

## 第 12 章

# レーガン政権における対日政策の転換

## ——同盟の負担分担問題の文脈

石田 智範

### はじめに

日米関係において、同盟の負担分担問題はたびたび議論されてきた。日米同盟の基本的な特徴は、日米安全保障条約の第 5 条と第 6 条が規定する通り、日本が基地（物）を提供して米国が軍隊（人）を提供するという、条約上の義務の非対称性にある。日米同盟が「物と人との協力」と呼ばれる所以である。同盟国として日本が負う役割が米国のそれと釣り合いであるとして、米国が日本に安全保障面での役割の拡大を繰り返し求めてきた背景には、このような日米同盟の基本構造が横たわっている。

中でも 1970 年代末から 1980 年代にかけては、日米間で同盟の負担分担問題が争点化し、とりわけ日本の防衛力増強が強く求められた時期であった。1979 年末にソ連がアフガニスタンに侵攻して米ソの「新冷戦」が幕を開けると、国際情勢を踏まえるべきであるとしてジミー・カーター (Jimmy Carter) 政権は日本に防衛費の顕著な増額を求め続けた。そして、1980 年末に日本政府が翌年度の政府予算案を決定すると、防衛予算が期待を大きく下回るとして、カーター政権は国務省の公式の声明において「失望」を表明した。負担分担問題が日米両国の信頼関係に深刻な影響を及ぼしたという点で、以上一連の展開は日米関係における一つの重要局面であった。

1981 年 1 月にロナルド・レーガン (Ronald Reagan) 政権が発足した後も、日本の防衛力増強が必要であるとの米国政府の認識には基本的に変化がなかった。むしろ、日本の防衛努力に対するレーガン政権の期待には、カーター政権を上回るものがあったと論じることにも可能である。レーガン政権は発足後の早くから、「フィリピン以北、グアム以西」の北西太平洋の海域においてシーレーン（海上交通路）を防衛する役割を担うよう、日本に強く迫ったのであった。

それにもかかわらず、総じてレーガン政権期を通じて、負担分担問題が両国関係の大局を揺るがすことはなかった。むしろ、特に 1982 年 11 月に中曽根康弘政権が発足して以降、「ロン＝ヤス関係」と呼ばれる首脳間の個人的な信頼関係を基礎として日米関係は充実の時代を謳歌する。そしてその環境下で、自衛隊は対潜水艦能力と防空能力を着実に増強し、

北西太平洋におけるシーレーン防衛を担う体制を築いていった<sup>1</sup>。日米同盟の負担分担問題をめぐって、カーター政権とレーガン政権の取り組みははっきりと明暗を分けたのである。

日米関係がこうした展開を辿った背景として、中曽根政権の発足を機に安全保障問題をめぐる日本の姿勢に大きな変化が生じたことは、これまでも指摘されてきた通りである<sup>2</sup>。政権発足後の早々に訪米することを決めた中曽根首相は、1983年1月の韓国訪問において総額40億ドルの対韓経済協力を全斗煥大統領に約束し<sup>3</sup>、また武器輸出三原則に例外を設けて対米武器技術供与に踏み切ることを決断するなど、安全保障面における米国の期待に積極的に応える姿勢を鮮明に打ち出した。その上で、同月のレーガン大統領との首脳会談に臨んでは、有事においてソ連の潜水艦を日本海に封じ込めるための三海峡（宗谷・津軽・対馬）の封鎖能力、ソ連のバックファイア爆撃機が日本列島上空を通過して太平洋上に進出することを防ぐための防空能力、そして北西太平洋におけるシーレーン防衛能力を確保するとの方針を披歴して米国側を沸かせたのであった<sup>4</sup>。こうした対米公約の実現に向けて中曽根政権が着実に防衛力整備を進めたことは、「ロン＝ヤス」時代の日米関係の最も重要な基盤の一つであっただろう。

とはいえ、この時期の日米関係の展開をみる上では、レーガン政権の発足を契機として、米国においても対日政策の見直しが行われ、新たな方針が策定されたことが重要である<sup>5</sup>。そして、レーガン政権による対日政策の検討過程には、カーター政権の教訓が色濃く反映されていた。そこで本章では、レーガン政権の発足を受けて対日政策の転換が実現するに至るまでの過程を、特に日本の防衛力増強問題に焦点を当てつつカーター政権期に遡って検討したい。

## 1. カーター政権による同盟管理の模索

### (1) 政権初期の対日政策方針

カーター政権が発足した1977年1月、国家安全保障担当大統領補佐官のズビグニュー・ブレジンスキー（Zbigniew Brzezinski）は、一通の書簡と向き合っていた。送り主は、当時ランド研究所に籍を置いていたロバート・コマー（Robert Komer）である。コマーは1960

<sup>1</sup> 小谷哲男「シーレーン防衛——日米同盟における『人と人の協力』の展開とその限界」『同志社法学』第58巻第4号（2006年9月）。

<sup>2</sup> 田中明彦、田所昌幸「新自由主義の時代——1980年代」五百旗頭真編『日米関係史』（有斐閣、2008年）。

<sup>3</sup> 中曽根の当該決断に至る日米関係の文脈については、石田智範「日米関係における対韓国支援問題、1977-1981年」『国際政治』第176号（2014年3月）。

<sup>4</sup> 小谷「シーレーン防衛」198-199頁；山口航『冷戦終焉期の日米関係——分化する総合安全保障』（吉川弘文館、2023年）276-292頁。

<sup>5</sup> レーガン政権による対日政策の転換について、筆者はかつて対韓経済支援問題をめぐる日米関係を扱った論考で取り上げたことがある。石田「日米関係における対韓国支援問題、1977-1981年」21頁。また、当該政策転換の過程を具体的に跡付けたものとして山口『冷戦終焉期の日米関係』がある。本章で扱う事象や引用する資料には、これらの研究との間で一部重複がある。

年代の民主党政権期にホワイトハウスの中核で政策決定に携わった国家安全保障問題の専門家であり、後に触れるように、カーター政権の後半期には政策担当の国防次官として政権に迎え入れられる人物である。書簡の中で、コマーは次のように述べて、新政権が日米の負担分担問題に取り組むべきことを提起していた。

とにかく、いかにして北東アジアの防衛と抑止のためのコストをもっと日本に支払わせるかという問題に、我々は真剣に、かつ注意深く調整された仕方で行きまねばならないのである。80億ドルの貿易黒字と330億ドルの外貨準備を抱え込み、防衛費にはGNPのたったの2%も割かないような国が我々の支出に「ただ乗り」し続けることはもはや許されない。そして、もし我々が韓国（いうまでもなく、そこへの我々のコミットメントは、日本の防衛と直接的なかわりを持つ）から地上軍を撤退させるのであれば、これは単に日本にとって自助努力が重要となるだけでなく、米国にとっても、自らのためにより多くをなすよう日本政府に求める新しい機会となるであろう<sup>6</sup>。

コマーが言及した在韓米軍の撤退とは、カーターが大統領選挙において掲げた選挙公約である。コマーは、在韓米軍の撤退政策が日本に安全保障上の負担分担を迫る機会になると述べて、日本の「ただ乗り」を是正する必要を訴えたのである。同じ書簡でコマーは、「この問題を先に進めるためにはホワイトハウスによる圧力（prod）が必要」であるとも述べて、日本に強い姿勢で臨むことを求めている。

コマーの書簡に対して、ブレジンスキーは以下のように返信している。

日本がより効果的な防衛努力を重ねるよう、米国が日本を小突く（prod）ことが有益であるとする貴方の提言に感謝する。この問題は時宜に適った、重要な問題である。防衛分野において、日本人がもっと貢献しうることは間違いない。（中略）NSCにおける私のスタッフは、国務省、国防総省とともに早速（in the months ahead）この問題に取り組むつもりである。（中略）この問題につきより具体的な考えを伺うために我々は数カ月以内に貴方とランド研究所における貴方の同僚を訪ねるであろうことを前もってお伝えしておく<sup>7</sup>。

コマーへの返信文は、東アジア担当のNSCスタッフであるマイケル・アーマコスト（Michael Armacost）が起草したものであった。コマーの書簡についてブレジンスキーから意見を求められたアーマコストは、ブレジンスキー宛の覚書において次のような意見を提出している。まずアーマコストは、「明らかに、日本は防衛分野において一層の貢献を為し

<sup>6</sup> Letter, Komer to Brzezinski, January 13, 1977, Box 1, Far East, Staff Material, Jimmy Carter Library, Atlanta, Georgia [hereafter cited as JCL].

