

# 日米防衛協力における 3 つの転機 —— 1978年ガイドラインから「日米同盟の変革」までの道程 ——

福 田 毅

## 目 次

はじめに	3 日米間の防衛協力
I 転機とならなかった安保改定	4 在日米軍の再編と経費分担
II 第 1 の転機：1970年代 —— 協力基盤の確立	IV 第 3 の転機：2000年代 —— 日米同盟の変革
1 米国の国防政策	1 米国の国防政策
2 日本の防衛政策	2 日本の防衛政策
3 日米間の防衛協力	3 日米間の防衛協力
4 在日米軍の再編と経費分担	4 在日米軍の再編と経費分担
III 第 2 の転機：1990年代 —— 日米安保の再定義	V 日米防衛協力の枠組みの比較
1 米国の国防政策	おわりに
2 日本の防衛政策	

## はじめに

日米両国が2003（平成15）年から本格的に開始した日米同盟に関する交渉は、日本では一般的に在日米軍再編交渉と呼ばれているが、米国では「防衛政策見直し協議」（Defense Policy Review Initiative / DPRI）と名付けられている。米国側の名称は、日米交渉の主目的が、現代の新たな戦略環境に対応するための日米同盟の強化、即ち「日米同盟の変革」にあることを示唆している<sup>(1)</sup>。同盟の変革とは、自衛隊と米軍の防衛協力と安全保障における日本の役割を拡大することを意味し、在日米軍や自衛隊の再編もその一環として行われている。

歴史的に見れば、今回の同盟変革は、日米の防衛協力強化の流れの中の第 3 の転機と位置づけることができる（表 1）。防衛協力の拡大とは、単に協力分野の拡大だけでなく、自衛隊の役割の地理的な拡大（日本防衛から周辺事態、そして「世界の中の日米同盟」というスローガンの下でのアジア太平洋を越えた地域への拡大）をも意味している。これは、物（基地）と人（米軍）の交換という日米同盟の非対称性を克服するための道のりでもある<sup>(2)</sup>。

日米安保体制の発足当初は日米間の防衛協力はほとんど皆無で、1960年の安保改定もその状況を変えることはなかった。第 1 の転機は、1970年のニクソン・ドクトリンを契機とし、

(1) 例えば、W.ファロン太平洋軍司令官も、米国は日本と「DPRI を通じた同盟の変革と再編交渉」を行っている」と議会で証言している。*Statement of Admiral William J. Fallon, U.S. Navy, Commander U.S. Pacific Command before the Senate Armed Services Committee, 7 March, 2006, p.24.*  
<<http://www.pacom.mil/speeches/sst2006/DAR-FY07-Fallon%2003-07-06.pdf>>

(2) 坂元一哉「日米同盟における「物と人との協力」「人と人との協力」」『外交フォーラム』205号, 2005.8, pp.15-21.

表 1 日米間の防衛協力と日本の役割の段階的發展

	第 1 の転機 (1970-80年代)	第 2 の転機 (1990年代)	第 3 の転機 (2000年代)
時 代 背 景	ヴェトナム戦争の収束 (-1973) デタントとその崩壊 米国の相対的国力の低下 日本経済の急速な成長	湾岸戦争・ソ連崩壊 (1991) 第 1 次朝鮮半島危機 (1993-94) 台湾海峡危機 (1996) 日米貿易摩擦と「同盟漂流」	9.11テロ (2001) アフガニスタン攻撃 (2001) 第 2 次朝鮮半島危機 (2002-) イラク攻撃・占領 (2003-)
米国の国防政策	2 ½ 戦略から 1 ½ 戦略への転換 ニクソン・ドクトリン (1970) 新太平洋ドクトリン (1975)	地域紛争対処の重視 国防費・前方展開兵力の削減 ナイ・イニシアティブ (1994-) 東アジア戦略報告 (1995)	米軍の変革と対テロ戦の遂行 前方展開態勢の見直し QDR (2001) 国家安全保障戦略 (2002)
日本の防衛政策	防衛を考える会報告書 (1975) 防衛計画の大綱 (1976) 基盤的防衛力構想、専守防衛	樋口レポート (1994) 防衛計画の大綱 (1995) PKO 協力法 (1992)	荒木レポート (2004) 防衛計画の大綱 (2004) 武力攻撃事態関連法 (2003-04)
日米間の防衛協力	旧ガイドライン (1978)	新ガイドライン (1997)	SCC 合意文書 (2005.10)
	シーレーン防衛 (1981) 有事共同対処計画策定 (1981) 対米武器技術供与解禁 (1983)	日米安保共同宣言 (1996) ACSA 締結 (1996, 1999改定) ガイドライン関連法 (1999-00)	テロ特措法 (2001) イラク特措法 (2003)
米軍基地の再編	関東計画・在沖米軍基地再編・ 横須賀への空母配備等	SACO 合意 (在沖米軍基地の整理 統合、1996)	在日米軍と自衛隊の大規模な部隊 ・基地の再編と連携強化
経 費 分 担	米軍移転経費の負担 (1973-77) 思いやり予算 (1978-)	SACO 関連経費 (1996-)	グアム移転費を含む基地再編経費 の負担

(筆者作成)

1978年には日本有事の際の防衛協力の枠組みを設定した「日米防衛協力のための指針」(旧ガイドライン)が策定された。第 2 の転機は、1994 年の「ナイ・イニシアティブ」(日米安保の見直し)によって開始され、周辺事態への対処をも視野に入れた1997年の新ガイドラインへと結実した。現在行われている日米同盟の変革も、これら一連の流れの延長線上に位置するものである。

これら 3 つの転機は、その背景や要因に相違はあるものの、非常に似かよったプロセスで進行している。基本的には、まず米国が安全保障戦略を修正し、それに日本が対応するという形で日米双方の防衛政策が構築され、その後に日米間の防衛協力の枠組みが設定される。それとほぼ同時に、在日米軍の再編が進行する。再編の目的は、米軍の戦略変化への対応であると共に、米軍基地に対する日本国民の不満を緩和し、日米同盟が弱体化する要因を除去することにある。同盟の転機に必ず基地問題が議題に上るのは、日米安保の中核的機能の 1 つが日本による米軍への基地提供にあることを象徴していると言えるだろう。これら一連の動きは、日本によ

る米軍駐留経費の負担問題にも大きな影響を与えることになる。

本稿の目的は、日米防衛協力の発展過程を振り返ることで、現在の同盟変革を理解するための歴史的な見取り図を提示することにある。以下では、まず安保改定に触れた上で、3 つの転機の内容を概観し、最後に、それぞれの転機における防衛協力の枠組みを比較する。

## I 転機とならなかった安保改定

1951 (昭和26) 年に締結された日米安全保障条約 (旧安保条約) には、日本は米国への基地提供義務を負うが、米国には日本防衛義務がないという片務性があった。1960 (昭和35) 年の安保改定の主目的は、この片務性を解消し、日米の関係をより対等に近づけることにあった。安保改定交渉の結果、新安保条約には米国の日本防衛義務が明記され、事前協議制 (後述) も導入された。この点では、60年安保闘争という多大な国内政治上のコストを伴ったものの、日本政府は一定の成果を上げたと言えるだろう<sup>(3)</sup>。

(3) 安保改定については、例えば次を参照。外岡秀俊ほか『日米同盟半世紀 安保と密約』朝日新聞社、2001、

しかし、坂元一哉・大阪大学教授の指摘するように、「多くの改善点にもかかわらず、新しい条約も実質的には、日本がアメリカに基地を貸して安全保障を確保するという旧条約の構造……を変えるものではなかった」<sup>(4)</sup>。激化する冷戦や日米の国力の圧倒的な非対称性といった当時の戦略環境を考慮すれば、米国にとって日米安保の最大の存在理由が在日米軍基地にあったのは当然であろう。米国、特に軍部は、安保改定によって米軍の基地使用権が制限されることを懸念した<sup>(5)</sup>。その結果、安保改定は、対等性を求める日本に一定の配慮を払いつつも、基地提供という安保の本質を変えることのないように行われることとなる。そのための仕組みが、日米の対等性の象徴とされた事前協議制に関する日米間の「密約」であったと言われる。

事前協議制とは、米国が在日米軍の配置・装備の重要な変更を行う場合及び日本防衛以外のための戦闘作戦行動を日本の基地から行う場合、事前に日本の同意を必要とするという制度である<sup>(6)</sup>。しかし、近年公開された米国の公文書や

政府関係者の証言に基づく研究によれば、日米は、核搭載艦の寄港（通過）、朝鮮半島有事の際の在日米軍の行動、いったん日本国外に「移動」した在日米軍による戦闘作戦行動への従事等を事前協議の対象外とすることで秘密裡に合意したとされる（ただし日本政府は密約の存在を否定している）<sup>(7)</sup>。このような合意により、日米は、安保改定後も米軍による基地使用権を最大限確保しようとしたというのである。

もし事前協議制の意義を有名無実化しかねないこれらの密約が本当に存在するとすれば、それは、当時の時代状況——米ソ熱戦勃発への恐怖、日米の国力の非対称性、日本国民の反安保感情等——の要請によるものだったと解釈されるべきであろう<sup>(8)</sup>。当時の日米にとって防衛協力や日本の役割拡大が現実的課題ではあり得なかった点も、米国が基地の自由使用に執着する一因であった。米国は、日本の兵力は戦争の抑止には貢献しているが、実際に戦争が勃発した場合に米軍を支援する能力はないとみなしていた<sup>(9)</sup>。防衛庁関係者の多くも、自衛隊の実力が

pp.89-221；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，pp.139-280；田中明彦『安全保障戦後50年の模索』読売新聞社，1997，pp.161-193。

(4) 坂元 前掲注(3)，p.214。

(5) 軍の中には、安保改定を機に米軍の権利を拡大すべきだとの声まであった。マイケル・シャラー（市川洋一訳）『日米関係とは何だったのか 占領期から冷戦終結後まで』草思社，2004，pp.240-243。

(6) 「条約第6条の実施に関する交換公文（1960.1.19）」外務省編『主要条約集 平成18年版 上』2006，pp.135-137。  
なお、重要な配置の変更とは陸上部隊で1個師団程度、航空部隊で1個師団相当、海上部隊で1個機動部隊程度を、重要な装備の変更とは核弾頭及び中・長距離ミサイルの配備とそれらの基地建設を指す。「外務省発表 日米安保条約上の事前協議について（1968.4.25）」鹿島平和研究所編『日本外交主要文書・年表 第2巻』原書房，1984，pp.784-785。

(7) 坂元 前掲注(3)，pp.252-266；我部政明『沖縄返還とは何だったのか 日米戦後交渉史の中で』日本放送出版協会，2000，pp.20-44；太田昌克『盟約の闇 核の傘と日米同盟』日本評論社，2004。

(8) 現在では、時代状況の変化（冷戦終結や米水上艦への戦術核搭載中止等）により、日米が密約したとされる合意内容の大半は、それほど必要のないものと化していると言える。何よりも日米間の信頼関係は、1960-70年代とは比較にならないほどに深まった。危機における同盟国間の利害調和を確信できるならば、密約を結ぶ必要性はほとんど無い。佐藤栄作首相の密使として有事における沖縄への核再持ち込みに関する密約交渉にあたったことを告白した若泉敬・京都産業大学教授も、次のように語っている。「もしも本当に、米側が沖縄にふたたび核を持ち込まなければならないというような、緊急かつ重大な非常事態が極東に発生したとすれば、それが日本独自の安全と無関係などということはとうてい考えられない」。若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』文芸春秋，1994，p.345。

あまりにも小さいため、日米の共同行動などそもそも不可能であり、米軍が日本に駐留するだけで侵略の抑止には十分だと考えていた<sup>(10)</sup>。また、日本の平和主義的な国内世論の状況からしても、日米間の防衛協力を公にするリスクは大きかった。1955（昭和30）年から米軍と自衛隊は日本有事の際の「共同統合緊急事態計画概要」（CJOEP）を策定していたとされるが、これは首相にも報告されない秘密の計画であった<sup>(11)</sup>。米軍側もこの計画を正式なものとはみなしていなかったようで、この計画について、当時の防衛庁関係者は、米国防総省も直接関与しない「幕僚レベルの研究会みたいなもの」であったと語っている<sup>(12)</sup>。

## II 第1の転機：1970年代

### ——協力基盤の確立

#### 1 米国の国防政策

1970年前後になると、米国の圧倒的な軍事的・

経済的優位性が失われつつあることが明白となった。1969年1月に成立したR.ニクソン政権にとって、最大の課題は、泥沼化したヴェトナム戦争を収束させ、硬直化した対ソ封じ込め政策を修正し、米国の外交政策に柔軟性を取り戻すことであった。そのためにニクソン政権は、外交からイデオロギーの要素を排除し、米国の力の限界を自覚し戦略目標を引き下げ、米欧日中ソの5極からなる多極世界を構築しようとした<sup>(13)</sup>。この政策が「デタント戦略」と呼ばれることから分かるように、日本にとっては与件でしかなかったデタントも、米国にとっては意図的に追求すべき目標であった<sup>(14)</sup>。その成果が、1971年7月のニクソン訪中発表（第1次ニクソン・ショック）と、1972年5月のソ連とのSALT I（第1次戦略兵器制限条約）締結である<sup>(15)</sup>。

ニクソン政権の政策で日本の防衛政策に最も大きな影響を与えたのは、米国の対外関与のあり方を定めた1970年のニクソン・ドクトリンである<sup>(16)</sup>。その内容は、米国は条約上のコミッ

(9) この見解は、J.F.ダレス国務長官が1957年6月のD.アイゼンハワー大統領宛覚書の中で表明したものである。外岡ほか 前掲注(3), pp.173-177.

(10) 佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館, 2003, pp.288-289.

(11) この計画の存在は、自衛隊OBも認めている。また、1972年に米軍は、秘密の計画策定は漏洩した場合の政治的リスクが高いとして、一旦は計画策定の中止を申し出ている。朝日新聞自衛隊50年取材班『自衛隊 知られざる変容』朝日新聞社, 2005, pp.283-326；我部政明「日米同盟の原型 役割分担の模索」『国際政治』135号, 2004, 3, pp.50-54.

(12) 村田晃嗣「防衛政策の展開 ガイドラインの策定を中心に」『危機の日本外交 70年代』（年報政治学1997）岩波書店, 1997, p.88. また、計画の内容も、「米軍の一方的な作戦計画に適合させるための有事調整の概要でしかなく、実質は乏しかった」と言われる。外岡ほか 前掲注(3), p.340.

(13) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1982, pp.276-288.

(14) ギャディスによれば、米国政府は、デタントを「ソ連の国力と影響力を封じ込める新たな一連の長い試み」だと見なしていた。*Ibid.*, p.289.

(15) 米中和解と米ソのデタントについては、次を参照。西川吉光『現代国際関係史 III』晃洋書房, 2002, pp.25-42, 73-100；ヘンリー・A・キッシンジャー（岡崎久彦監訳）『外交 下』日本経済新聞社, 1996, pp.321-439. これらの政策には、ソ連と中国をヴェトナムから切り離し、ヴェトナム戦争を「ヴェトナム化」することで米国の撤退を容易にするという目的もあった。添谷芳秀「1970年代の米中関係と日本外交」『危機の日本外交 70年代』（年報政治学1997）岩波書店, 1997, pp.8-11.

