

いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会報告書

2010年3月9日

有識者委員会

北岡伸一（東京大学教授、座長）
波多野澄雄（筑波大学教授、座長代理）
河野康子（法政大学教授）
坂元一哉（大阪大学教授）
佐々木卓也（立教大学教授）
春名幹男（名古屋大学教授）

目次

はじめに	2 頁
序論 密約とは何か	4 頁
第一章 アメリカの世界戦略と日本	9 頁
第二章 核搭載艦船の一時寄港	19 頁
第三章 朝鮮半島有事と事前協議	47 頁
第四章 沖縄返還と有事の核の再持ち込み	57 頁
第五章 沖縄返還と原状回復補償費の肩代わり	81 頁
補章 外交文書の管理と公開について	95 頁
おわりに	105 頁
付録 本委員会の活動の記録	107 頁

はじめに

いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会（以下、本委員会）は、2009年11月27日、岡田克也外務大臣の委嘱により発足した。

委嘱の内容は、以下の4つの「密約」の存否・内容に関する検証を行い、かつ外交文書の公開のあり方について提言を行うというものであった。4つの「密約」とは、以下の通りである。

1. 1960年1月の安保条約改定時の、核持ち込みに関する「密約」
2. 1960年1月の安保条約改定時の、朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する「密約」
3. 1972年の沖縄返還時の、有事の際の核持ち込みに関する「密約」
4. 1972年の沖縄返還時の、原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」

これら4つのいわゆる「密約」については、2009年9月、外務省内部で組織された調査チームが11月に調査報告書を提出しており（以下、内部調査チーム、内部報告書と呼ぶ）、本委員会の任務は、この内部報告書を精査し、これら「密約」に関する委員会なりの判断を示すことにある。

われわれは、内部報告書はそれなりに優れたものであると考えている。しかし、調査対象を省内資料に限定し、決定的な資料がない場合には判断を控えている。これは、そののちに外部メンバーからなる独立の委員会（すなわち本委員会）の調査を予定した内部調査としては当然のことではあるが、われわれは、決定的な証拠がなくても歴史研究者として確実に推定できることについては、踏み込んで判断を行うべきだと考えた。

そのため、われわれは内部調査チームが精選した最も主要な文書35点、およびこれに準じる重要性を持つ文書296点の精査から始めた。しかし、それでは不十分だと思われたため、さらに関連のある文書の探索を事務局に依頼し、また本委員会でも独自に資料や文献を収集し、関係者にインタビューを行って、調査を進めた。その中には、沖縄での資料調査（河野委員）、アメリカでの資料調査（坂元委員）、アメリカでのインタビュー（北岡委員）なども含まれている。

本委員会は、当初2010年1月中の報告書の提出を求められた。委員はすべて専門家ではあるが、外務省内部で調査にあたったメンバーと異なり、大学での本務を抱えており、また秘密文書は外務省の外部には持ち出しを許されなかったため、しばしば土曜、日曜、祝日も外務省に赴くなど、本務以外の時間をほ

とんど投入して、調査を行った。しかし 50 年を超える「秘密」であるがゆえに、調査範囲は次第に広がり、1 月末には調査を終えることはできず、報告書の完成は約 1 カ月遅れることとなった。しかし、以上の経緯から、この時期の提出となったことについては、大方の理解を得られると信じる。この間の事務局の献身的な協力には心から感謝したい。

なお本報告書の執筆は、以下の分担によって行った。全員で議論を重ね、統一をはかっているが、必ずしも細部に至るまで全員が一致しているわけではない。また 4 つの「密約」は、それぞれ異なる性格を持っているので、各章の長さや構成には違いがあるが、あえて統一はしていないことを付記しておく。

はじめに、序論、おわりに	北岡
第一章	佐々木
第二章	坂元
第三章	春名
第四章	河野
第五章、補章	波多野

なお、最後の補章は、委員会の任務の一つに、外交文書の公開のあり方についての提言も含まれているところから、今回の調査の経験、及び戦後の外交記録公開に関する独自の調査を踏まえ、望ましい外交文書の管理や公開のあり方について、歴史研究者の立場からとりまとめたものである。

序論 密約とは何か

1. 外交の公開

さて、本報告書で言う「密約」について、まず述べておきたい。

かつて帝国主義外交の時代には、しばしば、秘密協定が存在していた。日本でいえば、1907年の日露協商など、公表部分とともに秘密部分があつて、しばしば後者のほうが重要であつた。それらは、二国間の場合、両国間の合意あるいは了解であつて、国民に知らされておらず、かつ、公表されている合意や了解と異なる重要な内容（追加的に重要な権利や自由を他国に与えるか、あるいは重要な義務や負担を自国に引き受ける内容）を持つものである。厳密な意味では、密約とはそういうものを指して言うべきであろう。

以上を「狭義の密約」ということができるだろう。その場合には、当然、合意内容を記した文書が存在するわけであるが、他方で、明確な文書による合意でなく、暗黙のうちに存在する合意や了解であるが、やはり、公表されている合意や了解と異なる重要な内容を持つものがありうる。これを「広義の密約」ということができるだろう。本報告書は、狭義の密約のみならず、広義の密約をも対象とする。

その理由に入る前に、狭義の密約について、もう少し述べておきたい。

第一次世界大戦において膨大な犠牲者が出ると、国民が知り得ない条約によって国民が戦争に巻き込まれることに対して強い非難が起き、ウッドロウ・ウィルソンは、秘密協定の廃止と公開外交の推進を、14カ条の第一にうたった。そして国際連盟規約は第18条において、「聯盟国カ将来締結スヘキ一切ノ条約又ハ国際約定ハ、直ニ之ヲ聯盟事務局ニ登録シ、聯盟事務局ハ成ルヘク速ニ之ヲ公表スヘシ。右条約又ハ国際約定ハ、前期ノ登録ヲ了スル迄、其ノ拘束力ヲ生スルコトナカルヘシ。」と定めるに至った。

実際のところ、その後も秘密の条約や協定は多数締結された。1939年の独ソ不可侵協定は秘密協定を含んでいたし、1945年のヤルタ協定は秘密とされた。しかし国際連合が成立したさい、その憲章第102条においてあらためて条約の登録を義務とし、また第103条において国際連合憲章が他の国際協定に優位することを定めた。

しかしながら、条約や取り決めの細目についての合意や、妥結に至る交渉過程まで公表が義務付けられているわけではない。それらの公表が、ときに有害でありうるからである。ただ、民主主義国においては、一定期間（20年、30年

など)を経て、交渉過程を含めた重要な文書は公開されることが原則となっている。

それでもその公開は完全ではない。国民全体の利益(以下、国益という)に重大な悪影響を及ぼす場合には、これを公開しないことが普通である。アメリカにおいても安全保障上の理由から、公開されていないものは少なくない。核兵器に関する情報は、第二次大戦末期のものを含めて、相当数が非公開である。

以上要するに、条約や取り決めは公表しなければならず、その細目や交渉経過も一定期間後には公開すべきものであるが、公表が重要な国益を損なう場合には例外もあるということである。

問題は、公表が重要な国益を損なうかどうかの判断である。これは民主主義の根幹にかかわる重要な判断である。外交当局者そして政府首脳は、本当に非公開とすべきかどうか、慎重な検討を加える必要がある。しかし、その判断が正しいとは限らない。したがって、長い時間が経過したり、新しい事態が生じたり、政権が交代したりした場合には、前からの非公開の判断を再検討する必要がある。その必要性は、重要なものであればあるほど大きいであろう。

たとえば、のちに述べるように、大平正芳は1963年4月、核兵器の一時持ち込みについて日米の間に理解の差があり、日本側の国会への説明が実態と一致していないことを確認したのち、なんとかこれを修正する方法はないか苦慮し続けた。また1974年秋、田中角栄内閣当時の政府外務省においては、このずれを処理しようと試みた時期があった。しかし、結局何らの訂正も修正も行われなかったのである。

今回の作業は、以上のような民主主義の原則に立って行う検証作業の一つである。検証の対象が、古典的帝国主義外交の時代の狭義の密約だけでなく、より広く、国民に知らされていない合意や了解を対象とすることは、以上から明らかであろう。

2. 密約の背景

本報告書の対象となる4つの密約の出発点は核搭載艦船の一時寄港問題であり、その背景は1951年9月8日にサンフランシスコで調印された「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」(1952年4月28日発効。以下、旧安保条約)である。この条約は、全部でわずか5条からなる条約であり、しかもそのエッセンスは第一条にすべて示されている。

第一条 平和条約及びこの条約の効力発生と同時に、アメリカ合衆国の陸軍、空軍及び海軍を日本国内及びその附近に配備する権利を、日本国

は、許与し、アメリカ合衆国は、これを受諾する。この軍隊は、極東における国際の平和と安全の維持に寄与し、並びに、一又は二以上の外部の国による教唆又は干渉によつて引き起こされた日本国における大規模の内乱及び騒じようを鎮圧するため日本国政府の明示の要請に応じて与えられる援助を含めて、外部からの武力攻撃に対する日本国の安全に寄与するために使用することができる。

すなわち、日本はアメリカに軍隊を配備する権利を提供し、アメリカはこの権利を受諾する、アメリカはその権利を、極東の平和と安全の維持のために使うことができ、また、日本を防衛するために使うことができる、その中には、日本が外部からの干渉などで引き起こされた大規模な騒擾の鎮圧に対する援助も含まれる、というのが骨子である。

これはきわめて不平等な条約であった。条約を締結した吉田茂首相に対して、強い批判が浴びせられ、吉田の政敵は、いずれもこの不平等性を改めることを主張した。

吉田を批判していた鳩山一郎が政権を取ると（1954年12月）、早速対米不平等関係の是正に乗り出した。1955年8月訪米した重光葵外務大臣は、ダレス国務長官に対し、在日米陸軍の6年以内の撤退とそれから6年以内の全軍隊の撤退を含む改定を提案した。これに対してダレスは、日本が条約の双務性を求めるなら、たとえばグアムの米軍が攻撃されたら、助けに来てくれるのかと問い、日本に条約の双務化の準備が欠けていることを指摘して、この提案を退けた。

この会談に同席し、アメリカ側の対応を目撃した岸信介は、1956年12月、石橋湛山内閣の外務大臣となり、石橋の病気により、57年2月には総理大臣となった。その少し前、ジラード事件（57年1月）が勃発していた。これは、群馬県において米兵ジラードが、農婦に葉莢を拾わせてこれを背後から射殺したという事件で、しかもその裁判管轄権が日本にないというので、世論は沸騰した。このままでは日米関係全体が危機に瀕すると考えた岸は、事件の直後に着任したマッカーサー大使（ダグラス・マッカーサーの甥）と極秘の会談を重ね、4月、条約改定と沖縄返還が必要だという結論に到達する。¹

このうち安保改定については、アメリカ側に日本防衛の義務を負うようにすること、基地の使用について日本に発言権を持てるようにすること、騒擾鎮圧については削除すること、期限を設けること、国連との関係を明確にすること、などを盛り込むようにした。

なかでも重要なのは、基地の使用について日本側の発言権を確保することで

¹ 北岡伸一「岸信介：野心と挫折」、渡辺昭夫編『戦後日本の宰相たち』（中央公論新社、2001年）所収、参照。

あった。そのまた核心は、核兵器の持ち込みについての発言権であった。

日本は1945年に広島、長崎の悲劇を経験し、核兵器については強い拒絶反応が国民の間に見られた。それは、1954年3月の第五福竜丸事件によって、さらに強いものとなっていた。いかなる政治家も、この感情には深甚な配慮を払わざるを得なかった。²

1955年6月、重光外務大臣は国会において、アリソン駐日大使との間に核兵器を持ち込まないという合意があると述べた。これは全くの事実無根であって、アリソン大使は7月7月付で強い抗議の書簡を送っている。なぜ重光がそのような虚偽の発言をしたのか、十分明らかではないが、少なくとも、国民の反核意識が強いがゆえに起こった事件だったということはできる。³

核兵器とともに、安保改定についてのもう一つのもっとも重大な問題は、朝鮮半島有事の際において、米軍が日本の基地を自由に使えるかどうかであった。

核と朝鮮有事の両方において、安保条約の本質的な部分が現れることになる。

すなわち、日本はアメリカにその安全を依存するが、この安全の維持に当たるのは軍である。軍はその責任を果たすために、なるべく広範な行動の自由を確保しようとする⁴。戦前の日本において政府が軍を統制することがいかに難しかったはよく知られているとおりである。しかし、軍は専門的な知識、経験、訓練にもとづくそれ自体のダイナミクスを持つ巨大な組織であり、アメリカでも、政府が簡単に統制できるものではない。たとえば最近出版されたデイヴィッド・ハルバースタムの『ザ・コールデスト・ウィンター 朝鮮戦争』は、トルーマン政権がマッカーサー元帥を統制することがいかに難しかったかを如実に示している。⁵

アメリカが真珠湾で奇襲を受けた1941年から、1960年まで19年、朝鮮半島で奇襲を受けてから10年しか経過していなかった。いざというときに防衛の一线で責任を負う軍が広範な行動の自由を求めるのは、不思議ではなかった。

他方で、外交を担当する国務省では、日米関係を良好に維持するため、日本側の感情はよく理解できた。こうして、問題は日米間に存在したのみならず、アメリカの政府の内部、とくに国務省と軍との間にも存在したのである。

なお、核の問題については、次の点も考慮に入れる必要があるだろう。すな

² 坂元一哉「核兵器と日米関係——ビキニ事件の外交処理」、近代日本研究会編『年報近代日本研究16 戦後外交の形成』(1994年、山川出版社)所収。

³ 本報告書第三章註43参照。

⁴ 1966年米軍が事前協議に関する合意に反して、岩国の沿岸に核兵器を持ち込んでいたという指摘がある。(ジョージ・パッカー『ライシャワーの昭和史』、2009年、講談社、389-390頁。)

⁵ ただし、それは軍部が横暴でシヴィリアンの統制に服さないという場合に限らない。軍の専門的見地を無視してシヴィリアンが暴走することも決して少なくない。

わち、1960年に核兵器というとき、それは大量殺傷兵器としての核兵器を意味していた。しかし、50年代後半から戦術兵器としての核兵器も発展し、60年代に入ると敵潜水艦を破壊するための核ミサイル、核魚雷などが開発され、導入された。これらは、日本人が広島・長崎で想起する無辜の市民に対する大量無差別の殺傷兵器とはかなり趣を異にする。

冷戦時代の日本政治は、冷戦の縮図でもあった。当時の与野党が、アメリカや社会主義陣営から資金援助を得ていたことが明らかになっている。国会における質疑には、アメリカのみならず、ソ連などの東側の国々も強い関心をもっていたであろう。したがって、国会の質疑については、米ソ両国からのサジェスションがあったということ推定すべきだろう。要するに、国会審議も、冷戦の縮図だったのである。

最後に、対外的コミットメントの効力について述べておきたい。しばしば指摘されるように、条約それ自体は一片の紙切れに過ぎない。条約に書かれた権利義務が履行されるのは、両国間（二国間条約に限って言えば）に信頼関係と共通の利益があるときである。もしそうしたものがなければ、どのように明確な義務が定められていても、守られるとは限らない。⁶

しかし両国間に信頼関係と共通の利益があれば、明確に書いていないことでも協力しあうことが十分ありうる。それゆえ、条約の細部まで厳密に定めることは、意味のないこともありうる。

たとえば、安保改定に際して、事前協議ではなく事前承認とすべきだという意見があった。たしかに事前協議には、事前承認と違って拒否権はない。しかし、ホスト国の日本が嫌がることを、アメリカが無理やり行うことができるだろうか。できるとしても、それは相当に大きなしこりを残すだろう。実体は拒否権とそう違わないのである。また、仮に事前承認が必要という取り決めがあっても、拒否権があったとしても、アメリカがどうしても必要だということ、簡単に拒否できるものではない。両者の間の違いは、実はそれほど大きくないのである。要するに条約は生き物なのである。それを理解しない条約論議は、畢竟、机上の空論に陥ることを強調しておきたい。「密約」論議についても、それは同じである。

⁶ 1911年、第三次日英同盟が締結されたとき、日本が第三国と戦争に入った場合には、イギリスは対日援助義務を負っていた。しかし、イギリスはこれをアメリカに対しては発動されないことを強く希望していた。結局のところ、アメリカを除外するという明文は作られなかったし、そういう合意も両外務当局の間では成立しなかった。しかし、日本は万が一対米戦争が勃発しても、イギリスの対日援助は期待できないことをよく理解していた。

第一章 アメリカの世界戦略と日本

1. 日本の戦略的重要性

ヨーロッパで始まった冷戦がアジアに波及し、さらに中国の内戦が共産党優位に推移する過程で、アメリカ政府は日本占領政策の見直しに着手した。占領政策の中心を経済復興に置くことを決定した国家安全保障会議文書第13号の2「アメリカの対日政策に関する勧告」(NSC13/2、1948年10月)はその結実であった。対日政策の転換の背景には、封じ込め政策の実施にあたり、ヨーロッパにおける西ドイツと同様、アジアにおける日本の重要性を高く評価する判断があった。アチソン国務次官(対日講和条約締結時の国務長官)の表現を借りれば、アメリカはソ連の脅威に対抗する上で、ヨーロッパとアジアの「最終的な復興が大いに依存する二つの偉大な工場であるドイツと日本の再建」を進めなければならなかった。¹

トルーマン民主党政権は1950年春、共和党の外交顧問であるダレスを対日講和に関する国務省顧問(後に大統領特使)に起用し、この問題を超党派で進める方針を採用した。アメリカの努力は、朝鮮戦争の勃発(1950年6月)を経て加速し、ダレスは1951年9月までに、サンフランシスコ講和条約と日米安全保障条約をまとめることに成功した。講和条約と安保条約が発効し、対日占領終了より数ヶ月後のNSC135/1「アメリカの国家安全保障目標・戦略の再評価」(1952年8月)は自由世界の力の強化を主張し、とりわけ「西ヨーロッパの緊密な協力と再軍備、および西ドイツと日本の自由な諸国との提携」の必要性を強調した。同じ月に提出されたNSC125/2「アメリカの対日目標・行動方針」(1952年8月)も、「日本の安全は、太平洋におけるアメリカの立場にとり非常に重要であるがゆえに、アメリカは敵対勢力による日本領土のいかなる部分であれ、その支配の企てを阻止するために戦うであろう」と述べ、日本の戦略的重要性を確認したのである。²

¹ NSC 13/2, October 7, 1948, U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States* (以下 *FRUS* として引用) : 1948, VI (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1974), pp. 858-62; Acheson address, May 8, 1947, U.S. Department of State, *Department of State Bulletin*, XVI (May 18, 1947), pp. 993-94.

² NSC135/1, August 22, 1952, *FRUS: 1952-1954*, II, p. 97; NSC125/2, August 7, 1952, *ibid.*, p. 1302.

2. 日本の中立化に関するアメリカの懸念

アメリカは二つの条約を通じ、日本を西側陣営に正式に編入したが、日本の将来の動向に不安を抱き続けていた。日本の戦略的重要性を確認した NSC125/2 は同時に、次のように警告していた。「日本は次第に、極東の問題で自立的な役割を果たそうとするであろう。……日本は米ソ対立を利用しようとするかもしれない。日本はアジア大陸における影響力の回復と対中貿易の利益の再獲得を望み、アジアの共産主義勢力に対する歩み寄りが、日本の利益になると結論づけるかもしれない。」日本がアメリカから離れ、中立化に向かうばかりか、共産主義陣営に接近する可能性すら危惧する内容であった。

このような対日懸念は 1954 年に入り、「第三の被爆」と報道された第五福竜丸事件（3 月）をめぐる日本国内での反米感情の高まり、防衛分担金に関して難航する日米交渉、インドシナ休戦協定を念頭に置きつつ、アメリカの巻き返しが失敗したと述べ、中国承認を示唆した池田勇人自由党幹事長の発言（8 月）、日本との関係正常化を呼びかける中ソの共同声明（10 月）、講和条約を締結した吉田茂政権の退陣（12 月）、自主外交を唱える鳩山一郎政権の登場と日ソ国交正常化（1956 年 10 月）、そして対中関係の改善に前向きな石橋湛山政権の成立（1956 年 12 月）により、さらに深まっていった。³

1954 年夏、アリソン駐日大使はダレス国務長官に宛て、「日本は自由世界と共産主義のどちらに味方するのか、反対するのか、基本的な確信をもっていない」と批判し、「日本の中立主義の勢力を過小評価すべきではない」と言明した。アリソンは 1955 年 3 月には、鳩山政権はガリオアや関税をめぐる日米間の懸案で「アメリカの利益を一貫して無視」する一方で、中国の貿易使節団に対するヴィザ発給に見られるように、「共産圏への譲歩」を続けていると不満をもらし、日本は「われわれがアメリカに対する現在の姿勢に不満であることを理解しなければならぬ」と語った。対日政策の力点を再軍備ではなく、経済強化に置いたことで知られる NSC5516/1「アメリカの対日政策」（1955 年 4 月）も、日本は対米依存を減らし、中ソとの関係の拡大を含め、「より大きな国際的行動の自由」を求めると予測したのである。1955 年 2 月の総選挙では、アメリカが警戒する左派社会党と右派社会党があわせて、総議席の三分の一を制したところであった。

日本に対する懸念は、アメリカが待望した保守合同の実現（1955 年 11 月）

³ Ibid., pp. 1302-3; 石井修『冷戦と日米関係—パートナーシップの形成』（ジャパン・タイムズ、124-46 頁。中北浩爾『1955 年体制の成立』（東京大学出版会、2002 年）、139-213 頁。細谷千博「日米安保体制の成立と吉田路線」A50 日米戦後史編集委員会編『日本とアメリカ—パートナーシップの 50 年』（ジャパン・タイムズ、2001 年）、46-69 頁。

後も解消されなかった。1956年6月のNSC5516/1についての進捗報告書は、日本の「政治的安定の向上、外貨準備状況の改善、ナショナリズムの再燃、共産主義諸国への漂流は日本の対米依存の減少と、より自立的な日本の政策の重要な現れである」と主張した。シーボルド極東担当国務次官補代理は1957年2月、フーヴァー次官に宛てまったく同じことを語り、カトラー国家安全保障担当大統領特別補佐官も、「過去一年間の着実な日米関係の悪化」を指摘したのである。1957年1月末に起きたジラード事件は、外務省の千葉皓欧米局長の説明では、「日本人を激怒させ」、日本人の対米感情を悪化させた出来事であった。⁴

この事件が起きる直前、ロバートソン極東担当国務次官補はダレスに宛て、「アメリカにとり、緊密な友人であり同盟国としての日本の戦略的価値は巨大であり、わが国の西太平洋における戦略的立場全体が日本を拠り所としている。もし日本が中立的な国家になるような事態に進展すれば、アメリカの安全保障の問題は途方もなく大きく、高くつくものになるだろう」と警告した。その上で彼は、石橋政権が「自立的な」外交姿勢を強めていること、対米関係に「不満」を持っていることを指摘し、アメリカは「適切な時期に主導権をとって」「日米関係により多くの相互性を育成し、保守政権の威信を高め、基本的には中立的で、ある程度反米的な社会主義勢力への潮流を逆転するために、タイミング良く譲歩を含む再調整をしなければならない」と勧告した。ロバートソンはなかでも、「現行の非相互的な」「一方的な」安保条約の改定を提案したのである。

日米関係が不透明さを増すなか、1957年2月25日にダグラス・マッカーサー二世が新しい駐日大使として正式に着任し、その同じ日に岸信介内閣が誕生した。マッカーサーはかつてアイゼンハワーの北大西洋条約機構(NATO)軍最高司令官時代、政治顧問として、その後は国務省高官としてダレス長官の外遊に頻繁に随行するなど、大統領と国務長官に直接仕えた経験をもち、二人の厚い信任を得たキャリア外交官であった。新大使はすぐに、「われわれは岸とは石橋よりもうまくやطيعいける」「われわれはついに有能で、非常に野心的で、巧みな指導者」を得たと本国に報告した。ダレス国務長官も民主党幹事長として辣腕を振るい、保守合同を演出した岸の政治的力量、強固な反共主義を高く評価し、大統領に、岸が「戦後の日本に誕生した最も強力な政府指導者」であると伝えた。ダレスは岸が6月に訪米した際、岸とアイゼンハワーを前に、「幸運なことに、この時点において、われわれは信頼でき、自由世界の諸原則に正真

⁴ John Allison to John Foster Dulles, August 25 and September 9, 1954, *FRUS: 1952-1954*, XIV, pp. 1714, 1717; Allison to Dulles, March 25, 1955, *FRUS: 1955-1957*, XXIII, p. 32; NSC5516/1, April 9, 1955, *ibid.*, pp. 53-62; *ibid.*, p. 188n.; William Sebald to Herbert Hoover, Jr., February 1, 1957, *ibid.*, pp. 257-58; Robert Cutler to Sherman Adams, February 11, 1957, *ibid.*, p. 257n.; 千葉の発言は Douglas MacArthur, II to Dulles, May 23, 1957, *ibid.*, p. 314n.

正銘身を捧げる首相がいる。……われわれはこの紳士に賭けている」と称賛し、岸に対する絶大な信頼を表明したのである。⁵

ただしアメリカ政府は岸内閣の登場を歓迎したものの、日米安保条約の改定には消極的であった。ダレスは1955年8月に訪米した重光葵外相が「私案」として持ち出した安保条約の全面的改定案を一蹴したが、マッカーサー大使が1957年4月、部分的な安保改定を望む岸の意向をダレスに伝え、「他の同盟国と同様なイコール・パートナーシップに基づく対日関係の構築」を提案した時も、乗り気ではなかった。

しかし1957年夏以降の新たな国際状況、沖縄情勢の進展がダレスの姿勢に大きな影響を与えた。ソ連による大陸間弾道弾の発射（1957年8月）、人工衛星スプートニクの打ち上げ（10月）は、当時ソ連がアメリカを上回る経済成長率を示していたこともあり、ソ連型社会主義体制の優位を誇示し、その政治的、外交的な威信を高める出来事であった。西側同盟諸国の動揺を恐れるアメリカ政府は12月、NATOの全加盟国の最高首脳が顔を揃えた初めての首脳会議（パリ）で、アメリカの中距離核ミサイルの西ヨーロッパ配備について原則的な合意を得た。日本をめぐっては、1956年半ば以来沖縄で高揚する反基地・反米闘争のなか、1958年1月の那覇市長選挙で反米的な候補兼次佐一が当選した。ダレス国務長官は1月末、マッカーサー大使に「日本と沖縄におけるアメリカの現在の立場を安全に継続することは不可能である」と述べ、沖縄・日本政策の再検討を指示した。ダレスは最終的に9月初旬までにマッカーサーの勧告を受け入れ、日米安保条約の全面的な改定を決断した。そこには、新たな国際情勢の進展を背景に、NSC5810/1「基本的な国家安全保障政策」（1958年5月）が説くように、アメリカは自由世界において「利益の相互性と目標の共通性」を高めなければならないという認識があった。

ダレスの決断はまた、8月下旬に起きた第二次台湾海峡危機に対し、米空軍、海兵隊が沖縄、日本本土から出動した直後のことであった。第二次台湾海峡危機は、日本の軍事的重要性のみならず、長期的に安定した日米の政治・安保関係の構築が必要なことを示した、もう一つの出来事であった。⁶

⁵ Walter Robertson to Dulles, January 7, 1957, *ibid.*, pp. 240-43; MacArthur to Dulles, February 25, 1957, *ibid.*, 270-71; Dulles to Eisenhower, June 12, 1957, *ibid.*, p. 347; memorandum of conversation, June 21, 1957, *ibid.*, p. 412.