<sup>7</sup> Letter, Brzezinski to Komer, January 28, 1977, attached to Memorandum, Armacost to Brzezinski, "Robert Komer's Letter on Japan's Defense Effort," January 25, 1977, Box 1, Far East, Staff Material, JCL.

うる」と述べて日米の負担分担が必要であることを認める。しかし続けて、「日本の防衛当局は依然として予算獲得競争において極めて弱い立場にあることも同様に明らかである」と指摘し、「断固として、日本に対して防衛面で一層の努力を求めるといかなる圧力行使の試みもなすべきではない」と述べて、コマーの主張とは一線を画すべきことを訴えていた。アーマコストが強調したのは、日本において目下、「政府の防衛努力に対する国民的支持」が形成されつつあるとの観察である。

この一年半の間に、日本において国家の安全保障問題をめぐる冷静で客観的な議論が現れ始めた。これは、75年から76年にかけての核拡散防止条約の批准をめぐる国民的議論の結果でもあり、我々のインドシナでの失敗がもたらした副産物でもあり、またソ連海軍の北西太平洋における拡張主義的な活動への警戒心や、今後の地域の安全保障環境に対する日本人の漠然とした不安感の表れでもあろう。そして、このように防衛問題をめぐってより冷静な議論がなされるようになったことの副次的な結果として、重要な安全保障問題（つまり、日米安保条約の意義、自衛隊の合法性、米国の対韓コミットメントの効用、日本の防衛費の規模など）をめぐり、与党と野党の見解の相違が狭まりつつある。

このような観察に基づいてアーマコストは「物事は望ましい方向に動いている」とし、対日負担分担問題をめぐる従来の米国の政策が「日本の防衛政策のあり方について公衆の面前で余計な口出しをすることを避け、また日本側に非公式にコメントする際にも自制的であり続け、国際情勢の不確実性から日本が率先して防衛努力に取り組む時期が来るのを待つ」ものであったことを想起しつつ、「外圧へのナショナリストの反発を引き起こして、日本国内における防衛問題をめぐる新たなコンセンサス形成の潮流を乱すような事態は、避けなくてはならない」と述べて、対日圧力の行使を厳に戒めるべきとの立場を明らかにしたのであった。覚書においてアーマコストは、対日負担分担問題の焦点を主として周辺海空域防衛能力の向上と、在日米軍駐留経費分担の二点に絞ることを提案している<sup>8</sup>。

負担分担問題をめぐるカーター政権初期の対日政策は、およそアーマコストの主張に沿う形で展開されたといえる。米国の対日政策方針をめぐっては、ニクソン政権期の1969年5月に策定された国家安全保障決定覚書13号（NSDM-13）が、日本に防衛能力の漸増と質的向上を奨励しつつも、軍事力の大幅な増強や地域的な安全保障への一層の貢献を求めて圧力を行使することは避ける方針を確認していた<sup>9</sup>。アーマコストは1月末、新政権においてもNSDM-13を継承する方針をブレジンスキーに提示している<sup>10</sup>。

<sup>8</sup> Memorandum, “Robert Komer’s Letter on Japan’s Defense Effort.”

<sup>9</sup> National Security Decision Memorandum 13, “Policy toward Japan,” May 28, 1969, Digital National Security Archive, *Japan and the United States, 1960–1976*, JU01074.

<sup>10</sup> Memorandum, Armacost and Oksenberg to Brzezinski, “Disposition of Asian NSDMs and NSAMs,” January 28, 1977, Box 1, Far East, Staff Material, JCL.

1977年3月の日米首脳会談では、カーター大統領が次のように述べて、負担分担問題についての検討を福田赳夫首相に求めている。対日圧力の行使を手控え、周辺海空域防衛と在日米軍の駐留経費分担に焦点を当てて日本に検討を促す点で、カーターの発言はアーマコストの提言に沿うものであった。

米国の国防費は約1,100億ドルであり、米国のGNPの5%以上に相当している。日本の防衛費をGNPの1%以下の規模としている政治的制約を認識しており、決して日本の大規模な軍備増強(BUILD UP)を奨励している(ENCOURAGE)わけではないが、日本が特に対潜及び防空の分野でその能力の向上(人的増強ではなく質的増強)に努めることを希望している。また、在日米軍の労務費(PERSONAL COST)が高騰しており、米議会でも問題となっているので、本件に関する日本の分担につき、今後検討していただければありがたい<sup>11</sup>。

ただし、1977年7月末に訪日したハロルド・ブラウン(Harold Brown)国防長官が、三原朝雄防衛庁長官との会談において対潜能力、防空能力の向上、そして補給態勢の充実を求めた上で、「これらのどれをとっても防衛費の増額が必要である」と述べていたように<sup>12</sup>、日本の防衛努力に対する期待を直截に表明する場面もあった。後に述べるように、政権の後半期にかけて、ブラウン国防長官は日本に防衛費の増額を迫る立場の急先鋒となる。

カーター政権の期待を踏まえて、この時期の日本は、負担分担問題の重要性を認めつつ、できる範囲で積極的に取り組む姿勢を米国に示すことに努めている。1977年9月、訪米した三原防衛庁長官はブレジンスキー大統領補佐官との会談で「いわゆる『ただのり論』について一言説明したい」と切り出し、「現在わが国はどの程度の防衛力を持つべきか、また、アジアの安全保障についていかなる役割を果たすべきかを明らかにすべき時代に到達した」と述べつつ、周辺海空域防衛能力の向上に向けたP3C対潜哨戒機及びF15戦闘機の導入と、在日米軍駐留経費分担の拡大に向けて取り組む意向を伝えている<sup>13</sup>。

その後、1978年にかけて、負担分担問題をめぐる日米交渉の焦点となったのは在日米軍の駐留経費分担問題である。1977年12月の日米合同委員会では、在日米軍基地で働く日本人従業員の労務費のうち約62億円を日本が分担することが合意された。さらに1978年12月の日米合同委員会では、在日米軍駐留経費について日本が負担する費目を拡大することが正式に合意された。いわゆる「思いやり予算」の開始である<sup>14</sup>。また、1978年11月に

<sup>11</sup> 東郷大使発外務大臣宛「総理訪米(第1回首のう会談)」1977年3月22日、情報公開法に基づく外務省開示文書、開示請求番号2006-115(以下、外務省開示文書2006-115の要領で略記)。

<sup>12</sup> Memorandum of Conversation, "Meeting with Japanese Defense Minister Mihara," August 16, 1977, Digital National Security Archive, *Japan and the United States, 1977-1992*, JA00257 [hereafter cited as DNSA: JA00257].

