

頁六頁。

このリムパック演習に発した指揮権問題が、いま「ガイドライン安保」のなかで「米艦防護」や「共同計画策定メカニズム」創設となって進展しているのだが、そこでは従来、「他の国の指揮を受けるということはない」とされてきた安保協力下の指揮権所在原則が、米軍のもとで——NATOの「統一指揮権」や米韓安保における「戦時指揮権」とおなじレベルにまで——一元化されつつあると把握できる。ヘウォー・マニエアルとして両組織の制服組に指示されたガイドライン中の「海洋安全保障」「領域横断的な作戦」には、そうした問題が内包されているのである。

指揮権をめぐる日米密約という〈闇の構造〉

じつは、指揮・作戦権限の帰属、あるいは「共同防衛措置」の現場における取りあつかいは、〈水と油の安保協力〉のいわばアキレス踵といえるもので、ふるく長い前史——それも密約の系譜——を水面下にもつ。吉田安保(一九五三年)の「日米行政協定」のなかで考案され、岸安保(一九六〇年)の「日米地位協定」に引き継がれた、密約の積みかさね、〈闇の構造〉である。経緯をさつとみておこう。

旧日米安保(吉田安保)が締結されたさい、その細目協定として「日米行政協定」(現行安保の「地位協定」)が双方で交渉された。焦点は、条約第三条の「合衆国軍隊の日本国内および

米側担当者は、のちに國務長官となるティーン・ラスクである。ラスクは、国防省や統合参謀本部制服組を抑えながら、協定案文に「統合司令部」や「米人司令官」に言及しない表現を考えだす。日米行政協定二四条は次のように整理された。

「日本区域内において敵対的行為又は敵対的行為の急迫した脅威が生じた場合には、日本国政府及び合衆国政府は、日本区域の防衛のため必要な共同措置を執り、且つ、安全保障条約第一条の目的を遂行するため、互に協議しなければならない」

米側が譲歩し吉田は満足したようにみえる。だが、そうではなく裏に密約があった。吉田首相とマフィア駐日米大使のあいだに「口頭了解」が交わされた(一九五三年七月三日)。  
①緊急時においては単独の司令官が不可欠である。②現下の情勢ではその司令官は米國が任命すべきである。③日本国民に政治的影響を与えるおそれがあるので現在このような合意は秘密にしておかれるべきである、という内容であった。

吉田は回顧録で、「いわばラスク氏の努力によって出来上がったものであるから、第二十四条の背後に、何か秘密の取り決めでもあるかの如くいうのは、全く根も葉もない憶測にすぎないのである」と書いているが、真っ赤な偽りであった。このように、指揮・作戦権限問題は、安保条約最初の段階から、米側との密約、国民には虚言という衣裳をまとって登場したのである。

その周辺における配備の条件は行政協定で決定する」とした規定を、協定案文にどう表現するかであった。米側案は、「日本区域内で、敵対行為が発生した場合、またはいずれかの当事國が敵対行為の急迫した脅威があると認めるときは、合衆國は日本国政府と合意のうえ統合司令部を設置し、その司令官を任命することができる。この司令官は……すべての日本国保安組織に対して作戦指揮を行使することができる」としていた。戦時指揮権は米側に、が原則である。

これは吉田首相にとって難問であった。回顧録(回想十年)に書いている。

「統合司令部を置くというだけでも、当時のわが国内事情では、警察予備隊(注・自衛隊の前身)は米軍の隷下に編入され、米軍司令官指揮のまゝにされるだろう」と世論の反発を危惧した。そこで「米側側の言い分はわかるけれども、わが内政上の事情において困難があるので、この点は飽くまで先方の再考を求めるよう岡崎君を激励、というよりは督励していたものである」と、交渉担当の岡崎勝男兼任所大臣に米側の譲歩をもとめるよう指示した。岡崎は、政治上(吉田が挙げた理由)および法律上の理由「日本の国家組織が第三國に対する交戦的行動に参加することは、憲法上も法律上も不可能である」として米側に再考するよう説得した(しかし、岡崎は同時に「現実に緊急事態が起これば統合司令部が置かれ米國人が司令官になることは不可避である」とも認識していた)。

一九六〇年の安保改定(岸安保への移行)により、行政協定は「日米地位協定」と名を変え、旧二四条は改訂安保条約の第五条(随時協議)に吸収され消滅したが、密約はなお生きつづけ——沖繩密約、移密約、裁判権密約、事前協議密約とともに——〈実体安保〉の骨格を形つくるのである。それは時おり問欠泉のように国会での爆弾質問や特ダネ報道となって噴きだす。第二次朝鮮戦争を想定した、一九六三年の「三矢研究」(昭和三八年度統合防衛図上研究)六五年に国会で暴露、六四年の「フライング・ドラゴン作戦計画」(六五年の国会で問題化)、六五年「ブル・ラン作戦計画」(週刊現代)一九六六年九月(二九日号)に要約掲載)などがそれである。

もつとも反響を呼んだ三矢研究(防衛庁長官の雑誌)にいたったの想定記述——「基礎研究-4 対米関係事項」中「調整機構」の箇所——には、「米太平洋軍と防衛庁との間に緊密な連絡、調整機構を整備することが必要である」として、統幕と在日米軍司令部間、各自衛隊と在日米三軍間に協同作戦実施機構の設立が提案されている。また「ブル・ラン作戦計画」は、「自衛隊が戦闘状態に入るときは、米極東方面軍最高司令部および防衛庁ならびに日米両政府の協議により、これを決定する」としたうえで、「戦闘突入後は、日米の最高司令部は以後の作戦を合同で協議するが、指揮権については米側に所屬するものとし、作戦の統一規制を行う」と明記している。そこには「作戦計画の実施は、日米両軍最高司令

