

独立国の矜持とは

深 草 徹（深草憲法問題研究室）

はじめに

アメリカ憲法は、国家の武装と人民の武装を不可侵の権利とし、武力によって「平和」を維持するという考え方に立っている。国際社会において戦争の自由が公認されていた一八世紀末に成立した憲法だから、これは当然のことである。

しかし現代のアメリカは、これを極限にまで推し進め、国内にあつては銃器乱射による大量殺傷事件が日常茶飯事であり、海外にあつてはいつでもどこにでも軍隊を投入して世界の警察官としてふるまっている。

アメリカ憲法が成立した時代から時を経て、やがて、国際社会は、戦争の自由を否定、戦争や武力行使を認めない方向へと進む。第一次世界大戦後の、国際連盟の設立、ロカルノ条約、パリ不戦条約、これらはいずれも不徹底であったが、その方向を示しており、戦争のない平和な国際社会を築くという人類の悲願達成への巨大な歩みであった。

それでも日独伊三国の暴走をおさえることはできず、第二次世界大戦が引き起こされてしまった。これら三国と対峙し、共に戦った連合国の中から、その痛切な反省の上に立って、きたるべき戦後の国際社会において、みたび世界大戦の惨禍に見舞われないためのさらに徹底した平和維持の体制を模索する動きが始まったのは当然のことであった。

その到達点は、一九四四年八月～一〇月、ワシントン郊外ダンバートン・オークス邸において行われた米英ソ中四大国の会談とその結果をまとめた提案文書であった。このダンバートン・オークス提案によると、戦後の国際社会においては、国ごとの戦争や武力行使を一切否定し、平和の確保を、国際社会が圧倒的多数を結集した包括的国際機構に委ねることを確認している。

しかし、戦争の終末期に、連合国の中心メンバーの中に深刻な亀裂が生じてしまった。その亀裂の最も重要な要因は当時の国際社会におけるオピニオン・リーダーたるアメリカが、包括的な国際機構による平和から大国の軍事力によ

る平和へと後戻りを始めたことであつたと言ってよい。

かくして国連は、このような前進と後退を反映する矛盾した憲章を採択してしまうことになった。戦争と武力行使は違法、しかし個別のもしくは集団的自衛権の行使は加盟国の固有の権利であると。

第二次世界大戦後に成立したイタリア、ドイツ、韓国、フランスなどの憲法では、侵略戦争は否定するが自衛のための戦争や武力行使を認めている。国連憲章と同じ立場だ。これに対し、日本国憲法は、全ての戦争、全ての武力行使を否定し、平和の確保を諸国民の公正と信義に委ねることにしている。これは人類の最も前進した時点における「戦争と平和」の思想を表していると言ってよい。

さて、日米同盟という言葉がはじめて公式に用いられたのは、一九八一年五月の鈴木（善幸）・レーガン首脳会談後の日米共同声明であつた。曰く、「日米両国間の同盟関係は、民主主義及び自由という両国が共有する価値の上に築かれている」と。このとき鈴木首相は、記者の質問に答えて、同盟という言葉に軍事的意味はないと釈明をした。日本国憲法をそれなりに理解していた鈴木首相はそう釈明するほかなかつたのであろう。しかし、この釈明は、スッタモンダの大騒ぎに発展、時の伊東正義外務大臣は、辞任をしてしまった。

思えばはる遠くに来たものだ。今では、安倍政権の下で、日米同盟は、自衛隊を米軍に組み込む形の日米軍事一体化路線をひた走っている。

軍事力による「平和」という憲法をもつアメリカと、非軍事による平和という憲法をもつ日本との奇妙なこの軍事一体化、この不可解な現実を前に、私たちは拱手傍観してはいけない。米朝首脳会談を経て、北東アジアの安全保障環境が大きく変わろうとしている今、私たちがなすべきことは、我が国の根本規範である日本国憲法に照らして現実を変革することである。

本稿は、前篇、後篇の二本立てとし、前篇は『外国軍隊の撤退を求めた明治政府』、後篇は『不平等条約改正を求めた明治政府』のタイトルで、いずれも明治政府の現実変革の試みを紹介し、私たちの直面する今日の問題に投射してみようと思う。

前篇 外国軍隊の撤退を求めた明治政府

はじめに・・・ことのおこり

幕末から明治の初めにかけて、我が国に外国軍隊が駐留していたことをご存知であろうか。横浜に英仏駐屯軍が駐留していたのである。

英仏駐屯軍のことのおこりをたどってみよう。

安政五年という西暦では一八五八年になるが、この年、幕府は、米英仏蘭露とあいついで通商条約を締結し、一八六九年六月から横浜、長崎、箱（函）を開港した。いよいよ我が国は、西洋列強と本格的に外交・通商を切り結ぶこととなった。

しかし、これに孝明天皇と尊王攘夷派の少壮公卿・脱藩志向の横行武士らが激しく反発、世はまさに幕末激動の時代へと急転して行く。

この激動の時代を、幕府は、後に安政の大獄と呼ばれることとなった強権政治で乗り切ろうとする。これに対して、尊王攘夷派は、テロルを以て応酬した。

一八五九年以来、外国人や外国施設に対してもテロルの嵐が吹き荒れた。ざっとあげると以下の如くである。

- 一八五九年 八月 ロシア軍艦の士官と水兵が殺害される（横浜）
- 一一月 フランス公使館の中国人使用人が殺害される（横浜）
- 一八六〇年 一月 イギリス公使館で日本人通訳官が殺害される（江戸）
- 二月 オランダ商船の船長ら二名が殺害される（横浜）
- 一〇月 フランス公使館で公使使用人が襲われ、重傷を負う（江戸）
- 一八六一年 一月 アメリカ公使館書記官ヒュースケンが殺害される（江戸）
- 五月 イギリス公使館襲撃事件（江戸）
- 一八六二年 五月 イギリス公使館で、護衛兵ら二名が殺害される（江戸）
- 九月 いわゆる生麦事件発生。イギリス商人三名が斬られ、一名死亡、二名重傷（神奈川）
- 一八六三年 一月 品川御殿山に新築中で、竣工を目前に控えたイギリス公使

館が焼き討ちされ、全焼（江戸。この実行犯には、高杉晋作、井上聞多・馨、伊藤俊輔・博文らが名を連ねていた。）

これらの頻発するテロルによって横浜の外国人居留地に住む外国人は、不安な日々を送っていた。

その頂点に達するのが、孝明天皇が将軍家茂に迫って約束させた攘夷実行の期日である一八六三年六月二五日のことであった。

幕府は、その前日、英仏米蘭などの諸国の公使に次のような通告をした。通例、これを横浜鎖港令と称しているようであるが、文面上は、横浜一港の閉鎖にとどまらず、全面的な鎖港、即ち外国人追放令のようである。

「今本邦の外国と交通するはすこぶる国内の輿情にもとるを以て、更に諸港をとどし居留の外人を引き上げしめんとす。この旨朝廷より将軍へ命ぜられ、将軍余に命じてこれを貴下らに告げしむ。請うこれを領せよ。云々」（文久三亥年五月九日 小笠原図書頭）

この通告文を読んで激怒した各国公使は、幕府に対し、これは宣戦布告にも等しい、と激しく抗議した。あまりの恐ろしい剣幕にたじろいだ幕府側要人は、これを実行するつもりはない、ミカドの真意に出たものではないので必ず撤回されるだろうなどと弁明に努め、その場を糊塗しようとした。

しかし、追い打ちをかけるように、六月二五日に、長州藩が、下関海峡を通航していたアメリカ商船ベンブロック号を砲撃したとの報が入ってきた。

一 駐留を認めた幕府

時あたかも、前年のイギリス公使館護衛兵殺害事件と生麦事件に関して、イギリス側から幕府側に出された賠償と容疑者への厳正処罰要求によって、戦争が始まるとの風説が流布し、横浜の外国人居留地は上を下への大騒ぎとなっていた。

イギリス代理公使ニールが、本国外務大臣の訓令に従い、幕府に要求書を提出したのは一八六三年二月。その要求は以下のとおりであった。

- ① イギリス公使館護衛兵殺害事件の被害者遺族に対する賠償金として一万ポンド（四万ドル≒四万両）を支払え。
- ② 生麦事件の発生を許したことに公式の謝罪をし、懲罰金として一〇万ポンドを支払え。

ド（四〇万ドル）を支払え。

- ③ 薩摩藩は、生麦事件の犯人を、一名ないし数名のイギリス海軍士官の立ち会いの下に処刑し、遺族及び関係者への賠償金として二万五〇〇〇ポンド（一〇万ドル）を支払え。