<sup>13</sup> 東郷大使発外務大臣宛「三原防衛庁長官ブレジンスキー大統領補佐官会談」1977年9月14日、外務省開示文書2006-1046。なお、1977年12月28日の国防会議において、10年前後の期間でF15を100機、P3Cを45機導入する方針が決定された。『朝日新聞』1977年12月29日。

<sup>14</sup> 野添文彬『沖縄返還後の日米安保——米軍基地をめぐる相克』(吉川弘文館、2016年)、181-189頁。

は「日米防衛協力の指針（ガイドライン）」も策定され、日米の安全保障関係は新たな局面を迎えたのであった。翌 12 月、日本では大平正芳内閣が発足する。

## （2）日米貿易摩擦と対日「ただ乗り」批判

当時、対日「ただ乗り」批判が米国内で盛り上がりを見せつつあった背景には、日本の大幅な対米貿易黒字があった。この時期、日米両政府間では米国産の牛肉とオレンジの輸入枠拡大やコンピューター、カラーフィルムの関税引き下げをめぐる交渉が重ねられ、累次の合意が成立したものの<sup>15</sup>、日本の対米貿易黒字は拡大の一途を辿った。その展開は、米国議会における対日「ただ乗り」批判の素地を生むという意味でも、米国政府にとって大きな懸念材料であった。例えば、1978 年 10 月の電報において駐日大使館は、「日米間の問題は依然として貿易不均衡問題である」と指摘し、「これまでのところ、同問題が安全保障問題にまで波及する事態はなんとか回避できているが、有害な保護主義者がこの分野へも問題を持ち込むかもしれない」と述べて米国内における議論の動向に警鐘を鳴らしている<sup>16</sup>。1979 年 3 月初頭には、NSC スタッフのヘンリー・オーウェン（Henry Owen）がカーター大統領宛の覚書において、「議会では反日的で保護主義的な法案が提出される気運が高まっている」と述べ、「ただでさえ経済問題での米国の圧力に日本が不満を募らせている中でこのような法案が通過しようものなら、日米関係に甚大なるダメージを与えるだろう。もし我々がこの問題に関し早急な解決を為しえなければ、日米の経済問題は政治面、安全保障面における両国の関係を著しく害するだろう」と事態の深刻さに警鐘を鳴らしている<sup>17</sup>。

注目すべきは、こうした対日「ただ乗り」批判の論調が、米国議会のみならずカーター政権の一部にもある程度浸透していたことである。1979 年 3 月末、ブラウン国防長官は国際安全保障問題担当のデイヴィッド・マッギファート（David McGiffert）国防次官補に対して、以下のように述べて大統領宛の覚書の作成を指示している。そこには、日本の「莫大」な対米貿易黒字に対する苛立ちと、事態打開には対日圧力の行使を辞すべきではないとの切迫感が滲んでいる。

私は 5 月の大平訪米に備え、共通の防衛負担の分担において日本が直接的にも間接的にも一層の貢献を果たすよう、日本に圧力を加えるべきであるという趣旨の覚書を大統領に送ろうと考えている。何より、我々との莫大な貿易黒字に鑑みて、日本はごく僅かな量の〔装備の〕共同生産を多種にわたって行おうとする代わりに、我々から装備を直接調達すべきである。国務省及び NSC とのさらなる政策調整に向けて、大統領宛覚書の草稿を作成されたい<sup>18</sup>。

<sup>15</sup> 草野厚『日米オレンジ交渉——経済摩擦をみる新しい視点』（日本経済新聞、1983 年）。

<sup>16</sup> Telegram 273716, Secretary of State to Bangkok, “Thoughts on SecDef Visit,” October 27, 1978, DNSA: JA00452.

<sup>17</sup> Memorandum, Owen to Carter, “US Economic Policy toward Japan,” March 1, 1979, DNSA: JA00498.

<sup>18</sup> Memorandum, Brown to McGiffert, March 26, 1979, DNSA: JA00505.

この後、日米の負担分担問題について焦燥を募らせたブラウン国防長官が対日圧力行使へと徐々に傾いていくことは先にも触れた。ただし、カーター政権における対日負担分担問題の取り扱いが、すぐさまブラウン国防長官の求める路線に転換したかと言えばそうではない。むしろ、従来の「日本の防衛政策のあり方について公衆の面前で余計な口出しをすることを避け、また日本側に非公式にコメントする際にも自制的であり続け、国際情勢の不確実性から日本が率先して防衛努力に取り組む時期が来るのを待つ」アプローチの継続を主張する声は、国務省の知日派を中心として政権内に根強く存在した。なかでも主導的な役割を果たしたのは、長きにわたって民主党の上院院内総務を務め、カーター政権において駐日大使に着任したマイケル・マンズフィールド（Michael Mansfield）である。

1978年2月の本省宛電報においてマンズフィールドは、「日本が防衛問題に一層現実主義的な態度で取り組むよう奨励すべき」と指摘しつつ、その取り組みに当たっては「日本政府のペースを尊重しなければならない。というのも、防衛努力を日本に強いることは恐らく逆効果を生むためである」と述べて対日圧力の行使を戒めている<sup>19</sup>。同年4月の電報では改めて「日本の防衛努力は日本自身のペースでなされるべきであり、無理にペースを強要することは日米の安全保障関係を再び政治問題へとさせかねない」と述べて、日本との負担分担問題においては「過剰な期待という落とし穴」への警戒を怠るべきでないとの論陣を張った<sup>20</sup>。その後も対日負担分担問題をめぐるマンズフィールドの姿勢は一貫しており、1978年10月にカーター大統領やブレジンスキー補佐官らと面会した際にも、「日本は種々の国際的な役割を果たしており対日『ただ乗り』批判は妥当ではない」と述べて、政権内に対日批判の論調が広がることを牽制している<sup>21</sup>。

こうして貿易摩擦が日米関係に影を落とす中で、1979年4月には園田直外相が、そして翌5月には大平首相が訪米する。しかし、そこでは日本側が率先して自国の国際的な役割に言及したこともあり、防衛問題をめぐる米国側の主張は、後の展開と比べれば概ね抑制的なものに留まった。例えば、4月の訪米においてブラウン国防長官と会談した園田外相は、「現在日米間には経済貿易の問題をめぐって緊張が高まりつつあるが、これが日米間の安全保障上の日米協力関係に波及することを許してはならない」と切り出し、「わが国は経済力と政治的影響力をもってアジア、ひいては世界の平和と繁栄のために責任を果たして行く決意である」と語ってみせた<sup>22</sup>。さらに5月初頭の訪米ではカーター大統領との会談において大平首相が、「ユーラシア大陸のかたわらで日本列島が米国にとってのいわば不沈の航空母艦としての機能を、より少ない経費で果たすようにすることが自分の任務」であると語って駐留経費分担の一層の拡大に前向きな姿勢を示すとともに、「自衛力の質的

<sup>19</sup> Telegram 2869, Tokyo to Secretary of State, "U.S. Goals and Objectives: Overview Statement," February 22, 1978, DNSA: JA00363.

<sup>20</sup> Telegram 6979, Tokyo to Secretary of State, "Japanese Defense: The Future," April 20, 1978, DNSA: JA00376.

<sup>21</sup> Memorandum, Platt to Brzezinski, "Memorandum of Conversation between President Carter and Ambassador Mike Mansfield," October 31, 1978, DNSA: JA00453.

