

# ポーレン・セラノ協定と事前協議制度

信 夫 隆 司

## 一 問題の所在

日米安保条約は、一九五二年四月に発効し、その後、一九六〇年一月に改定された。それによつて、内乱や騒擾といった事態が生じた場合、米軍が出動できるとの規定、第三国が日本に駐留する場合、アメリカ側の許可を要する規定等はなくなった。さらに、日本の自主性・発言権を確保するため、同条約に附属する「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第六条の実施に関する交換公文」（署名者である岸信介総理とクリスチャン・ハーター国務長官の名をとり、「岸・ハーター交換公文」と呼ばれる。）において、事前協議制度がもうけられた。同交換公文では、米軍の装備における重要な変更、配置における重要な変更、戦闘作戦行動のための基地使用が、事前協議の対象とされ、さらに、その解釈文書として、「討議の記録」という密約がかかわされている。

改定前の旧安保条約では、米軍が日本にどのような兵器を持ち込もうが、あるいは、日本の安全とはかわりなく、在日基地からどこを攻撃しようが、まったく制約がなく、米軍は自由に行動できた。しかし、核の持ち込みは日本の国民感情から反発が強く、また、戦闘作戦行動のための基地使用によって、日本が戦争に巻き込まれる可能性があるとの懸念が国民のあいだに広がっていた。そのため、米軍が日本に核兵器を持ち込む、あるいは、戦闘作戦行動のための基地使用は、日本との事前協議を経て、実質的には、日本の同意を得る必要があるとされた。

この事前協議制度は、日米安保条約体制に特有のものと思われるかもしれない。ところが、この交渉がおこなわれていた一九五九年、アメリカとフィリピンとの間で米比軍事基地協定の改定交渉がおこなわれ、日米間の事前協議制度に類似する議論がなされていた。この交渉は、日米安保条約改定交渉の米比版といえるものである。さらに、この二つの交渉時期は重なり、在京米大使館から在比米大使館に、随時、日米安保改定の交渉状況が報告されていた。こうした経緯を踏まえ、本稿は、米比軍事基地協定の改定交渉で、事前協議制度がどのように議論され、いかなる形で導入されたのかを明らかにし、日米安保条約の事前協議制度を研究する一助とすることを目的とする。

さらに、この米比軍事基地協定の改定は、一九九二年に米軍がフィリピンから完全撤退する遠因となったのではないかと考えられる。<sup>①</sup>日本からの米軍撤退が進まないなか、米比軍事基地協定の改定交渉では、米比はいかなる方針で臨み、また、具体的にどのようなように交渉したのかを明らかにすることは、日米安保条約を考える上でも重要である。とくに、米比軍事基地協定の改定交渉を詳細に分析した研究成果はこれまでなく、在京米大使館から在比米大使館宛ての電報で、安保条約改定交渉の情報が提供されていたことを筆者が別稿でいくつか紹介している程度である。<sup>②</sup>

本稿は、こうした状況を踏まえ、米比軍事基地協定をめぐる交渉過程を、アメリカ側史料をもとに解明する。こう

した二国間交渉では、フィリピン側史料も利用可能であれば、検証精度がより高まる。ただ、フィリピン国立公文書館に問い合わせたかぎりでは、本問題に関するフィリピン側史料は残されていないとのことであった。<sup>③</sup> こうした制約はあるが、本稿は、以下の節で、つぎの点を明らかにしたい。

第二節では、フィリピンの歴史を概観し、米比軍事基地協定が締結された経緯を跡づける。第三節は、事前協議制度が盛り込まれたポーレン・セラノ協定を紹介する。その上で、第四節では、長距離ミサイルの事前協議、第五節は、戦闘作戦行動のための基地使用についての機密了解事項、第六節では、事前協議全般に関するポーレンの書簡を明らかにする。最後の第七節で、事前協議制度を中心に、日米交渉と米比交渉とを比較する。

## 二 米比軍事基地協定の改定交渉

一九四六年七月、フィリピンはアメリカから独立し、フィリピン共和国が誕生した。一六世紀半ば以降のスペインによる支配、一九世紀末からのアメリカの支配に終止符が打たれた。しかし、フィリピンは、独立後も、旧宗主国アメリカの強い影響下にあり、一九四七年に米比軍事基地協定、一九五一年に米比相互防衛条約を締結し（一九五二年発効）、アメリカとの同盟関係を強化していった。<sup>④</sup>

米比軍事基地協定の有効期間は九九年であった。そのため、基地の形態が、植民地から基地租借に変わったにすぎず、同条約はアメリカによる植民地支配の継続を象徴し、在比米軍基地はフィリピン政府・国民の批判的的となっていた。<sup>⑤</sup> また、相互防衛条約は、その名が示すように、相互防衛を規定している。条約上、防衛義務が発生する地域は、太平洋地域におけるいずれか当事者への攻撃となっていた。したがって、施政権が及ばない太平洋上、たとえば