本国外務大臣の訓令には、幕府がこの要求に応じない場合には、香港を拠点とするイギリス極東艦隊司令官に要請し、その最も適切と考える手段をとることとされていた。

戦争が勃発するとの風説が流布するのは当然のことであった。実際、間もなく薩摩という遠方の地ではあるが薩英戦争が始まるし、翌年にはイギリス公使オールコックの主導のもとに、英仏米蘭四カ国連合艦隊による下関攻撃が断行されている。

外国人居留地近傍からは日本人商人らが逃げ出し、外国人居留地では日本人使用人が逃げ出すという事態になって、同年五月になると、フランス人が日本人をピストルで撃つという事件、アメリカ人が日本人に襲われるという事件が相次いで起こる。幕府側は、イギリス側の交渉にとどまらず、外国人居留民（当時の横浜外国人居地に住む外国人は、イギリス人九一名、アメリカ人七〇名、オランダ人三〇名、フランス人一八名、プロシア人一三名、ポルトガル人六名、総計二二八名であったという。）の安全確保の措置を求める英仏を代表とする諸国外交団への対応も迫られた。勿論、外国人居留地を警護する部隊によって警戒・巡邏活動を行ってはいたが、それも万全とはいえない状況であった。

そこに来ての攘夷実行である。幕府は形だけで外国人追放令で時間稼ぎをしようとしたが、長州藩による外国船砲撃の暴挙があり、ことここ至って、いよいよのつびきならない状況となる。幕府側は、同年七月三日、交渉責任者である若年寄酒井飛騨守忠毗（ただます）名義の次の書簡を英仏両国公使に交付した。

「書翰を以て申し入れ候。しからば方今、我が邦、人心不折り合いにつき、当分横浜おもて居留身辺警衛の儀は、内儀の上、足下の見込みに応じぬる趣、神奈川奉行より承知せり。右は余においても同意。足下の斡旋を待つ。」

要するに外国人居留地の警護には責任が持てないので、あなた方にて適宜対処されたしと言うのである。

それではいたしかたなしということで、イギリス、フランス両国は、自ら、横浜に軍隊を駐留させることとなった。それが英仏駐屯軍であり、イギリスは第九連隊第二大隊並びに砲兵及び工兵の分遣隊の兵士らおよそ一七〇〇名、フランスは海兵隊の兵士らおよそ二五〇名～五〇〇名であったという。

参考：近現代史研究者石塚裕道の研究によると、横浜山手外国人居留地内に、トワンテ山と呼ばれる一画とフランス山と呼ばれる一画があり、前者にイギリス駐屯軍が、後者にフランス駐屯軍が駐留したとのことである。

また石塚によると、英仏駐屯軍の駐留状況は以下のとおりであったということである（もともと中国や本国の情勢変化に応じて、駐屯軍には変動があり、また異動や交代があるので、おおまかな目安程度の意味しかないと見るべきである。）

一八六三年 フランス駐留開始 二五〇名
一八六四年 イギリス約一七〇〇名、フランス約五〇〇名
一八六五年 イギリス約一五〇〇名、フランス約七〇〇名
一八六六年 イギリス約三六〇名、フランス約八〇〇名
一八六七年 イギリス同上、フランス約五四〇名
一八六八年 イギリス約六八〇名、フランス約二〇〇名
一八六九年 同上
一八七〇年 イギリス同上、フランス約三五〇名
一八七一年 イギリス約三〇〇名、フランス約六八〇名
一八七二年 イギリス同上、フランス約二五〇名
一八七三年 イギリス同上、フランス二〇〇名
一八七四年 同上
一八七五年 イギリス約二七〇名、フランス約一〇〇名・・・撤退完了

二 岩倉具視の談判

時移り、大政奉還、王政復古のクーデターと戊辰戦争を徳川政権二五〇年に終止符を打って、我が国が維新変革に歩み出したころの一八六九年四月二七日、岩倉具視が、イギリス公使ハリー・パークスのもとを訪れた。

パークスは、一八六五年九月、兵庫港外に英仏米蘭四ヶ国連合艦隊を集結させて、極端な排外主義にこりかたまり、安政の通商条約を認めず、兵庫・大阪

の開港・開市に待ったをかけていた孝明天皇に圧力かけて屈服させるなど、偉大な大英帝国の砲艦・強面外交の申し子であり、本国外務省の訓令に従い、討幕、幕府のいずれにも肩入れしない中立外交を続けてきたが、他面ではアーネスト・サトウなど優秀なスタッフの類稀なる情報収集力に依拠し、中立を標榜しつつも、薩長両藩を中心とする討幕派による動乱收拾に期待をかける心情的討幕派でもあった。

一方の岩倉は、王政復古のクーデターの立役者、一八六九年一月三日(慶応三年一二月九日)朝、総裁、議定、参与からなる新たな統治体制の下で開かれた小御所会議の場で、土佐藩前藩主・山内容堂の「幼沖の(幼い)天子を擁して権柄を盗もうとするもの」との激しい抗議を、「御前であるぞ」一喝して沈黙させ、徳川慶喜に対する内大臣辞任と領地返還(「辞官納地」)の命令を決定させた人物で、文字通り明治維新の牽引車となったことは周知のとおりである。

因みにパークスは、本国外務省に、岩倉のことを「あきらかに彼はたいへんな能力の持ち主である。」と報告している。相当な人物であったのだろう。

もっともこの日の会談は、岩倉は輔相(首相)を辞して、一時、政府から離れていた頃のもので、パークスも岩倉も、お互い、心を割って話し合ったようである。とは言え、岩倉の発言は、当時の政府の意向を示すものと考えてよいだろう。

注：この会談が行われる少し前、一八六九年初めころ、岩倉は三条実美に対し、英仏駐屯軍の駐留、治外法権を、「皇国の恥辱甚だしきもの」とする書簡を送っている。またその頃、公議所において英仏駐屯軍問題が論議されている。

話は、期せずして外国軍隊の撤退問題に及んだ。

当時、上述の英仏駐屯軍は、イギリスが第一〇連隊第一大隊・砲兵及び工兵の分遣隊の兵士およそ六八〇名、フランスが海兵隊の兵士およそ二〇〇名であった。

このやりとりは、実に興味深いので、パークスが本国外務省に送った会議録(抜粋)で見ておくこととする。

岩倉 わが国には「一寸の虫にも五分の魂」という諺がある。……あなたはわれわれに向かって、実力の行使を云々するべきではない。わが国土は小さく、国民の数は少ない。しかし、わが国は威嚇に屈しはしないであろう。たとえ力は弱くとも、抵抗するであろう。実力の行使をほのめかすことは、いたずらに

敵意をそそののみである。先進諸国は、われわれに忠告をあたえ、われわれを説得することにつとめるべきである。……」

(中略)

パークス われわれは威嚇の手段として日本に軍隊を駐留させておこうとしているのでは決してない。それどころか、日本の状態がそれを許すようになり次第、速やかに撤兵したいと考えている。現に数日前、わたしは「首相」(輔相三条実美)にたいして、われわれが日本に兵力を駐屯させるという犠牲を忍ばねばならないのは、じつに不当なことだと、不平を述べたばかりである。

岩倉 ……本来、日本に外国軍隊が存在すべきではない。御門(ミカド)が条約を承認されたのだから、その遵守に関して、すべての国民は御門(ミカド)の意志に従うべきである。外国軍隊の存在は、われわれにとって不名誉なことである。何か難事が起こるたびに、われわれが外国軍隊によって粉砕される、というようなことを耳にするのは実に苦痛である。愛国者はそのような言葉を聞くのを唾棄する。このような言葉を聞くくらいなら、むしろこの島に一本の緑の木でも残っているかぎり、戦いを続けようとする人間がいくらでもいる。……

パークス ……この国に着任して以来4年になるが、その間、わたしはイギリス軍隊が撤退する日の来るのを待望してきた。そしてわたしの在任中にその日が来ることを希望している。……

岩倉 外国軍隊の撤退が行われるべきであることは、疑いを容れない。

(中略)

パークス イギリス軍隊の撤退は、あなたがた次第である。つまり御門(ミカド)の政府がイギリス人の安全を確保することができるようになれば、イギリスは撤兵するであろう。それゆえ撤兵の時期を決定するのは、あなたがたであるといえる。

岩倉 イギリス軍隊の駐屯は、まぎれもなくわが国にとって不名誉なことである。外国人を保護するのは、日本政府にとって恥ずべきことだとされた時代が、かつてあった。そういう時代はもはや過ぎ去った。

