

日米韓安保提携の起源 —「韓国条項」前史の解釈的再検討—

倉田 秀也

1. 問題の所在—「韓国条項」からの溯及

日本が韓国の安全に責任をもつことを内外に明らかにしたのは、1969年11月に佐藤栄作首相とニクソン(Richard M. Nixon)米大統領の間でもたれた日米首脳会談であった。そこで発表された日米共同声明(1969年11月21日)では、「特に朝鮮半島に依然として緊張状態が存在することに注目した。(佐藤)総理大臣は、朝鮮半島の平和維持のための国際連合の努力を高く評価し、韓国の安全は日本自身の安全にとって緊要であると述べた」(括弧内は引用者)と言及された。これは広く「韓国条項」として知られる一文であるが、佐藤はさらに、ナショナルプレスクラブでの演説で、韓国に対する武力攻撃が発生し、在日米軍基地が戦闘作戦行動の発進基地として使用されなければならないときには、日本は事前協議について「前向きかつ速やかに態度を決定する方針」であると述べたのである¹。このように、日韓安保関係は、事前協議制を含み1960年に改定された日米安保条約との関連で捉えられなければならない。

不幸にして、このような「韓国条項」の趣旨は当時、適切に理解されたとはいえない。例えば、佐藤と高辻正巳内閣法制局長が「自衛権の発動である海外派兵はできない」と断りながらも、「韓国の要請があり平和目的に限るならば自衛隊を派遣することは違憲ではない」と述べたとき、韓国政府はこれに強く反発した。これは中曾根康弘防衛庁長官が提唱した「自主防衛論」と共鳴するかのような形で、韓国側の不安を駆り立てた²。これをうけ、日本社会党も「アジア不介入3原則」を発表

¹ 本稿で引用する佐藤栄作首相とニクソン米大統領による日米共同声明、および佐藤のナショナルプレスクラブでの演説はすべて、「佐藤栄作首相・ニクソン米大統領共同声明・愛知揆一外相の説明要旨および佐藤首相のナショナルプレスクラブにおける演説 11月21日」鹿島平和研究所編『日本外交主要文書・年表(第2巻・1961～1970)』、原書房、1984年、879～897頁による。本稿に類似した論稿として例えば、李鍾元『東アジア冷戦と韓米日関係』、東京大学出版会 1996年、平山龍水「朝鮮半島と日米安全保障条約—日米韓連鎖構造の形成」日本国際政治学会編『国際政治・日米安保条約—持続と変容』第115号(1997年5月)などが挙げられるが、本稿は後述するように、1960年に改定された日米安保条約の事前協議制と国連軍の権能を中心に日米韓安保提携を考察するものであり、これらの論稿とは異なる問題意識に立っていることを断っておく。筆者の「韓国条項」の解釈は、さしあたり、拙稿「朴正熙『自主国防論』と日米『韓国条項』—『総力安保体制』の国際政治経済」小此木政夫・文正仁共編『日韓共同研究叢書 4 市場・国家・国際体制』、慶應義塾大学出版会、2001年、並びに、その韓国語訳、구라타 히데야「박정희 ‘자주국방론’ 과 일미 ‘한국조항’ — ‘총력안보체제’ 의 국제정치경제」오꼬노기 마사오・문정인 공편『한일공동연구총서 4 시장・국가・국제체제』、서울, 고려대학교출판부, 2002年を参照されたい。

² また、中曾根は「国連軍による輸送のための基地使用ないし朝鮮半島への食糧又は軍需品の輸送基地としての使用」の可能性に言及しつつも、「日本は憲法によって朝鮮半島には自衛隊を派遣できない」と述べていた。これについては、「45・7・9 AP 通信スペンサー・デービス記者との長官会見記録」『参考資料 71ZC17(自衛隊) 中曾根防衛庁長官演説等抜粋(昭和45.1～昭和46.1)』、防衛研修所、1971年2月(以下、『中曾根防衛庁長官演説等抜粋』と略記)を参照。なお1970年8月10日、佐藤首相はAP記者との会見で、「日本国民は米軍がアジア・太平洋地域から撤収したその地域に対する米軍の軍事的任務を任せられることを決して容認しないであろう」と述べ、参議院予算委員会での発言を修正した(『朝日新聞』1970年8月11日)。なお、「韓国条項」後の日米韓3国の安保関

した³。しかし、「韓国条項」に示されているように、日本が韓国の安全に責任をもつことは、日米安保条約第6条の「日本国の安全に寄与し、ならびに極東における国際の平和および安全に寄与するために、アメリカ合衆国は、その陸軍・空軍および海軍が日本国において施設および区域を使用することを許される」に関連する。したがって、日本が果たせる責任とは、韓国が「戦時」⁴に陥った際、それを「日本国の安全」と「極東における国際の平和および安全」という観点から対応するために、米軍の展開を支援することとなる。そうだとすれば、日韓安保関係の考察には、日米安保条約が改定される際、韓国の安全保障がそこでいかに位置づけられたかが再検討されなければならない。

ここで注意を払うべきは、後に詳述するように、朝鮮戦争勃発直後の1950年7月7日、国連軍司令部が米極東軍司令部を兼ねる形で東京に設置されて以来、日本は国連軍の展開を間接的にせよ支えていた事実である。確かに、朝鮮戦争の戦闘状態は1953年の軍事停戦協定の署名で停止されたが、1954年2月に日本は、国連軍構成国のいくつかと国連軍地位協定を交わし、国連軍司令部も引き続き受け入れてきた。国連軍司令部は1957年にソウルに移転するが、その後も在日米軍基地のいくつかには国連軍の権能が残され、それは日米安保条約改定後も変わらなかった。「韓国条項」に「朝鮮半島の平和維持のための国際連合の努力を高く評価し」との一文が冠されていることからみても、日米韓安保関係を語る上で、国連軍の権能は不可欠の要素といってよい。にもかかわらず、1950年代の日米韓安保関係に関する論考は枚挙に遑はないものの、国連軍の権能に焦点を当てたものは意外なほど少ない⁵。本稿は、日米韓3国間の安保関係を国連軍地位協定など、国連軍の権能を中心に考察することを第一の目的としている。

なお、日米安保条約改定の翌年、朴正熙の軍事クーデタを契機に、それまでの李承晩、張勉政権の下で停滞していた日韓国交正常化交渉は大きく進展した。この交渉過程の詳細は未だに明らかではないが、そこにも上に述べた日米韓安保関係が反映されているに違いない。1965年6月22日、日韓基本関係条約の締結を前後して、韓国では日韓関係の正常化により、北東アジアにおける日本の軍事的役割が高まることへの懸念が表明されていた。とりわけ、その中で焦点となったの

係については、さしあたり、拙稿「韓国の国防産業育成と日米韓関係—『韓国条項』後の安全保障関係の再調整」小此木政夫・張達重編『日韓共同研究叢書 日韓関係の展開』(仮題)、慶應義塾大学出版会(近刊)を参照。

³ 「アジア不介入原則」とは、①朝鮮半島と南北ヴェトナムの統一問題と台湾問題は、それら民族の内政問題として確認すること、②これら民族の内政問題に対して武力介入となる在日米軍の韓国と台湾およびヴェトナム戦争への出撃に反対する、③他国の内政問題に介入するための自衛隊出動を認めない、の三つを指す。これについては、金学俊(市川正明/訳)『朝鮮半島の分断構造』、論創社、1984年、189頁。See also, Young C. Kim, Japan's Security Policy Debate, Young C. Kim(ed.), Japan in World Politics, Washington D.C.: Institute for Asian Studies, 1972, p. 88.

⁴ 朝鮮半島は軍事停戦協定(1953年7月27日)が署名されて以来軍事停戦体制にあり、国際法上は「戦時」体制にあるが、作戦統制権の問題にみられるように、韓国では「戦時」とは戦闘状態、「平時」とは非戦闘状態を指すのが一般的である。以下、文中に示す「戦時」、「平時」もこれに倣うものとする。

⁵ 日米安保条約改定との関連で、坂元一哉が例外的にこの問題を取り上げている。例えば、坂元一哉「日米安保事前協議制の成立をめぐる疑問—朝鮮半島有事の場合」『阪大法学』第46巻4号(1996年10月)、および、それを基とする坂元一哉『日米同盟の絆—安保条約と相互性の模索』、有斐閣、2000年所収の「新安保条約の意匠—条約区域と事前協議をめぐる」(第6章)の中の「事前協議の秘密」が挙げられる。また、日米安保条約改定の過程全般については、原彬久『戦後日本と国際政治—安保改定の政治力学』、中央公論社、1988年がある。本稿の日米安保条約改定に関する記述の多くは以上の論稿によっているとはいえ、これらの論稿は日米安保条約の改定過程を外交史的に考察したもので、国連軍地位協定の詳細には触れられていない。

は、日韓基本関係条約前文に「両国の相互の福祉及び共通の利益の増進のため並びに国際の平和及び安全の維持のために、両国が国際連合憲章の原則に適合して緊密に協力することが重要であることを認め」と謳われた上、本文にも「その相互の福祉及び共通の利益を増進するにあたって、国際連合憲章の原則に適合して協力するものとする」(第4条 b 項)⁶と記されたことであった。当時の日本国会での議論をみても、日本に国連軍の権能が残っており、朝鮮半島における武力衝突により国連軍が戦闘行動を再開すれば、上記の規定により日韓両国が安保上の協力関係を形成することになるとの批判がみられた⁷。「韓国条項」の際に表明された日本が軍事的役割を拡大することについて疑念の原型は、日韓国交正常化の時点にみられるといつてよい。

本稿はこのような観点から、日韓国交正常化交渉の過程で日米韓3国間の安保関係がどのように認識されたのかを検討する。そこでは改定後の日米安保条約の事前協議制が韓国「戦時」にいかにか作用するかが論議の中心となるが、いわゆる「三矢作戦計画」(昭和38年度統合防衛図上研究実施計画)を取り上げてみる。これは、1963年に日本防衛庁が秘密裏に作成した、朝鮮半島での武力衝突が発生した際の自衛隊の対米作戦計画であった。この計画は、日韓基本関係条約が署名される直前の1965年2月10日の衆議院予算委員会で岡田春夫議員(社会党)によって公開され、これは当時最終段階にあった日韓国交正常化交渉でも取り上げられた。「三矢作戦計画」に限らず、日韓国交正常化の過程で米国を介在させる形で、日米韓3国間の安保上の提携を示唆する事例もある。以上のような考察を経て、日米韓3国の安保関係を解釈的に再検討するとともに、「韓国条項」の起源を探ることができるであろう。

2. 事前協議制における韓国「戦時」—同盟理論と二つの解釈

1) 事前協議制と日本の発言権—米国の「阻まれ」の懸念

同盟理論は、同盟国間の関係が国力の上で通常、非対称な関係にあることを前提としている。この分野で先駆的な研究業績を収めたスナイダー(Glenn Snyder)は、同盟国間の非対称な関係では相互支援と期待と不安をめぐって心理的なジレンマが生じると指摘し、それを「見捨てられ(abandonment)」と「巻き込まれ(entrapment)」の懸念で説明した。一般に「見捨てられ」の懸念とは、第3国からの武力攻撃の可能性を抱える小国側が、大国側に安保上の支援を期待しつつも、実際に武力攻撃を受けたときに支援を受けることができるかについて抱く心理的な葛藤を指す。これに対して、「巻き込まれ」の懸念は逆に、大国側が抱く懸念を指し、第3国から直接の武力攻撃を受けていないにもかかわらず、その小国に安保上の支援を提供する義務を負うことで望まない紛争に介入し、犠牲を強いられることについての懸念をいう⁸。

スナイダーらによる同盟研究は通例、二国間あるいは北大西洋条約機構(North Atlantic Treaty Organization : NATO)のような集団防衛機構を題材としていたが、チャ(Victor D. Cha)は、日本、

⁶ 「日韓条約締結—基本条約、各種協定および交換公文(1965年6月22日) 神谷不二編集代表『朝鮮問題戦後資料(第3巻)』、日本国際問題研究所、1980年、501～502頁。

⁷ 本書所収の塚本孝「日韓基本関係条約をめぐる論議」、または、金学俊、前掲書、177頁を参照。

⁸ See, Glenn Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No.4 (July 1984); *Alliance Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.