公海上の一方当事者の船舶・航空機に対する攻撃の場合も、条約上の防衛義務が生じる。この点は、新日米安保条約の条約地域が、日本本土に限定されており、これに比べると、米比相互防衛条約の場合、条約地域の範囲が広く規定され、その意味では、より相互性の高い条約となっていた。

米比軍事基地協定にフィリピン側からおおくの批判が出されるなか、まず登場したのが、刑事裁判管轄権の問題であった。一般に、この問題は、被害者が誰か、加害者が誰か、公務中か、それに、犯罪が基地内でおこなわれたのか否か等により、取り扱いが異なり、複雑である。そこで、まず、当時の米比軍事基地協定の刑事裁判管轄権とNATO協定のそれとを比較し、その違いが明確になる典型的な例を紹介しておく。それは、米軍人が基地内で犯した罪の被害者が受入国民の場合である。米比軍事基地協定の下では、犯行場所が基地内の場合、アメリカ側が専属管轄権を有していた。この結果、その裁判はアメリカ側がおこなう。これに対し、NATO協定における競合的管轄権では、受入国民が被害者の場合、受入国が優先的に裁判管轄権を行使する<sup>⑥</sup>。このように基地内ではフィリピンの裁判権が原則として認められなかった。

この米比軍事基地協定、とりわけ刑事裁判管轄権の改定問題は、一九五四年から米比間で交渉が開始されたが、まったく進展がみられなかった<sup>⑦</sup>。そうしたなか、一九五七年四月、チャールズ・ポーレンが駐比米大使として赴任する。ポーレンは駐ソ大使をつとめた経験を有する大物外交官であった。ポーレンの交渉相手は、カルロス・ガルシア大統領の下、外務大臣をつとめていたフェリクスベルト・M・セラノである。ポーレンとセラノとの間で、一九五八年十一月、米比軍事基地協定改定予備交渉が開始される<sup>⑧</sup>。同年一〇月には、日米安保条約改定をめざし、藤山愛一郎外務大臣とダグラス・マッカーサー二世駐日大使との公式交渉が開始されていた。日米安保条約と米比軍事基地協定

の改定交渉は、ほぼ時を同じくして開始されたことになる。

ポーレン・セラノ会談で、議題として合意されたのは、つぎの四点であった。(1)これまでも最大の懸案事項となってきた刑事裁判管轄権の問題。(2)基地の運営問題。これには、基地内にある自然資源の利用や課税の問題も含まれる。(3)基地の土地問題。フィリピンはアメリカの植民地であったため、米軍基地の境界が明確でないところが多数あったからである。不要となった基地の返還、既存の基地の拡張問題もこれに含まれる。(4)軍事上の協議と協力。これにもいくつか問題があるが、本稿のテーマに沿って言えば、基地使用のための協議がもつとも重要となる。

このうち、刑事裁判管轄権についての交渉は、一九五八年末に暗礁に乗り上げ、一九五九年七月にいたり、ポーレンとセラノは、前述の四つの議題のうち、基地の土地問題を先に交渉することで合意した。具体的には、基地の返還問題、基地の境界確定、基地として新たに必要土地の問題等を解決する原則を打ち出すこととなる。これらの点については、八月一〇日までに合意にいたった<sup>⑨</sup>。その後、両者は、基地使用という議題に取り組み、最終的に合意するのは一〇月一二日である。交渉期間は約二カ月であった。

基地使用をめぐる交渉での争点は、ほぼ一貫して、戦闘作戦行動のためのものであった。核兵器の問題も取り上げられたが、日米間とは異なり、かなり明確な形でこの問題は決着をみた。フィリピン側は、戦闘作戦行動のための基地使用ではふたつの点で執拗に抵抗した。ひとつが、事前協議の対象となる戦闘作戦行動の範囲をなるべく広くしようとしたことである。もうひとつは、戦闘作戦行動のための基地使用以外にも協議の余地を残そうとしたことである。このふたつを中心に本稿は考察をすすめるが、まず、ポーレン・セラノ協定の内容について、明らかにしておく。

## 三 ポーレン・セラノ協定

既に述べたように、日米安保条約の改定交渉中、在京米大使館から在比米大使館に、随時、日米交渉の進捗状況が伝えられていた。事前協議制度は、日米安保条約に特有というわけではなく、米比軍事基地協定改定交渉においても重要なテーマであった。事前協議をめぐる交渉がまとまるのは、一九五九年一〇月一二日である。日米間では、「討議の記録」についての交渉がすでに終了し、「朝鮮議事録」の交渉が大詰めを迎える時期であった。

事前協議に関連する文書だけを取りあげると、ポーレンとセラノは、三つの文書に署名した。(1)合意メモランダム、(2)合意メモランダムの経緯と解釈を記した機密了解議事録、(3)一般協議に関するポーレンの書簡である。このうち、(2)を除いたふたつの文書は、報道陣の前で、署名がなされた。まずはこの三つの文書を以下にあげ、その後に内容を検討する。

