

航空警戒管制組織の形成と航空自衛隊への移管 — 同盟における相剋 —

岡田 志津枝

はじめに

「防空における最高の原則」

即ち、飛行機が防衛の第一の手段ではあるが、その飛行機も、地上におけるコントロール・システムの支援がなければ効果は発揮できない。

— エドワード・アシュモア (Edward Ashmore) 英陸軍准将¹ —

1920年代、日本陸軍は、第1次世界大戦の戦訓（とりわけロンドンにおける空襲・防空の様相）と、その後の航空機の目覚ましい発達を目の当たりにして、次第に防空施策推進の必要性を認識するようになった。やがて1920年代半ばには国土防空のための本格的研究が、参謀本部第1部第2課（作戦担当）、第3課（国内防衛担当）を中心として開始されたが、当時の国家財政上、これらは第1部内の研究にとどまり、防空部隊建設のための具体的施策が採用されるには至らなかった。また、開戦初頭の敵航空戦力撃滅を重視する陸軍航空は、戦闘機の研究開発においても進攻作戦に適した戦闘機を重視し、防空のための戦闘機開発や飛行部隊の建設には否定的であった²。

ようやく日本本土において実際に防空部隊が展開し防空組織が構成されたのは、日米開戦前夜、1941年7月の関東軍特種演習（関特演）のことである。同年7月12日には防空総司令部が創設され、その後まもなく国土防空作戦計画要綱が作成された。この前年頃より電波警戒機の試作が行われるようになり、また1942年秋には電波標定機の試作機が完成した。これら地上用電波兵器に加えて、1944年には機上用警戒機・標定機を試作、この他にも電波探索機、機上用電波妨害機や電波利用の航法機材の開発が進められたものの、技術力、工業力の遅れもあってその多くは終戦まで実用化に至らなかった。唯一、電波警戒機のみが漸次全国に展開され、やがて日本本土の周囲を電波警戒機網で覆う態勢

1 R・ハウ『バトル・オブ・ブリテン』（新潮文庫、1994年）27頁。

2 防衛庁防衛研修所戦史室『戦史叢書 19 本土防空』（朝雲新聞社、1968年）11～16、40～43頁。

が整い、本土防空作戦に貢献したといわれている³。

戦後、米国による占領は我が国の防空システムに大きな変化をもたらした。旧日本軍が遂に完成することのできなかったレーダー網と通信システムによる航空警戒管制組織 (aircraft control and warning: AC&W) が在日米空軍の手によって構築されたのである。やがてサンフランシスコ講和条約の締結により日本は主権を回復し、再軍備とこれに続く在日米軍の縮小、撤退とともに、航空警戒管制組織の日本への移管が現実のものとなった。しかし、航空警戒管制組織の形成とその後の米空軍から航空自衛隊への移管について、その過程やそこで生じた議論といったものについては、これまでほとんど研究がなされてこなかった⁴。時折国会で取り上げられた問題、たとえば「対領空侵犯措置」や「松前・バーンズ協定」に関連した内容が、ただ断片的に語られるに過ぎなかったのである。

本稿ではこのような航空自衛隊創設期の史実を明らかにするため、主として米国の史資料を中心に、まずは戦後の日本における航空警戒組織形成の過程を整理し概観する。さらに、1950 年代後半の航空警戒管制組織移管期を中心に、日米間でどのような交渉が行われ、どのように解決されていったのか、あるいは解決されずどのような問題を残すことになったのかについて考察しようとするものである。移管期における日米間の主たる課題は、共通の防空システムを日米で使用する際に①指揮権 (作戦統制)、②交戦規定、③運用手順の整合、をどのようにするかというものであった。しかし、これらの問題は、同時に、将来の有事において日米の航空部隊がどのように共同するかということの試金石であったともいえる。

本稿執筆に当たっては、1958 年 5 月 6 日付で在日米大使館から国務省に送られた報告書「日本の防空 (The Air Defense of Japan)」から多くの情報と示唆を得た⁵。この報告書の作成者は、当時在日米大使館に勤務していたスナイダー (Richard Sneider) である。航空警戒管制組織移管についての主要な事項に同意がなされ、あるいは見通しがついた頃に

3 同上、60、72、82～84、149～168 頁。原剛、安岡明男編『日本陸軍海軍事典』(新人物往来社、1997 年) 321～322 頁。日本ではレーダーを電波探知機と呼び、用途別に「電波警戒機」と「電波標定機」に区分していた。電波警戒機は航空機を探知するための「対空搜索レーダー」であり、電波標定機は、敵航空機の高度、距離、角度など高射砲の射撃諸元を測定するための「射撃管制レーダー」と呼ばれるものである。

4 近年、陸・海・空自衛隊の創設期に関する研究は進んでいるものの、航空自衛隊にとっては航空機と並び最も重要な基盤の 1 つともいえる航空警戒管制組織についての考察を行った研究はほとんどない。当時の史資料の不足、ならびに創設期には米空軍が全面的にその業務を実施していたことなどが、その主な理由かとも思われる。わずかに、航空自衛隊 50 年史編さん委員会編集『航空自衛隊 50 年史』(防衛庁航空幕僚監部、2006 年) などに一部の事実が記録されるのみである。

5 報告書の全文については、石井修、小野直樹監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958 年 第 3 巻』(柏書房、1998 年) 309～369 頁を参照。

作成された同報告書は、米関係者の間でも高く評価されていた⁶。スナイダーは、この時期の日米防衛問題の交渉でその手腕を見せたのみならず、以後も我が国の防衛問題と深く関わっていった。1966年当時、国務省日本部長となっていたスナイダーは沖縄返還問題に関わるとともに、後には駐日米公使として沖縄返還交渉に携わることになる。

1 米空軍による日本の防空

(1) 第5空軍の進駐と日本防衛空軍の創設：1945～1954年

1945年9月、東京湾上の戦艦ミズーリにおいて降伏文書に調印が行われた直後、米陸軍極東空軍所属の第5空軍 (Fifth Air Force) はその司令部を旧陸軍航空士官学校の「修武台飛行場」(現 埼玉県狭山市稲荷山) に置き、占領軍としての新たな任務に就いた⁷。占領初期における第5空軍の役割は、日本に展開する米軍の輸送、日本ならびに(北緯38度線以南の) 朝鮮半島上空の航空優勢確保、海軍・輸送船団・船舶・救難船の空からの護衛、日本と朝鮮半島の空域偵察や写真撮影、レーダーによる警戒管制、東京-沖縄間の空路や日本と朝鮮半島の海域における空・海からの遭難救助や関連設備管理等であった。終戦直後には、分断され点在する日本軍部隊に降伏の指示を伝達するため、特別許可を得た日本の航空機の飛行が認められていた。しかし、このような本来日本政府が行うべき任務も、10月10日には、第5空軍へと引き継がれ、いかなる日本の航空機も自国の上空を飛行することはなくなったのである。極東空軍は、1947年9月の米空軍創設により、同年11月、米空軍極東空軍となったが、この間もこの後も第5空軍による日本と朝鮮半島の防空任務は続いた⁸。

1950年6月、第5空軍の態勢を大きく変える出来事が起きた。朝鮮戦争の勃発である。第5空軍の隷下部隊が朝鮮戦争に参戦するとともに、同年12月には第5空軍司令部も朝鮮半島へと移転した。同時に、空白域となった日本の防空と朝鮮半島で戦う第5空軍の後方支援のため、第5空軍の隷下部隊として新たに第314航空師団 (314 Air Division) が

6 “Problems of Growing Air Self-Defense Force of Japan,” Memoranda from Parsons to Horsey and vice versa, May 22, 1958, in Hiroshi Masuda (ed.), *Rearmament of Japan*, Part 2 (Tokyo, Maruzen, 1998) [micro form] Fiche 2C166 [以下, ROJ].

7 修武台飛行場は、米空軍の占領により「ジョンソン飛行場」と改名された(現在は航空自衛隊入間基地)。その後、第5空軍司令部は1946年1月に東京、同年5月に名古屋へと移動し、朝鮮戦争の勃発に伴って1950年12月にはソウルへと移った。この間、1948年には韓国の金浦飛行場に第5空軍司令部分遣隊を派遣し、在韓米空軍部隊と施設を指揮下に入れている。

8 U.S. Army, *The U.S. Army in World War II: Reports of General MacArthur: MacArthur in Japan: The Occupation: Military Phase*, Volume I Supplement, pp. 270-273 <<http://www.history.army.mil/books/wwii/macarthur%20reports/macarthur%20v1%20sup/index.htm>> 2011年4月1日アクセス。

任命された。第 314 航空師団は 1951 年 5 月には極東空軍直轄部隊となり、やがてその下には第 6013 作戦航空団 (6013 Operation Wing: 日本北部の防空を担当、所在地は三沢)、第 6014 作戦航空団 (6014 Operation Wing: 中部担当、所在地は入間)、第 6015 作戦航空団 (6015 Operation Wing: 南部担当、所在地は板付 [春日]) の 3 個作戦航空団が置かれた。

この後、1952 年 3 月には日本の防衛に専念する極東空軍直轄部隊として、日本防衛空軍 (Japan Air Defense Force: JADF) が編成された。これにともない第 314 航空師団の隷下にあった第 6013 作戦航空団、第 6014 作戦航空団、第 6015 作戦航空団は、それぞれ第 39 航空師団 (39 Air Division)、第 41 航空師団 (41 Air Division)、第 43 航空師団 (43 Air Division) と編成を改め、JADF の隷下部隊となった。この結果、第 5 空軍が朝鮮戦争の停戦に伴い 1954 年 9 月に日本に帰還するまでの約 2 年半の間、JADF は日本の防空に従事するとともに、航空自衛隊の創設に深く関与することになったのである⁹。JADF の初代司令官スパイヴィー (Delmar Spivey) 准将は、1950 年 8 月に第 5 空軍司令部勤務のため来日、同年 12 月には JADF の前身である第 314 航空師団の創設に伴って同師団の司令官となり、その後 JADF 司令官を務めた人物であった。スパイヴィー准将は、空軍力こそ日本防衛の要であると主張し、後の航空自衛隊創設にも影響を与えたといわれている¹⁰。第 5 空軍が日本、朝鮮半島およびその周辺域の防衛を任務としたのに対し、JADF は日本の防衛のみをその任務とした。また JADF 隷下の 3 個航空師団が各々担当した北部、中部、南部という防衛区域が、後に航空自衛隊の 3 個航空方面隊、すなわち北部航空方面隊 (司令部: 三沢基地)、中部航空方面隊 (同: 入間基地)、西部航空方面隊 (同: 春日基地) の原型となったことを考え合わせると、短期間の存在であったにも関わらず、JADF が後の航空自衛隊に与えた影響を過小評価することはできない。

1954 年 9 月、朝鮮半島から帰還した第 5 空軍は司令部を名古屋に置き、JADF から第 39、41、43 航空師団という 3 つの航空師団と、日本の防衛ならびに創設されたばかりの航空自衛隊を支援し教育するという任務を継承した¹¹。