岩倉の論は、実に堂々たるものである。一方のパークスはどうかというと、ひたすら逃げの手を打ち、「われわれが日本に兵力を駐屯させるという犠牲を忍ばねばならないのは、じつに不当なことだ」などと威迫している。まるで今日の某超大国の大統領のようではないか。

この話にはさらに後日談がある。

三 撤退

上に挙げたパークス・岩倉会談は、日本側は議事録を残していないのでパークスが本国外務省に送った報告文書に添付された会談録でうかがうほかない。これだけを読むと、パークスは、一応、紳士の言葉で対応しているようである。だが、実際は、怒髪天を衝く勢いであつたろうことは、「応接のたびごとに怒罵愚弄の甚だしく、如何に鉄面皮無識の宗城にても堪え忍びがたし」と、外国官知事（外務大臣）伊達宗城がその直後の五月一日付岩倉宛て書簡で漏らした泣き言を読めば、おおよそ察しがつくであろう。

とにもかくにもイギリス軍撤退の言質をとった岩倉は、「日本の開国はまさに今日から始まる」と意気盛んであつた。

パークスは、それでも一気に撤退を決断したわけではない。パークスが動いたのはそれから九ヶ月後のこと、まずは部分的撤退であつた。一八七〇年二月に本国外務大臣に、当時駐屯していた第一〇連隊第一大隊と砲兵・工兵の分遣隊およそ六八〇名に代えて、二五〇名ないし三〇〇名の海兵隊を新規に駐屯させるという具申をしたのであつた。曰く、「毎日何が起きるか、だれにも予言できない日本のような激変しやすい国の場合、軍隊を一時に、且つその全員を撤退させるのは危険なことだと思ふ。」と。

かくしてパークスの具申が本国政府に採用され、日本側には事前通告なしで現駐屯部隊およそ六八〇名が横浜を去り、入れ替わりにおよそ三〇〇名の海兵隊が横浜に上陸したのは一八七一年六月末のことであつた。

なお、このときフランス公使は、およそ三〇〇名の海兵隊に代えて、歩兵二中隊、およそ二〇〇名に縮小する方針を表明した（一時的に両者が併存し、あるいは普仏戦争や内乱の影響で、実際の兵員数は混乱している。）。

注：親幕派として勇名をはせたフランス公使・レオン・ロッシュは一八六〇年六月に更迭され、マキシミアン・ウトレイに交代している。岩倉は、当然、ウトレイにも同様の要求をしていると思われるが、記録は見当たらない。記録上は、一八七〇年10月、外務卿沢宣嘉が、撤退要求をしたが、これに対し、ウトレイは、普仏戦争により本国が混乱状態にあることを理由に、回答猶予を求めたというやりとりが残されている。

この頃のわが明治政府の動きを、ワンポイントで語ると以下のとおりである。

岩倉が、郷里にあって自藩の経営にいそしんでいた西郷隆盛、板垣退助を説き伏せ、中央政府に復帰させたのは、一八七一年三月（明治四年一月）のことであった。これで王政復古のクーデター、戊辰戦争を闘い抜いた面々が、再び政府に顔をそろえることとなった。

同年四月から七月（明治四年二月から六月）にかけて、鹿児島、山口、高知の各藩は、それぞれ申し合わせの上、政府に藩兵を提供して、公称一万名からなる帝国陸軍(親兵)が組織された。

この力をバックにして、同年八月二九日(明治四年七月一四日)、廃藩置県が一気に断行された。

かくして、わが国は、ようやくにして各藩分立体制に終止符を打ち、中央集権国家体制へと変貌を遂げることができた。

さて外国軍隊撤退問題のその後を見てみよう。

パークスは、上記部分撤退の段取りをつけた後、おおよそ五年に一度、一年程度の賜暇が与えられるというイギリス外務省の規則に従い、一八七一年四月、賜暇をとり、イギリスに帰国した。しかし、そのイギリスにおいて、岩倉から、この問題をむしかえされることになるのである。

岩倉を全権大使とする米欧遣外使節団が、横浜を出港したのは、その八ヶ月後、同年一二月二三日のことであった。使節団の主たる目的は、友好・親善関係を深め、先進諸国の制度・文物に係る見聞を広めることであったが、安政の通商条約の交渉開始期限をまぢかに控えて、各国の考え方を聞き、意見を取り交わすことも従たる目的に含まれていた。

使節団が、イギリスに入国したのは、その前の訪問国アメリカで少し手間取ったため、翌一八七二年七月三日のこと、ロンドンに到着したのは同年八月一七日ことで、おりあしくイギリス要人は、のきなみ夏休みに入ってしまった

た。

ようやく岩倉とグランヴィル外務大臣との会談が実現したのは同年一月二二日、それを皮切りに、同月二七日、翌一二月六日と三回行われ、いずれにもパークスが陪席した。

その第2回会談の最後に、グランヴィルから「そのほかにお話しがありますか」と促されて、岩倉は、横浜駐屯軍の撤退要求を持ち出した。グランヴィルは面喰ったのか、「熟考の上お答えします。」と即答を避けた。そして第三回会談で、グランヴィルは、間もなく帰任することになるパークスの現地からの報告を受け取るまでは、撤兵の期日について確たることは言えないと逃げの手を打った。しかし、これで引き下がる岩倉ではない。日本側の会談記録によると以下の問答が行われている。

岩倉 ……(英国は諸外国の手本となるべき国だと持ちあげて) 然るにかような英国政府にて、なおご不安のところより兵隊を今もって御引上げこれなきは、日本の人民をして開化の運びに進ましむの手段これなし。拙者どもにおいては深くこれを残念に存じそうろう。

グランヴィル 至極ごもつともそうらえども、とうてい公使の実報得そうろう上ならでは、解兵の儀はかり難くそうろう。

(このあと五分に及ぶ重苦しい沈黙)

岩倉 右のご挨拶にてはせんかたこれなくそうろう。

パークスは、この会談のあと、自らの感想を交えたメモランダムを作成してグランヴィルに提出しているが、その中で「日本へ帰任後、海兵隊の撤退を本国政府に勧告できるような状態の存在を報告できる希望なしとしない。」と述べている。さすがに心を動かされたのであろう。

岩倉の粘り、迫力、不羈独立へ執念。外国軍隊の駐留を認めているようでは独立国とは言えないのだ。

大急ぎで、英仏駐屯軍のその後を見ておこう。一八七三年一月に、フランス公使ウトレイとパークスとが撤退問題について協議している。ウトレイが近く撤兵予定と告げたので、パークスも撤兵を決断し、本国外務省に、現駐屯軍

の交代時期が一八七四年春に来るので、そのときに撤兵することを具申して、その承認を得た。

もっとも一八七四年二月に佐賀の乱、同年五月台湾出兵など不穏な情勢が続いたことが原因で、それは遅らされ、英仏駐屯軍の撤兵が完了したのは一八七五年三月二日となった。

四 今日における外国軍隊の問題

(一) 在日米軍の実情

まず、日本に駐留する米軍の現状について、客観的なデータをあげておこう。

(米軍基地)

米軍現在、「日米地位協定」に基づき、米軍の使用に供されている施設及び区域（以下「米軍基地」）は、以下のように分類できる。

- A 「日米地位協定」二―一―(a)に基づいて米軍が管理し、米軍が専用に利用しているもの
- B 「日米地位協定」二―四―(a)に基づいて米軍が管理し、米軍が使用していないときには自衛隊も共同使用をするもの
- C 「日米地位協定」二―四―(b)に基づいて、日本政府が管理し、米軍が一定条件の下に一時的に利用可能なもの

これら米軍基地は、二〇一七年一月一日現在で、全国七八ヶ所、その総面積は二六三・六平方キロ（東京都の面積の約一二％、大阪府の面積の約一四％に相当）に及び、その約七一％は、国土面積の〇・六％を占めるに過ぎない沖縄に、集中している（梅林宏道『在日米軍 変貌する日米安保体制』岩波新書）。

(兵員数)

防衛ハンドブック平成二六年度版（朝雲新聞社）によると、二〇一三年一月三十一日現在の兵員数は以下のとおりである（括弧内は、沖縄配備の兵員数で、沖縄県公表資料による、二〇一四年三月三十一日現在のものである。）。

合計 五万〇三七四人 （二万六八八三人）

陸軍	二三一六人	(一五四七人)
海軍	一万九六八八人	(三一九九人)
空軍	一万二三五四人	(六七七二人)
海兵隊	一万五九八三人	(一万五三六五人)

(在日米軍関係経費)