合意メモランダムの正式名称は、「フィリピン共和国政府とアメリカ合衆国政府間のフィリピン国内にある米軍基地の戦闘作戦行動のための作戦使用、軍事基地の期間と終了、および、相互防衛に関する合意メモランダム」である。<sup>10</sup> この名称からメモランダムの構成が、(a)戦闘作戦行動のための在比米軍基地の作戦使用、(b)軍事基地使用の期間と終了、(c)相互防衛となっていることがわかる。

(b)について補足しておくならば、米比軍事基地協定では、その二九条で、有効期間が九九年となっていた。イギリスによる香港の租借を想起させるような、きわめて長い期間である。合意メモランダムでは、期間は二五年に短縮され、期間満了時に、両国政府の合意により、協定の更新も可能であった。また、その満了前に双方の合意で終止する

ことができるようになっていた。

同メモランダム第一項(a)は、事前協議をつぎのように規定している。

(a)協議…合衆国がフィリピン国内にある基地を戦闘作戦行動のため使用することは、米比相互防衛条約、東南アジア集団防衛条約にしたがつてとられる戦闘作戦行動を除き、フィリピン国政府との事前協議の主題とする。

合衆国がフィリピン国内の基地に長距離ミサイル（IRBM、ICBM）を設置することは、フィリピン国政府との事前協議の主題とする。

つぎに、この公表合意メモランダムの解釈を示した機密了解議事録（Minute of Understanding）とは以下のとおりである。

一九五九年一〇月一九日に署名された合意メモランダム第一項(a)に関し、「戦闘作戦行動」という字句は、戦闘作戦行動を直接しかける意味と理解される。しかしながら、「直接しかける」という字句は削除されている。それは、フィリピン側の要請に応じたものであり、この字句によって、国連憲章に違反した攻撃的作戦を目的に、基地が使用されるとの意味に誤解されないようにするためである。

さらに、ポーレンからセラノ宛ての書簡の本文は、以下のとおりである。

在比基地の協議をおこなうため、議題が合意され、われわれはさまざまな点を協議してきたが、これと関連し、協議されたすべての事項が合意にいたり、公式文書となる場合、そのなかに、わが国政府はつぎの文言を盛り込む用意がある旨を本使は貴大臣に通知する。

「これらの協定においては、しかるべき状況下、いずれの政府も特に関心のある問題を他方の政府に提起する固有の権利を有し、その権利が損なわれることはない。」

以下、この順番で検討する。

#### 四 長距離ミサイルに関する事前協議

合意メモランダムでは、その後段に、長距離ミサイルの在比米軍基地への設置 (establishment) が事前協議の対象となると明記されている。ここに「核」という言葉は登場しない。ただ、経済性や命中精度から考え、長距離ミサイルに通常爆弾は搭載されず、核弾頭を搭載するのが当時の常識であった。<sup>11</sup>したがって、米比間では、日米間のような核の持ち込み問題は浮上しなかった。ただ、核弾頭を搭載した長距離ミサイルについての米側の立場を考える上で、

この問題は重要である。

まず、国務省からポーレンに発せられたこの問題についての訓令（一九五九年八月二三日付）をみてみよう。<sup>⑫</sup> それによると、在比米軍基地に核兵器を持ち込み・貯蔵するアメリカの権利の話を、アメリカ側から持ち出してはならないとされている。もしセラノがこの問題を取りあげたなら、ポーレンは、「核兵器は、現在の米軍全体の装備のなかの一部をなしており、それを根拠に、核兵器の展開は当然のこととして扱われている」と答えるとなっていた。さらに、セラノがフィリピン国内の核の存否を尋ねたなら、核の所在は「肯定も否定もしない」というアメリカの公式政策を説明し、フィリピンに核兵器が存在するとの明言は避けるとなった。ただ、ポーレン・セラノ会談でセラノは核の問題にほとんど関心を示さず、両者の間で突っ込んだ議論はおこなわれなかった。<sup>⑬</sup>

フィリピン国内でも、ミサイル基地建設問題への関心は高まっていた。具体的には、一九五八年五月、クラロ・M・レクト上院議員が、フィリピン国内の基地に、弾道ミサイルが貯蔵される、あるいは、発射基地が建設される場合には、建設前に、議会の同意を必要とするとの決議案を提出していた。この案は、その後すぐ、上院において全会一致で採択されている。<sup>⑭</sup> この決議案には、「避雷針」という概念が用いられた。避雷針とはミサイル基地を意味し、戦争になった場合、そこが敵の核ミサイル攻撃の主たる目標となり、瞬時にしてフィリピンの国土が破壊されるのではないかと懸念されていたのである。