(16) このドクトリンは、1969年7月にニクソン大統領がグアムにおける記者との懇談の場で表明し、1970年2月の外交教書で正式に公表された。"Informal Remarks in Guam with Newsmen, July 25, 1969", *Public Papers*

トメントを引き続き遵守し、核保有国が同盟国の自由を脅かす場合には同盟国を防衛するが、その他の攻撃に対しては同盟国が第一義的防衛責任を負うとするものであった<sup>(17)</sup>。このドクトリンの主目的は、米国が核保有国の関与しない「アジア諸国の戦争に自動的に参戦することを排除」することにあった<sup>(18)</sup>。それと同時に、このドクトリンは、「米国の友好国に対して、彼ら自身の防衛において、より責任ある取り組み」を求め、中でも日本はアジアの平和的發展により大きな責任を担うべき地位にあるとした<sup>(19)</sup>。

米国が同盟国の役割拡大を求めた背景には、米国の経済力低下があった。財政赤字に苦しむ米国は、1971年8月に金・ドル兌換停止を宣言する（第2次ニクソン・ショック）。一方、米国とは対照的に日本の経済発展は著しく、1960（昭和35）年に約16兆円であったGDP（国内総生産）は1970（昭和45）年には約73兆円にまで膨らみ、実質GDP成長率も1960年代には平均10.5%、2度のオイル・ショックに見舞われた1970年代でも平均5.2%を記録した<sup>(20)</sup>。このため米国は、日本に経済成長に見合った貢献拡大を求めるようになったのである。

ニクソン政権以前の米国政府は、「2½戦略」

と呼ばれる国防戦略（西欧に対するソ連の侵攻、アジア諸国に対する中国の侵攻、その他の小規模紛争の全てに同時対処する能力を維持する戦略）を採用していた。しかし、ニクソン政権は、ソ連と中国の同時侵攻の蓋然性は低いと判断し、「2½戦略」を「1½戦略」（西欧あるいはアジアの「どちらか」の防衛と小規模紛争への同時対処）に下方修正した<sup>(21)</sup>。この戦略は、「米国の軍事政策が中国を主要な脅威とみなしていないことを中国に知らせるシグナル」でもあり<sup>(22)</sup>、アジアからの兵力削減を理論的に補強するものとなった。実際に米国は、地上戦闘部隊をアジアからほぼ全面的に撤退させ、有事には欧州に配備された兵力をアジアに動員する態勢の構築を目指した<sup>(23)</sup>。1970年から1972年にかけて米国がアジアから削減した兵力は、約46万人に上る<sup>(24)</sup>。

米国は、ニクソン・ドクトリンがアジアの友好国に対するコミットメントの撤回を意味するものではないと強調したが、ヴェトナム敗戦と相俟ってこのドクトリンが米国の信頼性にネガティブな影響を与えたことは否めない。ニクソン退陣後に成立したG.フォード政権は、この影響を打ち消すために、1975年12月に新太平洋ドクトリンを発表した。それは、米国の力が太平洋の勢力均衡の基礎であり、米国はアジアの

---

*of the Presidents of the United States: Richard Nixon, 1969*, Washington DC, 1971, pp.278-279; "First Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy for the 1970's, February 18, 1970", *Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon, 1970*, Washington DC, 1971, pp. 116-190.

(17) *Ibid.*, p.141.

(18) Henry Kissinger, *White House Years*, Boston: Little, Brown and Co., 1979, p.225.

(19) "First Annual Report", *supra* note 16, pp.119, 140.

(20) 内閣府『年次経済財政報告 平成17年度』2005, p.409.

(21) 実際のところ1960年代でも米国は「2½戦略」で求められるレベルの兵力構築を達成しておらず、ニクソン大統領も、これは「ドクトリンを実際の能力に一致させる」試みであると述べている。"First Annual Report", *supra* note 16, p.177.

(22) Kissinger, *supra* note 18, p.221.

(23) Earl C. Ravenal, *Large-Scale Foreign Policy Change: The Nixon Doctrine as History and Portent*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1989, pp.40-43.

(24) 川上高司『米軍の前方展開と日米同盟』同文館出版, 2004, pp.53-54.

同盟国の主権と独立を守ること等を確認するものであった。中でも日本に関しては、日米関係は米国のアジア関与の最大の成功例であり、「日本とのパートナーシップが米国の戦略の柱である」として高い期待が表明されている<sup>(25)</sup>。

米ソ間のデタントは、1975年11月のソ連によるアンゴラ内戦介入を契機として揺らぎ始める<sup>(26)</sup>。1977年1月には人権外交とデタント推進を掲げるJ.カーター政権が登場したが、その路線は、1979年12月のソ連によるアフガニスタン侵攻で根本的な転換を迫られた。カーター大統領は1980年1月の一般教書演説で、「米国は、ペルシャ湾岸地域の支配力を増そうとする外部勢力のいかなる試みも米国の死活的な国益への挑戦とみなし、軍事力を含む必要とされるあらゆる手段を用いてそのような挑戦を排除する」ことを宣言し（カーター・ドクトリン）、国防費増額やインド洋及び中東におけるプレゼンス増強といった政策を次々に打ち出した<sup>(27)</sup>。

そして1981年1月には、ソ連を「悪の帝国」とみなすR.レーガン政権が発足し、「新冷戦」が開始された<sup>(28)</sup>。米国は大幅な軍拡を開始し、同盟国に対しても一層の防衛力強化を要請した<sup>(29)</sup>。

## 2 日本の防衛政策

ニクソン・ドクトリンとデタントを背景とし

て、日本では自主防衛の機運が高まった。1970（昭和45）年1月に就任した中曽根康弘防衛庁長官は、日本に対する差し迫った脅威は存在しないと考え、自主防衛・非核中級国家構想を訴えた。同長官は、自衛隊が独力で間接侵略を排除する能力を構築し、対米依存を低下させ、日米中ソの勢力均衡を保つことで平和を維持すべきだと主張したのである<sup>(30)</sup>。自主防衛は中曽根長官の持論であったが、ニクソン・ドクトリンとデタントが同長官の構想に大きな影響を与えたことも明らかである<sup>(31)</sup>。

この中曽根構想は、当時策定中であった第4次防衛力整備計画（4次防）に反映されることとなるが、総額約5.2兆円（3次防の2.2倍）という原案が伝えられると、国内外からの批判を一斉に浴びることとなった。佐藤栄作首相は、軍国主義復活という批判を恐れて、非核「中級」国家ではなく非核「専守防衛」国家という言葉を使うよう中曽根長官に命じた<sup>(32)</sup>。結局、中曽根長官が4次防成立前の1971（昭和46）年5月に長官を辞したことや、第2次ニクソン・ショックが日本経済に与える悪影響が懸念されたこともあって、4次防は総額約4.6兆円と大幅に縮小されて1972（昭和47）年2月に成立した<sup>(33)</sup>。

当時の防衛政策策定において中心的な役割を果たした人物の一人に、防衛庁の久保卓也防衛

(25) "Address at the University of Hawaii, December 7, 1975", *Public Papers of the Presidents of the United States: Gerald R. Ford, 1975*, Washington DC, 1977, pp.1950-1955.

(26) 西川 前掲注(15), pp.161-164.

(27) "State of the Union Address, January 23, 1980", *Department of State Bulletin*, 2035, February 1980, p.Special-B; 西川 前掲注(15), pp.250-253.

(28) 実際にレーガン大統領がソ連を「悪の帝国」と呼んだのは1983年3月の演説においてであるが、それ以前から大統領はソ連に対する不信感を常々口にしていた。五十嵐武士編『アメリカ外交と21世紀の世界』昭和堂、2006、pp.56-59; 西川吉光『現代国際関係史 IV』晃洋書房、2004、pp.8,47.

(29) 同上、pp.7-16; 川上 前掲注(24), pp.62-68.

(30) 佐道 前掲注(10), pp.225-229; 大嶽秀夫『日本の防衛と国内政治』三一書房、1983、pp.40-44.

(31) 室山義正『日米安保体制 下』有斐閣、1992、pp.307-325.

(32) 「非核専守防衛国家 政府表現の食違い統一」『毎日新聞』1971.3.16、夕刊; 等雄一郎「専守防衛論議の現段階 憲法第9条、日米同盟、そして国際安全保障の間に揺れる原則」『レファレンス』664号、2006.5、p.27.

(33) 4次防策定過程については、佐道 前掲注(10), pp.239-252; 大嶽 前掲注(30), pp.63-88; 田中 前掲注(3), pp.231-238.

局長（1970年11月～1974年6月、1975年7月からは防衛事務次官）がいる。久保局長は、1971年に自己の防衛構想を個人的な論文にまとめ、防衛庁内の回覧に付した（いわゆる「KB個人論文」）。久保局長も、日本が直面する直接的脅威は存在しないと考えていた<sup>(34)</sup>。しかし、ニクソン・ドクトリンによって米国の兵力が大幅に削減されることも想定されるため、日本は憲法の枠内で「当然の責任に基づいて防衛努力をしなければ」ならず、そこそが「わが国の自主防衛の推進」なのだと主張した<sup>(35)</sup>。

久保構想が独特であったのは、日本には直接的脅威がないのであるから、脅威対抗型の所要防衛力構想（中曽根長官や制服組が主張していたもので、日本が整備すべき防衛力の大きさを脅威となり得る周辺国の軍事力の大きさに対抗する形で導き出す考え方）を採用する必要はなく、周辺国の軍事力とは無関係に「必要最小限」の能力を維持するだけでよいとしたことにある。だからこそ久保局長は、防衛費の上限を設定することを忌避していた所要防衛力構想論者とは異なり、防衛費の目安は「GNPのほぼ1%程度」でよいと主張することができた<sup>(36)</sup>。

1974（昭和49）年の論文において、久保局長は、自らの構想を「基盤的防衛力構想」として

定式化した。この論文によれば、所要防衛力構想に必要な「防衛力は相当に大きいものであり……膨大な経費が予想され、実現性がない」。また、日本の軍拡はアジア諸国の懸念を生む可能性があるので、「防衛力について質量の面で、ある種の枠を設定する必要がある」あり、専守防衛もそのような「枠」の1つとされる<sup>(37)</sup>。そこで達成すべき兵力の目標とされたのが「基盤的防衛力」であった。それは、間接侵略等の小規模侵略を独力排除し、大規模侵略に対しては、米軍の来援が来るまで持ちこたえるに十分な「平時における必要最小限の防衛力」であり、有事が発生した際に速やかに兵力を拡充するための基盤となるものとされる<sup>(38)</sup>。必要最小限の基盤的防衛力が必要とされるのは、日本が力の真空となって他国の侵略を誘引し、国際関係を不安定化するのを避けるためでもある<sup>(39)</sup>。

このような考え方は、デタントという時代状況とも適合し、次第に防衛庁内の大勢を占めるようになっていった。1974年12月に就任した坂田道太防衛庁長官は、国民に開かれた防衛政策が必要だと考え、「国民の平均的な健全なる意識を持った人たち」の安全保障観を知るために「防衛を考える会」を私的諮問機関として発足させた<sup>(40)</sup>。この会が1975（昭和50）年9月に発

(34) 久保局長は、日本にとっての脅威は「敢えて考えるならば、周辺地域における紛争の波及、大陸棚や沖縄をめぐる紛争程度」であり、「ポシブルな脅威は存在する」が「プロバブルな脅威はない」と述べる。久保卓也「防衛力整備の考え方（KB個人論文）」1971.2.20.（東京大学田中明彦研究室「戦後日本政治・国際関係データベース」<<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/index.html>>）

(35) 同上。

(36) 同上。

(37) 久保卓也「わが国の防衛構想と防衛力整備の考え方（1974.6）」『遺稿・追悼集 久保卓也』久保卓也遺稿・追悼集刊行会，1981，pp.79-80。

(38) 同上，pp.81-86。

(39) 同上，pp.75-76。ただし、当時防衛局防衛課に配属されていた宝珠山昇・元防衛施設庁長官は、基盤的防衛力構想の原型は既に1969（昭和44）年の陸上自衛隊の長期整備計画構想の中で生まれていたもので、それを久保局長がポスト4次防策定の過程で発展させたのだと指摘している。宝珠山昇「基盤的防衛力構想産みの親」『日本の風』1号，2005.3，p.14。

(40) 坂田道太『小さくても大きな役割』朝雲新聞社，1977，p.16。この会に参加したのは、高坂正堯・京都大学教授、牛場信彦・元駐米大使、佐伯喜一・元防衛研修所所長等である。防衛を考える会については、次も参照。大嶽前掲注(30)，pp.127-130。

表した報告書も、基本的に基盤的防衛力構想を支持するものとなった<sup>(41)</sup>。

そして1976（昭和51）年10月には、基盤的防衛力という言葉こそ用いていないものの、久保構想をほぼ全面的に取り入れた防衛計画の大綱（以下、「76大綱」とする）が閣議決定された<sup>(42)</sup>。ポスト4次防の防衛力整備の基本方針を示すものとして策定された76大綱は、過去の防衛力整備によって目標とすべき防衛力はほぼ達成されているとした。この大綱は「整備すべき防衛力の目標ないしは水準を明示することにより、防衛力はどこまで拡充されるのかといった国民の声に具体的に答え得る」ものだとの坂田長官の談話からも分かるように<sup>(43)</sup>、76大綱の目的は、防衛力の拡充にではなく、その上限を設定することにあった。更に同年11月には、「当面」の間は対 GNP 比 1 %を防衛費のめどとすることが閣議決定された<sup>(44)</sup>。

戦後日本の防衛政策の基盤は、1960年代末に表明された武器輸出3原則と非核3原則に加え、

1970年代の基盤的防衛力、専守防衛、GNP 比 1 %等によって確立されたと言っていよう。これらは全て、日本の軍拡を懸念する国内外の世論に対して、日本の防衛政策の抑制的側面を強調するものであった<sup>(45)</sup>。軍事的観点から見れば、基盤的防衛力構想には不可解な点——周辺国の軍事力を考慮せずに一体どうやって「基盤的」な防衛力を導きだすことができるのか——もあった<sup>(46)</sup>。同様に専守防衛にしても、その意味するところは決して明確ではない<sup>(47)</sup>。しかし、これらの抑制的政策は国内からも国外からも大きな支持を得たし、実際に日本の軍拡に一定の歯止めをかける効果を果たした。その意味では、これらの政策は軍事的には単なるフィクションかもしれなかったが、政治的には極めて有意義なフィクションであった<sup>(48)</sup>。

しかし、このような抑制的政策が可能であったのは、有事における攻撃の役割を米軍に委ねていたからである。また、基盤的防衛力構想は、何よりもデタントの継続を前提としていた<sup>(49)</sup>。

(41) 報告書は、防衛費の GNP 比 1 %以内を適当とし、日本に必要なのは「拒否能力」（日本に対する侵略がコストの高いものとなることを相手に認識させ、侵略を躊躇させるのに十分な力）であるとした。防衛を考える会事務局編『わが国の防衛を考える』朝雲新聞社、1975、pp.35-36、42-43。