9 1945～1954 年当時の在日米空軍部隊の編成、任務等については、米空軍の提供する HP、Air Force Historical Research Agency 内の各部隊の経歴をもとに記述 (<<http://www.afhra.af.mil/organizationalrecords/>> 2011 年 4 月 8 日アクセス)。この他、JADF の役割、任務等に関する研究としては、廣中雅之「米空軍が航空自衛隊の創設に与えた影響——冷戦後の航空自衛隊の役割と任務の再考のために」『防衛学会』第 26 巻第 2 号 (1998 年 9 月) 48～50 頁も参照。

10 Robert B. Sligh, "U.S.-Japanese Friendship Endures" (横田基地新聞 Fuji Flyer, August 20, 2004).

11 第 5 空軍司令部は、この後も守山 (1956 年 2 月)、府中 (1957 年 7 月) と移動し、1974 年 11 月に現在の所在地、横田基地 (東京都福生市) に移った。この間、1957 年 7 月には極東空軍が廃止され、新たに太平洋空軍 (Pacific Air Forces: PACAF、司令部はハワイ・ヒッカム空軍基地) が編成された。第 5 空軍司令官は、在日米軍の最優先者として、在日米軍司令官を兼ねることになった。

(2) 米空軍による航空警戒管制部隊の展開と航空自衛隊の創設：1945～1958年

終戦直後の第5空軍の駐留とともに、航空機の管制や防空のため日本周辺地域ではレーダーサイトが逐次整備され、1946年頃から航空警戒管制組織の編成、配置が開始された。初期のレーダーサイトは移動用あるいは可搬用レーダーを設置した野戦タイプのものであったが、1950年6月の朝鮮戦争勃発にともない、より本格的な固定レーダーサイトの建設が進められた。これらのレーダーサイトは1951年から逐次運用が開始され、1957年頃にはほぼ現在の形が整った(表1参照)。この間にも施設の統廃合が実施され、現存の施設番号のみを見ると欠番も多くあたかも規則性がないかのように思われるが、表1からは、米空軍が当初より最終的な完成図を念頭に置いて整備を行い、初度配備の簡易なレーダーサイトから恒久的なレーダーサイトへと切り替えていったことが伺われる。

各地に配備されたレーダーサイトは3個の航空警戒管制群を構成し、それぞれ前述の第39航空師団(三沢)、第41航空師団(入間)、第43航空師団(春日)の隷下におかれていた。これらの航空警戒管制群は、後に航空自衛隊に移管され、それぞれ北部・中部・西部航空方面隊の隷下部隊となる。

しかし、当然のことながら航空自衛隊の創設時、米空軍の実施していた対領空侵犯措置や航空警戒管制の任務をただちに引き継ぐことは不可能であった。航空機の導入とともにパイロットや整備員の養成が急務であったのと同様、米空軍が配備を完成しつつあるレーダーサイトの移管を実行するためには、まずその要員の養成に取り掛からなければならなかったのである。

1952年4月の対日講和条約発効により日本が主権を回復し、陸海の防衛のため保安隊・警備隊が創設された頃、米空軍は航空警戒管制組織に不可欠なレーダーや通信網を維持する日本人技術者の養成に取り掛かった。「チェリーブロッサム・プロジェクト」と呼ばれたこの計画に採用された50～60名の日本人は、青森県三沢市内の水交社(旧海軍将校クラブ)跡といわれる宿舎に集められ、約2年間、米空軍の航空警戒管制組織を引き継ぐために必要とされる技術や知識について学んだ。その後、各地のレーダーサイトへ赴任していった彼らは、ある者は航空自衛隊の発足とともに入隊し、またある者は年齢制限等のため米軍側に残り、部隊建設に尽力したということである¹²。

1954年7月、航空自衛隊の創設により本格的な移管準備が開始された。航空自衛隊は、同年10月、第5空軍の編成にならって、北部訓練航空警戒隊(通称9001部隊、隊本部：三沢)、東部訓練航空警戒隊(同9003部隊、隊本部：入間)、西部訓練航空警戒隊(同9004部隊、隊本部：春日)の3つの訓練航空警戒隊を編成した。これらの訓練航空警

12 「桜花計画の思い出」『翼』(1980年10月)。

戒隊の任務は、米空軍から防空組織を引き継ぐため、要員を訓練しレーダーサイトへ展開することであり、そのための教育を担当したのが第 5 空軍の航空警戒管制部隊である。極東空軍は、航空自衛官の教育のため、三沢、入間、春日の各基地に術科基礎課程を設置した。その職域により 5～25 週間の課程を修了した航空自衛官は、各レーダーサイトに配置され、現地の米軍要員による OJT (on the job training: 実務訓練) を受けながら、移管の日に備えることになったのである¹³。3 個訓練部隊の他、1954 年 9 月には、浜松 (翌月、名古屋に移動) に中部訓練航空警戒隊 (通称 9000 部隊) が編成されたが、同部隊は他の 3 個訓練航空警戒隊とは直接の指揮関係を持たず、その要員は第 5 空軍司令部で訓練を受けつつ、他の訓練航空警戒隊の指導に当たった¹⁴。この後、幾度かの改編を経て、1958 年 10 月には、北部・中部・西部航空警戒管制群の 3 個警戒管制群が置かれ、これらはそれぞれ北部航空方面隊、中部航空方面隊・西部航空指令所 (1961 年 7 月、「西部航空方面隊」に改編) の隷下部隊となった。

2 防空システム移管の具体化

(1) 「覚え書き」に潜む懸念

1953 年 1 月、20 年ぶりの共和党大統領となったアイゼンハワー (Dwight Eisenhower) は、就任と同時に大規模な安全保障政策の見直しに着手した。同年 10 月には国家安全保障会議 (National Security Council: NSC) により NSC162/2 が策定され、「ニュールック」と呼ばれるこの新しい安全保障戦略をもとに、ダレス (John Dulles) 国務長官がいわゆる「大量報復戦略」を表明したのは翌 1954 年 1 月のことである。その後アイゼンハワー政権は、膨張した軍事費の削減に努め、朝鮮戦争時 350 万人に達していた兵力も 1960 年には 250 万人にまで削減されて行く。このようなアメリカの国内事情の中、統合参謀本部 (Joint Chiefs of Staff: JCS) が、全米軍とその施設を日本から撤退させなければならなくなった場合の研究に着手したのは 1956 年 5 月のことであつた¹⁵。

当時、米空軍はまだ日本国内に建設予定のすべてのレーダーサイトへの展開を完了してはいなかったものの、航空自衛隊の要員教育は、前述のように、すでに 3 個の訓練航空警戒

13 『航空自衛隊 50 年史』167～168 頁。以下本節の部隊の変遷等については、『航空自衛隊 50 年史』ならびに防衛庁航空幕僚監部編『航空自衛隊 20 年表』(航空幕僚監部、1975 年)の年表、組織表等をもとに記述 (併せて「表 2」参照のこと)。

14 同部隊は、3 年後の 1957 年 8 月、航空集団 (後の「航空総隊」) の編成とともに、司令部機能の一部として、吸収された。この結果、翌月には、東部訓練航空警戒群が「中部訓練航空警戒群」と改称された。

15 在日米軍削減案をめぐる日米の交渉については、拙稿「誘導弾導入をめぐる日米の攻防」『戦史研究年報』第 12 号 (2009 年 3 月) 29～32 頁参照。

隊(1956年9月には「訓練航空警戒群」と改称)において進行中であった。米空軍の撤退、削減策の一環として航空基地やレーダーサイトについても早期の移管が求められ、そのための調整が具体化し始めたのは当然の成り行きであった。この結果、最初の具体案として策定されたのが「行政協定に基づき在日米軍に供与されている航空基地ならびにレーダーサイトの移管および使用に関する合意覚え書き(Memorandum of Understanding Relative to the Release and Utilization of those Air Bases and Aircraft Control and Warning Sites in Japan Furnished to the United States Forces, Japan Under the Administrative Agreement)」(以下、「覚え書き」)である。覚え書きは、1957年6月13日、門叶宗雄^{とが}防衛庁次長事務代理と極東軍司令部幕僚長のバーンズ(Earl Barnes)空軍中將により署名され、付紙として、レーダーサイトと航空基地の移管計画予定表が添付された¹⁶。しかし、この覚え書きは、あくまで極東軍司令部と防衛庁という現地レベルで作成されたものであり、両国政府あるいは当事者である軍は関与していなかった。覚え書きの草案を作成するにあたり、1957年1月、当時防衛庁次長であった増原恵吉はレムニッツァー(Lyman Lemnitzer)極東軍司令官に対して、「覚え書きは、日米両国政府にとって、言質を与えたり、拘束したりするものではないが、将来の行動を協調し推進していくための計画指針である」と念を押している。極東軍司令部もこの点は理解していたものの、やはり、政府間の了解がないということを始めとして、この覚え書きに対し幾つかの不備を感じていた¹⁷。この疑念について、レムニッツァー極東軍司令官は、JCSに次のように書き送っている。

この覚え書きには、[日米の]指揮関係(command relationship)、作戦統制(operational control)、交戦規定(rules of engagement: ROE)といった未解決の問題が内在している。これらの問題については今日まで解決されていないし、日本政府の同意なしでは最終的な解決が望めない問題である¹⁸。

レムニッツァー極東軍司令官は、(日米安全保障条約第3条に基づき締結された行政協定の第26条でその設置を定めている)「合同委員会(the Joint Committee)」において日本側とこの問題を話し合うよう指示するとともに、この旨をマッカーサー(Douglas

16 覚え書きの全文については、石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958年 第3巻』325～328頁を参照。

17 同上、311頁。

18 “Japanese Assumption of Defense Responsibility,” NSC Policy Paper, June 13, 1957, ROJ, Fiche 1A405. 本稿中では混乱を避けるため ROE の日本語訳についてはすべて「交戦規定」を用いたが、航空自衛隊のものについては「要撃準則」、米軍のものについては「交戦準則」という用語が充てられることもある。

MacArthur II) 駐日大使に通知し、同意を得た¹⁹。

当時、防空システムの移管に当たり、米極東軍が軍事的観点からもっとも懸念していたのは、移行期に防空システムが一体として運用されなければその効果が発揮できないということであった。このため、覚え書き全 10 条のなかでも、アメリカ側は下記の第 2 条と第 9 条を特に重要なものと考えていた。

(第 2 条) 現在在日米軍が管理、運用している防空システム、関連の航空管制およびレーダーサイトを運用し維持する能力を防衛庁〔航空自衛隊〕側が得た時点で、防空システムの運用責任は日本に移管される。個々のサイトの移管は、在日米軍と防衛庁〔航空自衛隊〕が互いに、防衛庁〔航空自衛隊〕がそのサイトを実質的に運用し維持する能力を獲得したと認めた時に完了する ([] 内は引用者による。以下同様)。

(第 9 条) 防衛庁〔航空自衛隊〕と在日米軍は、システム管理と運用手順の整合なしには、防空システムがシステムとして効果的に稼働しないという点で意見が一致している。したがって、システム管理が完全に防衛庁〔航空自衛隊〕に移管されるまでは、防空システムは、防衛庁〔航空自衛隊〕と在日米軍が同意した手順に従って運用されるという点で合意している。