米国、韓国の安全保障環境の特殊性に配慮しつつ、既存の同盟理論の北東アジアへの発展的適用を試みた。そこでの最大の論点は、日韓関係は同盟関係ではないとはいえ、米国という共通の同盟国をもつがゆえに、日米韓3国全体でみた場合、同盟の力学で分かれ難く結びついている点にあった。そこでチャは、「擬似同盟(quasi-alliance)」の概念を案出し、米国の対日、対韓コミットメントの形態が日韓間の安全保障関係を決定する要因となっていることを指摘した⁹。そして、それは日米安保条約と米韓相互防衛条約という米国との二国間同盟が、兵站上相互に連動しているにもかかわらず、北朝鮮の脅威について日本と韓国の間で共有された認識がないことを前提としていた。

実際、朝鮮戦争の勃発は対日平和条約と旧日米安保条約の署名(1951年9月8日)の最大の要因となったが、その直後から日本では旧日米安保条約第1条の「内乱条項」と「極東条項」¹⁰の改定を求める声が上がっていた。「内乱条項」は、在日米軍基地を使用する目的として、「日本国における大規模の内乱及び騒擾を鎮圧」することを挙げており、「日本国政府の明示の要請に応じて」とされていたものの、国内の紛争に外国の軍隊が介入することを正当化していた点で独立国間の条約としては異例であった。他方、「極東条項」が問題視されたのは、米国の日本防衛義務が曖昧であった上に、それが在日米軍基地使用の目的として、「極東における国際の平和と安全の維持」を挙げながら、米軍の展開に際して日本の発言権が何ら保障されていなかったためであった¹¹。したがって、日本の「巻き込まれ」の懸念は、旧日米安保条約の署名の時点から存在していたといえる。

もちろん、旧日米安保条約の「極東条項」は、必ずしも日本当局との綿密な協議の上に盛り込まれたわけではなかった。それまでの条約交渉は日本に対する外部からの武力攻撃を念頭に置いて展開していたが、シーボルド(William J. Sebald) 連合軍最高司令官総司令部(General Headquarters / Supreme Commander for the Allied Powers: GHQ/SCAP) 外交局長がアチソン(Dean G. Acheson) 米国務長官の命を受けて、「安全保障協定案」の中に「極東条項」を挿入したのは1951年7月30日であり、旧日米安全保障条約署名のわずか1ヶ月余りを残す最終段階であった。米国が突如この提案を行った背景については諸説があるが、今日も定まっているとはいえない¹²。

しかしながら、シーボルドが「安全保障協定案」で、米軍駐留の目的が「外部からの武力攻撃に

⁹ See, Victor D. Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*, Stanford University Press, 1999. 邦訳書は、ヴィクター・D. チャ(船橋洋一監訳/倉田秀也訳)『米日韓 反目を超えた提携』、有斐閣、2003年(以下、チャ、拙訳書と略記)。

¹⁰ 以下、旧日米安保条約からの引用はすべて、「日米安全保障条約(1951年9月8日)」細谷千博・有賀貞・石井修・佐々木卓也編『日米関係資料集 1945-97』(以下、『日米関係資料集』と略記)、東京大学出版会、1999年、135~136頁による。

¹¹ 高杉忠明「日米安全保障条約改定」小此木政夫・赤木莞爾編『冷戦期の国際政治』、慶應通信、1988年、333~334頁。これについて西村熊雄外務省条約局長は、「汗顔の至り」と慨嘆していた。これについては、外務省条約法規課「平和条約の締結に関する調書IV」(青山学院大学所蔵、堂場肇文書)、田中明彦『安全保障—戦後50年の模索』、読売新聞社、1997年、68頁。

¹² 詳細は、例えば、正司光則『「極東条項」のパラドックス(1945-1951)—「巻き込まれる恐怖」の原点』『民主主義研究会紀要』第31号(2002年12月)、83~84頁を参照。

対する日本の安全に寄与するため」だけでは、「日本以外の地域において朝鮮事変の如きが起こった場合に日本にある合衆国軍隊が動けるかどうか明瞭ではない」と述べていたことからいえば¹³、米国は当時から日本が朝鮮半島を含む「極東」での武力衝突が発生した場合に、在日米軍基地を戦闘行動の発進基地として使用する必要性を認識していたといつてよい。さらに、米国が「極東条項」を条約に盛り込むにあたって日本の発言権を認めなかったのは、それを認めた場合、日本の「巻き込まれ」の懸念から在日米軍の展開が阻まれることを恐れたからであろう。既存の同盟理論には存在しないが、これをかりに「阻まれ」の懸念とした場合、それを解消しようとするれば、日本の「巻き込まれ」の懸念を犠牲にせざるをえない。そうだとすれば、日本の「巻き込まれ」の懸念と米国の「阻まれ」の懸念は相反する関係にある。

日米安保条約が、米軍駐留の目的として日本防衛に加えて「極東」の「地域防衛」を挙げたのに対して、朝鮮戦争を経て署名された米韓相互防衛条約(1953年10月1日)は、「各締約国は、現在それぞれの行政的管理の下にある領域又はいずれか一方の締約国が他方の締約国の行政的管理の下に適法に置かれることになったものと今後認める領域における、いずれかの締約国に対する太平洋地域における武力攻撃が自国の平和及び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に従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する」(第3条)としており、在韓米軍駐留の目的は韓国の「局地防衛」に特化されていた。しかも、米上院が米韓相互防衛条約の批准の条件に確認された諒解覚書は、「いずれの締約国も、この条約の第3条の下では、他方の国に対する外部からの武力攻撃の場合を除いては、その援助に赴く義務を負うものではない。また、この条約のいかなる規定も、大韓民国の行政的管理の下に適法に置かれることになったものと合衆国によって認められた領域に対する武力攻撃の場合を除いては、合衆国が大韓民国に対して援助を与えることを義務づけるものと解されてはならない」¹⁴と記されており、在韓米軍が韓国防衛以外の目的に使用されないよう求めていたのである。

日米安保条約の「地域防衛」条約としての性格と米韓相互防衛条約の「局地防衛」条約としての性格を合わせて考えると、韓国が再び「戦時」に陥り、在日米軍基地が使用されるとき、日本には「巻き込まれ」の懸念が生じ、それが使用されないとき、韓国には「見捨てられ」の懸念が生じることになる。上述のとおり、旧日米安保条約が署名された直後から、日本では「内乱条項」と並んで「極東条項」が問題視されていた。したがって、旧日米安保条約が改定され、「極東条項」との関連で日本の「巻き込まれ」の懸念に配慮して日本の発言権を認めれば、米国に「阻まれ」の懸念が生じると同時に、韓国に「見捨てられ」の懸念が生じる。その限りでは、日本の「巻き込まれ」の懸念と米国の「阻まれ」の懸念が相反関係であるのに対し、韓国の「見捨てられ」の懸念と米国の「阻まれ」の懸念は表裏一体の関係となる。韓国「戦時」との関連で在日米軍の展開を捉えた場合、日本の

¹³ 豊下楯彦『安保条約の成立—吉田外交と天皇外交』、岩波書店(岩波新書)、1996年、100頁。

¹⁴ 「米韓相互防衛条約(1953年10月1日)」神谷不二編集代表『朝鮮問題戦後資料(第1巻)』、日本国際問題研究所、1976年、464～465頁。以下、米韓相互防衛条約からの引用はこの文献による。ただし、米上院の諒解覚書については、“Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of Korea,” Korean Unification: Source Materials with an Introduction, Seoul: Research Center for Peace and Unification, 1976, pp. 183-184 所収の‘Understanding of the United States’による。

「巻き込まれ」の懸念に配慮すれば、米国は「阻まれ」の懸念を抱えることになる。他方、米国がその「阻まれ」の懸念と韓国の「見捨てられ」の懸念を払拭しようとするれば、日本の「巻き込まれ」の懸念を犠牲にせざるをえない。このジレンマをいかに解消するかが、その後の日米安保条約を改定する過程で最大の焦点であったに相違ない。

この観点から、1960年1月19日に改定された日米安保条約(日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約)をみると、まず指摘すべきは、米国の日本防衛義務が明確化されたのに加え、それが旧条約の「極東条項」を修正する形で「地域防衛」としての性格と関連づけられたことである。その第5条は「各締約国は、日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続に従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する(以下略)」と記し、その第6条は「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、アメリカ合衆国はその陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される」¹⁵(傍点は引用者)と記しており、その発動には日本の安全確保が考慮されることが示された。しかし、「6条事態」との関連で、米国だけがそれを条約文に謳われる「日本国の安全に寄与」するか否かを判断して、在日米軍基地を戦闘行動の発進基地として使用すれば、日本には「日本国の安全に寄与」しない「極東における国際の平和及び安全」を脅かす紛争に「巻き込まれ」る懸念が生じることになる。

日米安保条約改定と同日、岸信介首相とアイゼンハワー(Dwight D. Eisenhower)米政権のハーター(Christian A. Herter)国務長官の間で交わされた「条約第6条の実施に関する交換公文」(以下、「岸・ハーター交換公文」)は、日本の「巻き込まれ」の懸念に配慮し、「6条事態」との関連で日本の発言権を認める取り決めと考えてよい。この公文では、「合衆国軍隊の日本国への配置における重要な変更、同軍隊の装備における重要な変更」と並んで、「日本国から行われる戦闘作戦行動(前記の条約第5条の規定に基づいて行なわれるものを除く)のための基地としての日本国内の施設及び区域の使用」¹⁶(括弧内も引用文)を事前協議の主題とすることが確認された。前段部分に記された在日米軍の配置、装備における重要な変更は、条約第5条と第6条の双方に関わるが、後段部分の日本から行われる戦闘作戦行動については、そこに「条約第5条の規定に基づいて行われるものを除く」との条件が付されていることから、「6条事態」に固有の取り決めである。

日米安保条約第6条は「極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」(傍点は引用者)と記しており、在日米軍の展開の目的を示したものであって、展開範囲を示したものではない¹⁷。しかし、韓国の安全は「極東における国際の平和及び安全の維持」そのものにあたり、それが脅かされることが「6条事態」の発生にあたることに疑念の余地はない。したがって、改定後の日米安保条約を「岸・ハーター交換公文」も含めて忠実に解釈すれば、韓国が「戦時」に陥り、米国が在

¹⁵ 「日米安全保障条約改定調印(1960年1月19日)」前掲『日米関係資料集』、460～462頁。以下、改定後の日米安保条約からの引用は、すべてこの文献による。

¹⁶ 「条約第6条の実施に関する交換公文」前掲『日米関係資料集』、465～466頁。以下、この交換公文からの引用は、すべてこの文献による。

¹⁷ 西村熊雄『サンフランシスコ平和条約・日米安保条約』、中央公論社(中公文庫)、1999年、65-66頁。

日米軍基地を使用しなければならないと判断したとき、実際の基地使用の前に日本に協議を申し入れる義務が発生する。これに対して日本は、事前協議制を通じて、韓国「戦時」に在日米軍が対処することが「日本国の安全に寄与」するか否かについて発言権をもつことになる。しかも、アイゼンハワーは岸に対し、日米安保条約改定と同日に発表された日米共同声明で、「米国政府は日本国政府の意思に反して行動する意図のないこと」¹⁸を保証していた。改定後の日米安保条約が事前協議制を導入することで、日本は韓国「戦時」を含む「6条事態」との関連で、「巻き込まれ」の懸念を格段に低めたと考えられたのである。

2) 事前協議制の「顕教的」解釈と「密教的」解釈—補助線としての国連軍

他方、韓国が「戦時」に陥ったとき、米国が「阻まれ」の懸念を抱えることなく、日本が在日米軍の基地使用について事前協議に好意的に対応するには、日本が韓国「戦時」に在日米軍基地が使用されることを日米安保条約第6条にいう「日本国の安全に寄与」と主体的に判断し、あえて韓国「戦時」に「巻き込まれ」る決断を下す必要があった。これによって、米国は「阻まれ」の懸念を解消でき、同時に韓国の「見捨てられ」の懸念も払拭できると考えられた。すなわち、日米韓3国のすべてが安全保障上の懸念を抱えることなく韓国「戦時」に対処することは、日本がそこで在日米軍基地が使用されることを「日本国の安全に寄与」と判断する蓋然性に立脚していたのである。実際、三木武夫外相が衆議院予算委員会(1968年3月12日)で、「日本と無関係な極東の情勢が安保条約にいう極東の平和と安全だとは私は思わない」¹⁹と述べたように、この問題についての日本の姿勢は、総じてその蓋然性を裏づけていた。それは同時に、日本が米国の「阻まれ」の懸念を韓国「平時」から払拭しようとする同盟管理という意味をもっていたであろう。

このような解釈は一定の合理性をもっている。しかし問題は、日本が韓国「戦時」に対して在日米軍基地が使用されることを「日本国の安全に寄与」と判断する十全の保証は存在しないことであつた。アイゼンハワーは上の日米共同声明で、事前協議について米国が日本の意思に反して行動する意図のないと言質を与えていたが、日本が韓国「戦時」に際して、「巻き込まれ」の懸念、あるいは国内的事情から、事前協議に否定的に対応する可能性が少しでもある限り、米国は「阻まれ」の懸念を抱くことになる。さらに上述のとおり、米国の「阻まれ」の懸念と韓国の「見捨てられ」の懸念が表裏一体であることを考えれば、日本が事前協議に否定的に対応する可能性は、韓国の「見捨てられ」の懸念に直結する。しかも、朝鮮戦争のような北朝鮮による全面的な対南武力行使に対して、在韓米軍が単独で応戦してそれを撃退できる保証はなかった。在韓米軍の駐留後も、朝鮮戦争がそうであったように、日本から米軍が展開する保証がない限り、韓国は「見捨てられ」の懸念に苛まれることになる。この可能性から、かりに米国が日米安保条約の改定に際して、日本の「巻き込まれ」の懸念に配慮することよりも、米国の「阻まれ」の懸念と韓国の「見捨てられ」の懸念を払拭することを優先していたとすれば、韓国「戦時」と事前協議制については、上とは別の解釈が

¹⁸ 「千九百六十年一月十九日に発表された岸日本国総理大臣とアイゼンハワー合衆国大統領との共同コミュニケ」前掲『日米関係資料集』、499頁。

¹⁹ 読売新聞社政治部編『記録 国会安保論争—速記録と要点解説』、読売新聞社、1968年、91頁を参照。

成り立つことになる。

実際、日米安保条約改定を遡る1957年、岸が訪米した際、アイゼンハワーとの間で発表された共同声明(1957年6月21日)では、「合衆国によるその軍隊の日本における配備及び使用について実行可能なきはいつでも協議することを含めて、安全保障条約に関して生じる問題を検討するために政府間の委員会を設置することに意見が一致した」²⁰と述べられており、事前協議制が導入され、米国が在日米軍への配備の変更、使用を協議したとしても、そこに米国側の強い意志が働き、協議というよりは通告に近くなる可能性は当時から指摘されていた。

そこで取り上げるべきは、岸とハーターが日米安保条約改定に際して交わした「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」²¹である。「吉田・アチソン交換公文」とは、旧日米安保条約署名と同日(1951年9月8日)に交わされた吉田首相とアチソン米国务長官との間の公文を指す。多少冗長になるが、その一部を引用すれば、そこでアチソンは、「1又は2以上の国際連合加盟国の軍隊が極東における国際連合の行動に従事する場合には、当該1又は2以上の加盟国がこのような国際連合の行動に従事する軍隊を日本国内及びその附近において支持することを日本国が許し且つ容易にすること、また、日本の施設及び役務の使用に伴う費用が現在どおりにまたは日本国と当該国際連合加盟国との間で別に合意されどおりに負担されることを、貴国政府に代って確認されれば幸いであります」(傍点は引用者)と述べ、それに対し吉田もその内容を「確認する光栄を有します」²²と応えていた。「確認」という語が示すとおり、すでに朝鮮戦争の勃発に伴い国連軍司令部が米極東軍司令部を兼ねる形で設置されて以来、日本は国連軍に対して施設と役務を提供していた。「吉田・アチソン交換公文」は、すでに行われていた国連軍に対する日本の支援を追認した文書と見てよい。