(42) 76大綱は次のように述べる。日本の防衛力は「わが国に対する侵略を未然に防止し、万一、侵略が行われた場合にはこれを排除することを目的とするものであるが、一方、わが国がそのような態勢を堅持していることが、わが国周辺の国際政治の安定の維持に貢献することともなっており、「平時において十分な警戒態勢をとり得るとともに、限定的かつ小規模な侵略までの事態に有効に対処し得るもの」を目標とすることが最も適当」である。「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱について」朝雲新聞社編著『防衛ハンドブック 平成18年版』朝雲新聞社、2006、p.19。大綱の策定過程については、次を参照。佐道 前掲注(10)、pp.259-285；田中 前掲注(3)、pp.244-264。

(43) 「防衛計画の大綱の決定について（防衛庁長官談話要旨）」『防衛ハンドブック』前掲注(42)、p.24。

(44) 「当面の防衛力整備について（昭和51年11月5日閣議決定）」同上、p.56。GNP 1 %問題については、次を参照。室山 前掲注(3)、pp.370-432。

(45) ただし、1970年代の防衛費は一貫して GNP 比 1 %以下（1976年で0.9%）であったため、GNP 比 1 %政策とは、むしろ防衛費の増額目標とみなすべきだと主張もある。同上、pp.383-388。

(46) 当初から基盤的防衛力構想には制服組の反発が強く、1970年代後半になってデタント崩壊が進行すると公然とした批判が展開されることになる。中馬清福『再軍備の政治学』知識社、1985、pp.159-160；深澤映司「防衛計画大綱見直し論議の軌跡」『立法と調査』144号、1988.3、pp.24-31。

(47) 専守防衛については、等 前掲注(32)、pp.19-38。

(48) 宝珠山・元防衛施設庁長官も、基盤的防衛力構想の内実は「小規模限定脅威対処の防衛論」であるが、「国民が受容しやすいソフトな命名」をした結果「反対派の矛先を鈍らせ」ることができたと回想している。宝珠山 前掲注(39)、p.14。

したがって、デタントが崩壊に向かうと、日本は抑制的政策を維持しつつも、防衛力強化に向けて舵を切ることになる。平和・安全保障研究所の渡邊昭夫・前理事長の指摘するように、「基盤的防衛力構想を看板に掲げながら、かなりのところまで、ソ連を念頭においた脅威対向型の防衛力整備がその実態」となったのである<sup>(50)</sup>。後述する P3-C 対潜哨戒機の導入にしても、明らかにソ連の潜水艦という特定の脅威を想定したものである。そして、日米の防衛協力も、このような状況の中で強化されていくことになる。

### 3 日米間の防衛協力

沖縄返還合意を謳った1969（昭和44）年11月の佐藤・ニクソン共同声明の第4項には、「韓国の安全は日本自身の安全にとって重要」であり、「台湾地域における平和と安全の維持も日本の安全にとって極めて重要な要因」であると明記されている<sup>(51)</sup>。この声明は、日本の周辺で発生する事態が日本の安全に影響を与えることを明言した点において画期的なものであるが、周辺地域安定のための日米協力や日本独自の貢

献の拡大を目的としたものではない。その目的は、在沖基地の自由使用権が失われることを懸念する米軍部を説得するために、沖縄が返還されたとしても、朝鮮半島及び台湾海峡有事の際に日本が米軍による基地使用を許可するだろうことを明確化する点にあった<sup>(52)</sup>。また、中曽根構想にしても久保構想にしても、対米協力の必要性や日米の役割分担にも言及はしているが、基本はやはり日本による自主防衛であった<sup>(53)</sup>。

では、なぜ1970年代中頃になって、日米の防衛協力が急進展したのか。国際関係論に「同盟政治における安全保障のディレンマ」という概念がある。簡単に言えば、ある国家と同盟を結んだ国家にとっての恐怖（リスク）には、同盟国に見捨てられる恐怖（abandonment）と同盟国の戦争に巻き込まれる恐怖（entrapment）の2つがあり、見捨てられるリスクを下げるために同盟国との関係を強化すれば、巻き込まれるリスクが増大し、巻き込まれるリスクを下げるために同盟国から独立した政策を採れば、見捨てられるリスクが増大するというディレンマに国家は直面するというものである<sup>(54)</sup>。例えば

(49) 防衛白書は、基盤的防衛力構想の前提として、米ソによる大規模戦争の回避努力、中ソ対立と米中和解の継続、朝鮮半島の現状維持等を明記している。防衛庁『日本の防衛 昭和51年版』1976, pp.42-43.

(50) 渡邊昭夫「日本はルビコンを渡ったのか？ 樋口レポート以後の日本の防衛政策を検討する」『国際安全保障』31巻3号, 2003.12, p.77.

(51) "Joint Statement Following Discussions with Prime Minister Sato of Japan, November 21, 1969", *Public Papers of the Presidents, 1969*, *supra* note 16, p.954.

(52) 我部 前掲注(7), pp.136-138; シャラー 前掲注(5), pp.372-375. また、この佐藤・ニクソン会談を契機として、朝鮮有事の際の在日米軍の行動を事前協議の対象外とする密約が破棄されたとの指摘もある。太田 前掲注(7), pp.279-286. 事実、太田のインタビューに応じた米国の政府関係者は、密約の失効を認め、1990年代の朝鮮半島危機の際に日米は初の事前協議を行う段取りを整えていたと答えている。

(53) 中曽根防衛庁長官の日米役割分担論の主目的は、日米の防衛協力強化ではなく、対米依存の低減にあった。1970年3月に中曽根長官は、「従来のような漠然たる対米期待や無原則な依存の形から脱却し、任務分担を明確にし、日米が実質的にも対等の立場に立つ必要がある」と語っている。佐道 前掲注(10), p.234. 一方、久保防衛局長は、侵略を抑止するためには平時における日米の連携強化が必要であるが、米軍の有事支援は幕僚研究としてはともかく「政治的問題としては実はあまり重要ではない」としている。久保卓也「日米安保条約を見直す(1972.6)」久保 前掲注(37), p.55.

(54) Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut", *Journal of International Affairs*, 44-1 (Spring 1990), pp.103-123; Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics", *World Politics*, 36-4 (July 1984), pp.461-495.

現在の日本に当てはめた場合、集団的自衛権の問題が、まさにこのディレンマに相当するだろう。集団的自衛権の行使容認に否定的な者は、それを容認すれば、米国の戦争に巻き込まれる危険が増すと主張するのに対して、肯定的な者は、それを容認しなければ、米国に見捨てられる（日米同盟が危機に陥る）危険が増すと反論する。そのような状況の中で、国家はどちらの方針を選択すべきかディレンマに陥るのである。

土山實男・青山学院大学教授によれば、朝鮮戦争やヴェトナム戦争の時代においては、日本にとっては巻き込まれの恐怖が大きかったため、日本は日米間の防衛協力に消極的であった。ところが、ニクソン・ドクトリンやデタントを契機として、見捨てられる恐怖の方が大きくなり、その結果米国との協力を積極的にになり、それが旧ガイドラインやその後の日本によるシーレーン防衛表明等へとつながったというのである<sup>(55)</sup>。

もう1つ指摘できることは、デタント期に形成された日本の抑制的な防衛政策への国民の支持が高く、それらを完全に放棄して軍拡を進めることが極めて困難であったという点である。村田晃嗣・同志社大学教授は、基盤的防衛力構想は「世論と予算という国内的配慮から防衛力

を限定しようとしたことで、日米安保関係の重要性」を増大させてしまい、結果として「対米依存への誘因」となったと指摘する<sup>(56)</sup>。確かに日本はデタント崩壊後に一定の軍拡を行ったが、それは「基盤的防衛力」の枠内で、しかも日米の共同行動を前提として行われた。日本の軍拡に限界がある以上、日米間の防衛協力の強化が必要となるのは、ある意味必然であった。

加えて、それまでの防衛力整備によって自衛隊の能力改善が進み、米国との防衛協力が現実的となった点も重要である。1970年に来日したM.レアード国防長官は「時代遅れの兵器をよくこれだけうまく使っているな」と驚いたと言われるが<sup>(57)</sup>、現実には、装備の近代化によって自衛隊の能力は着実に増強されてきた（表2）。米国に依存しない自主防衛は論外としても、米国との共同作戦を現実的なものとする程度にまでは、日本の防衛力が成長していたのである。

一方、米国が採用したニクソン・ドクトリンと「1½戦略」は、同盟国軍がより重要な役割を担うようになることを前提としており<sup>(58)</sup>、米国に日本との協力拡大を拒否する理由は無かった。事実、1970年代初頭から国防総省は、防衛協力の拡大が無いままに在日米軍の削減が進むことに懸念を表明していた<sup>(59)</sup>。日本側では、

表2 自衛隊の主要兵力の推移

	1960 (昭和35) 年	1970 (昭和45) 年	1980 (昭和55) 年
戦 車	853 (M4, M24, M32)	700 (61式戦車, M-4 等)	830 (74式戦車 等)
護 衛 艦	80 (総トン数約 7 万3,700)	40 (総トン数約 7 万4,000)	48 (総トン数約10万4,000)
潜 水 艦	2 (総トン数約2,600)	10 (総トン数約 1 万2,000)	14 (総トン数約 2 万4,000)
戦 闘 機	466 (F-86D/F)	480 (F-104J, F-86F)	372 (F-4EJ, F-1, F-104J 等)
輸 送 機	47 (C-46)	55 (C-46, YS-11, MU-2)	74 (C-1, YS-11, C-46)
対潜哨戒機	99 (P2V-7, PV2 等)	110 (P-2J, P2V-7 等)	126 (P-2J 等)

(出典)『防衛年鑑 1961年版』防衛年鑑刊行会, 1961, pp.235-237;『防衛年鑑 1971年版』防衛年鑑刊行会, 1971, pp.259-260; 防衛庁『日本の防衛』1980, pp.270-272; International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance 1980-1981*, pp.69-70.

<sup>(55)</sup> 土山實男『安全保障の国際政治学』有斐閣, 2004, pp.312-314.

<sup>(56)</sup> 村田 前掲注(12), p.85.

<sup>(57)</sup> 大河原良雄『オーラルヒストリー 日米外交』ジャパン・タイムズ, 2006, pp.207-208.

<sup>(58)</sup> Ravenal, *supra* note 23, pp.44-45.

1974（昭和49）年に就任した丸山昂防衛局長が中心となって、米国との交渉にあたった。丸山局長は、それまで日本の防衛計画に関して日米間の調整がほとんど皆無であったことに疑問を感じており、そのような認識は坂田防衛庁長官も共有していた<sup>(60)</sup>。まず、1975（昭和50）年8月の三木・フォード首脳会談と坂田・シュレジンジャー防衛首脳会談で、旧ガイドラインの策定開始が合意された。その後、日米安全保障協議委員会（SCC）の下に防衛協力小委員会（SDC）が新設され、SDCにおいて策定作業が進行する<sup>(61)</sup>。最終的に旧ガイドラインは、1978（昭和53）年11月の第17回 SCC で了承された<sup>(62)</sup>。

旧ガイドラインの内容には第V章で触れるが、ここではそれが日本有事に関する日米の役割分担を明確化する一方で、日本有事以外の極東における事態への対処は将来の検討課題として

「あらかじめ相互に研究を行う」とするのみであったことを指摘しておく。特に重要であったのは、日本有事の日米共同作戦計画の作成が規定されたことで、その目的は前述した共同統合緊急事態計画概要（CJOEP）に政治的正当性を付与することにあった<sup>(63)</sup>。その結果、1981年には、ソ連軍の北海道侵攻を想定した「作戦計画5051」が完成する<sup>(64)</sup>。また、旧ガイドライン策定以降、米軍と自衛隊の共同演習・訓練も活発化した<sup>(65)</sup>。

一方で、1970年代後半になると、日米の貿易摩擦（対米貿易黒字の拡大）を背景として、米国、特に議会で日本の安保「ただ乗り」論が激化する<sup>(66)</sup>。旧ガイドライン策定過程においても、米国は、米軍を槍、自衛隊を盾とみなす日本の姿勢に、それでは防衛協力にならないと不満を漏らしていた<sup>(67)</sup>。米国は対ソ戦略の点から日

(59) 松村孝省・武田康裕「1978年日米防衛協力の指針の策定過程 米国の意図と影響」『国際安全保障』31巻4号、pp.81-83.

(60) 坂田長官も、日本防衛にとって「日米安保条約が不可欠でありながら、有事の際の作戦協力についてこれまで日米間において何ら話し合うこともなく、また、それにふさわしい機関もないということを知り、「全く意外であり驚きで」あったと述べている。坂田 前掲注(40), p.90. しかし、当時は事務次官となっていた久保を始め、防衛庁や自衛隊の中には米国との防衛協力を消極的な声もあった。村田 前掲注(12), pp.89-90；佐道 前掲注(10), pp.291-292.

(61) SCC とは、日米安保に基づく最高レベルの協議機関である。冷戦期の SCC の出席者は、日本側が外務大臣と防衛庁長官、米国側が駐日大使と太平洋軍司令官（もしくは代理として在日米軍司令官）であったが、1990年に日米は、米国側出席者を国務長官及び国防長官とすることで合意した。SDC とは、外務・防衛当局に制服組を加えた局長級の協議機関である。

(62) "Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation, November 27, 1978", Defense Agency, *Defense of Japan 1997*, The Japan Times, 1997, pp.319-323 (邦訳は『防衛ハンドブック』前掲注(42), pp.392-397). 旧ガイドライン策定過程については、村田 前掲注(12), pp.86-95；佐道 前掲注(10), pp.286-302；松村・武田 前掲注(59), pp.86-94.

(63) CJOEP に関する説明を受けた坂田長官は、「こんな大事なものが政治的に承認されていないとは、大変なことだ」と驚いたと言われる。朝日新聞取材班 前掲注(11), pp.291-292.

(64) 「日米安保 共同作戦研究 1-5」『朝日新聞』1996.9.2-9.6.

(65) 1978年には空自が、1981年には陸自が初の米軍との共同訓練を行い、従来から米軍との共同訓練を行っていた海自も1980年に初めて多国間演習リムパックに参加した。1982年からは日米共同の指揮所演習も開始された。日米共同演習の拡大については、松尾高志「激化する日米共同演習」『これからの日米安保』（法学セミナー増刊38）日本評論社、1987, pp.196-213.

(66) シャラー 前掲注(5), p.441.

(67) 村田 前掲注(12), p.91.