アメリカ側の認識では、これらの条項は、「米軍指揮官の作戦統制下で防空システムを一体として運用することの必要性を認めた」ものであったが、しかし同時に覚え書きは「——たとえ計画文書といえども——実際にどのように実行に移すかという問題について言及することを注意深く避けている」とも見なしていた。レムニツァー極東軍司令官は、このような点を明らかにし日本政府の同意を確かなものとするためにも、政府レベルの協議——たとえば合同委員会での話し合い——を強く求めたのであった²⁰。

一方でレムニツァーは、覚え書きには政府間レベルの了解がなされていないという懸念はあるものの、実務レベルで評価されるべき点もあると考えていた。この覚え書きが履行さ

19 Ibid. なお、行政協定の正式名称は、「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第 3 条に基く行政協定」(The Administrative Agreement under Article III of the Security Treaty between Japan and the U.S.)である。

20 石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958 年 第 3 巻』311～312 頁。この直後の 1957 年 6 月、岸信介首相訪米時に、安保条約実施上の問題を協議するため、新たに「日米安全保障委員会」を設置することが決定された。なお、覚え書き第 2 条に関連する事項として、後の各レーダーサイト移管時には、運用態勢の可否を確認するため米軍の評価チームによる運用態勢評価試験 (operation readiness test: ORT) が実施され、これに合格することが求められた。

れば、一定の自衛隊部隊がアメリカ側の戦術的指示と管理の下に入ることになり、同様に、いずれ自衛隊が防空体制のより広範な役割を担うようになれば、今度は一定の米軍部隊が日本側の戦術的指示と管理の下に入ることも可能であろう、というのがレムニツァーの意見であった。アメリカが日本の防衛を統制する際に、日本の部隊を運用するには日本政府の同意を得ることが必須であり、防空問題がもし適切に解決されたならば、これが先例となって他軍種（陸・海兵力）でのより低いレベルの問題解決にも役立つのではないかとの期待もあった²¹。しかし、このようなレムニツァーの考えは、後に日本側の政治的立場から否定され、最後まで平行線を辿ることになる。

（2）行政協定と総司令官任命問題

指揮の一元化が日米間の安全保障における重要な論点となったのは、前述 1950 年代後半の防空システム移管問題が初めてのことでなかった。1952 年 2 月の行政協定締結時にも、より広い意味での総司令官の任命や統合司令部設置をめぐる、日米間で激しい応酬が繰り返されたのである。さらに、行政協定に関する交渉において興味深いのは、同協定の草案作成を巡って、日米間のみならず、米国内においても国務省と国防省（あるいは JCS や極東軍司令部）との間に大きな意見の相違が見られたことである²²。

1951 年 2 月 9 日、対日講和と講和後の安全保障問題協議のために開かれた第 1 次日米交渉最終日のことである。アリソン (John Allison) 国務省次席顧問と井口貞夫外務省事務次官は、以後の協議のために作成したいいくつかの関連草案に署名を行った²³。その内の一つである行政協定に関する草案は JCS にも送付され、この結果、同年 8 月 22 日には JCS の全面的改正案が国防省を通じて国務省に提出されている。JCS の手になる改正案の中で、アリソンらが作成した草案との相違がもっとも顕著であったのは、「刑事裁判権」と「米政府が総司令官を任命する際の日本政府との協議の有無」という点であった。JCS は、①日本に駐留する米軍人、軍属、その家族らに対する排他的「刑事裁判権」、すなわち事実上の治外法権を認めること、ならびに②日本区域において敵対行為が発生したり切迫する脅威に曝されたりした場合には、(日本政府との協議なしで) 米政府は総司令官を任命し、そ

21 “Japanese Assumption of Defense Responsibility.”

22 行政協定の締結に関する研究としては、柴山太『日本再軍備の道—1945～1954年』（ミネルヴァ書房、2010年）第8章；明田川融『日米行政協定の政治史』（法政大学出版局、1999年）第3章；楠綾子『吉田茂と安全保障政策の形成—日米の構想とその相互作用、一九四三～一九五二年』（ミネルヴァ書房、2009年）254～265頁など参照。

23 U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1951, Volume VI: East Asian-Pacific Area, Part 1* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1977), pp. 874-880 [以下、*FRUS, 1951*].

の統合司令部傘下に米日両軍を治める、という 2 点を強く要求した²⁴。一方国務省案では、アメリカの「刑事裁判権」の及ぶ範囲は、あくまで「在日米軍が使用する日本国内の施設とその区域」に限定されていた。また有事においては、警察予備隊をはじめとする日本の兵力を、「日本政府と協議の上」、米政府が任命する総司令官の傘下に治めることができるとしていた²⁵。

JCS は排他的刑事裁判権を要求するにあたっては、同じ頃刑事裁判権の交渉が続いていた NATO 諸国との違いについて、「被征服国であり東洋の国である日本の地位は、[刑事]裁判権に関する合意を交渉中の NATO 諸国の地位と同じではない」とする意見を添付していた²⁶。一方、JCS の改正案の中でも刑事裁判権問題が最も重要でしかも不適切な修正であると考えたアリソンは、ラスク (Dean Rusk) 国務省極東担当次官補に宛てて、このような JCS の態度が講和条約の根本原則あるいは対日戦後政策を危うくする、と危惧する内容の覚え書きを送っている。アリソンは、「JCS が日本の司法の基準や制度を貶めるような態度を取るならば、それは日本の歴史に無知なためであり、国防省の代表者が主力となって行った占領軍の政策により成し遂げられた成果を自ら否定するものである」と非難した。さらに、このような JCS の「哲学」が対日政策として受け入れられるのならば、自らの進退を考えるとまで書き送っている²⁷。

アリソンによれば、同様に、総司令官任命問題もこのような JCS の「哲学」が反映された結果であった。アリソンは、総司令官の任命について、「日本政府と協議の上」の文言を削除するよう求める JCS の意見に対しても、「不測事態において、米政府の意見と相違があるからといって日本政府が任命を遅滞させたり拒否したりすると危ぶむこと」は愚かしい行為であると指摘した。アリソンの反駁は続く。「JCS はなぜ、日本政府の同意なしで米日両軍を指揮する総司令官を任命することに価値があると信じているのか。なぜ自国政府の反対を押し切って任命された総司令官のもとに日本の軍隊が進んで従うなどと考えるのか。」アリソンは、対日講和条約締結後も日本の主権を尊重せず引き続き占領軍時代の権利を維持しようとする JCS 改正案の内容に深い懸念を示したのであった²⁸。

1951 年 12 月 21 日、一部の条項に保留あるいは条件が付けられたものの、国務省と国

24 Ibid., pp. 1282-1284.

25 Ibid., pp. 878-879.

26 Ibid., p. 1283.

27 Ibid., pp. 1285-1287.

28 Ibid., p. 1287.

防省による行政協定統合草案が作成された²⁹。しかし、両省間の「刑事裁判権」、「総司令官任命の協議」に関する調整は、翌1952年1月まで続いた。「刑事裁判権」に関する判断は、アメリカ側の行政協定草案作成過程において最後まで論点として残り、1952年1月21日、トルーマン(Harry Truman)大統領の指示により、ようやく国務省案に沿った意見が受け入れられ、NATO諸国と同様の内容が適用されることになった³⁰。

一方「総司令官任命の協議」については、JCSは1951年11月16日付けで国防省に送付した覚え書きの中で、国務省案の「日本政府と協議の上」との文言を残すことに同意している。「[削除すれば]講和条約により日本に与えられる主権の侵害と見なされる恐れがあり」また「全体として行政協定交渉を円滑に行うため」というのがその理由であった³¹。

さらに、12月28日、両省の出席者による会議では、前述の総司令官任命などの内容を含む集団的防衛措置(Collective Defense Measures)に関する条項として、8月8日付作成、11月16日に上記文言を追加したJCS草案第4条をもとに、国務省が統合草案第22条として作成したものの検討を行った³²。ここで問題になったのが、JCS案にあった次の文章である。

日本区域において敵対行為が発生した場合、または[米日]いずれかの当事国が(in the opinion of either party) 敵対行為の急迫した脅威があると判断した場合には、日本区域のすべての米軍ならびに地方警察を除く軍事的潜在能力を持つすべての日本の組織は、米国の判断に基づき(at the option of the United States)、日本政府と協議のうえ米国政府が任命する総司令官の設置する統合司令部の指揮下に置かれる³³。[下線、引用者]

国務省が指摘しJCSも認めたように、この文章からは、アメリカが日本の防衛に深く関わり合うことを避けようとする一方で、おそらくは米軍指揮官を総司令官とするであろう統合司令部の設置については、アメリカ側に選択の余地を残そうとする意図が読み取れる。ま

29 Ibid., pp. 1454-1465. 統合草案では、総司令官任命などの内容を含む集団的防衛策に関する条項を行政協定とは切り離して新たな秘密協定とするかどうかという議論が起きたため、この条項(第22条)は保留にされたが、12月28日の両省の会議で、新たな秘密協定として切り離すことは望ましくないということで意見が一致した。(Ibid., p. 1474.)

30 U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, Volume XIV: China and Japan*, Part 2 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985), pp. 1110-1113 [以下、*FRUS, 1952-1954*]. 1月25日、トルーマン大統領は修正案を承認(Ibid., p. 1113)。

31 *FRUS, 1951*, pp. 1405-1406. 同覚え書きは12月14日付けで国務省に送られた。

32 Ibid., p. 1474.

33 この一文は、8月8日のJCS草案(*FRUS, 1951*, p. 1284, footnote 9)に、11月16日の修正を加え筆者が作成。

た、将来日本側兵力が増加した場合、総司令官を米軍から任命するのか、あるいは日本側から任命するのかという選択肢をアメリカ側に留保しようとするものであった。この他にも、国防省は、日本区域 (Japan area) と曖昧な表現をすることにより、台湾、サハリン、韓国をも含むことができると考えていた³⁴。

この後も「防衛措置 (Defense Measures)」に関する国務省と国防省の検討は続けられ、その結果は 1952 年 1 月 18 日、統合草案第 22 条として大統領に報告された³⁵。

第 22 条 防衛措置

第 1 項 日本区域において敵対行為が発生した場合又は敵対行為の急迫した脅威がある場合には、合衆国は、日本国 合衆国安全保障条約第 1 条の目的を遂行し、且つ、日本国にあるその軍隊の安全を確保するのに必要な行動をとるに当って、この協定による制限を受けないことが同意される。

第 2 項 日本区域において敵対行為が発生した場合又はいずれかの当事国が敵対行為の急迫した脅威があると認めたときは、合衆国は、日本国と協議の上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、日本区域におけるすべての合衆国軍隊及び日本国の防衛に寄与することができるすべての日本国保安組織 (地方警察を除く。) に対して作戦指揮を行使することができる。

日米交渉開始に先立ち、1 月 24 日には、前述の条項を含むアメリカ側行政協定草案がリッジウェイ (Matthew Ridgway) 米極東軍司令官から吉田茂首相に交付された³⁶。一方、日本側もアメリカ側と同様、1951 年 2 月 9 日付で日米が作成した草案について政府内で協議を行い、同年 11 月 27 日、ラスク次官補が来日した際にこれを手渡していた。この間、1951 年 6 月 19 日に NATO 諸国間で軍隊の地位に関する協定が締結されたことは、日本側草案の起草に当たって大きな影響を与えている。日本側の作成した新協定案は、NATO 方式を範として在日米軍の地位を定めるものであり、日本はこの新協定に対しては批准を求めた。そして、新協定に盛りられない事項については行政協定で規定することを提案したの

34 *FRUS, 1951*, pp. 1474-1475.