⁶ Dulles to MacArthur, January 31, 1958, *FRUS: 1958-1960*, XVIII, 4; NSC5810/1, May 5, 1958, *ibid.*, III, p. 105; Arthur O'Neil, "Fifth Air Force in the Taiwan Straits Crisis of 1958," December 31, 1958, pp. 19-26, in National Security Archive Electronic Briefing Book, "Air Force Histories Show Cautious Presidents Overruling Air Force Plans for Early Use of Nuclear Weapons," at <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb249/doc12.pdf> (Accessed on February 18, 2010).

3. アメリカの核使用政策・核戦略と同盟諸国

核兵器の「持ち込み」(introduction)が日米新安全保障条約に基づく事前協議の対象になるか否かの問題とは性質を異にするものの、類似する問題がアメリカとアメリカの核配備を受けた西側同盟国との間で生まれていた。米軍基地の受入国がアメリカの核兵器使用の際に協議、あるいは同意を求めたのに対し、アメリカは核使用に関する最終的な決定権に固執したからである。これが典型的に現れたのが、アメリカの最も緊密な同盟国であるイギリスとの間においてであった。この発端は、ローズヴェルト大統領(民主党)が1943年、チャーチル英首相(保守党)とケベック協定に極秘に調印し、英米両国は「互いの同意なしに」核兵器を使用しないこと、核プロジェクトの協力をする事で合意したことにあった。したがって日本に対する原爆投下にあたっては、イギリスの事前の同意があった。

しかし戦争が終了すると、アメリカはケベック協定の骨抜きをはかる措置を取り始めた。まず議会が第三国に対する核開発情報の供与を禁ずる1946年原子力法(マクマン法、マクマンは上下両院合同原子力委員長を務める有力な上院議員)を可決した。議会はさらに1947年、アメリカの核使用に関してイギリスに「拒否権」を与えるケベック協定の存在と内容を知らされた時、激しく反発した。トルーマン民主党政権は1948年1月にイギリスと「暫定協定」を結び、核使用に関するイギリスの拒否権を廃棄したのである。

ベルリン危機による国際緊張の高揚のなか、アメリカ政府が核使用に関して検討した最初の包括的な文書であるNSC30「アメリカの原子兵器政策」(1948年9月)は、もし交戦状態が生ずれば、「国家軍事機構(現在の国防省)は……原子兵器を含む、利用可能なあらゆる適切な手段を即座に、効果的に利用する用意がなければならない。……戦争の際の原爆の使用については、大統領がそのような決定を必要と見なした時、決定を下す」と規定した。アメリカの軍事戦略における核兵器の位置づけと核使用に関する大統領の最終的な裁量権を確認した文書であった。⁷

アメリカは1948年夏、イギリス本土に核搭載可能な長距離爆撃機を派遣したが、米英間での核兵器の使用をめぐる本格的な意見交換は1950年12月の首脳会談においてであった。前月末中国軍が朝鮮戦争に全面的に介入し、国連軍が

⁷ Stephen Twigge and Len Scott, *Planning Armageddon: Britain, the United States and the Command of Western Nuclear Forces, 1945-1964* (Amsterdam: Harwood Academic Publishers, 2000), pp. 18-32; マーガレット・ガウイング『独立国家と核抑止力—原子力外交秘話』(柴田治呂・柴田百合子共訳、電力新報社、1993年)、111-51頁、268-303頁。NSC30, September 10, 1948, *FRUS: 1948*, I, pp. 624-28.

総崩れになるなか、トルーマン大統領が戦地での原爆の使用に関して不用意な発言をおこなった。アトリー英首相（労働党）はすぐにワシントンに飛び、大統領に発言の真意を質した。トルーマンは会談の席上、「米英はこの問題では常にパートナーであり、私はイギリスとの協議なしに原爆を使用しない」と明言したが、それを文書化するように求めたイギリス側の提案は拒否した。

最終的に 12 月 8 日に発表された共同声明は、「大統領は世界情勢が原爆の使用を決して必要としないことが、彼の希望であると言明した。大統領は首相に対し、状況の変化をもたらす得る展開について常に首相に通知することが、彼の願望であると述べた」という表現に過ぎず、アメリカ政府は原爆の使用をめぐり、イギリス政府に対して事前の協議はおろか、行使の通知さえも明確には約束しなかったのである。しかしアトリーは帰国後下院で、「先の戦時中のパートナーシップの精神と背景において、私は原爆の使用という重要な問題を提起することができ、この同じ精神と背景において、完全に満足であると私がみなす保証を受け取った」と報告した。アトリーは大統領から得た個人的な保証を重視したのである。だがアチソン国務長官の側近が述懐するように、この米英声明は「両国がそれぞれの望む最善の形で解釈できるように曖昧であった。私は率直に言って、声明は意図的にぼかしたのではないかと思う。」というもので、米英の了解の中味はまさに玉虫色であった。

トルーマン大統領は、アメリカの核兵器をすでに受け入れているカナダに対しても、米英声明と同じ理解が適用されることを約束した。⁸

1951 年 10 月に政権に返り咲いたチャーチルは翌年 1 月に訪米し、核使用に関する米英了解の確認を求めた。トルーマンとチャーチルの会談後の共同声明でこの問題に該当する部分は次の通りである。

Under arrangements made for the common defense, the United States has the use of certain bases in the United Kingdom. We reaffirm the understanding that the use of these bases in an emergency would be a matter for joint decision by His Majesty's Government and the United States Government in the light of the circumstances prevailing at the time.

⁸ Gordon Arneson memorandum of Truman-Attlee conversations of December 1950, in National Security Archive Electronic Briefing Book, No. 159, “Consultation is Presidential Business’: Secret Understanding on the Use of Nuclear Weapons, 1950-1974,” at <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB159/usukconsult-1.pdf> (Accessed on February 18, 2010); Simon Duke, *US Defense Bases in the United Kingdom: A Matter for Joint Decision?* (London: Macmillan Press, 1987), pp. 65-68; John Clearwater, *U.S. Nuclear Weapons in Canada* (Toronto: The Dundurn Group, 1999), p.18.

共同防衛のための取り決めにおいて、合衆国はイギリス国内のいくつかの基地を利用する。両国は緊急時におけるこれらの基地の利用は、その時の状況に照らし、イギリス政府と合衆国政府の共同決定の対象とされるだろう。

イギリスにとり、今回の声明は 1950 年 12 月の共同声明に比べ、基地の利用について「共同決定」を謳ったことで、一步前進であったが、アメリカは「その時の状況に照らし」という条件をつけることを忘れなかった。アメリカは核戦争の危機を含む緊急事態が生じた場合、核を搭載する爆撃機の基地の利用について、あくまでもイギリスの拒否権を退ける姿勢を崩さなかった。しかもアメリカは 1950 年声明とは違い、1952 年声明では核兵器に直接言及することを回避し、緊急時という文言を代わりに使用したのである。この 1952 年声明が以降の米英了解の基本文書となった。アメリカはやはりこの声明がカナダにも適用されることをカナダ政府に伝えた。⁹

1952 年の確認は、イギリスの政権交代に伴うものであったが、以後英米どちらかの政権が変わるごとに、イギリスの働きかけで同様の確認の作業がなされる前例となった。1953 年 1 月にアイゼンハワー共和党政権が誕生すると、イーデン外相が 3 月に訪米し、1952 年 1 月の共同声明の確認と、以前のトルーマンによるのと同様の「個人的な保証」を求めた。アイゼンハワー大統領とダレス国務長官は前者については了承したものの、後者については拒否した。会談でアイゼンハワーは、核使用の協議に関する個人的な保証の問題を提起したイギリスの立場に「理解」を寄せたが、「緊張の増大や戦争の脅威の場合、イギリスや他の同盟国と協議するためにあらゆる可能な手段を講ずる」ことを約束したに過ぎなかった。ダレスも同様に、「時間と状況が許す程度で、アメリカはもちろんイギリスとの間で、全面戦争に至る状況について協議をしたいと考えている。われわれはまた、状況に対処する最善の手段につき協議したい」と言明しただけであった。¹⁰

アイゼンハワー政権は核使用方針について、いわゆる大量報復戦略を謳った NSC162/2 「基本的な国家安全保障政策」(1953 年 10 月) で次のように主張し

⁹ Joint statement, January 9, 1952, at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=14429> (Accessed on February 18, 2010); Twigge and Scott, *Planning Armageddon*, p. 37; Clearwater, *U.S. Nuclear Weapons in Canada*, p. 18.

¹⁰ Memorandum of conversation of Anthony Eden and Dulles, March 6, 1953, in National Security Archive Electronic Briefing Book, “Consultation is Presidential Business,” at <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB159/usukconsult-5a.pdf> (Accessed on February 18, 2010); Walter B. Smith to Arneson, March 12, 1953, *ibid.*, at <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB159/usukconsult-5c.pdf> (Accessed on February 18, 2010).

た。「戦争が生じた場合、アメリカは核兵器を他の兵器と同様に利用可能と見なす。同盟国の米軍基地からこれらの兵器の使用につき、その同盟国の同意が必要である場合、アメリカは迅速にその使用のために同盟国の事前の同意を得るべきである。」すなわち核使用については、同盟国の事前同意は好ましいものの、それは絶対的な条件ではないという方針の確認であった。1956年以降の「基本的な国家安全保障政策」文書も同様であった。これらは、「時間が許し、かつアメリカに対する攻撃、あるいは米軍が伴うものでなければ、アメリカは核・化学・細菌兵器 [58年以降は生物兵器と呼ぶようになった]を使用する決定が大統領によって下される前に、適切な同盟諸国と協議すべきである」と言明しただけであった。¹¹

アメリカが NATO パリ首脳会談の合意に基づく中距離核ミサイル配備に伴い、イギリスに与えた新たな了解（1958年6月のマーフィー＝ディーン協定）は1952年のトルーマン＝チャーチル声明とほとんど同じであった。「合衆国軍隊によるイギリス国内の基地の利用に関する米英間の基本的了解は、緊急時におけるその利用がその時の状況に照らし、両国政府の共同決定の対象であると規定する（The basic understanding between the United Kingdom and United States Governments, regarding the use of bases in the United Kingdom by United States forces, provides that such use in an emergency shall be a matter for joint decision by the two Governments in the light of the circumstances at the time.）」二年後、アメリカが潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）のイギリス配備を決めるや、アイゼンハワーは1960年10月マクミラン首相に対し、従来 of 了解を確認した。「アメリカのポラリス型潜水艦からのミサイル発射について、もちろん公にすることは意図されていないが、私は次のような保証を与える。緊張の増大や戦争の脅威の場合といった緊急時の場合、アメリカはイギリスや他の同盟国と協議するためあらゆる可能な手段を講ずる。」¹²

核ミサイルの海外配備が具体化し、さらに核兵器の小型化・軽量化が進んだことで多様な戦術核兵器の搭載・配備が可能になる過程で、アメリカ政府は、核兵器の所在について「肯定も否定もしない」（いわゆる「NCND」）政策の採択を決定した。これは1954年に改正された1946年原子力法に基づき、海軍省

¹¹ NSC162/2, October 30, 1953, *FRUS, 1952-1954*, II, p. 593; NSC 5602/1, March 15, 1956, *FRUS: 1955-1957*, XIV, 246; NSC5707/8, June 3, 1957, *ibid.*, p. 511; NSC5810/1, *FRUS: 1958-1960*, III, p. 102; NSC5906/1, August 5, 1959, *ibid.*, p. 296.

¹² Twigge and Scott, *Planning Armageddon*, pp. 109-22, 326; Eisenhower to Macmillan, October 27, 1960, in Louis Galambos and Daun Van Ee eds., *The Papers of Dwight David Eisenhower, the Presidency: Keeping the Peace*, XXI (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001), p. 2140.

が核兵器の「設計、製造と利用」を「非公開データ」とし、この「利用」に核兵器の所在が含まれるという立場をとったことによる。1958年1月2日、国務省における軍関係者を含む会合で、外国政府より核兵器に関する問い合わせがあった場合、次のような声明で対応することが決まった。

It is the policy of the United States Government concerning any public statements on [foreign government queries about nuclear weapons in their country] neither to confirm nor deny the presence of the nuclear component of nuclear capable weapons in any other country.

いかなる国においてであれ、核兵器を構成する核コンポーネントの存在については肯定も否定もしないというのが、合衆国政府の政策である。¹³

アメリカ政府が日米安保条約の改定交渉を始めたのは、NCND政策を採択し、イギリスをはじめとする西ヨーロッパ諸国と核ミサイルの配備をめぐる交渉を展開している時であった。マッカーサー大使が対日交渉を進める上で対英交渉を参考にしたことは、彼が一時帰国中の1958年9月9日、国防省との会合で、核の持ち込みに関しては、「共同決定を削除し、共同協議を盛り込む、1952年のイギリス型フォーミュラ」を日本側に提案する(“The British formula of 1952, omitting joint decision and putting in joint consultation, might be sold to the Japanese.”) ことを示唆していたことから明らかであった。

対日フォーミュラ案はロバートソン次官補とダレス長官の承諾を得て、10月4日マッカーサー大使が岸首相、藤山愛一郎外相らに提示した。核兵器及び米軍の日本の基地使用に関するフォーミュラ案は次の通り、1952年の米英共同声明に似ていた。

Under arrangements made for the common defense, the United States has the use of certain bases in Japan. The deployment of United States forces and their equipment into bases in Japan and the operational use of these bases in an emergency would be a matter for joint consultation by the Japanese Government and the United States Government in the light of circumstances prevailing at the time.

¹³ Hans M. Kristensen, “The Neither Confirm nor Deny Policy: Nuclear Diplomacy at Work,” February 2006, pp. 3-6, at <http://www.nukestrat.com/pubs/NCND.pdf> (Accessed on February 18, 2010).

共同防衛のための取り決めにおいて、合衆国は日本国内のいくつかの基地を利用する。合衆国軍隊とその装備の日本国内の基地への配置及び緊急時におけるこれらの基地の作戦使用は、その時の状況に照らし、日本国政府と合衆国政府の共同協議の対象とされるであろう。

このフォーミュラ案が、1960年1月の新安保条約の第6条の実施に関する交換公文、藤山とマッカーサーがイニシャル署名した「討議の記録 (Record of Discussion)」、そして「朝鮮議事録 (Minutes)」に発展するのである。¹⁴

結局、アメリカが核兵器を使用する上で、基地を置く同盟国と交わしている取り決めについて、1961年7月に国務省スタッフがバンディ国家安全保障担当大統領特別補佐官に送った覚書によれば、アメリカはNATO加盟国の多く、日本、中華民国と何らかの約束を交わしており、日本については、「核兵器を配置し、戦闘作戦行動を始める場合には、日本政府に要請をしなければならない」 (“Requests to deploy nuclear weapons and to initiate military combat operations must be addressed to the Japanese Government.”) とされていた。だがこの覚書は、西ドイツ、モロッコ、沖縄、フィリピン、韓国、西インド諸島における米軍基地において、アメリカの軍事行動には何の制約もないことも伝えていたのである。

このなかで沖縄については、1954年9月に起きた第一次台湾海峡危機(～1955年4月)を契機に核兵器が展開され、1950年代末までにアジア・太平洋地域において最も多い核兵器の配備状況下にあった。その数は1960年前後で約800発に、1967年には約1300発に達したが、これらの核兵器は1972年6月までに撤去された。また日本本土に関しては、1950年代半ばより約10年間、核コンポーネント以外の部分 (non-nuclear components) が配備されたとの指摘がある。¹⁵

アメリカ政府が最終的に、地上配備の戦域核兵器と海上配備の戦術核ミサイルの撤去を発表するのは、ヨーロッパ冷戦の終結後、1991年9月、ブッシュ(父)大統領の声明においてであった。¹⁶

¹⁴ Memorandum of conversation, September 9, 1958, *FRUS: 1958-1960*, XVIII, 65; 関連文書1-18「十月四日総理、外務大臣、在京米大使会談録」。

¹⁵ Lucius Battle to McGeorge Bundy, “Check List of Presidential Actions,” July 28, 1961, at <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/NC/nuchis.html#usnhdp> (Accessed on February 18, 2010); 宮里政玄『日米関係と沖縄 1945-1972』(岩波書店、2000年)、117頁。我部政明『沖縄返還とは何だったのか—日米戦後交渉史の中で』(日本放送出版協会、2000年)、79頁。Robert S. Norris, William M. Arkin, and William Burr, “Where They Are,” *Bulletin of Atomic Scientists*, LV (November/December, 1999).

¹⁶ George H. W. Bush address, September 27, 1991, at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=20035> (Accessed on February 18, 2010).

第二章 核搭載艦船の一時寄港

はじめに

本章では、1960年安保条約改定当時における核持ち込みに関する「密約」を検討の対象とする。具体的には核搭載艦船の一時寄港に関する「密約」である。

まず、安保条約に付属する「安保条約第6条の実施に関する交換公文」を見てみよう。この「交換公文」は、安保条約で日本が米国に提供する基地の使用に関して次のように規定している。

合衆国軍隊の日本国への配置における重要な変更、同軍隊の装備における重要な変更並びに日本国から行われる戦闘作戦行動（前記の条約第五条の規定に基づいて行われるものを除く。）のための基地としての日本国内の施設及び区域の使用は、日本国政府との事前の協議の主題とする。

英文は次の通り。

Major changes in the deployment into Japan of United States armed forces, major changes in their equipment, and the use of facilities and areas in Japan as bases for military combat operations to be undertaken from Japan other than those conducted under Article V of the said Treaty, shall be the subjects of prior consultation with the Government of Japan.

核兵器を搭載した米艦船の日本の港への寄港が日米両国による事前協議の対象になるかどうかという問題は、この「交換公文」の解釈をめぐる問題である。しかし一見して明らかなように、この「交換公文」には「艦船」と「寄港」はおろか、「核兵器」という文言すら含まれていない。それにもかかわらず、日本政府は安保条約批准審議の国会における赤城宗徳防衛庁長官による答弁以来¹、

¹ 1961年4月19日、衆議院日米安全保障条約等特別委員会において赤城宗徳防衛庁長官は、社会党横路節雄議員の質問に対して、米国の「第七艦隊が核装備をして横須賀なりその他に入港してくるときには、事前協議の対象となる」と答弁している。

それは事前協議の対象になる、と説明してきた。その説明の根拠はどこにあるのか。これがこの「密約」解明の核心部分である。以下、考察を進める。

1. 「討議の記録」(Record of Discussion) の解釈

政府の説明は、安保改定時にできた日米間の了解事項を前提にしている。すなわちこの「交換公文」でいう「装備における重要な変更」は「核弾頭及び中・長距離ミサイルの持込み並びにそれらの基地の建設」を意味するという了解である²。政府が核搭載艦船の寄港は事前協議の対象になると説明するのは、それがこの了解でいう核弾頭の「持込み」にあたりとみなすからである。

安保改定時、「交換公文」に関するこの了解事項は他の3点の了解事項とともに、「討議の記録」(Record of Discussion) という名前で文書化されている。新条約調印式の2週間前、1960年1月6日、藤山愛一郎外務大臣とダグラス・マッカーサー大使の間でイニシャル署名されたこの文書は、これまで公には米国政府の公開文書から間接的にその存在と内容が知られるだけであった。しかし今回の調査では、この「討議の記録」のコピーと考えられる文書が見つかった³。「討議の記録」は「交換公文」の文言が意味するところを明確にするための

² 政府はこの了解を他の2点の了解事項とともに「藤山・マッカーサー口頭了解」という名前で呼び、1968年に文書化している。

「日本政府は、次のような場合に日米安保条約上の事前協議が行われるものと了解している。

(一)「配置における重要な変更」の場合

陸上部隊の場合は一個師団程度、空軍の場合はこれに相当するもの、海軍の場合は一機動部隊程度の配置

(二)「装備における重要な変更」の場合

核弾頭及び中・長距離ミサイルの持込み並びにそれらの基地の建設

(三) わが国から行なわれる戦闘作戦行動(条約第五条に基づいて行なわれるものを除く。)のための基地としての日本国内の施設・区域の使用」昭和43年4月25日、「関連文書1-102」別添1参照。

³ 「報告対象文書1-3」、「報告対象文書1-5」に付属(両者は別コピーと思われる)。イニシャル署名入りの実物は今回の調査で見つかっていない。米国でも実物は公開されておらず、今回見つかったコピーが実際の「討議の記録」の内容と形式を正確に模写しているかどうかは確認できなかった。ただし、これまでに明らかになった日米の文書などから総合的に検討して、内容は実物と同じと判断した。「討議の記録」が作成され、藤山、マッカーサーのイニシャル署名がなされたことは「日米相互協力及び安全保障条約交渉経緯」(「報告対象文書1-2」、1960年6月)などから、またイニシャル署名入りの文書がかって外務省内に存在したことは、関係者の証言などから確認できる。

文書であり、日米両政府の申し合わせで非公開扱いになったものである。ただしその内容自体は、公に説明してよいものとされていた⁴。この文書の2項Aは、次のように記している。

“Major changes in their equipment” is understood to mean the introduction into Japan of nuclear weapons, including intermediate and long-range missiles as well as the construction of bases for such weapons, and will not, for example, mean the introduction of non-nuclear weapons including short –range missiles without nuclear components.

「装備における重要な変更」は核兵器及び中・長距離ミサイルの日本国内への持込み並びにそれらの兵器のための基地建設を意味すると理解される。たとえば核コンポーネントのない短距離ミサイルなど、非核兵器の持込みは意味しない。[和訳は報告者]

この2項Aの記述により、たしかに核兵器の「持込み (introduction)」は「装備の重要な変更」にあたり、したがって事前協議の対象になることが確認できる。

だがそこで問題になるのは、この「持込み」の意味である。たとえば核兵器を搭載した米艦船が日本の港に入るけれども、その核兵器を陸上に揚げるようなことがなく、一定期間停泊の後にそのまま出港するといった場合も、「持込み」になるのだろうか。米国政府は1963年4月3日、エドウィン・ライシャワー駐日大使を通じて大平正芳外相に、そういう場合は日本の陸上に置く (placing) のでもなければ、取り付ける (installing) のでもないので「持込み」

⁴ 「報告対象文書1-4」(「条約第6条の実施に関する交換公文作成の経緯」)。この文書によれば、1959年の5月14日にマッカーサー大使が日本側にそう説明しているようである。ただし5月14日の山田久就外務次官とマッカーサー大使の会談記録にはその記述がない(「関連文書1-56」)。「報告対象文書1-4」の作成者は1963年、まだ記録が散逸していない時に、全8冊からなる安保改定に関する調書を通読している。ちなみに米国側が文書公開不可、内容公開可という扱いを求めたのは、「核兵器」という言葉を表の文言に出したくなかったためのように思われる。この点についてマッカーサーは、10月4日に開かれた安保改定のための最初の日米会談で、米側が提案した「交換公文」の案(当初は交換公文の方式になるかどうか決まっていなかった。交渉中は事前協議の「フォーミュラ(formula)」と呼ばれた)の中で核兵器が言及されていない理由について「米国では通常兵器と核兵器と並列して一体を成すものであるため核兵器のみを抽出して取扱うことは出来ないため核兵器と云ふ字は使っていない」と説明した(「関連文書1-18」)。一方日本側も、この「討議の記録」の第4項(米軍の撤退は事前協議の対象外という確認)を公表文書にすることには抵抗があった。東郷文彦アメリカ局安全保障課長(当時)は「表向き交換公文に撤退自由を謳うことは国内に対する関係より面白からず」とその理由を記している(「報告対象文書1-2」)。

にはあたらない、という米国側の解釈を日本政府に伝えてきた⁵。だが安保改定交渉の際、日米間に「持込み (introduction)」の意味についての合意があったわけではない。この会談の後、外務省内で対応を検討した内部文書は米側の解釈に異論を唱えている⁶。

ライシャワー大使はこの日、米側の解釈を伝えるため、「討議の記録」2項Aの記述とともに、2項Cの記述も持ち出した。すなわち、以下のような記述である。

“Prior consultation” will not be interpreted as affecting present procedures regarding the deployment of United States armed forces and their equipment into Japan and those for the entry of United States military aircraft and the entry into Japanese waters and ports by the United States naval vessels, except in the case of major changes in the deployment into Japan of United States armed forces.

