

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 22 日現在

機関番号：64302

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2016

課題番号：25780125

研究課題名(和文) 冷戦期の在日米軍基地の運用をめぐる合意形成 - 地域安全保障のなかの日米同盟

研究課題名(英文) Consensus Building on Use of US Military Bases in Japan during the Cold War: The Development of US-Japan Alliance as a Regional Security System

研究代表者

楠 綾子 (KUSUNOKI, Ayako)

国際日本文化研究センター・研究部・准教授

研究者番号：60531960

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：冷戦期の日米の安全保障関係は、とりわけ旧日米安全保障条約下(1951～1960年)においては、在日米軍基地の設置と運用が中核となっていた。基地は米軍の極東戦略を支える重要なシステムであった。他方で、基地は、いわゆる「基地問題」という形で日本国民の反米感情を刺激し、日米関係の不安定要因でもあった。本研究は、米軍の戦略的利益と基地周辺住民の利益を可能なかぎり均衡させる方途を求めて、日米両政府が基地の設置と運用の方式について合意を形成した過程を考察した。

研究成果の概要(英文)：The center of the US-Japan security relationships during the Cold War period was to provide military bases to the US military and its management, in particular under the 1951 US-Japan Security Treaty. While military bases in the Japanese mainland (and Okinawa) were indispensable to US Cold War strategy in the Far East, they were one of the factors that might destabilize the bilateral relationships, since so-called "base problems" often intensified anti-American sentiment among the Japanese people. This research examined the process through which both the Japanese and the US governments reached agreement on the provision of US bases in Japan and its management, in order to balance between the America's strategic interests and daily lives of the local people around the facilities and areas that the US military used.

研究分野：日本政治外交史

キーワード：日米安全保障条約 米軍基地 1950年代 冷戦 地域安全保障

1. 研究開始当初の背景

本研究は、平成 23 年度若手研究 (B) 『『同盟』の形成 1950 年代の日米安全保障関係』(課題番号: 23730177) を継続、発展させることを意図した研究である。同課題研究は、朝鮮戦争を境に、米ソ対立に加えて米中対決が東アジア冷戦の確固たる構造となった 1950 年代、日米がどのような共同防衛体制を構築したのかを検討することを通して、安全保障をめぐる日米協力の制度化の実態と、それを支えた要因を明らかにすることを試みた。その主たる成果としては以下の 4 点が挙げられる。

第一に、日本政府による米国への基地の提供が、戦争放棄の規範に沿いつつ共産主義に対する防衛という要請を満たすぎりぎりの選択であったことを明らかにした。第二に、一般的に同盟の根幹は、有事の際に締約国が共同行動をとるという約束にあるが、日米の安全保障関係については、とくに講和・独立期は日本に自衛の意思と能力が乏しかったために、相互防衛の関係はほとんど成立しなかった。その代わりに、基地の貸借と運用が日米の安全保障関係の中心的機能を担ったと考えられることを示した。

第三に、1950 年代を通じて、日米両国は基地の運用をめぐるさまざまな慣行や制度を作り上げたと考えられることを示した。事前協議制度はそのひとつの例として理解可能であろう。そして第四に、米国の対日文化冷戦の実態である。講和・独立の前後から、米国は対日政策の一環として、日本の知識人への働きかけや日米の知識人間の交流を促進した。こうした文化交流は、日米の相互理解を深める効果をもち、長期的には日米の安全保障関係を支える知的基盤や人的基盤を提供したと推測される。

以上の成果のうち、とくに第二、第三の点については、日、米、英などの史資料の調査・収集とその分析を進めた結果、おおよその構図として提示することはできたものの、実証的にはまだ分析、考察しなければならない点が多く残されていた。すなわち、基地の貸借と運用の実態はいかなるものだったのか。個別の施設や区域のみならず日本本土全体の米軍施設・区域の運用について、どのような制度や慣行が確立されたのか。

日本政治外交史研究において基地が研究対象となるのは、ひとつは「基地問題」を日米関係の非対称性の象徴とみなし、日米行政協定や日米地位協定の問題点を追及することを目的とする研究であった。もうひとつは、いわゆる「密約」問題への関心から、事前協議制度をめぐるどのような非公式もしくは公表されない合意が日米間に存在したかを解明しようとする研究である。また、社会史や社会運動史、地方史の文脈で基地問題や基地反対闘争を分析した研究蓄積は豊富である。しかし、これらはいずれも、基地を「問題」としてひとくくりにするか、「制度」の