本に対して特にシーレーン防衛への貢献を求め、旧ガイドラインにも、日米が「周辺海域と海上交通路 (sea lines of communication) の防衛のための海上作戦を共同で遂行」し、日本が「周辺海域における対潜水艦作戦と船舶の保護のための作戦……を主体となって遂行する」ことが明記された<sup>(68)</sup>。この方針に従い日本は1977 (昭和52) 年12月に P3-C 対潜哨戒機と F-15 戦闘機の導入を決定するが、それ以後も米国からの防衛費増額要求は止まらなかった<sup>(69)</sup>。

1981年1月にレーガン政権が成立すると、米国からの圧力は更に強くなる。同年5月に訪米した鈴木善幸首相は1,000海里シーレーンの防衛を日本が行うと表明し、1982年7月には P-3C と F-15の取得数拡大 (それぞれ45機から75機、100機から155機) が決定された<sup>(70)</sup>。1983年にはシーレーン防衛に関する日米共同作戦計画の策定が開始され、この計画は1986年に完成する<sup>(71)</sup>。また、鈴木・レーガン会談の共同声明では、初めて日米が「同盟関係」にあることが

明記され、これ以後、「日米同盟」という用語が公式の場でも多用されるようになった<sup>(72)</sup>。

1982 (昭和57) 年11月に中曽根内閣が発足すると、対米武器技術供与解禁 (武器輸出3原則の適用除外化)、シーレーン防衛強化 (宗谷、津軽、対馬の3海峡封鎖)、日本の不沈空母化 (ソ連のバックファイア爆撃機の侵入阻止) といった政策が次々に打ち出され、日米の防衛協力は飛躍的に強化された<sup>(73)</sup>。これらの政策は、日本が自主的に米国の対ソ戦略の中で自国が果たすべき役割を表明したという点において、「米国による日本の防衛」という従来の日米安保の枠組みから脱却する画期的なものであったとされる<sup>(74)</sup>。

#### 4 在日米軍の再編と経費分担

在日米軍の大規模な再編が初めて行われたのは、1957年から1960年にかけてであった (表3)。これは、1957年6月の岸・アイゼンハワー会談で合意された在日米地上部隊の撤退に伴うものである<sup>(75)</sup>。続いて1968年から1970年代末にか

(68) シーレーン防衛という概念の理解について日米間に相違があったことは、多々指摘されている。日本が主に民間物資の輸送路 (航路帯) の防衛を考えていたのに対し、米国は海上兵站線の防衛や海洋防衛のための面の支配を考え、海域防衛の日米分担まで検討していた。シーレーン防衛については、中馬 前掲注(46), pp.108-124; 呉明上「日米防衛協力におけるシーレーン防衛「政策」の形成 1-2」『法学論叢』146巻1号, 1999.10, pp.40-62, 147巻6号, 2000.9, pp.42-60.

(69) 1978年には、米国議会が日本に防衛費増額を求める決議を可決し、1979年には、H.ブラウン国防長官も日本の防衛費の増額幅は「まったく不十分」だと発言した。シャラー 前掲注(5), pp.442-443. 1980年12月の日米防衛首脳会談では、ブラウン国防長官が9.7%増という数字をあげて防衛費の増額を迫った。田中 前掲注(3), pp.288-289.

(70) 更に1985年には、P3-C が100機に、F-15 が187機に拡大された。「P3-C 及び F-15 の整備関係」『防衛ハンドブック』前掲注(42), p.145.

(71) 日米はこの計画を更に発展させ、1995年には「作戦計画5053」を策定した。この計画のシナリオは、中東有事を巡って米国と旧ソ連が対立し、事態が旧ソ連軍による在日米軍基地やシーレーンへの攻撃に発展するというものである。「日米安保 共同作戦研究」『朝日新聞』1996.9.2.

(72) "Joint Communique, May 8, 1981", *Department of State Bulletin*, 2051, June 1981, p.2. その後、同盟関係に軍事的意味が含まれるか否かをめぐり政府見解の混乱が政治問題となり、事態は伊東正義外相の辞任にまで発展した。ただし、前年に訪米した大平正芳首相も日本は米国の同盟国であると発言しており、問題は同盟という言葉よりも、政府内の見解不一致にあった。大河原良雄駐米大使 (当時) も、同盟関係という言葉は共同声明に入れたことに「特別な問題意識はなかった」と語っている。外岡ほか 前掲注(3), pp.359-364; 大河原 前掲注(57), pp.334-336.

(73) 田中 前掲注(3), pp.293-300; 外岡ほか 前掲注(3), pp.377-388.

(74) 室山 前掲注(31), pp.475-476.

表3 米軍基地（米軍専用施設）面積の推移（単位：ha）<sup>(1)</sup>

	1952年	1955年	1960年	1965年	1968年	1972年
面 積	135,264	129,636	33,520	30,682	30,301	19,699
減少面積	-----	5,628	96,116	2,838	381	10,602

	1973年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2006年
面 積	44,641	36,226	33,537	33,129	32,470	31,558	31,352	31,221
減少面積	-----	8,415	2,689	408	659	912	206	131

注(1) 1972年以前は日本本土のみ、1973年以降は沖縄を含む。

（出典）防衛施設庁『衆議院予算委員会要求資料（民主党・日本共産党）平成18年2月』pp.14-15 に基づき筆者が作成。

けて、第2回目の再編が行われた。この背景には、米軍基地の存在に対する日本側の不満の増大があった。1968（昭和43）年には、原子力空母エンタープライズの佐世保寄港や九州大学への米軍機墜落事故に対する反対闘争が激化し、与党の中からも米軍の有事駐留論を唱える者が現れるようになった。このような中、同年末に日米は、在日米軍の再編交渉を開始した<sup>(76)</sup>。

この交渉の結果、1973（昭和48）年1月の第14回 SCC（日米安全保障協議委員会）で、関東計画（関東地方の米軍基地を横田基地に集約する計画）と在沖米軍の再編（那覇空軍基地の全面返還と航空機の嘉手納移駐、住宅統合等）が合意された<sup>(77)</sup>。これらの計画に基づき返還された主要な基地は、本土では、キャンプ千歳（北海道）、水戸射撃場（茨城）、立川飛行場（東京）、ジョンソン飛行場（埼玉）、北富士演習場（山梨）等、沖縄では、ボローポイント射撃場、屋嘉訓練場、知念補給地区、嘉手納弾薬等（一部返還含む）で

ある<sup>(78)</sup>。在日米軍の兵力（沖縄を含む）は、1955年に189,853人だったものが、1960年83,437人、1968年83,069人、1972年61,747人、1975年50,297人、1980年53,115人と推移している<sup>(79)</sup>。

当時の基地再編交渉は、幾つかの点で2003年に開始された再編交渉と酷似している。まず、米国はニクソン・ドクトリンに基づき、米軍を削減するだけでなく、同盟国の役割拡大や米軍のプレゼンスの合理化をも達成しようとした。1970（昭和45）年12月の第12回 SCC の発表には、米軍基地の整理統合は、米軍の「作戦能力を効率化し、かつ、現存する資源の最大限の利用を可能ならしめる目的」で行われるのであり、在日米軍の能力を減少させることはないと明記されている<sup>(80)</sup>。基地再編交渉にあたった在日米軍司令官も、日本政府に対して、基地の地元の要求よりも軍事戦略全体の視点からのアプローチが重要だと訴えた<sup>(81)</sup>。2003年以降の米軍再編交渉でも、米国側は同趣旨の発言をしている<sup>(82)</sup>。

(75) この経緯については、外岡ほか 前掲注(3), pp.182-191.

(76) 佐道 前掲注(10), pp.211-214.

(77) 「日米安全保障協議委員会第14回会合について」外務省『わが外交の近況 昭和48年版』1973, pp.527-533；「日米安保協議委開く 横田基地集約で合意」『朝日新聞』1973.1.24. 沖縄に関しては、第15回及び第16回の SCC（1974年1月及び1976年7月）においても、大規模な基地の整理統合が合意された（3次の合意の返還面積合計は4,671ha）。しかし、2002年の時点でも、返還が合意された基地のうち1,551ha がまだ返還されていない。沖縄県基地対策室編『沖縄の米軍基地 平成15年3月』2003, pp.83-85.

(78) 防衛施設庁『衆議院予算委員会要求資料（民主党・日本共産党）平成18年2月』pp.17-25, 28-31.

(79) 我部政明『日米安保を考え直す』講談社, 2002, pp.184-187.

(80) 「日米安全保障協議委員会第12回会合について」外務省『わが外交の近況 昭和46年版』1971, pp.421-423.

(81) 我部 前掲注(11), p.50. また太平洋軍司令官は、1972年の国務省宛電報の中で、日本の支援を受けるために米軍基地を再編し、日本に対潜哨戒や防空で米軍の補完的な役割を担わせる必要があると述べている。同上, p.44.

1970年代の米軍プレゼンス合理化（強化）の象徴は1972年に決定された空母ミッドウェーの横須賀母港化であったが、2005年には原子力空母の横須賀母港化が決定されている。

もちろん、日本にとっては、地元の負担軽減が重大な問題であった。特に沖縄における基地削減は、占領期との相違を目に見える形で示すためにも不可欠であった。米国にしても、基地問題が日米関係を弱体化し、沖縄返還後の有事における基地使用問題や日本の自発的貢献拡大に悪影響を与えてしまうような事態は避けたかったであろう。この時期の米軍基地の整理統合には日米同盟を円滑にマネジメントしていくための手段という側面もあったのであり、結果として、後の旧ガイドライン策定に向けた環境整備の役割を果たしたとも言える。

中曽根防衛庁長官は元来有事駐留論者であったが、長官就任後は自説を取り下げ、基地の共同使用拡大を求める姿勢を明確にした。中曽根長官の狙いは、米軍基地を返還後も自衛隊の管理下に置き、有事における米軍の使用を担保することで、基地返還と部隊削減を容易にしようというものであった。これには米国も好意的で、国務省も「共同使用の構想は、米軍基地の存在に反対する政治的圧力を軽減させる面を」持つとみなしていた。ただし国務省は、この構想の主目的は「在日米軍と自衛隊の両方が最大限に作戦運用上の柔軟性を確保する」ことだとし、「米軍が基本的に自由に作戦運用を実施できる」ように「現在必要性が低くても、有事などに価値を持つ基地の再使用の調整を」すべきだと主

張している<sup>(83)</sup>。事実、この時期に返還された北富士演習場やキャンプ千歳は、現在でも日米の共同使用基地として使用されている。

また、日本の基地周辺自治体が、日米間の再編交渉に振り回される場面も多々あった。例えば1970年の第12回 SCC では、その時点での整理統合計画が発表されたが、それは横須賀配備の海軍の大規模縮小と佐世保への移転、厚木飛行場の自衛隊への移管といった計画を含んでいた。多数の基地従業員を抱える周辺自治体では失業への懸念が広がったが、結局これらの計画は撤回され、逆に横須賀・厚木はミッドウェー配備等で強化されることになる<sup>(84)</sup>。また、返還される米軍基地を自衛隊が使用することに対しては、地元の反発も強かった<sup>(85)</sup>。

日米間の経費分担の点でまず問題となったのは、沖縄返還に要する経費であった。1970年前後ではまだ日本の防衛力整備も途上で、日米安保の庇護下で防衛費を最小限に抑えつつ経済発展を続ける日本に対して、財政赤字に苦しむ米国の要求がまず金銭面に向かうのはある意味必然であった。1972年の沖縄返還協定では、日本が米国に3億2千万ドルを支払うことが合意されたが、ここでも日米間に密約——日本政府が返還経費やその枠外から、沖縄返還協定第4条に米国が支払うものと明記されている沖縄への補償費（土地の原状回復費等）や、本土を含む米軍基地の施設改善費を負担するという密約——が存在した可能性が指摘されている<sup>(86)</sup>。

費用分担に関する日米地位協定の規定は若干曖昧で、同協定第24条は、施設提供に伴う経費

<sup>(82)</sup> 例えば、米国側の交渉担当者である R. ローレス国防副次官の次のインタビュー記事を参照。「米軍再編 地元配慮優先に不満」『朝日新聞』2006.3.17.

<sup>(83)</sup> 中曽根防衛庁長官の基地共同使用構想と、それに対する国務省の評価については、次を参照。長尾秀美『日本要塞化のシナリオ』酣燈社、2004、pp.53-58.

<sup>(84)</sup> 同上、pp.106-118；「日米安全保障協議委員会第12回会合について」前掲注<sup>(80)</sup>、pp.422-423.

<sup>(85)</sup> 「返還合意の四米軍施設 跡地は平和利用を 都方針」『朝日新聞』1973.1.24；「自衛隊居座りへ 返還の府中・水戸射爆場も」『朝日新聞』1973.1.20.

<sup>(86)</sup> 我部 前掲注<sup>(7)</sup>、pp.166-206。また、沖縄返還をめぐるのは、有事における核の再持ち込みの事前承認という密約の存在も指摘されている。同上、pp.132-164；若泉 前掲注<sup>(8)</sup>、特に第11-17章；太田 前掲注<sup>(7)</sup>、pp.151-195.

を日本が負担し、それ以外の米軍維持費を米国が負担すると定めるのみである。従来から日本政府は、米軍の移転に伴う施設の新規提供は日本政府の負担としていたが、1971年6月の日米外相会談では第24条をより「リベラル」に解釈することが合意され<sup>(87)</sup>、実際に1973年の第14回 SCC 合意には普天間、三沢、岩国の施設改善費の日本負担が盛り込まれた<sup>(88)</sup>。普天間と三沢は米軍機の移駐に伴うものであるが、既に提供されている施設内での改善であり、岩国は移転とは無関係な老朽施設の改善である。国会では野党がこのような経緯を地位協定の拡大解釈と激しく批判したが、政府は、負担は地位協定の範囲内だと主張した<sup>(89)</sup>。これらの経費負担は1977年まで続き、これが上記の沖縄返還密約の施設改善費に相当すると考えられている。

この経費負担が終了した翌年の1978年に、日本は、円高に苦しむ米国を助けるためとして正式に駐留経費負担の拡大を開始した。1977年以前でも負担していた施設借料や周辺対策費以外の負担分は、「思いやり予算」とも呼ばれる。当初は基地従業員労務費の一部負担から始まった思いやり予算は、後に施設整備費、光熱水料、訓練移転費等にまで拡大していく。

### Ⅲ 第2の転機：1990年代

#### — 日米安保の再定義

#### 1 米国の国防政策

1991年の湾岸戦争とソ連の崩壊は、冷戦の終

焉を象徴すると同時に、冷戦の終焉が国際環境に与える衝撃の大きさを物語るものであった。東西間の対立がほぼ完全に消失したことによって、冷戦期は機能不全に陥っていた国連安保理の活性化が期待され、湾岸戦争はその最初のテスト・ケースとみなされた。その一方で、第3世界に対する米ソ両国の統制力が低下した結果、バルカン半島やアフリカ等において地域紛争や民族紛争が頻発するようになった。

冷戦が終結すると、西側諸国は「平和の配当」を求めて軍縮を開始した。米国のG.ブッシュ政権も、大国間の戦争を前提とした国防戦略を放棄し、地域紛争への対処を主眼とした「地域防衛戦略」と「基盤戦力」構想への転換を図った<sup>(90)</sup>。それと連動して、前方展開兵力も大規模に削減された。1990年から1995年の間に、在独米軍は244,200人から86,600人に、在韓米軍は44,200人から36,450人にまで縮小された。1990年には14,700人が駐留していたフィリピンからも、米軍は1992年までに完全撤退した<sup>(91)</sup>。

1993年1月に成立したW.クリントン政権にとって最大の課題は、内政であり財政・貿易赤字の解消であった。同年9月に公表された「ボトム・アップ・レビュー」(BUR)は、イラクと北朝鮮を想定した2つの同時発生する大規模地域紛争(2 MRC)に勝利することを戦略目標として掲げたが、目標とされる兵力規模は基盤戦力構想よりも引き下げられている<sup>(92)</sup>。また、米国は1993年10月のソマリアでの失敗以降、地域紛争への介入、特に犠牲者の出る危険の高い

(87) 我部 前掲注(7), p.202.