<sup>22</sup> 東郷大使発外務大臣宛「ソノダ大臣訪米（ブラウン国防長官との会談）」1979年4月9日、外務省開示文書 2006-1031。

整備」についても「一層できるだけ努力していきたい」と述べて、安全保障面での自国の役割について自覚的であることを強調した<sup>23</sup>。

しかし、翌 6 月末のカーター大統領訪日を境として、こうした日米関係の風向きには変化が生じることになる。その背景にあったのは、対日負担分担問題をめぐる米国政府内の政策対立であった。

## 2. デタントの終焉と日米関係

### (1) 米国政府内の政策対立と対日期待の高まり

1979 年 6 月末のカーター大統領訪日に先立って、米国政府内では日米の負担分担問題に関する 1 件の報告書が回覧されていた。執筆者は、前年に駐韓国大使を勤め上げて国務省を退官したリチャード・スナイダー (Richard Sneider) である。スナイダーは日米の沖縄返還交渉にも深く携わった代表的な知日派の一人であり、国防次官補代理 (東アジア・太平洋担当) となったアーマコストの依頼を受けて、日米防衛協力の課題と展望に関する政策提言を含めた報告書の作成に取り組んだのであった<sup>24</sup>。スナイダーは報告書の作成に当たってマンスフィールド駐日大使とも面会し、その意見を取り入れた報告書を 1979 年 4 月に国防総省に提出している<sup>25</sup>。ブラウン国防長官のためにマッギファート国防次官補 (国際安全保障担当) が用意した要約によれば、スナイダー報告書の内容はおよそ次の通りであった。

日本国内では防衛問題についてのコンセンサスが形成されつつあり、そのことは日本がより一層の防衛努力をし、米国との協力をより緊密なものとするを可能にしている。近年日本政府がみせた駐留経費分担問題でのイニシアティブと共同軍事研究の存在を公にしようという政府を挙げた取り組みは、実践的な相互防衛取り決め (practical mutual defense arrangements) に日本が真に関心を抱いていることを示している。

日本の当局者は、防衛問題への理解を示すようになりつつある世論にとって、どこまでが許容範囲なのかを慎重に探っており、日本の防衛面での努力が米国の安全保障上の努力を減衰させることはないという点を明示さえすれば、我々の防衛力を補完する形で日本の防衛能力の増強を期待しうるであろう。この点で、在韓米軍撤退政策の実施について我々がより慎重に調整を進めることや、太平洋における我々の海軍力を増強する

---

<sup>23</sup> 東郷大使発外務大臣宛「総理訪米 (第 1 回首のう会談・政治問題部分)」1979 年 5 月 3 日、外務省開示文書 2006-1031。

<sup>24</sup> Memorandum, Smith to Armacost, "Outline of Analytic Study of US-Japan Defense Relations," December 8, 1978, DNSA: JA00470.

<sup>25</sup> Report by Richard L. Sneider, "Japanese Defense Options: Evolution and Analysis," sponsored by Office of the Assistant Secretary of Defense (International Security Affairs), April 1979, Box 41, Country File, Brzezinski Material, JCL.

ことは、我々の同盟国としての信頼性を高める、時宜に適った措置であろう。

日本がより実質的な防衛協力への関心を示しているこの好機を活かそうとするのであれば、日本が果たすべき役割と任務についてより明確に定義しなければならないであろう。また、様々に想定される有事に際して我々がどのような形で日本を支援するのかを明確にしなければならないであろう。さらに、我々が駐留経費分担の面でさらなる成果を望むのであれば、日本における基地の共同使用についてより一層の想像力を持って取り組まねばならないであろう。

我々が日本と防衛問題について語る際の調子は、時としてあからさまに過ぎる。何かしら提案する際には婉曲的で控え目な表現を心がけ、公衆の面前で余計な口出しをすることは避け、日本政府が向き合わざるを得ない政治的、また憲法上の制約に気を配り続ける必要がある<sup>26</sup>。〔傍点引用者〕

安全保障問題をめぐって日本国内で生じつつある前向きな変化に目を向けつつ、依然として日本が抱える国内的な制約に注意を喚起し、日米の防衛協力の進展に向けて慎重な取り組みの必要を説く点で、スナイダーの報告書は知日派らしいものであった。日米の負担分担問題を取り扱う上で、日本に期待する役割と任務を明確に定義することを主張し、また「公衆の面前での余計な口出し」を避けて静かな環境で協議を進めることを説く点は、後のレーガン政権の対日政策と通ずるものがある。スナイダーの報告書は国務省の関係者を交えつつ国防総省内で二度にわたって議論され、いずれの場でもその内容が歓迎された。マッギファートは、スナイダーの報告書をブレジンスキー大統領補佐官とサイラス・ヴァンス（Cyrus Vance）国務長官にも共有するよう、ブラウン国防長官に提言している<sup>27</sup>。

しかし、カーター政権の政府内には、このような知日派が主導する対日政策方針に真っ向から反対する勢力が存在した。その中核を成したのは、ブラウン国防長官付の特別顧問として政権に迎えられたコマーである。ブラウン国防長官が 1979 年 3 月の時点で負担分担問題をめぐる対日圧力の行使へと傾きつつあったことは先に触れたが、その旨を大統領に働きかけることをブラウンに進言したのはコマーであった。国務省と、マッギファートが率いる国防総省国際安全保障局の対日政策方針を「手ぬるい」と断じるコマーは<sup>28</sup>、負担分担問題をめぐる対日圧力の行使に向けて、米国政府内で強力な働きかけを展開するのであった。

1979 年 6 月 5 日、コマーは国防総省のプログラム分析評価局において作成された 1 件の報告書を取り上げてその内容を絶賛し、ブラウン国防長官に注意を喚起している<sup>29</sup>。報告書は冒頭で、日米の負担分担問題をめぐる駐日大使館と国防総省国際安全保障局の姿勢を

<sup>26</sup> Memorandum, McGiffert to Brown, "US-Japan Defense Cooperation," June 7, 1979, DNSA: JA00561.

<sup>27</sup> Memorandum, "US-Japan Defense Cooperation."

<sup>28</sup> Memorandum, Komer to Brown, March 23, 1979, attached to Memorandum, Brown to McGiffert, March 26, 1979, DNSA: JA00505.

<sup>29</sup> Memorandum, Komer to Brown, June 5, 1979, DNSA: JA00545.

「消極的」と批判し、「地域における貿易量と、当該地域の防衛のために割いている経費との割合」を指標として同盟国間で比較することを提唱して、日本の防衛支出の不十分さを指摘するものであった。同報告書では、「もし米国が全ての経費を負担しなければならないというのであれば、我々には日本の防衛を支える余裕などないということを彼らに知らしめなければならない」とも述べられている<sup>30</sup>。あくまで国防総省の一部局で用意されたものに過ぎない点に留意が必要であるものの、その内容が典型的な対日「ただ乗り」論と呼べるものであり、コマーのお墨付きを得て国防長官へと上げられたことが重要である。コマーによる一連の取り組みは事実上、スナイダー報告書の展開に対する巻き返しであった<sup>31</sup>。

果たして、6 月末のカーター大統領訪日の機会には、軍事面での地域安全保障への日本の貢献について米側から直截な期待が表明され、日本側は大いに当惑することとなる<sup>32</sup>。26 日の日米首脳会談においてカーター大統領は、「日本の判断に委ねるべき事柄」と断りつつ、「日韓間で、軍事装備の exchange、軍事情報・計画の交換 (sharing) 等の面で協力が行われるとすれば、我々としてこれを歓迎するところである」と述べた。大平首相は、「わが国としては、韓国が我が国の安全にとり重要 (vital) な位置を占めるとの考慮もあり、日韓間の関係をより、solid なものとすべく諸分野に於いて、漸次理解と交流を深めるべく努力している次第である」と述べて当座をしのいでいる<sup>33</sup>。続く 28 日には、山下元利防衛庁長官と会談したブレジンスキー大統領補佐官が、「地域的な集団防衛体制にとって、日本、韓国及び他の国々の役割が徐々に大きくなってきている」と述べてグローバルな戦略環境に引き付けつつ日本の安全保障上の役割拡大に期待を表明したのに対し、山下長官が「日本の防衛政策は (中略) 防衛計画の大綱に従ってやっており格段の変化はない」「地域防衛の構想は、日本の政治的立場から許されない」と答えて過度な期待の牽制に努めるなど、緊張含みのやり取りが続いた<sup>34</sup>。

こうした展開を踏まえて、7 月末の日米安全保障事務レベル協議において日本側が米国の過度な期待の牽制と、自国の防衛努力のアピールに注力したことは自然である。「80 年代の日本の安全保障政策」と題したプレゼンテーションにおいて、日本側は次のように述

<sup>30</sup> Memorandum, Blond to Lewis, "U.S.-Japanese Defense Relations: Topics for Discussion at the SSC Meeting, July 1979," May 23, 1979, attached to Memorandum, Komer to Brown, June 5, 1979, DNSA: JA00545.