このようなフィリピン国内の事情もあり、フィリピンとの事前協議およびその同意がなければ、アメリカはミサイル発射基地をフィリピンに建設できない、とセラノは主張した。同時に、セラノはICBMやIRBMを念頭に置いていると説明している。若干の修文が施され、このセラノの提案は、最終的に合意メモランダム<sup>⑮</sup>の第一項(a)後段の文

言となる。

このフィリピンの事例は、アメリカ側が核の持ち込みとして何を考えていたのかを知る上で参考になる。アメリカは、核の問題を、直接、提起するのを避け、フィリン側の提案に応じる形で、ミサイル基地建設を事前協議の対象とすることに同意したのである。つまり、これが、核「持ち込み」の本来の姿だと考えていたものだろう。ただ、フィリンの場合、事前協議の対象は、IRBMやICBMといった長距離ミサイル基地の建設と明確であり、それ以外の、たとえば、核搭載艦船の寄港等といった問題が議論された様子はない。セラノの関心は、もっぱらつぎに論じられる戦闘作戦行動のための基地使用に向けられていた。

## 五 機密了解議事録

米比軍事基地協定の改定交渉で、フィリン側がもつとも意欲を燃やし、そして、日本側の対応との大きな違いが出たのは戦闘作戦行動のための基地使用である。一九五八年八月二三日、中華人民共和国人民解放軍が中華民国（国府）の支配する金門馬祖というふたつの島への砲撃を開始した。両島は中国大陸の沿岸から、わずか数キロしか離れておらず、この金門馬祖砲戦は、一〇月の初めまで続いた。その際、国府軍の航空機がフィリンにある米軍基地を利用したこともあり、中共軍戦闘機が国府軍戦闘機を追跡し、フィリン領内に入り込み、フィリンが戦争に巻き込まれるのではないかという懸念が広がった。この結果、フィリン国内にある米軍基地の使用について、フィリン側の意思を表明しうる制度を作るべきではないかとの声が高まった。一九五九年に入り、セラノはポーレンに、金門馬祖に関連して、今後、こうした危機が起る場合には、フィリン側にその事実が報告され、協議される必要がある

る、と伝えていた。<sup>(15)</sup>

この問題の本質は、米軍の基地使用をどの程度まで制約するかである。これまでのフォーラムに関する日米の交渉過程では、日本側は戦闘作戦行動のための基地使用を除き、なるべく制限しないようにつとめ、補給といった後方支援活動は事前協議の対象ではないとの方針で交渉に臨んでいた。<sup>(16)</sup> このフォーラムという用語について補足しておく、もともと事前協議制度をどのような国際約束の形式（交換公文か議定書か）とするかが決まっていなかったため、その形式を意味するものとして用いられていたが、実質的には事前協議制度をさす。

これに対し、フィリピン側は、日本のような前提を置かず、事前協議の対象を一から考え直す態度で交渉に臨んだのである。ただ、この点については、フィリピン側の一次資料を入手できないため、あくまでも、アメリカ側からみたフィリピンの姿勢として分析を進めていきたい。

公表された合意メモランダム第一項(a)の前段で、戦闘作戦行動のための在比米軍基地の作戦使用は、米比相互防衛条約および東南アジア集団防衛条約にしたがってとられる行動を除き、フィリピン政府との事前協議の対象となると規定されていた。この戦闘作戦行動のための基地使用は、岸・ハーター交換公文とほぼ同じ内容となっている。強いて違いを挙げるならば、岸・ハーター交換公文では、「戦闘作戦行動のための基地の使用」が事前協議の対象であるのに対し、合意メモランダムでは「基地の作戦使用」となっている点である。ただ、戦闘作戦行動とは何かをめぐって、日本とは異なり、フィリピン側は米側の解釈をすんなりと受け入れたわけではなかった。

それが明らかになるのが、機密「了解議事録」である。戦闘作戦行動とは、その行動を「直接仕掛ける」(the direct launching)との意味であるとされているからだ。日米間の秘密文書「討議の記録」第二項(b)では、「行なわれ

る」(be initiated from) という字句が用いられており、交渉中は、「直接仕掛ける」という字句も検討されていた。たとえば、一九五九年五月、アメリカ側が提示した事前協議についての非公表交換公文案では、日本防衛を除く軍事作戦の協議は、戦闘行動を在日基地から直接仕掛ける場合のみ必要となるとなっていた<sup>⑮</sup>。

ただし、フィリピン側の要望により、合意メモランダムからこの「直接仕掛ける」という字句は削除された旨が、米比間の「了解議事録」にわざわざ記されている。その理由は、この字句が、国連憲章に違反し、攻撃作戦に基地が使用されるのではないかと誤解される可能性があるためとされている。

一九五九年八月一三日付けの國務省からポーレン宛ての訓令によれば、フォーミュラについて、「米軍の重要な配置 (major deployments) およびその装備における重要な変更についての協議は避けたい。もしフィリピン政府が、基地使用についての協議を求めてくるなら、以下の協議フォーミュラを受け入れることは可能である。」と記されていた<sup>⑯</sup>。そのフォーミュラとは、つぎのとおりである。