(88) 「日米安全保障協議委員会第14回会合について」前掲注(7), pp.527-533.

(89) 費用負担が地位協定の範囲内である理由は、普天間と三沢については、米軍の移転が日本の要望によるものであるから、岩国については、施設が使用に耐えないほど老朽化しており、使用可能な施設を提供することは日本の義務であるからだとして政府は答弁した。『第71回国会 衆議院予算委員会議録』第6号、昭和48年2月5日、pp.9-12；同第8号、昭和48年2月7日、pp.7-11；同第11号、昭和48年2月12日、pp.23-26.

(90) 川上 前掲注(24), pp.84-86；上野英嗣「米国の国防政策の動向 地域防衛戦略からアスピン構想へ」『新防衛論集』21巻1号、1993.6, pp.31-56.

(91) International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1995/96*, pp.30-31; *The Military Balance 1990-1991*, pp.25-26.

地上部隊の投入には消極的となった<sup>(93)</sup>。その結果として、米軍は精密誘導兵器による空爆に依存するようになる。この戦術を支えたのが軍事技術の飛躍的進歩であった。クリントン政権は国防費を大幅に削減する一方で、先端技術を軍事に導入する RMA（軍事における革命）を推進し、それを既に軍の「変革」(transformation)と名付けていた<sup>(94)</sup>。

アジアにおいては、第1次朝鮮半島危機が発生した。北朝鮮は、1993年3月に NPT（核不拡散条約）脱退を宣言し、同年5月には弾道ミサイル・ノドンの発射実験を行い、翌1994年6月には IAEA（国際原子力機関）脱退をも宣言した。高まる緊張の中、米国も軍事攻撃の検討に着手したが、IAEA 脱退宣言直後のカーター元大統領訪朝で北朝鮮が核開発計画凍結に同意し、1994年10月には米朝枠組み合意が結ばれ、危機は収束した<sup>(95)</sup>。一方、台湾海峡では、1995-96年に危機が生じた。これは、中国が1995年6月の李登輝総統訪米に反発し、1996年3月に予定されていた初の台湾総統直接選挙に圧力をかけようと、台湾近海へのミサイル発射を含む数度の軍事演習を行ったことに端を発する。米国は当初静観していたが、繰り返される演習

に対抗して東シナ海に空母2隻を展開させた。最終的に、中国が演習を、米国が空母の台湾海峡通過を中止することで、台湾海峡危機は終結した<sup>(96)</sup>。

第1期クリントン政権における日米関係の主題は貿易摩擦であり、日米同盟はほとんど顧みられることも無く、この状況は「同盟漂流」とも形容された。1994年9月に就任した J. ナイ国防次官補は、この事態に懸念を抱き、日米同盟の重要性を再確認するための「ナイ・イニシアティブ」を開始した。その第1弾である1995年2月の「東アジア戦略報告」(ナイ・レポート)は、日米関係を「米国の太平洋安全保障政策及びグローバルな戦略目標の基盤」と位置づけ、「在日米軍は日本の防衛及び日本周辺における米国の権益の防衛だけでなく、極東全域の平和と安全の維持にコミットし、かつ備えるもの」であると表明した<sup>(97)</sup>。また、ナイ・レポートには、米国の前方展開兵力削減に対する同盟国の懸念を緩和するために、東アジアの兵力約10万人態勢を維持することも明示された<sup>(98)</sup>。

## 2 日本の防衛政策

日本においても、冷戦終結後の世界に対応す

<sup>(92)</sup> Les Aspin, Secretary of Defense, *The Bottom-Up Review: Forces for A New Era*, September 1, 1993. BUR は、基盤戦力構想の1995年度で約162万人という目標兵力を、1999年度で約140万人に引き下げた。上野英嗣「米クリントン政権の国防計画」『国防』42巻12号, 1993.12, pp.42-59.

<sup>(93)</sup> ユーゴの民族紛争やソマリア及びハイチの内戦への対応等をめぐる、クリントン政権の外交政策の混迷については、次を参照。David Halberstam, *War in A Time of Peace: Bush, Clinton, and the Generals* (Touchstone ed.), New York: Simon & Schuster, 2002. (デービッド・ハルバースタム (小倉慶郎ほか訳)『静かなる戦争』PHP 研究所, 2003)

<sup>(94)</sup> Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*, May 1997, sec.7.

<sup>(95)</sup> 第1次朝鮮半島危機については、春原剛『米朝対立 核危機の十年』日本経済新聞社, 2004, pp.84-213; ケネス・キノネス (伊豆見元ほか監訳)『北朝鮮 米務省担当官の交渉秘録』中央公論新社, 2000; ドン・オーバードワー (菱木一美訳)『二つのコリア 国際政治の中の朝鮮半島』共同通信社, 1998, pp.294-430. 米国が検討した軍事オプションについては、春原『米朝対立』pp.130-131, 153-155.

<sup>(96)</sup> 台湾海峡危機については、平松茂雄『台湾問題 中国と米国の軍事的確執』勁草書房, 2005, pp.149-204; 船橋洋一『同盟漂流』岩波書店, 1997, pp.385-439.

<sup>(97)</sup> Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995, pp.10,25. ナイ・レポートについては、次も参照。船橋 前掲注<sup>(96)</sup>, pp.276-295.

<sup>(98)</sup> *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, *supra* note 97, p.2.

るための防衛政策の見直しが進んでいた。日本にとって湾岸戦争は、日本の国際貢献のあり方を考える契機となった。湾岸戦争以後、国際環境の安定化のために日本も人的貢献をすべきだとの声が国内でも高まり、1992年には国連平和維持活動（PKO）協力法（平成4年法律第79号）が成立した。この背景には、湾岸戦争での経済的貢献が国際的にそれほど評価されなかったことに対するショックに加え、冷戦構造が崩壊し日本の取り得る外交政策のオプションが拡大したことや、日本の国力と世論が成熟し、国民が経済大国としての責任を自覚するようになったこと等があったと指摘できるだろう。

1994（平成6）年2月、細川護熙首相は私的諮問機関として「防衛問題懇談会」を設置し、1976（昭和51）年の防衛計画の大綱を見直す指針を答申するよう諮問した。座長の名を取って「樋口レポート」とも呼ばれる懇談会の報告書は、1994年8月に村山富一首相に提出された<sup>(99)</sup>。

樋口レポートは、冷戦後の日本の安全保障政策の方向性を決定付けた極めて重要な文書である。1970年代の「防衛を考える会」とは異なり、防衛問題懇談会が防衛庁長官ではなく首相の諮問機関であったことも、レポートの影響力を高める大きな要因となった。また、レポート作成で中核的な役割を果たした渡邊昭夫氏は、懇談会が「私的」諮問機関であったため、省庁からの情報提供は受けたもののレポートの内容は懇談会が自由に書くことができたと言っている<sup>(100)</sup>。このような性格の報告書が政府の政策に大きな影響を与えるというのは、日本においては数少ない事例であろう。

渡邊氏によれば、樋口レポートの特徴は、全般的な安全保障戦略の観点から日本に必要な防衛力を導き出している点にある。例えば米国では、大統領が「国家安全保障戦略」を策定し、それに基づき国防総省が「国家防衛戦略」を、統合参謀本部が「国家軍事戦略」を策定する。しかし、日本の場合、防衛計画の大綱は防衛力整備の指針（国家軍事戦略）という色彩が強く、国家安全保障戦略に該当する公式文書は存在しない。そこで懇談会は、まず国際情勢を分析し日本の戦略目標を定めた上で、それに必要となる防衛力を導き出すというアプローチを採用したという<sup>(101)</sup>。当時の日本は、冷戦終結により対外行動のオプションの幅は広がったものの、未だ明確な行動指針を策定できていなかった。樋口レポートの最大の貢献は、その指針を明確化したことにあると言えるだろう。

樋口レポートが提示する国際情勢認識は、米国のそれとほぼ同様で、冷戦後の脅威は「不透明で不確実な状況」における「予想し難い危険」とし、地域紛争や大量破壊兵器・弾道ミサイル拡散の脅威を例示する。また、「アジア・太平洋ではソ連の崩壊は、安全保障環境の劇的な変化を意味しなかった」とし、朝鮮半島や台湾海峡情勢の不安定性にも言及する<sup>(102)</sup>。

このような認識に基づき、樋口レポートは日本の戦略目標を設定する。その特徴は、日本の安全確保の手段として、日米間の協力と並んで「多角的な安全保障協力」（国連PKOへの貢献、軍備管理、地域的安保対話等）を柱に据えたことにある。多角的安保協力で最も重視されているのは国連への貢献で、それは「日本の国際的地

(99) 防衛問題懇談会『日本の安全保障と防衛力のあり方 21世紀へ向けての展望』1994.8. 懇談会の座長は樋口廣太郎・アサヒビール会長で、その他に渡邊昭夫・青山学院大学教授、西廣整輝・元防衛事務次官、佐久間一・元統幕議長等がメンバーとして参加した。

(100) 渡邊昭夫氏への筆者によるインタビュー（2006.4.14）。

(101) 同上。同氏は、レポートは3部構成をとっているが、第1部及び第2部が「国家安全保障戦略」と「国家防衛戦略」に、第3部が「国家軍事戦略」に相当するものと指摘した。

(102) 防衛問題懇談会 前掲注(99), pp.2-6.

位にふさわしい役割」であると同時に「国益上もきわめて重要」だとされる<sup>(103)</sup>。一方、日米安保は「日本自身の防衛のための不可欠の要素」であると共に「アジア・太平洋地域全体の安全保障」にも貢献するものと位置づけられ、日米間の防衛協力の強化が提言されている<sup>(104)</sup>。この2つの手段を併置した意図は、国際環境の変化に合わせて国際協力を前面に出す一方で、日米安保を日本防衛と地域安定の基盤と位置づけることで、冷戦後の日米安保不要論に反論することにあったと渡邊氏は語っている<sup>(105)</sup>。

日本が整備すべき防衛力について、樋口レポートは、軍事技術の近代化、若年人口の減少、財政的制約を踏まえた上で、「基盤的防衛力の概念を生かしつつ、新たな戦略環境に適応させるのに必要な修正を加える」ことが必要だとする。この修正とは、情報収集能力の強化や装備のハイテク化を意味し、コンパクトではあるが機動力と即応性に優れた部隊への改編が意図されている<sup>(106)</sup>。懇談会では、基盤的防衛力という言葉の存続させるべきかについて深い議論があったわけではなく、名称よりも実際の能力を戦略環境に適応させることに重点が置かれたという<sup>(107)</sup>。それが可能であったのも、基盤的防衛力という概念に若干の曖昧性があるからであろう。

以上の方針に基づき、樋口レポートは各種の具体的提言を行っている(表4)。秋山昌廣・元防衛事務次官が評するように、それらは「今

でこそ、既定の路線となっているのでそれほど驚かないが、当時としてはかなり思い切った提言であった」<sup>(108)</sup>。事実、提言の多くは既に実現するか現在検討課題に上っているものであり、樋口レポートが冷戦後の防衛政策形成において果たした重要性を裏付けている。日米防衛協力についても、新ガイドラインを先取りするような提言がなされている。周辺事態という用語こそ用いられていないが、第1次朝鮮半島危機の経験もあり、懇談会メンバーの念頭には、明らかに周辺事態への日米共同対処があった<sup>(109)</sup>。

また、樋口レポートは、米国の対日政策にも大きな影響を与えた。レポートの構成が、まず多角的安全保障協力に触れた後に日米安保に言及するようになっていたため、それを知った米国の一部の論者が、日米安保軽視の表れではないかとの懸念を表明したのである。知日派として知られ、当時は国防総省顧問を務めていたM.グリーンと、国家戦略研究所(INSS)研究員であったP.クロニンとは、「これら[日本の]新しい役割と任務がどのように……[日米安保と]調和するのかをより明確にしなければ、このレポートは日米の安全保障協力を傷つけることになりかねない」([ ]内は引用者)と樋口レポートを批判し、それを回避するために日米同盟の「再定義」を提唱した<sup>(110)</sup>。しかし、彼らの批判は、日米同盟を重視しない米国政府に危機感を持たせ、日米同盟強化へと舵を切らせるための方策でもあった。樋口レポートが日米同

<sup>(103)</sup> 同上, pp.13-16.

<sup>(104)</sup> 同上, pp.16-18.

<sup>(105)</sup> 秋山昌廣『日米の戦略対話が始まった』亜紀書房, 2002, pp.45-46.

<sup>(106)</sup> 防衛問題懇談会 前掲注(99), pp.18-24.

<sup>(107)</sup> 渡邊昭夫氏への筆者によるインタビュー(2006.4.14)。一方で同氏は、「冷戦が終わり、ソ連の脅威が消滅して見ると、1970年代の日本の防衛政策当局者が考案した基盤的防衛力構想がより適合的な環境が生まれたのは、歴史の皮肉である」とも述べている。渡邊 前掲注(50), p.77.

<sup>(108)</sup> 秋山 前掲注(105), p.42.

<sup>(109)</sup> 渡邊昭夫氏への筆者によるインタビュー(2006.4.14)。

<sup>(110)</sup> Patrick M. Cronin and Michael J. Green, *Redefining the U.S.-Japan Alliance: Tokyo's National Defense Program*, Washington DC: NDU Press, 1994 (McNair Paper 31), p.10.