「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」は、基本的には「吉田・アチソン交換公文」が日米安保条約改定後も有効であることを確認した文書と見てよいが、ここでハーターは「国際連合統一司令部の下にある合衆国軍隊による施設及び区域の使用並びに同軍隊の日本国における地位は、相互協力及び安全保障条約に従って行なわれる取り決めにより規律される」(第3項目)とも述べていた。この文言を忠実に解釈すれば、国連軍司令部の下にある米軍の展開も日米安保条約の適用を受け事前協議の対象となる。事実、1960年の時点で在韓米軍司令官(米第8軍司令官)は国連軍司令官を兼務していた。在韓米軍と在日米軍はいずれも太平洋統合軍司令官の指揮下にあり、国連軍司令官は在日米軍を直接指揮する権限は与えられていなかった。

ところが、この文書が「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」(傍点は引用者)とされているように、ここで有効性が再確認されたのは「吉田・アチソン交換公文」だけではなかった。事実、ハーターは「吉田・アチソン交換公文」について、「日本国における国際連合の軍隊の地位に関す

²⁰ 「千九百五十七年六月二十一日に発表された岸日本国総理大臣とアイゼンハワー合衆国大統領との共同コミュニケ」前掲『日米関係資料集』、398頁、および、室山、前掲書、202頁。

²¹ 「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」前掲『日米関係資料集』、470頁。以下、この交換公文からの引用は、すべてこの文献による。

²² 「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約の署名に際し吉田内閣総理大臣とアチソン国务長官との間に交換された公文」、同上、139～140頁。

る協定が効力を有する間、引き続き効力を有する」(第1項目)と言及していた。ここでいう「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定」とは、国連軍地位協定(1954年2月19日)として知られる取り決めを指す。確かに、国連軍地位協定の趣旨はその前文に示されているように、国連軍が「日本国の領域から撤退するまでの間日本国におけるこれらの軍隊の地位及び日本国においてこれらの軍隊に与えられるべき待遇を定める」²³ことにあった。しかし、その趣旨よりも改めて問題にされるべきは、1960年に交わされた公文の中で、国連軍が「日本国の領域から撤退するまでの間」の「暫定的」取り決めと言及されたことである。国連軍司令部が1957年にソウルに移転したことは冒頭で述べたとおりであるが、「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」が国連軍地位協定に触れたこと自体、国連軍の権能が日本に残留していたことを前提にしている。

「吉田・アチソン交換公文」は、国連軍の展開に日本がその施設と役務を提供することを再確認した文書であるが、国連軍司令部が日本に残留していた国連軍の展開を必要としたとき、「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」の第3項目に従えば、それは日米安保条約の拘束を受け事前協議の対象となる。しかし、その第1項目に従って「吉田・アチソン交換公文」の有効性を重視すれば、それが国連軍の行動を日本が「日本国内及びその附近において支持し、且つ容易にすること」と謳っていた以上、事前協議制との関連が問題とならざるをえない。実際、衆議院で開かれた日米安保条約改定審議のための特別委員会(1960年4月26日)で、「吉田・アチソン交換公文」と事前協議制について議論が展開された。例えば、横路節雄議員(社会党)はそこで、「韓国「戦時」の際の国連軍の出動については、事前協議の対象にならないのではないか」という疑問を行ったが、これに対して岸は、その場合もその対象となると答弁していた²⁴。

しかしながら、韓国が「戦時」に陥った際の事前協議制の取り扱いについては、政策立案者のみに可能な解釈が存在していたとの推測も成り立つ。例えば、事前協議の主題の一つに「合衆国軍隊の日本国への配備における重要な変更、同軍隊の装備における重要な変更」(傍点は引用者)があるが、それは在日米軍の撤退、削減を対象とせず²⁵、核弾頭および中距離ミサイルの持ち込み、およびそれらの基地の建設を意味すると考えられていた²⁶。ところが、沖縄返還との関連で緊急時の核持込については、冒頭で触れた1969年の佐藤・ニクソン間の日米共同声明の直前にマイヤー(Armin H. Meyer)駐日米大使がロジャーズ(William P. Rogers)米国務長官に送った電報で、愛知揆一外相が緊急事態の発生時に核の再持込に関する事前協議においては「間口を開けておく(it keeps door open for “prior-consultation” for re-entry of nukes)」ことを提案し、それを受けてマイヤーが、緊急時の核の再持込を可能とする「佐藤から大統領への私的な保障(private

²³ 前文を含み、以下国連軍地位協定からの引用はすべて、「国連軍地位協定(日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定、1954年2月19日)鹿島平和研究所編『日本外交主要文書・年表(第1巻・1941～1960)』、原書房、1983年、614～626頁による。

²⁴ 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)』、日本評論社、1969年、484頁。この答弁は、坂元、前掲書、257頁のほか、土山實男「日米同盟と日韓安全保障協力」日韓共同研究フォーラム第2ターム報告書(未公刊)にも引用されている。

²⁵ 坂元、前掲書、255頁。

²⁶ 田中、前掲書、188頁。

assurance)」を日本に期待したことが明らかにされている²⁷。沖縄への核の再導入についての事前協議が行われる場合、佐藤が「遅滞なくそれらの必要を満たすであろう」と記した覚書が、佐藤の密使を務めた若泉敬によって後に公開されたが²⁸、これこそマイヤーが述べた「私的な保障」に相当する文書であろう。

このように、事前協議の主題の一つであった「合衆国軍隊の日本国への配備における重要な変更、同軍隊の装備における重要な変更」については、条約上の解釈とは別に政策決定者のみに可能な解釈が存在していた。したがって、これと同様に事前協議の主題であった「日本国から行われる戦闘作戦行動のための基地としての日本国内の施設及び区域の使用」についても、条約上の解釈とは別の解釈が成立する余地はあると考えられる。

このような二つの解釈は、かつて冷戦の起源を検証する際に、永井陽之助が論じた冷戦ドクトリンの「顕教的(exoteric)」解釈と「密教的(esoteric)」解釈を想起させる。永井は、1946年2月にケナン(George F. Kennan)がソ連の対外行動に関して打電した公電がワシントンで「センセーショナル」な反響を呼んだ理由を分析し、それがソ連の指導部の公的宣伝機関が公に表明している「顕教」とソ連の対外行動を内部的に規定している「密教」との明確な区別をしているところにあると論じた。確かに、この二分法を無媒介に事前協議制に適用することは慎まなければならない。永井がこの二分法で論じようとしたのは、ケナンの公電がソ連の対外行動に対する米国を従来の誤った理解から解放したことだからである。しかし、永井が「為政者の公的な発言」を「顕教的」部分として、それがしばしばその国民の長期的対外政策の反映であるといい、「専門史家が(中略)政策決定の実体の核心にあるもの」を探るのが「密教」メディア—外交公文書—であるというとき²⁹、事前協議制にも公の条約上の解釈—「顕教的」解釈—と、当時の政策決定者だけに可能な解釈—「密教的」解釈の二つが存在していたと考えてもよい。

もとより、専門史家が「密教的」解釈を追求するがあまり、「一次資料オブセッション」に陥りかねないことは永井が警告しているとおりであり、「密教」メディアのうち、どれが最高指導部によって選択され、顕教化されるか—「密教」と「顕教」の象徴的相互作用—こそが重要である³⁰。したがって、以下の記述においても、「密教」メディアである一次資料による分析を重視しながらも、それがいかに「顕教」化していったかに注意が払われる。そこで解釈上の補助線を引くとすれば、それが日本における国連軍の権能であることは論をまたない。「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」が事前協議との関連で第1項目と第3項目の間に「矛盾」を孕んでいることは上に述べたとおりであるが、その「矛盾」も日本にある国連軍の権能を日米両国がいかに認識していたのか、あるいはそれ以前に、米国が1957年に国連軍司令部をソウルに移転しながら、あえて日本にその権能を残した

²⁷ 我部政明『世界のなかの沖縄、沖縄のなかの日本—基地の政治学』、世織書房、2003年、65頁。なお、ここで我部が入手した電報は、“Cable Tokyo No 9322, Meyer to SecState, 11/10.69, Subject: Sato Meeting with Nixon”, in US-Japan Relations Document Project, National Security Archives, Washington, D.C. である。

²⁸ 若泉敬『他策ナカリソフ信ゼムト欲ス』、文藝春秋、1997年、417～418頁。

²⁹ 永井陽之助『冷戦の起源—戦後アジアの国際環境』、中央公論社、1978年、10～11頁。See also, Yonosuke Nagai, “The Roots of Cold War Doctrine: The Esoteric and the Exoteric,” Yonosuke Nagai and Akira Irie (eds.), *The Origins of the Cold War in Asia*, Tokyo: University of Tokyo Press, 1977.

³⁰ 永井、前掲書、20頁。

戦略的意図をみることで明らかになるであろう。

3. 韓国防衛と国連の権能—二つの集団防衛条約の「一体化」

1) 国連軍の属性—集団安全保障の名を借りた集団防衛

韓国の安全保障に国連の権能が加わる契機となったのが、朝鮮戦争の勃発と国連軍の成立であったのはいうまでもない。国連憲章には国連軍との言及はないが、国連軍とは一般に、国連憲章第7章「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動」に規定された手続きによって、集団安全保障の理念に立脚して構成される軍隊を指す。第7章は「安全保障理事会は(中略)国際の平和及び安全の維持又は回復に必要な空軍、海軍または陸軍の行動をとることができる(以下略)(第42条)」として、安保理の要請に基づいて、国連加盟国が特別協定に従い必要な兵力、援助および便益を利用させることを約束することになっている(第43条)。ところが、1950年6月25日に北朝鮮の韓国への武力行使を「平和の破壊」とした安保理決議第82号(S/1501)³¹を含め、国連軍の成立の一連の過程で国連安保理決議はソ連の不在のまま採択されており、これらの国連憲章に規定された手続きを踏んでいたとはいえない。

例えば、同年6月27日に採択された安保理決議第83号(S/1511)も「国際連合加盟国が武力攻撃を撃退し、且つこの地域における国際の平和および安全を回復するために必要と思われる援助を大韓民国に提供するよう勧告する」(傍点は引用者)³²としていた。国連憲章第7章はその第39条で、安保理が平和への脅威、平和の破壊または、侵略行為に対する軍事的措置をとるかどうかを「決定する」と規定していたことを考えれば、この安保理決議が韓国への援助を「勧告する」に留めたのは、それに至る過程が国連憲章上の必要な手続きを欠いていたことを反映している。また、この決議が採択された6月27日、トルーマン(Harry S. Truman)米大統領は米海空軍に、6月30日は米陸軍にも出動命令を下していた。7月7日、国連加盟国が提供する軍隊を米国政府の統一指揮下に置き、その下にある軍隊が国連旗を使用することを認める国連安保理決議第84号(S/1588)³³が採択されたが、その決議を待たず、主力の米軍はすでに韓国に出動していたのである。

したがって、国連軍との権威づけは米国の戦闘行動を追認する形で行われ、その作戦司令も国連憲章第7章の手続きとは異なる変則的な形態をとった。本来ならば、国連軍の作戦司令は、安全保障理事会常任理事国の参謀長総長またはその代表者で構成される軍事参謀委員会を設置した上で行われ(第47条第2項)、軍事参謀委員会は、安保理理事会の自由に任された兵力の戦略的指導について責任を負う(同第3項)。しかし実際、国連軍の作戦司令は、東京の米極東軍司令部を兼ねる形で国連軍司令部によって行われ、その展開も米極東軍と限りなく同一化していった。事実、トルーマンが出動命令を下した米軍は、米極東軍司令部指揮下の日本に駐留していた米軍であった。これをうけ、それまで連合国最高司令官と米極東軍最高司令官を兼務していたマッカーサー(Douglas A. MacArthur)が国連軍司令官に就任し、同時に三つの地位をもつことになったの

³¹ 「安全保障理事会決議(1950年6月25日)」神谷不二編集代表、前掲書、471頁。

³² 「安全保障理事会決議(1950年6月27日)」、同上、475頁。

³³ 「安全保障理事会決議(1950年7月7日)」、同上、476頁。

である。

さらに、朝鮮戦争勃発直後1950年7月15日、李承晩大統領はマッカーサーとの間で「韓国陸海空軍に対する指揮権移譲に関する書簡」³⁴を交わしたが、これもまた、国連軍が集団安全保障に基づく軍隊ではなかったことを示している。本来、集団安全保障とは一般に、潜在的に脅威を及ぼしうる国家を、事前に武力行使を禁ずる機構あるいは協議体に「内部化」した上で、それにもかかわらず、その国家が構成国に武力行使をした場合、その顕在化した脅威に対して集団的な制裁を加えることをいう³⁵。したがって、武力を行使した国家が国連の加盟国であり、その武力行使を受けた国家も国連の加盟国でなければ、国連の集団安全保障が機能したとはいえない。朝鮮戦争当時、韓国は国連加盟国ではなく、指揮体系の調整をしなければ、国連軍と韓国軍は別個の指揮体系で非効率的な戦闘を遂行しなければならなかった。だからこそ、李承晩はマッカーサーに韓国軍に対する作戦指揮権を移譲しなければならず、それは「指揮体系の統一性(unity of command)」の原則³⁶からも必要と考えられた。したがって、国連軍は国連加盟国でもない韓国を集団安全保障の名の下に支援するという形態をとることになったのである。

このような経緯を考えると、国連軍の属性を規定するのは第7章ではなく、第8章「地域的取り決め」がより適当であるであろう。確かに、第7章は国連加盟国が個別的または集団的自衛の固有の権利を認めているが、それはその自衛権の行使にあたって国連安保理に報告する義務を記すことで、それが集団安全保障と両立することを記したものである(第51条)。これに対して第8章は、第7章で確認された個別のおよび集団的自衛権を加盟国が行使した結果、「この憲章のいかなる規定も、国際の平和及び安全の維持に関する事項で地域的行動に適当なものを処理するための地域的取り決め又は地域的機関が存在することを妨げるものではない」(第52条第1項)として、加盟国が集団的自衛権に基づく「地域的取り決め」に参加できることが明記してある。