防衛省は、一九七〇年代から在日米軍の駐留を円滑かつ安定的にするための施策として、財政事情など十分配慮しつつ、わが国が駐留経費を自主的に負担してきた説明している。いわゆる「思いやり予算」なる珍名で始められた経緯を説明しているのであるが、実際には、一九七一年六月の沖縄返還協定に関わる密約の延長戦上で、アメリカがわが国に対し、駐留経費の肩代わりを求め、一九七八年度から、負担をするようになったものであった。「思いやり予算」は、一九八七年度からは「地位協定第二四条についての特別協定」という法的枠組みが用意され、施設整備費、基地従業員労務費、光熱水料等から訓練移転費、米軍再編関係費などにその範囲が拡大されている。これを「受け入れ国支援」と呼んでいるがこれまた妙な呼称である。

二〇一八年度予算では、これらを含む在日米軍関係費は総額六〇〇一億円となっている（防衛省ホームページ）。少し時期は古いが、二〇〇四年に公表されたアメリカ国防総省「受け入れ国支援」報告書によると、総額に占める日本側負担率は七四・五%とされている。至れり尽くせりとはこういうことを言うのであろう。私たちは、アメリカ国防総省が次のように総括していたことを強く記憶にとどめておくべきである。

「日本は、他の同盟国に比較してずば抜けて多額の受け入れ国支援をしている。一九九〇年会計年度の場合、三三億ドル以上になる。日本の高額支援のおかげで、米軍を配備するのに、日本は米国内も含めて世界でもっとも安上がり場所になっている。」（「アジア太平洋戦略の枠組み」一九九二年七月アメリカ国防総省／梅林前掲書）

(二) 在日米軍の役割

ところでこのような在日米軍は、一体どのような役割を果たしているのだろうか。

一八五一年九月八日、サンフランシスコ講和条約と同時に調印された「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」（旧安保条約）では、在日米軍は、極東における国際の平和と安全の維持に寄与すること、即ちアメリカの安全確保と、日本における内乱、騒じょうの鎮圧するために使用することとされていた（第一条）。

一九六〇年一月一九日調印された「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」（新安保条約）では、日本の安全と極東における国際の平和及び安全の維持に寄与すること、即ち日本の防衛と極東におけるアメリカの安全確保のために使用することが定められている（第五条、第六条）。旧安保条約と比べると、新安保条約は、日本の防衛も在日米軍の役割の一つとしてひとまず明記されていることがわかる。そのためにこそ当時の岸信介首相ら日本の保守派が、連日、国会に押し掛ける怒涛の如きデモを前にして、自衛隊の治安出動を検討しつつ、議院内に警察官導入をし、野党議員を実力排除してまで単独採決をし、安保条約改訂を強行したのであった。しかし、これは単なる謳い文句に過ぎなかった。

その後、冷戦時代には、在日米軍は、対ソ・対中抑止戦略の要として役割を果たし、ベトナム侵略戦争においてその真価を如何なく発揮した。

さらに、冷戦終結後には、在日米軍は、世界の警察官アメリカの世界戦略の支柱となり、中東紛争への介入と対テロ戦争遂行に、めざましい活躍ぶりを示している。ついでに言えば自衛隊は、次第にそれに組み込まれ、在日米軍と一体化する方向に進んだ。このことをなぞるように、日米間の合意がなされ、国内法の整備がなされてきたことは近々この二〇年来の外交史をたどると一目瞭然である。本稿でその詳細を論じる紙幅はないが、ざっと見ておこう。

一九九六年 四月 橋本・クリントン会談後に出された「日米安保共同宣言」により、日米安保体制を、アジア・太平洋地域の安全保障と世界的規模での協力体制の基礎・土台と新安保条約の規定を逸脱する内容で再定義（一九九七年「新ガイドライン」と一九九九年周辺事態法により具体化）。

二〇〇五年一〇月 日米戦略協議（日本側外務・防衛のトップとアメリカ側国務長官、国防長官により構成）報告書「日米同盟—未来のための転換と再編」において、「日米安保共同宣言」ではややあいまいであった政界的規模での協力体制を、安全保障環境の改善、即ち軍事における協力体制と明確化し、政

府・軍レベルの一体化、弾道ミサイル（BMD）における協力体制、共同演習のあり方の転換により日米同盟を強化し、あわせて、軍事機密情報の保護などを謳った。

その後、二〇一二年一二月、第二次安倍政権誕生後、特定秘密保護法、七・一集団的自衛権容認閣議決定、二〇一五年新ガイドライン、安保法制制定に至る経緯は、「日米同盟—未来のための転換と再編」の具体化である。

かくして海兵隊は言うに及ばず、原子力空母とミサイル巡洋艦などからなる空母打撃群や海兵隊と一体となって運用される水陸両用戦隊及び原子力潜水艦部隊を主体とする海軍も、航続距離の長い戦闘機や爆撃機と空中給油機や空中警戒管などを備えた空軍も、さらにはベトナム戦争時代にグリーンベレーと呼ばれて恐れられた特殊部隊とミサイル部隊を主体とする陸軍の戦闘部隊も、在日米軍は、いつでも、世界のどこにでも投射できるように編制と練成がなされているのである。

（三）何故在日米軍は「在日」でなければならぬのであろうか

国防総省の資料によると二〇一五年九月末現在のアメリカの総兵力は、陸軍約四九万人強、海軍約三三万人弱、海兵隊一八万人強、空軍三十一万人強、総計一三一万人強で、太平洋軍、欧州軍、中央軍、北アフリカ軍、北方軍、南方軍など九つの統合軍に区分されている。その中でも最大のものが太平洋軍で、在日米軍もこれに属している。これらの兵力は、アメリカ本土を中心とし、世界各地に配置された基地群を、まるでハスの葉の上を跳ぶカエルのように、移動して、世界の紛争に備えている。これを「ハスの葉戦略」（リリー・パッド・ストラテジー）を呼ぶそうである。今日の世界は狭い。ましてアメリカが今日保有する航空機、艦船、ミサイル、通信・情報網とハイテク技術をもってすれば、世界のどこにしようとハスの葉を跳びかき、紛争に対応することができる。カエルにとっては、紛争地点の近くに居なければならない理由はなく、またどこか一つのハスの葉を拠点とすることに固執しなければならない必然性もないのである。

在日米軍もハスの葉の上を跳んで移動するカエルであり、前述の如く、世界の紛争地点に跳び込むことが予定されている。してみると在日米軍が、「在日」でなければならぬ理由を、軍事的合理性の観点からは説明できない。

今日、在日米軍が、「在日」たるの所以は、さまざまな理屈で粉飾がなされているものの、つまるところは①いつでも、どこでも、期限の定めもなく、使用目的・条件も限定しないで、基地が提供され、我が国の法的規制を受けず、行政的介入も受けずに基地使用ができ、かつ軍人・軍属及びその家族に特権的地位が保障されていること（この法的枠組みについては後篇で述べることにする。）、②前述のとおり手厚い「受け入れ国支援」によりランニングコストが最も安上がりであり、かつ代替施設を確保しようとするれば巨額の費用を要すること、即ちこの野放図な法的、経済的地位にその要諦があるのである。

五 まとめ

外国軍隊が常時駐留している国家は独立国家たるの資格に疑いがある。そのことを直視し、明治初年、往時の覇権国家イギリスに対し、呱呱の声をあげたばかりの明治政府は、「日本に外国軍隊が存在すべきではない。」「外国軍隊の存在は、われわれにとって不名誉なことである。」「外国軍隊の撤退が行われるべきであることは、疑いを容れない。」と堂々たる主張を行い、英仏駐屯軍の撤退を迫った。

一方、国内総生産（GDP）世界第三位を誇るほどに高度に経済的発展を遂げた現代日本における自民党政府は、野放図な法的、経済低地位を保障し、拝み倒すようにして米軍を我が国に留めている。しかも既に見たようにその在日米軍とは、決して我が国の防衛を眼目として存在しているのではなく、アメリカの世界戦略の一歯車に過ぎない。

私たちは、そろそろ在日米軍の撤退を求める時期に差し掛かっているのではないだろうか。

後篇 不平等条約改正を求めた明治政府

はじめに

後に内閣総理大臣を二度務め、明治末期から大正にかけて元老として権勢を振るった松方正義は、不惑の歳を迎えたころ、大蔵省において租税頭（そぜいのかみ。税制の調査・企画・立案等をする部門の長。現在で言えば主税局長に相当する。）を務めていた。その松方が、大蔵卿大隈重信の提出した意見書（一八七四年四月二五日付の「税則改定建議」）の中に、次の記述がある。