<sup>31</sup> なお、コマーはブラウン国防長官宛の 6 月 13 日付の覚書においてスナイダー報告書に言及している。スナイダーとの一致点としてコマーが強調したのは、「より大きな防衛上の役割分担に対する日本の態度が変化」しつつあり、「我々は共同防衛に日本を一層貢献させるための (そしてより公平な負担分担を実現するための) 好機を迎えている」ということであった。Memorandum, Komer to Brown, June 13, 1979, DNSA: JA00562.

<sup>32</sup> 日米首脳会談に向けて日本側が用意した発言要領には、「自衛隊がわが国自身の防衛ということを離れて広くアジア、極東地域の抑止力としての役割を果たすことはできない」ことに注意を喚起して軍事的な抑止力の面では米軍の地域プレゼンスを支えることに注力するとしつつ、「アジア地域の非共産圏諸国が今後とも自主性と強靱性を維持して行く」ことが「政治的抑止力」の観点から重要であるとして、「これら諸国の政治的・経済的・社会的安定」を支えていくことにより「わが国の国際的責任を果たしてゆく」との方針が示されている。「日米首脳会談発言要領 (案)」1979 年 6 月 21 日、外務省開示文書 2006-143.

<sup>33</sup> 「大平総理・カーター大統領第 2 回会談」1979 年 6 月 26 日、外務省開示文書 2006-143.

<sup>34</sup> 外務省アメリカ局安全保障課「ブレジンスキー補佐官・山下防衛庁長官会談」1979 年 6 月 30 日、外務省開示文書 2006-1031.

べて「性急」な負担分担要求を戒めている。

わが国が軍事面でアジア地域での役割を負担することは、わが国の憲法の問題を離れても、かえってアジアの不安定要因ともなり兼ねないので、今後長期的にみてもこのような役割は考えられない。米国をはじめとする西欧諸国より我が国に対しかかる役割を果たすよう性急に働きかけることは、防衛問題に対する我が国世論の今後の動向にかえって悪影響を及ぼし、防衛協力等日米関係の着実な進展を阻害する可能性も排除されない。又、例えば軍事技術装備の供与等についても、わが国民世論の動向、わが国周辺諸国の態度等の問題を考えれば極めて慎重たらざるを得ないであろう<sup>35</sup>。

なお、この時の日米安全保障事務レベル協議において、防衛庁からの出席者が、防衛庁内の防衛力整備計画である中期業務見積もりについて詳しく解説し、それを「かなり積極的な防衛努力を意図したもの」として米国側にアピールしたことは<sup>36</sup>、後の展開に照らして重要である。以後、米国は中期業務見積もりの計画通りの達成を求めるようになり、さらにソ連によるアフガニスタン侵攻の後には中期業務見積もりの計画を一年繰り上げて達成することを求めるようになるのであった。

8月、訪米した山下防衛庁長官との会談においてブラウン国防長官は、米国が世界大で担う安全保障上の役割について説明した上で、「米国、日本、欧州のそれぞれの RESOURCES が限られていることに鑑み、日米がその政策を緊密に調整 (COORDINATE) し合い、世界の安全維持の政治的、財政的コストが公平に分担されるようにしていくことが重要である」と述べて、日本による一層の負担分担の必要を説いた<sup>37</sup>。さらに10月の訪日の機会に山下長官と会談したブラウン国防長官は、先の日米安全保障事務レベル協議において防衛庁より紹介のあった中期業務見積もりを取り上げて「大層包括的でよく均衡のとれたもの」と評価しつつ、「日本の防衛支出は増加しつつあるものの、元々の対 GNP 比率が米国や NATO 諸国と比べて低いために、毎年の実質増加率は自然と大きなものとなるであろうし、またそうでなければならない」「防衛庁の中期業務見積もりも、来年度予想される予算の赤字の削減努力の故に目標達成が困難となることのないよう切に望んで」と述べて、計画通りに防衛力整備が進められるよう注文を付けたのであった<sup>38</sup>。

<sup>35</sup> 日本側のプレゼンテーションを受けてアーマコストは、「米国としては、日本に対し、海外における軍事的責任の分担につき余りに性急にこれを求めてゆくつもりはないのでこの点心配される必要はない」と述べている。外務省アメリカ局安全保障課「第11回日米安保事務レベル協議（議事概要）」1979年8月、外務省開示文書 2006-1044。

<sup>36</sup> 外務省アメリカ局安全保障課「第11回日米安保事務レベル協議（議事概要）」1979年8月、外務省開示文書 2006-1044。

<sup>37</sup> 東郷大使発外務大臣宛「山下防衛庁長官の訪米（国防長官との会談その1）」1979年8月17日、外務省開示文書 2006-1030。

<sup>38</sup> 「山下・ブラウン会談記録」日付なし、外務省開示文書 2010-221。

## (2) 新冷戦の幕開けと日本の防衛費増額問題

1979 年 12 月末のソ連によるアフガニスタン侵攻は、米国の世界戦略に大幅な見直しを迫る出来事であった。カーター政権はニクソン政権以来のデタント路線に終止符を打ち、米ソ関係は対立の時代に再び回帰する。いわゆる米ソ新冷戦の幕開けを受けて、対日負担分担問題をめぐる米国の姿勢は従来にも増して切迫したものとなった。その中核を担ったのはやはりブラウン国防長官であり、そして国防次官（政策担当）に就いたコマーである。

1980 年 1 月、コマーとともに来日したブラウン国防長官は大平首相との会談において、1980 年度予算政府案において防衛予算が前年度並みの対 GNP 比 0.9%水準を維持したことを評価しつつ、「再来年度の防衛費編成にあたっては、国際情勢が変化していることと、同盟諸国が相対的に大きな努力をしていることを踏まえていただきたい」と注文を付けた<sup>39</sup>。続く 3 月、ブラウン国防長官は訪米した大来佐武郎外相との会談の機会を捉えて、中期業務見積もりの達成目標年次を 1984 年度から一年繰り上げることを求めた<sup>40</sup>。さらに、5 月初頭の日米首脳会談においては、カーター大統領自らが以下のように述べて、大平首相に中期業務見積もりの一年繰り上げ達成を求めている。

今後日本が持っている計画の諸目標がより早く達成 (expedite) されれば、アジアの安定にも役立ち、日米双方に資する (benefit) ものである。米は GNP の 5.5~6%を国防費にあてており NATO は 4%を決意している。日本には制約があることを承知しているが、この新しい時代において石油供給、アジアの安定等についても新しい脅威が生じている事態において、日本が既につくっている計画が予定より早く完了されるのであれば、お互いにとって有益であると考え<sup>41</sup>。

こうして、ソ連のアフガニスタン侵攻を契機として米国の対日負担分担要求に一層の拍車がかかる中で、日本でも安全保障面における役割の拡大に向けて真剣な議論が重ねられた。「防衛に関して国民のコンセンサスをつくる」ことを目的に衆議院に安全保障特別委員会が設置され<sup>42</sup>、その初回となった 1980 年 4 月 26 日の会合において、大来外相が国際情勢の厳しさに触れつつ次のように演説し、米国の有事来援の信頼性と結びつけて安全保障

<sup>39</sup> 外務省北米局日米安保課「大平総理・ブラウン国防長官会談（記録）：（1 月 14 日於官邸、出席者表別添）」1980 年 1 月 14 日、外務省開示文書 2010-433。