戦闘作戦を直接仕掛けるために、フィリピン国内にある米軍基地を作戦使用することは、米比相互防衛条約、東南アジア集団防衛条約にしたがってとられる戦闘作戦行動を除き、フィリピン国政府との事前協議の主題とする。

合意メモランダム第一項(a)前段の原型となる案である。この核心部分は、「戦闘作戦を直接仕掛けること」(direct launching of combat operations) を目的とする基地使用のみが事前協議の対象となる点にある。したがって、通信・補給

といった後方支援活動、さらには、戦闘作戦行動の前段階である作戦準備行動はフォーミュラの対象外となる。

八月二一日のボーレン・セラノ会談で、この提案に、セラノは、戦争にいたる可能性のある状況下では、戦闘作戦行動の前段階にあたる米軍の補給・作戦準備行動のための基地使用も、協議がおこなわれるべきであると主張した。<sup>19</sup> こうした基地使用を事前協議の対象とすることは、「戦争にいたる可能性のある状況下」という限定つきであるが、日米交渉ではいささか考えにくい要求である。なぜならば、日本側は、平時はもちろん、緊急時においても、直接の戦闘行動のための基地使用でなければ、後方支援は可能であるとの前提であり、したがって、平時・戦時を問わず、後方支援は当然とされていたからである。

このセラノの要請を国務省はあっさり拒否した。国務省からボーレン宛ての電報（八月二一日）には、「どのような形であれ、米軍が現実に軍事行動に巻き込まれる可能性がある場合、後方支援および作戦準備行動に事前協議が必要だとのセラノの提案は受け入れられない。」と記されていた。<sup>20</sup> また、日本との交渉例があげられ、同様の状況下で、日本と合意したフォーミュラでは、協議は必要とされていないとあった。

この点、岸・ハーター交換公文では、日本国からおこなわれる戦闘作戦行動のための基地使用が事前協議の対象であり、また、「討議の記録」第二項(b)は、戦闘作戦行動とは、「日本国から日本国以外の地域におこなわれると考えられる戦闘作戦行動を意味すると理解される。」となっていた。<sup>21</sup> したがって、戦闘作戦行動のための基地使用のみが事前協議の対象なのは明白である。また、交渉過程の記録をみても、安保改定の正式交渉が始まる一九五八年九月の時点で、藤山外務大臣は、ジョン・フォスター・ダレス国務長官に、米軍の補給基地としての使用は現行どおりである旨を伝えていた。<sup>22</sup>

九月一〇日に開かれたポーレン・セラノ会談<sup>(23)</sup>で、セラノは、米フォーミュラ案中の「直接仕掛ける」(direct launching) という字句に疑問を呈し、それを削除するよう要請した。これに対し、ポーレンは、この字句のない戦闘作戦 (combat operations) では、あまりにも意味が広くなりすぎるので、事前協議がおこなわれる場合を特定する必要があると応じている。ポーレンの考えでは、在比米軍基地から実際に攻撃が開始される場合のみが事前協議の対象であった。

セラノがその字句の削除を要請した論法は、差し迫った危機の場合、戦闘作戦のための基地使用なのか、それとも、「大規模な後方支援目的の基地使用」なのか、敵にしてみれば区別できないというのである。したがって、こうした基地使用によって、フィリピンが戦争に巻き込まれる危険性があるので、フィリピン側は協議の対象を広くしなければならぬというのであった。これに対し、ポーレンは、基地のシステムがその機能を果たすためには、後方支援と作戦準備行動のための基地使用は必要であり、その制限は受け入れられない、と主張した。理由は、軍事作戦は後方支援計画と一体をなしており、他国との協定をみても、アメリカ側の後方支援活動を制限したものはみあたらないからであった。さらに、ポーレンは、海外にある米軍基地の多くは後方支援のためにあり、もしその機能が損なわれると、侵略の抑止という本来の目的に必要な能力が失なわれると指摘した。

九月末にいたり、セラノは、アメリカ側作成の合意メモランダム案に同意する。ただ、第一項(a)前段にある「戦闘作戦行動を直接仕掛ける」(direct launching of combat operations) という字句を、今度は、「戦争目的」(war purposes) に変更するよう求めてきた。ポーレンは、これでは意味が拡がりすぎるとし、「直接仕掛ける」という字句は、軍事上、一般的に用いられる語であるとして、米案に理解を求めた。セラノは、その用語法では、攻撃行動をとるとい

特別な意味合いがあり、事前協議の対象が狭くなりすぎると反論した。協議の結果、“direct launching”という語句を落とし、“for combat operations”とすることで両者は合意し、ポーレンはそれをワシントンに請訓した<sup>24</sup>。これに、国務省は、「直接仕掛ける」を落とすのであれば、「作戦行動」(combat operations)を日米間のフォーミュラにある「戦闘作戦行動」(military combat operations)に変更するよう求め、作戦行動の意味が拡大解釈される余地をなくそうとした。