35 *FRUS, 1952-1954*, pp. 1095-1097. 同案文は 1 月 22 日の統合草案に記載されたものと同じ (*FRUS, 1952-1954*, p. 1108 参照)。日本語訳については外務省『日本外交文書—平和条約の締結に関する調書第五冊 (Ⅷ)』(外務省、2002 年) 215 頁参照。(日本側に渡されたアメリカ側草案の作成日は、最初の国務省・国防省統合草案が作成された日、すなわち 1951 年 12 月 21 日付となっている。)

36 外務省『日本外交文書—平和条約の締結に関する調書第五冊 (Ⅷ)』178 頁。

である³⁷。

1952年1月28日、日米の行政協定に関する交渉が開始された。交渉ではアメリカ側の草案をもとに逐次審議が行われたが、やはり「第22条 防衛措置」は、重大な争点の1つとなった³⁸。1月29日、日本政府は第22条を以下の一文とするよう修正を求めた³⁹。

日本区域において敵対行為又は敵対行為の急迫した脅威が生じた場合には、日本国および合衆国政府は、安全保障条約第1条の目的を遂行するために必要な措置をとるため、直ちに協議しなければならない。

合同委員会は、前段に述べた措置のための研究を行い、具体的な計画を準備しなければならない。

「非常時において同条〔米側の草案、第22条〕の予見するような措置がとられることに寸毛の異存もない。ただ、国の法制上、また、国内政治上、かような明文規定をおくことは、政府として、同意困難である」というのが日本側の削除、あるいは修正要求の理由であった⁴⁰。日本側の提案は、緊急時の防衛措置について明文化することを避け、必要時には合同委員会の協議により定めるという一般的な表現に置き換えたものであった。この後も、22条に関する交渉は続いたが、何度か案文のやり取りがなされた結果、アメリカ側は日本の政治的事由を考慮し、統合司令部や米国人司令官といった具体的事項には触れないという点で合意した⁴¹。この結果、1月29日の日本政府案にわずかな修正を加え、後段の文章を削除した条項が採用されることになった。

37 同上、154～158頁。行政協定草案に関する日本側の検討作業については、明田川『日米行政協定の政治史』159～169頁参照。日本側の交付した新協定案の内容については外務省『日本外交文書—平和条約の締結に関する調書第五冊(Ⅷ)』159～171頁。日米行政協定締結交渉の概要については、西村熊雄『日本外交史第27巻 サンフランシスコ平和条約』(鹿島研究所出版会、1971年)326～357頁参照。

38 「第22条 防衛措置」の問題について、交渉担当者の岡崎勝男国務大臣は、「本件は行政協定における唯一のクリシアルな点」と述べている(「第11回非公式会談要録」(1952年2月16日)外務省『日本外交文書—平和条約の締結に関する調書第五冊(Ⅷ)』329～330頁)。その他の主な争点は、「米軍が使用する施設および区域」、「刑事裁判権」等であった。

39 Observations and Requests in Regard to the Draft Administrative Agreement of December 21, 1951 (1952年1月29日)同上、227頁。

40 「第2回非公式会談要録」(1952年1月31日)同上、295頁。「第4回非公式会談」(1952年2月5日)においても、アメリカ側の「日本政府は原則に異存があるのではなくして政治的理由から22条に反対なのであると了解しているか」との問いかけに対して、岡崎国務大臣はこれを肯定している。同上、300頁。さらに「第12回非公式会談」(1952年2月18日)においても、岡崎国務大臣は、「緊急事態が現実におければ総合司令部がおかれ米国人が司令官となることは、不可避である。しかし、そのことを協定に掲げるとは、政府および与党の同意し難しとするところ、それをすれば致命的打撃をうけるにきまつておる、警察予備隊の士気は沮喪する」と述べている。同上、338頁。

41 「第15回非公式会談要録」(1952年2月23日)同上、355～356頁。

日本区域において敵対行為又は敵対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 1 条の目的を遂行するため、直ちに協議しなければならない⁴²。

しかし、交渉の中で何度も認めていたように、日本側も現実の問題としては統合司令部や米国人指揮官の必要性を否定したわけではなく、アメリカが行政協定に謳おうとした具体的内容についての話し合いは、1952 年 4 月 28 日の行政協定の発効後も続いていた。同年 7 月 23 日、クラーク (Mark Clark) 極東軍司令官 (5 月 12 日就任)、マーフィー (Robert Murphy) 駐日大使 (5 月 9 日就任)、吉田首相、岡崎勝男外務大臣 (4 月 30 日外相に就任) が同席したクラーク邸での夕食後、吉田首相は次のような内容について口頭合意という形でアメリカ側に伝えている。それは、「敵対行為を受けた場合 [有事] には、単独の司令官であることが不可欠であり、現状ではその司令官はアメリカによって任命されるべきである。しかし、現時点では、日本国民に与える政治的影響に鑑みて、このような合意は秘密にしておかなければならない」というものであった⁴³。吉田はこの 2 年後、駐日大使として日本に来日していたアリソンに対しても、アメリカ人司令官の任命と、同時にこの同意を秘密にしておく必要性について、再度容認している⁴⁴。

結局、行政協定の協議過程において最大の争点の一つであった米政府による指揮官の任命 (すなわち事実上アメリカ人指揮官の任命) と統合司令部設置の問題は、吉田首相の口頭合意と秘密の保持という曖昧な決着により、明文化されることなく終わったのである。

3 防空システム移管に関する本格的協議の開始

(1) 隗より始めよ — アドホックな委員会における検討

行政協定の締結、発効から約 5 年、総司令官と統合司令部設置に関する問題が、再び日米間の防衛問題の俎上に上った。それは、前節第 1 項で述べたように、防空システム移管を巡り、日米がどのようにして指揮の一元化を図るかということであった。行政協定締結時の日米両兵力に対する指揮権の問題に比べれば、その範囲が防空システムに限られるという点では、遙かに規模の小さなものであった。しかし、現実には起きている対領空侵犯措置、あるいは敵機との交戦の蓋然性という点からはおそらくより現実的で深刻な問題でも

42 同上、687 頁。防衛措置に関する条項は、最終的には行政協定第 24 条となった。

43 石井修、植村秀樹監修『アメリカ統合参謀本部資料 1948-1953 年 第 15 巻』(柏書房、2000 年) 214 頁：
FRUS, 1952-1954, p. 1288.

44 *FRUS, 1952-1954*, p. 1288.

あった。防空システムの効果的運用のため、今度こそ、行政協定交渉の際には妥協の産物として曖昧にされた総司令官の任命や統合司令部設置の具体化とこれを裏付ける政治的決定がなされなければならなかった。そして、日本が、いかなる形であれその兵力を米軍の指揮下に置くような取り決めに同意しようとするならば、最高度の政治レベルの決定と、仮借ない政治的攻撃に対してもこの決定を支持するという確固たる意志が必要とされたのである⁴⁵。

1957年6月13日の「覚え書き」署名後、岸首相の訪米により設置が決定された「日米安全保障委員会」（以下、「日米安保委員会」と記す）の第1回会議が開かれたのは、同年8月16日のことであった⁴⁶。

当時の日米安保委員会の構成メンバーは、アメリカ側が太平洋地区米軍総司令官、駐日米大使、日本側は外務大臣と防衛庁長官である。日米安保委員会第1回会議の後、岸信介首相も同席する夕食会の席上で、アメリカ側代表のスミス (Frederic Smith) 在日米軍司令官 (スタンプ [Felix Stump] 太平洋地区米軍総司令官の代理) は、防空システムに関する問題を切り出した。まずは専門的問題 (technical issues) について、ただちに (行政協定 26 条に定める) 合同委員会で研究する必要があるというのがアメリカ側の提案であった。これに対し日本側は、合同委員会ではなく、新たにアドホックな委員会を設置することを強く希望した。この結果、日本側からは源田實航空集団司令官 (1958年8月の改編により航空総隊司令官) を中心として防衛庁と航空自衛隊から人選されたメンバーが、またアメリカ側からは第5空軍から人選されたメンバーが、アドホックな委員会を構成し、幕僚研究を行うことになった。国内の政治問題と世論を憂慮する日本側に配慮して、幕僚研究は極秘扱いで関係者も最小限とされた。岸首相は、この問題は専門的問題であるのみならず、最終的には日米安保委員会で検討されなければならない安全保障上、政治上の重要な問題でもあると指摘した⁴⁷。アドホックな委員会による研究は1957年秋から12月にかけて行われ、その結果は、「幕僚研究 日本の防空に対する責任 (Staff Study Responsibilities for the Air defense of Japan)」と題する報告書にまとめられた。

アドホックな委員会での研究が行われている間にも、日米安保委員会において、防空問題は繰り返し取り上げられている。ソ連が人工衛星スプートニク1号の打ち上げに成功した

45 石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958年 第3巻』312頁。

46 1952年 (第1回～第4回) の日米安保委員会については、拙稿「誘導弾導入をめぐる日米の攻防」35～39頁も参照。なお日米安保委員会は、1960年1月に「安全保障協議委員会」と名称変更されている (外務省『外交青書 第4号 (昭和35年6月)』「資料：安全保障協議委員会の設置に関する往復書簡」参照) <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1960/s35-shiryu-001.htm#f>> 2011年6月14日アクセス。

47 U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1955-1957, Volume XXIII, Part 1: Japan*, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991), pp. 452-453 [以下, *FRUS, 1955-1957*].