ただし、ここでいう「地域的取り決め」とは、ラテン・アメリカの米州機構(Organization of American States: OAS)がそうであったように、集団安全保障が機能しなかったときの自らの判断による「緊急行為」のための取り決めであった³⁷。それはすなわち、顕在的脅威を及ぼす特定の国家を「外部化」し、その武力行使を抑止しつつ、それが破れたときの共同対処を目的とする集団防衛の取り決めには他ならない³⁸。したがって、国連憲章第8章にいう「地域的取り決め」とは、第7章にいう集団的安全保障を尊重してはいるものの、実際には集団防衛—同盟—を指し、国連憲章第7章の第51条で確認された集団的自衛権は、むしろ第8章の「地域的取り決め」に連動しているといつてよい。このことは、当初その条文に疑問がもたれたものの、欧州における集団防衛機構である NATO を生

³⁴ 「大韓民国陸、海、空軍の指揮権移譲に関する李承晩大統領とマッカーサー国連軍司令官との交換書簡(1950年7月15、18日)」同上、477～478頁。

³⁵ 山本吉宣「協調的安全保障の可能性—基礎的な考察」『国際問題』第425号(1995年8月)、3～4頁。

³⁶ 安光瓚『憲法上軍事制度에 관한 研究—韓半島作戦指揮權을 中心으로』(東國大學校大學院 法學科 博士學位論文、2002年)、30～32頁。

³⁷ 筒井若水『国連体制と自衛権』、東京大学出版会、1992年、125-126頁。渡辺昭夫・星野俊也「国連とアジア太平洋の安全保障—集団的安全保障と集団的自衛の間」日本国際政治学会『国際政治・グローバリズム・リージョナリズム・ナショナリズム—21世紀における役割を模索するアジア』第114号(1997年3月)、63頁。

³⁸ 山本、前掲論文、3～4頁。

んだワシントン条約が、その第5条で国連憲章第51条を掲げていることを想起すればよい³⁹。国連軍も同様に、集団安全保障の名を借りながらも、北朝鮮の武力行使を受けた韓国を支援するため、集団的自衛権に基づいて構成された多国籍軍であるといつてよい。国連軍を構成した国の多くが、NATO加盟国であったことも当然といわなければならない⁴⁰。

2) 在日米軍・在韓米軍・韓国軍—指揮体系の一体化

この文脈から考えるべきは、対日平和条約と同日に交わされた(旧)日米安保条約と「吉田・アチソン交換公文」の位置づけである。日米安保条約が集団防衛条約であることに異論の余地はない。この条約の前文では、対日平和条約に触れつつ「日本国が主権国として集団的安全保障取り決めに締結する権利を有することを承認」していることに言及した上で、国連憲章第51条には触れなかったものの、「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」と記していた。また、ここでは在日米軍の任務について、「日本国に対する武力攻撃を阻止するため」と記された。さらに本文では、「日本区域における国際の平和と安全の維持のため充分な定めをする国際連合の措置又はこれに代わる個別的も若しくは集団的安全保障措置が効力を生じたとき日本国及びアメリカ合衆国の政府が認めた時はいつでも効力を失うものとする」(第4条)として、集団安全保障が機能するまでの—米国側の—集団的自衛権の行使による「緊急行為」であることが明記された。

しかし他方、本文第1条に言及された「極東条項」は、日米安保条約が単なる二国間の集団防衛条約ではなく、地域的含意をもつことを象徴的に示していた。さらに、この条約が朝鮮戦争中に署名されたこと、ならびに、「極東条項」を署名の1ヶ月前に突如挿入する提案を行ったシーボルトが、米軍駐留との関連で「朝鮮事変の如きが行った場合に日本にある合衆国軍隊が動けるかどうか明瞭ではない」と述べていたことを考えれば、「極東条項」がそのすべてではないにせよ、韓国防衛を念頭においていたことは確かであろう。そうだとすれば、「吉田・アチソン交換公文」は、その当時すでに行われていた国連軍に対する日本の施設と役務の提供を追認しただけではなく、日米安保条約が韓国防衛にも関わる地域的な集団防衛条約であることをも追認した文書といわなければならない。それは形式上、国連軍という—集団安全保障の名を借りながらも—集団的自衛権に基づく多国籍軍の戦闘行動という形式をとるが、国連軍司令官が米極東軍司令官を兼任し、国連軍の主力が米極東軍司令部指揮下にあったという事実を照らせば、それは在日米軍による戦闘行動とほぼ同一となる。

さらに、アチソンが「吉田・アチソン交換公文」で述べているように、朝鮮戦争勃発後この公文が交わされるまでの間、日本がGHQの占領下にあったことから、日本はマッカーサー連合軍最高司令官の了解をとって⁴¹—マッカーサー解任後は後任のリッジウェイ中将(Matthew B. Ridgway)—そ

³⁹ 佐瀬昌盛『NATO—21世紀からの世界戦略』、文藝春秋、1999年、40頁。

⁴⁰ なお、国連軍司令部の成立過程を批判的に論じたものとして、see, John Barry Kotch, *United Nations Command in Historical Anatomy and Legacy of a U.N. Collective Security Enforcement Action*, Seoul: Hanyang University Press, 1990.

⁴¹ 例えば、「1950年8月29日 吉田→マッカーサー 朝鮮戦争での日本の対米協力を誓う」袖井林二郎編訳『吉田

の施設と役務を国連軍に提供する形をとっていた。しかし、アチソンがこの公文で「将来は定まっておらず、不幸にして、国際連合の行動を支持するための日本国における施設及び役務の必要が継続し、又は再び生ずるかもしれません」と述べたように、対日平和条約が発効してGHQの占領が終了するとき、朝鮮戦争が終了しているとは想定されていなかった。実際に、対日平和条約が発効(1952年4月28日)し、GHQの占領終了後も朝鮮半島では戦闘状態は継続していたのである。

もとより、一人の司令官がこれら三つ地位を兼任していたため、GHQの占領が終了しても、日本の国連軍への支援を確保する上で運用上は大きな変更はないと考えることも可能であろう。しかし、対日平和条約によって日本が主権を回復する以上、米国が国連軍の行動に日本の施設と役務を必要とする場合、それは指揮体系上、連合最高司令官の了解ではなく、米極東軍司令官と国連軍司令官との了解によらなければならなかった。だからこそ、「吉田・アチソン交換公文」は、対日平和条約と日米安保条約の署名と同日に交わされたのである。かくして、日本が国連軍の行動にその施設と役務を提供できる根拠は、「吉田・アチソン交換公文」という日米間の文書となり、日米安保条約の「極東条項」は「吉田・アチソン交換公文」によって支えられることになった。別な言い方をすれば、GHQの占領統治が終了した時点で、日本に駐留する米軍は事実上、日米安保条約の下で配備される在日米軍と国連軍司令部の指揮下の部隊という属性を同時に持つことになったのである。

このような属性は、軍事停戦協定(1953年7月27日)⁴²署名後も変わることはなかった。軍事停戦協定は、朝鮮半島における戦闘状態の停止を取り決めたものにすぎず、署名者も国連軍であった。そのとき、依然として国連軍司令部は米極東軍司令部を兼ねる形で東京に置かれていた。したがって、北朝鮮の軍事停戦協定以降の対南武力行使は新たな戦闘行動の開始ではなく、朝鮮戦争が再開することを意味し、在日米軍も国連軍の名の下に戦闘行動に参加することになる。

他方、その後署名された米韓相互防衛条約(1953年10月1日署名)も、以上のような文脈から捉えられなければならない。米韓相互防衛条約はその前文で、「太平洋地域における地域的安全保障の一層包括的且つ有効な制度が発達するまでの間、平和及び安全を維持するための集団的防衛についての両国の努力を強化することを希望して」と記された上で、本文でも締約国の「いずれか一方の締約国の政治的独立又は安全が外部からの武力攻撃によって脅かされているといずれか一方の締約国が認めたときはいつでも協議する」(第2条)とし、それが集団防衛条約であることを明記していた。この条約でいわれた「国際連合の目的」(第1条)は、集団安全保障を否定はしないがその相当部分は集団的自衛権に関連していると考えてよい。ダレス(John F. Dulles) 国務長官が米韓相互防衛条約の批准を求める米上院での演説で、ソ連と共産主義の脅威に対抗して結ばれたすべての安全保障取り決めは、国連憲章第51条に基づいていると明言したことは、その意味で象徴的である⁴³。

＝マッカーサー往復書簡集 1945-1951』、法政大学出版局、2000年、340～341頁。

⁴² 「朝鮮における軍事休戦に関する一方国際連合総司令官と他方朝鮮人民軍最高司令官および中国人民志願軍司令との間の協定(1953年7月27日)」神谷不二編集代表『朝鮮問題戦後資料(第1巻)』、日本国際問題研究所、1976年、511頁。以下、軍事停戦協定からの引用はすべて、この文献による。

⁴³ “John Foster Dulles at Senate Committee on the Mutual Defense Treaty with Korea (Hearings 83rd Congress 2nd)”

この条約によって韓国に駐留していた米地上軍はテイラー(Maxwell D. Taylor)中將を司令官とする米第8軍を主体としていたが、これも東京の国連軍司令部および米極東軍司令部の指揮下にあった。しかも、米第8軍司令部も1954年に11月20日、いったんは米極東軍司令部と統合されることになる⁴⁴。したがって、北朝鮮が対南武力行使を敢行した場合、在日米軍と同様に在韓米軍も国連軍の名の下に、戦闘行動を開始することになる。また、韓国軍に対する作戦指揮権も国連軍司令官に移譲されたままの状態にあり、韓国軍も国連軍司令部の統一指揮下で戦闘を行うことはいうまでもない。

米韓相互防衛条約が韓国の「局地防衛」に特化された集団防衛条約であったことはすでに述べたが、日米安保条約の「極東条項」の相応部分が朝鮮半島を念頭におく「地域防衛」としての集団防衛条約であったこと、ならびに、日本が「吉田・アチソン交換公文」を根拠に国連軍の韓国での行動を支援していたことを考えると、日米安保条約と米韓相互防衛条約は、国連軍を媒介にして連動する関係にあったといつてよい。確かに、ここで日本の保安隊は直接戦闘行動に参加することはないが、在韓米軍、在日米軍、韓国軍の3軍が、国連軍の指揮下で渾然一体となる構造が生まれたのである。

4. 国連軍司令部ソウル移転と日米安保改定—国連軍の権能と事前協議制

1) 軍事停戦協定第5条と国連軍地位協定第24条—国連軍司令部ソウル移転の決定

「吉田・アチソン交換公文」により、国連軍の展開に日本の施設と役務を提供することが日米間の文書によって正当化された後も、それですべての問題が解決したわけではなかった。確かにその当時、国連軍司令官が東京の米極東軍司令官を兼ねていた関係上、これらの文書によって、国連軍を指揮する米軍が日本の施設、役務を必要とした場合、「吉田・アチソン交換公文」と日米安保条約の「極東条項」により、在日米軍基地を使用することができた。しかし、これらの文書だけでは、米軍以外の国連軍構成国の軍隊が日本の施設と役務を必要としたとき、在日米軍基地を使用するのは困難が伴った。したがって、日本に国連軍司令部が置かれている間、米軍以外の国連軍構成国の軍隊が在日米軍基地を使用することを容易にするためには、日米間の取り決めとは別に、日本と国連軍との間の取り決めがあることが望ましいと考えられた。

この状況は、軍事停戦協定署名の後も同様であった。軍事停戦協定は双方の軍司令官が関係国政府に対し「一層高級な政治会議を開催してすべての外国軍隊の朝鮮からの撤退、朝鮮問題の平和的解決その他の諸問題を交渉により解決するよう勧告」(第4条第60項)していたものの、「双方が互いに受諾できる修正および補足によるか、または双方の間の政治的手段による平和的解決のための適当な協定によって明確に取替えられるまで効力を有する」(第5条62項)と記し、「一層高級な政治会議」が軍事停戦協定を別の取り決め—平和協定を意味する—toに代替しない限り、有効であることを明言していた。また、軍事停戦協定が「一層高級な政治会議」が実現した

Session, January 13, 1954),”The United States House of Representative, Committee of Foreign Affairs, Collective Defense Treaties, Washington D. C. Government Printing Office, 1967. 渡辺・星野、前掲論文、64頁。

⁴⁴ “History of the Eighth United States Army” [http://8tharmy.korea.army.mil/Eusapages/History.htm].