事前協議は合衆国軍隊とその装備の日本国への配置、合衆国軍用機の飛来、並びに合衆国海軍艦船の日本国の領海への進入や港湾への入港に関する現行の手續きに影響を与えらるゝとは解されない。ただし合衆国軍隊の配置における重要な変更の場合を除く。[和訳は報告者]

この記述は米国の文書公開により「討議の記録」の存在と内容が間接的ながら（米国でも実物は公開されていない）公に知られるようになって以来⁷、これこそ核搭載艦船の寄港を事前協議の対象外とする日米間の「密約」を示す記述ではないかと疑われてきた。というのも、事前協議が米艦船の領海への進入や港湾への入港に関する「現行の手續き (present procedures)」に影響を与えないとすれば、米艦船は旧安保条約下の「手續き」にしたがって日本の港に入ることができる。旧安保条約下で米艦船は、核兵器搭載の有無を明らかにせず、行政協定に基づく通告だけで入港できたから、もしそれが変わらないとすれば、

⁵ この会談の様子を伝えるライシャワーの報告文書は米国の民間調査団体 National Security Archive のホームページで入手できる。

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb291/doc03.pdf>

⁶ 「報告対象文書1-3」を参照。今回の調査で明らかになった日本側文書、またこれまでに利用可能になっている米国側文書にも安保改定時に「持込み」の意味を検討したことを示すものは見られない。

⁷ 「討議の記録」の存在と内容をうかがわせる米国の文書は、すでに1990年6月17日放送のNHKドキュメンタリー番組「こうして安保は改定された——機密外交文書が語る日米交渉」の中でも紹介されている。その後、2000年までには「討議の記録」の内容を記録した文書が見つかり、同年春、この文書と関連文書について国会で質疑が行われた（後述）。

安保改定後も事前協議なしで入港できることになる。そういう解釈が成り立つように思われるからである。日本政府が「討議の記録」のこの部分については、いわゆる「藤山・マッカーサー口頭了解」（註2参照）の説明からはずしていることも⁸、そうした解釈に信憑性を与えているかもしれない。

だがいくつかの理由から、この記述をそれだけで、核搭載艦船の寄港を事前協議の対象外とする「密約」の証拠と見るのは難しいように思われる。まずそもそもこの2項Cは、安保改定交渉の開始とほぼ同じ時期に勃発した第二次台湾海峡危機を背景にして、米国側が米軍艦船や航空機の日本への通常の出入りが事前協議制度の導入によっても制限を受けないことを確認するために求めた了解であった⁹。この記述が核兵器の「持込み」に関する了解であるという認識は、日本側の交渉者にはなかった。日本側の交渉実務を中心になって担った東郷文彦（アメリカ局安全保障課長）は、この2項Cの記述を交換公文の文言と地位協定5条¹⁰との関係を明らかにするものだと受け取った¹¹。

次に2項Cが艦船、航空機の「エントリー（entry）」を対象にしている点に注意する必要がある。「エントリー」はいま問題にしている、寄港や通過（transit）¹²とは異なり、一時滞在の後に出て行くというニュアンスが含まれる

⁸ 2項Dも「藤山・マッカーサー口頭了解」の説明には含まれないが、合衆国軍隊とその装備の日本からの移動が事前協議の対象にならない、というその内容自体は説明されている。「討議の記録」のもう一点（2項B、戦闘作戦行動に関する項目）の内容は「藤山・マッカーサー口頭了解」で説明されている。

⁹ 「日本と沖縄における米国の基地権利の比較」（Comparison of U.S. Base Rights in Japan and the Ryukyu Islands）を参照。“Status of Force Agreement, Military Banking Facilities and MPCs,” Records of the Historical Service Division: History of the Civil Administration of the Ryukyus Islands, RG319, National Archives この米政府文書は沖縄返還の諸問題を検討する米国政府内の研究報告の一部であり、1966年にまとめられたようである。沖縄返還により米軍基地の使用にどのような制限がかかるかを分析する報告だが、事前協議に関する非公表の了解事項についても、その背景を含めて、簡潔に説明している。文書の背景については太田昌克『盟約の闇——「核の傘」と日米同盟』（日本評論社、2004年）を参照。文書のコピーは沖縄県公文書館でも入手できる。

¹⁰ 日米地位協定第5条は、米艦船が「日本国の港に入る場合には、通常の状態においては日本国の当局に適切な通告をしなければならない」といったことなどを規定している。

¹¹ 東郷は安保改定の8年後に政府内でそのような説明をした。日本側がそういう受け取り方をしていたことは、交渉過程において日本側が提案した「交換公文」の一案からもうかがわれる。日本側の交渉者は「討議の記録」のような非公開の文書なしで日米の了解事項が明確になるような「交換公文」案を提案した（1959年5月14日）。その案では“**the entry of such forces by way of routine movements**”（通常移動による合衆国軍隊の日本入国）を除く「合衆国軍隊の日本への配置」が事前協議の対象になる旨、記されている。日本側の交渉者は2項Cの了解は公にしても問題ないものと受け取っていたのである（「関連文書1-56」）。

¹² 本章では核搭載艦船の日本領海通過の問題は考察の対象外においている。政府は安保改定時には核兵器搭載艦船が日本領海を無害通航する場合、それは事前協議の対象にならないと国会で説明していた（高橋通敏条約局長の衆議院日米安全保障条約等特別委員会での答

言葉ではない。もし仮に核を搭載した艦船、あるいは核を搭載した航空機の事前協議なしの「エントリー」が可能になり、その艦船や航空機が日本に長期間居残ることになれば、核持ち込みについての事前協議は、有名無実になるだろう。艦船の寄港を問題にするのであれば、端的に寄港という言葉を使うべきではないだろうか。

この点に関連してもう一つ、2項Cが艦船と航空機の「エントリー」だけを対象にしているわけではないことにも注意がいる。すなわち「合衆国軍隊とその装備の配置」も、それが「合衆国軍隊の配置における重要な変更」でなければ、「現行の手続き」に影響されないとされているのである。もしこの「現行の手続き」に影響されないという文言がそれだけで、核搭載艦船の寄港に関して事前協議をバイパスすることを許すための文言だとしたら（すなわちそれは「装備の重要な変更」ではない、とするための文言だとしたら）、米国は核武装した小規模の陸上部隊（「配置における重要な変更」にならない程度の小規模な陸上部隊）を事前協議なしに日本国内に配置できるというようなことにもなりかねない。そうなっては日本国内への核持ち込みに関して導入する事前協議の意味がなくなるだろう。

こうした理由から2項Cの文言をそれだけで、核持ち込みの事前協議に例外を設ける了解と見ることは難しいように思われる。たしかに米国政府は、この2項Cの記述によって核搭載艦船寄港を事前協議の対象外として処理できるとみなしたようである¹³。ただ交渉当時、その解釈を日本側に明らかにした形跡はない。後に米国の外交担当者が明らかにしたところによれば、安保改定時に米国側は、日本側が米国側の解釈に気づいているかどうか「ある程度の疑念」を持っていたのだという¹⁴。

もし「討議の記録」の2項Cの意味にも、また2項Aの「持込み(introduction)」の意味にも日米間の了解がなければ、この文書だけを見て安保改定時に日米間で核搭載艦船の寄港問題がどう処理されたかを言うことはできないであろう。

弁、1960年5月6日)。だがその8年後には、無害通航であっても核兵器搭載艦船は事前協議の対象になると説明するようになった（三木外務大臣の衆議院外務委員会での答弁、1968年4月17日）。寄港の場合と同じ扱いである。そうすると、安保条約を結ぶ同盟国米国の核搭載艦船は日本の領海を事前協議なしには通過できないが、他の核保有国の核搭載艦船はそうした必要なく通過可能というやや不条理な取り扱いになる。

¹³ 前掲「日本と沖縄における米国の基地権利の比較」は、この2項Cは核兵器の問題というよりむしろ極東における米軍部隊の移動の問題に向けられたパラグラフであるが、核兵器の問題もカバーできるほど広い意味を持つ、というような理解を示している。この点に関しては註39も参照されたい。

¹⁴ 1977年8月29日、米国のシューズミス(Thomas P. Shoemith)前公使から山崎敏夫北米局長に対する説明を参照。シューズミスは「1960年の安保交渉時に日本側がかかる米側の解釈を承知していなかったことはその通りであり、自分が調べたところでも米側においてこの解釈について日本側に説明しようと努力した形跡はない旨」述べている。

米国側はこの問題を「討議の記録」で処理できると考えたが、日本側の交渉者たちは「討議の記録」をそういう文書だとは受け取らなかったのである¹⁵。

2. 「暗黙の合意」の萌芽

ではいったい日本側の交渉者たちは、この問題をどのように処理しようとしたのか。東郷文彦は安保改定の8年後、安保改定交渉中は「艦船航空機の『一時的立ち寄り』について特に議論した記録も記憶もない」と外務省内で説明している¹⁶。東郷が正直に語っているとして¹⁷、「特に議論した記録も記憶もない」というのは何を意味するのか。日本側はこの問題を忘れていたので議論しなかったのか。それとも議論なしに自らの立場に理解が得られたと錯覚したのか。あるいは米国との溝に気付きつつ、それを埋める議論をしなかったのか。

(1) 問題を忘れていた可能性

いうまでもなく安保改定交渉には数多くの論点があった。事前協議はその中の一つの論点に過ぎない。交渉の途中で当初は予定になかった行政協定の改定を行うことにもなったし、極東の範囲や条約区域の問題などの難問についても交渉者たちは、米側との交渉だけでなく国内世論や自民党内の議論への対応に骨を折った。だから、安保改定の論点の一つである事前協議の中のそのまた一つの論点（他にもさまざまな論点、たとえば協議という言葉には「拒否権」が含まれるかどうかといった論点がある）である核搭載艦船の寄港問題は、交渉者たちの頭の中から消えていた。そういう可能性はあるだろうか。

結論を先に言えば、その可能性は高くない。まず米国側の交渉者がこの問題を忘れていたはずはない。マッカーサー大使は1958年10月4日、岸信介首相も出席した安保改定の最初の日米会談の席上、オフレコと断りながら、他の問題より事前協議の問題で米政府内の了解を取り付けるのに苦労したと述べている¹⁸。そのマッカーサーは交渉開始前、事前協議に関して次の点に日本政府の確認を取り付けるよう米政府の指示を受けていた。

¹⁵ 安川壯元駐米大使の証言によれば、東郷文彦は後に安川に対して安保改定交渉中は「討議の記録」2項Cは地位協定との関連のことだと考えたが、後から考えると米国側はこの2項Cによって米国側の立場を主張している、と認めてはいる（「関連文書1-115」）。

¹⁶ 「報告対象文書1-5」

¹⁷ 東郷はジョンソン（U. Alexis Johnson）大使との会話から、米国側にもそうした記録がないことを確認している（「報告対象文書1-5」）。

¹⁸ 「十月四日 総理、外務大臣、在京米大使会談録」（「関連文書1-18」）

核兵器を搭載した米軍艦の日本領海及び港湾への立ち入りの問題は、過去と同様のやり方で続き、事前協議の定式（formula）の範囲ではないこと¹⁹。

この明確な指示を受けたマッカーサーが、安保改定に軍、とくに海軍の支持をとりつけるために核搭載艦船の寄港問題がきわめて重要だと認識していたのは間違いない。

もともと、マッカーサーがその本国からの指示にそのまましたが、日本政府に要求をストレートに伝えたいと即断することはできない²⁰。この指示が出る少し前、ワシントンで国防省と軍に安保改定の構想を説明したマッカーサーは、バーク（Arleigh Burke）海軍作戦部長らと次のようなやりとりを交わしている。

バーク提督は核兵器で武装した船はどうなるのかと尋ねた。マッカーサー大使は日本の新聞はこの問題に気付いているが、日本政府は決して持ち出さないだろう（**would never bring it up**）。スプラグ氏 [国防省の Mansfield Sprague] は、この問題をいつ日本側に聞くべきだろうかと述べた。マッカーサー大使の考えは、今は聞かないのが一番よい、聞けば答えははっきりノーだろう。ことは正しい方向に向かっているので待つのが一番だ、というものだった²¹。（〔 〕内報告者、以下同じ。）

マッカーサーはこの問題の微妙さをよく知り、日本側との交渉には細心の注意を払おうとした。たとえば10月4日、事前協議に関する米国側の考え方を説明した際のマッカーサーの言い方は微妙である。国務省への報告によれば、当日大使は日本側に、「合衆国軍隊とその装備の日本国内の基地への配置」とい

¹⁹ 国務省電報474（1958年9月29日）“320.1 U.S.-Japan Security Treaty, January to September,” Tokyo Embassy: Classified General Records, compiled 1956-1958, RG84, National Archives. 原文は、“question of entry into Japanese waters and ports of US warships carrying nuclear weapons shall continue as in past and not fall within consultation formula.” なお米国国務省発行の外交文書集 Foreign Relations of the United States: 1958-1960, Vol. 18 Japan; Korea (G.P.O., 1994)（以下 FRUS:1958-1960 と略）p. 86 ではこの部分は非公開となっている。

²⁰ 在日米大使館で保存されていた国務省電報474の当該部分の右横にはクエスチョン・マークが書き込まれている。前掲「日本と沖縄における米国の基地権利の比較」によれば、米国政府は駐日大使館に対して核搭載艦船の事前協議なしの寄港などについて日本政府から明確な保証をとりつけるよう促したものの、大使館側は「核兵器が入ってくることに伴って協議を受ける権利をはっきり放棄する文書に署名できる日本の指導者はいない」と返答したという。

²¹ Memorandum of Conversation (State-Defense Discussion), September 9, 1958, Central Files 794.5/9-958, RG59, National Archives. FRUS: 1958-1960 p.67 では、この会議録の当該箇所は非公開になっている。

う文言（当日提示された米国案の中の文言、後述）は、とくに核兵器の持込みを指すとしたうえで、

他の点では、米国軍艦の日本領海及び港湾への立ち入りの手続きを含めて、現在の手続きが続くことになる²²

と説明した。本国からの指示のように核兵器を搭載した米艦の寄港は事前協議の対象外、と明確に言ったわけではない。この会談の日本側記録（通訳を行った東郷文彦が作成した）は単に次のように記している。

尚之は核兵器のみに関する了解であつて、核兵器以外に関する了解は従前通りとする了解で本案は出来ている²³。

少なくともこの時点で日本側には、マッカーサーの説明が核搭載艦船の寄港問題に関するものだとの認識はなかったように思われる。

そもそも日本側は、問題の所在を認識していたのだろうか。後年この問題の経緯を検討した外務省内のあるメモは、当時の交渉者は軍事知識が不足していて米国側の核戦略上の必要に気付かず、核搭載艦船寄港の問題を見落としていたのではないかと推測している²⁴。

当時の日本側交渉者の軍事知識がどの程度のものであったかは不明である。だが仮にそれが不足していたとしても、外務省の交渉者たちがこの問題を最初から見落としていたとは考えにくい。それは以下のような理由からである。

安保改定交渉が始まる前、外務省の中では旧安保条約に対する国民の不満を取り除く方法として、憲法問題などで困難が予想される相互条約への改定まではいかない部分的修正案が検討されていた。その一つのやり方が基地の使用に事前協議を求めることである²⁵。そして実際に安保改定交渉が開始される3か月前に、その事前協議に関する方針が文書にまとめられているが、その中には次のようにある。

合衆国は、日本国政府の事前の同意なくして、核兵器を日本国内に持ち込まない。こ

²² 米大使館電報743（1958年10月5日）“320.1 U.S.-Japan Security Treaty, October to December,” Tokyo Embassy: Classified General Records, compiled 1956-1958, RG84, National Archives. FRUS: 1958-1960 p.94 ではこの引用部分が非公開になっている。

²³ 「関連文書1-18」

²⁴ 「関連文書1-113」（1981年6月22日付け）

²⁵ 1958年7月26日付け「安全保障に関する当面の諸問題について（大臣説明案）」（「関連文書1-8」）

これは、日本国内に配備される合衆国軍隊のみならず、臨時に日本国内に入る船舶及び航空機にも適用があるものとする²⁶。

核持ち込みについては「臨時に日本国内に入る」船舶や航空機の場合も事前の同意が必要だと明記しているのである。この書簡は米国側には提示されなかったようだが、外務省の交渉者たちが少なくとも安保改定交渉が始まる直前までこの問題を意識していたのは確実と思われる²⁷。もし相互条約への改定ではなく条約の部分的修正がなされることになっていたら、この書簡案に書かれているような内容を米国側に要求していたのではなかろうか。

また日本側交渉者の意識を知るという点では、1958年7月26日付けの「安全保障に関する当面の諸問題について（大臣説明案）」という文書²⁸にも留意しておく必要がある。この文書は4日後、藤山外務大臣がマッカーサー大使との会談で安保条約に関する日本側の立場を説明するために使った文書で、一部は英文に翻訳され、おそらく当日の会議で米側に提示されたと思われる²⁹。その中には日本国内では野党が核兵器持ち込み問題に焦点をさだめて、「若し文書に依る了解が存しないならば何故之を取付けないか、又沖縄の米空軍や第七艦隊の艦船が核兵器を搭載して我国領土に入ることがあるのではないか」などと執拗に繰り返しているとの記述がある。こうした実情を米国側に説明した日本側の交渉者たちが、実際の交渉に入るとその問題をすっかり忘れてしまった、ということはないだろう。

（2）錯誤が生じた可能性

もし日米ともに問題の所在を認識したうえで、交渉中にそれを詰めて議論することがなかったとしたら、考えられる理由の一つは、議論する必要もなく問題が解決したとの錯誤が生じたというものだろう。私人間の契約とは違い、条約の締結など国家間の約束事で錯誤という事態は考えにくいだが、検討してみよう。

まず米側の錯誤の可能性はどうか。日本側が核搭載艦船の寄港は事前協議の必要なしと認めた、そういう日米合意ができた、とマッカーサー大使が錯誤するようなことがあっただろうか。先に引用した米政府内でのマッカーサーの発

²⁶ 「米軍の配備及び使用に関する日本側書簡案」（1958年7月2日、8月13日）「報告対象文書1-1」「関連文書1-10」

²⁷ この文書は条約局起案のものである。しかし書き込みなどからアメリカ局でも検討されたものと思われる。

²⁸ 「関連文書1-8」

²⁹ FRUS:1958-1960, pp. 43-5, 「関連文書1-9」を参照。

言記録（1958年9月9日）からもわかるように、マッカーサーは交渉開始前、核搭載艦船の寄港を事前協議の対象からはずすよう日本側に真正面から求めれば、日本側は拒否せざるを得ないだろうと判断していた。すなわち日本側が事前協議は必要ないとはっきり認めることはできないと見ていたわけである。もし交渉の過程で、日本側のその姿勢が変わったとマッカーサーが信じるに足るような言動が日本側にあったとすれば、当然、それを国務省に報告したであろう。だがそういう文書は現在のところ見つかっていない。むしろ1960年代半ばに、マッカーサー大使の証言も得て作成された米国政府内の研究報告は、この問題では日米間に明確な了解ができなかった（no specific understanding was reached）と結論している³⁰。

米国の文書からうかがえるのは、マッカーサー大使と駐日大使館が日本側の交渉者は問題の所在に気付きつつ、米側を困らせたくないで問題を持ち出したくないようだ、と観察している様子である³¹。もし日本側の態度がそういう消極的なものであれば、詰めた話をせず、問題を曖昧なままにしておいてもよい（あるいはそれしかない）、マッカーサーはそう考えたのではないだろうか³²。事前協議は日本側が米側に要求した制度である。大使にしてみれば、事前協議の内容を詰める責任は日本側にあつて、日本側が核搭載艦船の寄港についてそれをしないというのであれば、米側は米側の解釈で「交換公文」を理解してよいはずだ。あくまで推測だが、マッカーサーはそう判断したのではないだろうか。そう見た方が、マッカーサーが錯誤したと考えるよりは自然だと思われる。

では日本側はどうか。日本側はこの問題に関する米側の考えをどのように観察していたのか、それを明確に示す安保改定時の文書は見つからない。だが「交換公文」の作成経緯と「討議の記録」の文言を合わせて読めば、日本側が米側は核搭載艦船の寄港も事前協議の対象にするつもりであると誤解したとは考えにくいのではないか。

その理由の説明の前に、いま一度冒頭に記した「交換公文」の文言を確認しておこう。その前半部は「合衆国軍隊の日本国への配置における重要な変更」と「同軍隊の装備における重要な変更」が事前協議の対象になるとしている。「装備における重要な変更」が核兵器の「持込み」などを意味することは「討議の記録」によって明確にされている。そのことはここまで見たとおりである。

しかしそこでひとつ問題になるのは「同軍隊の装備における」という際の「同

³⁰ 前掲「日本と沖縄における米国の基地権利の比較」

³¹ 註21及び註38参照。

³² 後年マッカーサーは、この問題に関連して、外交における曖昧さの重要性を強調している。「いま明かす60年安保条約改定の真相 ダグラス・マッカーサーII」（古森義久氏によるインタビュー）『中央公論』1981年11月号

軍隊の (their)」が何を指すかということである。日本政府はそれが安保条約の適用を受ける米軍一般を指すという解釈をとってきた。後の答弁ではそういう解釈は「文脈上明白」であるとさえ言い切っている³³。だがそう言われても、素朴な疑問は残る。「同軍隊の」装備の変更とは、日本に「配置 (deployment)」された軍隊の装備の変更のことではないかという疑問である。

政府はこれまで、第七艦隊の艦船が日本の港に寄港してもそれはただちに「配置」にはあたらないと説明してきた（安保改定時にもそういう説明をした）。もしそうであれば、日本に「配置」されているわけではない第七艦隊の艦船が核兵器を装備していても「同軍隊の」装備における重要な変更とは言えない。したがって事前協議なしの寄港が可能である。そういう解釈も可能なのではないか。実は先に見た安保改定の国会審議において赤城答弁を引き出した質問（横路節夫代議士の質問、註1参照）も前後関係から見て、そういう解釈に基づく質問だったと思われる。

日本政府はそういう解釈を否定した。だが安保改定交渉時の文書記録にあたったうえでこの問題を検討した外務省内のあるメモ（1964年10月16日付け）は、そういう解釈ができないこともない、と結論を下している³⁴。少なくとも曖昧さがあることは間違いないだろう。政府が自らの解釈を「文脈上明白」と言うのは言い過ぎである。核兵器を搭載した第七艦隊の艦船の寄港が事前協議の対象になることを明確にするためには、本来、「同軍隊の」が何を指すかについて明確にする必要があったと思われる。だがこの文言の意味について議論があったようには見えない。

ここで問題にしているのは、事前協議の範囲に関する米国側の意向を日本側がどう理解したかという点である。米国側の意向は何より米国側の提案の中に読み取れるであろう。その観点から、1958年10月4日、安保改定交渉が開始された日に米国側が最初に提案してきた「交換公文」の案文（一部前述）を見てみよう³⁵。

Under arrangements made for the common defense, the United States has the use of certain bases in Japan. The deployment of United States forces and their equipment into bases in Japan and the operational use of these bases in an emergency would be a matter for joint consultation by the Japanese Government and the United States Government in the light of circumstances prevailing at the time.

³³ 社会党榑崎弥之助氏への答弁、1975年1月21日。「関連文書1-104」別添2を参照。

³⁴ 「条約第六条の実施に関する交換公文の件」（関連文書1-77）

³⁵ 「関連文書1-18」、FRUS:1958-1960 p.88

共同防衛のための取り決めにおいて、合衆国は日本国内のいくつかの基地を利用する。合衆国軍隊とその装備の日本国内の基地への配置及び緊急時におけるこれらの基地の作戦使用は、その時の状況に照らし、日本国政府と合衆国政府の共同協議の対象とされるであろう。[和訳は報告者]

この米国側の案文では、「合衆国軍隊とその装備」の「日本国内の基地」への「配置」が協議の対象になるとされている。「軍隊」と「装備」をひとくくりにしたうえで、その「配置」を問題にするわけである。この案文から、日本に配置されているわけではない核搭載艦船の寄港も事前協議の対象になると米国が考えていると読みとれるだろうか。日本国内へではなく日本国内の「基地」への「配置」を対象にしているところを見ても、それは難しいのではないか³⁶。

米側草案を受けて外務省の事務当局は米国大使館に意味確認（クラリフィケーション）を行った。それに関する日本側の記録は見つかっていない³⁷が、米側の記録は残っている。米側の記録によれば外務省の事務当局は、「配置」の問題について、次のように質問した。すなわち「配置（deployment...into）」という言葉が使っているのはなぜか。この言葉は第七艦隊の海軍艦船が日本の港に入るたびに協議することを意味すると解されるかもしれない、との質問である。この質問に対して大使館側は、外務省の幹部たちは第七艦隊艦船の入港問題が日米それぞれにもたらす問題を十分認識しており、そのことで交渉を困難にしたがっているとは思えないと観察している³⁸。そのうえで大使館側は日本側へ、艦船の通常の入港は事前協議でカバーされるものではなく、米軍部隊、艦船、航空機などの入国に関する「現行の手続き（present procedures）」で扱われる（cover）と、非公式に回答した³⁹。これは10月4日のマッカーサー大使の説明（前

³⁶ この米国側草案についてある外務省内文書（「安保条約改正に際して政治決定を要する諸問題」1958年10月14日付け）は、「米軍の通過をいかにするか」などの問題はあるが、「原則的にはこれ以上に協議の範囲を拡げることは困難である」と書いている。

³⁷ 今回の調査で見つかった外務省の文書は、「交換公文」と「討議の記録」の作成経緯の細部を明らかにするのに十分なものではない。重要部分で記録の欠落や文書の不存在が見られる。

³⁸ 米大使館電報 793、Central Files 794.5/10-1358、RG59, National Archives。なおこの電報は FRUS: 1958-1960 p.98 では全文が非公開になっている。

³⁹ 米国側の草案とこの説明から考えると、核搭載艦船の寄港が事前協議の対象にならないとする米国側のロジックは次のようなものだったと推定される。米軍とその装備をひとまとめにしてその「配置」が事前協議の対象になる。「配置」される米軍が核兵器を装備しているとすればもちろん事前協議が必要。しかし「配置」されていない米軍とその装備は事前協議の対象にならない。日本に「配置」されていない米軍、たとえば第七艦隊の艦船が

述)と同じ趣旨である。

再度この説明を聞いた外務省事務当局は米国側の意向をどう判断しただろうか。核搭載艦船の一時寄港は事前協議の対象とみなさない、などとはっきり言われたわけではない。だが逆に、それも協議の対象になると錯誤させるような回答でなかったのはたしかである。さらに確認が必要なところだったが、日本側がそれをしたようには見えない。

やや細部の話になったが、そもそも米国側の意向について日本側に錯誤がなかったかどうかという問題は、米国側が自らの意向をどのように日本側に伝えたかがわかればはっきりする。しかし、それが明確にわかる記録は見つかっていない。

ただ当事者の回顧ということであれば、マッカーサー大使は後に核搭載艦船の寄港については事前協議ができないことを岸首相や藤山外務大臣、山田久就外務次官、東郷課長らに伝えたと言証している⁴⁰。これに対して実は、日本側の交渉代表者であった藤山外務大臣も同じことを証言しているのである。1981年5月、いわゆるライシャワー発言(後述)が問題になる中で毎日新聞のインタビューに応じた藤山は、マッカーサー大使から交渉中に「核を持っている船の位置はだれにも分からない。言えない」と言われた、と述べている。

藤山氏： 実際のやりとりは、どういうことだったか。「核の置き場所は極秘なんだ。ペンタゴン(国防総省)は我々にさえない言わないんだ。だから『この船には核を積んでいるから協議します。この船には積んでいないからいいんです』とか、そんなことは出来ない」といった感じだったですね。最終的には(交渉で)ハッキリさせていないことは事実です。だからといって、こちらとしては、もし積んでいるとしたら言ってもらいたい、という希望を捨てたわけではないんです。

核兵器を搭載して日本の港に寄港してもそれは事前協議の対象ではない。寄港はこれまでどおりのやり方(「現行の手続き」)で行うことができる。もしこうしたロジックだったとすれば後に「討議の記録」2項Cに盛り込まれた、事前協議は「合衆国海軍艦船の日本国の領海への進入や港湾への入港に関する現行の手続きに影響を与えない」という文言は間接的に核搭載艦船の寄港が事前協議の対象外であることを示唆していると言えるかもしれない。ただし2項Cは日本に配置される(されている)米軍(航空機、陸上部隊)の入国についても扱っているため、その意味が曖昧になったように思われる。

ちなみに「討議の記録」は1959年3月末から議論になりはじめ、内容、形式に日米の合意ができるのは6月のことである。「日米相互協力及び安全保障条約交渉経緯」(「報告対象文書1-2」)を参照。この文書の中で東郷は、2項Cは「米軍の日本出入りに関する現行手続に変更なきこと」を明らかにするものだと言っている。だが後年(1981年6月2日)、原彬久東京国際大学教授のインタビューに応じた東郷は、「船のことは一番後から出てきたから」「一番予想外」「困ったことになると思って」「まだ何十年か、オフザレコードすれば」といった言葉を述べている(原教授からの資料提供による)。