最終的な合意メモランダムでは、事前協議の対象は、「戦闘」を付加した「戦闘作戦行動」のための在比米基地の作戦使用に修正され、「直接仕掛ける」という字句は削除された。ただ、「戦闘作戦行動」だけでは、フィリピン側が依然としてこれを広く解釈し、この文言に補給等も含まれると主張する可能性があったので、秘密了解議事録を作成し、この点をめぐる交渉の経緯を記録として残すこととなったのである。

ただ、秘密了解議事録に記された内容とフィリピン側の思惑にはずれがあったと思われる。「直接仕掛ける」という字句が、国連憲章に違反し、攻撃作戦をおこなうと受け取られる可能性がある<sup>25</sup>ので、それを避けるため、その字句を削除したというのが、アメリカ側の考えであった。しかし、フィリピン側が「直接仕掛ける」という字句の削除を要請した理由は、「戦闘作戦行動」を限定的に解釈しないように、つまり、事前協議の対象をなるべく広げる意図があったからである。

## 六 ポーレンの書簡

戦闘作戦行動のための基地使用をめぐる事前協議では、セラノはさらに別の提案もおこなっていた<sup>26</sup>。まず、セラノ

は、合意メモランダムに、「合衆国は、議題となつてゐる基地のその他の使用について、要請があれば、フィリピンとかならず協議する。」との一文を入れるよう要求した。しかし、これでは、基地のあらゆる使用について、アメリカはフィリピンの要請に応じ、協議しなければならなくなる。そこで、こうした一般的な表現は受け入れられないとして、ポーレンはセラノの提案を拒否した。

つぎに、セラノは、合意メモランダムの末尾に、「両国政府が関心を有するしかるべき事例について、相互に協議する権利はこの合意メモランダムによつて損なわれない。」という一文を挿入するよう要求した。両国政府はそれぞれの関心事項を協議する権利を有し、この合意メモランダムによつて、その権利が損なわれることはないという意味である。一見、なんの変哲もない、当たり前のような規定にみえる。

このセラノの要求に、ポーレンは、合意メモランダムの内容は特定の問題を対象とすべきで、一般的な協議規定を挿入すると、アメリカ側が同意できない補給についての事前協議も含まれるのではないかと解釈されるおそれがあり、こうした文言の挿入に反対した<sup>27</sup>。セラノがこの一文を合意メモランダムに入れようとした意図は、まさにそこにあつたからである。この問題では、セラノはさらに食い下がり、合意メモランダムに入れなくてもいいが、同メモランダムとは別の合意議事録に入れるのどうかと提案してきた。セラノは、この提案をワシントンに取り次ぐよう要請し、ポーレンはそれに同意したものの、ワシントンが受けいれるかどうか疑問を呈した。

ここから明らかになるのは、セラノが、戦闘作戦行動を除く後方支援および作戦準備行動についても、フィリピン側が協議を申し立てる何等かの手がかりを、合意メモランダム、あるいはそれが無理なら、合意議事録といった文書に残そうとしていたことである。これに対し、ポーレンは、そうした手がかりを一切残さないようにつとめた。

ただ、友好国・同盟国が、本来有する協議という権利を、アメリカ側が否定していると受けとられることは、アメリカ側も避けたいと考えていた。実際、米比相互防衛条約第三条には、一般的な協議規定が置かれている。<sup>(28)</sup>そこで、交渉を妥結させる方法として浮上したのが、友好国・同盟国が望むなら、政府はいかなる問題も提起できる固有の権利があり、それに触れる規定を置くことであつた。<sup>(29)</sup>

最終的に、一般協議の文言をアメリカ側は受け入れた。ただし、合意メモランダムの中やそれに附属する文書ではなく、ポーレン・セラノ間で当初予定されていた四つの協議事項の交渉がすべて完了し、最終的な公式合意文書で、それを確認することとなつた。ポーレンの書簡は、この経緯を綴つたものである。

ポーレン・セラノ協定締結後、ポーレンはすぐにフィリピンから離任した。当初の議題にあつたすべての交渉が終了し、最終的に、ラスク・ラモス協定が締結されたのは、七年後の一九六六年九月一六日である。この協定は、マルコス大統領が訪米した際、デイーン・ラスク国務長官とナルシーソ・ラモス外務大臣との間でかわされた書簡である。<sup>(30)</sup>これによつて、一九五九年一〇月のポーレン・セラノ合意メモランダムで相互防衛に関する米国の政策が表明されていたが、それが再確認されている。同時に、米比軍事基地協定第二九条が改定され、すでに述べたように、協定期間が二五年に短縮された。改定はこの九月一六日から発効し、その二五年後の一九九一年、米比軍事基地協定は期限満了をもつて終了した。