としても、米韓両国はその後間もなく米韓相互防衛条約の署名を経て、外国軍撤収の問題等をめぐって難航が予測されていた。事実、軍事停戦協定がいう「一層高級な政治会議」は、ジュネーブ会議(1954年4月26日～6月15日、朝鮮問題討議)として実現したものの、外国軍の駐留問題等で決裂し、軍事停戦協定が平和協定に代替する可能性は乏しくなっていた。

上述のとおり、軍事停戦協定が有効である限り、北朝鮮による対南武力行使は、新たな戦闘行動の開始ではなく、朝鮮戦争における戦闘行動が再開することを意味する。軍事停戦協定の署名と同時に、米国を含む国連軍構成国16カ国がワシントンで宣言を発表したが(以下、「ワシントン宣言」と略記)、そこでは軍事停戦協定を遵守する意思とともに、「新たな武力行使が発生し、国際連合の原則に挑戦する事態が生じたときには、世界平和のために再び団結しこれに直ちに對抗する」意思も確認されていた。「ワシントン宣言」にいう「新たな武力攻撃(renewal of armed attack)」とは、「停戦への違反行為(a breach of the armistice)」に他ならず、それが朝鮮戦争の再発を意味することはいうまでもない⁴⁵。また、米国は軍事停戦協定が北朝鮮によって破られた際、韓国軍の戦闘行為との一体化を図るためにも、韓国軍に対する作戦統制権を保持する国連軍司令部を維持し、それを構成する諸国の軍隊の機動力を保持する必要があった。米国はそれが同時に、「ワシントン宣言」の実効性を維持する上でも不可欠と考えたに違いない。

このような経緯を経て、1954年2月19日に署名された国連軍地位協定は、日米安保条約の「極東条項」と「吉田・アチソン交換公文」とで正当化された国連軍に対する日本の支援を継続するための取り決めであった。実際、国連軍地位協定はその前文で「吉田・アチソン交換公文」が有効であることを確認した上で、「国際連合の軍隊は、日本国における施設(当該施設の運営のため必要な現存の設備、備品および定着物を含む)で、合同会議を通じて合意されるものを使用することができる」(第5条第1項、括弧内も引用文)と記していた。また、そこでは国連軍の名の下に、「合同会議を通じ日本国政府の同意を得て、日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約に基づいてアメリカ合衆国の使用に供せられている施設及び区域を使用することができる」(同第2項)と記していたのである。ここで署名したのは日本側からは岡崎勝男外相、米国からはパーソンズ(Graham J. Parsons)駐日米次席大使の他、「朝鮮に軍隊を派遣している政府」として、カナダ、ニュージーランド、英国、南アフリカ、オーストリア、フィリピン、フランス、イタリアの8カ国の代表が署名していた(ただし、フランスは1954年4月12日、イタリアは同年5月19日に署名)。「ワシントン宣言」には国連軍を構成した16カ国のすべてが署名していたのに対し、国連軍地位協定への署名国はその約半数となるが、これらの国々は国連軍地位協定により、日本との個別の取り決めがなくとも、在日米軍基地を使用することが可能となった。

なお、国連軍地位協定は国連軍の日本からの撤退の条件として、「すべての国際連合の軍隊は、すべての国際連合の軍隊が朝鮮から撤退していなければならない日の後90日以内に日本国から撤退しなければならない(以下、略)」(第24条)とした上で、「すべての国際連合の軍隊が第24条の

⁴⁵ “Sixteen-Nations Declaration on Korea Issued at Washington, July 27, 1953,” Se-jin Kim(ed.), op. cit, p.172. ただし、この宣言はその武力行使が「朝鮮の領域内(within the frontier of Korea)に限定されない」可能性を盛り込んでいたため、「拡大制裁宣言(Greater Sanction Declaration)」とも呼ばれる。

規定に従って日本国から撤退しなければならない期日に終了する」(第25条)と記していた。この条文にいう「国際連合の軍隊」が意味するのは、国連軍地位協定自体が、国連軍を構成した米軍以外の軍隊が在日米軍基地を使用することを取り決めたものであったことから、米第8軍を指しているとは考えにくい。それは米軍以外で国連軍を構成し、なお韓国に留まっていた軍隊を指すものと考えられる。軍事停戦協定署名直後の1953年8月16日、デンマーク軍が韓国から撤収したのを最初に、同年10月25日にはフランス軍も撤収し、同年11月は南アフリカ共和国軍もそれに続いたが、国連軍地位協定署名時点では、オランダ軍、ベルギー軍、ルクセンブルグ軍などが韓国に駐留していた⁴⁶。翻れば、これらの軍隊は韓国に駐留している間、在日米軍基地を使用することができることになる。

さらに、国連軍地位協定が署名された後、米国では日本にあった国連軍の権能をソウルに移転することが計画されていた。それに伴い、それまで韓国に駐留していた米軍以外の国連軍構成国軍が撤収していった。上述のとおり、米第8軍司令部は1954年11月20日に、いったん米極東軍司令部と統合されるが、1955年6月26日はソウルに移転した⁴⁷。これをうけ、1956年7月2日に国務省・国防総省合同会議で国連軍司令部のソウル移転が決定されたのである⁴⁸。その決定は極東軍司令部を解体して太平洋統合軍司令部に統合することと同時に下されており、指揮体系の簡素化の一環とみるのが一般的である。すでに指摘されているように、米極東軍司令部と米太平洋軍司令部が指揮体系の上で重複しており、それを改善することは当時の米軍にとって大きな課題であった。

しかし興味深いことに、その間、韓国に駐留していた国連軍構成国軍のいくつかは撤収していた。1954年12月6日、オランダ軍が撤収したのを始め、ベルギー軍およびルクセンブルグ軍(1954年12月30日)、フィリピン軍(1955年6月3日)などが撤収し、国連軍司令部のソウル移転が決定された1956年7月の時点で韓国に駐留していたのは、米軍を除けば、カナダ軍、エチオピア軍、英国軍、ニュージーランド軍、トルコ軍、タイ軍の6カ国の軍隊を残すのみとなった。

国連軍司令部をソウルに移転する決定が、米極東軍司令部の解体と関連していたことは疑念の余地はない。しかし、この決定が米軍以外の国連軍構成国軍が撤退していったことと無関係とは考えにくい。国連軍地位協定が明記しているように、すべての国連軍が韓国から撤収すれば、日本から国連軍の権能が失われることになり、米軍以外の国連軍構成国軍が在日米軍基地を使用することもできなくなる。軍事停戦協定後、これらの軍隊が韓国から撤収するのは避けられないとして、韓国に国連軍の権能を残しておく必要があった。そうすることで、たとえ米軍以外の国連軍構成国軍の軍隊がすべて撤収したとしても、国連軍地位協定は存続する条件を維持しようとしたのであろう。

⁴⁶ これ以降、国連軍を構成した米軍以外の軍隊が韓国から撤収した日時の引用は、서울新聞社編著『駐韓美軍30年』、서울、杏林出版社、307～308頁による。

⁴⁷ “History of the Eighth United States Army,” op. cit.

⁴⁸ 李鍾元、前掲書、69頁。

2) 在日米軍削減と日米安保改定交渉の始動—国連軍権能の日本残留

しかし他方、国連軍地位協定を存続させる上で、もう一つの条件は国連軍司令部がソウルに移転することで、日本からまったく国連軍の権能を失ってはならないということであった。そもそも国連軍地位協定の前文が、国連軍が「日本国の領域から撤退するまでの間日本国におけるこれらの軍隊の地位及び日本国においてこれらの軍隊に与えられるべき待遇を定める」と記している以上、日本から国連軍の権能がなくなれば、「国際連合の軍隊が朝鮮から撤退」するのを待たず、国連軍地位協定は事実上失効することになる。そうなれば、朝鮮戦争が再発した場合、国連軍の権能は韓国にのみ限定されることになり、朝鮮戦争のときのように、在日米軍が国連軍という形で韓国での戦闘行動に加わることは困難となる。

また、対日平和条約と日米安保条約の署名によって、日米間の文書となった「吉田・アチソン交換公文」も、本来は国連軍司令部が米極東軍司令部を兼ねる形で東京に存在していたことを前提としていた。国連軍地位協定が事実上失効し、「吉田・アチソン交換公文」も形骸化した上で、朝鮮戦争が再発すれば、韓国防衛のために在日米軍を使用することができる根拠は、日米安保条約の「極東条項」を残すのみとなる。しかし、それは日本に強い「巻き込まれ」の懸念を植えつけ、米国のこれに配慮すれば、韓国に「見捨てられ」の懸念をもたらすことになる。

しかもこの時期、米極東軍司令部の解体とともに、その指揮下の在日米軍陸軍2個師団が日本から撤収することが不可避となっていた。これもまた日本に「巻き込まれ」の懸念を植えつけることになった。なぜなら、国連軍司令部がソウルに移転した上で在日米陸軍が削減されれば、在日米海軍・空軍は日本防衛のためではなく、まさに朝鮮半島を含む「極東」における武力衝突の発生に対処するために駐留しているとの認識を生むからである。事実この時期、駐日米大使館が国務省に送付した覚書(1956年9月24日付)は、「国連軍司令部の韓国移転に伴い、国連軍司令部が日本の米軍司令部と分離されることで、在日米軍の施設と活動が日本防衛自体ではなく、主として国連軍司令部、あるいは韓国軍に対する支援のためと日本人が同一視してしまう恐れが強い」⁴⁹として、日本の「巻き込まれ」の懸念に配慮するよう国務省に促していた。さらに、グリーン(Marshall Green)国務次官補は、在日米軍の撤退が韓国にとっては「逆効果」をもつことを指摘した上で、それが在韓米軍に対する兵站上の支援を奪い、さらには在韓米軍も削減されるのではないかと予測を生むと指摘した上で、紛争再発の際の韓国の抑止力を落とすことについて懸念を表明していた⁵⁰。したがって、米国は在日米軍が韓国防衛のために使用されるかもしれないという日本の「巻き込まれ」の懸念に配慮しつつ、それが韓国の「見捨てられ」の懸念をもたらさないような取り決めに考えなければならなかったのである。

これに加え、1957年2月の岸政権の発足後、米国は日米安保条約の改定という新たな課題を抱え込むことになった。もとより、日米安保条約の改定はその1年半ほど前、(第1次)鳩山一郎政権の

⁴⁹ “From American Embassy, Tokyo to the Department of State, Washington, ‘Japanese Defense,’ September 24, 1956,” 石井修・小野直樹監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 VII 日米外交防衛問題 1956年(補遺/国家安全保障会議公式政策文書)第4巻』、柏書房、1999年、276頁。

⁵⁰ “Reconsideration of the United States Military Position in Japan,” December 21, 1956, Attached Memorandum by Marshall Green, From Mr. Parsons to Mr. Sebald,” 同上、380頁。

重光葵外相とダレス国務長官との会談で提起されていた。しかし、重光の提案は、日米安保条約を相互防衛条約とし、当面在日米軍の基地使用を制限する、さらに6年以内に米軍の全面撤収をなど、ダレスには到底受け入れられるものではなかった⁵¹。岸自身は石橋湛山内閣の外相に就任した当初から安保改定の意思を固めており⁵²、政権発足に際して安保改定をその目標に掲げ、早くも政権発足から4ヶ月後に訪米することになった。もちろん、岸の訪米は重光・ダレス会談を踏襲したのではなく、また、それが後の安保改定に直結したわけではなかった。岸がアイゼンハワーとダレスに求めたのは、日米安保条約の「再検討」であり、必ずしも改定ではなかった。しかし、重光がダレスに提示した安保改定案の中で、韓国、台湾での武力衝突があっても自動的に在日米軍基地を使用することを制限することを提案したことは、後の日米安保条約の改定交渉、とりわけ韓国「戦時」との関連で大きな問題を提起するものであった⁵³。

ここで指摘すべきは、岸の訪米(1957年6月16日～7月1日)に合わせるかのように、解体間近の米極東軍司令部と米陸軍省の間で、国連軍司令部のソウル移転に関して公電が交わされていたことである。そして、そこでは国連軍司令部がソウルに移転するにしても、日本からその権能のすべてが失われることについて懸念が表明されていたのである。例えば、米極東軍司令部は、奇しくも岸が訪米のため日本を発った日付(1957年6月16日)で米陸軍省に打電し、岸との交渉において留意すべき点を列挙しつつ、国連軍司令部のソウル移転との関連で国連軍地位協定に注意を喚起していた。刮目すべきは、この電報が国連軍司令部のソウル移転が予定されていた1957年7月1日後も、「国連軍地位協定を維持するために日本に国連軍司令部(後方)を設置することが必要である」(括弧内も引用文)と勧告していたことである。もちろん、そこでも岸がこれを容易に受け入れないことは指摘されていた。しかしこの電報は、国連軍の後方司令部を日本に設置することが、国連軍地位協定との関連で米国が享受している特権を維持し、ソウル移転後の国連軍司令部に対して必要な支援を提供するためにも、交渉上の基礎となると述べつつ、国連軍地位協定が失効すれば、「韓国における緊急事態が発生し、国連軍基地として日本(の米軍基地)を使用しなければならない時には、同様の地位協定のために改めて交渉し直さなければならない」(括弧内は引用者)⁵⁴と警告していたのである。

さらに岸の訪米中、米陸軍省は米統合参謀本部覚書 JCS-2180/101(「在日米軍の削減」)について、「陸軍は韓国および日本における兵力を支援する兵站能力を日本に保持」するとの一文を挿入することを勧告した。その理由として米陸軍省は、「韓国における兵力に対する日本からの支援が断絶すれば、その兵力を支援するため備蓄と兵站支援のための施設が韓国内に提供されなければならない」ことを挙げ、「その兵力増強のための費出を避けるには、(備蓄と兵站支援)機能が日本にも保持される必要」があり、「武力衝突の再発の際には韓国における兵力を支援するた

⁵¹ 重光・ダレス会談の詳細については、坂元、前掲書、第3章「安保改定構想の挫折」を参照。

⁵² 原彬久編『岸信介証言録』、毎日新聞社、2003年、117頁。

⁵³ 坂元、前掲書、159頁。

⁵⁴ “From CINCFE TOKYO JAPAN to DEP TAR WASH DC, June 16, 1957,” 石井修・小野直樹監修『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 1953-1961年 第6巻』、柏書房、2000年、176～177頁。

め、その機能が継続することが求められる」と主張していた⁵⁵。このように、ここで強調されていたのは在韓米軍に対する在日米軍が兵站上支援を継続する必要性であった。それを保障していたのが日本における国連軍司令部の存在であったとすれば、ここで米陸軍省は、国連軍司令部のソウル移転後も日本にその権能を残すことを求めていたといつてよい。

かくして1957年7月1日、岸の帰国に合わせるかのように、米極東軍司令部が解体されるとともに、1950年以来東京に設置された国連軍司令部はソウルに移転し、それまで東京に掲げられていた国連軍旗も下ろされた。この日、それまで米極東軍司令官および国連軍司令官の任にあったレムニッツァー (Lyman L. Lemnizer) 大將は国連旗を受け取り、それを米第8軍司令官のデッカー (George H. Decker) 大將に引き渡すため韓国に向かった。これに伴い、在日米軍は米第5空軍司令官のスミス中將 (Fredrick H. Smith) が指揮することになり、デッカー在韓米軍司令官が国連軍司令部司令官と米8軍司令官を兼ねることになった⁵⁶。

この結果、国連軍司令部のソウル移転後も、後方司令部 (Rear Headquarter) を擁するキャンプ座間、および横須賀海軍基地、佐世保海軍基地に加え、在沖繩米軍についても嘉手納空軍基地、普天間海兵隊基地、ホワイト・ビーチ海軍基地に国連軍基地の権能を残すことになった。このうち、在沖繩米軍の三つの基地について沖繩返還までは日米安保条約の適用を受けていなかった。また、ここに在日空軍の主要基地の一つである三沢空軍基地は入っていないが、三沢基地は対ソ制空権の確保を主な任務とするもので、本土にある四つの基地は兵站上、日米安保条約「極東条項」に該当する事態に対応する上で必要な在日米陸・海・空軍の主要基地のほぼすべてを網羅していたといつてよい。また、あえて在日米軍基地に国連軍の機能を残した背景に、米第8軍が地上軍であり、在日米 (国連) 軍を空海軍主体にするという軍事的配慮があったことも確かであろう。そうだとすれば、この決定は、国連軍司令部がソウルに移転された後も、国連軍の権能が韓国と日本に跨っていたことになる。

3) 事前協議における韓国「戦時」—NSC-6008/1 採択への過程

岸の訪米に合わせて、国連軍司令部のソウル移転後も米国が日本にあえて国連軍の権能を残したことが、その後の日米安保条約の改定交渉で大きな争点となったことは疑いの余地はない。とりわけ、「極東条項」との関連でいえば、軍事停戦体制にある韓国が武力行使を受けた場合、朝鮮戦争と同様、日本を拠点する戦闘行動は不可欠となる。それに応戦する在日米軍の行動に日本が要求していた発言権を認めると、米極東軍司令官が国連軍司令官を兼任している限り、「吉田・アチソン交換公文」で確認されたような形では日本がその施設と役務を国連軍に提供することは困難となる。したがって、日米安保改定にあたって米国は、「極東条項」に該当する事態が発生した際の在日米軍の行動に日本の発言権を認めつつ、それを「吉田・アチソン交換公文」と両立すると

⁵⁵ “Reduction of U. S. Forces in Japan (U) (DM-197-57), June 26, 1957,” 同上、280 頁。

⁵⁶ “History of the Eighth United States Army” [http://8tharmy.korea.army.mil/Eusapages/History.htm]. レムニッツァーとデッカーの経歴については、see, “Lyman Louis Lemnitzer,” “George H. Decker,” in William Gardner Bell, *Commanding Generals and Chiefs of Staff, 1775-1995: Portraits & Biographical Sketches of the United States Army's Senior Officer*, Washington D.C.: Center of Military History, United States Army, 1997.