部の完全な合意のもとに行われるものとするとの覚書は、昭和二七年以来、日米両国間で交換されている。日本政府に要請を拒否する理由は何もない」と注がなされており、吉田・マシーア密約が「岸安保」時代にも存続していたことを確認できる。「廃棄・無効」が明言されていないので「安倍安保」時代も有効のはずだ。

### 米軍従属への二つの「メカニズム」

以上のように、日米防衛協力における「指揮・作戦権限」問題は、長いあいだ秘密のベールでつまれてきた。それがいま、一五年ガイドラインにもとづく安保協力が全面展開していくなか、「同盟調整メカニズム」「共同計画策定メカニズム」の名で、公然化しようとしているのである。なぜ、の答えとしてつぎの理由が考えられる。

第一に、安倍・トランプ共同声明でわかるとおり、「一五年ガイドライン」が日米軍事組織の準拠すべき最高文書にオーソライズされたこと。第二に、その有効性担保を目的に制定された「戦争法」が、集団的自衛権行使容認に踏みきり、これも「共同声明」にもあるように、自衛隊と米軍の共同行動の場をアジア太平洋に開放したこと。第三に、オーストラリアを「準同盟国」とみなすと同時に、日米韓統合運用が指向されていること（米・豪はANZUS条約、米・韓は米韓条約で米軍の指揮・統制を受けいれている）、などの理由が考えられる。

内容をみていこう。

「強化された同盟内の調整」は、「新たな、平時から利用可能な同盟調整メカニズム（ACM）を設置し、運用面の調整を強化し、共同計画の策定を強化する」と規定する。英文で読むと「平時から利用可能な」は「standing」（常設の）、共同計画は「bilateral planning」となっており、このくだりを和訳すれば「常設の同盟調整メカニズムを設置し、作戦面の調整を強化し、双務的計画の策定を強化する」と読むのが自然だろう。おのずと共同司令部の輪郭が浮かびあがってくる。

つづけて、「このメカニズムは、平時から緊急事態までのあらゆる段階において自衛隊及び米軍により実施される活動に関連した政策及び運用面（作戦面）の調整を強化する」「日米両政府は、実効的な調整を確保するため、必要な手順および基盤を確立するとともに、定期的な訓練・演習を実施する」とつづく。「強化された運用面の調整」は、「指揮・統制のための強化された二国間の運用面（作戦面）の調整は、日米両国にとって決定的に重要な中核的能力である」とのべ、「日米両政府は、運用面の調整機能が併置（co-located）されることが引き続き重要であることを認識する」と書かれている。「運用面の調整機能が併置される」とは、こなれない日本語だが、ここは「作戦調整機能が連結される」と訳すと文意にも沿いわかりやすい。衣の下に鏡が透けて見える。

C. が「共同計画（bilateral planning）の策定」である。そこ

安倍政権が同一方向への「日米同盟強化」に舵を切った以上、これまで闇の領域におかれてきた指揮権の所在問題が、現実の要請に合わせて再浮上、赤裸化するの避けようがない。

では、一五年ガイドラインは、指揮権問題をどのように取りあつかっているか？

まず地ならしとして、①過去のガイドライン（一九七八年と九七年）が対象としていた「日本有事」「周辺有事」という地域・目標の限定が取りはらわれ、安保協力のあらたな目的として、切れ目のない、実効的な日米共同の対応地域および他のパートナー並びに国際機関との協力、日米共同のグローバルな性格、をかかげた。これが布石となる。

そして、そのもとで、②（日本国憲法ではなく）「日本は『国家安全保障戦略』及び『防衛計画の大綱』に基づき防衛力を保持する」と、安倍内閣が策定（二〇一三年二月閣議決定）した文書を引用して、拠るべき防衛態勢のモデルとし、そこに両軍協力のありかたを当てはめた。国家安全保障戦略は、「目標」のひとつに「日米同盟の強化、アジア太平洋地域の安全保障環境を改善し、我が国に対する直接的な脅威の発生を予防」すると、集団的自衛権解禁を予告していた。

そのように手順を踏んだうえで、③一五年ガイドラインに「指揮・統制の新モデル」「Ⅲ. 強化された同盟内の調整」の節が置かれ、「A. 同盟調整メカニズム」「B. 強化された運用面の調整」「C. 共同計画の策定」が配されたのである。

には、「日米両政府は、自衛隊及び米軍による整合のとれた運用を円滑かつ実効的に行うことを確保するため、引き続き、共同計画（双務的計画）を策定し及び更新する。日米両政府は、計画の実効性及び柔軟、適時かつ適切な対応能力を確保するため、適切な場合に、運用面及び後方支援面の所要、並びにこれを満たす方策をあらかじめ特定することを含め、関連情報を交換する」とあり、「改良された共同計画策定メカニズム（BPM II Bilateral Planning Mechanism）の新設が合意されている。そして「共同計画は、日米両政府双方の計画に適切に反映される」とむすばれる。

新設される「二つのメカニズム」が、ただちに指揮統合を明記したものでないにせよ、容易に想像できるところまで接近した。一五年ガイドラインは「同盟調整メカニズム」にもとづく協力が多くの箇所で言及している（「海洋安全保障」「日本以外の国に対する武力攻撃への対応行動」など）。それにもとづき制敵組間で「共同計画策定メカニズム」のもと、精緻な共同作戦計画を作成中であるのはまちがいない——東シナ海や南シナ海などを活動区域とし、かつ、豪、韓国軍などとの共同行動であることを考えると——ガイドライン下での自衛隊活動は、米軍指揮のもとにあるとみなすのが妥当だろう。

### 米軍と一体となつて外征軍化の道を歩むのか

日本側の対応にもそれはあらわれている。