（交際条約貿易規則と混淆別なく・・・）空（むな）しく自主独立の虚名を擁し其実（そのじつ）附庸隷属に異ならず 豈可嘆（あになげくべく）の至（いたり）にあらずや

（現在の通商修好条約は・・・）自主独立は虚名であって、実際には隷属である。嘆かずにはおられない。こう嘆いているのである。これは松方個人のものにとどまらず、この時代の明治政府全体が共有していた嘆きであったことは疑いない。明治政府は、その嘆きの源を取り除くために果敢にチャレンジした。

本稿ではその概要を述べたあと、現代の私たちが抱えている同種の問題に論を進めることとする。

一 不平等条約

幕府が結んだ諸条約の承継

「朕は大日本天皇にして同盟列藩の主たり、此誥を承くべき諸外国帝王と其臣民とに対し祝辞を宣ふ。朕將軍の権を朕に帰さんことを許可し、列藩會議を興し、汝に告ぐる事左の如し。

第一、朕国政を委任せる將軍職を廢するなり。

第二、大日本の總政治は内外の事、共に同盟列藩の會議を経て後、有司の奏する所を以て朕之を決すべし。

第三、條約は大君の名を以て結ぶといへども以降朕が名に換ふべし。是が為に朕が有司に命じ、外国の有司と応接せしめん。其未定の間は旧の條約に従ふべし」

注：「此誥」・・・「このこう」と読む。「誥」とは王命のことである。

一八六八年一月三日朝、岩倉具視、西郷隆盛、大久保利通らの画策で、踐祚（せんそ）から一年も経過せず、齡一五歳にようやく達した天皇の名のもとに、新政権の樹立と天皇親政を謳い、摂政・関白・將軍を廢して總裁、議定及び参与（あわせて「三職」という。）からなる統治体制をしくとの宣言が発せられた。いわゆる「王政復古の重大令」である。

同日、小御所で行われた三職會議（このときの會議を「小御所會議」と呼んでいる。）において、紛糾はあったものの最後は反対派も屈服し、徳川慶喜に対し、内大臣の官職及び領地を返上すること（これを「辞官納地」と呼んでいる。）を命ずることが決せられた。権力を完全に掌握するまで、まだ幾多のハードルを乗り越えなければならなかったが、この時点で、事実上、明治政府が成立したとみなされる。

注：小御所とは京都御所内の殿舎の一つ。紫宸殿の東北にある書院造りの建物。一九五四年に焼失した。

明治政府は、慶喜を支持する諸藩の動きを封じ、諸外国から正当政権として承認を得るべく、同月一日、諸外国に宛て、一片の詔書を発した。冒頭に掲げたのは、その詔書に書かれた通告文である。

明治政府が上記の如く「**條約は大君の名を以て結ぶといへども以降朕が名に換ふべし**」と幕府が結んだ幕末の諸條約を承継することを諸外国に通告したのは、幕府に代わる正当政権であることを主張する以上やむを得ないことであった。

負の遺産

明治政府が承継した諸條約の主たるものは、一連の通商修好條約である。

一八五八年六月、先陣を切ったアメリカに強要され、締結に至らしめられると、幕府は、雪崩をうつように、オランダ、ロシア、イギリス、フランス、ポルトガル、プロイセン（後にドイツ）、スイス、ベルギー、イタリア、デンマークと、横並びの内容の条約を締結した。

明治政府となった直後にも、スウェーデン・ノルウェー、スペイン、オーストリア・ハンガリー、ハワイ、ペルーとも同様の条約を締結しているが、これらは既に諸条約を承継することを宣言している明治政府には、要求がなされれば締結するほかはなかったのである。

これらの通商修好条約では、以下の如き取り極めがなされていた。

- ・ **開港・開市**・・・神奈川（横浜）、函館、新潟、兵庫（神戸）を開港、江戸（東京）、大阪を開市し、締約当事国たる外国の人民の自由な貿易通商を認める。
- ・ **居留地制度**・・・開港、開市された所に外国人居留地なる区画を設定する。締約当事国たる外国の人民はこの区画内での居住・営業が認められる。居留地には日本の統治権は及ばない。
ただし外国人の遊歩・旅行は、居留地の周囲一〇里（二五マイル）の範囲内に限定される。
- ・ **法権の制限**・・・締約当事国たる外国の人民が犯した犯罪は、当該国の領事による裁判で当該国の法令に従い処罰される。締約当事国たる外国の人民を相手方とする請求権に関する訴えは、当該国の領事による裁判の管轄とする。締約当事国たる外国の人民が、条約及び附属の貿易規則・税則に違反した場合は、日本官憲より当該国の領事に訴える。
- ・ **税権の制限**・・・輸出入物品に課する関税の率は、締約当事国両者の協定による。また外国船の出入港に課する税は、トン税（船のトン数に応じて増減する）ではなく、入出港ごとに固定された額が課された。
- ・ **無条件最恵国待遇**・・・ある締約当事国たる外国以外の外国に賦与した特権及び利益は、他の締約当事国にも無条件で適用される。
- ・ **期限の定め**・・・特に定めない。ただし一八七二年七月一日以後は、一年の予告期間を設けて改正協議に入ることができる。

こうした条項、とりわけ治外法権及び税権の制限（関税自主権の否定と出入港税の制約）の条項は、我が国の主権を侵害し、一方的に我が国に不利益を課するものであった。故に、これら一連の通商修好条約は、不平等条約という名称をもって呼びならわされている。

不利益の一端

主権侵害という観念的な側面はさておき、我が国及び国民への不利益はどのような具合に顕現したのであろうか。その一端を見ておくこととする。

(法権の制限に関して)

領事によってなされる裁判（これを領事裁判という。）は、民事事件、刑事事件とも常に当該国の外国人に有利な判断がなされた。また民事事件の裁判でその裁判結果に不服のある日本人原告が、上訴して争おうとしても、国内で上訴を受理する機関はなく、上訴の道が事実上閉ざされていた。

その上、行政上の目的（公共の秩序維持、公衆衛生、不公正もしくは不正な取引防止、風紀の乱れや迷惑行為の抑制、港湾等公共施設におけるルール設定、課税と税の徴収など）のために発布される法令に罰則条項をもうけても、領事裁判では当該法令自体が適用されないため、外国人にはこれら行政法令を守らせることができなかった。

これを治外法権と呼んでいるのであるが、その具体的事例として、イギリス人の一三歳にみたない日本人少女に対する強制性交について、イギリスの領事裁判で、禁固六月にしか課されなかった事件をはじめ、日本人に対する生命・身体を侵害する犯罪が適切に処罰されなかった事例、禁止された有害物害・危険物を輸入販売した事例、コレラ禍のさ中に検疫に応じないで入港上陸した事例、居留地において日本酒を製造し、安価に販売した事例、外国貿易においてさまざまな不正を用いて日本人商人に損害を与えた事例など、多数報告されている。

とりわけ日本人名義で居留地外に土地・家屋を所有したり、政府や地方庁が雇い入れた外国人が居留地外に居住することを特別に許されたりして、外国人が居留地外に進出するようになると、日本人とのトラブルも増え、治外法権の弊害はより深刻になって行った。

(税権の制限に関して)

当初の協定関税率は、輸入関税は、一般の財に対しては二〇%、酒類には三五%、外国人の生活必需品には五%、輸出関税は一律に五%とされていたが、

一八六六年六月、武力を誇示した英仏米蘭諸国の恫喝に屈した幕府は、輸入関税を、その時点で過去四年間の平均原価の五%とし、将来の物価変動に左右されないようにこれを品目ごとに重量税に換算して固定する協定（輸出関税はそのまま。これを「改税約書」と呼んでいる。）を取り交わした。明治政府が引き継いだのは、この税率による協定関税制度であった。

上記改税約書による輸入関税率自体、清国に比べて著しく低率であったが、なおその上に、その後の物価上昇により、実質輸入関税率は大幅に低下していた。たとえば一八七六年ころの綿製品の実質税率は二～二・五%程度、毛織物は〇・五%程度に過ぎなかった。

これによる税収不足を、政府は、地租やその他の内国税という形で国民に転嫁し、大衆収奪をして補う道を選んだ。これにより国民生活が打撃を受けたことは言うまでもない。また低価格の外国商品の流入は、国内産業の競争力を奪い、国内産業の発展の足枷となったばかりか、相対的に高い輸出関税との差も拡大し、輸出産業の発展も阻害された。