⁴⁰ 飯山雅史「日本は『核密約』を明確に理解していた」『中央公論』2009年12月号

——その希望は交渉で米側に伝えたのですか。

藤山氏： それは話し合いの中では出ているよ。全く触れなかったということではないよ⁴¹。

この重要証言から見ても、日本側が米国側の意向を読み誤って核搭載艦船の寄港が事前協議の対象になると信じたとするのは難しいだろう。むしろこの藤山証言は「特に議論した記録も記憶もない」という東郷証言との関係が問題になりうる。だが両者は必ずしも矛盾するわけではない。記録に残すような詰めた議論にはならなかったが、示唆は受けた、と考えればつじつまがあうからである。

(3) 意図的に明確化を回避した理由

藤山は、日米の交渉者たちが核搭載艦船寄港の問題について「全く触れなかったということではない」し、事前協議をしてもらう「希望を捨てたわけではない」、だが最終的には「ハッキリさせていない」のだと証言している。この証言と東郷の説明、そして日米の他の記録などを合わせて考えると、日本側の交渉者たちは核搭載艦船の寄港問題について米国側の考え方（核搭載艦船の事前協議はできないという）に気付きつつ、ばくぜんと希望は伝えたかもしれないが、核搭載艦船の寄港も事前協議の対象にしてほしいと正式に要求することはなく、米国側もこの問題を正面から持ち出さなかった。それゆえ日米間で議論が詰められなかった。そういう構図が浮かび上がってくる。

もしそういう構図が正しいとした場合、議論が詰められなかった理由の推測は難しくない。要するに、そうすることが困難だったからであろう。

まず米国政府は、艦船、航空機などに積む核兵器の存否について否定も肯定もしないという政策（いわゆるNCND政策）をとっていた。この政策を変え、ことなしに核搭載艦船の一時寄港を事前協議の対象にしようとするれば、米国の艦船はどの艦船も（核兵器を積んでいない艦船も）日本に寄港できなくなっただけである。というのも積んでいる船は事前協議を求められるが、事前協議をすれば積んでいることが明らかになる。一方、積んでいない船は事前協議の必要はないが、事前協議をしなければ積んでいないことが明らかになるからである。しかし第七艦隊の艦船が日本に寄港できないということでは、日米安保そのものが成り立たなくなる。後年、非核政策をとるニュージーランドが核搭載可能な米艦船（核の存否を明らかにしない）のニュージーランド寄港を拒んだため、米国とニュージーランドの同盟関係は停止状態に陥った。

⁴¹ 『毎日新聞』1981年5月20日

むろん、日本に関してはNCNDの例外扱いにする、ということも可能性としては考えられる。しかし、安保改定自体が日本の憲法上の制約から、米国が他の同盟国と結んでいる相互防衛条約とは形式の異なる例外的な相互条約になるのに、さらにこの問題でも例外を設けるとするのは米国政府としても相当に難しい話だったであろう（当時の日米の力関係を考えればなおさらである）。そういうことはまったく想定していなかったと思われる。もしそういう例外をつくるとしたら、他の同盟国の手前そうした例外を秘密にしておかねばならず、何らかの「密約」が必要になったかもしれない。

しかしだからといって、核搭載艦船の寄港には事前協議が必要ないという明確な了解を日本側から取り付けようとしても、日本側は国内世論の強い反核感情からして、受け入れるのが難しい。もし米国がはっきり要求すれば、安保改定交渉全体が挫折してしまうおそれがある。そもそも安保改定は、不平等条約として日本国内で評判が悪い安保条約（旧安保条約）を日本の国民に受け入れやすい相互条約に代えようという試みである。この問題だけで挫折させることになれば本末転倒だろう。

他方、日本側にしてみれば、安保条約は、当初自分たちが難しいと考えていた相互条約に改定される。その場合の相互性は事実上、米軍の日本防衛協力と米軍への基地提供の交換に基づくものなので、米軍の基地使用をあまりに大きく制限することは難しい。事前協議は米軍の基地使用を制限する仕組みだが、核兵器の持込みについていえば、核武装部隊の日本駐留以外のものまで事前協議の対象にするよう要求するのは無理。そう判断したのではないか。

おそらくは以上のようなことから、問題を正面から議論するのは難しいということに双方の認識の一致があったと思われる。

しかしそれで困ることはないのか。たしかに米側にしてみれば、問題を議論していなければ、現状通りのやり方でよいという解釈ができよう。もし藤山が証言するようにNCND政策があるから事前協議が難しいと日本側に示唆していたのなら⁴²、なおさらである。

また日本側にしてみれば、安保改定交渉に入る前に期待していた最大限までは行かないにしろ、ともかくそれまで国内で最も問題になっていた核武装部隊の日本駐留⁴³が事前協議の対象になった（したがって断ることができるようにな

⁴² 米側は事務レベルでもNCND政策について説明している。そのことを示す文書（高橋条約局長と米大使館マウラ氏の会談記録、1960年1月20日付け）は、1990年代末まで外務省内に存在していたようである。今回の調査で見つからなかったことは遺憾である。

⁴³ その可能性は1955年より問題になっていた。鳩山一郎首相が3月14日、外国人記者との会見において、日本国内での原爆貯蔵を認めるような発言を行ったことが問題になり国会で取り上げられたからである。重光葵外相は6月、野党の追及を逃れるため、日本

った)。核搭載艦船の寄港問題は将来の課題にして、今回はここまで、というようにしたことだったのではないか⁴⁴。この問題はその後何十年も解決できない問題になったけれども、当時はそこまでになると予想していなかったのかもしれない。

ただ問題を曖昧にした場合、日本の国会での質問にはどう対応するのか。実際にこの問題について質問が出ると日本政府は、明確な合意がないにもかかわらず、事前協議の対象になるという合意があるかのような答えをしてしまった。そうなる前に政府内でどういう答弁方針が練られたかについて語る資料は今回の調査で見つかっていない。事前協議に関する国会答弁の要領には、核搭載艦船の一時寄港という問題自体が見当たらないのである⁴⁵。もし当時から存在しなかったのだとしたら、練られないままに放置されたか、検討したがよい答えが出なかったということだろう⁴⁶。

米国側は赤城答弁（核搭載艦船の一時寄港が事前協議の対象になるという趣旨の答弁）についてとくに抗議をしてこなかった。おそらく米国政府としては岸や藤山が本当のことを知っている以上、政府の国会答弁に反応する必要はないと考えたのであろう。ちなみに岸や藤山は赤城のような明確な答弁はしていない⁴⁷。

結局、安保改定時には核搭載艦船の一時寄港が事前協議の対象になるかどうかは曖昧にされたようである。この点、米艦船の寄港については「特に議論した記録も記憶もない」という東郷の証言を信じてよいと思われる。だがそれは、

に核武装部隊を駐留させるような場合には米国政府は日本政府の承諾を得る旨の了解が自分とアリソン（John M. Allison）大使の間にあると説明した。「重光・アリソン合意」と呼ばれたが、実際にはそうした合意は存在しなかった。アリソン大使は重光に対して厳重に抗議している。しかしその後岸首相もこの「重光・アリソン合意」を持ち出して、野党の追及を逃れようとした（1957年2月）。

⁴⁴ 事前協議に関する交渉の綱引きということであれば、日本側は米側が最後までこだわった「その時の状況に照らし（in the light of circumstances prevailing at the time）」という文言を「交換公文」案から削除させている。「その時の状況」次第で事前協議ができない場合もあるといった印象を持たれないようにするために、岸首相がこだわったポイントであった。その岸は後に、「日米安保条約の改定交渉の時には、核装備の艦船や飛行機による寄港、通過の問題は（日米間の）話になっていない。核を持ち込んで基地を造る（場合には、事前協議が必要になる）というような、大所高所からの議論だった」と述べている。『朝日新聞』1981年5月19日

⁴⁵ 「安保条約想定問答」（「関連文書1-72」）、「安保条約疑問擬答」（「関連文書1-73」）

⁴⁶ 河内孝「欺瞞の堆積——日米『核密約問題』の本質に迫る」（『新潮21』2009年12月号）は、当時の関係者のインタビュー取材に基づく論文だが、この論文によれば外務省の担当者たちは安保改定交渉が大詰めに近づいたある日、この問題での国会対策を話し合い、事前協議の対象になると答弁するしかないとの結論に至ったのだという。

⁴⁷ 1960年2月8日衆議院予算委員会で横路節雄議員から第七艦隊の核の問題を聞かれた岸は「詳しいことは防衛庁長官からお答えしますが、私の承知いたしております限り、今日まで核兵器を装備した艦隊が日本に入っているということは、そういう事実はないと私は確信をいたしております」と答えている。

日米間に誤解があった、あるいは何らの了解もなかったことを意味しないだろう。米側は日本側が事前協議なしの寄港を表立って認めることができないことを知っていたし、日本側は米国がこの問題で実際に事前協議をするとは考えていなかったと思われる（少なくとも確信は持てなかったであろう）。双方は互いの意向を知りながら、問題をそれ以上追及しなかったのである。東郷文彦は後に上記の証言をした同じ文書の中で、

本件は日米双方にとりそれぞれ政治的軍事的に動きのつかない問題でありさればこそ米側も我方も深追いせず今日に至ったものである

と説明している⁴⁸。互いに「深追いせず」、問題を曖昧なままにしておく。その結果、核搭載艦船は事前協議なしに日本に寄港するかもしれず、また日本政府はそうなることを表向き否定するかもしれないが、互いに抗議はしない。そういう暗黙の合意が安保改定時にできあがりつつあったと見てよいだろう。

3. 「大平・ライシャワー会談」以後

その「暗黙の合意」が日米間で固まるのは、前に述べた「大平・ライシャワー会談」（1963年4月3日）以降のことである。1963年3月6日、原子力潜水艦の日本寄港をめぐる池田勇人首相は国会で核搭載艦船の寄港は認めないという趣旨の発言をした⁴⁹。この発言は、4日前の志賀健次郎防衛庁長官の同趣旨の発言とあわせて、米国政府に危機感をいだかせた。池田政権が岸政権から安保改定時におけるこの問題の処理について引き継ぎを受けていない、と見たからである。米政府はケネディ大統領を交えた協議の末、ライシャワー駐日大使から大平外務大臣にこの問題に対する米国側の考え方を伝えさせた⁵⁰。内容は前に見たとおり、核搭載艦船の寄港は事前協議の対象ではないという、「討議の記録」についての解釈である。

ライシャワーは会談後、大平との間で「非公開の討議の記録の解釈に関しては、米国の現在の解釈に完全に沿うことで十分な相互理解に達した」と報告し

48 「装備の重要な変更に関する事前協議の件」（1968年1月27日） 「報告対象文書1-5」

49 「私はたびたび申し上げておりますように、核弾頭を持った船は、日本に寄港してはもらわないということを常に言っております。」（衆議院予算委員会での答弁）

50 米国政府の動きは太田昌克、前掲書、第二章を参照。ケネディ大統領は核搭載艦船が日本に寄港するときは搭載する核を非作戦モードにする、といったやり方で問題を解決できないかと示唆している。

ている⁵¹。ライシャワーの報告は大平の言葉を直接引用したものでなく、具体的なやりとりは必ずしも明確ではない⁵²。だがそのことはおいて、仮にライシャワーの報告が正確だったとしても、この会談によって「討議の記録」の解釈に日米合意ができた（日本政府が米国政府の解釈を受け入れた）と見るのは早計であろう。

詳細ははっきりしないが、大平は朝食会の誘いを受けて、とくにこの問題を議論するつもりも準備もなく、おそらく一人で米大使館にライシャワーを訪ねたようである。その大平が周到な準備をしたライシャワーの一方的な説明を聞いてそれを理解したから、いや理解したと大使が報告しているから、安保条約に関連する重要文書の解釈に日米合意ができたと言えるだろうか。こうした問題に関する合意は、本来、過去の経緯をよく検討したうえで、文書での確認が必要な話であろう。だがそれはなされなかった。この会談からだいぶ後（1977年）になってのことだが、米政府の立場を日本の事務当局に説明したシュースマス（Thomas P. Shoosmith）前駐日公使は、米政府は「大平・ライシャワー会談」で大平外務大臣が米側の立場を受け入れたと考えた経緯があるが、現在はそうではなかったと考える、と述べている⁵³。

「大平・ライシャワー会談」に関して重要なことは、「討議の記録」の解釈に日米合意ができたかどうかではなく、日本政府が米側の解釈について明確に知らされ、実際に核搭載艦船の事前協議なしの寄港が行われている可能性が高いことを知ったことであろう。そして同時に重要なことは、米側の解釈を明確に知らされた後、それに異議を唱えなかったことである。

実はライシャワー大使は、病気で辞任した池田の後を襲ったばかりの佐藤栄作首相にも密かに米国の立場を伝えたようである（1964年12月29日）。残念ながら、「大平・ライシャワー会談」と同様、日本側にやりとりの記録がなく、米国外交文書集に載っている米国側の記録もそのやりとりを伝えていない⁵⁴。だが1968年1月、東郷文彦北米局長がジョンソン（U. Alexis Johnson）駐

⁵¹ 註5と同じ出典

⁵² 東郷は「装備の重要な変更に関する事前協議の件」の中で、この会談で大平外相がライシャワーの見解に対して「何れとも見解を述べられなかった」と書いている（「報告対象文書1-5」）。前掲の河内論文は「大平は“ハイ”と答えた。あとは覚えていない」という米大使館通訳の証言を伝えている。

⁵³ 「報告対象文書1-15」。ちなみに「報告対象文書1-10」は安川壯駐米大使が自分と米政府高官との会談（1974年11月9日）を報告したものである。この報告の中で安川は、「討議の記録」2項Cは間接的な表現だが核搭載艦船の寄港を事前協議から除外する了解だと解釈している、とする米政府高官に対し、「そのことは承知しているが、日本側がこれに同意した事実はない」と答えている。

⁵⁴ Foreign Relations of the United States: 1964-1968, Vol. 29, part 2, Japan (G.P.O., 2006) pp. 55-7

日大使から聞いた話ではそうしたことがあったのだという⁵⁵。その際、ライシャワー大使に米側の解釈を伝えられた佐藤は大平同様、米側の解釈にとくに異議を唱えなかったらしい。

米国政府の解釈に異議を唱えなかったから、ただちに日本政府がそれに同意したということにはならないだろう⁵⁶。だが少なくとも米国側は、日本政府が米国は米国の解釈で行動することを許すものと受け取ったと思われる⁵⁷。ライシャワー以後は日本側の国会答弁にこだわることなく、核搭載艦船の事前協議なしの寄港を続けたと推定される。

だが日本政府は「大平・ライシャワー会談」あるいは「佐藤・ライシャワー会談」によって米国政府の考えをはっきり知らされた後も、核搭載艦船の寄港は事前協議の対象になる、と国会などで説明し続けた⁵⁸。赤城答弁のように事前協議になるかどうか確実ではない⁵⁹のに事前協議になる、というのではなく、ならないことを知りながら、なると説明するわけである。さらに、具体的に米艦船の寄港が問題になると、米国がそういう日本の立場を知りながら事前協議をしてこないで、その艦船には核兵器を搭載していないはず、という趣旨の説明も行った⁶⁰。

事前協議が行われるというのは日本政府の解釈であり、それをそのまま述べているという意味では厳密には嘘とは言えないかもしれない。だが、米国政府の解釈をはっきり知っているわけだから、まったく不正直な説明であるのは間違いない。まして事前協議がないから核兵器が搭載されていない、というのは米国に責任を転嫁するものと見られても仕方ないだろう。

⁵⁵ 「報告対象文書1-5」。ライシャワーが佐藤に直接伝えたのは、「大平・ライシャワー会談」で説明したことについて引き継ぎがなされていないとみたからのものである。

⁵⁶ 逆に米国政府が赤城答弁に抗議してこなかったからといって、米国政府がそれに同意したことにもならないだろう。

⁵⁷ 本文中に触れたシュースミス前駐日公使は米国政府が日本政府の立場をどう理解したかを簡潔に3点にまとめている。「報告対象文書1-15」を参照。

⁵⁸ たとえば佐藤内閣の椎名悦三郎外務大臣の参議院外務委員会での答弁（1964年9月3日）を参照。

⁵⁹ 赤城は後に「たとえ、疑いがあってもそれを調べる権限が日本側にはないし、アメリカ側を信用するほかない。このため黙過していたのが当時の状況だ。寄港や通過はあるという感じを当時から持っていた」と述べている。『読売新聞』1981年5月19日

⁶⁰ たとえば米空母エンタープライズの佐世保入港問題（1968年）に関して佐藤首相は次のように国会で説明している。「日米安全保障条約、これでは、あるいは重要な装備の変化があるとか、あるいは特別な軍隊の増強があるとか、こういう場合には事前協議ということになっております。その事前協議にかからない問題、その範囲においての入港、これは私どもが拒否する筋ではございません。したがって、アメリカ自身が日本の主張を百も承知であって、安全保障条約に違反せず、これを厳正に守るという立場において、ただいまエンタープライズが入ったのでありまして、これは核装備していないということ、私どもは確信するのであります。」（参議院本会議、1968年1月31日）

政府は、不正直な説明を続けるために、明白な嘘もついた。米側と解釈の異なる「討議の記録」については公に説明できないので、日米間には安保改定時に「藤山・マッカーサー口頭了解」（註2参照）があり、それによって交換公文の文言の意味が明確になる、ということにしたからである。安保改定時には口頭で了解されたものであり文書にしていなかったが、後に（1968年）文書化した、という外交常識では考えにくい説明もなされた（なぜこういう説明がまかり通ったのか不思議である）。この「藤山・マッカーサー口頭了解」は「討議の記録」とは異同があり、「討議の記録」の2項C、2項Dは「口頭了解」に含まれていない。「口頭了解」の第一点目の了解（「配置の重要な変更」は陸軍一個師団程度、海軍一機動部隊程度といった了解）は安保改定時になされた了解ではない⁶¹。他の二点は「討議の記録」の内容に合致する。

したがってこの「藤山・マッカーサー口頭了解」は、不正確にしか安保改定時の了解を示していないわけである。そして何より問題は、歴代の政府答弁が安保条約の事前協議に関して日米間には「交換公文」と「藤山・マッカーサー口頭了解」しかない、と事実と反する（「討議の記録」が存在する）明白な嘘をつき続けたことである⁶²。

しかしそうした嘘と不正直、あるいは責任を転嫁するような日本政府の国民向け説明に対して、米国政府は表だって異議を唱えなかった。「藤山・マッカーサー口頭了解」の文書化にも協力している⁶³。米国政府は日本政府が核搭載艦船

⁶¹ 一個師団、一機動部隊と示すことで逆に少数の艦船、航空機の出入りなどは「配置の重要な変更」ではないということの意味しているのなら、「討議の記録」2項Cの内容を示唆していると言えないこともない。ただ東郷文彦は後に、「あんなものは、全然出たらめだから」「勝手に言ったからもうそれで向こうも何バカなことを言っているって黙っているだけの話」と辛辣に評している（原彬久教授によるインタビュー、1981年6月2日）。

⁶² たとえば中曽根康弘首相の国会答弁（衆議院予算委員会1987年4月14日）は次の通り。「安保条約及びその関連取り決めである岸・ハーター交換公文〔安保条約第6条の実施に関する交換公文〕あるいは藤山・マッカーサー口頭了解というものは厳然と存在し、それ以外の秘密協定というものはありません。私は総理大臣として、そういうものを見たこともないし聞いたこともないし、そういうものがあるかと聞いたら、ないとはっきり答えられておるのであります。」

政府・外務省は、事前協議に関する了解事項を安保改定時に文書化したことはない（すなわち「討議の記録」のような文書はない）という説明を安保改定後、一貫して続けてきた。たとえば安保改定時には条約局参事官であった藤崎万里条約局長は国会答弁（衆議院外務委員会、1964年12月15日）の中で「文書がないということは前から申し上げておるとおりでありまして」と述べたうえで、重要な合意が文書化されないという例はあるのかという質問に対しては「例は幾らもあると思います」と答えている。

⁶³ 宮澤喜一外務大臣とホドソン（James Hodgson）駐日大使との会談（1975年3月19日）を参照。ホドソンは「藤山・マッカーサー口頭了解」の内容にとくに異議はないと断ったうえで、核持ち込み問題に関する両政府間の“secret disagreement”を曖昧にしている態度がいつまで続けられるか。協力はするし曖昧さが必要なことは理解するが、公になれば「安保条約の根幹をゆるがし日米の信頼関係を悪化させ、更に米のアジアにおける

の事前協議なしの寄港を現実問題として容認している以上、黙認せざるを得ないと考えたのであろう。背景には日本国民の核兵器に対する特殊な感情への配慮とともに、日本が仮に事前協議を米国に求めてもNCND政策を続ける以上、応じることができないという負い目があったかもしれない⁶⁴。

安保改定以後の戦術核兵器の発展（60年代になって駆逐艦や潜水艦などにも対潜水艦用の戦術核兵器が積まれるケースが増えてきた）、あるいは空母ミッドウエーのいわゆる「母港化」⁶⁵（1973年以降の横須賀）といった軍事環境の変化により安保条約における事前協議と核搭載艦船の取り扱いの問題がスポットライトを浴びる機会が増えた。そこに非核三原則の導入（1968年）も加わり、日本政府の答弁はますます米国政府との「暗黙の合意」⁶⁶に頼るしかなくなっていく。

今回の調査で明らかになった内部文書の一つ「装備の重要な変更に関する事前協議の件」（1968年1月27日付け）についてはすでにその内容に触れているが、東郷文彦（当時は北米局長）が書いたこの文書は、核搭載艦船の寄港問題と「討議の記録」に関する米国との行き違いの経緯について簡単に振り返った後、双方が双方の立場に異論を唱えることなく黙視を続ける（その結果として米核搭載艦船の事前協議なしの寄港が可能になる）という問題の処理は政治的、軍事的に動かしようがないものであると主張し、そのうえで、

posture にも非常な悪影響を及ぼすであろう」との懸念を述べている。これに対して宮澤は「三木総理とも協議したが、結論は現在の政策は到底変更できぬということであった。・・・結局現在の ambiguities の政策を維持する外なく」と答えた。「報告対象文書1-14」

⁶⁴ とくに親日家というわけでないキッシンジャー（Henry A. Kissinger）氏が、1974年11月、国務長官としてフォード大統領とともに来日した際、木村俊夫外務大臣に対して「今迄本問題を日本政府が立派に（in a statesman-like fashion）処理して来たを appreciate」する、と述べているのは印象的である。「報告対象文書1-12」別添2

⁶⁵ 空母の「母港化」については、寄港以上に事前協議が政治問題化するのではないかとの意識が米国政府内にもあった。だが結局米国政府は「母港化」を「重要な配置の変更」とはみなさないという態度で日本側に接したようである。この点については National Security Archive がホームページ上に掲載している米国政府公文書を参照。 Robert A. Wampler ed., “Nuclear Noh Drama: Tokyo, Washington and the Case of the Missing Nuclear Agreements” を参照（とくに第8文書、第9文書）。

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb291/index.htm>。米国政府は空母ミッドウエーの横須賀「母港化」を“home porting”ではなく“extended visits”とみなしたのだという。なおミッドウエーの母港化にあたって、事前協議に関して何らかの特別な取り扱いがなされたのではとの憶測もあるが、今回の調査では確認できなかった。外務省内には母港化ははっきり事前協議の対象にすべきという考えもあった。たとえば「関連文書1-113」を参照。

⁶⁶ 「合意」という言葉を使うのは、日米両政府が単に相手との立場の違いを知りながら黙っているというだけでなく、そのことが公にならないよう協力することに意思の一致があったと考えるからである。

日本周辺における外的情勢、或は国内における核問題の認識に大きな変動のある如き条件が生ずる迄、現在の立場を続けるの他なしと思はれる

と結論している。この文書は以後、政府内でこの問題に関する説明資料として使われた。首相、外相、外務省幹部が対象で、文書の欄外に、確認できるところでは佐藤政権から宇野政権までの首相や外相などに説明したとの記述がある（この文書を見せることもあれば、内容を説明しただけの場合もある）⁶⁷。

「外的情勢」か「核問題の認識」に大きな変化がなければ、いまのままで行くしかない。日本政府のこの問題への対応は以後、「暗黙の合意」の維持で固まったのである。

4. 「暴露」への対応——ラロック証言（1974年）、ライシャワー発言（1981年）、「米国公文書」（2000年）

ただ「暗黙の合意」は、核搭載艦船の寄港の実態や日米外交の内幕が暴露されないという前提でしか維持できない。さまざまな事件や証言、あるいは文書の発見がそれを揺さぶり、日米安保そのものを揺さぶった。それらの中から3つの事例と日本政府の対応を見ておこう。

1974年9月10日、ラロック（Gene LaRocque）退役米海軍少将は、米国会において、自分の経験では核兵器搭載が可能な米艦船は必ず核を積み、日本など外国の港に入港する際に核兵器をおろすことはないと言明した⁶⁸。この証言の後、外務省内では核搭載艦船の寄港（および領海通過）を事前協議の対象から外すことを公に認める可能性について検討がなされた。このままでは「重大な政府不信、引いては国内政治の困乱〔ママ〕を招くおそれ大と認められ、緊急に相当の対策を樹立する必要がある」⁶⁹との危機感からである。政府は「暗黙の合意」からの脱却をはかろうとしたのである。

大平大蔵大臣（2か月前まで外務大臣）がそのことに積極的であった。側近の回顧によれば大平は、10年以上前の「大平・ライシャワー会談」のことを気にしていたようである⁷⁰。大平は、田中角栄首相とも諮りつつ、フォード大統

⁶⁷ 「報告対象文書1-5」。この文書には1989年8月24日付けの栗山尚一次官（当時）のメモが付属している。問題の構造を箇条書き10点で簡潔にまとめたもので、栗山次官はそのメモの線で当時の海部俊樹首相、中山太郎外相に事情を説明した。「双方の立場につき互いに詰めないとの立場を理解、但し『密約』はなし」というのがメモの結論である。

⁶⁸ この証言に関して米国政府は、同年10月12日、「ラ・ロック発言は、私人によってなされたものであり、米国政府の見解を何ら代表するものではない」旨の見解を示した。

⁶⁹ 松永信雄条約局長のメモ「事前協議問題に関する件」（1974年10月21日）「関連文書1-84」

⁷⁰ 森田一氏へのインタビュー。森田氏は大平が誰にいうでもなく「イントロダクション」

領来日後、臨時国会までに決着をつけるという方針をたてた。フォード大統領来日の際の首脳会談では田中首相が、国民の核兵器に対する敏感な感情と米国の核の傘の下での安全保障の必要との間で核疑惑に答える課題の難しさについて語り、大統領の理解と解決への協力を求めた。フォード大統領はこれに前向きに応じた⁷¹。