直後の第 3 回会議 (11 月 27 日) では、米空軍の撤収計画、その計画の元となった日本側の航空兵力造成計画の遅延、移管期における防空空白域の回避をどのようにするかといった問題が話題に上った⁴⁸。第 4 回会議 (12 月 19 日) においては、アメリカ側から日本が希求していた空対空ミサイル、サイドワインダーの供与が決定したことが伝えられた。一方、津島壽一防衛庁長官からは、アドホックな委員会で話し合われていた専門的問題についての幕僚研究が終了したことが報告された。津島は、政治上、法律上の難問をはらむこの問題の重要性を考慮しつつ、報告書を吟味すると話した⁴⁹。

(2) 理想と妥協——アドホックな委員会による報告書

1957 年 12 月にまとめられた報告書「幕僚研究 日本の防空に対する責任」は、「問題提示 [研究目的]」、「問題に関する事実確認」、「討議内容」、「結論」、「勧告」の 5 項目からなり、ホブソン (Kenneth Hobuson) 第 5 空軍副司令官と松前未曾雄航空幕僚監部防衛部長の承認を受けたものであった⁵⁰。冒頭では、本研究の目的が、「日本の防空管理に関する第 5 空軍と航空自衛隊の間の協定作成のため」と明記された。さらに協議の前提事項として、① 第 5 空軍は米上級当局から日本の防空を実施する任務を与えられている、② 航空自衛隊は自衛隊法により日本の防空任務を負っている、③ 現在、日本には第 5 空軍により運用、維持されている既存の防空システムがある、④ 航空自衛隊はそのシステム下で実務訓練を実施中であり、まもなく実任務に就くことのできるレベルに達する、⑤ (レーダーサイトなどの) 日本の防空に関わる第 5 空軍の地上統制部分は、1960 米会計年度第 4 半期 (1960 年 7～9 月) までに、段階的に航空自衛隊に移管することが決定されている、⑥ 現時点において、日本の防空を相互協力して実施するためのどのような協定も結ばれていない、といった点が示された。

討議の中では、防空システムの移管期においては第 5 空軍と航空自衛隊が一体となって防空を実施する必要がある、システムを効果的に稼働するためには一人の指揮官のもとで実施することが重要であるとされた。すなわち軍事的見地からの理想は、日本の部隊が運用可能になった時点で (逐次) 米軍指揮下の防空システムに統合し、第 5 空軍が使用している規則類——規則、指示、マニュアル、管理運用規則 (standing operating procedures: SOP; これらの中には、敵機との交戦手順を含む)——を使用することだと指摘したのであ

48 Japanese-American Committee on Security, December 11, 1957, *ROI*, Fiche 2G296.

49 *FRUS, 1955-1957*, p. 551.

50 本項で分析する同報告文書については、石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958 年 第 3 巻』312～316、329～334 頁を参照。報告文書の中では、防空システムの具体的構成要素として、本稿の主題である航空警戒管制組織のほかにも、航空機、パイロット、整備員、飛行場が挙げられている。

る⁵¹。すでに1年半ほど前から、航空自衛隊はレーダーサイトにおける要員教育を開始していた。御前崎、下甕島、襟裳の3カ所のレーダーサイトには航空自衛官が配置され、1957年末までに米軍チームによる運用態勢評価試験（operation readiness test: ORT）にも合格するなど、移管への実務的準備は着々と進んでいた。第5空軍は、自らが使用しているSOPについて、秘により提供できない部分は別として、自衛隊が必要な修正を施し共通のSOPとして受け入れることを強く希望し、現にOJTにおいても第5空軍のSOPを翻訳したものが使用されていた。幕僚研究の報告書にも、関連するSOPの一覧表が添付されており、航空自衛官のOJTを通じて、自衛隊が第5空軍のSOPを使用しても不具合のないことを検証しようとした一面が浮かび上がる。

しかし、日本側は当時の政治的要因により、軍事的見地からの理想を受け入れることを諾としていなかった。報告書はこのような現状について、特に交戦規定の問題に触れて以下のように記している。

侵入機が敵対行為を働こうとする際に、防空システムに侵入機を破壊する権限を与えないならば、全システムの効果が無に帰すということは明らかである。したがって、自衛隊法第84条〔領空侵犯に対する措置〕により侵入機を撃墜する権限が認められていないという事実は、防空活動を統制する上で大きな障害となる。しかし、国益を守るためにどれ程の防衛が必要かを決定するのは政府の責務であり、軍の責務ではない⁵²。

この他に協議された事項の中には、周辺友好国との間で防空システム上の相互支援や情報交換を行うことの重要性、防空システムを管理していく上で重要な民間航空機を含む航空管制や既存の航空法との問題、同じく気象通報の問題などが含まれていた。

協議の結果は、「結論」としてまとめられた。これらを要約すると以下のようなものとなる。

- 現在第5空軍が使用しているSOPのもとで、第5空軍と航空自衛隊を統合する防空システムを構築することが可能である。航空自衛隊は現在このSOPを訓練に使用している。必要があれば日本側の要求に沿うよう修正し、航空自衛隊の航空集団隷下部隊が防空管理するための公式な手引き書とすることができる。〔運用手順に関する問題〕

51 ただし、報告書でいう統合とは、運用目的のものに限るものとし、兵站、管理、規律維持、組織、訓練といった一般の指揮責任は日米それぞれの責任であるとしていた。

52 石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958年 第3巻』332頁。

- 第 5 空軍が防空システムの主力である間は、第 5 空軍が防空システムの作戦統制を実施し、日本側が主力になれば航空自衛隊に移管する。[作戦統制(指揮関係)の問題]
- 交戦規定の問題は、航空集団の戦闘機部隊が 100 パーセント防空任務完了となる前に解決されなければならない。[交戦規定に関する問題]
- 電子制御装置を利用する防空システムを通じてより多くの情報を得るためには、近隣自由主義国家との間の情報交換がもっとも枢要である。

しかし、これらの結論は軍事的見地からの提言であったが、続く「勧告」には日本側の政治的要因が色濃く反映され、その内容は軍事的にはより制限を受けたもの、あるいは妥協の産物となっている。「勧告」の内容は以下の通りである。

- 航空自衛隊は第 5 空軍の規則、指示、SOP の翻訳や運用上の受け入れを引き続き実施すること。日米は互いに相手国の部隊に対する作戦統制を実行するための手順を決定するため、協定を結ぶこと。協定が結ばれるまでの間は、問題点については第 5 空軍と航空集団の間で暫定的に設置する調整委員会 (coordination committee) の同意を得、これを実行に移すため、それぞれの手続きを経て隷下部隊に指示しなければならない。[下線、引用者]
- 現在第 5 空軍が使用している規則、指示、SOP を航空自衛隊が使用することができるよう修正するための調整を急がなければならない。そして、作成された日本側の規則類は航空幕僚長の承認を得なければならない。
- 航空自衛隊が防空任務を実施するために不可欠な交戦規定は、できる限り早く準備されなければならない。
- 防空任務遂行のため、防空に関連する日本の法律、命令等の見直し、修正がなされなければならない。

「勧告」では、前述の「結論」に記されていた指揮の一元化の問題には触れず、運用にあたり航空自衛隊は現在第 5 空軍が使用している規則類等を基準とすべきであるという現実的意見に留めている。指揮の一元化に関しては、在日米軍司令部から駐日米大使館に宛てた報告書の中で、「日米は、先に、防空システムにとって 1 人の指揮官による作戦統制が軍事的に不可欠であり、当初それは米国人指揮官でなければならないとの意見で一致していた。しかし、日本側が主権侵害と受け取られかねないかなる合意に対しても強い懸念を示した」ことが挙げられている。アドホックな委員会の話し合いでも、まず統合防空軍 (combined air defense force) の設置が、後には統合調整委員会 (combined

coordinating committee) の設置が検討されたものの、これらは何れも却下された。その結果、妥協案としてあげられたのが、勧告にある「暫定的調整委員会」だったのである。最終的に採用された方式を在日米軍司令部は次のように例えて説明している。すなわち防空システムとは工場管理のようなものであり、それぞれの国は自国の軍に対し完全な指揮責任を保持しつつ、防空システム内の与えられた持ち場で機能する兵員を供給する。「日本の防空」という製品を生み出す全体システムの管理は、航跡やレーダーに映る敵機の一団などの情報交換に基づくものであって、命令や指示を出すことによるものではない。このように考えることで、日本側の懸念する主権や指揮権の喪失という問題を解決し、最終的軍事合意のための鍵としようとしたのである⁵³。

交戦規定については、主権国家の政治上の問題であるとして、敵侵入機撃墜の重要性を強調しながらも、敵対行為の定義、適切な防衛行動・反撃の許可といった具体的内容には触れていない。その上で、在日米軍司令部は、少なくとも第5空軍の規則類を受け入れることによって、航空自衛隊が、敵機の撃墜は別として、米軍とともに迎撃、識別といった一連の行動を取ることができるようになり、運用上の経験や重要な情報を獲得できると考えていた。在日米軍司令部は、「さらに、これにより、日本の防衛計画立案者が現実的な防空運用の政策を促進し、他の政府関係者との議論で最終的に勝利を収めるための最初の十分な契機となるに違いない」と締めくくっている⁵⁴。

結局、報告書「幕僚研究 日本の防空に対する責任」は、様々な政治的制約から妥協の産物となり、日米が防空システムを効果的に統合運用するためには多くの問題がとり残された。

(3) 妥協と現実——日米図上演習の実施

1957年10月2日、アドホックな委員会が専門的問題についての検討を重ねていた頃のことである。在日米軍司令部と第5空軍は、大使館からの求めに応じ、同年4月22日から26日にかけて行われた日米合同防空図上演習「ホワイト・セラウス (White Cerus)」についての報告を行った⁵⁵。同演習は第5空軍と航空自衛隊の幕僚の間で実施された実動を伴わない図上演習で、純粹に軍事的見地からのみ実施され、検討されたものである。前年

53 石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958年 第3巻』315～316頁。在日米軍司令部から駐日大使館に宛てた報告書では、アドホックな委員会で話し合われた内容について、正式の報告書には記載されていない内容についても言及していた。

54 同上、316頁。

55 “Air Defense Problem, Letter from Hersey to Green with Attachment,” October 10, 1957, *ROJ*, Fiche 2G295.

1956 年 9 月にはすでに同様の第 1 回日米合同防空図上演習「クローバー (Clover)」が実施されており、ホワイト・セラウスは第 2 回目の演習であった。ホワイト・セラウスは日本側参加者の強い要望により、一切の公表なしで行われた。

演習の目的には、① 敵対行為に備えるため必要と思われる行動に関する幕僚チェックリストの進展、② 非常事態時における統合空軍司令部 (a combined air headquarters) の運用、③ 共同で行う兵站・基地支援への配員、統合情報見積りの作成、あるいは統合公共情報活動の計画等に関する統合運用センターの作戦研究、④ 統合交戦規定の進展、が挙げられている。ホワイト・セラウスは、この種の図上演習としては一般的な国際的非常事態という想定の下に、約 40 日間という期間を仮定して行われ、統合司令部幕僚には様々な状況が付与された。同演習では、交戦規定は米空軍のものが適用され、敵部隊が核兵器を使用する可能性も想定していたが、演習自体は完全に防衛目的のものであった。

ホワイト・セラウスでの想定は、(a) 第 5 空軍司令官が防空に関する全責任を負っている、(b) 日米両政府は (a) の状況に同意している、(c) 日米統合防空司令部が設置され、指揮官は第 5 空軍司令官とし、(航空集団司令官) 源田空将を副指揮官とする、(d) 日米統合防空司令部の指揮官は、日米両軍に対する全面的指揮権を有する、というものであった。

これらの演習目的・想定は、アドホックな委員会が提出した報告書の中で、軍事的見地から望ましいと言及した内容とほぼ一致している。したがって、演習の後に開始されたアドホックな委員会での幕僚研究が、これまでの演習の経験、成果を参考としたものであったとしても、あるいは政治的理由により現実的対応を回避する日本政府に対し軍事的見解を示す千載一遇の機会ととらえられたとしても何ら不思議ではない。

しかし、ホワイト・セラウスに対する説明終了後、アドホックな委員会における研究の進捗状況について尋ねられた第 5 空軍関係者は、まだその検討内容については報告を受けておらず、また研究は結論段階に至ってはいないと述べるに止まった。