一部に組み入れて分析するものであり、在日米軍の区域・施設が実際にどのように運用されたのかはほとんど検討の対象にされていない。

加えて、米国のアジア太平洋地域における安全保障戦略のなかで在日米軍基地がどのように機能したのかを考える必要があると思われた。冷戦期の米国、とりわけ米軍部にとって日米安保条約の最大の価値は、日本国内の区域・施設を極東の平和と安定のために利用できることにあった(極東条項および吉田 = アチソン交換公文)。米国のアジア太平洋戦略のなかで在日米軍基地の機能が確定していく過程を明らかにしなければ、基地の運用を決定する要素を理解することはできないであろう。

第 2 次世界大戦後の米国の海外基地政策については、政治学や国際政治学のアプローチでの研究が進んでいる(“base politics”)。基地の存続や米国と基地の接受国との関係を規定する要因など、同盟研究と合わせて考察すれば有益だと思われる成果が多くみられる。グローバルに展開する米軍のうち、ドイツに次いで最大規模を引き受ける在日米軍基地は、こうした研究のなかで重要な事例のひとつとして取り上げられることが多い。ただ、在日米軍基地を含む米国の海外基地の役割を、米国の安全保障戦略と関連づけながら通観するという作業は、base politics 研究の視野の外にある。他方、冷戦史研究の蓄積からは、中ソからみた日米同盟の実像や米韓、米比など米国の他の同盟と日米同盟の関係を考える手掛かりが得られる。しかし、同盟を対象とする歴史研究は、米国の冷戦戦略と同盟相手国の外交政策、両者の相互作用の過程とその結果という大きな構図に関心を集中させる傾向があり、基地という具体的手段が詳細に検討されることは少ないといわねばならない。

2. 研究の目的

以上の観点に立って、本研究は 1952 年以降沖縄返還までの時期を対象に、在日米軍基地の運用と機能の実態を解明することを目的に、ふたつの点に焦点を当てて分析を行うこととした。

第一に、基地の運用に関するルールや慣行である。在日米軍基地は、事前協議制度のように高度に政治的な判断を要求するルールから米軍の日常的活動に関する取り決めまで、さまざまなレベルのルールまたは慣行の総体を枠組みとして運用されていたと考えられる。それらがどのように形成され、全体としてどのような枠組みを構成していたのかを明らかにする。

第二に、東アジアにおける西側陣営の安全保障のために、在日米軍基地がいかなる機能を期待されていたのかである。米軍が在日米軍基地に配備する部隊や兵器、物資は、地域の安全保障環境や米軍の前方展開戦略、そし

て米国のアジア冷戦戦略のなかで決定されたと考えられる。台湾海峡や朝鮮半島、さらには東南アジアの情勢は在日米軍基地にどのような影響を与えたのか。アジアにおける西側の諸同盟と日米同盟はどのように連関していたのか。在日米軍基地の地域での役割を担保した安保条約の極東条項を、米国がどのように具体化しようとしていたのかを検討する。

基地が軍事戦略のなかでいかなる機能を要請されるかは、基地の運用のありかたを左右する。同時に日米の合意の下で作られる運用のルールや慣行は、基地の機能を制約せざるを得ない。本研究の最終的な目標は、運用の枠組み形成と米軍のアジア冷戦戦略上の要請との相互作用を通じて、西側の地域安全保障における在日米軍基地の役割が確定したことを明らかにすることに置いた。

このように、基地の運用と機能の実態に注目することによって、本研究は同盟研究に新しい視座を提供できると考えられた。外交史研究でも同盟研究でも、分析の中心は政府の政策決定レベルである。核兵器やミサイルの配備、有事に際しての共同行動に関する取り決めや米軍の出撃など高度に政治的な問題を考察する場合は、締約国の政策決定過程や締約国家間の交渉過程の検討が不可欠であろう。しかし、同盟は日々生成されるものでもある。外交・防衛の事務レベル担当者間の日常的な折衝を通じて生まれる了解や相互理解が同盟関係の存続と深化を支えているという面は無視できない。とりわけ日米同盟については、少なくとも1950年代は、日本国内で米軍が利用する施設や区域の整備、訓練・演習、通常兵器の配備方針や小規模の部隊の移動、さらに基地労働者の雇用問題や兵士の生活など基地の日常的運用をめぐる折衝が、日米の担当者の日常的接触のかなりの部分を占めていたとみられる。そうした日常の集積が、同盟の維持、管理の圧倒的部分を構成していたと考えられるであろう。本研究は、現場レベルで積み上げられる相互理解や公式、非公式の合意や慣行が締約国間の信頼醸成を促すことを実証する点において、同盟の維持と管理のメカニズムの解明に資することを意図した研究である。