表4 「樋口レポート」(1994年)における主要な提言と実現状況

	提言内容	実現状況
多角的安全保障協力	PKO 活動の本来任務化(自衛隊法改正)	2006年自衛隊法改正法案提出(審議中)
	PKF 本隊業務を凍結解除(PKO 協力法改正)	2001年凍結解除
	PKO 活動に従事する他国への装備品供与	未着手
日米安保	米国との作戦や装備面でのインターオペラビリティの確立、政策協議の充実、種々の事態を想定した部隊運用計画の共同立案や共同訓練	1997年新ガイドラインと2005年 SCC 合意の下で進行中
	相互物品役務提供協定(ACSA)締結	1996年締結(1999年、2004年改正)
	米軍基地の整理統合、日米基地共同使用の円滑化	1996年 SACO 合意、2005年 SCC 合意
防衛力整備	偵察衛星の活用	1998年導入閣議決定、2003年初打ち上げ
	統合運用の強化	2006年統合幕僚監部発足
	隊員数の削減(27万4,000人から24万人に)、戦闘機の削減、対潜水艦戦から対水上戦への転換、戦車等の重装備の削減と軽量ハイクテク装備の導入	1995年防衛大綱及び2004年防衛大綱で段階的に規模縮小、2004年特殊作戦群新設、2007年中央即応集団新設予定
	陸上自衛隊の師団構成改編と配置の見直し	1995年防衛大綱で12個師団2個混成団態勢から8個師団6個旅団態勢に移行を決定
	迅速対応可能な新たな予備自衛官制度の導入	1998年即応予備自衛官制導入
	空中給油機の導入	2000年導入決定、2006年度配備予定
	ミサイル防衛システムの導入	2003年導入決定
	先進諸国との装備の共同研究・開発・生産	未着手(ミサイル防衛では米国と共同開発)

(出典) 防衛問題懇談会『日本の安全保障と防衛力のあり方』1994等に基づき筆者が作成。

盟を重視しているのは明白で、米国の知日派もそれを知りつつ、あえて過剰反応した側面がある。グリーンも、「我々はショックによって米側を日米関係に注意を向けさせた。……我々は樋口レポートをある種「ガイアツ」として利用した」のだと語っている<sup>(111)</sup>。

樋口レポートの考え方は、1995(平成7)年11月に決定された防衛計画の大綱(以下、「95大綱」とする)に大きく反映されることとなった<sup>(112)</sup>。ただし、ナイ・イニシアティブの開始に伴い、95大綱は米国側の意見も取り込みつつ策定されたため、より直接的に日米同盟の重要性に言及している。95大綱は、日米間の協力は日本防衛や周辺地域の安定だけでなく、多国間安保対話や国連 PKO といった「国際社会の平和と安定への我が国の積極的な取組に資するもの」とする。これは、前述した米国からの批判に対する回答となっている。なお、95大綱は樋

口レポートとほぼ同様の国際情勢認識を採用しているが、台湾海峡問題への言及は避けている。

日本の防衛力については、95大綱はまず、専守防衛、文民統制、非核三原則といった従来の基本方針を維持すると明記した。基盤的防衛力構想についても「今後ともこれを基本的に踏襲」するとしているが、科学技術の進歩、若年人口の減少、厳しい財政状況等を考慮して部隊の「合理化・効率化・コンパクト化」を行うとする。これは、規模の点では自衛隊を縮小するが、ハイクテク装備の導入や兵力構成の効率化により、PKO 活動や災害対処も含めた「多様な事態に対して有効に対応し得る防衛力」を構築しようとするものである。

95大綱でもう1つ重要であったのは、日本政府として初めて公式に、周辺事態における「日米安全保障体制の円滑かつ効果的な運用」に言及したことである<sup>(113)</sup>。これが1997年の新ガイ

(11) 秋山 前掲注<sup>(105)</sup> p.53.

(12) 「平成8年度以降に係わる防衛計画の大綱について」防衛庁『日本の防衛 防衛白書 平成17年版』2005, pp.357-360. 大綱の策定過程と内容については、秋山 前掲注<sup>(105)</sup> pp.62-77, 90-169.

ドラインに向けた第1歩であった。

### 3 日米間の防衛協力

旧ガイドラインの下でも周辺事態における日米共同対処の研究は行われたが、当時の日本の考えでは、周辺事態に対処するのは自衛隊の任務ではなく、日本側で研究を主管していたのも外務省であった<sup>(114)</sup>。米国は、日本に被害が及ばない極東有事や、朝鮮半島有事が日本に波及する事態における計画策定を1980年代に提案したが、計画が自衛隊による対米支援にまで踏み込むことを恐れた外務省が難色を示し、研究はすぐに中断されたと言われる<sup>(115)</sup>。

しかし、第1次朝鮮半島危機により、日米両国は、周辺事態対処の枠組みの必要性を痛感することになる。危機当時、日米政府間あるいは自衛隊内では、日本がどこまで対米支援を行い得るかが極秘に検討された。しかし、法律の未整備のため米軍の支援要求に応えられないケースも多く、「そんなことしかできないのか」と米側が怒り出す場面もあったと言われる<sup>(116)</sup>。台湾海峡危機への対応は、日本の関与しない米国の単独行動であった。しかし、それが故に、日米間で政策協議はほとんど行われず、日本政府は米国から情報が提供されないことに強い不満と不安を覚えた。その一方で、米国の日米同盟強化派は、台湾海峡危機を同盟強化のための梃子として活用しようとしたとされる<sup>(117)</sup>。

これらを背景として、1996年4月の橋本・ク

リントン首脳会談において、ナイ・イニシアティブの第2弾となる日米安保共同宣言が公表された<sup>(118)</sup>。同宣言は、日米同盟が「冷戦期において、アジア太平洋地域の平和と安全の確保に貢献した」ことを高く評価する。そして、日米は、冷戦後においても「日米同盟が持つ重要な価値を再確認」し、旧ガイドラインを見直し、周辺事態への日米共同対処に関する研究を開始することを宣言した。

新ガイドラインは、1997年9月に完成する。詳細は第V章で触れるが、もちろん最も重要であったのは、周辺事態への対処方針が書き込まれたことである<sup>(119)</sup>。続いて日本では、新ガイドラインに基づく措置を実施するための根拠法として、1999年に周辺事態法（平成11年法律第60号）が、2000年に船舶検査法（平成12年法律第145号）が整備された。また、日米は既に1996年にACSA（物品役務相互提供協定）を締結していたが、それは平時における共同訓練、PKO活動、国際救援活動のみを対象とするものであったので、1999年に周辺事態も対象に含めるための改正が行われた。

### 4 在日米軍の再編と経費分担

このように日米の安全保障関係の再構築が進行する中、1995（平成7）年9月に沖縄で3名の海兵隊員による少女暴行事件が発生し、沖縄米軍基地問題が政治的な大問題に発展した。ナイ・イニシアティブを円滑に進めるためにも、

<sup>(113)</sup> 内閣法制局は、当初この文言を新大綱に入れることに難色を示していた。同上、pp.70-71.

<sup>(114)</sup> 村田 前掲注(12), pp.89, 92.

<sup>(115)</sup> 「日米安保 共同作戦研究 1-5」『朝日新聞』1996.9.2-9.6. なお、朝鮮半島有事に関して米軍が提案した計画案は、「作戦計画5052」と呼ばれる。

<sup>(116)</sup> 外岡ほか 前掲注(3), pp.466-475.

<sup>(117)</sup> 船橋 前掲注(96), pp.422-439.

<sup>(118)</sup> "Japan-U.S. Joint Declaration on Security: Alliance for the 21st Century", Defense Agency, *Defense of Japan 2005*, Inter Group, 2005, pp.490-493（日本語仮訳は、「日米安全保障共同宣言 21世紀に向けての同盟（仮訳）」『防衛白書 平成17年版』前掲注(11), pp.376-378）.

<sup>(119)</sup> "Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation, September 23, 1997", *Ibid.*, pp.493-500（日本語仮訳は、「日米防衛協力のための指針」同上, pp.378-382）.

日米両国政府は、沖縄問題で一定の成果をあげなければならなかった。その思いは、「SACOはガイドラインのためのダウンペイメント（頭金）のようなものだ」というW.ペリー国防長官の言葉にも表れている<sup>(120)</sup>。

1995年11月にはペリー国防長官が来日し、「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）が設置された。しかし、同日に発表された日米防衛首脳会談の共同発表では、日本に約4万7千人の米軍兵力を維持することが明記されている<sup>(121)</sup>。即ち、この協議は当初から米軍削減を選択肢から除外し、基地返還の対象も沖縄に限定していたのである<sup>(122)</sup>。その意味ではこの米軍再編は限定的なものに過ぎず、日米間の協力強化という視点もほとんどなかった。

1996年12月のSACO最終報告では、普天間基地の全面返還を含む11施設5,075haの米軍基地返還等が決定された。この返還面積は、1972年の本土復帰以降に返還された沖縄米軍基地の総面積にほぼ匹敵する。しかし、計画の大部分は既存施設の沖縄県内移転を条件としていたため、地元の意向が集約できず、SACO合意の大半は、現時点（2006年6月）でもまだ実施されていない<sup>(123)</sup>。特に普天間返還については、移設場所、受け入れ条件、建設工法等をめぐる混乱が続き、結局は2003年から始まる米軍再編の中で計画が見直されることとなる。経費負担の面では、日本政府はSACO合意を実現するために、従来の駐留経費負担とは別枠のSACO関連経費を創設し、それ以外にも大規模な沖縄振興策を実施した。

## IV 第3の転機：2000年代

### — 日米同盟の変革

#### 1 米国の国防政策

2001年1月に成立したG.W.ブッシュ政権は、米国への脅威を国際テロや「ならず者国家」と見据え、それに対処するために米軍の態勢を全面的に刷新しようとしている。そのための方策が、同年9月のQDR（4年ごとの国防見直し）で表明された「米軍の変革」と「前方展開態勢の見直し」である<sup>(124)</sup>。端的に言えば、変革とは予測困難な非対称的脅威に対処するために、先端技術の導入等により米軍の即応展開能力を増強し、更に戦術及び戦略（戦い方）も非対称的脅威に適したものと変更しようとする試みである。一方、態勢見直しは、ドイツや韓国への大規模な地上兵力の配備を削減すると同時に、紛争地に隣接する地域に小規模な拠点を確保し、紛争地へと迅速に兵力を投射できる態勢を構築しようとするものである。加えて、態勢見直しは、米軍の再配置のみならず、同盟国の役割拡大や、共同訓練等を通じた同盟国軍の変革の支援等も目標としている。ただし、ブッシュ政権の政策は決して革新的なものではない。クリントン政権期においても非対称的な脅威への懸念は指摘されていたし、軍の変革（RMA）も打ち出されていた。ブッシュ政権下で変革と再編が急速に進展したのは、それらが9.11テロ後の戦略環境に見事に適合したからである。

9.11テロに衝撃を受けた米国は、2002年9月

<sup>(120)</sup> 船橋 前掲注<sup>(96)</sup>, p.88.

<sup>(121)</sup> 「基地縮小、保証得られず」『東京新聞』1995.11.1, 夕刊；秋山 前掲注<sup>(98)</sup>, p.84.

<sup>(122)</sup> 報道によれば、日本政府は当初、在沖米軍の本土移駐を検討していたとされるが、この構想が実現することは無かった。「沖縄米軍 一部有事駐留に」『毎日新聞』1995.11.2.

<sup>(123)</sup> SACO合意の詳細と計画遅延の理由については、福田毅「沖縄米軍基地の返還 SACO合意の実施状況を中心に」『レファレンス』633号, 2003.10, pp.3-31.

<sup>(124)</sup> Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, ch.VI-V. 米軍変革と態勢見直しについては、福田毅「アメリカ軍の変革と再編 ポスト9.11の世界における戦争の合理化」渋谷博史・渡瀬義男編『アメリカの連邦財政』日本経済評論社, 2006, pp.199-250.

の国家安全保障戦略において先制攻撃戦略（ブッシュ・ドクトリン）を公表した<sup>(125)</sup>。第1期ブッシュ政権の政策は、しばしば同盟国からも単独行動主義だとの批判を受け、2003年3月に開始したイラク戦争は、米欧同盟内に深刻な亀裂をもたらした<sup>(126)</sup>。しかし、その後のイラク占領で苦境に立たされた米国は、徐々に多国間主義へとシフトしつつある。2006年2月に公表された第2期ブッシュ政権のQDRでは、同盟国との協力の重要性が繰り返し強調されている<sup>(127)</sup>。

## 2 日本の防衛政策

9.11テロ以降、日本は、米国の対テロ戦争を支援するため、2001年11月にはテロ特措法（平成13年法律第113号）を、2003年8月にはイラク特措法（平成15年法律第137号）を整備し、自衛隊をインド洋及びイラクに派遣した。湾岸戦争や第1次朝鮮半島危機のケースと比較すれば、日本の迅速かつ積極的な対応は特筆すべきものである。米国のある論者は、9.11テロやイラクが日本にとって直接的な差し迫った脅威ではなかったにもかかわらず日本の対応が迅速であった理由として、北朝鮮の脅威増大が日米同盟の重要性を高めたこと、湾岸戦争以降の日本が自国の貢献に対する外国（特に米国）からの期待を自発的に先取りするようになったこと（「内面化された外圧」）、支持率の高い小泉純一郎首相が強いリーダーシップを発揮できたこと等を指摘している<sup>(128)</sup>。

両特措法が整備されたのは、国連PKOではないインド洋及びイラクにおける自衛隊の活動を実施するために、新しい根拠法が必要となったからである。イラク派遣時に政府が掲げた「世界の中の日米同盟」というスローガンが象徴しているように、これらの活動は日米安保条約に基づかない対米支援、即ち日米双方の国益に沿った国際的平和支援活動（PSO）の分野における対米協力として行われた。いわば日米同盟のグローバル化である。このような活動は前例のないものであるが、両特措法は、従来の国連支援との整合性にも配慮しつつ対米支援に正当性を付与するために、活動の根拠として国連安保理決議を明記している。これによって、日米同盟の無際限な地理的拡大に一定の歯止めがかけられていると見ることもできる。

これらに加え、2001年12月にはPKO協力が改正され、PKF本隊業務の凍結が解除された。2003年から2004年にかけては、積み残しの課題であった日本有事に対処するための武力攻撃事態法（平成15年法律第79号）や国民保護法（平成16年法律第112号）等が整備された。これには、日本有事において活動する米軍を支援するためのACSA改正や米軍行動関連措置法（平成16年法律第113号）も含まれる。更に、2003年12月には、ミサイル防衛システムの導入が正式に決定された。

一方、95大綱から約10年が経過し、日本も冷戦後の防衛政策を見直す時期に差し掛かってい

<sup>(125)</sup> White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, pp.15-16.

<sup>(126)</sup> 米欧間の亀裂については、例えば次を参照。Sergio Fabbrini ed., *The United States Contested: American Unilateralism and European Discontent*, London: Routledge, 2006; Philip H. Gordon and Jeremy Shapiro, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*, New York: McGraw-Hill, 2004.

<sup>(127)</sup> Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006; 福田毅「QDR2006と2007年国防予算案「長い戦争」のための国防計画」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』512号, 2006.2, pp.3-5.

<sup>(128)</sup> Daniel M. Kliman, *Japan's Security Strategy in the Post-9/11 World: Embracing a New Realpolitik*, Westport: Praeger, 2006. クリマンは、特に自衛隊のインド洋派遣のケースでは「内面化された外圧」（internalized *gaiatsu*）の要因が強く働き、それは自衛隊派遣理由に関する政府の若干ネガティブな論理（自衛隊派遣が日本の国益に寄与するというものではなく、貢献しなければ国際社会から孤立するという論理）に表れていたと指摘している。Ibid., pp.75-82.