<sup>40</sup> 『朝日新聞』1980 年 3 月 30 日。

<sup>41</sup> カーター大統領の要請に対して大平首相は、「防衛力の整備が必要なこと、とりわけこの様な国際情勢の緊張が高まっている時期においてそうであることはよく理解している」「同盟国として何をやるべきかという点につき、これから真剣に検討していく」としつつも、「大統領の言われた防衛庁の計画を前倒しするという点については、今検討している」と述べるに止めている。外務省北米局北米一課「日米首脳会談（昼食を共にしながらの会談）」1980 年 5 月 2 日、外務省開示文書 2006-120。なお、6 月末からの日米安全保障事務レベル協議においても、中期業務見積もりの一年繰り上げ達成は改めて要請された。榎本総領事発外務大臣宛「日米安保事務レベル協議（国際情勢全般）（その 2）」1980 年 7 月 2 日、外務省開示文書 2006-1045。

<sup>42</sup> 『朝日新聞』1980 年 1 月 26 日。

面における日本の役割拡大の必要を訴えていたことはその端的な例である。

このような国際情勢に効果的に対処し、国際の平和と安全の維持を図っていくためには、守るべき共通の価値と利益を有する先進民主主義諸国が協調しつつ、それぞれが与えられた条件のもとでなし得る最大限の努力を払っていかねばなりません。米国及び西欧諸国において、現在国防努力強化の必要性が官民一致して強く叫ばれているのはこのような事情によるものです。そして、今日主要先進民主主義諸国の一員としてのわが国に対し国際的に期待されているのも、まさにこうした努力にほかなりません。わが国は、現在わが国が置かれているこうした状況を直視し、このような状況においてわが国として何をなすべきかをわが国自身の問題として真剣に考えるべきであります。いわゆる日本有事の際、米国はわが国に來援するかという点について最近時として疑問が呈せられておりますが、この問題は、いま申し上げたわが国の努力という文脈で考えられるべき問題であると思えます<sup>43</sup>。

このような背景もあり、日本政府内では1980年7月末、1981年度防衛予算の概算要求枠について、他の予算とは切り分けて前年度比伸び率9.7%の特別枠とすることが決定される。前年に決定された、1980年度防衛予算の概算要求枠の前年度比伸び率が9.6%であったことに鑑みれば<sup>44</sup>、9.7%の特別枠は国際情勢の変化を踏まえて一層の防衛努力に取り組む姿勢を対外的に示すために設定された数字であったといえるだろう。ただし、9.7%の特別枠はあくまで概算要求の上限を示したものに過ぎず、実際の1981年度防衛予算の総額を約束するものではなかった。以後、年末の政府予算案の閣議決定に向け、前年度比伸び率9.7%の達成を求める米国と、9.7%はあくまで上限に過ぎないことに理解を求める日本との間で折衝が重ねられることとなる。

1980年9月、訪米した伊東正義外相と会談したブラウン国防長官は、防衛予算について9.7%の特別枠が設けられたことを歓迎しつつ、「今まで伺っている数字でも、自分がかねてより希望し示唆して来たことを達成するには不十分である」と述べて9.7%の特別枠でも中期業務見積りの一年繰り上げ達成には不十分であるとの認識を示し、「現在の要求額が維持もしくは増額」されることを望むとの立場を表明している<sup>45</sup>。しかし、大平首相の急逝を受けて7月に発足した鈴木善幸内閣の主眼は財政再建と行政改革にあり、増額はもとより9.7%の特別枠の満額で政府予算案が決着するシナリオも現実には望み薄であった。

12月5日、訪米した外務省の丹波実安全保障課長は国務次官補代理（東アジア担当）と

<sup>43</sup> 「第91回国会衆議院安全保障特別委員会議事録第2号」1980年4月26日。6月末からの日米安全保障事務レベル協議において、日本側は大來演説を米側に紹介している。外務省北米局日米安全保障課「第12回日米安保事務レベル協議（SSC）用資料（英文）」1980年6月、外務省開示文書2006-1045。

<sup>44</sup> “On FY 1981 Defense Budget,” 日付なし、外務省開示文書2006-1045。

<sup>45</sup> 大河原大使発外務大臣宛「イトウ外務大臣訪米（ブラウン国防長官との会談・その2・防衛予算）」1980年9月20日、外務省開示文書2010-428。

なったアーマコストとの会談で、前年度比伸び率 9.7%の達成が困難な見込みであることを告げた。これに対してアーマコストは、「日本政府の信頼性を損なう措置である」と述べて、強い不満を表明している<sup>46</sup>。同月 12 日にはブラウン国防長官が訪日し、鈴木首相との会談の席で次のように述べて、年末の政府予算案において然るべき規模の防衛予算を確保するよう直談判している。

私からは故大平総理、大来前外相、及び伊東外相に対し中業に関連して 55 年度予算の不足分を 56 年度予算でまかないつつ中業の達成を一年早めることをお願いした次第である。(中略)

防衛費の決定は勿論内閣と国会がすべきものであるが、次のような比較を参考までにお話したい。国防費を対 GNP 比でみた場合日本は 1%以下、NATO は 3~4.5% (英国等は 5%を少し下廻る程度)、米国は 5.3%、ソ連は 13%である。このような数字については米国民や議会は公平な分担であるとはなかなか理解しないものである。(中略)

軍事、政治や経済の側面は、それぞれ分離して考えることはできない。安全保障については日本が自ら決定すべきことであるが、日本が日米安保体制の下において責任を十分分担することを決定することを出来ない場合には、日米両国間の他の分野に好ましからざる波及があると考えられる。(中略)

長年にわたって日米間では友好協力関係を維持してきたが、今月日本が行う決定が今後の日米関係の展開の鍵となろう<sup>47</sup>。

結果として、日本政府が閣議決定した 1981 年度防衛予算政府案の前年度比伸び率は 7.6144%に留まった。これを受けて国務省は、「この日本の防衛費の数字を、日本が自ら設定した目標と比べ、あるいは先進工業国間における安全保障負担の公平化の原則からみた場合、日本政府の決定に失望せざるを得ない」とする声明を発表した<sup>48</sup>。

こうして 1981 年度の防衛予算をめぐる日米関係が紛糾し、米国政府による「失望」の表明にまで至った背景には、米国政府内における政策対立も影を落としていた。防衛費の増額を日本に厳しく迫った急先鋒がブラウン国防長官であったことは、上述の通りである。そして、ブラウンの強硬姿勢を傍らから強力に後押ししたのは、国防次官のコマーであった。実はコマーは、日本政府が 1979 年末に閣議決定した 1980 年度の防衛予算政府案をめぐるも、それが全く不十分であるとして、「防衛庁は必要とされるものを獲得するだけの影響力を欠いており、米国は継続的に圧力を掛けなければならない」とブラウンに訴えていた<sup>49</sup>。

---

<sup>46</sup> Telegram 323418, Secretary of State to Tokyo, "Defense Budget Negotiations," December 6, 1980, Box 41, Country File, Brzezinski Material, JCL.

<sup>47</sup> 外務大臣発大河原大使宛「総理・ブラウン国防長官会談」1980 年 12 月 12 日、外務省開示文書 2006-121。

<sup>48</sup> 『朝日新聞』1981 年 1 月 1 日。

<sup>49</sup> Memorandum, Komer to Brown, December 30, 1979, DNSA: JA00619.