## 七 日米・米比の比較

日米安保条約と米比軍事基地協定の改定とを比較すると、いくつかの点でおおきな違いがみられる。まず、形式、

つまり、フォーミュラという点に着目する。日米には、岸・ハーター交換公文という公表文書があり、その解釈文書として非公表の「討議の記録」が作成された。また、朝鮮国連軍が攻撃を受けた場合、国連統一司令部下の在日米軍が、事前協議なしで戦闘行動がとれるように朝鮮議事録という密約がかわされた。これに対し、米比間では、ポーレン・セラノ協定が公表文書であり、それに、機密了解議事録、そして、最終的には、アメリカ側の書簡という形式となっている。

それぞれの国にとっての脅威は、その国が置かれた地理的状況や歴史的経緯によって、当然のことながら異なる。日本の場合、最大の脅威と考えられたのは朝鮮半島有事である。そのため、そうした事態が発生した場合、戦闘作戦行動のための基地使用が、事前協議の対象から除外されており、その点が、おおきな特徴となっている。これに対し、フィリピンの場合、この戦闘作戦行動のための基地使用問題には、一九五八年の第二次台湾海峡危機が影響していたと思われる。つまり、このときに、国府軍が在比米軍基地を使用しており、中共軍が国府軍の戦闘機を追って、フィピンに飛来する可能性が考えられていたからである。そのため、在比米軍基地の使用について、フィピン側は非常に神経を使い、戦闘作戦行動だけではなく、その準備段階の駐留も、事前協議の対象にしようとしていたのである。この点、フィピン側の意図はかならずしも明確でない点もあるが、最終的には、アメリカ側と他の同盟諸国が締結している軍事条約にならない、補給等の後方支援は事前協議の対象ではないとして決着がついた。

もうひとつの違いは、核の持ち込みの場合、日本側は国民の反核感情を踏まえ、慎重な対応をしたことがあげられる。日米間では、安保改定以前から、核搭載艦船の寄港が核持ち込みではないかと問題になっていた。この寄港は、安保改定交渉では「配置における重要な変更」として扱われ、巷間、いわれるような「装備における重要な変更」と

して処理されたわけではない。つまり、米艦船の寄港等は、この「配置における重要な変更」にはあたらず、事前協議の対象ではなかったのである。この点、藤山外務大臣は口頭では了解しており、ただ、その文書化に強く抵抗した経緯がある。<sup>(31)</sup> その結果、文理解釈上はあいまいさの残る「討議の記録」という文書で解決をみた。核搭載艦船の寄港等が事前協議の対象ではないことを日米の交渉当事者は十分に承知していた。アメリカには、「核の所在を肯定も否定もしない」という政策があり、また、兵器の運用にあたっては通常兵器と核兵器とを区別しない原則があつた。そこから、日本側も核搭載艦船の寄港等は事前協議の対象ではないことを承知していたのである。

これに対して、フィリピン側の場合、核兵器それ自体というよりも、長距離ミサイル用の基地が建設されると、その基地が避雷針のような役割を果たし、攻撃の対象になるのではという懸念を抱いていた。したがって、核兵器それ自体の議論は、米比間ではおこなわれておらず、フィリピン側は、戦争が起つた場合に、攻撃目標となる長距離ミサイル基地の設置を事前協議の対象とするよう要求し、アメリカ側もそれを受け入れた。

以上、事前協議の個別の問題を対象に、日米・米比間の交渉とその結果を比較してきた。日米間の交渉の場合、日本側は、事前協議の例外を認めたくないとの交渉方針であつたが、核の持ち込みと戦闘作戦行動のための基地使用は密約で決着せざるを得なかつた。これに対し、フィリピンは、事前協議の対象をなるべく広げようと努力した。それはほとんど功を奏さないものであつたかもしれない。ただ、アメリカという宗主国から独立を果たし、米比軍事基地協定という基地租借協定を結ばされたフィリピンが、その真の独立を確保する手段として、米比軍事基地協定の改定交渉を用いたとも考えられる。一九九一年のピナツボ山の噴火を契機に、同協定の満了をもって、その後すぐ米軍はフィリピンから完全撤退した。米比軍事基地協定の改定から、四半世紀後のことであつた。