た。9.11テロ、第2次朝鮮半島危機（2002年10月に発覚した北朝鮮の核開発計画）、北朝鮮による拉致問題、中国の軍事力増強と海洋進出等は、樋口レポートが「不透明で不確実な状況」における「予想し難い危険」と形容したものの輪郭を明瞭化する出来事であった。その意味でも、樋口レポートの先見性は高かったと言え、今回必要とされた見直しは樋口レポートの路線に沿いつつ、顕在化した脅威に対してより具体的な方策を講じることであった。

まず、政府は2004（平成16）年4月、首相の私的諮問機関「安全保障と防衛力に関する懇談会」を立ち上げた<sup>(129)</sup>。同年10月に提出された報告書（荒木レポート）は、冒頭で9.11テロを例示しつつ、「非国家主体からの脅威を正面から考慮しない安全保障政策は成り立たない」と明記し、対テロ戦を遂行する米国と歩調を合わせている。加えて、日本への脅威として、北朝鮮の核開発、武装工作船の侵入、台湾海峡の不安定性等を具体的に指摘している<sup>(130)</sup>。

荒木レポートは、日本防衛と「国際的安全保障環境の改善」の2つを戦略目標の柱と位置づけている。多角的安保協力で代えて国際環境改善という言葉を用いたのは、それが日本の安全に直結する主体的活動だとのニュアンスを持たせるためである。また、多角的安保協力が国連PKOを中心とする概念であったのに対し、国際環境改善は、国連PKOではない国際的平和支援活動、大量破壊兵器等の拡散阻止活動、人間の安全保障等をも視野に入れている。日米同盟については、それが周辺地域の安定にも貢献していることを強調して、「地域の諸国にとって公共財的な側面がある」と主張し、更に、日

米間の協力は国際環境改善のための取り組みにおいても重要であり、そのような協力を円滑化するためにガイドラインを再改定すべきだと提言する<sup>(131)</sup>。95大綱でも日米協力は国連PKOにも資するものとされていたが、実際に日米がPKOで協力する場面はほとんどなかった。国際環境改善における日米協力が現実的となったのは、自衛隊の役割がインド洋やイラクのように国連PKOではない活動（対米支援）にまで拡大したからであり、荒木レポートはこの状況を積極的に評価しているのである。

防衛力整備の点では、「基盤的防衛力構想の有効な部分は継承しつつ」も、国家からの脅威のみを対象とする基盤的防衛力では非国家主体からの脅威には対処できないため、双方からの脅威に対応可能のように修正を加えた「多機能弾力的防衛力」を整備すべきだとされる。とはいえ、「基盤的防衛力の考えを見直すということは、それ以前の脅威対向型の所要防衛力の考え方に戻るということではない」と断り書きされていることから分かるように、日本の防衛力整備の抑制的性格を強調するという基盤的防衛力構想の本質は不変のままである<sup>(132)</sup>。

荒木レポートが具体的に提言するのは、島嶼部への攻撃やゲリラ・特殊部隊・武装工作船等の侵入への対処能力の増強、ミサイル防衛システムの構築、特殊作戦能力や大量破壊兵器防護能力の向上等である。北朝鮮の核・ミサイル開発を受けて一時期話題となった敵ミサイル基地への攻撃能力（トマホーク巡航ミサイル等）の獲得に関しては、慎重に検証し周辺諸国の反応も含め「総合的に判断」すべきとしている<sup>(133)</sup>。加えて、自衛隊のインド洋やイラクへの派遣を

(129) 懇談会の座長は荒木浩・東京電力顧問で、委員として田中明彦・東京大学教授、五百旗頭真・神戸大学教授、佐藤謙・元防衛事務次官、西本徹也・元統幕議長等が参加した。

(130) 安全保障と防衛力に関する懇談会『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書 未来への安全保障・防衛力ビジョン』2004.10, pp.3-4.

(131) 同上, pp.9-10, 18-19.

(132) 同上, pp.6, 12.

(133) 同上, pp.23-24, 27-28. 敵ミサイル基地攻撃に関する論議については、等 前掲注(32), pp.20-22, 31-32.

踏まえて、自衛隊海外派遣のための一般恒久法を整備し、平和支援活動における治安維持任務への自衛隊の参加と武器使用要件の緩和を検討することも提唱されている<sup>(134)</sup>。

2004（平成16）年12月には、新しい防衛計画の大綱（以下、「04大綱」とする）が決定された<sup>(135)</sup>。04大綱も、荒木レポートと同様に、日本防衛と共に国際環境改善を日本の目標に掲げ、後者のための日米協力の重要性を指摘する。95大綱では見送られた中国への言及に関しても、04大綱は、中国の軍事力近代化や海洋進出に「今後も注目していく必要がある」と明記した。防衛力の改善点も荒木レポートとほぼ同内容で、量を削減し質を高め、部隊配備の比重を北から南西にシフトすることを基調としている<sup>(136)</sup>。

若干荒木レポートと言葉遣いの点でニュアンスが異なるのは、04大綱が多機能弾力的防衛力を「即応性、機動性、柔軟性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度の技術力と情報能力に支えられた」防衛力と表現している点で、これは、米軍変革との理念共有をより明確に打ち出したものと解釈できる。

### 3 日米間の防衛協力

ブッシュ政権成立以前から、米国内には日米間の防衛協力拡大を求める声があった。その代

表は、2000年10月の「アーミテージ・レポート」であろう<sup>(137)</sup>。このレポートに関しては、日本に集団的自衛権の行使解禁を勧めている点に関心が集中したが、その後の米軍再編交渉の原則を既に明示していた点でも注目すべきである。まずレポートは、日米の高官たちが日米同盟に関心を持ち続けなかった結果、1990年代の日米同盟再定義は「共通目的の明確な定義を伴わない散漫な対話」を産み出したに過ぎなかったと批判する。そして、新ガイドラインが出発点に過ぎないことを強調し、日米の共同訓練及び基地共同使用の増大と、国際テロ等の新しい脅威への共同対処方針の策定を訴えた。一方で、先端技術を活用して能力を維持しつつ在日米軍の兵力を削減し、日本の負担を減らすべきだとも主張した<sup>(138)</sup>。

第3の転機において、防衛協力の更なる拡大が必要になった主な要因は2つある。第1は、米軍の変革に伴うものである。米軍の変革は、情報通信の分野における先端技術の活用を重視している。しかし、C3I（指揮・統制・通信・情報）は軍の行動の基盤であり、同盟国と共同行動をとる場合にはC3Iにおけるインターオペラビリティ（相互運用性）や情報の共有が不可欠である。また、先端技術の導入は米軍の作戦行動を複雑化・高度化する傾向にあるが、当然、

<sup>(134)</sup> 安全保障と防衛力に関する懇談会 前掲注<sup>(130)</sup>, p.20.

<sup>(135)</sup> 「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について 平成16年12月10日」『防衛白書 平成17年版』前掲注<sup>(11)</sup>, pp.353-356. 防衛庁内の大綱見直し作業である「防衛力の在り方検討会議」は、既に2001（平成13）年9月に立ち上げられていた。しかし、アフガニスタン・イラク情勢への対応や、武力攻撃事態関連法の整備といった優先課題が山積していたため、内部検討はなかなか進捗しなかったと思われる。

<sup>(136)</sup> 具体的には、04大綱では、95大綱と比べ戦車及び火砲（主要特科装備）がそれぞれ900両／門から600両／門に、護衛艦が50隻から47隻に、海自航空機（哨戒機等）が170機から150機に、空自航空機が400機から350機に削減される一方で、テロや平和支援活動に即応可能な中央即応集団の新設、空中給油機能やミサイル防衛システムの整備等が盛り込まれた。

<sup>(137)</sup> このレポートを作成した超党派の研究グループには、G.W.ブッシュ政権で政府入りすることになるR.アーミテージ、P.ウォルフォウィッツ、M.グリーンや、クリントン政権で対日政策を担当したJ.ナイやK.キャンベル等が参加した。

<sup>(138)</sup> Richard L. Armitage et. al., *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership* (INSS Special Report), Washington DC: NDU Press, October 11, 2000, pp.2-4.

米軍と共同行動を取る国の軍隊も、それに対応できる方が望ましい。その結果、平時から同盟国間で共通の作戦概念を構築し、装備の規格を統一し、情報を共有し、共同訓練を行うことの必要性が高まったのである。加えて、瞬時の情勢判断を必要とするミサイル防衛システムの導入を日本が決定したことも、米軍との情報共有強化を促した。この点で、04大綱が米国と軍変革の理念を共有する姿勢を示したのは重要なことであった。

第2の要因は、新しい脅威の出現である。北朝鮮の核・弾道ミサイル開発や中国の軍拡への対応に加え、世界的な対テロ戦で米国と協力するには、従来とは異なる防衛協力の枠組みが必要となる。日米同盟のグローバル化により、自衛隊と米軍は、今やインド洋、イラク、大量破壊兵器等の拡散阻止行動等で協力している。これまで米軍との協力関係がさほど強くなかった陸上自衛隊も、イラクでの活動を通じて米軍との関係を緊密化している<sup>(139)</sup>。このような状況から、周辺事態に重点を置いていた新ガイドラインの枠組みを補強する必要性が生じたのである。

2002年12月の SCC 共同声明は、「日米の役割と任務、双方の兵力及び兵力構成、地域的挑戦やグローバルな挑戦への対処における日米協力、……在日米軍施設・区域に由来する諸問題の解決進展」等を議題とする日米協議を強化すると発表した<sup>(140)</sup>。この協議は2003年1月から本格化し、2005年2月には、北朝鮮の核開発問題や

台湾海峡問題の平和的解決、国際平和協力活動における日米協力、テロの根絶等を日米の共通戦略目標と位置づける SCC 共同声明が発表された。更にこの声明は、在日米軍再編の目的は日米同盟と防衛協力の強化にあり、「地元の負担軽減をしつつも在日米軍の抑止力と能力は維持する」ことを確認した<sup>(141)</sup>。

そして、2005年10月の SCC では、「日米同盟：未来のための変革と再編」と題する文書（以下、「SCC 文書」とする）が公表された<sup>(142)</sup>。この間において、防衛協力強化に関する日米交渉の詳細がメディアに取り上げられることは、ほとんど無かった。推測に過ぎないが、米軍再編交渉が難航したのに比して、協力強化では日米が共に積極的で、早い段階から一定の合意が確立されていたからかもしれない。

SCC 文書は2部構成となっており、前半部は防衛協力の強化を、後半部は在日米軍の再編を取り扱っている。以下では、まず米軍再編の概要を紹介した上で、第V章において、SCC 文書の防衛協力の内容を新旧ガイドラインと対比しつつ検討する。

#### 4 在日米軍の再編と経費分担

今回の在日米軍再編は、米軍の世界的な前方展開態勢見直しの一環として行われている。米国は態勢見直しと同時に、同盟国との協力強化（特にインターオペラビリティの確立や情報の共有）をも達成しようとしている。在日米軍再編の主

<sup>(139)</sup> アーミテージ・レポートの共同執筆者である J.プリスタップ国家戦略研究所 (INSS) 研究員も、「より対等な同盟相手となるため過去4年間に日本がとったステップは……日米の絆を強めるのに貢献した」と評価している。James J. Przystup, *U.S. Japan Relations: Progress Toward a Mature Partnership*, Washington DC: NDU Press, June 2005 (INSS Occasional Paper, 2005/2), p.5.

<sup>(140)</sup> "Joint Statement: U.S.-Japan Security Consultative Committee", December 16, 2002.

<<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/16007.htm>> (2000年以降の SCC 関連文書の邦訳は、外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/index.html>> に掲載されている)

<sup>(141)</sup> "Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee", February 19, 2005.

<<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/42490.htm>>

<sup>(142)</sup> *Security Consultative Committee Document, U.S.-Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future*, October 29, 2005. <<http://www.state.gov/documents/organization/55886.pdf>>

目的もまさにその点にあり、SCC 文書は、日米両国の能力（抑止力）強化、司令部間の連携向上、インターオペラビリティの向上等を再編の指針とすることを明記した。SCC 文書で示された再編案は、2006年5月の SCC において、「再編実施のための日米のロードマップ」（以下、「ロードマップ」とする）として正式に承認された<sup>(143)</sup>。ロードマップの特徴は、在日米軍を再編するのみならず、自衛隊をも再編することで、かつてないほどに自衛隊と米軍の連携を強化しようとしている点にある。

そのための具体的措置が、米軍と自衛隊の司令部併置、情報共有の促進、共同使用基地と共同訓練の拡大である。例えば、横田基地では、在日米空軍司令部と航空自衛隊の航空総隊司令部の併置が、キャンプ座間では、在日米陸軍司令部と陸上自衛隊の中央即応集団司令部の併置が計画されている。横田には日米の統合作戦調整センターも新設され、日米は、このセンターを通じて、防空やミサイル防衛に関する情報を共有することになる。また、嘉手納、三沢、岩国の米軍機による訓練の国内分散移転の目的の1つも、日米共同訓練の拡大にある。

第1の転機における再編でも、米軍基地を自衛隊が引き継ぎ、日米の共同使用基地とすることが行われたが、その主目的は有事における米軍の再展開を担保することにあった。ところが、今回の再編における共同使用拡大は、それとは目的を異にしている。米国の戦略から類推すれば、米国は、日米が常時一体となって情報を共

有し部隊を運用することを求めているのだろう。だとすれば、日米共同使用基地のあり方を質的に転換することが必要になるかもしれない。例えば、日本の施設を米軍が一時的に利用することができる」と定めた日米地位協定第2条第4項bに関する政府解釈は、基本的に「年間何日以内というように日数を限定して」、「1年のうち半数以上」とならない範囲で施設を米軍に貸し出すというものであり<sup>(144)</sup>、日米が常時行動を共にするようなケースを想定していない。

一方、沖縄の負担軽減に関しては、SACO 合意の普天間移設計画の見直し、司令部を中心とした在沖海兵隊約8,000名のグアム移転、嘉手納以南の基地（キャンプ桑江、牧港補給地区、那覇港湾施設、キャンプ瑞慶覧等）の返還等が合意された。交渉を通じて、日米両国は地元の負担軽減も追求してきた。しかし、その前提は「抑止力の維持」であり、結果として、在沖海兵隊戦闘部隊の大幅削減は選択肢から除外された。司令部を中心とする国外移転は、負担の軽減と抑止力の維持を両立させるための選択であったと言えるだろう<sup>(145)</sup>。

ロードマップには、グアム移転費総額102.7億ドル（約1兆1,900億円）のうち日本が約60.9億ドル（約59%）を負担することが明記されている。国内移転に要する費用は、従来通り日本政府がその大半を負担する。国内移転分の費用は未確定であるが、グアム移転費を含む日本の負担総額は2～3兆円に上るだろうとの報道もある<sup>(146)</sup>。政府答弁によれば、1970年代の関東計

<sup>(143)</sup> *United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation*, May 1, 2006.

<<http://www.defenselink.mil/news/May2006/d20060501realignmentimplementation.pdf>> ロードマップの詳細については、次を参照。福田毅「在日米軍と自衛隊の再編計画 再編実施のための日米のロードマップの概要と論点」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』541号, 2006.5.29.

<sup>(144)</sup> 『第65回国会 衆議院予算委員会議録』第17号, 昭和46年2月27日, p.26.

<sup>(145)</sup> ただし、ハワイの海兵隊司令部での勤務経験もあるR.エルドリッチ・大阪大学助教授は、司令部の移転は、在沖海兵隊の能力を大きく損ない、日米同盟の抑止力低下をもたらすだろうと批判している。ロバート・D・エルドリッチ「どこにも行かないロードマップ」『中央公論』121巻7号, 2006.7, pp.117-120.

<sup>(146)</sup> 例えば、「米軍再編経費 1兆1000億円に下方修正」『沖縄タイムス』2006.5.29；「米軍再編 日本負担総額3兆円 国防副次官見通し」『朝日新聞』2006.4.26.