3. 研究の方法

本研究は史資料の調査、収集、分析を中心とする歴史研究である。したがって、期間中主として夏季休暇や春休休暇を利用して、日本国内および米国、オーストラリア、フィリピンで史資料調査・収集を行った。調査の対象としたのは、日米の外交・安全保障政策の形成・決定や在日米軍基地に関する公文書、日米の安全保障関係に関する同時代の雑誌論文・記事、日本国内で在日米軍の施設・区域を抱えた地域の自治体史や基地反対運動の記録など地方史の文献・資料、政策決定者や事務レベル担当者の個人文書、

である。また外務省の文書については情報公開請求を実施した。

平成25年度から28年度までの史資料の調査と収集の実績は以下の通りである。

平成25年度：ワシントンDCの国立公文書館では、在日米軍基地をめぐる日米両政府の交渉記録や米韓関係、米台関係に関する文書などを、ヴァージニア州のマッカーサー記念館では、朝鮮戦争時の極東軍の記録や日本国内の施設・設備の使用に関する文書、マッカーサー駐日大使の個人文書をそれぞれ閲覧、収集した。また日本国内では、国立国会図書館や地方の公立図書館で基地闘争の当事者の記録や回想録、市史・町村史、米軍基地に関する自治体の記録などを調査した。

平成26年度：日本国内での史資料の調査・収集は前年度の調査を継続した。海外では、まずワシントンDCの国立公文書館で、前年度に閲覧できなかった史料や見落とししていた史料を調査、収集した。オーストラリアの国立公文書館では、日豪関係やオーストラリア政府の日米関係分析、ANZUS、SEATOに関する文書などを調査した。

平成27年度：国内においては、前々年度からの調査を継続するとともに、外交史料館でも移管ファイルなどの公開文書を精査した。また情報公開制度を利用して、基地をめぐる日米交渉に関する史料を入手した。国立公文書館では改進黨関係の史資料を調査した。海外では、引きつづきワシントンDCの国立公文書館で調査を行うとともに、フィリピン（マニラ地区）で文献や新聞などの調査・購入した。国立公文書館では、文書の調査・収集の対象を米国の海外基地政策や日米の経済関係に関する史料に拡大した。

平成28年度：米国での史料調査は、国立公文書館での日米経済関係の文書を中心とする調査に加えて、ニューヨークのロックフェラー・アーカイヴスでフォード財団の日本関係の活動などに関する史料を閲覧、収集した。また日本国内では、国立国会図書館で在日米軍基地や防衛分担金に関する議論を分析するために、1950年代の各種雑誌記事を調査した。外交史料館では、移管ファイルを中心に比較的最近公開された文書を調査した。なかでも外交企画政策委員会ファイルは、外務省が1950年代にどのような外交戦略を描いていたのかを考える重要な史料となると考えられる。

以上の史資料調査・収集と整理に並行して、収集した文書を分析し、事実関係を再構成する作業に取り組んだ。とくに土地の収用や返還、米軍部隊の訓練や演習、部隊の配備や移動、兵器の配備、基地労働者の雇用問題、国連軍の日本国内での訓練など基地の運用をめぐる大小さまざまな問題について日米が交渉を積み重ね、合意事項を蓄積していく過程については、具体的な像をつかむことができた。また、史料の読み込みを重ねるなかで、基地と日本の再軍備、安保条約の改定問題と

の関係が浮かび上がった。講和・独立時の日米交渉関係の史料を読み返しつつ、安保条約をめぐる日米関係と日本の防衛力建設との構造的な関係、そしてその変容の過程の考察を進めた。

安全保障と経済・財政の連関への注目も、史資料の調査・収集を通じて生まれた観点である。そのため調査と収集の範囲は日米経済関係にも広がった。必然的に1950年代だけでも対象となる文書は予想以上に膨大となり、当初の計画のように、1970年代初頭までを対象とすることは、時間的に困難となった。そのため、1950年代の日米の安全保障関係をアジア太平洋地域という空間的広がりの中に置きつつ、その政治外交、経済をめぐる日米関係の諸相との連関を考え、より包括的な日米関係像を構築することに集中することとした。