そして、負担分担問題をめぐって対日圧力行使の必要を確信するコマーにとって、米国側における「過剰な期待」を強く戒め、時には日本の立場に理解を示すことも躊躇しないマンスフィールド駐日大使の姿勢は我慢ならないものであった<sup>50</sup>。1980年3月には累次のブラウン宛の覚書において、「あたかも日本の防衛支出規模に満足しているかのような印象を与える」「防衛費増額問題をめぐるマンスフィールド駐日大使の消極姿勢は、米国政府の政策に反するばかりでなく、日本を混乱させかねない」と訴え、カーター大統領を通じてマンスフィールドに翻意を迫ることを提案している<sup>51</sup>。

マンスフィールドとコマーの立場の違いは、日本政府が1981年度防衛予算の概算要求枠について前年度比伸び率9.7%の特別枠を設定したことの受け止め方に鮮明に表れている。日本政府の決定を受けて本省宛に発出した7月30日付の電報においてマンスフィールドは、「我々のメッセージを日本は明確に理解している」と述べ、『『米国の圧力』に対する怒りを凝集させかねないような手荒いまねを避けること』が肝要であると指摘して従来の立場を改めて確認している<sup>52</sup>。しかし、コマーは同日付の覚書において、「日本国内のインフレーションを考慮すれば9.7%という数字は実質的にはせいぜい前年度比1.5から2%程度の増加率であり」「防衛庁の中期業務見積もりから想定される防衛費と比べれば、大幅な減額である」と述べて、日本政府の決定に不満を爆発させていたのであった<sup>53</sup>。

翌7月31日、上院外交委員会に出席したコマーは議会有力者を前にして、日本の防衛支出について「ただ乗り」と評し、さらに「米軍は日本の本土有事に自動的に巻き込まれるわけではない（we do not “program” U.S. forces for the ground defense of Japan）」と述べるなど、「大方の議員の意見よりも急進的で、米国政府の公式見解を大きく踏み越える」主張を展開したのであった。同席した国務次官補（東アジア太平洋担当）のリチャード・ホルブルック（Richard Holbrooke）は幾度も政府の公式見解について説明を試みたものの、その度にコマーが話を遮って反論をしたため、遂にホルブルックはその場での対応を断念し、機会を改めて上院議員と話し合いの場を設けることにしたという<sup>54</sup>。

この顛末を伝えたホルブルックの電報に、マンスフィールドは次のように返信している。

手に負えないようなレトリックや、日本の努力と経済政策に関する誤った情報の横行を許し、表立って日本を打ちのめすようなまねは、健全な二国間関係の維持という我々の最優先の利益と真っ向から対立する。（中略）現段階で、上院議員や国防総省職員によ

<sup>50</sup> 例えば、1980年3月の大使公邸における記者会見でマンスフィールドは、日本が着実な防衛努力をしているとして、「①日本の防衛費が、西欧並みの計算でいくとGNP比で一・五%になっている②今後はGNP比よりも総額が問題だ③日本の防衛費は絶対額で世界の六、七位にあり、北大西洋条約機構（NATO）諸国の伸び率を上回っている④日本は防衛力の近代化のため対潜、防空能力の増強に努力している」などの点を指摘したと報じられている。『朝日新聞』1980年3月14日。

<sup>51</sup> Memorandum, Komer to Brown, “Japan’s Defense Spending,” March 3, 1980, DNSA: JA00644; Memorandum, Komer to Brown, March 28, 1980, DNSA: JA00658.

<sup>52</sup> Telegram 13305, Tokyo to Secretary of State, “Japanese Defense Issue,” July 30, 1980, DNSA: JA00720.

<sup>53</sup> Komer to Ross, “Background on Japanese Defense Spending,” July 30, 1980, DNSA: JA00719.

<sup>54</sup> Telegram 204591, Secretary of State to Tokyo, “Japanese Defense Issue,” August 1, 1980, DNSA: JA00728.

って表立って批判がなされることは、時機尚早であり逆効果である。またそもそも、コマーが用いている統計は、真偽のほどが極めて疑わしい。(中略) 私にはとてもしっくりとくる理屈であるが、仮に 9.7%以上の増加率が認められたとして、もしそれが「米国の圧力」への対応としてなされたことが明らかになったならば、野党勢力は一致団結してしまうだろう。(中略) 事を荒立てずに防衛費増額問題からスポットライトを外し、防衛庁自身に任せれば、彼らは自ずと、より多くの予算を獲得するのではないだろうか<sup>55</sup>。

コマーとブラウンの取り組みにもかかわらず日本政府の 1981 年度防衛予算案が前年度比伸び率で約 7.6%の水準に留まり、そのことに国務省も「失望」を表明せざるを得なかったことは先に述べた通りである。その間、1980 年 11 月の大統領選挙でカーターは再選を逃し、翌年 1 月のレーガン政権の発足をもってコマーも政策決定の場から退いた。日米の負担分担問題は、次期政権へと持ち越されたのであった。

### 3. レーガン政権の発足と対日政策の転換

レーガン政権は、日米の負担分担問題をどのように捉えていたか。そのことをみる上で、国家安全保障担当大統領補佐官のリチャード・アレン (Richard Allen) が 1981 年 3 月初旬に『朝日新聞』のインタビューに応じて語った内容は有用である<sup>56</sup>。

まず、対ソ政策についてアレンは、「ソ連の政策は平和を追求していない」「政策としてのデタントは死滅した」との基本認識を示し、レーガン政権による国防予算増額の決定がソ連の軍事力増強に対峙するためのものであることを説明する。いわゆる「力による平和」の観点に根差した対ソ戦略である。その上でアレンは、レーガン政権が「アジアに高い優先順位を置いている」と語り、日本や韓国といった地域の同盟国とのパートナーシップを再確認するとともに、対ソ戦略の観点から中国との関係を拡大し、またインドシナ地域におけるソ連の影響力の拡大に対抗するために ASEAN 諸国と強力な関係を築く方針を披歴している。特に対日政策については、「日本がパートナーの役割を完遂する」ことを期待し、日米の間で公平な負担分担を実現するという政策目標の実現に向けて日本が「ステップをとると確信する」と述べていた。ここに明らかのように、安全保障面における日本の役割の拡大は、レーガン政権にとって対外戦略上の不可欠の前提であった。同盟の負担分担の推進を図るという米国の対日政策上の基本目標には、与野党の政権交代を経ても変わりはないのであった。

とはいえ、問題はいかにして日米の間で望ましい負担分担を実現するのかという方法論にあった。明らかであったのは、防衛費の水準に焦点を当てたカーター政権のアプローチ

<sup>55</sup> Telegram 13898, Tokyo to Secretary of State, "Japanese Defense Issue," August 8, 1980, DNSA: JA00733.

<sup>56</sup> 『朝日新聞』1981 年 3 月 9 日。

では望む結果を得られないということである。カーター政権期の教訓について、レーガン政権内では早くから次のような認識が共有されていた。

共通の安全保障問題に関して日本がより一層の貢献をしなければならないということについて、米国政府当局者の間には広く見解の一致がある。しかしながら、この点についてわが国が日本に申し入れをする際には、わが国として日本にいかなる役割を望むのかという包括的な観点よりも、[防衛]支出の水準に目を奪われてしまいがちであった。そのために日米の間には種々の誤解が生じ、米国の支離滅裂さを印象付けるとともに、日本は鈍重であるとの認識が米国内に広まることを助長してきた<sup>57</sup>。

「支離滅裂」となったカーター政権の教訓を踏まえて、レーガン政権として日米の負担分担問題についていかなるアプローチを採るのか。この点についても、先のインタビュー記事においてアレンは重要なことを語っている。同記事は、3月下旬の伊東正義外相の訪米に始まる一連の日米会談に備えて、レーガン政権が「対日基本政策のワク組みの検討に着手」していると、国務省筋の証言を伝えているが、以下のアレンの発言は、まさにその対日政策枠組みの要点を捉えたものであった。

われわれは、日本が同盟に寄与する上で、制度、憲法、伝統の制約があることを認識している。それ故に、日本の貢献が責任を公平に負担し、すでに述べたような制約と両立することを確実にする方法を発見しなければならない。(中略)われわれは防衛にこだわっていない。(中略)防衛はわれわれの同盟の構成要素のひとつに過ぎない。もし防衛という言葉を広い意味で理解すれば、開発途上国、または戦略的に重要な開発途上国への経済援助、そして同盟の理念にかなう経済政策や相互防衛、他国への寄与といった政策も含まれる<sup>58</sup>。

ここでアレンが披歴したのは、日本との負担分担交渉においては軍事面のみならず政治、経済面での日本の取り組みも勘案し、包括的な観点から日米の負担分担のあり方を模索するとの政策枠組みである。この発言がアレン個人のものでなくレーガン政権の方針を反映したものであったことは、東アジア担当の国務次官補に指名されたジョン・ホルドリッジ(John Holdridge)が、アレクサンダー・ヘイグ(Alexander Haig)国務長官に宛てた覚書の、次の一節からも確認できる。

わが国の安全保障戦略に日本を一層参与させるにあたって、各種の防衛協力のみならず対外援助や政治的支援の役割も加味した、より広い枠組みの中で安全保障問題を取り

<sup>57</sup> Briefing Paper, Department of State, "A Framework for Security Burden Sharing," March 16, 1981, DNSA: JA00836.