さらに外国船の出入港税は、一入港あたり一五ドル、一出航あたり七ドルに固定されていたが、一般的に行われていたトン税（清朝でもトン税が認められていた。）と比べると著しく低く、十分の一程度だったと言われている。

2 不平等条約改正への果敢なチャレンジ

前史・・・助走期間

明治政府は、この不平等条約という負の遺産の解消に果敢にチャレンジしていくことになるのであるが、その第一歩を踏み出すには、暫くの助走期間が必要であった。

一八七一年初頭、外務省は、御用掛を設置し、条約改正問題の調査を開始したが、同年六月、日本の現状では文言調整を超えた大きな改正は困難との意見をまとめるにとどまった。しかし政府首脳部は、野心的であった。

同年一二月、岩倉具視を特命全権大使、木戸孝允、大久保利通、伊藤博文らを副使とする総勢四六名にも及ぶ遣外使節団を欧米諸国に派遣した。これを世に岩倉使節団と呼んでいることは周知のとおりである。岩倉使節団の目的の**第一**は条約締約国との外交的儀礼の交換、**第二**は先進諸国の制度・文物を実見し、我が国の近代化に資するものを取り入れること、**第三**に一八七二年七月一日以

後改定交渉が可能となる修好通商条約について、我が国の希望を伝え、相手国の考えを打診すること、であった。

ところが岩倉使節団は、最初の訪問国アメリカで、上記の単に希望を伝え、相手国の考えを打診する目的を大きく踏み超えて、実質的な改正交渉に入り込んでいる。

彼らが持ち出したテーマは、まず行政上の目的で制定される日本の法令は、罰則も含めて条約相手国の人民にも適用されることの合意を得ること（これを不平等条約改正史の研究者は「行政規則制定権の回復」と呼んでいる。）、次いで輸入税率を自主的に定めることについての合意を得ること（「関税自主権の回復」）などであった。これに対し、アメリカ側は、日本国内におけるアメリカ人の内地旅行・遊歩の制限を緩和することが認められれば、日本側の要求を受け入れるかのような対応を示した。岩倉使節団は、交渉進展に気をよくして、わざわざ大久保、伊藤の両副使を一旦帰国させ、留守政府にかけあって条約交渉の全権委任状を取り付けるところまで歩みを進めた。しかし、これに待ったをかけたのは、ドイツ駐日公使マックス・フォン・ブランとイギリスの日本公使館書記官フランシス・O・アダムズであった。フォン・ブランは、岩倉使節団出迎えの準備のため一時帰国する途中アメリカに立ち寄ったもの、アダムズはベルリン大使館書記官に栄転することとなって彼と旅をともにしたものとされているが、当時の英独の蜜月関係から考えると、岩倉使節団がアメリカで変な行動をとらないようにしめしあわせてわざわざスケジュールを組んだのかもしれない。彼らは通商修好条約の**無条件最恵国待遇条項**を示して、アメリカと条約改正交渉が成立しても、他国は、改正を拒否しつつ、アメリカに許与する権利、利益を等しく要求することになるだろうと、岩倉使節団が対米交渉に深入りすることに警告を發したのであった。

このような経緯があったため、これ以後岩倉使節団の条約改正問題に関するスタンスは、本来の我が国の希望を伝え、相手国の考えを打診するという本来の目的に忠実に従うことになったのであるが、それでもイギリスの外相グランヴィル・ジョージ・ルーソン＝ゴアとの会談では、治外法権の弊害、行政規則制定権や関税自主権の回復の必要性を果敢に論じている。

本史・・・本格的交渉の開始から結末まで

本格的に条約改正交渉が始まるのは、いわゆる「明治六年の政変」（一八七三年一〇月）によって西郷隆盛らとともに外務卿副島正臣が下野した後を襲い、

寺島宗則が外務卿に就任した後のことであった。寺島が具申した交渉方針案は、入口で扉を閉ざされてしまうおそれのある領事裁判廃止（法権回復）要求を真正面からとりあげることを避け、関税自主権の回復と税関行政に焦点をあてた部分的行政規則制定権の回復を要求に絞り、英米仏独に駐在する公使を通じて、各任地国に通告し、各公使に任地国との交渉を進めさせるというもので、一八七六年一月、政府方針として承認され、実行に移された。もともと寺島の胸中には法権回復への並々ならぬ決意があり、上に挙げた要求を通じて法権回復要求に連動させて行こうという目論見があった。

寺島外交の下では、上記各国駐在の公使に大きな裁量権が与えられていた。そのために各国との交渉に、外務省本省の指導は貫徹せず、アメリカと英独仏三国とで、全く異なる進展を示した。

アメリカとの交渉では、吉田清成駐米公使が精力的に交渉を進め、一八七七年七月、日本側の要求をほぼ認め、そのかわりアメリカ側が求めた輸出関税の撤廃と下関など新たに二カ所の開港することを認める内容の協定（「吉田・エヴァーツ協定」という。）が調印されるに至った（もともとこれは、上記の無条件最恵国待遇条項の適用を回避するため、他の諸国と同じ協定が成立したときに発効するとの条件が付されていた。）。

これに対して、英仏独三国との交渉は難航した。特に西南戦争後の財政危機に対処するため、関税自主権の回復よりも税収増を一刻も早く実現したいという大蔵省の要求が政府内で有力化したことを反映して、これら三国に駐在する公使は協定税率の引き上げ要求で足並みを揃えようとし、あくまでも関税自主権の回復を指示する寺島との対立が表面化したことが、大きな障害要因となった。

それは同時に、政府内における大蔵卿の大隈重信と外務卿の寺島との対立となり、条約改正に消極的なイギリスが日本政府内の対立を利用した交渉戦術とらせることになった。

かくしてこれら三ヶ国との交渉は頓挫するに至り、一八七九年九月、寺島は外務卿を更迭され、六年に及ぶ寺島外交は終焉した。

寺島のあとを襲って外務卿に就任したのは井上馨であった（一八八五年一二月、太政官制廃止・内閣職制により外務卿は外務大臣となる。）。井上は、政商三井組（後の三井財閥）と深い関係を持つ人物で、明治初期には大蔵大輔（大蔵省の次官）として大蔵省の実権を握っていたが、当時世上を賑わせた疑獄事件に連座したとして追及を受けて大蔵省を去った。その後、一民間人となってきりも三井組と組んでさまざまな利権あさりに手を染めていたことが指摘されている。

井上は、一八七八年七月、盟友伊藤博文の要請で、参議兼工部卿として政府に復帰した。そこに降ってわいたかのような寺島の挫折という幸運にめぐりあわせることになった。この難局を乗り切るため、その剛腕ぶりを買われたのである。

井上は、上に述べたように胡散臭い人物であり、彼の外務卿在任時代の絶頂期には後世から鹿鳴館時代と呼ばれることになった極端な欧化政策と欧米宥和策を進めたことで、手厳しい批判をこうむっているが、冷静かつ客観的に見れば、不平等条約改正問題にはまじめに取り組み、その力を如何なく発揮したと言ってよいと私は考える。ごくかいつまんで経過を見て行こう。

井上は、一八八〇年五月、①税権については、重要品目の輸入税率を引き上げ、その他品目の輸入税率は三〇%を上限として自主決定とすることを求める、②法権の全面的な回復は日本の裁判・法制が整備された後の課題として棚上げし、一定範囲の行政規則制定権の回復を求めることとする、との趣旨の交渉案をまとめ、交渉を開始した。しかし、イギリスを最右翼としてヨーロッパ諸国の壁は厚く、交渉は難航したが、法権の全面的回復と内地開放（居留地の廃止、内外人雑居、遊歩・旅行制限の撤廃、外国人にも内地人と同等の権利を与えることなどを総称して「内地開放」という。）をバーターとする案が浮上した。内地開放は、締約国諸国の強い要求である一方、いわゆる「文明開化」の進展する我が国にとっても必ずしも受け入れられないものではなかったからである。

困難な交渉を乗り切り、締約諸国から派遣された全権委員からなる条約改正会議（一八八六年五月から東京で開催された。）の場で法権回復と内地開放を定める裁判管轄条約案と、関税や出入港税や貿易規則などを定める通商航海条約案とが審議されることになった。一八八七年四月にはそのうち裁判管轄条約案はほぼ確定案を見るに至り、引き続いて通商航海条約案の審議に入った。

この時点でほぼ確定案に達した裁判管轄条約案の内容は、批准後二年以内に内地開放し外国人にも内地人と同等の権利を与える、欧米諸国に倣い裁判所法・刑法・民法・商法・訴訟法などの基本法などを制定する、これら基本法典は締約国諸国政府に検討機会を与える意味で批准後一六ヶ月以内に英訳して通知する、外国籍の法官（判事・検事）の任用、内外人の係争案件については外国人判事の加わる裁判体で審理する、有効期間は批准後一七年間とするなどというものであった。