4 政治レベルにおける協議と結論

(1) 津島防衛庁長官の書簡

1957 年 12 月 19 日の第 4 回日米安保委員会において、津島防衛庁長官が、アドホックな委員会での報告書の作成完了と、以後は防衛庁という政治レベルでの検討を行うと告げたことにより、防空システム移管問題は次の一步を踏み出した。

この後、報告書に対する日本側の回答が、津島防衛庁長官からスミス在日米軍司令官宛

の書簡という形で提出されたのは、約3カ月後のことである⁵⁶。津島長官が書簡（1958年3月14日付）送付に先立って航空自衛隊や第5空軍の幕僚と話し合い、防衛庁と外務省において報告書の検討を実施したとの事実から、米大使館では、この書簡が現政治状況下における防空システム運用に関する日本政府の最終的見解であると認識していた⁵⁷。

同書簡によれば、作戦統制について、統合司令部を設置し航空自衛隊を米軍の指揮下に置くという政府間合意は、政治上、法律上の問題から「最も困難」なこととされた。したがってこれに代わるものとして、報告書の勧告で述べられているように「第5空軍と航空自衛隊〔航空集団〕の間で調整委員会を設置し、それぞれの指揮系統により隷下部隊に指示を行う」方式が最も適切であるとされた。第5空軍規則類等の翻訳、使用については、原則としてこれに合意できるものとし、防衛庁長官の命により航空幕僚長の承認を得ることも可能であるとしている⁵⁸。これにより、交戦規定の問題を除いては、日米の防空システム運用は共通の手順によって行うことができるものとされた。

交戦規定の問題については、書簡の送付に先立つ2月17日、津島防衛庁長官が源田航空集団司令官に対して航空自衛隊による対領空侵犯措置（rules of interception）の要領を下令していた。対領空侵犯措置の具体的内容（米軍がいうところの交戦規定）については、秘ではないものの部内限りとして公表されていなかったが、米側には通知されていたものと思われる。当時の米軍の交戦規定を知ることはできないが、駐日米大使館作成の文書からは、米軍の交戦規定に比較して次のような点で航空自衛隊の対領空侵犯措置が不十分であると考えられていたことが分かる。すなわち、「敵対的偵察機、機雷投下作業中の航空機、発砲してこない航空機に対しては攻撃できない」といった点で、日本の規則は米軍の交戦規定に達しないと考えられたのである。日本国憲法や自衛隊法の解釈、制限により、航空自衛隊機は相手が領空侵犯機であっても撃墜することができず、唯一、敵機が先に自衛隊機や米軍機を射撃した場合にのみ、敵機を撃つことが認められていた。防衛庁関係者は、在日米軍に対し、日米の交戦規定の相違について、第5空軍が交戦規定を変更することは期待していないが、「実行上」両者の相違を解決することができるよう何らかの取り極めを行うことが望ましいと伝えている⁵⁹。

津島長官の書簡は、最後に、航空自衛隊が防空任務を遂行する上で障害となる航空法

56 書簡の全文（英訳）については、石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958年 第3巻』337～338頁参照。

57 同上、317頁。

58 同上、317頁

59 同上、317～318頁。1958年2月17日付、対領空侵犯措置に関する防衛庁長官の一般命令の全文（英訳）については、339～341頁。

について、運輸省航空局との間で暫定的口頭了解が得られたと報告している。当時、行政協定等により米軍が管轄しているものを除き、日本の航空管制はすべて航空局の管理下にあった。航空自衛隊は、対領空侵犯任務を実施するため、また将来は米軍が担当している責務を引き受ける必要もあり、そのためには航空法等の見直しが必要とされたのである。航空局との暫定的口頭了解により航空自衛隊のスクランブル機は他の航空機に優先されることになり、また航空管制所も 24 時間運用されることになった。しかし、口頭了解事項については秘とされ、公表されることはなかった⁶⁰。

(2) 第 5 回日米安全保障委員会の開催

日本の防空問題が初めて取り上げられたのは 1957 年 8 月 16 日、第 1 回日米安保委員会の夕食会席上であった。その後のアドホックな委員会における専門的レベルでの検討・報告、そして津島防衛庁長官を中心とする政治的レベルにおける検討とアメリカ側への回答を経て、防空問題の大詰めを迎えたのが第 5 回日米安保委員会である。

会議に先立ち、1958 年 3 月 17 日には、外務省アメリカ局と米大使館の担当者による事前の打ち合わせが行われた⁶¹。日本側からは、津島長官が今回の議題に防空問題を取り上げてもらいたいと要望していること、また藤山愛一郎外相も同様の声明草案 (3 月 15 日付) を用意していることが伝えられた。藤山外相の草案では、主要項目として① 1953 年 1 月に交わされた日本の領空侵犯に関する覚え書き [いわゆる「岡崎・マーフィー往復書簡」] の調整に関する口頭了解、② 日米安保委員会で防衛行動の調整に関する基本原則を研究するよう要請すること、の 2 点が挙げられていた。

草案主要項目中の「岡崎・マーフィー往復書簡」とは、1953 年 1 月に岡崎勝男外相とマーフィー (Robert Murphy) 駐日米大使との間で交わされた書簡を指している。当時、まだ航空兵力を持たなかった日本は、北海道上空での度重なる領空侵犯に対処するため、「日本国は右のような領空の侵犯を有効に排除するための手段を現在有しません。よって本大臣 [岡崎外務大臣] は日本国政府の名において今後このような領空侵犯が発生した場合には、日米両国の共通の利益を護るため、米関係当局においてこれを排除するための有効適切な措置を執られんことを要請するの光榮を有します」との書簡を送った。これに対して、米側は、領空侵犯の重大性に対する日本側の認識と、有効適切な措置を執ってくれるようにとの要請を了承し、「日本政府の要請に従って、米国政府は日本国の領空に対するこのようなすべての侵犯を排除するため、1951 年 9 月 8 日付米国と日本国との間の安全保障条約の条項の

60 同上、318～319頁。口頭了解の内容 (英訳) については 345 頁参照。

61 同上、368～369頁。

下に必要且つ適当とされる一切の可能な措置を、日本国政府のあらゆる实际的援助の下に執るよう極東軍司令官に命令しました」と回答したのである⁶²。いわばこの往復書簡こそが、講和条約後の日本における米空軍の対領空侵犯措置の根拠となっていた。

津島長官は、近々、国会質問において、航空自衛隊が創設された後もなぜ覚え書きの改正がなされていないのかという案件が持ち出されるものと予測していた。この問題について外務省は、正式な改正が必要とは考えていなかったが、覚え書きが新たな進展、とりわけ航空自衛隊が作戦行動可能な戦闘機部隊を保有しているという事実、にも適合しているという日米間の共通理解を欲していた⁶³。

津島長官の言及どおり、3月17、28両日の参議院予算委員会において、社会党の曾祢益議員から岡崎・マーフィー往復書簡に関する質問が出された。28日の予算委員会で同書簡の今後の扱いについて質問を受けた津島長官は、1カ月程後に航空自衛隊の部隊に対領空侵犯措置命令を出す準備を進めてはいるものの、まだ日本の全領域を網羅することはできず、「この往復書簡を全部廃棄するという段階には至っておりません」と答えている⁶⁴。

また、3月25日の衆議院内閣委員会においても、防空問題が議題として取り上げられている。対領空侵犯措置の内容等について質問を受けた津島長官は、答弁の中で「その前からこの問題〔対領空侵犯措置〕は、レーダーサイト等の継承という問題に関連のある問題でございまして、昨年以來から米駐留軍とその話し合いを始めてきた問題でございまして」と述べている⁶⁵。この他にも3月20日には、領空侵犯措置の長官命令が新聞にリークされるなど、防空システム移管を巡る話題が表面化していた⁶⁶。しかし、この頃の米大使館は、防空問題に関して日本の国会や世論が一貫した問題意識を持っているわけではなく、ただ自衛隊に関する米国の作戦統制や指揮権の問題になると、たとえそれが訓練であっても、国会も新聞社も過剰に敏感になるととらえていた⁶⁷。

1958年4月14日、約4カ月ぶりに開催された第5回日米安保委員会では、「NATO（北大西洋条約機構）とSEATO（東南アジア条約機構）の進展」、「韓国問題の進展」、「日本に返還される米海軍施設」そして「防空問題」についての話し合いが行われた⁶⁸。

62 往復書簡の全文は、大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 第3巻 自衛隊の創設』（三一書房、1993年）703～704頁を参照のこと。対領空侵犯措置を巡る岡崎外相とマーフィー米大使の往復書簡の詳細については、拙稿「戦後日本の航空兵力再建」『防衛研究所紀要』第9巻第3号（2007年2月）86～89頁参照。

63 石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958年 第3巻』368頁。

64 参議院予算委員会（昭和33年3月28日）。

65 衆議院内閣委員会（昭和33年3月25日）。

66 「侵犯機に実弾撃たず 防衛庁第一線部隊に伝達」『日本経済新聞』1958年3月20日朝刊。

67 石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958年 第3巻』320頁。

68 第5回会議の議事録については、石井修、小野直樹監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958年 第1巻』（柏書房、1998年）391～396頁を参照。

防空問題について、津島防衛庁長官は、3月14日付けのスミス在日米軍司令官宛書簡に記した内容の概略を披露するとともに、2月17日には航空集団司令部に対して領空侵犯に対する措置が指示されたことを伝えた。第5空軍が使用している交戦規定との齟齬については「規則の実行に当たっては、それぞれの範疇において両者〔航空集団と第5空軍〕が旨く調整するより他ない」というこれまでの主張が繰り返されたに止まった。航空警戒管制部隊の移管については、第5空軍の協力により順調に進んでおり、いくつかのサイトについては近日中に移管が可能になるとの見通しが告げられた。結局この会議において、津島長官は、日本の防空問題についてすでに米側に通知した以上の内容に踏み込むことはなかった。一方、藤山外相は、岡崎・マーフィー往復書簡の問題や、これまで「日米両軍の専門的取り極めを通じて事実上の進展を遂げてきた」日米両兵力の包括的調整に関わる基本原則について、将来、日米安保委員会で研究することを希望すると述べた⁶⁹。

この会議に対する米大使館の報告では、外務省と防衛庁の意見に微妙な溝があると捉えられていた。外務省が防空作戦の責任に関するいかなる政府間合意も日米安保委員会での話し合いによらなければならないと考えていたのに対し、防衛庁が在日米軍との話し合いにおいて、まだ政府間合意の機は熟していないと示唆した、との情報を得ていたためである。防衛庁は、そのような合意は、より重要な日米安全保障条約の見直し次第であるとも話していた。このような日本側の状況から、米大使館では、統合司令部問題について将来日米安保委員会で話し合われたとしても、政府間合意はおろか3月14日付け津島長官の書簡に書かれた以上のものにはならないであろうと考えていた。さらに、作戦統制や交戦規定といった防空問題が公衆の議論となりつつあるため、日米安全保障関係において安保条約改定のような基本的調整がなければ、日本政府が政府間合意に益々難色を示す可能性は十分あるとも考えられたのである⁷⁰。