<sup>58</sup> 『朝日新聞』1981年3月9日。

扱う方針をとることについて、われわれは初めて合意に達した。これにより、例えば昨年における防衛支出水準のように、一つの案件に固執して摩擦が生じる可能性を減らすことができるばかりでなく、安全保障関連のあらゆる分野において取り組みを最大化させるべく圧力をかけることが可能になる<sup>59</sup>。

こうした政策枠組みの下で日本に期待する安全保障上の役割について、国務省の文書は次の四つに整理している。

- 日本本土をより効果的に守り、また日本の経済安全保障が必要とする北西太平洋のシーレーンを防衛することができるように自衛隊を強化すること。
- 明確な定義に基づく相互に了解された軍事的な役割と任務、接受国支援（ホスト・ナショナル・サポート）、共同作戦計画の改善、技術協力の拡充といった核心的な分野において日米防衛協力を促進すること。
- 戦略的に重要な国々に対する日本の開発援助を質と量の両面で拡充すること。
- 共通の利益に関わる問題について日本の一層の外交的な支持を促すこと<sup>60</sup>。

こうしてレーガン政権が発足後の間もない時期に新たな対日政策方針の策定に漕ぎ着けることができた背景には、マンズフィールドの果たした役割が大きい。与野党の政権交代を跨いで駐日大使に留任したマンズフィールドは、レーガンの大統領就任直後の 1981 年 1 月 26 日付で、「米国の対日政策」と題した大統領宛の公電を発出している。その内容に感銘を受けたアレン大統領補佐官が関係閣僚にも広く配布したように、マンズフィールドの公電はレーガン政権の対日政策の形成に決定的な影響を与えた。マンズフィールドは同公電において、同盟の負担分担問題をめぐって、次のような意見を開陳している。

われわれが安全保障上いかなる課題を抱えており、それに共同で対処すべく如何なる提案を行うかについて、より広い文脈の中で防衛問題をめぐる議論の焦点を定め直すべきである。そうすることにより、日本の GNP や国家予算に占める防衛費の割合といった本質的に非生産的な議論からわれわれは静かに身を引くことができるであろうし、日本も総合安全保障という観点から構想している事柄について、日本国民やわが国に対して説明できるようになるだろう。また、日本が如何なる役割と任務を負うべきであり、どの分野で取り組みが不足しているかということについて、さらには如何にして安全保障の負担が公平に分担されるかということについてのわれわれの見解を、はるかに明確に

---

<sup>59</sup> Memorandum, Holdridge to Haig, "Your Meeting with Japanese Foreign Minister Ito, March 23, 11:00 A.M.," March 17, 1981, DNSA: JA00842.

<sup>60</sup> Briefing Paper, "A Framework for Security Burden Sharing."

定義することができるようになるだろう<sup>61</sup>。〔傍点引用者〕

カーター政権の後半期を通じて、負担分担問題をめぐる日米交渉の焦点が日本の防衛費増額問題に収斂し、「非生産的」な議論の末に両国の信頼関係を損ねる結果となったことへの反省を踏まえて、マンズフィールドは「より広い文脈」の中で負担分担問題の焦点を定め直すことを提案したのであった。日本に期待する安全保障上の役割について、日本の国情を斟酌しつつ明確に定義する必要があることを説く点で、マンズフィールドの提言はかつてスナイダーが国防総省に提出した報告書と地続きである。カーター政権での政策対立を経て、レーガン政権の下で対日政策が転換されるまでの米国政府内の政治過程は、いわば知日派の主張が米国政府の政策方針として正式に採用されるまでの過程でもあった。

## おわりに

レーガン政権による対日政策の転換が、すぐさま日米の負担分担問題に解決をもたらしたわけではない。むしろ、日本に中曽根政権が発足するまでの日米関係は、負担分担問題をめぐっていささか混乱含みであった。例えば、1981年5月の日米首脳会談の直後には、日米の「同盟関係」を謳った共同声明の文言について、鈴木首相が「軍事的意味合いは持っていない」と記者会見で説明して外務省との足並みの乱れを露呈し、外相の辞任に発展する一幕があった。鈴木首相は首脳会談後、ワシントンのナショナル・プレスクラブで演説した際に、一千海里にわたってシーレーン防衛を担う意図を自ら表明してもおり、一連の対応は整合を欠くものであった。それはおそらく、負担分担問題をめぐる日米の実務者協議の進展に、鈴木首相自身が戸惑っていたことの結果であるだろう。その後、1980年代を通じて日米の安全保障関係が盤石たり得た背景として、中曽根首相の存在が大きかったことは疑いない。

とはいえ、以上の展開は、鈴木政権期においても少なくとも実務者のレベルにおいて、負担分担問題をめぐる日米協議が重要な進展をみせたことを示してもいる。1981年5月の日米首脳会談は、シーレーン防衛をめぐる鈴木首相の発言に加えて、共同声明に次の一節を盛り込んだ点でも画期的であった。そこには、周辺海空域における防衛力の増強、在日米軍駐留経費分担の拡大、そして「世界の平和と安定の維持のために重要」な地域に対する政府開発援助の拡充の三つが、日米の負担分担問題の焦点であることが端的に示されている。

総理大臣と大統領は、日米相互協力及び安全保障条約は、日本の防衛並びに極東にお

<sup>61</sup> Memorandum, Allen to Reagan, "Ambassador Mansfield's Cable to You," January 28, 1981, Box 8, Executive Secretariat, NSC: Country File, White House Staff and Office Files, Ronald Reagan Library, Simi Valley, California.

ける平和及び安定の基礎であるとの信念を再確認した。両者は、日本の防衛並びに極東の平和及び安定を確保するに当たり、日米両国間において適切な役割の分担が望ましいことを認めた。総理大臣は、日本は、自主的にかつその憲法及び基本的な防衛政策に従って、日本の領域及び周辺海・空域における防衛力を改善し、並びに在日米軍の財政的負担をさらに軽減するため、なお一層の努力を行うよう努める旨述べた。(中略)

両者は、世界の平和と安定の維持のためには開発途上国の政治的、経済的及び社会的安定が不可欠であることを確認した。総理大臣は、日本政府が新中期目標の下で政府開発援助の拡充に努め、また、同政府が世界の平和と安定の維持のために重要な地域に対する援助を強化していくと述べた<sup>62</sup>。

こうして防衛費に限らず政府開発援助の拡充や在日米軍駐留経費分担の拡大といった日本の取り組みも勘案し、「より広い文脈」の中で日米の負担分担問題の焦点を定め直すとの姿勢を両国が共有したことは、その後「ロン＝ヤス関係」の下で日米の安全保障関係が進展を遂げるための確かな基礎になったといえるだろう。

---

<sup>62</sup> 「鈴木総理大臣とレーガン＝アメリカ合衆国大統領との共同声明」1981年5月8日、外務省編『わが外交の近況』第26号(1982年9月)465-468頁。