しかし、ここで政府内の欧化政策と欧米宥和策に反対する保守派が動き、在野の民権運動団体や保守的な国家主義団体等の反対運動に火を付け、またたく間に反対運動は燃え広がった。特にやり玉に挙げられたのは、法典の検討機会を与える事前通知と外国人法官の任用の二点で、これは我が国の主権を投げ捨てるものだという批判であった。

こうした反対運動の盛り上がりにより、政府も慎重姿勢に転じ、同年七月、井上は、条約改正会議の無期限延期を通告することを余儀なくされて、同年九月、外務大臣を辞任した。これにより八年に及ぶ井上外交も終焉した。

条約改正交渉は、後続の外務大臣に引き継がれて行く。それは大隈重信、青木周蔵、榎本武揚、さらには陸奥宗光と実に四人にも及び、ようやく難関イギリスとの間で妥結し、調印に至ったのは日清戦争開戦間際の一八九四年七月、批准に至ったのは開戦後の八月のことであった（新日英通商修好条約）。この時期には、欧米に倣った司法組織と法典の整備を進めていた我が国には、法典の整備やその事前検閲等の条項を設ける必要はなくなっていたので、上記の如き裁判管轄条約の独自の意義は薄れ、通商修好条約に一本化されることになった。

新日英通商修好条約の主な項目は、**法権回復、内地開放、重要品目の輸入に関する協定関税率引き上げ、その他の品目輸入税率の自主決定、相互的最恵国待遇、批准後五年を経て発効し、その後一二年で有効期間満了となる、**などであった。

これに引き続いて、他の締約国とも相次いで、横並びの内容の新通商修好条約が調印・批准されたのは勿論のことである。

かくして我が国は、一連の新通商修好条約が発効した一九〇四年八月に法権を回収し、その一二年後の一九一一年八月に協定関税制から脱却し、税権を回収した。

以上不平等条約改正への過程を概観したが、最終盤の追い込みは、脱亜入欧と近代化、軍事力の強化を推し進め、日清戦争を勝ち抜くまでに力を蓄え、帝国主義国の最終ランナーとして国際社会に躍進した「実績」を背景とした外交（これを「国権外交」と呼んでいる。）のしからしめたものであることは一面の真理であるが、あの嘆きを行動に表し、果敢に列強諸国に挑んだ自主独立外交の結実であるのもこれまた一面の真理であろう。

三 今日の不平等条約・・・「日米地位協定」

（一）「日米地位協定」の成り立ちとその本質

ポツダム宣言違反

歴史には、現在も人々に感銘を与える先人の事績が多く印されている。明治政府が列強諸国に挑んだ不平等条約改正への果敢なチャレンジは、幾分かはその

のような評価を与えることが可能である。しかし、国の支配層が歴史にとどめた足跡はえてして後世の人々を辟易とさせるものが多い。「日米地位協定」の沿革を調べてみるとそうした類の足跡が見られる。

一九四五年八月一四日、我が国は米英ソ中四カ国が発したポツダム戦争を受諾し、あの無法な侵略戦争に終止符を打った。そのポツダム宣言第一二項には次のように書かれている。

日本国国民が自由に表明した意思による平和的傾向の責任ある政府の樹立を求め、この項目並びにすでに記載した条件が達成された場合に占領軍は撤退するべきである。

ポツダム宣言は、同年九月二日に調印された連合国諸国と我が国の降伏文書においても確認され、占領軍を撤退させることをもって戦後処理の最後の仕上げとすることが、連合国諸国の国際公約とされた。

しかし、アメリカは、これを踏みにじった。対日講和条約締結にむけて本格的に動きを始めたとき、アメリカが用意周到に策をめぐらしたのは、占領時と同様の特権を持ち、アメリカ自身がその規模、配備、展開を自ら決定できる軍隊をいかにして日本にとどめ置くか、ということであった。

一九五〇年九月八日、大統領の承認を得て確定された国家安全保障会議文書（NSC六〇―一）は、次のように述べている。

条約は、日本の必要と思われる場所に、必要と思われる期間、必要と思われる規模の軍隊を保持する権利を合衆国に与える。軍隊と日本政府の関係に係る諸問題、軍隊の維持費に対する日本の貢献の範囲、安全保障取り極めの実施に係る諸問題は条約の発効と同時に効力を発する日米二国間補助協定の対象となる。この協定の条項は国務・国防両省が共同で作成する。

国務・国防両省は、それ以後、この講和条約の発効と同時に効力を発するべき日米二国間補助協定案の検討を開始し、一九五一年一月中旬には、完成案を練り上げるに至った。日本側が目にしたものは、同月下旬から始まった日米交渉で呈示された「相互安全保障のための日米協力に関する協定」と銘打たれたもので、ジョン・F・ダレスを代表とするアメリカ側交渉団が、来日後にさらにこの完成案に微調整を加えたものであった。

それを一読すると、上記の「日本の必要と思われる場所に、必要と思われる期間、必要と思われる規模の軍隊を保持する権利」を確保するという基本目的を忠実に表現し、その軍隊及び軍人・軍属及びその家族は、行動の自由と不可侵の権利を保持することが謳われており、要するにそれは占領軍を装いを新たにして居座らせようとするものと評して可なるものであった。

「自発的隷従」と行政協定の成立

日米交渉において、アメリカ側が用意したこの「相互安全保障のための日米協力に関する協定」に盛り込まれた内容は、順次、サンフランシスコ平和条約の下にぶらさがる旧安保条約・行政協定（正確には「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基づく行政協定」）、さらに日米合同委員会における合意事項に腑分けして具現して行った。吉田茂首相をはじめ、我が国首脳は、「自発的隷従」ともいうべき卑屈な対応をしたのである。

注：ここで言う「自発的隷従」とは、力により圧服されたわけでもないのに、自らの利害得失判断もしくはイデオロギーにより、他者に追随することを意味する。

その交渉過程を丹念にたどると、彼らは、国会の承認を要する旧安保条約には必要最小限の条項にとどめ、しかも抽象的でなんとでも言い逃れができる表現で書き込み、我が国の主権を侵害すると批判される恐れのある重要かつ具体的な中身は、表現をより穏やかないままわしに改めつつ国会の承認を要しないこととした行政協定に落とし込む、さらに露骨に主権を侵害する事項はそこからはずして日米合同委員会における合意事項としたり議事録添付文書としたりして密約化するなど、国民の批判にさらされないようにすることに汲々としていたことが明らかとなる。

注：日米合同委員会・・・行政協定二六条で設置することを定められた協定実施に関する日米の協議機関。その議事録及び同添付文書は日米双方の同意がない限り非公表とすることが確認されており、密約の温床となった。

それもその筈である。今日、講和条約発効後に占領軍にかわって米軍を引きとめておくことは当時の我が国支配層の念願だったのであるから。

まずは沖縄の恒久基地化を申し出た昭和天皇のメッセージ。一九四七年九月一九日、昭和天皇の御用係寺崎英成がGHQ外交局長ウィリアム・J・シーボ

ルトに伝達したものである。その概要は次のようなものであった。

アメリカが沖縄をはじめとする琉球諸島の軍事占領を継続することを希望する、それはその占領はアメリカの利益になるだけでなく日本を守ることにもなる、それは国民の広範な承認を得ることができるだろうとした上で、「アメリカによる沖縄（と要請があり次第他の諸島嶼）の軍事占領は、日本に主権を残存させた形で、長期の一二五年から五〇年ないしそれ以上の一貸与（リース）するフィクションの上になされるべき」と主張。

昭和天皇は、一九五〇年八月中旬には、さらに「日本の側からの自発的オファ」により講和条約発効後も我が国本土に米軍基地を提供する」というメッセージをアメリカ側に送っている。

ついで吉田首相のメッセージ。吉田首相は臣茂と自ら称していたことはよく知られているが、昭和天皇に臣従することを誓う吉田首相は、このような昭和天皇の意思を実現することに重大な使命感を持っていたことであろう。同年四月下旬から五月にかけて、池田勇人蔵相が、当時、ドッジ・ラインと呼ばれた緊縮財政の緩和を求めて、ジョセフ・M・ドッジとの会談に臨むべく戦後初めて現役大臣として訪米した。その際、吉田首相は彼に次のようなメッセージを託し、ドッジを通じて、アメリカ側に伝達させた。