5 具体的取り極めの進展

(1) レーダーサイト移管の具体化と対領空侵犯措置に関する日米合意

すでに述べたように、レーダーサイトの具体的移管計画が初めて示されたのは、1957年6月13日、極東軍司令部と防衛庁が交わした「覚え書き」においてである。しかし、この覚え書きでは、暫定的な移管時期が示されたのみであり、移管実行のためにはより詳細な調整が必要であった。このため、1958年4月14日と19日にスミス在日米軍司令官と津

69 同上、394～395頁。

70 石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958年 第3巻』323～324頁。

島防衛庁長官との間で書簡の交換が行われ、第5空軍と航空自衛隊の間で具体的調整に入ることが正式に認められた⁷¹。書簡では、①防衛庁の管理下においてレーダーサイトの引き継ぎを行うという日本の決定を推進する、②レーダーサイトの施設および区域は、行政協定第2条第3項に基づき返還される、③装備や物資は、相互防衛援助協定 (Mutual Defense Assistance Agreement) の条項 (第1条第1項) により供給される、④航空幕僚長と第5空軍司令官は移管のための細部取り極めの推進を図る、という点が確認された⁷²。この結果、同年5月23日には、佐藤 毅 航空幕僚長とスミス第5空軍司令官の間で「レーダーサイト移管に関する細部取極」が締結され、5月31日には下甌島、そして6月には襟裳、御前崎の各サイトが航空自衛隊に移管された。

しかし、レーダーサイトの移管に伴い、日米が共通の防空システム下での運用を開始するためには、具体的な手順や対領空侵犯措置の相違をどのようにするかという差し迫った問題が残されていた。移管前の1958年2月17日には航空自衛隊の対領空侵犯措置要領が航空集団に示されてはいたものの、前述のように、同要領は法律上、政治上の制約が反映された結果、米空軍の基準とは異なっていた。津島防衛庁長官は、このような状況を考慮し、同年3月14日付書簡 (アドホックな委員会作成の報告書「幕僚報告 日本の防空に対する責任」に対する見解) の中で、「実行上、両者の相違を解決することができるよう何らかの取り極めを行うことが望ましい」と伝えていた。同年4月23日、この問題を解決するために締結されたのが、「対領空侵犯措置に関する第5空軍司令官と航空集団司令官の間の取極 (Agreement Between Commander, Fifth Air Force, and Commander, Japan Air Defense Command, on Measures Against Violations of Territorial Airspace of Japan)」 (いわゆる「源田・スミス協定」) である⁷³。取り極めの目的は下記のように記されている。

本取り極めは、航空集団が自衛隊法第84条に基づき対領空侵犯措置を実施するためのものであり、航空集団要撃部隊の実任務を指揮する上で必要とされる第5空軍の部隊との共同に適用するものである。

取り極め内容の多くは、すでに日米間の専門的レベルの話し合いにおいて議論されてき

71 石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958年 第3巻』319～320頁。スミス-津島往復書簡の全文については、上掲書354～355頁。

72 “Air Defense of Japan: The Burns-Matsumae Agreement,” September 2, 1959, Enclosure No. 2, ROJ, Fiche 2G256.

73 取り極めの全文については、石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題 1958年 第3巻』346～353頁。

た事項に従うものであり、原則として航空自衛隊がこれまでも訓練で使用してきた第 5 空軍の SOP の手順に従って実任務を開始することを確認するものであった。ただし、交戦規定については、米空軍が現在使用しているものを適用せず、別紙として添付された規定(「要撃機の行動(Action of Interceptor Aircraft)」)に従うようにとの条項が記されていた。「要撃機の行動」規定では、要撃機が侵入機を発見した際の報告要領などについて第 5 空軍、もしくはこれを元に作成された航空集団のマニュアルに従い、航空警戒管制組織を通じこれを報告するよう指示している。しかし、要撃機が射撃する際の根拠は刑法第 36、37 条、すなわち正当防衛と緊急避難とされ、航空集団司令官は特に必要とみなした場合、行動を指示するものとされた。

言い換えれば、この取り極めにより、航空自衛隊の要撃部隊は、米軍の航空警戒管制組織のコントローラーの指示のもとに敵機との会敵地点まで誘導を受け、会敵地点からは航空集団司令官の指示と(米軍の交戦規定よりも)より制限の多い航空自衛隊の定める対領空侵犯措置の規則により行動することになった⁷⁴。

図 1 レーダーサイトの区分および運用統制系統



この他、第 5 空軍との円滑な調整のため、必要に応じ、府中にある第 5 空軍作戦指揮所 (COC) に航空自衛隊から当直幹部を派遣することが謳われた。未だ造成途上にある航空自衛隊の人員不足を反映してか、「航空集団司令部の人員が充足され COC への派遣が可能になったならば、24 時間体制で当直幹部を派遣する」との一文が付けられていた。同様に COC の下部に属する米

空軍の要撃管制所 (ADCC) についても、航空自衛隊の人員が増強されれば、米空軍とともに報告・連絡の補助や調整を行うための隊員を配置するよう記されていた。

航空自衛隊と第 5 空軍との間で対領空侵犯措置が取り極められたことにより、領空侵犯機の撃墜要件を除いては手順の連携が図られ、同一の防空システム内での運用が可能となった。その 3 日後の 1958 年 4 月 26 日、津島防衛庁長官は航空自衛隊に対し領空侵犯に対する出動命令を出し、翌 27 日零時より実施するよう命じた⁷⁵。これに伴い、4 月 28 日、

74 同上、319 頁。
 75 防衛庁監修『防衛年鑑 1959』(防衛年鑑刊行会、1959 年) 157～158 頁。

第2航空団は千歳基地において、第3および第4飛行隊のF-86Fによる航空自衛隊初の警戒待機を開始した。当初の待機時間は、土、日曜日を除く平日の10時から14時の4時間であったが、その後、人員の充足状況に応じて待機時間が逐次延長され、12月22日には日の出30分前から日没までの昼間待機が実施されるようになった。1964年10月には航空自衛隊の全航空方面隊において昼夜間待機の態勢が整い、翌年6月、米空軍は警戒待機を終了した⁷⁶。

(2) 松前・バーズ取極の締結

レーダーサイトを始めとする航空警戒管制組織の移管に伴い、日米が同一の防空システム下での運用を実施するため、米空軍は「交戦規定」、「指揮権」の問題を重視していた。一方、日本側は移管に際して「第1の問題点は、日米が同一のシステムで運用する場合の指揮権についてであり、第2の問題点は、航空自衛隊に移管された装備・施設の維持管理」と考えていたことが伺える⁷⁷。すでに日本における対領空侵犯措置を任務として実施している米空軍と、法律上の制約を受けつつ、これから実際にその任務に取りかからなければならない航空自衛隊、それぞれの置かれた立場の違いが懸案事項の優先順位に表れたといえよう。しかし、前項で述べたように「航空自衛隊に移管された装備・施設の維持管理」、「交戦規定」については、それぞれ「レーダーサイト移管に関する細部取極」、「対領空侵犯措置に関する第5空軍司令官と航空集団司令官の間の取極」により、一応の了解がなされた。残る問題は、共通のそしておそらく最大の懸案事項である「指揮権」の問題であった。

本稿の中でも繰り返し述べてきたように、防空システムを運用するに当たっては、たとえ複数の国が関与する場合であっても、軍事的合理性からは、同一の防空システム内においてその指揮権は1カ所にまとめられるべきであると考えられていた。航空警戒管制組織移管に伴う日米の専門的レベルにおける話し合いの中でもこの認識は一致していたが、安保改定協議の渦中にあった日本政府は、政治的理由から、この問題を日米間で正式に協議することを回避しようとしていた。あるいは、少なくとも米側関係者はそのように捉えていた⁷⁸。

1959年5月、安保改定の交渉が進む中、国務省や国防省は、これまでに締結された航空警戒管制組織の移管に関する取り極めは何れも日米両軍レベルの合意であり、(日米安全保障条約第3条により締結された)行政協定に基づき設置された合同委員会で定めたものではないという点で、新安保条約下での有効性に疑義が挟まれるのではないかと危惧して

76 『航空自衛隊50年史』155頁。

77 同上、169頁。

78 石井、小野『アメリカ合衆国対日政策文書集成 V 日米外交防衛問題1958年 第3巻』324頁。

いた。このため、国務省からマッカーサー駐日大使に対して、バーンズ (Robert Burns) 第 5 空軍司令官と源田航空総隊司令官、駐日米大使と藤山外相の間で、それぞれ取り極めの有効性について再度確認することが望ましいとの文書が送られた⁷⁹。これに対し、同年 6 月 4 日、マッカーサー駐日大使は、バーンズ第 5 空軍司令官とも協議の結果、これまでに締結された航空警戒管制組織の移管に関する日米間の取り極めについて、これらが新安保条約の合意によるいかなる影響も受けないことを藤山外相との間で確認すると報告している。さらに、この後、防衛庁長官またはしかるべき代表者が、同様のことをバーンズ第 5 空軍司令官に対して非公式に再度明言してくれるよう申し入れるつもりであるとも記されていた⁸⁰。

1959 年 9 月 2 日、日米の防空問題に関わる一連の調整の中でも最大の懸案事項であった「指揮権」の問題について、バーンズ第 5 空軍司令官と松前未曾雄航空総隊司令官の間で取り極めが結ばれた。「日本の防空実施のための取極 (Agreement for Conduct of Air Defense of Japan)」、いわゆる「松前・バーンズ取極 (もしくは松前・バーンズ協定)」と呼ばれるものである⁸¹。同取り極めにおいて、指揮権の問題は以下のように定められた。

今日、日米両国の国家方針は、いずれの国の部隊の指揮も国家の指揮系統を通じてのみ実行されなければならないと定めている。したがって第 5 空軍ならびに航空総隊は、それぞれの国の指揮系統を保持するものとする。

この一文により、同一防空組織内における総司令官の任命や統合司令部設置の可能性は否定された。航空自衛隊は航空自衛隊の指揮系統、米空軍は米空軍の指揮系統により防空を実施することが明記されたのである。一方、松前・バーンズ取極では、この他に「防空組織を通して行われる運用は、本取り極め承認時に相互に有効と認められる日米両部隊共通の管理運用規則 (SOP) にしたがって実施される」、「航空総隊は ADCC と ADCC

79 石井修監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 I 日米外交防衛問題 1959-1960 年 第 3 巻』(柏書房、1996 年) 57 頁。なお、第 5 空軍司令官 (兼在日米軍司令官) は、1958 年 8 月 4 日、スミス中将からバーンズ中将に交代。源田實航空集団司令官は 1958 年 8 月 1 日の組織改編に伴い航空総隊司令官となった。