4. 研究成果

以下の3点を研究の成果として挙げたい。

(1) 重光訪米(1955年)と1951年日米安保条約の改定案

対日講和条約とともに締結された日米安全保障条約については、日本に基地提供の義務があるのに対して米国には日本防衛の義務がないなど、条文上の非対称性と非対等性が日本国内で問題視された。保守勢力も外務省も条約を改定して対等な相互防衛条約とすることを、講和後の日本の目標とした。日本政府が初めて米国政府に対して公式に安保条約の改定を打診したのは1955年8月、鳩山内閣の重光葵外相の訪米時である。この安保改定の試み(とその挫折)に言及する先行研究は多いが、重光が提案しようとしていた条約は必ずしも明らかではなかったし、ほとんどの場合、岸内閣の下で1958年に始まる安保改定交渉までの過渡的な交渉として理解されるにとどまっていた。

4年間の史料調査の結果、報告者は国立公文書館の国務省、統合参謀本部のファイルやアイゼンハワー大統領図書館に所蔵された重光訪米関連の文書を集めることができた。加えて、外務省の情報公開によって重光訪米に先立つ非公式の日米折衝の記録が利用できるようになり、重光による条約改定構想とその日米関係への影響についてより詳細な検討を加えることが可能となった。

外務省条約局が準備した改定案は、すべての米軍基地の撤退を実現すると同時に日米間に相互防衛の関係を設定しようとするものであった。本研究では、これが日本政府のいかなる発想に基づく案であったのか、米国にとってはどのような意味をもったのかを考察した。米国政府内のさまざまな反応からは、相互防衛関係といってもほとんど名ばかりで、基地を失うことになる米国にとってはほとんどメリットのない案であったことが、うかがえる。根本的には、地域安全保障のなかで日米安保条約と米軍基地が果たす役割

について、日米間には大きな隔たりが存在したことが、一連の重光訪米を通じて明らかになったのではないかと考えている。なお、この問題については、"From the 'Base-Lease Agreement' to the 'Alliance': U.S.-Japan Security Relations in the 1950s"で論じた(日本における冷戦をテーマとする冷戦史関係の雑誌特集または研究書として、現在出版準備が進んでいる)。

(2) 基地の運用をめぐる合意形成

日米安保条約(旧)の実施協定である行政協定は、駐留米軍に保証される権利や裁判管轄権などについて規定していたが、米軍の使用する施設・区域の設定やその使用に関する詳細は日本政府と在日米軍との協議によって決定されることになっていた。講和条約の発効する1952年から、日米間では定期的にこの協議が行われ、国務省の文書には毎回の協議の報告書と議事録が残されている。本研究はこれらを検討し、米軍が使用する施設・区域の選定と貸借関係の設定や解除、訓練や演習の実施の方法(事前通告の必要や訓練地域に関する同意の必要の有無など)、国連軍兵士の在日米軍基地での訓練、基地労働者の権利やストライキへの対処などが協議され、それぞれさまざまなケースへの対処を通じて手続きや了解が合意され、あるいは慣行が形成されていたことを明らかにした。

ひとつひとつは日米双方の指導者たちの関心の対象には上がらないような、ほとんどが技術的な問題であった。しかし、基地周辺の住民にとっては、経済的生存の手段を制限され、あるいは穏やかな日常を脅かされる問題が多く、かれらの抗議や反対運動は、たとえば内灘闘争のように大規模化することもあった。1950年代半ばには、各地の基地反対闘争が平和運動と結びつきつつ全国化し、政治問題化した。立川基地の滑走路延長の決定に端を発する砂川闘争は、そうした全国的な米軍基地反対の機運を背景に発生した反基地闘争であった。また基地労働者と使用者である在日米軍との対立は、基地の日常的運営に支障をきたしかねず、米軍を悩ませた。これらは全体としては、在日米軍の施設や区域の効果的運用を左右する、したがって米軍のアジア太平洋戦略にも影響する問題となったのである。

日本政府と在日米軍の定期協議は、米軍側に問題の深刻化を認識させるとともに、日本政府や周辺住民の意思を無視して基地を運用することは、法的には可能でも実際には困難なことを米軍に理解させることになったと考えられる。核兵器やミサイルの導入、在日米軍の海外出撃などに関する事前協議のありかたは、1958年秋から始まった安保改定交渉に際して大きな問題となった。ただ、高度に政治的な問題ではなくても日常的な運用に関する事前協議または通

告の必要性については、この時期までに日米間でおおむね合意されていたのではないかと本研究は考える。この問題については、アメリカ学会のジャーナルに論文として発表した(雑誌論文)。