- (1) フィリピンから米軍が撤退した経緯については、松宮敏樹『こうして米軍基地は撤去された！フィリピンの選択』新日本出版社、一九九六年、ローランド・G・シンブラン（新田準訳）『フィリピン民衆VS米軍駐留——基地完全撤去とVFA』凱風社、二〇一二年を参照。
- (2) 信夫隆司「核持ち込みの事前協議をめぐる日米交渉」『政経研究』四九巻四号、二〇一三年三月、七一―一八頁。
- (3) 二〇一二年九月、フィリピン国立公文書館にポーレン・セラノ協定の交渉に関する文書の有無を問い合わせたが、文書は存在しないとの回答であった。
- (4) 伊藤裕子「フィリピンの軍事戦略的重要性の変化と一九四七年米比軍事基地協定の成立過程」『国際政治』一一七号、一九九八年三月、二〇九―二四頁、中野聡「フィリピンの米軍基地問題——植民地時代から一九九二年まで——」藤本博・島川雅史（編著）『アメリカの戦争と在日米軍——日米安保体制の歴史——』社会評論社、二〇〇三年、一六三―二一六頁参照。
- (5) 吉田重信「韓国、国府、フィリピン各国における駐留米軍の地位——米韓、米華地位協定及び米比軍事基地協定の研究——」『外務省調査月報』九巻一号、一九六八年一月、一二頁。
- (6) William E. Berry, Jr., *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, Boulder: Westview Press, 1989, p. 59.
- (7) Berry, *U.S. Bases in the Philippines*, pp. 83-97.
- (8) 一九五八年十一月以降のポーレン・セラノ予備交渉については、"Memorandum Prepared in the Office of Southwest Pacific Affairs, April 10, 1959" (Secret), *Foreign Relations of the United States* (以下、FRUS 略記), 1958-1960, South and Southeast Asia. Vol. XV, Document 435に含む。なお、この文書は「秘密」である。
- (9) "Memorandum by the Director of the Office of Southwest Pacific Affairs, October 15, 1959" (Secret), *FRUS 1958-1960*, South and Southeast Asia, Vol. XV, Document 447.
- (10) "Memorandum of Agreement between of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of

America on the Operational Use of the United States Bases in the Philippines for Military Combat Operations, the Duration and Termination of the Use of Military Bases, and Mutual Defense. Signed at Manila, October 12, 1959," Maydee B. Yorac, *Philippine Treaty Series: A Collection of the Texts of Treaties and Other International Agreements to Which the Philippines is a Party, Volume IV, 1959-1965*, Law Center, College of Law, University of the Philippines, 1968, pp. 11-14.

- (11) 上村伸一『相互協力安全保障条約の解説』時事通信社、一九六五年、七九頁。
- (12) "Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 481, August 13, 1959" (Top Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922, National Archives at College Park, College Park, MD. 以下に引用するRG59の文書は、カレンシンプーンの国立公文書館で収集した史料である。
- (13) "Memorandum by the Director of the Office of Southwest Pacific Affairs (Mein), January 27, 1960" (Secret), *FRUS 1958-1960*, South and Southeast Asia, Vol. XV, Document 447.
- (14) "Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 5208, May 20, 1958" (Confidential), *FRUS, 1958-1960*, South and Southeast Asia, Vol. XV, Document 407.
- (15) "Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 2530, February 18, 1959" (Secret), *FRUS, 1958-1960*, South and Southeast Asia, Vol. XV, Document 434.
- (16) 「九月十一日藤山大臣ダレス國務長官会談録」(極秘)一九五八年九月一日、関連文書一一五、一一一四。これは、二〇一〇年三月一〇日、外務省が密約調査に関連して公開した文書である。以下の報告対象文書・関連文書も同様である。
- (17) "Telegram From the Department of State to the Embassy in Japan, No. 1674, May 9, 1959" (Confidential), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1952-1963, Box 64.
- (18) "Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 481, August 13, 1959" (Top Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (19) "Memorandum From J. Graham Parsons to Dillon, Subject: United States-Philippines Base Negotiations, August 26,

- 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (20) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 656, August 31, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (21) 安全保障課「核兵器の持ち込みに関する事前協議の件」(極秘) 一九六三年四月二三日、報告対象文書一一三。
- (22) 「九月十一日藤山大臣タレス国務長官会談録」(極秘) 一九五八年九月二一日、関連文書一一一五、一一一四。
- (23) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1010, September 11, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (24) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1307, October 6, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (25) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1379, October 12, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2924.
- (26) “Memorandum by the Director of the Office of Southwest Pacific Affairs (Mein), January 27, 1960” (Secret), *FRUS 1958-1960*, South and Southeast Asia, Vol. XV, Document 447, “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1219, September 28, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (27) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 968, September 28, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (28) Yorac, *Philippine Treaty Series, Volume II, 1948-1952*, p. 728.
- (29) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1240, September 30, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (30) United States, Department of State, *United States Treaties and Other International Agreements*, Volume 17, Part 1, 1966, Washington: U.S. Government Printing Office, 1967, pp. 1212-1214.

(31) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2420, May 15, 1959” (Confidential), JU00013. 1) の文書は、ワシントンDCにあるNational Security Archiveという米公文書の収集・公開を進める民間団体が公開している。

(注記) 本稿は、平成二三年度―二五年度科学研究費補助金基盤研究(C) 課題番号23530165および平成二四年度日本大学法学部特別研究員としての研究成果の一部である。