外務省内で行われた検討については松永信雄条約局長（当時）のメモなど多くの文書が残っている⁷²。いくつかの対策案が検討されたが、結局、事前協議の対象となる「核兵器の日本への持込み(the introduction into Japan of nuclear weapons)」の概念を明確にし、「原則として、単純なわが国の領海（領空）通過及び一時寄港はこれに含まれないことを確定」することに最重点をおくことになった⁷³。ちなみにここでいう「単純な」というのは、たとえば核兵器の使用を目的とした一時寄港のようなものは除くという意味であろう。

だが結局、この対策案は日の目を見ることがなかった。フォード大統領来日から間もない12月9日に田中内閣が総辞職し、三木内閣が後を継いだ。その三木内閣は「従来どおりの線に対処」する旨を米国政府に連絡したのである⁷⁴。発足間もない政権として、いきなり政権の危機を生み出しかねない方針変更をする余裕がなかったものと思われる。翌1975年3月、宮澤喜一外務大臣はホドソン（James Hodgson）米国大使に次のように伝えている。

自分は就任直后、この問題を知り、三木総理とも協議したが結論は現在の政策は到底変更できぬということであった。日本政府が現在の核政策の修正を明かにすれば、日本国民は激しい反応を示し米艦船の横須賀、佐世保への入港は物理的に阻止され（原子力船「むつ」の例）、米海軍の基地として全く使用できなくなるだろう。

したがって現在の曖昧策（「ambiguities の政策」註63参照）を続けるしかない。そう述べて宮澤は「藤山・マッカーサー口頭了解」の英訳文について、異議を唱えないと言ってほしいとホドソン大使に要請した⁷⁵。

ラロック証言の7年後、1981年5月、再び「暗黙の合意」を揺さぶった

と呟くのを数回聞いたと証言する。ラロック証言後の検討作業への大平の関与については、たとえば「関連文書1-94」を参照。

⁷¹ 「報告対象文書1-12」

⁷² 「関連文書1-83」から「関連文書1-100」を参照。

⁷³ 「関連文書1-93」

⁷⁴ 「報告対象文書1-13」森田氏は当時、田中首相はこの問題を処理して退陣する意向だろうと見ていたという。だがいまは、田中首相は再登板が頭にあったため、この問題の処理に前向きな大平、木村（俊夫、外務）両大臣に話を合わせはするものの、決断はしていなかったのではないかと考えるようになった、と証言している。

⁷⁵ 「報告対象文書1-14」

のはライシャワー元大使（ハーバード大学教授）の発言である。ライシャワーは毎日新聞のインタビュー（古森義久記者）に応じて、核搭載艦船の寄港（や通過）は核兵器の持ち込みにはあたらず、事前協議の対象外というのが米政府の理解であると明言した⁷⁶。日本国民にとってはなじみが深くまた駐日大使時代、絶大な人気のあったライシャワー教授の発言であり、ラロック証言よりもはるかに、政府の説明に対する国民の疑惑を深めさせることになった。

しかし政府は、ラロック証言の時とは違って、「暗黙の合意」の再検討には乗り出さなかった⁷⁷。ライシャワー教授の発言は私人の発言であり、米国政府は安保条約と関連取り決めに基づく約束を誠実に遵守すると明言している。ライシャワー発言として伝えられた（ライシャワーは毎日新聞以外の新聞の取材にも応じている）、核搭載艦船の寄港を事前協議の対象外にするという「口頭了解」のようなものは存在しない。こういう説明で追及をかわし、「従来どおりの線で対処」しようとしたのである。

ただ、毎日新聞をはじめ新聞はライシャワー発言を連日の報道でとりあげた。翌月に出された新聞世論調査では、国民の大多数が政府の説明を信じていないという結果が出ている。たとえば読売新聞の調査では政府が非核三原則の中の核兵器を持ち込ませないという方針を守っていると思うかという問いに、77%の人がそうは思わないと答えた。朝日新聞の調査では同様の答えが80%に達した⁷⁸。

またこのライシャワー発言報道をきっかけに、岸元首相、藤山元外相、赤城元防衛庁長官、あるいは安保改定時の外務省関係者などによるさまざまな証言が報じられ、安保改定時における曖昧な処理の実態が伝えられるところとなった。（藤山元外相の証言の一部は前に見たとおりである。）さらに、かつてラロック証言後に政府内で政府説明の見直しが検討されたことも報じられ、ライシャワー発言を否定する従来通りの政府説明の不自然さは、ますます多くの国民が感じるところとなった。普通に考えて、政府がこの問題で本当のことを言っ

⁷⁶ 『毎日新聞』1981年5月18日。古森記者は核搭載艦船の寄港に関し安保改定交渉時に合意があったかどうかについて、ライシャワーの証言は明確でないと解説している。

⁷⁷ ただし栗山尚一条約局審議官（当時）はこの問題をその経緯から振り返って再検討する長文のメモ（『核持ち込み』問題について）1981年6月22日付け）を作成している。栗山氏が推奨したのはポラリス型潜水艦のような核兵器常備艦船でない米軍の通常艦船の寄港、通過は、核兵器の存否を明らかにしない米国の政策を尊重して、事前協議の対象にしないという政策であった。栗山氏はまた非核三原則はいかなる場合にも堅持するが、「国家の危急存亡の場合」には「政府の責任において最終的に判断するとの国内説明」を行うべきだとしている（「関連文書1-113」）。

⁷⁸ 『読売新聞』1981年6月13日。『朝日新聞』1981年6月14日。毎日新聞では核を積んだ米国の軍艦が日本の港に入ったことがあると思うかという問いに、76%があると思うと答えている。『毎日新聞』1981年6月18日

ていると信じるのは困難になったと言ってよい。

このライシャワー発言の10年後、1991年、米国ブッシュ政権は米海軍の艦船、航空機から戦術核を撤去する決定を行った。もちろん米ソ冷戦の終焉をうけてのことである。これにより核搭載艦船の寄港問題は現実の日米関係を悩ます問題ではなくなった。むしろ、米国の政策が再転換した場合はどうかという問題は残った。だがともかく「日本周辺における外的情勢」が変化し、「暗黙の合意」を明らかにしても、すぐに日米同盟が揺らぐということではなくなったのである。

そうした中で1990年代には、米国公文書の公開によって「討議の記録」の存在が指摘されるようになり⁷⁹、2000年までにはその概要が広く知られることになった⁸⁰。同年春には共産党の不破哲三委員長が「討議の記録」の内容を記載した文書（「日本と沖縄における米国の基地権利の比較」註9参照）をもとに、国会で「密約」疑惑を追及した⁸¹。この共産党の追及に対して政府は次のように答えている。

この問題は、数十年前から議論され、既に結論を得ている問題であると考えております。また、貴党首からいただいた文書につきましても、これまで報じられているものも多いが、政府といたしましては、このような文書についてはコメントできないことについて、既に小渕前総理や私たちより申し上げているとおりでございます。

いずれにいたしましても、歴代の総理、外務大臣が繰り返し明確に述べてきておりますように、事前協議に関する安保条約の関連取り決めは、岸・ハーター交換公文〔「安保条約第6条の実施に関する交換公文」〕及び藤山・マッカーサー口頭了解のみでありまして、いかなる密約も存在せず、御質問との関係で、安保条約の交渉の過程について現時点で改めて調査する考えはございません⁸²。

一般論として外国政府の個々の文書にコメントしないというのはわかるし、密約はない、というのは政府の立場である。だが問題の文書が明示しているのは安保条約の事前協議に関連する重要文書の存在であり、政府が密約とは考えていないがきちんと説明してこなかった文書である。そのことを含めてこの問題は数十年間の議論にもかかわらず、「結論を得ている」とはとても言えない問題であった。政府は冷戦終焉から10年という国際情勢の変化をふまえ、米国

⁷⁹ 1994年に刊行された米国外交文書集では「討議の記録（Record of Discussion）」という名前の文書が存在することを明らかになっているが、全文非公開である。

FRUS:1958-1960 p.259. ただし周辺文書などからある程度、その内容が推測できる。

⁸⁰ たとえば『朝日新聞』2000年8月30日の報道などによる。

⁸¹ この点については不破哲三『日米核密約』（新日本出版社、2000年）も参照。

⁸² 国家政策基本委員会における党首討論（2000年4月19日）

政府とも相談のうえで、思い切って国民に経緯を説明し、核政策全般について再検討すべきはする。そういう政治決断を行っても、あるいはそのための準備を始めてもよかったのではないかと思う。

だが政府・外務省の対応はまったく逆であった可能性がある。この「討議の記録」に関する国会での追及の翌年、2001年4月からは情報公開法が施行されることになった。このため「討議の記録」のような文書は、公開されるかどうかは別にして、開示請求によって存在を特定される可能性が出てきたわけである。このことに関連して昨年7月、情報公開法が施行される前に外務省内で核「密約」に関連する文書の破棄が指示された、との新聞報道があった⁸³ 複数の関係者の証言を元にしての報道だが、事実関係は明らかではない。ただ今回見つかった文書の見つかり方は、事実関係調査の必要を感じさせるものである。

外交政策や安全保障政策に秘密があるのはやむを得ないことかもしれない。それはとくに日本だけに限った話でない（米国政府も公式にはこの問題を米国民に秘密にしている）。だが秘密は、いつかは明らかにされなければならないし、秘密にしておく外交・安全保障上の必要がなくなれば、一刻も早く明らかにすべきである。たしかに秘密が必要なときは秘密にしておかねばならないし、秘密が必要でなくなれば、なぜいまさら明らかにして批判を受けねばならないのかといったジレンマは生じよう。しかし、そうしたことを乗り越える態度が民主主義国の外交には求められる。

5. 結論

核兵器を搭載した米軍艦船の日本寄港は、「安保条約第6条の実施に関する交換公文」にいう事前協議の対象になるか。日米両政府間には、今に至るもこの問題に関する明確な合意がない。安保改定交渉時に両政府の交渉者がこの問題を詰めることがなく、その後もそのままの状態が続いたからである。

しかし、「交換公文」の解釈に明確な合意がないからといって、この問題の処理について日米間に合意が存在しないわけではない。（このような重要問題につき、日米両政府間に何らの合意もなかったとしたら、由々しきことである。）

両政府間にはたしかに「交換公文」の解釈について見解の相違があった。米国政府は「交換公文」の意味を明らかにする非公表の「討議の記録」に基づいて、核搭載艦船の日本寄港は事前協議の対象外との立場をとり続けた。日本政府は「討議の記録」に関する米国政府の解釈に同意せず、それも対象であると

⁸³ 『朝日新聞』2009年7月10日

の建前に固執した。だが日本政府は米国政府に米国側の解釈を改めるよう働きかけることはなく、核搭載艦船が事前協議なしに寄港することを事実上黙認した。米国政府は、日本政府が一方で核搭載艦船の寄港も事前協議の対象になると国民に説明しながら、他方で事実上はそれなしの寄港を黙認する態度をとり続けることに対して、公に異議を唱えなかった。日米間には、この問題を深追いすることで同盟の運営に障害が生じることを避けようとする「暗黙の合意」が存在したと思われる。序章における密約の定義をあてはめれば、日米両政府間には「暗黙の合意」という広義の密約があった。それは安保改定時に姿をあらわし、その後1960年代に固まった、とするのが本章の解釈である。

この「密約」問題に関する日本政府の説明は、嘘をふくむ不正直な説明に始した。民主主義の原則、国民外交の推進という観点から見て、本来あってはならない態度である。

ただその態度についての責任と反省は、冷戦下における核抑止戦略の実態と日本国民の反核感情との間を調整することが容易ではなかったという事情を考慮に入れて論じられるべきだろう。

今回の調査で利用できた外務省文書の量と質はこの問題の構造を大まかにつかむのに十分なものと認められる。それでも重要部分に欠陥があり、解明できないところが残った。当然あるべき文書が見つからず、また見つかった文書にも不自然な欠落が見られるのは遺憾である。そうなった経緯に関する事情調査と重要文書の管理に対する深刻な反省が必要と思われる。

外務省調査チームの仕事ぶりには、「すべて本当のことを言おう」とする熱意が感じられたことを付け加えたい。なお調査チームがいう「認識の不一致」はあくまで「討議の記録」の解釈についての日米間の認識の不一致である。この問題の処理についての「認識の不一致」というわけではない。

第三章 朝鮮半島有事と事前協議

1. 調査結果の概要

日米両国は1960年の新安保条約締結の際、岸・ハーター交換公文により、在日米軍が日本から行う「戦闘作戦行動」を事前協議の対象とすることで合意した。それと同時に、両国は非公開の「議事録」(Minutes、以下「朝鮮議事録」とする)¹により、朝鮮半島有事の際、国連軍の指揮下で行動する在日米軍が在日米軍基地を使用して直ちに(つまり場合によっては事前協議なしに)出撃できることで合意していたことが今回の調査で確認された。

(1) 朝鮮議事録のコピーとみられる同文の2文書(1960年1月6日付)およびそのドラフトとみられる日付の異なる5文書(いずれも英文のみ)が発見された。朝鮮議事録はフォード米大統領図書館(ミシガン大学)で2008年2月に見つかったMINUTE²と同じ内容の文書で、いずれもSECRETの秘密指定がなされている。しかし、当事者である藤山愛一郎外相およびダグラス・マッカーサー駐日米大使の肉筆のイニシャルないしはフルネームの署名が入った議事録の正本は発見されていない。しかし、日本側にとって、非公開の議事録による取り決めは、事前協議の意義を減殺させる、不本意なものであったことも確認された。

(2) 1969年の沖縄返還交渉では日本側は、主権国家として自国領土からの「戦闘作戦行動は当然協議を受けなくてはならない」、との認識を固め³、非公開のこの朝鮮議事録を首相による一方的な対外表明によって置き換えることを目指して対米交渉を行った。米側もこの一方的表明を評価し、佐藤栄作首相はニクソン米大統領と沖縄返還で合意した同年11月21日、朝鮮半島有事の際に在日米軍が出撃することについて、事前協議において「前向きかつすみやかに態度を決定する方針」⁴と表明した。首相によるこうした公式の表明にもかかわらず、朝鮮議事録の失効・置き換えに関して日米両国は明確な合意には達

1 「岸ミニッツ」あるいは「コリア・ミニッツ」とも呼ばれる。

2 Gerald R. Ford Library, U.S. National Security Council Institutional Files 1974-1977, Box 53, NSDM 262 - Use of U.S. Bases in Japan in the Event of Aggression Against South Korea. "ATTACHMENT 2 MINUTE". この朝鮮議事録の存在は1990年代から知られていたが、同議事録本文は、2008年2月フォード大統領図書館で発見された。

2008年6月4日付朝日新聞「朝鮮有事密約の全文」

春名幹男「日米密約 岸・佐藤の裏切り」『文藝春秋』2008年7月号

3 関連文書2-142、アメリカ局長作成「沖縄返還問題ポジションペーパー」

4 1969年11月21日、米国ナショナル・プレス・クラブにおける佐藤栄作首相演説。

しなかったが、現状では、事前協議なしの出撃という密約は事実上有効性を失っているとみられる。

以下、「密約」とされる本件議事録が締結された背景、交渉の経緯、文書の内容、朝鮮議事録が現在置かれた状況に関する論議、および文書管理上の問題等について述べる。

2. 朝鮮議事録案に関する新安保条約署名までの交渉の経緯

1960年の安保改定の際、新安保条約下では、在日米軍の軍事行動が日本政府と相談なしに行われると、日本の意に反して日本が戦争に巻き込まれる、との議論⁵があり、安保反対派はその点を反対の主要な論拠の一つとしていた。

岸信介首相は、安保条約改定交渉が正式に開始された1958年10月4日、マッカーサー大使らと会談した後、日本側出席者だけの会議で、「日本が現状より以上に戦争に巻き込まれる危険が増すというような感じになることは避けなければならぬ」と、この問題の重要性を強調し⁶、日本政府としても戦争巻き込まれ論に慎重に対応していくことになった。

従って日本側は、「米軍が日本以外の極東地域に対する侵略に対処するために（在日米軍）基地を作戦的に使用する場合は日本政府と事前に協議するものとする」との方針で交渉に臨んだ⁷。

マッカーサー大使は1958年10月4日の会談で、在日米軍基地の作戦的使用と核兵器持ち込み問題に関して事前協議を行うことを盛り込んだフォーミュラ案を日本側に手交、合意議事録または交換公文等の形式で取り決めたいとの考えを表明した。さらに、この取り決めは条約本文とともに公表する意向を示した。

これを受けて日本側は、合意議事録や交換公文より重い形式とみられる「議定書」の形式での取り決めを提案した。しかし、米側は議定書の場合は議会での批准を要する、として議定書案を退けた。両国は結局、事前協議を取り決めた「岸・ハーター交換公文」の最終案で1959年6月26日に合意した⁸。

しかしながら、マッカーサー大使は同年7月6日の岸首相、藤山外相との会談で、朝鮮半島で戦闘が再開されるような非常事態には、在日米軍は日本側と協議せず、「即刻これに応戦することができなければならない」として、吉田・

⁵ 関連文書 2-7、昭和 33 年 7 月 26 日「安全保障に関する当面の諸問題について（大臣説明案）」

⁶ 関連文書 2-17、昭和 33 年 10 月 4 日「総理、外務大臣、在京米大使会談録」

⁷ 関連文書 2-15、昭和 33 年 10 月 2 日「安全保障調整に関する基本方針（案）」

⁸ 関連文書 2-64、昭和 34 年 6 月 26 日（条約第 6 条の実施に関する交換公文）（案）

アチソン交換公文⁹に関連した形で、朝鮮半島有事に限定して非公開の文書をまとめるよう強く求めた。日本側は①秘密文書を残すことは避けるとの基本的立場、および②事前協議に関する交換公文の国内的効果を減殺してしまうとの立場から、米側の主張に反対し、交渉は難航したが、1959年12月23日、朝鮮議事録案で合意した¹⁰。

米側は、日本政府が後に非自民政権に交代した場合でも、朝鮮半島有事に備えて、在日米軍が事前協議なしで出撃できることを約束した文書を交わすことに最後までこだわった可能性がある。他方日本側にも、朝鮮半島情勢が日本自身の安全にとっても緊要であるとの認識があり、結局非公開の朝鮮議事録に合意することになった、とみられる。

以下、時系列で交渉経緯をたどる。

○1958年10月4日、交渉の正式開始に当たって、マッカーサー大使は「核兵器」および「非常事態における基地の作戦的使用」に関する「フォーミュラ」案を手交、合意議事録または交換公文等の形で取り決めたい、と表明した¹¹。

○同月9日、日本側は新条約に関し、①米軍が日本地域以外での戦闘行為のため日本基地を作戦的に使用する場合②核兵器の持ち込み——に関して日本政府と事前に協議するものとする、との基本的考え方をまとめた¹²。

○同年11月26日、藤山愛一郎外相は、上記の「事前協議」を盛り込んだ「議定書」（案）を提示したが、マッカーサー大使は「米議会の批准を要しない形としたい」と述べ、受け入れなかった¹³。

○1959年3月20日、藤山外相が条約案文を手交した際、マッカーサー大使は「議定書」に代わる方法を研究してもらいたいと重ねて要請した¹⁴。

○同年4月1日、藤山外相が「議定書」に代わる「交換公文」の案を提示、マッカーサー大使は、事前協議に関して「大体話はできた」と評価した¹⁵。

○同年5月4日、マッカーサー大使はアメリカ局長、条約局長らとの会談で「吉田・アチソン交換公文」の有効性延長を主張した¹⁶。

○同年5月8日、藤山・マッカーサー会談において、吉田・アチソン交換公文

⁹ 1951年9月8日、日米安全保障条約署名時に交わした。吉田茂首相がアチソン米国務長官に対し、朝鮮戦争勃発後に設置された国連軍に参加した各国軍隊を日本国内及びその周辺で、日本が支持し、「施設及び役務の費用」を負担することを確認する内容となっている。

¹⁰ 報告対象文書 1-2、昭和 35 年 6 月「日米相互協力及び安全保障条約交渉経緯」

¹¹ 関連文書 2-17、昭和 33 年 10 月 4 日「総理、外務大臣、在京米大使会談録」

¹² 関連文書 2-20、昭和 33 年 10 月 9 日「日米安全保障に関する新条約についての基本的考え方」

¹³ 関連文書 2-31、昭和 33 年 11 月 26 日「藤山大臣・在京米大使会談録」

¹⁴ 関連文書 2-41、昭和 34 年 3 月 20 日「藤山大臣・在京米大使会談録」

¹⁵ 関連文書 2-44、昭和 34 年 4 月 1 日「藤山大臣・在京米大使会談録」

¹⁶ 関連文書 2-54、昭和 34 年 5 月 4 日「吉田・アチソン交換公文に関する件」

は朝鮮半島有事に限られること、同交換公文の「サポート」は補給活動の意味であって作戦行動は含まないこと、につき米国に請訓することになった¹⁷。

○同年7月6日、岸首相、藤山外相らとの会談で、マッカーサー大使は、朝鮮半島で共産側が戦闘を再開するような場合は、普通の作戦行動とは「別種」の事態になると指摘。在日米軍が在韓国連軍を積極的に支援する必要性が生じた場合は、「日本側に事前に協議しなければならないという約束はなし得ない」と事前協議なしで出撃する必要性に言及した。これに対し、岸首相は「初めて聞いたわけだが、研究しようではないか」と前向きに応じた¹⁸。

○これ以後、「吉田・アチソン交換公文」に関連して朝鮮議事録をまとめる交渉が行われたが、1959年秋より冬にかけて交渉は難航した。11月後半からは連日のように藤山外相とマッカーサー大使の会談が続行され、12月23日朝鮮議事録案について合意した¹⁹。そして、最終案文は1960年1月6日藤山外相とマッカーサー駐日米大使がイニシャルした²⁰。しかし、朝鮮議事録の内容をめぐる交渉の経緯に関する文書は残されていない。

3. 非公開「朝鮮議事録」の内容と評価

(1) 朝鮮議事録本文

1960年1月6日、藤山外相とマッカーサー駐日米大使がイニシャルしたとされる朝鮮議事録²¹日本語要旨（仮訳）は以下の通り。

マッカーサー大使：朝鮮半島では、米国の軍隊が直ちに日本から軍事戦闘作戦に着手しなければ、国連軍部隊は停戦協定に違反した武力攻撃を撃退できない事態が生じ得る。そのような例外的な緊急事態が生じた場合、日本における基地を作戦上使用することについて日本政府の見解をうかがいたい。

藤山外相：在韓国連軍に対する攻撃による緊急事態における例外的措置として、停戦協定の違反による攻撃に対して国連軍の反撃が可能となるように国連統一司令部の下にある在日米軍によって直ちに行う必要がある戦闘作戦行動のために日本の施設・区域を使用され得る(may be used)、というのが日本政府の

¹⁷ 関連文書 2-55、昭和 34 年 5 月 8 日「五月八日藤山大臣在京米大使会談録」

¹⁸ 報告対象文書 2-1、昭和 34 年 7 月 6 日「総理、外務大臣、在京米大使会談録」

¹⁹ 報告対象文書 1-2

²⁰ 同

²¹ 報告対象文書 2-2、昭和 35 年 1 月 6 日「議事録」

立場であることを岸総理からの許可を得て発言する。

米軍の戦闘作戦行動のための在日米軍基地の使用に関して、米国は「条約第6条の実施に関する交換公文」（岸・ハーター交換公文）で事前協議を行うことで合意している。しかし、この朝鮮議事録は非公開の形で、朝鮮半島有事で在韓国連軍部隊が攻撃を受け、在日米軍が出撃する場合には、緊急事態における例外的措置として、事前協議を場合によって回避しうる内容となっている。

日本側は交渉を振り返って、「事前協議に関するせつかくの新たな交換公文の国内的効果を減殺するものであって容認し難かった」としている。しかし、「真に協議の時間的余裕なき場合の手当が必要」などの強い米側主張²²に加え、朝鮮半島情勢が日本自身の安全に与える重要性も考慮して、合意することになったとみられる。

朝鮮議事録ドラフトは①11月24日付、②同月28日付、③12月14日付、④同月15日付、⑤同月18日付の5種類、さらに最終版とみられる⑥1960年1月6日付（同じ内容ながら、違うコピー2通）のコピーの計7通が保管されていた²³。

各ドラフトは大筋において大きい違いはない。しかし、朝鮮半島有事に関連して「吉田・アチソン交換公文」に言及した部分が、11月24日付のバージョンには含まれていたが、同28日付以降のバージョンでは取り除かれている。「吉田・アチソン交換公文」は日本による国連軍部隊への後方支援を確認する内容の文書であり、朝鮮議事録とは性格が異なるため、あえて言及を避けたともみられる。だが、「吉田・アチソン交換公文」との関連に言及すれば、日本が後方支援だけでなく、軍事作戦への協力も表明することになりかねないため、削除した可能性もあろう。

また12月14日付以降最終案まで、「侵略に対する韓国の保全」が、日本および極東諸国の安全保障等にとって特に重要、とマッカーサー大使が指摘する部分が盛り込まれている。この点は、韓国など関係各国の立場も考慮に入れて挿入したとみられる。

1960年1月6日にイニシャル署名されたとみられる朝鮮議事録は、藤山外相の発言の中で、**state that it is the view of the Japanese Government**の部分と **may be used**の部分に下線が引かれていた。下線が引かれていたのは、藤山外相が岸首相の許可を得て、例外的な緊急事態では在日米軍の施設・区域を、事前協議なしに「使用されうる」というのが「日本政府の立場である」と表明した部分である。下線を引いた理由については特に説明がないが、「使用され

²² 報告対象文書 1-2

²³ 報告対象文書 2-3 「(朝鮮議事録ドラフト)」

ることに同意する」といった、弁解の余地のない直接的な表現を避けて、「日本政府の立場である」とか、「使用され得る」といったやや婉曲的な表現によって含みを持たせる文案の作成に苦心した形跡、ともみられている。

しかし、朝鮮議事録の中で、場合によっては在日米軍の事前協議なしの出撃を認める藤山外相の発言については、最初のバージョンから最終バージョンまでほとんど変化がない。

(2) 朝鮮議事録署名日付の相違

1959年12月23日に合意した最終版は、1960年1月6日に藤山外相とマッカーサー大使がイニシャルした、と当時の東郷文彦安保課長は関係文書に明記している²⁴。

2008年にフォード米大統領図書館で発見された朝鮮議事録は外務省で見つかった最終版と本文の内容が全く同文で、同じように肉筆の署名書き込みはなくコピー文書だった。しかし、フォード大統領図書館所蔵文書の日付は1960年6月23日で、署名欄はイニシャルではなくフルネームの署名を想定した形になっている。文書タイトルに関しては、外務省で見つかった最終版2文書は①タイトルがないもの、と②"Minutes for Inclusion in the Record of the First Meeting of the Security Consultative Committee" (安保協議委員会第1回会合の記録に含めるための議事録) との表題が付けられた文書があった²⁵。これに対して、米側所蔵文書は、"MINUTE"との表題が記され、文書の書き出しで「本日の日米安保協議委員会準備会合で」としている²⁶。(下線春名)

同年6月23日は新安保条約が自然承認され、藤山外相とマッカーサー大使が批准書を交換して、条約が成立した。批准書交換の直前に、岸首相は辞意を表明していた。

米民間調査機関「国家安全保障公文書館」が入手し、ネット上に公開している「日米安保条約下の協議取り決めに関する記述」(1960年6月、ハータ一国務長官のために準備されたブリーフィングブックの一部²⁷)では、朝鮮半島有事で在日米軍が出撃する際の事前協議の免除(あるいは省略)については「新安保条約発効後の第1回日米安保協議委員会で藤山外相が表明する」と明記している。

²⁴ 報告対象文書 1-2

²⁵ 報告対象文書 2-2

²⁶ Gerald R. Ford Library, U.S. National Security Council Institutional Files 1974-1977, Box 53, NSDM 262 - Use of U.S. Bases in Japan in the Event of Aggression Against South Korea. "ATTACHMENT 2 MINUTE"

²⁷ <http://gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb291/index.htm>

米側は、岸首相辞任後の後継政権との秘密合意達成には不確実性があることを懸念して、「日米安保協議委員会第1回会合」²⁸の開催を待たず、岸政権在任中に行われた6月23日の批准書交換の場に「日米安保協議委員会準備会合²⁹」の任務も負わせ、岸政権在任中に朝鮮議事録の署名を済ませた可能性があるともみられる。法的には、1月6日にイニシャルによって案文を確定し、6月23日に本署名したとも言い得る。しかし、こうした日米の文書間の齟齬に関し、その理由を説明する文書は発見されていない。

(3) 「密約」の認識

日本側は「今回の交渉に際して、秘密文書を残すことはあくまで避ける要あり」³⁰と考えていた。また、「岸・ハーター交換公文」で事前協議を明記することによって、戦争巻き込まれ論を抑えることを企図していたにもかかわらず、結果的にそうした目標を達せられず、日本側として「容認し難かった」³¹と、事実上不本意な取り決めであったことを記している。1974年当時の米國務省文書も、岸政権は1960年の安保改定時、朝鮮半島有事の際の在日米軍の出撃に対して、事前協議を免除することに「不承不承ながら (albeit reluctantly) 同意した」ものであり、最初に米側から提案した「密約 (secret agreement)」³²であったことを認めている。

最終的に朝鮮議事録は、米側の要望を認めて、朝鮮半島有事の際には、場合によっては事前協議なしに出撃しうる内容となった。しかし、岸信介首相は国会答弁で「在日米軍が国連軍の一部として、日本の基地を使用して作戦行動をするという場合においては、すべて事前協議の対象となる」と言明、他方事前協議では一般論として「すべてイエスと言うわけではない」と強調している³³。朝鮮議事録は明らかに、岸・ハーター交換公文³⁴に沿って、在日米軍基地からの戦

²⁸ 1960年9月8日、日本側小坂善太郎外相ら、米側マッカーサー大使らが出席して開催された。しかし、この日に日米双方が朝鮮議事録に署名したとの記録はない。

²⁹ 1960年6月23日に日米安保協議委員会準備会合が開催されたとの記録はない。

³⁰ 報告対象文書1-2

³¹ 同

³² Gerald R. Ford Library, U.S. National Security Council Institutional Files 1974-1977, Box 53, NSDM 262 - Use of U.S. Bases in Japan in the Event of Aggression Against South Korea, THE DEPUTY SECRETARY OF STATE, "MEMORANDUM FOR THE ASSISTANT TO THE PRESIDENT FOR NATIONAL SECURITY AFFAIRS" April 27, 1974.

