

博士（公共経営）学位論文 概要書

**日米安保体制と事前協議制度  
—同盟における「対等性」の維持装置として**

The U.S.-Japan Security Arrangements and Prior  
Consultation

In Search of Equal Partnership

早稲田大学大学院 公共経営研究科

豊田祐基子

Toyoda, Yukiko

## 1、論文の目的

本論文は在日米軍基地使用をめぐる事前協議制度を日米間における「対等性」の担保と位置付け、その成立と運用をめぐる実態を日米交渉史のなかで分析することで日米同盟の構造を明らかにしようとするものである。

## 2、仮説と分析の枠組み

事前協議制度とその役割に迫る上で、本論文では分析の手段として次の二つの仮説を設定する。事前協議制度については包括的に論じた先行研究は為されていないのが現状であり、仮説設定に当たっては先行研究に基づく分析モデルは採用しない。

仮説1：事前協議制度とは、実際には発動されない（協議が行われない）ことを前提とした政治的な取り決めである。

仮説2：事前協議制度とは、日本の基地貸与と引き換えに米軍が日本を含む極東防衛に関与するという相互協力関係を維持・強化する機能を持つ。

これらの仮説を設定した上で、日米の公文書や政府関係者へのインタビューを基に①安全保障の中の事前協議制度（日米間の相互補完と運用の実態）②外交の中の事前協議制度（レトリックの効用と限界）の視点に立ち、①安保改定と事前協議制度の設置（1950年代～60年）②核搭載艦船寄港問題と制度運用（60年～70年代）③沖縄返還交渉（60年代後半）④デタントと危機下の事前協議（70～80年代）⑤新冷戦下と冷戦後の制度風化（80年代以降）一の各段階に分けて分析を行った。

## 3、論文概要

日米安全保障条約を基軸とする日米同盟は、日本側が米軍に極東防衛の拠点としての基地を提供するのと引き換えに、米側は日本を防衛する交換関係とされる。古典的な同盟が互いを守り合う対称的な関係であるのに対して、それは「物（基地）」と「人（軍）」との交換に基づく非対称な協力関係にある。そうした関係において、日米双方は同盟管理において負担するコストとリスクの配分に関して恒常的な不満を抱くことになるが、旧安保条約下の日本にとって最大の問題は在日米軍基地の在り方をめぐり決定権を持たないことであった。

1960年の安保改定では、基地使用について米側に日本との協議を義務付ける事前協議制度が設けられた。日米が合意した交換公文によれば、事前協議制度は米軍の装備や配置における「重要な変更」、日本防衛目的以外の施設・領域の使用に適用される。敗戦国かつ被爆国の日本にとって制度設置の目的は、米軍による核持ち込みに歯止めをかけ、日本を米国が主体の戦闘の遂行拠点にさせないことであった。この文脈において事前協議制度とは、基地貸与を媒介に非対称な関係にある日米間で対等性を確保する担保としての機能を帯びている。

しかし、事前協議制度がビルト・インされた安保改定交渉では、制度の発動に必要な手続きや指揮系統の在り方などの詳細は取り上げられなかった。「戦闘作戦行動のための基地使用」と「核兵器の持ち込み」は事前協議の対象だと説明されたが、いずれも米側との合意とは異なっている。実際は戦闘作戦行動を目的とした基地使用について、朝鮮半島有事では事前協議なしで在日米軍基地からの直接出撃を容認する秘密合意が結ばれた。最重要の懸案とされた核兵器の持ち込みの扱いについては、日米双方が問題提起を回避したのであった。

その後も米原子力潜水艦などの日本寄港によって核持ち込み疑惑が浮上する中、非核政策を掲げる日本政府は「事前協議が行われない以上、米艦船が核兵器を搭載している事実はない」と説明したが、実際には核兵器の存在について「肯定も否定もしない」とする米側方針に挑戦することはなく、米艦船が核兵器を搭載する可能性については黙認を続けた。米側も、日本側が米艦船の運用を妨げることがない限り日本側の国内向け説明を容認したのである。

こうした日米の共同作業は、いずれも事前協議制度が発動しないことを確実にする、という目的で、沖縄返還やニクソン・ショックで揺さぶられた1970年代を経ても続けられた。日本にとっては、米軍の基地使用に発言権を行使し、対米対等性を確保したとの体面を保つ上で制度の存続は必要だったが、実際に協議を実施して米軍の行動に責任を負うことは、55年体制下にあつては政治的に、または憲法の制約上からも困難だと考えられていた。米側にとっては、事前協議を実施すれば、米軍の軍事的柔軟性が損なわれる恐れがあつたが、制度の存続を拒否して親米的な日本の保守政権を追い詰めることは、米軍基地の維持を困難にすることを意味していた。日米双方にとって、制度の本質について踏み込まず、事前協議を回避する十分な理由が存在していたのである。

こうした日米の共同作業が守ってきたものこそが、日本の基地貸与と引き換えに米軍が日本を含む極東防衛に関与するという相互依存関係であつた。「物と人との協力」という非対称な関係において、どのように米軍に守ってほしいのか、または守られることを拒否するのかについて、発言権を確保する事前協議制度は日本側にとっては唯一の対米対等性の担保であつた。しかし、実際に発言権行使としての事前協議を行えば、極東の防衛に資する基地の価値を減ずることにつながり、ひいては自国の安全保障を依拠する米軍の抑止力の減退につながる。ジレンマに陥った日本の選択が、形式としての事前

協議の存続に固執しながらも、実質的な協議が行われることを回避することであった。基地の自由使用を利益とする米側も制度が存在しているが故に日本政府の合意下で安定した基地運用が可能になる、という有用性を認識していったのである。

#### 4, 研究の意義と先行研究

「発動しない制度」としての事前協議制度は日米同盟において、どのような役割を果たしてきたのか。その内実に迫ることは、冷戦終結を岐路として変容してきた在日米軍基地の位置付けを明らかにするだけでなく、同盟の維持管理をめぐる内政と外交の結節点の軌跡を明示することにつながる。それは日米同盟を語る際に感情的かつ表層的に捉えられがちだった「対等性」に明確な輪郭を与え、現在も模索が続く冷戦後の在るべき安全保障の枠組み構築に向けた道筋を示す作業になるはずだ。日本が米国の紛争に巻き込まれないための「歯止め」を必要とした時代から、中国が地域で台頭する傍らで米国が尖閣諸島問題での日中対立に巻き込まれることを懸念する時代へと日本をめぐる安全保障環境は大きく変化している。既存の「資産」である在日米軍基地を媒介とする従来型の関係を継続するのか、変化に即した新たな関係の構築に踏み出せるのか、日米同盟における日本の主体性が再び問われる中、そのための議論に資する視座を本研究によって明示できると考える。

基地貸与を媒介とした日米間の相互援助関係において事前協議制度は重要な位置付けを占めるが、制度そのものに焦点を当て、同盟における機能を包括的に論じたものはなかった。米側公文書の公開などを契機として、これまで現行の安保条約への改定交渉の経緯、そして安保条約下での日米間の相互作用、あるいは沖縄返還交渉の解明などに研究の焦点が当てられてきた。こうした蓄積が存在する今だからこそ、日米の安全保障関係における中核的存在としての事前協議制度そのものを対象とした研究ができるようになったのである。また、これらの研究成果を受けて、2010年以降に行われた日本側の外交文書公開が従来の研究だけでなく、事前協議制度の研究を促したことにも言及すべきであろう。