いう課題を背負うことになった。

それがいかに困難な課題であったかは、条約改定過程にも示されていた。条約改定過程の詳細は措くとして、米国側は「内乱条項」など旧日米安保条約にあった日本の主権を制限する条項を撤廃することに抵抗は示していなかった。しかしその関連で、在日米軍の配備と使用についてどの程度日本の発言力を認めるかについての米国の姿勢は検討の必要がある。例えば1958年10月4日、マッカーサー(Douglas MacArthur II)大使は、岸、藤山外相らに条約改定案を提示したが、その中には「太平洋地域におけるいずれか一方の締約国に対する武力攻撃が、自国の平和及び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ように行動することを宣言する」⁵⁷との文言が示されていた。この文言は米韓相互防衛条約第3条と酷似しており、この時点で米国側は日本への武力攻撃が起きた事態と旧日米安保条約の「極東条項」に該当する事態を峻別しようとは考えていなかったといえる。

しかし、ここで改めて強調すべきは、マッカーサー大使が上の条約改定案に加え、「米軍及びその装備の日本への配置並びに緊急事態における在日基地の作戦的使用は相互の協議事項とする趣旨の文書」と「朝鮮半島において国際連合の行動に従事する国連加盟国がその軍隊を日本国内及びその附近において支持することを容認する、いわゆる吉田・アチソン交換公文の継続に関するもの」という二つの文書を同時に示していたことである⁵⁸。前者の文書に言及された「緊急事態における在日基地の作戦的使用」とは、米軍とその装備の「日本への配置」と区別されていたことから、ここでいう「緊急事態」とは、「極東条項」に該当する事態を指していると考えられる。この文書がそれを日本との「協議事項」としていたことからいえば、マッカーサー大使は「極東条項」に該当する事態が発生した際の在日米軍の基地使用について日本の発言権を認め、日本の「巻き込まれ」の懸念に配慮する立場をとっていたと考えてよい。

ところが、ここで「極東条項」に該当する事態を韓国「戦時」に限定して考えた場合、上述のとおり、米国が日本の「巻き込まれ」の懸念に配慮すれば、米国は「阻まれ」の懸念を抱えることになり、韓国側に「見捨てられ」の懸念をもたらすことになる。確かに、「協議」は必ずしも「合意」を意味しない。「極東条項」に該当する事態が発生したとして、米国側が提起する「協議」に日本側が「合意」しなくとも、軍事的な判断から米国が在日米軍基地を使用することもありえよう。その場合、米国は在日米軍からの展開を「阻まれ」ることなく韓国を支援でき、その結果韓国は「見捨てられ」ることは免れる。しかし他方、それは日本が韓国「戦時」に「巻き込まれ」たことを意味し、その後の日米間の同盟管理に大きな障害をもたらすかもしれない。したがって、米国は日本が「協議」に「合意」しなくとも、韓国「戦時」に際して、在日米軍基地を使用できる「名分」を必要とし、それによって日米間で想定される同盟管理上の障害を極小化しようと考えていたといえてよい。事実、マッカーサー大使による条約改正案を遡る1957年1月24日、パーソンズ北東アジア局長はロバートソン(Walter Robertson)極東問題担当国務次官補に送った覚書で、「日本が米国に対して日本の領土を中継

⁵⁷ 田中、前掲書、176頁。

⁵⁸ 同上、176～177頁。

地かつ作戦基地として使うことを認めるかどうかは、現在の政治姿勢からみて確実ではない⁵⁹と記し、日本によって在日米軍の展開が「阻まれ」ることへの懸念を表明していたのである。

したがって、このときマッカーサー大使が提示したい一つの文書、「朝鮮半島において国際連合の行動に従事する国連加盟国がその軍隊を日本国内及びその附近において支持することを容認する、いわゆる吉田・アチソン交換公文の継続に関するもの」は、米国が「吉田・アチソン交換公文」を継続することで、韓国「戦時」において在日米軍の展開が「阻まれ」ない「名分」としようとする米国の意図をよく示していた。さらに、「吉田・アチソン交換公文」が日本からの国連軍の展開を追認する文書であったことを考えると、ここでマッカーサー大使は、国連軍のソウル移転後も日本に残した国連軍の権能を根拠に、「吉田・アチソン交換公文」が依然として効力を有していると主張したに違いない。さらに、マッカーサー大使は、それを韓国「戦時」の際の在日米軍の展開を保証する「名分」にしようとしたと考えられる。

もとより、それに日本が抵抗したことは容易に想像できる。マッカーサー大使が国務省に送った電報(1959年5月8日)では、藤山外相が「吉田・アチソン交換公文」について、「日米間で合意されている事前協議なしに米軍の戦闘作戦の基地として日本国内の施設・区域を使うことを認めていると解釈すべきではない⁶⁰と発言したことが記されていた。しかし興味深いことに、マッカーサー大使は「日本の提案はわれわれが必要とする保証を与えるものであり、得られる最善のものなので、受け入れることを強く勧告する⁶¹と報告しており、その後日本側が米国側の主張に対して何らかの妥協案を提示したことが示唆されている。また、後にハーター国務長官が日米安保条約の改定に際して議会に対する説明に用いた資料(Congressional Briefing Book)には、1959年6月20日にマッカーサー大使と藤山外相の間で日米安保改定について詳細な議論があったことが記されていた。その詳細は依然として不明であるが、そこでは「すでに前もって完了している事前協議の取り決め」に言及されていた。これは「朝鮮覚書(Korea Confidential)」と呼ばれる非公開の取り決めであるが、これはそれ以前に日本側が提示した妥協案が米国にも受け入れられたほか、それが事前協議制に関連していることが示されていた⁶²。「朝鮮覚書」は、改定後の日米安保条約第6条と事前協議制の導入を明記した「岸・ハーター交換公文」の基盤となったと考えられる。さらに、米国が韓国「戦時」における在日米軍使用の「名分」として、「吉田・アチソン交換公文」に触れていたとすれば、「朝鮮覚書」はまた、「吉田・アチソン交換公文に関する交換公文」についての日米共通の理解に触れていたに違いない。

「朝鮮覚書」後、日米安保条約が改定されるまでの交渉過程の詳細については不明な部分が多い。しかし、ここで取り上げるべきは、日米安保条約の改定後、国家安全保障会議企画部が1960年5月20日付けで、同年6月2日に開催される国家安全保障会議に提出した「米国の対日政策」と題する文書である。その第15パラグラフでは、事前協議について「米国は中距離、長距離ミサイル

⁵⁹ 外岡秀俊・本田優・三浦俊章『日米同盟半世紀—安保と密約』、朝日新聞社、2001年、560頁。

⁶⁰ 同上、561頁。

⁶¹ 同上、561頁。

⁶² 同上、554～555頁。

を含む核兵器の導入、および日本防衛に直接関連しない軍事的な戦闘作戦を(在日米軍) 基地から行う事前に、在韓国連軍への攻撃に即応するための戦闘行動を除いて、日本と協議することを約している」(傍点、括弧内は引用者)とされ、「在韓国連軍への攻撃」に対しては、「兵站および来援(staging)のための日本との協議は必要とされない」⁶³と述べられていた。

ソウルに移転した国連軍司令部の司令官が在韓米軍司令官を兼務していたため、「在韓国連軍への攻撃」とは、とりも直さず在韓米軍への攻撃を意味し、国連軍司令部司令官が韓国軍に対する作戦統制権をもつ以上、その指揮に従って韓国軍も応戦することになる。この文書に示されていたのは、その際在日米軍のうち国連軍の権能をもつ七つの基地には国連軍司令部の指揮体系に入り、その戦闘行動は日米安保条約の事前協議制に優越するということである。翻れば、韓国「戦時」は事前協議制の例外として扱われていたことになる。興味深いことに、この文書には以下のような文言が加えられていた。「実際のところ、日本は、韓国防衛との関連で(朝鮮半島における)武力衝突が日本の安全に死活的な脅威を及ぼすと確信しない限り、(在日米軍から)戦闘行動が行われることに恐らくは同意することはないであろう。さらに、日本が核兵器の導入に同意することもまずありえない。日本自身に対する直接に脅威、あるいは共産主義者の侵略による韓国陥落を阻止するための最終手段というような極端な緊急事態が生じない限り、日本は在日米軍にから核攻撃を行うことにも同意しないであろう」(傍点、括弧内は引用者)。

ここで指摘されているのは、韓国が「戦時」に陥った際、日本がそれに対応することが日米安保条約の第6条がいう「日本国の安全に寄与」と判断せず、在日米軍を戦闘行動の発進基地として使用することについて事前協議に否定的に対応する可能性であった。それは、米国側に「阻まれ」の懸念が生じることを意味する。それを払拭しようとするれば、予め韓国「戦時」を事前協議の対象から外す取り決めが必要となる。上の文言に示されているように、その取り決めは韓国「戦時」の際に在日米軍が戦闘行動の発進基地として使用されることだけではなく、そこからの核攻撃も含まれていたことが示唆されていた。

さらに、この文書の第41パラグラフでは、事前協議が必要な場合が列挙されながらも、その後段部分の約15行が黒塗りにされているが、その文書は国家安全保障会議で検討され、1960年6月11日にそのまま NSC-6008/1として採択された。その第41パラグラフ部分をみると、以下のような記述がある。「(事前協議は)日本が当事者ではなく、その領域外で起きた紛争に対して在日米軍から米軍が軍事的戦闘行動を行うとき、以下のサブパラグラフ(C)に示されるものを除き、行われる。また、(事前)協議において日本政府の意思に反する行動をとることを避けるため、大統領によって明確に承認された場合を除く。(C) 在韓国連軍への攻撃による緊急事態が生じた場合には、国連軍統一司令部の下にある在日米軍は、軍事停戦協定に違反して行われた武力攻撃を韓国における国連軍が撃退できるよう、日本にある施設と区域を即座に使用する」(傍点、括弧内は引用者)⁶⁴

⁶³ “National Security Council, U. S. Policy toward Japan, May 20, 1960,” 石井修・小野直樹監修、前掲、『アメリカ統合参謀本部資料 第6巻』、220頁。以下、この文書からの引用は、この文献による。

⁶⁴ 「米国家安全保障会議文書第6008号の1『アメリカの日本に対する政策』(1960年6月11日)」前掲『日米関係資料集』、515頁。なお、この文書についてはすでに坂元が取り上げ、本稿とほぼ同様の解釈を下している(坂元、前掲書、258～259頁)。ただし、本稿の引用部分は坂元のものとは若干異なっており、訳文も筆者独自のものである。

一。

この一文は、韓国「戦時」が事前協議の例外となるだけでなく、その際、在日米軍が戦闘行動の発進基地として使用される根拠が国連軍の権能にあったことを示している。国連軍司令部のソウル移転を前後する時期、米極東軍司令部と米陸軍省が在日米軍による国連軍司令部への支援を保障するため、国連軍の権能を日本に残す必要性を訴えたことはすでに述べたが、この一文はそれが国家安全保障会議文書として裏づけられたことを意味する。この文書の内容から逆算すれば、上述の藤山・マッカーサー会談で交わされた「朝鮮覚書」にも、在日米軍の国連軍としての権能との関連で、韓国「戦時」を特殊に扱うことについて何らかの言及があったに相違ない。また、NSC-6008/1の採択をうけ、同年8月19日にはキャンプ座間の国連軍後方司令部に駐在する国連軍連絡将校に覚書が送付されたが、そこでは上に示した NSC-6008/1の第41パラグラフのサブパラグラフ(C)の内容が明記されていた⁶⁵。

かくして、日米安保条約改定に際して事前協議制が導入されながらも、韓国「戦時」をその中で例外として扱うことで、米国は自らの「阻まれ」の懸念を解消した。したがって、韓国「戦時」に限っては、在日米軍の展開について日本の発言権はもっていないことになる。その措置が、藤山・マッカーサー会談で交わされた「朝鮮覚書」の内容と関連しているとすれば、それは日米間での「密約」を意味する。岸は日米安保改定直後の国会答弁で、韓国「戦時」の際も事前協議の対象となると明言していたが、NSC-6008/1に関する上の解釈は、日本の発言力が保証されるとする事前協議制の「顕教的」解釈とは別次元の「密教的」解釈といつてよい。