³³ 昭和35年4月26日衆議院安保条約特別委員会での岸首相答弁

³⁴ 正式名は、日米安保条約の「第六条の実施に関する交換公文」。①米軍の日本への配置における重要な変更、②米軍の装備における重要な変更、並びに③日本から行われる戦闘作戦行動のための基地としての日本国内の施設及び区域の使用を、日米政府の事前協議の主

闘作戦行動について朝鮮有事の場合は事前協議を免除することを秘密裏に認めた内容であり、密約の性格を帯びた文書であるとの認識を日本側交渉当事者及び岸政権が持っていたのは確実である。

4. 沖縄返還に関する日米共同声明までの経緯

日本側は沖縄返還に当たって、佐藤栄作首相が、事前協議で肯定的に対応すると対外表明することによって、朝鮮議事録を置き換えようと考え、米側と交渉した。

日本側は朝鮮議事録に関して、「主権国家として自国領土よりする戦闘作戦行動には当然協議を受けなくてはならない」との立場から、沖縄返還後米軍が沖縄の米軍施設区域を戦闘作戦行動のために使用することも事前協議の対象とするの方針で臨んだ³⁵。沖縄返還交渉時、東郷文彦アメリカ局長が朝鮮議事録の失効を求めていたことは、米側文書からも確認された³⁶。

沖縄返還交渉に伴って行われた朝鮮議事録に関する交渉経緯は以下の通り。

○日本側は、1969年7月16日、「1960年の了解はとって代わられたものとして取り扱うこととしたい」とした見解文書を米側に手交した³⁷。翌17日、愛知揆一外相はマイヤー駐日米大使に、首相のステートメントによって「事実上事前協議を免除するのと同じことを約束したい」と表明した。しかし、同大使は「1960年の了解以下のものを受諾するのは難しい」と回答した³⁸。

○同年9月19日、下田武三駐米大使は愛知外相への公電で「共同声明の表現が米側としてほぼ満足すべきものとなりつつあるので、秘密協定はつくらなくてもよいというのが国務省内での大勢である」とのフィン国務省日本部長の発言について報告した³⁹。

○同年11月4日、東郷局長がスナイダー駐日米公使に「わが方は（議事録の）再確認は絶対に困る」と指摘、同公使は「実は再確認方の訓令があったが、これを押し返し、現在の国務省の考えは、米側からはこの問題に触れないという

題とすることを定めている。

³⁵ 関連文書 2-142、昭和 44 年 4 月 22 日「沖縄返還問題（ポジション・ペーパー案）」

³⁶ Gerald R. Ford Library, U.S. National Security Council Institutional Files 1974-1977, Box 53, NSDM 262 - Use of U.S. Bases in Japan in the Event of Aggression Against South Korea, "MEMORANDUM FOR SECRETARY KISSINGER" June 7, 1974. ただし交渉の最終段階では、この問題を強く主張することは避けた。

³⁷ 報告対象文書 2-5、昭和 44 年 7 月 17 日「沖縄返還問題に関する愛知大臣、マイヤー米大使会談」

³⁸ 同

³⁹ 報告対象文書 2-6、昭和 44 年 9 月 19 日「在米大使発本省宛電報」

ことである」と述べた⁴⁰。

○同月5日、愛知外相は吉野文六臨時代理大使あての公電で「Transit ならびに朝鮮半島問題の扱いに関しては、貴地においてことさらに照会することは適当ならず」と指示、この問題をめぐる対立を顕在化させない方針を示した⁴¹。

○同月21日、佐藤栄作首相とニクソン米大統領の共同声明は「総理大臣は、……韓国の安全は日本自身の安全にとって緊要であると述べた」(The Prime Minister stated that the security of the Republic of Korea was essential to Japan's own security.) と明記した⁴²。さらに佐藤首相は、ナショナル・プレス・クラブでの演説で「万一韓国に対し武力攻撃が発生し、これに対処するため、米軍が日本国内の施設、区域を戦闘作戦行動の発進基地として使用しなければならないような事態が生じた場合には、日本政府としては・・・事前協議に対し前向きに、かつすみやかに態度を決定する方針であります (the policy of the Government of Japan towards prior consultation would be to decide its position positively and promptly)」と述べた⁴³。

このような佐藤首相の一方的声明 (unilateral statement) について、日米間で打ち合わせが行われ、米側は日本のこの提案を評価し、「多とした」。ただ、「前向きに」(positively) という表現について米側は、「好意的に」(favorably) とするよう求めた。これに対し日本側は、この表現では「言葉の感じとしても、わが国の利益に反しても無理に承諾するという感じを伴う」として反対、結局「前向きに」との表現で落ち着いた⁴⁴。ただし、朝鮮議事録の有効性をめぐっては、日米間で明確な決着が付けられることはなかった。しかし、日本の首相が先のような態度を表明した後に、米側が朝鮮議事録を援用して事前協議なしの基地使用を図ることは事実上考えられない。したがって、同議事録は、事実上失効したと見てよいであろう。

5. 日米間の了解と日米協力の現状

朝鮮議事録に対する日本側の消極的な姿勢を米側が明確に認識していたことが1974年当時の米国家安全保障会議 (NSC) 文書で裏付けられている。当時、在韓国連軍司令部が解体される可能性が出てきたため、NSCで対応策

⁴⁰ 報告対象文書 1-8、昭和 44 年 11 月 4 日「東郷局長、スナイダー公使会談記録」

⁴¹ 報告対象文書 2-7、昭和 44 年 11 月 5 日「本省発在米大使宛電報」

⁴² 『わが外交の近況』(外交青書) 第 14 号、PP399-403

⁴³ 『佐藤内閣総理大臣演説集』1970 年、PP32-38

⁴⁴ 報告対象文書 3-4、昭和 44 年 12 月 15 日「1969 年佐藤総理・ニクソン大統領会談に至る沖縄返還問題」

を協議し、当初、朝鮮議事録の延長を日本側に求めることを決めた⁴⁵。しかし米
国務省は、1969年の経験からみても、日本は朝鮮議事録の更新に同意しな
い、と反対、結局NSCは「直接日本側に議事録の問題を持ち出さず、この問
題を未解決のままとする」との国務省提案を受け入れた⁴⁶。ニクソン大統領は、
国家安全保障決定メモ（NSDM）262号を決定。日本側に対して、朝鮮議
事録の問題を直接提起しないことを決めた⁴⁷。この問題は、「議事録を未解決の
ままとし、正式に消滅させることとしない」（スナイダー国務次官補代理）⁴⁸
という形で、米側も日本側の立場を事実上受け入れたということであろう。

1994年、朝鮮半島第一次核危機の際、米国は有事に備え、上記の196
9年の佐藤首相演説の趣旨に沿って、事前協議を行う準備をした⁴⁹と報道され
た。その後、1997年9月日米防衛協力のための新指針（ガイドライン）が
策定され、1999年5月周辺事態法のほか、在外邦人救出に自衛艦の派遣を
可能とする改正自衛隊法、改正日米物品・役務相互提供協定（ACSA）が成
立した。このようにして日米同盟関係が緊密化されたことに伴い、事実上、本
件朝鮮議事録は過去のものとなったと言えよう。

6. 「密約」に関する文書管理上の問題

朝鮮議事録をめぐる交渉の経緯に関しては、以下のように、交渉が大詰めの
時期を迎えたとみられる時期の会談録等が残されていない。このため、交
渉経緯の解明に問題を残した。

○朝鮮議事録をめぐる交渉は難航し、1959年11月後半は「連日のごとく」
藤山愛一郎外相とマッカーサー大使が会談を重ねたとされる⁵⁰。しかし米側が議
事録案を提案した同年10月6日、さらに修正案が出された11月24、28
日、12月14、15、18日、そして議事録案で合意した12月23日につ
いては、いずれも会談記録等の文書が発見されていない。

○なぜこれら文書が存在しないのか、その理由は不明である。機密度の高い交
渉だったため、当初から文書を作成しなかったのか、それとも後になって文書
を破棄したのかも明らかではない。

⁴⁵ Gerald R. Ford Library, U.S. National Security Council Institutional Files 1974-1977, Box 53, NSDM 251 - Use of U.S. Bases in Japan in the Event of Aggression Against South Korea, "National Security Decision Memorandum 251" March 29, 1974

⁴⁶ 同、"MEMORANDUM FOR SECRETARY KISSINGER" June 7, 1974

⁴⁷ 同、"National Security Decision Memorandum 262" July 29, 1974

⁴⁸ 同、"MEMORANDUM FOR SECRETARY KISSINGER" June 7, 1974

⁴⁹ 2003年7月22日共同通信『初の事前協議準備 94年朝鮮半島危機で日米』

⁵⁰ 報告対象文書 1-2

第四章 沖縄返還と有事の核の再持ち込み

はじめに

沖縄の施政権返還にあたって最も難航したのは、返還後の基地機能に関する問題、とりわけ当時沖縄に配備されているとされていた核兵器の扱いであった。これについて、1969年11月21日に佐藤首相とニクソン（R. Nixon）米大統領の共同声明は、第8項で次のように述べていた。

「総理大臣は、核兵器に対する日本国民の特殊な感情及びこれを背景とする日本政府の政策について詳細に説明した。これに対し、大統領は、深い理解を示し、日米安保条約の事前協議制度に関する米国政府の立場を害することなく、沖縄の返還を、右の日本政府の政策に背馳しないよう実施する旨を総理大臣に確約した。」¹

つまり、核に関する日本の国民感情を大統領が理解するとともに、安保条約の事前協議事項に関する米側の立場が尊重されることが合意されたのである。ここで、事前協議に関する米側の立場、とは、非核三原則等の日本の立場にかかわらず、米側が日本政府に対して事前協議を提起する権利と言い換えられるであろう。

ところが、その25年後の1994年になって刊行された若泉敬著『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』は、佐藤首相とニクソン大統領との間で、「重大な緊急事態が生じた際」に米国が沖縄基地に核兵器を再持ち込みすることに対し、日本政府が「その必要を満たす」との内容の「合意議事録」（“Agreed Minute to Joint Communique of United States President Nixon and Japanese Prime Minister Sato issued on November 21, 1969”）があったことを明らかにしたのである²。とは言え、若泉著が示した「合意議事録」について多少の疑問が残ったことも否定できな

¹ 細谷千博他編『日米関係資料集1945－1997』（東京大学出版会、1999年）

² 若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』（文藝春秋、1994年）

い。同著に写真版で掲載された「合意議事録」は、**Draft** と記されていたことに加えて、文末の署名も佐藤首相とニクソン大統領とのフルネームではなく、イニシャルのみとなっていたからである³。若泉著によると、佐藤首相とニクソン大統領はともにフルネームでサインした、とされており、このことを考えると、写真版の「合意議事録」が実際に手交されたものなのか、という点に疑問がないとは言えなかった。

しかし、1997年に公開された米国資料には、11月19日の佐藤・ニクソン会談記録が含まれており、その中では、会談途中で両首脳が、通訳を伴わずに小部屋 (**private office**) に入ったことが記録されていた⁴。また2005年の資料公開によって、キッシンジャー (**Henry A. Kissinger**) 国家安全保障担当大統領特別補佐官の関連文書の中に、**Mr. Yoshida** (若泉氏のコードネーム) の存在が明記されていることが明らかになった⁵。最近では2009年12月22日、23日の報道で、佐藤家から、両首脳フルネームで署名された「合意議事録」が発見された⁶。こうして若泉—キッシンジャー・ルートの存在に加えて、「合意議事録」の存在自体も実証的に裏付けられる可能性が出てきたことになる。

他方で、今回の調査では、「合意議事録」も、これに関連する資料も外務省内では発見されなかった。外務省がこの「合意議事録」作成には関与していなかったことが窺われる結果であった。

本稿では、これら一連の新たな展開を踏まえつつ、施政権返還交渉中の核兵器の扱いに焦点を絞り、その上で、「合意議事録」作成の経緯、効力、役割などについて考察する。その際、とりわけニクソン政権が重視した日米間の繊維問題についても、後半部分で必要な限り考察したい。

1. 「有事における核の再持込み」という立場—ジョンソン政権からニクソン政権へ

ジョンソン政権は近い将来施政権返還が現実となった場合の沖縄の基地機能

³ 若泉前掲著、口絵写真

⁴ Record of Conversation, November 19, 1969, Japan and the U.S., 1960-1976 Collection, JU01169, Digital National Security Archive.

⁵ Haig to Kissinger, "Items to Discuss with the President, Wednesday, November 12, 1969," November 12, 1969, Richard Nixon Presidential Materials, National Archives at College Park, Maryland. なお、Mr. Yoshida の存在については、1980年のキッシンジャーの回顧録で既に知られていた。(ヘンリー・キッシンジャー『キッシンジャー秘録』第二巻、小学館、1980年)

⁶ 『讀賣新聞』平成21年12月22日夕刊。『朝日新聞』平成21年12月23日朝刊。

について、66年9月までには検討を始めていた。そうした検討のなかで、国務省と国防省にホワイト・ハウス代表、CIA、などを加えた省間グループがまとめた中間報告（“Our Ryukyu Bases”）は、返還に際して日本政府に対し沖縄基地の作戦上の機能を維持することの重要性を強調すべきである、という提言を盛り込んでいた⁷。

返還後の沖縄基地の機能に関するアメリカ政府の方針は、1968年に入り国防省国際問題担当次官補代理（Deputy Assistant Secretary of Defense）のM. ハルペリン（Morton Halperin）から外務省に向けて伝えられた。9月11日、ハルペリンは東郷文彦アメリカ局長に対し、基地の態様について問題は核であるとした上で、「核は平常では常置しないが、有事の際、迅速に持ち込めることの保障をとることが absolute minimum であり、これすら米側内部で猛反対に会うであろう。」と述べた⁸。つまり、アメリカ政府にとっては、かりに返還時に核兵器を撤去する場合であっても、その条件として有事の核兵器再持ち込みが前提とされていたことが窺われる。

翌1969年に入りニクソン政権が発足すると、施政権返還を含む対日政策の再検討は本格化する。その基本方針は、5月28日のNSDM（National Security Decision Memorandum）13文書に定められた。この文書の沖縄に関する部分を要約すると次のような内容となっていた。

- 1、1972年に返還することに同意する。ただし、1969年中に米軍の基地使用について合意し細部について交渉を完了していることが条件である。
- 2、通常兵器について、韓国、台湾、ヴェトナムに関する最大限の自由使用を希望する。
- 3、核配備については、最終段階で考慮する用意がある。大統領は、他の分野で満足できる合意に至った場合には、緊急時の核兵器貯蔵と通過権の確保を条件として核兵器の撤去で譲歩する。⁹

ここで、「緊急時の核貯蔵」に加えて「通過権の確保」が条件となっていたことについては、当時の事情を考える必要がある。つまり、アメリカ政府はこれまで、日米安全保障条約の事前協議制度について、これは核搭載艦船の日本への寄港には適用されないという立場を取り、これを「通過権の確保」とみなしてきた。しかし日本政府は、これを全面的に受け入れていた訳ではなかったのである。NSDM13決定の約1年前、1968年4月17日には、国会

⁷ SIG Memorandum, “Our Ryukyu Bases”, September 1, 1966, Japan and the U.S., 1960-1976 Collection, JU00599, Digital National Security Archive.

⁸ 「沖縄返還問題（スナイダー、ハルペリン私見）」昭和43年9月12日。（関連文書3-29）

⁹ NSDM (National Security Decision Memorandum) 13, May 28, 1969, Japan and the U.S., 1960-1976 Collection, JU01074, Digital National Security Archive.

の衆議院外務委員会で三木外務大臣は、「ポラリス潜水艦その他、核兵器を常備している軍艦の航行は、（中略）原則として許可しない権利を留保したい。」と述べていた¹⁰。三木答弁は「通過」と「持ち込み」を区別していなかったが、ニクソン政権としては、こうした日本の国内状況を踏まえて「通過権の確保」に関する確認を行う意図があったのではないだろうか。

つまり、正式交渉開始に先立ってニクソン政権は、核については、他の要素が満足できる合意に達し、かつ、緊急時の貯蔵と通過権の確保ができれば、最終段階で考慮する、との決定を行ったわけである。交渉上の優位を保つために、この方針は極秘とされたが、1969年6月3日のニューヨーク・タイムズ紙はこの決定をスクープした。この6月3日、訪米していた愛知外相はロジャーズ（William Rogers）国務長官との第1回会談に臨んでおり、当然この記事を読んでいた。しかし席上ロジャーズ長官は、大統領が既に沖縄問題について決断をした、との報道は不正確（incorrect）と述べ、さらに佐藤首相の11月訪米前までに沖縄問題の解決を図りたいが、議会との間で問題があるとして、リークによる交渉のダメージを最小限に抑えようとした¹¹。こうして、ニューヨーク・タイムズの記事はその後の日本政府の対応には殆ど影響を与えなかったようである。米側の交渉上の戦略は、核に関する最終決定を首脳会談まで引き延ばし、この過程で最大限の日本からの譲歩を得る、と言うものであったといえよう。

では、日本政府の立場はどのようなものであったのだろうか。

2. 日本政府の立場

（1）埋まらぬ溝—愛知大臣訪米（1969年6月）から交渉の本格化へ

施政権返還における日本政府の核兵器に関する立場は、非核三原則を踏まえて、核抜き返還を求めるものであった。日本政府は、1950年代後半以降、核兵器の保有、持ち込みには否定的な態度を表明してきたが、必ずしも一貫性があったわけではない。日本政府の立場が明確になったのは、佐藤首相の1967年12月11日の国会答弁である¹²。佐藤首相は衆院予算委員会で「核兵器を持たず、作らず、持ち込ませず」という発言を行っていた。翌68年1月には、施政方針演説で、核政策4本柱として、非核三原則、核軍縮、アメリカの核抑止力への

¹⁰ 衆議院外務委員会事録、昭和43年4月17日。

¹¹ Memorandum of Conversation, June 3, 1969, Foreign Minister of Japan Aichi's Call on the Secretary, Japan and the U.S., 1960-1976 Collection, JU01082, Digital National Security Archive.

¹² 衆議院予算委員会議録、昭和42年12月11日。

依存、核平和利用を掲げることになった¹³。沖縄返還と非核政策については、1969年3月10日の佐藤首相の参院予算委員会における答弁で「核抜き、本土並み」返還を求めると解釈される立場を示したのである¹⁴。

外務省は、この方針を受けて、交渉では返還時の核撤去を求めるとともに、返還後の核持込みについては事前協議の対象とする立場を固めていた。注目したい点は、核兵器の扱いについて日本政府が非公表の了解事項作成に対し極めて慎重な方針を採ったことであった。

以下、交渉過程を跡付けてみよう。

正式交渉は6月2日—6日に渡って行われた愛知大臣訪米から始まった。これに先立って東郷文彦アメリカ局長は4月28日—29日に訪米し、交渉の瀬踏みをしている。東郷局長が携行した「ポジション・ペーパー」は「核に対する強い国民感情」に言及し、次のように述べていた。

「日本政府としては返還後の沖縄に核兵器の常時配置を容認することは困難であると認めざるを得ない。よって、もし現に核兵器が配置されているとすれば、それを施政権返還実現の時までに撤去し、返還後は核兵器持ち込みは事前協議の対象とする。」¹⁵

その背景には佐藤首相の意思があった。愛知大臣訪米を前に、5月13日、ワシントンに向かう田中弘人移動大使は、佐藤首相と会い、次の指示を受けていた。

「安保条約の枠内にて何らかの措置を考えるということであり、憲法の建前を崩す訳にはいかない（秘密協定のごときものは考えられないという趣旨）旨述べられた。」¹⁶

つまり、この時点で「秘密協定のごときもの」に対し消極的な首相の立場が示されていたことが解る。これを裏付ける米国資料も存在する。5月30日、千葉一夫北米一課長は、駐日アメリカ大使館の政治顧問に会い、次のような佐藤首相の考えを伝えていた。

「佐藤首相は首相就任時、この議事録（注 朝鮮議事録を指す）について初

¹³ 衆議院本会議録、昭和43年1月30日。

¹⁴ 参議院予算委員会議録、昭和44年3月10日。

¹⁵ 「沖縄返還問題ポジション・ペーパー案」米局長、昭和44年4月22日。（関連文書3-54）

¹⁶ 「佐藤総理・田中大使会談覚」昭和44年5月13日。（関連文書3-63）

めて説明を受けたが、この時以来、この議事録の存在に不快感を持っていた。

(Sato has been unhappy with existence of this secret minute ever since he was first informed of it upon becoming Prime Minister.) (中略) 愛知外相も朝鮮議事録には反対である。佐藤首相と愛知外相は、この議事録が時代遅れであり、その存在がリークされれば日米間の安全保障関係を著しく損なうと考えていた。」¹⁷

アメリカ大使館のオズボーン (David Osborn) 公使は、この内容を公電で国務省に伝えている。ここで千葉課長が伝えたのは、核ではなく「朝鮮議事録」に対する首相の不快感であったが、その背景となる首相の考え方は非公開の「朝鮮議事録」を含む秘密了解一般についてのものとみてよい。

こうした政治的意思の表明を背景として、外務省は、交渉に当たって核兵器をめぐる秘密文書作成を極力避けるとともに、合意内容を、公表される共同声明に盛り込んで表に出そうとしたのである。ところが、こうした方針のもとで始まった交渉は、最初の愛知訪米 (1969年6月) で早くも双方の間に微妙な齟齬を見る結果となった。

愛知大臣とロジャーズ国務長官の第1回会談は6月3日に行われ、ここで愛知大臣は、1972年返還とともに、返還後の沖縄基地に非核三原則が適用されるべきことに言及した¹⁸。続いて5日の会談では、同席したジョンソン (U. A. Johnson) 国務次官 (前駐日大使) から、緊急事態における核兵器の再持込みについて、次のような発言があった。ジョンソン次官は、「オキナワに戦術核をおけることは抑止力にとって vital なり。」とし、さらに「核についても事前協議はノーとは限らないことが明らかになるべきであろう。」と発言したのである。ジョンソン次官は、こうした認識に基づいて、会談の席上不公表のフォーミュラの作成を提唱した。¹⁹

その後の午餐会で愛知大臣は、「不公表の文書が要らぬようなコミュニケを作り得ることが望ましい。」と述べていたが、米側の明確な回答は得られなかったようである²⁰。この訪米について、東郷局長が帰国後の6月7日にまとめた「外務大臣訪米随同行報告」は、「核については (米側が) 非常事態における持込みについて何らかの形の了解を求め来ることは必至。」²¹との厳しい見方を示

¹⁷ “Aichi Visit: Japanese Negotiation Position,” Cable, May 30, 1969, Japan and the U.S., 1960-1976 Collection, JU01077, Digital National Security Archive.