80 同上、59～60 頁。マッカーサー駐日大使はこの報告の中で、すでに締結された航空警戒管制組織の移管に関する重要な取り極めとして、以下の 4 件を挙げている。(1) 1957 年 6 月 13 日付「行政協定に基づき在日米軍に供与されている航空基地ならびにレーダーサイトの移管および使用に関する合意覚え書き」(門叶^{とが}宗雄防衛庁次長事務代理とバーンズ極東軍司令部幕僚長)、(2) 1958 年 4 月 14 日と 19 日付「スミス在日米軍司令官と津島防衛庁長官との交換文書」(第 5 空軍と航空自衛隊の間でレーダーサイト移管の具体的調整を開始する旨承認)、(3) 1958 年 4 月 23 日付「対領空侵犯措置に関する第 5 空軍司令官と航空集団司令官の間の取極」(源田・スミス協定)、(4) 1958 年 5 月 23 日付「レーダーサイト移管に関する細部取極」(佐藤綾航空幕僚長・スミス第 5 空軍司令官)。

81 「松前・バーンズ取極」の全文については、「Air Defense of Japan: The Burns-Matsumae Agreement」を参照。同取極はその目的に、「本取極は、戦時緊急計画実施以前における、第 5 空軍と航空総隊の日本における防空運用実施上の基本的責務分担を明らかにするものである」との文言があるように、平時における取極である。

に第5空軍の連絡チーム〔air defense operations team: ^{アドット}ADOT〕を置くことを承認、促進するものとする」といった項目を含んでいた。この結果、実務レベルにおいては、「緊密に連携した防空組織としての運用が可能になった」のであった⁸²。

松前・バーンズ取極の締結により、航空警戒管制組織の移管に伴う主要な日米間の調整は終了した。しかし、約10年後の1968年3月、日米間の防空問題は再び政治的問題として取り上げられることになる。3月16日の衆議院予算委員会において、社会党の岡田春夫議員が、日本の防空体制について第5空軍と航空自衛隊の間に結ばれた「秘密協定」があるとして、松前・バーンズ取極の存在を取り上げ、資料の提出を求めたのである⁸³。防衛庁は予算委員会の理事会において、松前・バーンズ取極締結の経緯を次のように報告した。すなわち、①日本が領空侵犯措置に対処する能力のなかった1953年1月13日、当時の岡崎外相・マーフィー駐日米大使の間に交換公文が結ばれ米国に防空を依存した、②その後逐次航空自衛隊が領空侵犯に対し警戒態勢に入れるようになり、レーダーサイトが米軍から移管され1960年6月に完了した、③これにより航空自衛隊所管となったレーダー網を使用して日米双方が領空侵犯に対処するやり方を打ち合わせたのが松前・バーンズ取極である、との説明がなされたのである。同時に、同取極は安保改定後も今日まで有効であるが、内容は米軍との秘密のため明らかにできないとの立場が示され、この問題は収束した⁸⁴。

岡田議員発言から8年後の1976年2月、松前・バーンズ取極は再度国会議論の俎上に載せられた。事の起こりは、沖縄に駐留する米空軍飛行部隊の訓練を巡り、航空自衛隊の管制サイトが使用されていることに端を発した質問であった。政府側は一貫して、平時の米空軍訓練支援は松前・バーンズ取極の枠内におけるものであると回答、さらに「有事についての取り決めはまだできておりませんので、これは日米間においてそういう取り決めをしなければならないということでございます」と言及している⁸⁵。この時、松前・バーンズ協定の内容については日米の機密に属する問題であるとして、原文の提出はなされていない。しかし、実際には政府答弁の中で松前・バーンズ取極の内容についてその主要項目は詳細に述べられており、この時点では、もはや文書として提出されていないというだけのものとなっていたのである⁸⁶。

82 『航空自衛隊50年史』157頁。

83 衆議院予算委員会（昭和43年3月16日）。

84 防衛庁監修『防衛年鑑 1969』（防衛年鑑刊行会、1969年）118～119頁。

85 衆議院予算委員会（昭和51年2月4日）。

86 衆議院予算委員会（昭和51年2月27日）。

おわりに

私は国務省勤務時にアメリカとカナダの間の同様の問題[2国間で共同して実施する防空問題]について取り組んでいた。そしてその問題は、今ようやく統合指揮と統合防空作戦に関する政府間同意という段階に至りつつある。カナダとの話し合いでさえこのように難しいのだから、日本との話し合いの先に横たわる困難は、推して知るべしだ。当地での制約というものを考慮するならば、在日米軍は非常によくやっていると思われる⁸⁷。

—1958年5月15日 在日米大使館ホーシー(Outerbridge Horsey)から
国務省北東アジア局パーソンズ(Howard Parsons)宛書簡より抜粋—

北米大陸における防空組織は、現在、「北米航空宇宙防衛司令部(North American Aerospace Defense Command)」のもとに運用されている。同司令部の母体となったのが、1957年9月12日設立の「北米防空司令部(North American Air Defense Command: NORAD)」である。日米が日本の航空警戒管制組織移管に関する検討を実施していたのと同じ頃、米加の間でも平時における防空組織の統合という問題が話し合われていた。同問題に関する研究は1956年秋から開始され、1957年8月には、「両国参謀本部の責任下において統合司令部を創設し、米本土、アラスカ、カナダにおける防空部隊の統合作戦統制システムを構築」することへの同意がなされた。同時に、カナダ政府は、米空軍から指揮官を、カナダ空軍から副指揮官を任命するとの発表を行った。しかしその後、1957年9月12日のNORAD設立から翌年5月12日に正式な協定が締結されるまでの道のりは、不要な戦争に巻き込まれるのではないか、アメリカに主導権を握られるのではないかとといったカナダ側の懸念もあり、決して平坦なものではなかった⁸⁸。

1950年代後半、北米大陸や日本の防空はいずれもソ連からの脅威をその対象としていた。また、大国アメリカとの統合組織を構築することで、国防の主権が侵害されるのではないかという不安は、日本とカナダに共通のものであった。しかし日本とカナダがそれぞれに選択した結論は、まったく異なるものとなったのである。冷戦の時代を通じ、幸いなこと

87 “Problems of Growing Air Self-Defense Force of Japan,” Memorandum from Horsey to Parsons, May 15, 1958, *ROJ*, Fiche 2C166.

88 U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1955-1957, Volume XXVII: Western Europe and Canada* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1992), p. 906; North American Aerospace Defense Command ホームページ <<http://www.norad.mil/about/agreement.html>> 2011年10月7日アクセス。

には、日米あるいは米加の防空システムの有事における実効性が試されるという事態が現実には生起することはなかった。しかし、もしもそのような事態が起こっていたならば、政治的状況を優先することにより軍事的合理性が後回しにされ、極めて曖昧な形での共同作戦を強いられることになったかもしれない日本の防空システムは、これに有効に対処し得たであろうか。あるいは、もし航空警戒管制組織移管時に統合司令部が設立され、移管後も NORAD のように平時における 2 国間の統合防空システムとして継続したならば、「米加の共同防空そのもの」のような組織となっていたのだろうか。

約半世紀の時が流れた現在、日米間にはミサイル防衛、あるいはサイバー攻撃対処に代表されるような一国では対処困難な新たな課題が次々と押し寄せている。実効ある解決策を模索する上で、本稿の考察が一助となれば幸いである。

(おかしずえ 2 等空佐 戦史研究センター安全保障政策史研究室所員)

表 1 サイトの展開状況

区分 番号	第 39 航空師団 (米)		第 41 航空師団 (米)		第 43 航空師団 (米)	
	9001 部隊 (日)		9003 部隊 (日)		9004 部隊 (日)	
	所在地	運用開始	所在地	運用開始	所在地	運用開始
1			笠取山	1957		
2	三沢	(大湊へ)				
3					志賀島	(背振山へ)
4			白井	(峯岡山へ)		
5			串本	1957		
6			新潟	(佐渡へ)		
7					高尾山	1951
8			小松	(輪島へ)		
9					下甌島	1955
10			相川	(佐渡へ)		
11					野間地	(下甌島へ)
12	酒田	(加茂へ)				
13					高畑山	1957
14	畑	(加茂へ)				
15					福江島	1951
16	江差	(奥尻島へ)				
17					見島	1951
18	稚内	1951				
19					海栗島	1956
20			輪島	(輪島へ)		
21					豆酸岬	(海栗島へ)
22			御前崎	1951		
23			輪島	1956		
24			原ノ町	(大滝根へ)		
25					野母崎	(福江島へ)
26	根室	1951				
27			大滝根山	1956		
28	網走	1952				
29	奥尻島	1952				
30	留萌	(奥尻島へ)				
31	余別	計画中止				
32	松前	計画中止				
33	加茂	1954				
34	尻屋岬	(大湊へ)				
35			経ヶ岬	1951		
36	襟裳	1951				
37	山田	1957				
38			日立	(峯岡山へ)		
39	三沢	(三沢へ)				
40					種子島	(下甌島へ)
41			名古屋	(守山へ)		
42	大湊	1956				
43					背振山	1956
44			峯岡山	1953		
45	当別	1954				
46			佐渡	1955		
47			高蔵寺	(笠取山へ)		
48			入間	(入間へ)		

区分 番号	第 39 航空師団 (米)		第 41 航空師団 (米)		第 43 航空師団 (米)	
	9001 部隊 (日)		9003 部隊 (日)		9004 部隊 (日)	
	所在地	運用開始	所在地	運用開始	所在地	運用開始
49					春日	(春日へ)
101					春日 ADCC	1956
102			入間 ADCC	1956		
103	三沢 ADCC	1956				
104	守山 (府中へ)					
105	府中 COC 1957					

出所：『航空自衛隊 50 年史』167 頁、ならびに“Operation of Air Defense System for Japan,” Telegram from Tokyo Embassy to Secretary of State with Attachments, July 15 to 17, 1957, ROJ, Fiche 2G290 の資料を基に著者作成。「区分」欄の日本側部隊名は、正式名称が何度か変更されているため、通称 (9001、9003、9004 部隊) を使用した (「表 2」参照)。また、左端欄のレーダーサイト番号は当初米軍が付与したものであり、現在は航空自衛隊が使用している。

表 2 航空自衛隊の航空管制組織形成状況

	昭和 29 年度	30 年度	31 年度	32 年度	33 年度	34 年度	35 年度	36 年度
9000 部隊 (浜松→ 名古屋)	中部訓練航空 警戒隊 (9.25 新編)		中部訓練航空 警戒群 (9.1 改編)	(8.1 廃止)				
9001 部隊 (三沢)	北部訓練航空 警戒隊 (10.1 新編)		北部訓練航空 警戒群 (9.1 改編)		北部航空警戒 管制群 (10.1 改編)			北部航空警戒 管制団 (7.15 改編)
9003 部隊 (入間)	東部訓練航空 警戒隊 (10.1 新編)		東部訓練航空 警戒群 (9.1 改編)	中部訓練航空 警戒群 (9.2 改編)	中部航空警戒 管制群 (10.1 改編)			中部航空警戒 管制団 (7.15 改編)
9004 部隊 (春日)	西部訓練航空 警戒隊 (10.1 新編)		西部訓練航空 警戒群 (9.1 改編)		西部航空警戒 管制群 (10.1 改編)			西部航空警戒 管制団 (7.15 改編)

出所：『航空自衛隊 50 年史』ならびに防衛庁航空幕僚監部編『航空自衛隊 20 年表』(航空幕僚監部、1975 年) の年表、組織表等をもとに著者作成。