(3) 再軍備と基地と条文改定の関係

対日講和条約と日米安保条約は、日本国内で保守勢力の支持を得て批准されたが、その過程で両条約のさまざまな問題点が浮き彫りになった。とくに日米安保条約の非対等性に対する反発は大きかった。行政協定がまだ締結されていなかったことは、米軍が日本で行使する権利の範囲に不安を抱かせた。さらに、基地の運用について日本の意思がどれだけ反映されるのかという問題は、国会論戦を通じて諸政党のみならず日本政府にも、その重要性が認識されるようになった問題である。

日米安保条約の批准に賛成した保守勢力の多くは、条文上の非対等性は日本が軍事力を保有していないことによるもので、日本が再軍備をすれば条文は対等な相互防衛条約に切り替わる。また軍備建設が進めば在日米軍もそれに応じて撤退するという理解に立っていた。それは吉田茂首相や外務省の理解でもあり、日本政府はそうした説明を国会で繰り返した。再軍備と条約上の対等性、そして基地と再軍備のトレードオフ関係は、少なくとも1950年代半ばまで、日本政府の対米外交の基本的方針を形づくることになる。こうした理解がなぜ生まれたのか、本研究はそもそも日米安保条約がもっていた法的意味を検討することを通して考察した。その成果は日本政治学会の学会誌『年報政治学』に投稿中である(保守勢力の議論については、図書、でも論じた)。

再軍備と基地と条文改定の関係が1950年代を通じてどのように変容したか、それが日米の安全保障関係全体をどのように形成していったのかについては、今後より実証的な議論を展開したい。また、防衛分担金を含む防衛費は日本の財政、経済状況に大きく左右され、したがって再軍備の進展の度合いは財政的制約を受けることになった。日本の財政破綻、経済の崩壊を恐れる米国政府は、貿易や援助、日本の国際経済機構への加入促進を通じて経済復興を支援した。安全保障政策と経済政策の間には1950年代において密接な関係が存在していたし、日本の経済復興・発展は日米関係の重要な問題であったと考えられる。この点を実証的に示すことも今後の課題である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計2件)

Kusunoki, Ayako, "Consensus Building on Use of Military Bases in Mainland Japan: US-Japan Relations in the 1950s," *The Japanese Journal of American Studies*, 査読有、No.27, 2016, 145-165

楠綾子「冷戦と日米知的交流——下田会議(1967)の一考察」、『国際学研究』、査読無、vol.3, no.4、2014年3月、31-44

[学会発表](計3件)

Kusunoki, Ayako, "The Establishment of the Japan Foundation and U.S.-Japan Relations during the early 1970s," September 24, 2016, The Second European Association for Japanese Studies (EAJS) Conference, Kobe University

Kusunoki, Ayako, "Japanese Conservatives' and the End of the Occupation," June 2016, Japanese Studies Association of Australia, La Trobe University, Melbourne, Australia

Kusunoki, Ayako, February 16, 2014, "Japanese Politics in the End of the Occupation," Osaka University Occupation Symposium Program

[図書](計7件)

Kusunoki, Ayako, Robert D. Eldridge and Paul Midford (eds.), et. al., *The Japanese Ground Self-Defense Force: Search for Legitimacy*, 2017, Palgrave Macmillan, 416 (Kusunoki: "The Early Years of the Ground Self-Defense Force, 1945-1960," 59-131)

楠綾子、増田弘(編) 他、ミネルヴァ書房、『戦後日本首相の外交思想——吉田茂から小泉純一郎まで』、2016、471(楠担当部分:「芦田均——対米協調論者の『国際貢献』論」51-78)

楠綾子、筒井清忠(編) 他、ちくま書房、『昭和史講義2——専門研究者が見る戦争への道』、2016、350(楠担当部分:「大西洋憲章からポツダム宣言まで」287-304)

楠綾子、福永文夫(編) 他、有斐閣、『第二の「戦後」の形成過程——1970年代における日本の政治的・外交的再編』、2015、268(楠担当部分:「国際交流基金の設立——日米関係の危機と日本外交の意識変容」89-118)

楠綾子、宮城大蔵(編) 他、ミネルヴァ書房、『戦後日本のアジア外交』、2015、292(楠担当部分:「サンフランシスコ講和とア

ジア」47-80)

楠綾子、戸部良一(編)他、千倉書房、『近代日本のリーダーシップ——岐路に立つ指導者たち』、2014、452+ix(楠担当部分:「安全保障政策の形成とリーダーシップ——佐藤政権による吉田路線の再選択」223-251)

楠綾子、吉川弘文館、『現代日本政治史① 占領から独立へ』、2013、368+iv

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

楠綾子 (KUSUNOKI, Ayako)
国際日本文化研究センター・研究部・
准教授
研究者番号：60531950

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

()