¹⁸ 「米大発本省宛電報 1712 愛知ロジャーズ会談」44年6月3日。(関連文書 3-71)

¹⁹ 「北米一長作成会談録、大臣国務長官第2次会談要旨追加」44年6月5日。(関連文書 3-73)

²⁰ 「米大発本省宛電報 1744 大臣訪米国務次官午餐会」44年6月5日。(関連文書 3-74)

²¹ 「米局長作成資料 外務大臣訪米随同行報告」44年6月7日。(関連文書 3-75)

していたのである。

その後、東京では、6月末に着任したマイヤー（A. Meyer）大使、続いて8月に着任したスナイダー（R. Sneider）公使との間で交渉が本格化した。7月23日には、共同コミュニケ案が提示され、8月12日には共同声明日本側草案がスナイダー公使に手交される²²。この8月12日案では、核兵器に関する日本案第7項の文言は、以下の通りとなっていた。

「総理大臣は、核兵器に対する日本国民の特殊な感情並びにこれを背景とする日本政府の政策についてくわしく説明した。大統領は、日本政府の立場この問題に対する理解を示し、沖縄の施政権返還に際しこの日本政府の政策に背馳することなきよう沖縄の施政権返還を図る旨の米国政府の意図を確約した。」²³

しかし、同月15日の会談でスナイダー公使は東郷局長に対し、「有事の際の核持込には何らかの了解が絶対に必要であると思はれる。重大な emergency の際に、事前協議に当たり、favorable consideration を与へるということを総理から大統領に約束することはできないか。」と述べたが、これに対して東郷局長は、「問題の所在はわかっているが即座には何とも申し上げられぬ。」と応じるに止めたようである。²⁴

その後、8月21日、スナイダー公使は東郷局長に、日本側第7項草案は受諾不能と伝えてきたのである²⁵。これに対して東郷局長は、同月27日のスナイダー公使との会談で、

「総理としては熟考の後、安保条約及び関連取極の枠内でその正当なる運用により沖縄問題を解決するとの方針を打ち出し愛知外務大臣が先般の訪米に際しこれを表明したこと、事前協議については所謂「歯止め」論的な片寄った説明を排し、正常な姿に戻して上述軍事側面をアコモデートすべきこと、他方、核については現在は動かすべからざる強力な国民感情上の問題が存在し、政治的には「核抜き」は軍事的リーズニングには基づいていないが、政府としてアコモデートせざるを得ない。」

²² 「8月12日に手交する日本側共同声明案の和文原稿」昭和44年8月9日。（関連文書3-80）

²³ 「資料 共同声明案」昭和44年8月12日。（関連文書3-82）

²⁴ 「米局長作成会談録 スナイダー公使との会談の件」昭和44年8月15日。（報告対象文書1-6）

²⁵ 「北米一長作成会談録 東郷スナイダー会談」昭和44年8月21日。（関連文書3-84）

と説明し、さらに非核三原則の由来と意義をも再説した²⁶。つまり、核兵器の扱いに関する日本の立場が、佐藤首相の意思と強力な国民感情を反映していることを強調したことになる。

同月28日には愛知大臣・マイヤー大使会談が行われ²⁷、続いて29日の東郷・スナイダー会談では、スナイダー公使から改めて「公開の文言の曖昧さ等との関連で、韓国、台湾、ヴィエトナム及び核につき秘密の保証取り付けの必要が生ずるやも知れざる旨」の発言があった²⁸。つまり、8月12日に手交した日本側の共同声明案文の表現が曖昧であるとの見方から、米側は、この共同声明を補うために、より具体的な秘密保証を求めたことになる。この8月28日・29日の両日に渡る交渉について東郷局長はスナイダー公使に向けて、「昨日、マイヤー大使よりあまりにもたびたび度々、「秘密保証」の言葉が発せられたことに驚きを感じている。」と述べ、「ワシントン各当局に対し、これは日本にとって大問題なることを篤と説明されたしと要望」するに至ったのである²⁹。

こうして、緊急時の核持込みに関する保証の必要性と、保証の方法をめぐる日米間の溝は容易に埋まらなかった。この状態のまま、9月の第二次愛知外相訪米を迎えることとなったのである。

(2) 共同声明第7項に関する修正提案と繊維問題

9月の第二次愛知外相訪米を前に、日本政府は次のような方向を模索する。まず、外務省では条約局条約課（栗山尚一条約局調査官）を中心として、返還後の核の扱いに関する共同声明第7項に新たな文言を追加する修正案を工夫した。それが以下の文言であった。

7、総理大臣は、核兵器に対する日本国民の特殊な感情及びこれを背景とする日本政府の政策について詳細に説明した。大統領は総理大臣に対し、米政府としては日米安保条約の事前協議制度に関するその立場を害することなく (without prejudice to its position with respect to the prior consultation system under the Treaty of Mutual Cooperation and Security)、かつ右の日本政府の政策に背馳することなきよう沖縄の返還を処置する意図であるこ

²⁶ 「北米一長作成会談録 東郷スナイダー会談」昭和44年8月27日。(関連文書3-85)

²⁷ 「北米一長作成会談録 愛知大臣マイヤー大使会談 沖縄返還問題」昭和44年8月28日。(関連文書3-86)

²⁸ 「北米一長作成会談録 東郷スナイダー会談」昭和44年8月29日。(関連文書3-87)

²⁹ 「北米一長作成会談録 東郷スナイダー会談」昭和44年8月29日。(関連文書3-87)

とを確約した。」)³⁰

下線部の「日米安保条約の事前協議制度に関する米国政府の立場を害することなく」の挿入が、日本側新提案の眼目であった。この追加・修正案は、緊急時の核持込についてマイヤー大使とスナイダー公使が要請する「秘密の保証」に対する日本側対案として出されたものであった。つまり、この対案の意味は、緊急事態のもとでは米側の事前協議に対し、日本政府が直ちに協議に応ずるであろうことを、非公開文書でなく共同声明で示そうとしたところにあった。

この追加・修正案は、訪米に先立って米側に伝えられていた。その上で、9月12日、ワシントンでは第二次訪米で、愛知外相がロジャース国務長官との会談に臨んだのである。

この会談では、まず日本側から韓国、台湾、ベトナム及び、核に関する4点の文案を提案した。核についての提案は、先に見た条約局起草の新たな文案であった。これら4点のうち、韓国、台湾、については米側との交渉で進展があり、ベトナムについては必ずしも合意が見られなかった。中でも、核についてロジャース長官の対応は、「エルサレムの将来と沖縄の核兵器は自分としてはいつも回避する話題である。」とした上で、核について大統領と長時間話し合ったことはない、と述べるに留まり、日本側新提案への反応はなかったのである。³¹

加えて、このときの会談では、外務省にとって予想外の難問が浮上することになった。ロジャース長官は、返還に伴う財政面及び、VOAの活動継続に触れたのち、経済、特に繊維問題に言及したのである。愛知外相は、繊維について話をするのは早いとし、自由化については促進に誠意を持って当たっていると述べて深入りを避けていた。しかし、この会談以降、米側は核に関する共同声明文案についての回答を遅らせる一方で、繊維問題について日本側の譲歩を迫る意向を重ねて示唆する戦術をとるようになるのである。

第二次愛知訪米中の交渉が、ベトナムと核で難航するなか、ワシントンの愛知外相へ向けて佐藤首相の意向が伝えられたのは9月16日のことである。これは16日閣議の後に牛場次官が佐藤首相から受けた次のような指示であった。

1、ベトナム：翻って日米友好の基本に立ち戻って考えた場合、予測し

³⁰ 「会談録 9月11日大臣打ち合わせ」 昭和44年9月11日。(関連文書3-95)

³¹ 「本省宛電報2857 大臣国務長官会談 (第1回)」昭和44年9月12日。(関連文書3-97)

えない将来のことを突き詰めて表現することは沖縄返還による日米友好関係の一枚岩を益々強固にしようという基本的姿勢からみて必ずしも得策であるとは考えられず。

2、核：この問題についても米側が上記1の基本的な考え方に立って対処することが望ましい。³²

要するに、9月12日の日本側新提案以上に詳細な表現で共同声明にヴェトナムと核の扱いを書き込むことは、日米関係全体から見て望ましくないというのが佐藤首相の立場であった。

こうして、第二次愛知訪米後の核に関する交渉は、最終決定についての大統領の決断、非公開文書の是非をめぐって取り組まれることとなった。

これについて東郷局長による「外務大臣訪米報告」では、「察するに、国務長官としては全貌に付き国防当局とも話を詰めた上、返還時の核撤去につき大統領の決断を仰ぐ考えであると思われるが、今日のところ遺憾ながら断言的な予測を立てがたく、特にいわゆる返還後の有事持込みの扱い方について我が方としても考えて置く必要があると認められる。」³³と述べていた。

共同声明を補うものとしての非公開文書の必要性について、千葉北米一課長は、「核とヴェトナムについては米側一軍部のみならず国務省内にも一非公開取り決めを要求する声が強い。」³⁴との観察を示していたが、ワシントンの日本大使館からも田中大使がフィン日本部長の次のような立場を伝えていた。フィン部長は、国務省としては核撤去に反対する国防省との関係で有事持込みとの方針で納めたいと考えているとし、核の有事持込みについてコミュニケに書くことは日本側が受け入れられないであろうから、別途の秘密の合意が必要となる、との見方を示していた³⁵。

こうして、核に対する国民感情を強調する外務省と、そうした日本の国内事情に配慮するとの理由から別途、秘密の合意の必要性を主張する国務省の間で、双方の溝は依然として埋まらないままだった。10月になると、核に関する問題は大統領の専管事項であること、および繊維問題を含む日米関係全体が核との関係で考慮されていることが米側（マイヤー大使、スナイダー公使）から示唆される場面が続く。10月1日に行われた愛知大臣・マイヤー大使会談では、

³² 「本省発電報 1861 沖縄返還交渉訓令」昭和44年9月16日。（関連文書 3-100）

³³ 「米局長作成資料 外務大臣訪米報告」昭和44年9月15日。（関連文書 3-98）

³⁴ 「北米一長作成資料 沖縄返還問題—愛知大臣第二次訪米について」昭和44年9月16日。（関連文書 3-99）

³⁵ 「本省宛 2975 オキナワ返還交渉」昭和44年9月22日。（関連文書 3-101）

大臣から核に関するコミュニケ案につき、「日本側案は苦心に苦心を重ね、(中略)作成したもので、総理にとっても自分にとっても **final** なもの。(中略)大統領がこの案で決断されることを望む。」として首相の意向を強調しつつこれを最終案としたい旨の主張を行ったが、大使の回答は、「本問題は大統領が直々に検討をするまで何らコメントできず待つほかない。」というものであった。³⁶

核問題で米側からの回答がなく、11月の首脳会談での決着が予想されるなか、10月7日には牛場次官、東郷局長などが佐藤首相に向けた報告を行っていた。このとき、佐藤首相は核問題を自らの決断で決めなければならないとの自覚を述べつつ、沖縄の核についての事実を十分知らずに決断することの困難さに言及した上で、核拡散防止条約、非核三原則との関連について次のような認識を明らかにしていた。核拡散防止条約について佐藤首相は、「米国が核(持込み)を日本に認めさせるあまり、逆に日本が自ら核武装をしようといったら米国も困るのではないか。」と述べ、これに対して東郷局長は、「日本がみずから核武装をしないといっている故、なぜ米国に核のオプションをみとめようとしなかが米側にわからぬ点であろう。」と応じている。

続いて佐藤首相は、「非核三原則の持ち込ませずは、誤りであったと反省している。この辺で(日本が)不完全武装だからどうすべきか、ということをもっと明らかにすべきであろうかとも考えている。」と発言していた³⁷。

その後の経緯から見て、最終的に佐藤首相は非核三原則を廃棄する判断には至らなかった。しかし返還交渉における核問題で米側からの回答が得られない事態のもと、佐藤首相の判断が揺らいだことが窺われるのも事実である。

核の扱いが大統領の最終決断であり、従って首脳会談での決着が予想されるなか、繊維問題についての米側の示唆が伝えられたのは10月16日のことである。田中大使はスナイダー公使とのランチに招かれ、その席上、次のような話を聞いている。

スナイダーによると、大統領としては日米関係の重要問題処理について「全体の姿が整理された形において (下線部、筆者)これを検討して沖縄返還特に核の問題につき最終決定を行うものと考えている。」とのことであった。スナイダーはホワイト・ハウスが日米関係に対する全体的考慮よりこの問題を検討している、と述べ、大統領自身、核について日本の特殊事情を認識しているが、日米間の諸問題が個々に、又、全体としてこの際、如何に調整されるかにつき一応のめどがついた上で核の処理について決定を行う、と伝えていた³⁸。こ

³⁶ 「米一長作成会談録 外務大臣マイヤー米大使会談」昭和44年10月1日。(関連文書3-102)

³⁷ 「総理に対する報告(オキナワ関係) 米局長」昭和44年10月7日。(関連文書3-104)

³⁸ 「スナイダー公使内話について」昭和44年10月16日。(関連文書3-109)

ここで、日米関係に対する全体的考慮とは、つまり繊維問題をめぐる日本側の譲歩が核問題と関連する、との含意と見てよい。

(3) 「会談録案」と官邸の関与

こうして核問題をめぐり、外務省—国務省とのルートではこれ以上の進展が見込めず首脳間の最終決定を待つ他ない事態となったことを受けて、外務省が取り組んだのは、共同声明とは別に何らかの文書を用意することであった。それが10月15日付で起草された「会談録 (Record of Conversation) 案」³⁹ である。これはその後の推敲を経て、11月14日に成案となったものである。この「会談録案」は、両国政府代表の発言記録とされ、佐藤首相・ニクソン大統領の名前はなく、日本側が核再持込みを認める可能性を示唆する内容であった。後に見るとおり、この「会談録案」については、11月の首脳会談直前に採用しないとの方針が決まる。しかし、この「会談録案」の内容を確認しておくことは、外務省の当時の立場を示す上で参考になろう。

日本文 「会談録 (案)」 10月15日付

「沖縄の施政権の日本への返還に関する取極の交渉の過程において、日本政府の代表と米国政府の代表との間で次のとおり会談が行われた。

米国代表 「将来、米国が、貯蔵その他の目的のために沖縄に核兵器を導入することを必要とする事態が生じるかも知れません。このような場合には米国政府は安保条約第六条の実施に関する交換公文の規定に基づき行われる事前協議に対し、日本政府の肯定的回答を期待するものであります。私はさらに、核兵器に対する日本政府の現在の政策にかんがみ、核兵器の沖縄への導入に対する日本政府の同意は、かかる行動が極東全域の安全のみならず、日本自身の安全にとって欠くことができないとき以外は求められないであろうこと、及び、現実の導入は両政府間で合意される条件に従うものであることを申し述べたいと思います。

日本代表 「日本政府は米国政府が極東全域の安全のみならず、日本自身の安全にとって欠くことができないとき以外には、沖縄への核兵器の導入に対するわれわれの同意を求める意図がないことを多とするものであります。日本政府は返還後の沖縄を含む日本の施政下のすべての領域において核兵器に対する現在の政策を堅持するつもりであります。もっとも、国のいかなる

³⁹ 「資料 DRAFT RECORD OF CONVERSATION 会談録 (案) 第1案 44年10月15日」「同第2案 昭和44年10月20日」。(関連文書3-108)

政策といえども、どのような場合でも再検討の余地がないほど固定化されうるものではありません。いわんや万一日本自身の安全がかかっているという事態が生じた場合には、核兵器の導入に対する政策を含む日本の防衛政策全般が慎重に再検討されなくてはならないであります。貴方が言及された米国の行動に関する事前協議に対する日本政府の回答は、そのときの情勢を十分考慮に入れてなされるべき前述の再検討の結果に照らして行われるであります。」

外務省の「会談録案」起草取り組みと平行して、首脳会談を目前にしたこの時期、核の問題をめぐって関与したのは首相官邸であった。佐藤首相自身の訪米が約十日後に迫った11月7日付けで、「小杉秘書官より総理の指示により受領」と題された手書きの文書が外務省資料のなかに残されている⁴⁰。小杉照夫首相秘書官（外務省から出向中）が関与したと思われるこの文書は、共同声明第7項（第7項は、交渉最終段階で第8項となる。11月7日付文書では、「7」と記載されている。）について第1案から第3案に至る3つの案にまとめたものであった。その内容は以下の通りである。

第1案：総理大臣は、核兵器に対する日本国民の特殊な感情及びこれを背景とする日本政府の政策について詳細に説明した。これに対し、大統領は深い理解を示し、沖縄の核兵器は返還までには撤去される旨を確約した。

第2案：総理大臣は、核兵器に対する日本国民の特殊な感情及びこれを背景とする日本政府の政策について詳細に説明した。これに対し、大統領は深い理解を示し、沖縄の返還にあたっては、日米安保条約の事前協議制度に関するその立場を害することなく、右の日本政府の政策に背馳しないよう処置する旨確約した。

第3案：総理大臣は、核兵器に対する日本国民の特殊な感情及びこれを背景とする日本政府の政策について詳細に説明した。これに対し、大統領は深い理解を示すとともに、米国政府の右に関する政策を述べ、米国政府としては、日米安保条約の事前協議制度に関するその立場を害することなく、かつ、日本政府の政策に背馳することなきよう沖縄の返還をはかることを確約した。

これら3つの案を比較すると、共通するのは「核兵器に対する日本国民の特

⁴⁰ 「資料 小杉秘書官より総理の指示により受領」44年11月7日。（関連文書3-113）

殊な感情」が冒頭で述べられ、さらに「大統領は深い理解を示し」とのフレーズがある点である。第1案は日本側の主張が最も強く反映され、返還時の核撤去が明確に謳われている。第2案、第3案には共に先に見た外務省条約局作成の追加・修正部分である「日米安保条約の事前協議に関するその立場を害することなく」との文言が盛り込まれている。その上で、第2案、第3案の相違は、返還時の核撤去に関する文言であり、第3案では、「これに対する米国政府の立場」の文言が入る上、核撤去に関する文言がやや曖昧となっていた。つまり、第3案が最も米側に歩み寄った内容となっているのである。

訪米した佐藤首相が、11月19日のニクソン大統領との首脳会談で、最終的に合意したのは、これら3つの案のうち第2案であり、この案が最終的に共同声明第8項となったものである。従って、これら3つの文案作成過程には注目せざるを得ないのであるが、これについては、外務省資料からは詳細を知ることができない。しかし、2001年に刊行された楠田實首席秘書官の日記の巻末資料には、外務省で発見された3案と、文章の区切り、など表記上のわずかな相違を除いてほぼ同一の3つの案文が記載されているのである。加えて、楠田日記では、これらの案の作成に楠田秘書官が関与していたことが明らかにされた⁴¹。加えて1995年のインタビューによると、楠田元秘書官は、これらの案を官邸に伝えたのは東郷局長であったと述べたのである⁴²。

楠田元秘書官によると東郷局長は、自分の私案であるとし省議を経たものではないと前置きして、これらの3案を楠田秘書官に渡したという。この、いわゆる「東郷案」をもとに楠田秘書官と小杉秘書官が、その表現を工夫して完成したものが、3つの案文であったとされている。この経緯を念頭に置いて、再度これらの3つの案を検討すると、共通する「大統領は深い理解を示し」とのフレーズは、外務省の9月12日案には存在しないことから、この部分が官邸における楠田秘書官と小杉秘書官による追加ではないか、と考えられるが確証はない。

こうして「東郷案」にもとづく「官邸案」とも言うべき案文が作成され、これらが小杉秘書官を通して外務省に戻されるとともに、同じ案が佐藤首相から、或るルートで米国政府に伝えられることとなったのである。

3. 若泉—キッシンジャー—ルートと「合意議事録」

若泉著によると返還後の核再持込みに関する若泉（京都産業大学教授）の役

⁴¹ 楠田實『楠田實日記』（中央公論新社、2001年）773頁。403頁。

⁴² 「楠田實インタビュー」（内部資料）

割が具体化するの、若泉著によれば 69 年 9 月末頃のことである⁴³。これに先立って若泉は佐藤首相の信任状を得て 7 月 18 日、21 日にキッシンジャー補佐官と会見し、極秘の連絡ルートを設定していた。その後若泉は、9 月 26 日から 30 日にかけて、佐藤首相を説得し、その承認を得てホワイト・ハウスでキッシンジャーと会見した。26 日の会見でキッシンジャーは、冒頭から「繊維を何とかしてくれ。」と迫ったとされている。続いて、30 日の会見でキッシンジャーは若泉に 2 枚の紙を渡したが、一枚は繊維問題、もう一枚が核に関する内容であった。核に関する内容は、キッシンジャーによると、ホイーラー (Earle Wheeler) 統合参謀本部議長が示したものとされ、軍として最小限必要な基地に関する次のような条件であった⁴⁴。

1、緊急時に際し、事前通告 (prior notice) をもって核兵器を再び持ち込むこと (re-entry) 及び通過 (transit) させる権利。

2、現存する左記の核貯蔵地をいつでも使用できる状態に維持し、かつ緊急事態に際しては活用すること。嘉手納、辺野古、那覇空軍基地、那覇空軍施設および、現存する三つのナイキ・ハーキュリーズ基地。

さらにキッシンジャーは、この内容を佐藤首相の大統領宛の書簡、或いは、両首脳による合意議事録とし、これをホワイト・ハウスのみに止めるか、あるいは国務長官と統合参謀本部議長にだけはコピーを見せるか、あるいは首脳二人の合意議事録として二人が署名する形式にするか、と提案したのである。

若泉は帰国後、10 月 3 日に佐藤首相に会い、これらのペーパーを提示した上、23 日にも佐藤首相と会って文書による保証の必要性を強調した。⁴⁵

その後、11 月 6 日に佐藤首相と会見した若泉に対して、首相は「核について特別な取り決め、協定、条約などは一切結びたくない。」と述べていた⁴⁶。これに対し、若泉は、極秘に保管する「合意議事録」に両首脳がイニシャルすることを提案、佐藤首相は黙考の末これを了承して交渉を一任した。このとき、首相は第 1 案から第 3 案までの手書きの共同声明草案を示し、交渉を指示したのである。佐藤首相が若泉に手渡した手書きの草案が、先に述べた「官邸案」及び、楠田實日記に記載された 3 つの案とほぼ同一であったことは、若泉著、楠田日記、外務省資料の三つの資料を照合することで確認できる。つまり佐藤首相は、「合意議事録」作成を承諾するに当たり、それに加えて核に関する共同

⁴³ 若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』 353-358 頁。

⁴⁴ 若泉前掲著、356-358 頁。

⁴⁵ 同上、364 頁。

⁴⁶ 同上、396 頁。

声明案についても「官邸案」で交渉することを若泉に託したことになる。佐藤首相は、若泉—キッシンジャー・ルートを通して、核に関する日本側提案をニクソン大統領に対して予め提示し、その了解を取り付けようとしたのではないだろうか。

こうして、「官邸案」は、若泉—キッシンジャー・ルートを通してニクソン大統領に伝えられることとなった。11月6日から10日にかけて、若泉はまず、先に見た三つの「官邸案」をもとに以下の五つの案を作成し英訳した。

ドラフト#1—「官邸案 第1案」

ドラフト#2—「若泉案」： 「官邸案 第2案」から”without prejudice to its position with respect to the prior consultation system under the Treaty of Mutual Cooperation and Security,”（「米国政府としては日米安保条約の事前協議に関するその立場を害することなく」）のフレーズを削除したもの。

ドラフト#3—「官邸案 第2案」

ドラフト#4—「若泉案」： 「官邸案 第3案」から「米国政府の右に関する政策を述べ」のフレーズを削除したもの。

ドラフト#5—「官邸案 第3案」

次に、繊維に関する「覚書」（MEMORANDUM FOR DR. KISSINGER）、最後に、キッシンジャーから手交されたメモ（9月30日）に基づいて核に関する「合意議事録」、を作成した⁴⁷。

これらの文書、つまり共同声明案に関する5つのドラフトと、核に関する「合意議事録」、繊維に関する「覚書」に基づいて11月10日から12日まで、若泉とキッシンジャーの会談が4回（うち1回は電話による会談。）行われた。米国資料によると、この過程で少なくとも1回、おそらく11日に、キッシンジャーはニクソンと会見、若泉が伝えた案を示した上で、ニクソンの指示を仰いだようである。米国資料からは、ニクソンとキッシンジャーの関心が、まず繊維にあり、次に核であったことが強く窺われる。10日、11日の会談では共に、キッシンジャーが冒頭から繊維問題を話題にし、日本側の立場を質した後に共同声明と核に関する「合意議事録」に言及したからである⁴⁸。

まず、核に関する「合意議事録」をめぐるやり取りを見よう。これについて若泉の役割は、キッシンジャーのメモにあった「緊急時に際し、事前通告 (prior notice)」によって核兵器を再び持込むこと (re-entry) 及び通過 (transit) させる権利」の「事前通告 (prior notice)」の部分を「事前協議 (prior consultation)」

⁴⁷ 若泉前掲著、404-418頁。

⁴⁸ Haig to Kissinger, "Items to Discuss with the President, November 11, 1969," November 11, 1969, Richard Nixon Presidential Materials, National Archives at College Park, Maryland.

と変更することを主張したことであった。

しかしキッシンジャーは、これを受け入れる条件として、「合意議事録」に「米国政府は安全保障上の死活的な利害に関する事態が起こったとき、日本の好意的回答 (favorable response) を期待する。」との文言を挿入することを求め、若泉はこれを受け入れた⁴⁹。その結果、「合意議事録」の最終稿は、次のようなものとなった。これは、(Draft) と記入され、両首脳のイニシャルの記載欄のみで署名がない点を除いて、佐藤家が保存していた両首脳のフルネームによる署名入りの以下の文書と同一である。

AGREED MINUTE TO JOINT COMMUNIQUE OF UNITED STATES
PRESIDENT NIXON AND JAPANESE PRIME MINISTER SATO ISSUED
ON NOVEMBER 21, 1969

United States President:

As stated in our Joint Communique, it is the intention of the United States Government to remove all the nuclear weapons from Okinawa by the time of actual reversion of the administrative rights to Japan; and thereafter the Treaty of Mutual Cooperation and Security and its related arrangements will apply to Okinawa, as described in the Joint Communique.

However, in order to discharge effectively the international obligations assumed by the United States for the defense of countries in the Far East including Japan, in time of great emergency the United States Government will require the re-entry of nuclear weapons and transit rights in Okinawa with prior consultation (A) with the Government of Japan. The United States Government would anticipate a favorable response. (B)

The United States Government also requires the standby retention and activation in time of great emergency of existing nuclear storage locations in Okinawa:

Kadena, Naha, Henoko and Nike Hercules units.

Japanese Prime Minister:

The Government of Japan, appreciating the United States Government's requirements in time of great emergency stated above by the President will meet these requirements without delay when such prior consultation takes place.

⁴⁹ 若泉前掲著、424-426 頁。

The President and the Prime Minister agreed that this Minute, in duplicate, be kept each only in the offices of the President and the Prime Minister and be treated between only the President of the United States and the Prime Minister of Japan.