5. 日韓国交正常化交渉と国連軍の権能—「付け込まれ」の懸念の緩和

1) 日米安保改定後の韓国「戦時」—「三矢作戦計画」と日韓国交正常化

日米安保条約の改定と事前協議制の導入によって、日米安保関係における韓国「戦時」を位置づけは定まった。そのとき、韓国は李承晩政権の崩壊を目前とした混乱期にあったが、その後成立した張勉民主党政権は、対日政策については概ね李承晩政権を継承した上、短命であったがゆえに、日韓国交正常化交渉に大きな進展はなかった。しかし、翌1961年5月、朴正熙が軍事クーデタを成功させて以降、「金・大平メモ」(1962年11月)を含み、日韓国交正常化交渉は本格的交渉に入ることになる。日韓安保関係を考える上で、日米安保条約の改定と事前協議制の導入以降、日本の防衛当局が進展する日韓国交正常化交渉を背景に、韓国「戦時」を念頭にいかなる日米共同作戦計画を構想していたかを知ることは、国交正常化以降の日韓安保関係をみる上で不可欠の作業となる。

もとより、日米間に防衛協力計画が皆無であったわけではない。すでに指摘されているように、1955年から日米統合緊急事態計画が作成され、在日米陸軍、海軍、空軍とそれに対応する各自

ることを断っておく。また、坂元は上述の1960年5月20日の文書には触れていない。

⁶⁵ “Memorandum for the U. S. Liaison Officer to the United Nations Command, August 19, 1960,” 石井修・小野直樹監修、前掲書、『アメリカ統合参謀本部資料 第6巻』、271頁。

衛隊の間で毎年改定されていた⁶⁶。この計画は当時の日米関係で唯一存在した共同防衛計画であるが、この文書を発掘した我部政明がいうように、これは改定後の日米安保条約第5条を念頭においた計画であり⁶⁷、ここでいう「緊急事態」とは日本—もしくは在日米軍—が直接武力攻撃を受けた場合と考えるとよい。しかし、改定後の日米安保条約が第5条とは別に、第6条として韓国「戦時」を含む「極東における国際の平和と安全」に関わる事態を想定していた以上、それ以前の第5条を想定した日米共同防衛計画がその後、韓国「戦時」をいかに捉え、それを事前協議制との関連でいかに位置づけていたかが検討されなければならない。

日米安保条約第5条を想定した日米共同防衛計画が第6条をも想定したものに拡大する契機となったのは、1962年8月の第2回日米安保協議委員会であった。ここで日米双方は、日韓国交正常化に伴う安全保障問題を議論し⁶⁸、翌1963年2月には、日米間に防衛研究グループが極秘に設置され、そのなかで第6条を想定した日米共同防衛計画が構想された。さらに、同年3月31日には、日米了解事項として両国間で調整される軍事作戦計画の作成が着手されたという⁶⁹。冒頭に触れた「三矢作戦計画」は、以上のような日米安保条約改定後、日韓国交正常化交渉が進展したのを背景に作成されたのである。

防衛庁はこの計画の作成にあたり日米安保条約改定後の日米共同防衛計画のあり方について、「基礎研究」および実践的な「状況下の研究」を別個に行った上で合同研究を実施したという。「三矢作戦計画」が韓国「戦時」を念頭においた計画であったことを想起するとき、「基礎研究」に含まれた「対米関係事項」は、日本の防衛当局者が事前協議制との関連で韓国「戦時」をいかに捉えていたかを部分的にせよ示している。また、「状況下の研究」は事実上のシミュレーション研究といつてよく、これを検討することで日本の防衛当局が韓国「戦時」に際して米軍の展開はもとより、自衛隊の役割をいかに想定していたかを知ることができる。

韓国「戦時」と事前協議制について、日米外交当局間には在日米軍の国連軍としての権能を根拠に、それを事前協議の対象外とする「密教的」解釈が成立したことは上述の通りであるが、少なくとも公表された「三矢作戦計画」には、意外なことに在日米軍基地の国連軍の権能を強調した個所は特に見当たらない。「基礎研究」の「対米関係事項」は、「朝鮮戦争と日本防衛作戦との関係」との項目を挙げ、「朝鮮戦線における自由陣営の早期勝利」のため「在日米軍基地の日本本土よりする戦闘作戦行動の許容を含むあらゆる対米作戦協力を積極的に展開し、もって朝鮮戦線における米軍の勝利を早めることが唯一の波及限定策である」と記していた。また、ここでは指揮体系についても、「在日米軍の朝鮮戦線に対する支援活動はハワイにある太平洋各軍司令部の作戦指揮(統制)の線を通じて実施される」(括弧内も引用文)とされ、国連軍司令部には触れられていな

⁶⁶ 我部政明「日米同盟の原型—役割分担の模索」日本国際政治学会編『国際政治・東アジアの地域協力と安全保障』第135号(2004年3月)、50～51頁。

⁶⁷ 同上、51頁。

⁶⁸ 『東京新聞』1962年10月1日。林茂夫「日米防衛協力」指針と『統合防衛研究』林茂夫『有事体制シリーズ2 全文・三矢作戦研究・付日米防衛協力のための指針』、晩聲社、1979年、8頁。

⁶⁹ 我部、前掲、「日米同盟の原型」、51頁。

かった⁷⁰。

しかも、「基礎研究」の部分では、韓国「戦時」における米第7艦隊の予想される作戦の実施について、「佐世保および横須賀を作戦基地として使用する公算が極めて大きい」⁷¹とされてはいたが、これら二つの基地が国連軍の権能を有していることには触れられていなかった。「状況下の研究」においても、「米軍の要請があった場合は、核兵器の我国への持込みを除いては、全面的に包括合意を与える」としつつも、「公文（『岸・ハーター交換公文』を指す）による事前協議事項についてはその都度通知を求める」⁷²（括弧内は引用者）と記し、韓国「戦時」と事前協議制との関連については、概ね「頭教的」解釈をとっていたといつてよい。

しかし翻れば、「三矢作戦計画」が米国からの事前協議を求めながらも、日本が「包括的合意を与える」としたことは、防衛庁はこの計画の作成にあたって、韓国「戦時」に際して日本側の「巻き込まれ」の懸念よりは米国側の「阻まれ」の懸念を共有していたことになる。「状況下の研究」では、「在韓米軍司令部が（中略）国連軍として行動を開始する」ことを前提としており、「米太平洋司令官は直ちに東北アジア所在の米3軍に対して韓国救援作戦の開始を発令する」ことを想定していた。この部分でも、在日米軍の国連軍としての権能には触れられていないが、在韓米軍が「国連軍として行動を開始」した後、直ちに在日米軍を主力とする「東北アジア所在の米3軍」が「韓国救援作戦」を開始するためには、国連軍の権能を用いるのが最も容易であることは、改めて指摘するまでもない。「三矢作戦計画」は、国連軍の権能に根拠をおく事前協議制の「密教的」解釈を自覚的にとっていたわけではないが、それを必要としていたといつてよい。

また、自衛隊の役割については、「三矢作戦計画」が韓国「戦時」に対する日本の対応を一貫して、改定後の日米安保条約第6条との関連で捉えていたため、自衛隊が米軍とは独自の活動をすべきとは考えられていなかった。例えば、その「状況下の研究」では、日米安保条約第5条の適用を受けない場合—事実上、第6条事態の発動を意味する—における日米共同作戦については、第5条が発動されなければ実施できないという考え方を「融通性」がないとしながらも、防衛出動待下令以前にそれを実施することについては「問題を残すであろう」として慎重な姿勢を崩してはいなかった⁷³。

他方、このような日米共同作戦とともに、「三矢作戦計画」で重視されていたのは、日韓安保協力であった。そもそも、この計画作成の契機となった第2回日米安保協議委員会では、日韓国交正常化以降の日韓安保協力に関わる問題として、①対馬海峡共同封鎖、②バッジ・システムを韓国と連結することによる防空共同作戦、③韓国軍パイロットなどの委託養成、④韓国軍所有の兵器の修理および補給、⑤防衛駐在官のソウル派遣および自衛隊員と韓国軍人の相互交流の実現などが挙げられていた⁷⁴。そのうち、①と②は韓国「戦時」、もしくはその事態が切迫している時点で必要とされる措置であるのに対して、③から⑤は韓国「平時」にとられるべき措置である。もとより、そのう

⁷⁰ 林茂夫、前掲書、94頁。

⁷¹ 同上、96頁。

⁷² 同上、103頁。

⁷³ 同上、109頁。

⁷⁴ 同上、101頁。

ちのいくつかは、集团的自衛権の行使に関わる解釈上の問題を孕んでおり、日韓国交正常化が実現したとして直ちに実現できるとは限らない。しかし、これらの措置を日韓関係が正常化する以前に実現することもまた相当の困難を伴うであろう。「三矢作戦計画」の「状況下の研究」が「韓国情勢の推移に伴う国策要綱」の筆頭に、「自由陣営諸国との友好関係を増進し、なしうれば韓国との国交回復をはかる」⁷⁵ことを挙げていたのも当然といわなければならない。

2) 韓国の対日「付け込まれ」の懸念—対米「見捨てられ」の懸念との一体性

日米安保条約改定後、日本がその第6条との関連上、対米安保協力の枠内で韓国「戦時」と捉え、「平時」の日韓安保協力について自衛隊が独自に活動することに慎重であったのに対して、韓国が日韓国交正常化の過程で日本と同様の認識をもっていたとは考えにくい。もとより、韓国は日本との国交正常化を安保上も必須と考えていた。しかし、チャも指摘しているように、韓国は日本が日韓国交正常化の後、韓国の安全を口実に独自の軍事的役割を朝鮮半島にまで拡大することを懸念していた⁷⁶。早くも、日韓国交正常化交渉開始の2ヶ月後、李承晩がすべての外交使節代表に送付した秘密覚書にも日本が「軍隊」を朝鮮半島に派遣することに対する強い懸念が表明されていた⁷⁷。また、後にクラーク(Mark Clark)大將(米極東軍司令官兼国連軍司令官)主催の晩餐会でも吉田茂首相に対して、「再び韓国を支配しようとする日本の野望と陰謀」⁷⁸に言及していたのである。

このような韓国の懸念を「巻き込まれ」と「見捨てられ」の懸念という通常の同盟理論の概念では説明できない。あえていえば、韓国は日本に対して「付け込まれ」の懸念というべき独自の懸念を抱えていたといってもよい。この懸念が李承晩政権の崩壊後、一挙に払拭されたとは考えにくい。それは張勉政権を経て、1961年5月の軍事クーデタの後成立した朴正熙政権にも引き継がれたと考えるべきであろう。したがって、韓国にとって日本の軍事的役割をいかに極小化するかが、日韓国交正常化交渉における課題の一つとならざるをえなかった。

興味深いことに、韓国の日本に対する「付け込まれ」の懸念は、米国に対する「見捨てられ」の懸念と表裏一体となっていた。例えば、軍事クーデタ直後、金聖恩国防部長官は、「日韓会談が妥結すれば、韓国軍と日本自衛隊との協力関係が生まれるだろう」と述べたという。これは日韓国交正常化以降、韓国が朝鮮半島において日本が一定の軍事的役割を担うことへの懸念を表明したものと見てよい。しかし、金聖恩はそのとき、「再び戦争が起これば、駐韓国連軍の指揮の下に日本が活動するであろう」⁷⁹とも述べていた。上述のとおり、「三矢作戦計画」は韓国「戦時」に際して、在

⁷⁵ 同上、102頁。

⁷⁶ チャ、拙訳書、24頁。

⁷⁷ Chong-Sik Lee, *Japan and Korea: The Political Dimension*, Stanford: Hoover Institution Press, 1985. 邦訳書、李庭植(小此木政夫・古田博司訳)『戦後日韓関係史』、中央公論社、1988年、55頁。ここで李庭植が引用した秘密覚書は、“Confidential Memorandum from President Rhee to All Diplomatic Representative Abroad on Korean-Japanese Relations,” undated draft pp. 5-9, である。

⁷⁸ 同上(邦訳書)、270頁。李庭植はオリヴァー(Robert T. Oliver)が保有した文書(“Aide-memoir of conference in Tokyo on January 8, 1953, in the private file of Robert T. Oliver”)を取り上げている。

⁷⁹ 韓桂玉『韓国軍・駐韓米軍』、かや書房、1989年、355頁。

韓米軍は「国連軍として行動を開始する」としながらも、在日米軍についてはその国連軍としての権能には触れていなかった。これに対して、金聖恩の発言は、彼が国連軍司令部のソウル移転後も、キャンプ座間の後方司令部を含む在日米軍基地に国連軍の権能を残しており、韓国「戦時」に際して国連軍の権能が在日米軍の動員の指揮体系に反映することを認識していたことを意味している。

もつとも、金聖恩が日米安保条約の改定にあたって、ソウルの国連軍司令部への攻撃による緊急事態が発生した場合、国連軍司令部下にある在日米軍の反撃が事前協議の対象外であることまで知悉していたかは疑問である。しかし、金聖恩が日韓国交正常化以降の日本の軍事的役割について「付け込まれ」の懸念を表明していたことを考えると、彼の発言は、国連軍の権能によって在韓米軍と在日米軍が一体化し、その指揮体系の下で自衛隊が独自の活動をするのができないことを暗に示唆していたのかもしれない。そうだとすれば金聖恩は、米国の対韓コミットメントを米国の日本に対する「付け込まれ」の懸念を相殺するものとして捉えていたことになる。翻れば、韓国が日韓国交正常化との関連で、米国に対して「見捨てられ」の懸念をもてば、韓国は日本に対する「付け込まれ」の懸念に苛まれることになる。