画における日本の負担が450億円、1978（昭和53）年から2005（平成17）年までの思いやり予算が総額4兆7,100億円、1996（平成8）年から2005年までのSACO関連経費が1,950億円である<sup>(147)</sup>。通貨価値の変動があるので単純には比較できないが、今回の米軍再編に伴う日本の経費負担が過去の負担に比しても巨額なものとなる可能性は高い。

米国政府関係者は、日本の防衛費の対GDP比は例外的に低く、「米国は日本の防衛に責任を負うが、日本は米国の防衛に責任がない」のであるから、日本による移転費用の大幅負担は当然だとの認識を示している<sup>(148)</sup>。日本の役割拡大が進みつつある現在においても、米国は、冷戦期と同様に、日米同盟の非対称性を日本による財政負担の根拠としているのである。

## V 日米防衛協力の枠組みの比較

1978年の旧ガイドラインと1997年の新ガイドラインの最大の相違は、後者において周辺事態対処の枠組みが整備されたことである（表5）。注意すべきは、旧ガイドラインでは「極東における事態」とされていたものが、新ガイドラインでは「日本周辺地域における事態」と変化したことである。安保条約における極東という用語は、厳密な地理的範囲を持つ概念ではない<sup>(149)</sup>。同様に、周辺事態も地理的な概念ではなく、事態の性質（日本の安全に影響を及ぼすか否か）によって定義されるものとされる。しかし、1996年の日米安保共同宣言が「アジア太平洋地域」の安定を日米安保の目的と位置づけていること

表5 新旧ガイドラインの比較

		旧ガイドライン	新ガイドライン
平時	2 国間協力	日本有事の共同防衛計画の研究 共同演習・訓練 情報の作成・交換	日本有事の共同防衛計画策定 周辺事態の相互協力計画策定 共同演習・訓練、情報共有と政策協議 包括メカニズム・調整メカニズムの設置
	国際環境安定のための多国間協力	記載なし	地域的安全保障対話、防衛交流、軍備管理・軍縮、国連PKO、人道的国際救援活動における日米協力
日本有事	日本独力対処	限定小規模侵略	ゲリラ・コマンドー攻撃等の不正規型攻撃
	日米共同対処	＜役割分担＞ 自衛隊＝日本の領域及び周辺海空域における防勢作戦 米軍＝自衛隊支援、自衛隊の能力を補完するための作戦 ＜日米の調整＞ 調整センターの設置 ＜兵站活動＞ 補給・輸送・装備品の整備における協力、施設の提供	＜役割分担＞ 同左 ＜日米の調整＞ 調整メカニズム・調整センターの運用 ＜兵站支援活動＞ 補給・輸送・装備品の整備・医療活動における協力、施設の提供 ＜弾道ミサイル攻撃への対処＞ 米軍による情報提供と打撃力の使用検討
周辺（極東）事態		情勢に応じた随時協議  極東における事態対処のための計画の研究	調整メカニズム・調整センターの運用 ＜日米各々の主体的活動＞ 避難民救援、捜索・救難、非戦闘員救出、経済制裁の実効性確保（船舶検査） ＜日本による対米支援＞ 自衛隊施設及び民間空港・港湾の提供、後方地域支援（補給、輸送、装備品の整備、医療活動、米軍施設等の警備等）

（出典）旧ガイドライン及び新ガイドラインの内容に基づき、筆者が作成。

<sup>(147)</sup> 『第164回国会 参議院外交防衛委員会会議録』第5号、平成18年3月28日、p.30.

<sup>(148)</sup> 「米 想定外の75億ドル要求」『朝日新聞』2006.3.16.

<sup>(149)</sup> 政府答弁によれば、極東とは「大体においてフィリピン以北並びに日本及びその周辺の地域であって、韓国及び中華民国の支配下にある地域もこれに含まれる」とされる。『第34回国会 衆議院日米安全保障条約等特別委員会会議録』第4号、昭和35年2月26日、p.9.

を想起すれば、周辺事態とは極東よりも広大なアジア太平洋地域を視野に入れたものと解されるべきだろう。

新ガイドラインは、平時からの協力枠組みも強化している。例えば、旧ガイドラインにおける情報の「交換」が情報の「共有」に変わり、新たに包括メカニズムと調整メカニズムの設置が合意された。包括メカニズムとは、日米両国政府の関係諸機関が日米共同作戦を検討するための機関であり、閣僚級の SCC、外務・防衛局長級の SDC（防衛協力小委員会）、制服組が共同作戦計画を立案する BPC（共同計画検討委員会）、外務・防衛以外の省庁も参加する関係諸省庁局長級会議によって構成される。調整メカニズムとは、外務・防衛・制服組の局長級による日米政策委員会を中心とするもので、自衛隊と米軍の行動の調整を主な機能とする<sup>(150)</sup>。調整メカニズムには、自衛隊と米軍の間での連絡将校の相互派遣や、必要なハードウェアとソフトウェアを備えた調整センターも含まれる。有事及び周辺事態における米軍と自衛隊の作戦行動は、このセンターを通じて調整されることになる。更に、新ガイドラインは、平時における日米の協力を、「より安定した国際的な安全保障環境の構築」のための活動（国連 PKO や人道支援活動等）にまで拡大している。

2005年の SCC 文書は、新ガイドラインの枠組みを補強・拡大するものとなっている。SCC 文書は、日米防衛協力の対象分野として、第 1 に日本有事と周辺事態対処を、第 2 に「国際的な安全保障環境の改善」のための取り組みをあげる。後者は荒木レポート及び 04 大綱の用語を採用したもので、当然、国連 PKO 以外の平和支援活動や大量破壊兵器等の拡散阻止行動も含まれている。また、日本有事・周辺事態においては、日本が米軍に対して「事態の進展に応じて切れ目のない支援を提供する」こととされて

いる。これは、新ガイドライン成立以降に日本が周辺事態法制及び武力攻撃事態法制を整備したことを踏まえた文言で、日本に対して、両法制を効果的に連携させ、対米支援を途切れなく円滑に遂行するよう要請するものである。

SCC 文書は、重視すべき協力活動 15 項目を列挙している。目新しい活動としては、拡散阻止活動、テロ対処、大量破壊兵器による攻撃への対応等がある。また、その中には「他国が平和維持を遂行するための能力構築」という活動も含まれている。その意味するところは定かではないが、PKO を想定した多国間演習の開催や、第 3 国への軍事的支援等が含まれるのかもしれない。この点では、近年の米国が、「パートナーの能力改善の支援」として、パートナー諸国の治安維持能力の構築支援（例えばイラク治安部隊に対する教育訓練支援）を重視していることも想起すべきだろう<sup>(151)</sup>。更に、無人航空機による情報・監視・偵察（ISR）活動や、高速輸送艦を用いた輸送支援のように、自衛隊に新たな装備調達を促すような項目もある。

更に SCC 文書は、平時における協力態勢を強化するための措置として、包括・調整メカニズムの実効性向上、国家戦略から部隊戦術までのあらゆるレベルにおける情報共有の強化、インターオペラビリティの向上等を例示している。また、自衛隊と米軍による「共通の運用画面」と弾道ミサイル情報の共有や、日米共同使用基地と共同訓練の拡充等も提言されており、これらが実現すれば自衛隊と米軍の運用の一体化は更に促進されることとなるだろう。前述したように、このような方針は在日米軍再編にも大きく反映されている。

以上のように、SCC 文書は新ガイドラインの内容を大幅に補強するものとなっている。SCC 文書の特徴は、平時からの防衛協力の深化・拡充に重点を置いていることにある。SCC

(150) 『防衛白書 平成17年版』前掲注(12), pp.133-134.

(151) *Quadrennial Defense Review Report*, 2006, *supra* note 127, pp.17, 23.

文書における日米の協力活動は平時・周辺事態・日本有事に分類されておらず、その多くは全ての事態に跨がるものである。新ガイドラインでは、平時における協力のうち実際に部隊の運用を伴うものは、共同演習、国連PKO、人道支援活動等に限定されていた。これが拡散阻止活動やテロ対処等にまで拡大すれば、日米が部隊運用レベルで協力する場面は格段に増加するだろう。

SCC 文書に問題点があるとすれば、恐らくそれは、重視すべき協力項目が羅列されているだけで、新旧ガイドラインのような体系的に乏しく、具体的な防衛協力のシナリオが分かりにくいことであろう。例えば、自衛隊による高速輸送艦を用いた輸送支援にしても、日本有事や周辺事態においてグアムに駐留する海兵隊を日本周辺に展開させるケース、在沖海兵隊を紛争地周辺に輸送するケース、あるいは平時において在沖海兵隊が日本本土で演習を行うために移動するケース等といった多種多様な場面を想定することができる。したがって、今後、SCC 文書の合意内容を反映させるためのガイドライン再改定、あるいは、日米共同作戦計画の再構築が必要になる可能性もあるだろう。

## おわりに

坂元一哉・大阪大学教授は、1960年の改定によって「安保条約は……相互性の明確化という意味ではより対等な条約に変化した」、日米

双方が新条約に満足してしまったため、「そこからさらに対等な相互防衛条約に発展するのがかえって難しくなったかもしれない」と語っている<sup>(152)</sup>。日米防衛協力と日本の役割の拡大とは、安保条約を改定せずに日米の協力関係の實質をより対等なものへ変質させる取り組みでもある。

日米同盟や日本の役割を拡大していく上で問題となるのは、やはり憲法9条や安保条約を含む防衛法制であり、とりわけ武力の行使や集団的自衛権に関する政府解釈であろう。これらのは大半は冷戦期に確立されたものであり、冷戦後に日本の役割が拡大した結果、実際の自衛隊の活動との間の乖離が目立つようになった。現在の自衛隊の活動は、政府が冷戦期の法制度と冷戦後の自衛隊の活動の整合性を保つために築き上げた概念——例えば、戦闘地域とは区別される「後方地域」や、集団的自衛権の行使に該当するか否かを判断する1つの基準となる「武力行使との一体化」といった概念——の積み重ねに基づいている<sup>(153)</sup>。政府自身、これらの積み重ねが「非常に精密なガラス細工のような」ものであることを認めている<sup>(154)</sup>。

皮肉なことに、この状況は、自衛隊の役割拡大に賛成する者と反対する者双方の不満を高めている。例えば、自民党と共産党の議員は、「ガラス細工」の法解釈が部隊運用の現実とそぐわないのではないかと指摘する点で一致している<sup>(155)</sup>。このような「ガラス細工」を維持したまま日米の防衛協力を拡大していくことに対

<sup>(152)</sup> 坂元 前掲注(3), p.183.

<sup>(153)</sup> 防衛に関するこれまでの国会論議と政府の諸見解をまとめたものとしては、次の資料が有益である。前田哲男・飯島滋明『国会審議から防衛論を読み解く』三省堂, 2003.

<sup>(154)</sup> 『第156回国会 参議院武力攻撃事態対処特別委員会会議録』第4号, 平成15年5月22日, p.3.

<sup>(155)</sup> 例えば、自民党で国防部長も務めた岩屋毅衆議院議員は、湾岸戦争当時の国会議論を通じて「ガラス細工のようにつくり上げてきた我が国の安全保障に関する議論のもろさ」を感じたとし、その思いは今でも消えていないと国会で発言している。『第154回国会 衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会会議録』第6号, 平成14年5月16日, p.21. 一方、共産党の赤嶺政賢衆議院議員は、次のように政府を批判する。「戦闘地域で行動している外国の艦船と情報を共有していて、一体これが集団的自衛権であるかないかという議論をしているのは日本だけだと思います。憲法九条あるがゆえに、その憲法九条の枠内でガラス細工のような議論を組み立てていく、そ

しては、不安を覚える者も多いであろう。実力の行使を伴う自衛隊の活動の重大性を考慮すれば、それが「ガラス細工」よりももっと堅牢な基盤に基づく方が望ましいのは言うまでもない。

かつてマキャベリは、「やむを得ない場合のほか、自分より優勢な者と同盟することは避けなくてはならぬ」と警告を発した<sup>(156)</sup>。中小国にとって大国との同盟は、それによって得る利益も大きい、大国への従属という避けがたいリスクを伴う。米国との協力拡大に対しても、それが日米同盟の歯止め無き拡大へとつながり、米国の戦争に日本が巻き込まれるリスクを高めるのではないかと批判もある<sup>(157)</sup>。しかし、一方で、自衛隊の役割拡大は、日本の米国に対する発言権を増大させる可能性もある。もちろん、米国にとって在日米軍基地はかけがえのない財産であり、日本は基地の提供を対米交渉力の源泉としてより意識的に活用することもできる<sup>(158)</sup>。防衛協力の拡大を批判するにしても擁護するにしても、まず初めに、米国との同盟によってもたらされるコストとベネフィットのバランスを冷静に判断する必要があるだろう。

日米の協力拡大でもう1つ問題となるのは、それが周辺諸国に与える影響である。周辺諸国は、自衛隊の活動拡大に対して懸念を有するか

もしれない<sup>(159)</sup>。前述したように、荒木レポートは日米同盟を周辺諸国にとっての公共財に喩えている。しかし、日米同盟が真の国際公共財となるためには、単に日米がそれを主張するだけでなく、地域の安定に対する日米同盟の貢献を周辺諸国が認知する必要がある。日米の協力拡大が台湾海峡問題になんらかの影響を与えることを危惧している中国にしても、まだ独力で海洋の安定を維持する能力（特に中東までのシーレーンを防衛する能力）は保有していないため、この点で日米同盟に依存しているとの指摘もある<sup>(160)</sup>。その意味でも、日米は周辺諸国に対して、日米同盟が日本の防衛のみならずアジア太平洋地域の安定にも貢献するものであることを、積極的に訴える必要があるだろう。

近年の日米防衛協力拡大の背景に、北朝鮮や中国の存在があるのは事実である。しかし、日米の戦略目標は暴発の抑止と情勢の現状維持であり、決して攻撃的なものではない。もし周辺諸国が日米同盟の有用性を認めるならば、日米の協力拡大は国際公共財としての機能を強化するものとして歓迎される可能性もあるだろう。もちろん、そのためには、日米両国が、自衛隊及び在日米軍による地域安定のための活動を実際に積み重ねていくことが必要である。

（ふくだ たけし 外交防衛課）

---

ういう結果出てきたのが今の政府の集団的自衛権の話であって、そういうのは世界では通用しない」。『第155回国会 衆議院安全保障委員会議録』第7号、平成14年12月5日、pp.16-17。

<sup>(156)</sup> マキアヴェッリ（黒田正利訳）『君主論』岩波書店、1959、p.142。

<sup>(157)</sup> 例えば、半田滋「憲法と米軍再編の実態」『潮』564号、2006.2、pp.210-215。

<sup>(158)</sup> 豊下楯彦・関西学院大学教授は、旧日米安保締結交渉において、日本が交渉開始当初から米国に対して米軍駐留を要請してしまったことを、「重要なバーゲニングのカードをみずから放棄するにひとしいもの」だったと批判している。豊下楯彦『安保条約の成立』岩波書店、1996、p.46。

<sup>(159)</sup> 事実、2005年2月の日米共通戦略目標が台湾海峡問題や中国の軍事分野における透明性に言及したことに対して、中国外交部報道官は「中国政府と人民は断固反対する」と批判し、ある論者は「米日の防衛協力強化は依然として中国を防衛目標としている」と指摘している。『旬刊 中国内外動向』917号、2005.2、p.C17。

<sup>(160)</sup> Benjamin Schreer, "Toward Normalization of Japan's Security and Defense Policy", *SWP Comments*, 2005/1 (January, 2005), p.4. <[http://www.swp-berlin.org/en/produkte/swp\\_aktuell\\_detail.php?id=4071](http://www.swp-berlin.org/en/produkte/swp_aktuell_detail.php?id=4071)>