（講和条約の早期締結を希望し）「この条約は、条約の履行を確実にするため、またその他の目的のためにおそらく米軍隊の維持を必要としようが、合衆国政府がこのような条件を付けることを躊躇するのであれば、そうした条件を日本政府が探す努力を」する。

そう言えば旧安保条約の前文第二項にこのことを想起させる一文があった。

日本国は、平和条約が日本国とアメリカ合衆国との間に効力を生ずると同時に効力を生ずべき安全保障条約を希望する。

この一文は前記の「相互の安全保障のための日米協力に関する協定」では、「合衆国軍隊が日本領域内に駐留することを日本国は要請し、合衆国は同意する。」と、より直截な文言が使われていた。文言は少し変えられたがその趣旨は同じである。昭和天皇と吉田首相のメッセージは、はからずもこんなところに痕跡をとどめることになったのである。

「自発的隷従」・・・それは、アメリカが我が国をアジアにおける戦略的拠点とするための梃子となり、現在に至る米軍基地再編と負担の取り付け、日米同盟強化のための拠り所となっていると言うのは少し穿ち過ぎであろうか。

さてこのようにして占領軍は装いを新たにして在日米軍として我が国に駐留することになり、「日本の必要と思われる場所に、必要と思われる期間、必要と思われる規模の軍隊を保持する権利」と在日米軍を構成する軍隊及び軍人・軍属及びそれらの家族の行動の自由と不可侵の権利は、行政協定の各条及び日米合同委員会の合意事項に書き込まれた。

行政協定から「日米地位協定」へ

行政協定は、一九五二年二月調印、同年四月、講和条約、旧安保条約と同時に発効した。その後、一九六〇年一月、新安保条約締結時に、名称を「日米地位協定」（正確には「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に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」）に改められ、条約に格上げされて新たにスタートすることになった。しかし、「日米地位協定」は、行政協定の体裁・表現を変更したに過ぎず、実質的には行政協定をそっくり引き継ぐものであったことは、「合意議事録」と呼ばれる解釈指針や細目の合意を示した文書（公表済み）及び秘匿された日米合同委員会の合意（非公表）などにより明らかである。

そのほんの一例をあげておこう。

- ・ 新安保条約締結交渉において日米両国において中心役割を果たした藤山愛一郎外相とダグラス・マッカーサー・二世駐日大使とがイニシャル署名した文書で以下の合意がなされている。

「日本国における合衆国軍隊の使用のため、日本国政府に許与された施設及び区域内での合衆国の権利は、一九六〇年一月一九日ワシントンで調印された協定第三条一項の改訂された文言のもとで、一九五二年二月二八日東京で調印された協定のもとでと変わることなく続く。」

注：一九五九年一二月四日付アメリカ大使館から国務長官に宛てた㊦公電に当該文書の内容が記されている。さらに一九六〇年七月七日付同公電には、同年六月二三日、「日米地位協定」

の下で開催された第一回日米合同委員会において、当該文書が同日の議事録の添付文書とされたことが記されている。

「施設及び区域」とは「基地」と読み替えてよい。行政協定と地位協定では文言は変わったが、アメリカの基地特権・・・行政協定三条にいう「(施設及び区域の) 設定、使用、運営、防衛又は管理のために必要な又は適切な権利、権力及び権能」は何ら変更されていないことを確認している。

・ 一九六〇年六月二三日の「日米地位協定」の下で開催された第一回日米合同委員会で、従来の日米合同委員会の合意事項が引き続き効力を有することが確認された。

「一九五二年二月二八日に調印された日米行政協定第二六条にもとづいて設置された合同委員会とその分科会などにおいて、議事録に記録された諸々の決定、手続き、解釈、合意事項、取り決めは、一九六〇年一月一九日に調印された新日米安保条約第六条にもとづく日米地位協定の規定に従って変更されないかぎり、引き続きその効力を有する。」

注：上記一九六〇年七月七日付㊟公電。なおこの文書には、上記委員会で「合同委員会の公式議事録は日米両政府に属する公文書と見なされ、日米双方の合意がないかぎり公表されない。」ことが確認されたことも記されている。先に、行政協定下での日米合同委員会に関し、「議事録及び同添付文書は日米双方の同意がない限り非公表とすることが確認されている」と述べたが、それはこの事実からの推定ではあるが、現にそのとおり運用されていた。

(二) 「日米地位協定」改定を求める沖縄県

以上に述べたように「日米地位協定」とは、アメリカが日本の必要と思われる場所に、必要と思われる期間、必要と思われる規模の軍隊を保持する権利及びその軍隊及び軍人・軍属及びその家族の行動の自由と不可侵の権利を具現するための取り極めの根幹部分が書き込まれた条約であり、占領軍の装いをよそ行きに改めさせたものに過ぎない。それは、かの不平等条約の現代版である。

従って、この現代の不平等条約は、親条約である新安保条約とともに廃棄するほかはないものであるが、そのような抜本的解決策の実現までの間になすべきことはある。それは明治政府が、法権の全面的回復、関税自主権の全面的回復をめざしつつも、その弊害を最小化するために部分的改良を求めて交渉を開

始したのと同様のアプローチを尽くすことである。

沖縄県は、二〇一七年九月、一七年ぶり二度目の「日米地位協定見直しに関する要請書」を策定し、日米両政府に提出した。その肝心のポイントは、以下のとおりである。

- ・ 基地の提供・使用・返還に関する協議を日米合同委員会に委ねてしまうのではなく、関係地方公共団体の意向を聴取し、その意向を尊重するものとする。さらに日米合同委員会に関係地方公共団体の代表者の参加する地域分科会を設ける。

基地の使用範囲・使用目的・使用条件などを詳細に明記した協定をとりかわし、日本政府が定期的にこれを審査することとする。

- ・ 環境保全・公共の安全確保などを目的とする日本の法令が適用されること、日本の法令の適正な執行のため国及び関係地方公共団体の立ち入りが認められることなど、基地の使用は排他的特権ではないことを明確にする。
- ・ 基地の返還にあたっては、原状回復の原則に立ち、関係地方公共団体の返還前立ち入り調査をはじめ、事前、事後の関与を保障する。
- ・ アメリカ軍の艦船・航空機の港湾・空港の自由使用を制限し、緊急やむを得ない場合のみに限定するとともに、その使用についても日本の法令が適用されることとする。

アメリカ軍の艦船・航空機、軍人・軍属及びそれらの家族の基地間の移動等には日本の法令が適用されることとし、これらの移動は演習の実質を伴うものであってはならないこととする。

- ・ 我が国が第一次的裁判権を有する犯罪の被疑者の逮捕・勾留の権限は我が国にあること、基地外にあるアメリカ軍財産の捜索・差押え、検証を行う権限は我が国あること及び基地外の航空機墜落事故などの現場に対する規制権限は我が国あることとする。
- ・ 日米合同委員会の合意事項は公表されるべきものとする。

現在の国際法の下では、一国はその領域内にある全ての人及び事物に対して、排他的にそれらを規制する法令の制定権を有し（立法権）、それらの法令による規制を強制する権限（行政権、司法権）を有している。これを領域主権という。それは当然のことながら一国内にある他国軍隊にも及ぶ。

この原則に基づいて「日米地位協定」を見て行くと、これに反する条項が次々と出てくる。沖縄県の上記要請事項にはその主要なものが示されている。沖縄県は、これを反転させ、領域主権をその限りで回復させようとしているのであ

る。

沖縄県は、「日米地位協定」改定へのアプローチの最前線に立っている。現代の不平等条約に対して、日本政府は「自発的隷従」という彼らの先輩の立ち位置を墨守し、米軍基地による被害をこうむり続けている沖縄県は、あの明治政府と同じように、果敢にその改定にチャレンジしているのである。

四 まとめ

「空（むな）しく自主独立の虚名を擁し其实（そのじつ）附庸隷属に異ならず 豈可嘆（あになげくべく）の至（いたり）にあらずや」

明治初期、不平等条約に対する松方正義のこの嘆きは明治政府に共有された。現代の不平等条約について、政府がこれを共有できないのであれば、国民挙ってこの嘆きを共有しなければならないのではなかろうか。

「日米地位協定」改定は、沖縄県だけの要求であってはならない。

「日米地位協定」は、行政協定とは異なり、条約へと格上げされたが、警察力を使ってまで強行採決が行われた異例の安保国会で、新安保条約の陰に埋もれて国会審議はスルーされてしまった。

日米同盟の深化、日米軍事一体化が推し進められている現在、原点に立ち返り、「日米地位協定」について国民的議論を深める必要がある。

（了）