これを示唆する一例は、日本が日米安保条約第6条を念頭に置く日米共同防衛計画を立案する契機となった第2回日米安保協議委員会後、韓国が米国に対してとった姿勢である。この委員会が日韓国交正常化以降の日韓安保協力を取り上げたことはすでに述べたが、これが部分的にせよ、韓国の一部で問題視されていた。例えば、後に姜文奉議員(民衆党、予備役将校)は国会で、この委員会で日韓安保協力が議論されたことを指摘した上で、それを「米国の対共防衛の責任を日本の軍需省(ママ)に対置」するものと述べた。また、姜文奉は「米国が負っている責任を他人、特に韓国と長い過去の歴史を通じて、また将来も長い歴史を通じてあるであろう民族感情、あるいは実力の対決において、米国がその責任を回避することは、われわれとしては到底容認できない」⁸⁰と批判したのである。これに対して李東元外務部長官は、「米国は(中略)韓日国交正常化の後も、韓国にすでに約束した経済援助、軍事援助、また民主主義という大原則による基本紐帯関係においては些かも変質はない」⁸¹と答弁したが、いずれも日韓国交正常化により韓国が米国に「見捨てられ」ることに対する懸念を表明したものといえよう。

もとより、韓国がこのような懸念に苛まれていることに米国も無関心であったわけではない。例えば、1962年5月の国家安全保障会議に提出された背景説明の中には、米国の直接の介入を制約する要因の一つに、「米国が韓国を日本に売り渡す」という韓国の懸念を挙げていた⁸²。また、1964年10月に李東元とバンディ(William P. Bundy) 国務次官補の間で発表された共同声明は、日韓国交正常化後も米国が対韓軍事・経済援助を提供することを確約しており、その懸念を抱える韓

⁸⁰ 「第48回国會會議録第2号」『第6代國會 自46回至49回国會(臨時會)會議録』, 서울, 大韓民國會, 発行年不詳, 2頁。

⁸¹ 同上, 14頁。

⁸² 李鍾元「韓日会談とアメリカ—『不介入政策』の成立を中心に」日本国際政治学会編『国際政治・1950年代の国際政治』第105号(1994年1月), 181頁。ここで引用された文書は、P. H. Chan, “From Colony to Neighbor” である。

国とそれを解消しようとする米国との間の接点を示していた⁸³。しかし、それで韓国が米国に「見捨てられる」懸念を払拭できたとは言いがたい。日韓双方が日韓基本条約に仮調印する1965年2月、李東元はマクナマラ(Robert S. McNamara)国防長官に書簡を送り、「米国が韓国防衛の負担を日本に転嫁するのではとの韓国国民の憂慮」への配慮を求めていた⁸⁴。

また、日韓国交正常化交渉が正式文書の作成に入った1965年4月15日、その1ヶ月後の朴正熙訪米のために纏められた文書には、上の李東元とバンディの間の共同声明の内容にもかかわらず、米国の対韓援助が減少していることに懸念を示しつつ、「米国の援助負担を徐々に日本に転嫁し、日本に極東安保体制の中心的役割を担当させることにより、韓国が政治的、経済的に日本の従属的地位に転落する懸念が国内の一部で韓日会談妥結に反対する上で利用されてきたことは周知の事実である」(傍点は引用者)⁸⁵と指摘されていた。ここで言及された懸念は、韓国「国内一部」で利用されたとされてはいるが、これを韓国が日韓国交正常化以降の米国の対韓支援を確保するために外交的に用いようとしていたとすれば、これは韓国「国内の一部」の懸念だけではなく、同時に韓国政府の懸念でもあろう。そうだとすれば、韓国はここで、単に米国がその対韓経済支援を日本に転嫁することを懸念していただけではなく、日本が韓国を含む北東アジアの安全保障においてその役割を増大することへの懸念を表明したといつてよい。

6. 結語—事前協議制の「密教的」解釈の正当性

日本、米国、韓国の3国間には、「見捨てられ」と「巻き込まれ」の懸念という既存の同盟理論の概念だけでは捉えきれないジレンマが存在している。本稿は、それらに米国側の「阻まれ」の懸念と韓国の「付け込まれ」の懸念という二つの概念を加えることで、日米安保条約の改定とその後の日韓国交正常化交渉において、日米韓3国が抱えた安全保障上の懸念を説明し、それをこれら3国がいかに解消しようとしたかを検討した。

もとより、日米安保条約の改定と日韓国交正常化でこれら3国がもつ懸念がすべて解決したわけではなかった。例えば、米国は日米安保条約の改定にあたって、韓国「戦時」の際の「巻き込まれ」の懸念を重く受け止めていたが、それに配慮し韓国「戦時」を無条件に事前協議制の対象とすれば、在日米軍の展開に支障が生じることで、米国には「阻まれ」の懸念が生じ、それは韓国の「見捨てられ」の懸念と表裏一体の関係を形づくっていた。米国はそのジレンマを解消するため、国連軍司令部のソウル移転後も在日米軍の国連軍としての権能を利用した。NSC-6008/1は、ソウルの国連軍司令部による攻撃がキャンプ座間をはじめ、国連軍の権能をもつ在日米軍基地の反撃に直結し、それが事前協議の対象となることを記しており、韓国「戦時」に限っては、日本の「巻き込まれ」の懸念を犠牲にしつつ、米国の「阻まれ」の懸念と韓国の「見捨てられ」の懸念により配慮した形となっていた。この取り決めが日本の「巻き込まれ」の懸念を犠牲にするものであったがゆえに、

⁸³ 「이동원·번디 동동성명(64. 10. 3)」이도성『박정희와 한일회담—5·16에서 조인까지』, 서울, 寒松, 1995年, 254頁。

⁸⁴ この間の経緯については、李鍾元「韓日国交正常化の成立とアメリカ—1960～1965年」『年報近代日本研究』第16号(1994年)を参照。

⁸⁵ 「박정희의 방미교섭 의제(65. 4. 15)」, 이도성, 前掲書, 367頁。

それは事前協議制を「顕教的」解釈とは相容れなかった。日米安保条約改定にあたって、日米韓3国間に存在した安全保障上の懸念は、韓国「戦時」に関する限り、「密教的」解釈の余地を残した。もともと、米国が日米安保条約の改定はいずれ不可避であった判断していたとしても、事前協議制の導入を当初から予測していたか否かは明らかではない。しかし、いずれにせよ、1957年当時の軍事的配慮が日米安保条約の改定の際、結果的に政治的判断として用いられたことになる。

事前協議制を「密教的」に解釈することにより、米国は「阻まれ」の懸念を解消できたとはいえ、米国は事前協議に日本の発言権を与えつつ、日本が「巻き込まれ」の懸念をもつことなく、韓国「戦時」に在日米軍が対応することが日米安保条約第6条にいう「日本国の安全に寄与」と判断し、事前協議に好意的に応じる蓋然性に期待したのも確かであろう。すでに文中で引用したとおり、1960年5月20日に国家安全保障会議に提出された文書（「米国の対日政策」）には、「日本は、韓国防衛との関連で（朝鮮半島における武力衝突が）日本の安全に死活的な協議を及ぼすと確信しない限り、（在日米軍から）戦闘行動が行われることにおそらく同意することはないであろう」と記されていた。翻れば、事前協議制について「密教的」な解釈の余地があるにもかかわらず、韓国「戦時」に在日米軍が対応することが、日本が「日本国の安全に寄与」と主体的に判断すれば、在日米軍の動員は、事前協議制の「顕教的」領域でも可能となる。とはいえ、当時の米国の判断は、それを事前協議制の「顕教的」領域で実現するには、日本の国内情勢は熟していないというものだった。だからこそ、その「密教的」解釈は、公的な「顕教的」メディアに登場することはなかったのである。

事前協議制の「密教的」解釈が日米外交当局の間で共有されていたとして、それが日本の防衛当局とも共有されていたかは明らかではない。しかし、「三矢作戦計画」が、韓国「戦時」に際して米国が事前協議を申し出たとき、それに「包括的合意」を与えることを提議していたことは、防衛当局も事前協議制の「密教的」解釈を必要としていたことを示している。あるいは、米国の事前協議の申し出に日本が「包括的合意」を与えることを「顕教的」領域で実現することこそ、「三矢作戦計画」が目指していたことなのかもしれない。いずれにせよ、「三矢作戦計画」に限らず、日米安保条約改定後に構想された日米共同防衛作戦で、在日米軍の国連軍の権能がいかに日米防衛当局間で認識されていたかについては、その全貌が明らかになっているわけではない。そのなかには、韓国「戦時」との関連で、事前協議制の「密教的」解釈に立脚するような計画もありえよう。

また、日韓国交正常化交渉の過程で、在日米軍の国連軍としての権能が日韓外交当局の間でいかに認識されていたかについても不明な部分が多い。しかし、その妥当性はともかく、韓国が日韓国交正常化後、朝鮮半島における日本の軍事的役割が生まれ、韓国「戦時」あるいは「平時」においても韓国の安全を口実に日本に「付け込まれ」ることと懸念していたことは確かである。また、韓国が日韓国交正常化後、米国に「見捨てられ」れば、日本に「付け込まれ」ことを懸念していたことも指摘したとおりである。そうだとすれば、韓国が日本に「付け込まれ」ず、なおかつ、米国に「見捨てられ」ない最も確実な担保は、在日米軍の国連軍としての権能であるはずである。金聖恩国防部長官が、「再び戦争が起これば、駐韓国連軍の指揮の下に日本が活動するであろう」と発言したことに、このような意味が含まれていたかは明らかではないが、これにより、ソウルの国連軍司令部

が武力攻撃を受けたとき韓国は在日米軍の自動介入を確保でき、米国に「見捨てられ」ることを免れる。そうなれば、「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」の内容が自動的に効力を発し、日本は国連軍地位協定によって国連軍の権能を有する在日米軍の韓国への展開を朝鮮戦争の際と同様、支援することになり、自衛隊が独自に活動することは困難となる。

韓国が日本に対して「付け込まれ」の懸念をもっていたことは、日本もよく認識していたであろう。現時点で日韓国交正常化交渉の全貌が明らかにされているわけではないが、交渉の過程で日本は韓国の安全保障との関連で軍事的役割を極小化することで、日韓国交正常化に障害をつくらないうように配慮したに違いない。韓国の外交当局が、本稿が指摘した日米安保条約の事前協議制と「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」の間の矛盾に無関心であったとは考えにくく、この点について日本から何らかの説明があった可能性も否定できない。日韓国交正常化を目前とした1964年10月、バンディ国務次官補は東京の内外情勢調査会での講演で、「韓国の安全は米日両国の安全にも寄与する」、「韓日関係の正常化はアジアの安全のために必要である」と発言したが⁸⁶、バンディが事前協議制の「密教的」解釈の存在を知悉しなかったとは考えにくい。それが韓国とも共有されていたとすれば、日米安保条約の事前協議制だけではなく、日韓国交正常化も日米韓3国間の安保提携という側面において「密教的」解釈が成り立つことを意味する。

⁸⁶ 『한일회담백서』, 서울, 대한민국정부, 1965年, 5~6頁。「번디 일본내외정세조사회 연설문(64.9.29)」 이도성, 前掲書, 252-253頁。

批評文(金聖甫)

筆者はスナイダー(Glenn Snyder)の同盟理論から「見捨てられと巻き込まれの懸念」という概念を援用し、日米安保関係を分析した。特に1969年佐藤栄作が発表した「韓国条項」と関連して、「韓国の安全は日本自身の安全に緊要」という表現は、日本の大韓民国(以下「韓国」)に対する直接的な武装介入の可能性を示したのではなく、単に米国の駐日米軍使用とそれに対する日本の支援を保障する消極的な意味に解釈した。そして、国連軍の機能を中心に形成された韓米日三国の安全保障関係が、韓日国交正常化に反映されたところに「韓国条項」が現れることになった起源を求めた。この研究は関連外交資料を膨大に渉猟しており、最大限客観的に実像を把握しようと姿勢が見られ、注目に値する。ただ、いくつかの疑問点が残る。

第一に、筆者は米国、日本間の安保関係を米国の「阻まれ」の懸念と日本の「巻き込まれ」への懸念の間に繰り広げられる緊張関係を軸に説明した。東北アジア、特に韓半島の秩序維持のために、駐日米軍を使用して日本の支援を得るのを制止されまいとする米国と、直接的な攻撃を受けなくても、米国の軍事行動に巻き込まれることを懸念する日本との緊張関係を意味する。しかし巨視的な歴史の流れから見る時、果たして韓半島に対し安保上の関心を積極的に表明した「韓国条項」を、そのような日本の消極的姿勢だけで解釈できるだろうか。敗戦後日本の国家安保政策は対米依存性を持つようになるが、米国中心の東北アジア秩序に便乗する枠組みの中で、韓半島に対する影響力の拡大を追求する日本の指向性が反映された面はないのか検討する必要がある。言い換えれば、たとえ「韓国条項」が日本軍の直接的な韓半島介入の可能性を言及したものでないとしても、米国中心の安保体制の中で韓半島に影響力を拡大しようとする意志が反映されないかという点である。筆者の論法によれば、「便乗すること」の期待と「巻き込まれること」への懸念の間の緊張関係の中で積極性を見せたのではないだろうか。

第二に、筆者は国連軍の権能を活用した韓米日安保関係が韓日国交正常化交渉に反映されたと評価した。その根拠として、1963年日本側の「三矢計画」と韓国軍・自衛隊の協力関係を表明した韓国の金聖恩国防部長官の発言を挙げている。韓米日安保関係と韓日国交正常化の間に相関性があるという指摘は重要だが、さらに踏み込んで国交正常化において韓国と日本の軍事的結合についての指向性が表出されたと見るならば、これは無理な解釈である。韓国と日本は米国とそれぞれ軍事同盟関係を結びながらも、両国間に直接軍事協力関係を結ぶのには消極的だった。朴正熙政府は日本と経済協力関係を切実に願ったが、軍事・安保では日本と距離をおき単独で米国と連結する政策をとった。朴正熙政府はベトナム派兵によって、平和憲法体制下の日本政府ができない軍事的役割を示すことで、米国に韓国の価値を誇示した。韓日国交正常化交渉が促進された理由の一つとして、三国間軍事同盟に対する指向性を挙げることはできるだろうが、それは一つの背景であるのみで、軍事・安保の論理が国交正常化に直接反映されたと考えるのは難しい。

要するに、この研究は過度に米国のみを中心行為者として設定しており、韓国・日本の両国自体の指向性、相互間のダイナミズムをおろそかにしており、補完が要請される。