Washington, D.C., November 19, 1969

Richard Nixon

(直筆署名)

Eisaku Sato

(直筆署名)

(日本文)

一九六九年十一月二十一日発表のニクソン米合衆国大統領と佐藤日本国総理大臣との間の共同声明についての合意議事録

米合衆国大統領

われわれが共同声明で述べたとおり、米国政府の意図は、実際に沖縄の施政権が日本に返還されるときまでに、沖縄からすべての核兵器を撤去することである。そして、それ以降は、共同声明で述べたとおり、日米安全保障条約と関連する諸取決めが沖縄に適用される。

しかしながら、日本を含む極東諸国の防衛のため米国が負っている国際的義務を効果的に遂行するために、米国政府は、極めて重大な緊急事態が生じた際、日本政府との事前協議 (A) を経て、核兵器の沖縄への再持ち込みと、沖縄を通過させる権利を必要とするであろう。米国政府は、その場合に好意的な回答を期待する (B)。米国政府は、沖縄に現存する核兵器貯蔵地である、嘉手納、那覇、辺野古、並びにナイキ・ハーキュリーズ基地を、何時でも使用できる状態に維持しておき、極めて重大な緊急事態が生じた時には活用できるよう求める。

日本国総理大臣

日本国政府は、大統領が述べた前記の極めて重大な緊急事態の際の米国政府の諸要件を理解して、かかる事前協議が行われた場合には、遅滞なくそれらの要件を満たすであろう。

大統領と総理大臣は、この合意議事録を二通作成し、一通ずつ大統領官邸と

総理大臣官邸にのみ保管し、かつ、米合衆国大統領と日本国総理大臣との間でのみ最高の機密のうち取り扱うべきものとする、ということに合意した。

一九六九年十一月十九日
ワシントンDCにて
Richard Nixon
Eisaku Sato

英文、和文ともに、(A)の部分が若泉の主張により **prior notice** から変更され、(B)の部分がキッシンジャーの主張により追加された結果である。米国資料では、この追加について、キッシンジャーからニクソンに向けて、「合意議事録」を少々修正・強化した (**slightly modified and strengthened**) と伝えられていたようである⁵⁰。

次に、共同声明案文に関する5つのドラフトについては、若泉が10日の会見で5つのドラフト全てをキッシンジャーに示した。これに対し、キッシンジャーは即座にドラフト#1を却下し、ドラフト#2から#5までのいずれでも受け入れ可能なのか、を若泉に質した。これに対して若泉はドラフト#2を要望し、メースBの撤去をも強く望んだ。

しかし翌11日、キッシンジャーは、ドラフト#2が議会の強硬派の説得上、非常に難しいとし、ドラフト#3なら議会と軍部を説得できるようベストを尽くすと述べた。キッシンジャーは、「なんとか “without prejudice to.....” のフレーズを入れてくれないか。」と述べ、若泉はこれを受け入れたのである。

翌12日、キッシンジャーは、両首脳のために作成した「手続きに関する取決め」 (“**Procedural Arrangements Between President Nixon and Prime Minister Sato**”) を若泉に示した。この「取決め」では、まず、「繊維問題」、次に「核問題」に関する記述があり、これに続いて共同声明に関するやり取りの手続きが述べられていた⁵¹。この「取決め」については、共同声明に関するやり取りについてキッシンジャーの案に若泉が修正を入れた結果、次のような手順となった。

⁵⁰ Haig to Kissinger, "Items to Discuss with the President, Wednesday, November 12, 1969," November 12, 1969, Richard Nixon Presidential Materials, National Archives at College Park, Maryland.

⁵¹ Procedural Agreements Between President Nixon and Prime Minister Sato, November 12, 1969, Richard Nixon Presidential Materials, National Archives at College Park, Maryland.

「取決め」では、まず佐藤首相が日本側共同声明第7項のドラフト#2を示し、次に大統領が事前協議に関する文言に言及する方がよいと述べて米案を示し、佐藤首相がドラフト#3（「官邸案 第2案」）を示した後、大統領がこれを受け入れる、との手順が明記されていた。最後にこの「取決め」では、第6項目で大統領が佐藤首相にオーバル・オフィスに隣接する小部屋の美術品を見せたいとして両首脳が小部屋に入り、核に関する秘密の「合意議事録」にサインする、との手順が記されていたのである。

若泉は、14日に帰国、15日に佐藤首相に会い、共同声明が日本側官邸案第2案となることを伝えた。さらに、「手続きに関する取決め」、核に関する「合意議事録」、繊維に関する「覚書」（若泉が少し手をいれた日本語訳）をも佐藤首相に伝えている。こうして、佐藤首相は、出発（17日）直前に、共同声明について日本側官邸第2案（ドラフト#3）をニクソンが受け入れるとの感触を得ると共に、首脳会談の際に、首脳二人が小部屋に入り「合意議事録」に署名する手筈についても了承したのである。

4. 佐藤・ニクソン会談（1969年11月19日）と共同声明をめぐる合意

11月17日にワシントンに到着した佐藤首相の一行は、18日夜、ブレア・ハウスで首相主宰のもと最終打ち合わせを行った。愛知外相、木村俊夫副長官、下田大使、森審議官、田中大使、米局長等が参加した打ち合わせでは、東郷局長から次の説明があった。

「核については

- ① 米側より何らの indication なきこと、
- ② 返還時撤去までは行くと判断されるが爾後の非常時持ち込みについて問題があり得ること
- ③ 従ってこの問題について何らかの記録を作成せざるを得ないこととなる可能性があること
- ④ 仮にそこまで行く場合には、使用の問題が出てくるが何分、今回はそこまで発展するとは思われないこと。」

つまり、東郷局長は、「何らかの記録」が必要となる場合に備えて、省内で起草した「会談録案（Record of Conversation）」について触れたのである。これに対し愛知外相は「本件解決のためには我が方共同声明案のみを以てすることが最善なるゆえんを説得するの他なしとの趣旨」を強調したという⁵²。

このように愛知外相は、「会談録案」の使用について否定的であり、これを

⁵² 「共同声明第8項に関する経緯 44. 11. 24」米局長。（報告対象文書3-3）

交渉では使用せず、核については共同声明案のみで米側の説得を図ろうとの立場をとったのである。

翌19日の佐藤・ニクソン会談は、午前10時40分から12時10分までホワイト・ハウスで行われた。日本側通訳の赤谷審議官、アメリカ側通訳のJ. ウィッケル (James Wickel) のみを伴い、愛知外相、木村副長官、下田大使、東郷局長などは別室で待機していた。

首脳会談では冒頭で日米関係について触れたのち、大統領より、沖縄返還の結果、米軍の機能が若干弱まることは覚悟しているとの発言があり、佐藤首相からは、非核三原則に言及した。その後、共同声明の核兵器に関する部分について大統領から日本案の提示を求められた佐藤首相が、次の第1案を示した。

七、 総理大臣は、核兵器に対する日本国民の特殊な感情及び、これを背景とする日本政府の政策について詳細に説明した。これに対し、大統領は深い理解を示し、沖縄の返還に当たっては右の日本政府の政策に背馳しないよう処置する旨を確約した。

これを一読した大統領は、自分と首相の間の文章としてはこれで充分としながらも、米国民に説明するためにはもう少し詳しく事前協議 (the prior consultation) を説明する必要がある、と述べ、次のような米案を示した。

“The Prime Minister described in detail the particular sentiment of the Japanese people against nuclear weapons and the policy of the Japanese Government reflecting such sentiment. The President assured the Prime Minister that the reversion of Okinawa will be carried out in a manner consistent with the policy of the Japanese Government as described by the Prime Minister, and without prejudice to the position of the United States Government with respect to the prior consultation formula under the Treaty of Mutual Cooperation and Security. (下線部、筆者。) In this latter connection the President noted that, if required by circumstances, the United States would, in accordance with the provisions of the Mutual Security Treaty, consult the Government of Japan with respect to any proposed major changes in the equipment of U.S. forces in Japan. The Prime Minister stated that the position of the Japanese Government with respect to the prior consultation formula under the Treaty of Mutual Cooperation and Security is the same as that of the United States.”

この米案には、9月12日外務省案の追加修正部分である「without prejudice.....」というフレーズが入っていることに注目しておく必要があるだろう。この米案を一読した首相は、同じく事前協議に言及した次の日本側第2案を示した。

七、総理大臣は核兵器に対する日本国民の特殊な感情及び、これを背景とする日本政府の政策について詳細に説明した。これに対し大統領は深い理解を示し、沖縄の返還に当たっては日米安保条約の事前協議制度に関するその立場を害することなく右の日本政府の政策に背馳しないよう処置する旨を確約した。

大統領は、この日本側第2案を一読、この表現で首相が日本国民を納得させられるのであれば、自分はこの表現で米国民を納得させる用意があるとし、首相も大統領の発言を多として合意に至ったという⁵³。これについて東郷局長は会談終了後に佐藤首相から聞いた話をもとに次のように述べている。

「会談録によれば両首脳の間具体的に返還時撤去とか有事の際は如何という言葉は取り交わされていないが、大統領の側においても我が方第8項案文を子細に研究しており、前記第2案を採ったものとみられる。」⁵⁴

つまり東郷局長は日本側共同声明案文が予めニクソン大統領に伝わっており、首脳会談に先立って大統領がこの案文を検討済みであった、との見方を示唆しているのである。確かに、若泉とキッシンジャーの会談で、キッシンジャーは日本側第2案（ドラフト#3）が望ましい、との立場を示していた。このことから見ても、米側からの回答はなかったものの、共同声明に関する日本側新提案（9月12日）は、ニクソン大統領に伝わっていたのではないかと考えられよう。

5. 考察

以上、要するに、共同声明の核に関する交渉は、9月以降、日本政府の新提案に対する米国政府からの回答が得られない状態であった。7月以降、若泉—キッシンジャー・ルートが開かれており、若泉が起草した核に関する非公開の「合

⁵³ 「記録 佐藤総理・ニクソン大統領会談 第1回11月19日」昭和44年11月27日アメリカ局作成。（報告対象文書3-2）

⁵⁴ 「共同声明第8項に関する経緯 44. 11. 24」米局長（報告対象文書3-3）

合意議事録」、繊維に関する非公開の「覚書」、及び、共同声明の核に関する案文がこのルートでキッシンジャーからニクソン大統領に伝えられた。こうして共同声明については、日本側第2案（若泉によるドラフト#3）がキッシンジャーに伝えられ、ニクソンはこれを最終的に受け入れた。佐藤首相はニクソンの意向を察知した上で訪米したのである。この経緯を踏まえた上で、核をめぐる交渉のなかに「合意議事録」を意味づけ、その効力、役割を考えてみると、次のようになる。

1) まず、「合意議事録」の長期的効力について、である。つまり、この文書が佐藤内閣の後継内閣をも拘束する効力を持ったのか、ということである。これについてはおそらく否定的に考えざるを得ないだろう。それには二つの理由がある。一つは佐藤首相自身が、交渉開始前から「秘密了解」というものについて慎重であったことである。これを念頭に置くと、佐藤首相は「合意議事録」を自分限りのものと考え、長期的に政府を拘束するものとは考えなかったのではないだろうか。加えて、「合意議事録」の保管方法から見て、佐藤首相はこの文書を私蔵したまま、その後、引き継いだ節は見られないのである。

2) この秘密文書は、共同声明第8項（首脳会談直前に、第7項が第8項となった。）よりも確かに踏み込んだ内容を持っているが、にもかかわらず、共同声明の内容を大きく超える負担を約束したものとはいえず、その点で、冒頭の定義に照らして言えば、必ずしも密約とは言えないであろう。

3) 次に、首脳会談における共同声明第8項に関する交渉成立に当たって、「合意議事録」がどのような役割を果たしたのか、ということである。これらに答えるのは現時点では難しい。判断の根拠となる資料がなお不足しているからである。例えば、キッシンジャーは若泉に対し「合意議事録」は、ホイーラー議長了解を得る上で必要、と説明していた。もしホイーラー議長が、「合意議事録」によって初めて交渉成立に合意し、これが交渉成立の条件となったことを示す資料があれば、一つの判断材料になる可能性がある。

4) なお、この秘密文書がなければ、19日の会談は合意できなかったかもしれない。しかし会談のための日時はまだ2日ほど残っており、もし第1日目が不首尾に終われば、日本はかねて準備していた「会談録」またはこれを基礎とした提案をして、合意に向けて動き、結局合意は実現されたのではないかと考える。

5) 他方で、若泉—キッシンジャー・ルートが果たした役割を否定することはバランスを失することになるだろう。何故なら交渉経緯の全体を見た場合、キッシンジャーというユニークなスタイルを持つ強力な外交指導者との交渉において落としどころを探っていく上では、若泉—キッシンジャー・ルートが開かれたことは大いに評価できるからである。このルートを通してニクソン大統領の

意向が佐藤首相に届いたことの意義は大きいと言えよう。

第五章 沖縄返還と原状回復補償費の肩代わり

1. はじめに

沖縄返還協定第4条1項は、対日平和条約にならって日本と日本国民のアメリカに対する請求権を放棄している。しかし、同協定4条3項には、沖縄返還時に、アメリカが軍用地として使用していた土地で、1950年7月1日前に損害を受け、かつ61年6月30日後から協定の発効前にその使用を解除された土地について、原状回復のための「自発的支払」を行う、との規定がおかれている。

返還交渉の過程において、当初アメリカ側は、すでに必要な原状回復補償は終了しており、これ以上の財政支出を求めないことを議会に約束していたことから、支払いに応じようとしなかった。しかし、琉球政府及び沖縄住民の強い要望を背景に、日本側の粘り強い交渉の結果、米側は「自発的支払」に応ずることになったものである。問題はその財源であった。米側は、原状回復のための新たな財政支出について議会を説得することは困難との立場を崩さなかったため、「自発的支払」に必要な額を日本政府が支出することになった、とされる。つまり、原状回復費用を日本側が「肩代わり」することになり、そのことを確認するため、協定調印の直前(71年6月12日)、吉野文六アメリカ局長とリチャード・スナイダー駐日公使とがイニシャルした非公表の「議論の要約」(Summation of Discussion)が作成され、これが沖縄返還交渉にかかわる、いわゆる「密約」の一つとされてきたものである。

沖縄返還に伴う財政経済措置に関する交渉過程では、その他の「密約」として、経済財政取決めに關する柏木雄介大蔵省財務官とアンソニー・ジューリック財務長官特別顧問との間の「了解覚書」(69年12月2日)、及び沖縄の放送中継基地であったVOA(ボイス・オブ・アメリカ)の移転経費に關する「覚書」(71年6月11日)とが米側公開資料によって確認されている¹。今回の外務省記録の調査ではこれら3件の「密約」そのものの存在は、複製(コピー)を含めて確認できなかったが、本稿では、残された関連記録や米側資料に基づき、「議論の要約」に絞って作成経緯、背景、その意味などについて考察する。

2. 軍用地の原状回復問題

沖縄を占領した米軍は、占領行為の結果として沖縄の土地を無償で接収していた。陸戦の法規慣例に關するヘーグ条約をその法的根拠としたものであった。日本の独立後も引き続き軍用地として使用していたが補償の義務は負わなかった。対日平和条約19条によって日本政府はその種の請求権を放棄しているのであるから、平和条約発効前からの土地使用

¹ 我部政明『沖縄返還とは何だったのか』(日本放送出版協会、2000年)、同『思いやり予算』の原型』(日本国際政治学会『国際政治』120号、1999年2月)など。

については補償の法的義務はないとの理由からであった。しかし、1950年代後半から補償要求が高まり、アメリカは政治的配慮から、1950年6月30日以前に損害（形質変更）を受けた軍用地であって、61年6月30日以前に解放されたものについては、布令60号（いわゆる「講和前補償」問題解決のための布令）に基づいて補償金（「見舞金」）を支払っていた。

その一方、61年7月1日以降に解放された軍用地については、米政府は、平和条約19条をたてに法的責任はないとして補償請求を却下し、何らの補償措置はとられていなかった。本格的な沖縄返還交渉が始まっていた70年10月、琉球政府は愛知揆一外務大臣に、50年7月1日以前に形質変更され、61年7月1日以降に返還（予定を含む）された土地について、これらの土地に対する損失は事実上、合衆国軍隊が与えたもので、法的責任とは別に、施政権者として当然適切な措置を講ずべきものであり、このまま放置することは、事実上、復元補償された土地に比べて著しく公平を欠く、として補償を要請した。外務省も講和前補償の先例にならば、米側に地主に対する見舞金の支払いを主張する考えであった²。

琉球政府によれば、沖縄の軍用地の大部分はこれに相当し、現在までに返還され、未補償となっている土地は139万坪、430万ドルに上ると推計していた。また、講和前の米軍人等の行為による人身事故（死亡、傷害）に関して未補償分317件、57万ドルについても補償を求めた³。

70年12月、外務省は沖縄住民の対米請求の取り扱いについて日本政府の基本的な考え方をとりまとめ、対米要求項目をしぼった上で米側に提示した。とくに、米側支出による処理を要求するものとしては、①講和前補償漏れ復元補償、②那覇海没地、③講和前補償漏れ人身損害、④入会補償であった⁴。非公式にもたらされた米側の反応は、①②については米側による処理が妥当であることを認めつつも、その財源の捻出に苦慮している模様であった⁵。

この対米提案に関連し、愛知大臣は同年12月22日に、アーミン・マイヤー駐日大使との定例会談において、土地の原状回復と人身傷害・死亡については、衡平の観点から「自主的支払い」を要求する趣旨の請求権に関するTalking paperを手交し、かつ口頭にて説明を行っている。マイヤー大使は、請求権問題については、佐藤・ニクソン共同声明の作成交渉で再三説明したとおり、「復帰は米国にとり出費を伴うことなし」との原則からして、請求事項について財政支出を議会に要求することははなはだ困難である、と述べた⁶。

日本側は、アメリカ側には若干の誤解があるとして、請求問題について、「支出を伴わぬ

² 「沖縄住民の補償要求問題について」（昭和45.10.7、条約局）「関連文書4-2」

³ 愛知外務大臣に対する琉球政府作成の要請書（昭和45.10.12）「関連文書4-3」なお、人身損害については、最終的に日本政府が補償することになった。

⁴ 「対米請求権」を有するとされた事案は11件に及ぶが、最も補償金額の規模が大きかったのは、いわゆる「講和前復元補償」であった（「対米請求権の内容（11項目）」1971年5月20日現在、復帰対策室、「関連文書4-13」）。

⁵ 「沖縄返還交渉全般について」（昭和46年3月20日、アメリカ局・条約局作成）「関連文書4-7」

⁶ 愛知大臣発牛場米大使宛電報2360号（昭和45.12.12）「沖縄返還題」「報告対象文書4-1」

復帰」というが、これら請求は復帰によって発生したものではなく、復帰の有無にかかわらず解決されなければならない、と指摘した。すかさず同席のスナイダー駐日公使は、日本側とともに研究する用意があるが、何れにせよ、これらは講和前補償の枠外と考える、と述べた。つまり、原状回復補償の問題（請求権問題）は、元来、無償で接収利用されていた軍用地の補償問題であったが、沖縄返還にともなう日米間の財政・経済問題の一つとして日米交渉の対象となるのである。

3. 難航する原状回復補償（対米請求権）問題

請求権問題が難航したのは、「支出を伴わぬ復帰」という原則的立場に加え、自発的支払のためには、議会に対する歳出権限の取り付けが必要であり、それが困難であったからである。一方、日本側は、「〔請求権問題について〕米側支出による解決をみることは、返還協定の国会審議上、また、復帰後の施設区域用地の円滑な確保のためにも是非とも必要」、との立場であった⁷。

米政府の公式的な立場は、71年4月21日の日米協議で示される。この日の協議で、スナイダー公使は、日本側が現地からの請求を合理的な範囲に整理されたことを高く評価するが、米政府は議会に対し将来追加支出はない旨をコミットしており、日本側請求権に対する支払いは遺憾ながら困難である、と改めて従前の立場を強調した⁸。この頃から、返還協定の案文の具体的内容の検討が始まっていたが、請求権問題は第4条で扱われることになり、とくに日本側は、米側による見舞金（補償費）の「自発的支払」の明記を求めることになる。

返還協定の調印が迫るなか、請求権交渉の見通しは楽観し得ない情勢となり、駐日米大使館からは、財政問題話合いの枠内で日本政府に一定額の CREDIT を与える案、などが伝えられる⁹。北米第一課も「対米交渉の結果如何によっては、日本政府による何らかの対請求権者措置を考慮する必要がある」と感じ始めていた¹⁰。5月11日、愛知はマイヤー駐日大使に、議会と世論への配慮など最終局面の交渉を広い政治的展望のなかに位置づけようと前置きし、日本側からすれば、「本土並み」が維持されるという観点が最も重要として、4件の未解決の問題を挙げている。①那覇空港の返還と P3 輸送機の移転、②財政問題の解決に関する協定案への日米共同声明(69年11月)第8項の言及問題、③請求権問題、④VOA問題¹¹。これらのうち最後まで難航する問題が③と④であった。

愛知はこの日の会談で、講和前補償の対象となっていない軍用地地主の復元補償請求について、公平の見地から米国の見舞金の自発的支払を協定中に規定することを強く要請した。マイヤー大使は、土地所有者への公平性は認識しているが、議会に対し講和前補償に

⁷ 前掲、「沖縄返還交渉全般について」

⁸ 「沖縄返還問題（吉野・スナイダー会談）」（昭和46.4.21、アメリカ局北米一課）「報告対象文書4-2」

⁹ 請求権に関する在京米大シユミツツよりの電話連絡〔中島作成メモ、昭和46.5.3.〕「関連文書4-10」

¹⁰ 「沖縄返還交渉〔現状と問題点〕」（昭和46.4.27、北米1課）「関連文書4-9」

¹¹ Tokyo to Washington, no. 4275, May 11, 1971, JU01386, Digital National Security Archive (DNSA), National Security Archive, Washington DC, U.S.A.

についてはこれ以上の財政支出を要求しない旨コミットしているとの主張を繰り返した。愛知は、この問題が解決しない限り沖縄住民は「請求権はなんらうるところなく放棄せしめられ、あまつさえ資産引継ぎに多額の出費を強いられた」と受け止め、左翼の「返還協定粉砕」に与するおそれさえある、と指摘する一方、「私見ではあるが、米側の見舞金支払い財源は当方としても考慮してもよいのではないかと思う」と述べた¹²。

マイヤー大使らは、愛知の示唆を、米議会に財政支援を求めることを回避できるとして歓迎し、翌5月12日の事務レベル協議では、その財源を日本政府が支払う財政措置に含ませることを日本側が示唆した¹³。また、この日の協議では、日本側は米側の議会対策を考慮し、代替基地建設のため全額を補償すること、その支払いは3億ドルの一括総額支払いに含めるという修正提案を行い、米側はこれを了承した。またVOA移転費についても5年間は暫定的に沖縄において運用し、2年後には協議を開始するという条件のもとで1600万ドルに合意した¹⁴。

愛知は5月17日の米側との夕食会で、沖縄の要求を満たすことに個人的にも強い関心があり、3億ドルを超える財政措置を考慮中であるとして、米側の同意を求めた¹⁵。その一方、外務省は愛知の意向をうけ、VOA移転経費(1600万ドル)と請求権対応を合わせた2000万ドルを3億ドルの外枠として扱う方針のもとで大蔵省側と折衝を進め、5月下旬には福田蔵相と愛知外相の間で合意が成立し、佐藤総理の了承も得たとみられる¹⁶。

4. 「肩代わり」をめぐる書簡案の応酬

5月下旬から6月初旬にかけ、請求権問題に関する協議が連日続く。5月28日の協議では、マイヤー大使は、「財源の心配までしてもらったことは多としているが、議会に対し『見舞金』については予算要求しないとの言質をとられているので、非常に困難に直面している」と述べた。スナイダー公使は、「第4条3項日本案〔米側による自発的支払を明記〕の文言では必ず議会に対し財源に関する公開の説明を要求され、かえって日本側が困るのではないか、問題は実質ではなく、APPEARANCEである」と補足した¹⁷。米側記録によれば、

¹² 「沖縄返還問題(愛知大臣・マイヤー大使会談)」(昭和46.5.11. 北米一課)「関連文書4-12」。米側記録でも、愛知は、もし米側が自発的支払いに応ずるのであれば、日本政府はその財源を支援することもあり得ると述べた(Tokyo to Washington, no. 4275, May 11, 1971.)。

¹³ Tokyo to Washington, no. 4283, May 11, 1971, in fldr: 40 Claims (Reversion), Box 19, History of the Civil Administration of the Ryukyu Islands (HCARI), Records of the Office of the Chief of Military History (ROCMH), Records of the Army Staff (RG 319), National Archives at College Park (NACP), Maryland, U.S.A.; Tokyo to Washington, no. 4351, May 12, 1971, in fldr: 40 Claims (Reversion), Box 19, HCARI, ROCMH, RG 319, NACP.

¹⁴ Tokyo to Washington, no. 4348, May 12, 1971, in fldr: 22 Voice of America, Box 16, HCARI, ROCMH, RG 319, NACP.

¹⁵ Tokyo to Washington, no. 4541, May 17, 1971, in fldr: 40 Claims (Reversion), Box 19, HCARI, ROCMH, RG 319, NACP.

¹⁶ Tokyo to Washington, no. 4631, May 19, 1971, in fldr: 22 Voice of America, Box 16, HCARI, ROCMH, RG 319, NACP.; Tokyo to Washington, no. 4847, May 24, 1971, in fldr: 35 Negotiations Status Reports, Box 18, HCARI, ROCMH, RG 319, NACP.

¹⁷ 愛知大臣発牛場駐米大使宛電報(昭和46.5.28)「本大臣・マイヤー大使会談概要」(限定配布、北米一課)

翌 29 日の協議で、条約局は米側による支払いを強く求め、井川克一条約局長は、14 の請求項目のうち、少なくとも講和前補償を含む 2 件について米側の支払いを協定に示さなければ、政府は重大な政治的困難に直面する、と応酬している¹⁸。

他方、愛知は佐藤栄作総理と福田赳夫蔵相から、VOA 移転費と請求権補償を含む 3 億 2000 万ドルによる一括パッケージ解決について、5 月末までに了承を得ていたものと見られる¹⁹。

6 月 2 日の愛知大臣との会談でも、マイヤー大使は、請求権について日本案を受諾するよう何度もワシントンに督促しているが、ワシントンでは「下院の実力者を説得する要ありとして未だ回答をよこしていない」と述べた²⁰。

6 月 5 日、愛知はパリでの OECD 理事会出席のため東京を発つが、この機会にロジャーズ國務長官と会談することになっていた。

東京では、愛知がパリに旅立った 5 日、スナイダー公使は、國務省の法律専門家は請求権問題の財源について、議会に政府歳出を求めるプロセスを回避できる新方式を発見した模様であると語っていたが²¹、その新方式は数日後に明らかとなる。6 月 9 日の会合²²でスナイダーは、1896 年 2 月制定の信託基金法 (Disposition of Trust funds received from foreign governments for citizens of U.S.) に基づき、請求権に関する日本側提案を受諾することが可能となった、と述べたうえ、以下 2 点を要望した。①日本側案の第 4 条 3 項に「400 万ドルを超えない」という条件を追加する²³、②信託基金 (Trust Fund) 設立のため、愛知大臣からマイヤー大使宛に、以下の趣旨の「不公表書簡」を提出すること。米側の「自発的支払い」のための財源(400 万ドル)を日本側が負担するという内容の書簡が必要、というのである²⁴。

「日本政府は米政府による見舞金支払いのため、信託基金設立のため 400 万ドルを米側に支払うものである。」²⁵

スナイダーはさらに、②の「不公表書簡」は米政府部内における説明が必要とされる場

「関連文書 4-15」

¹⁸ Tokyo to Washington, no. 5092, May 31, 1971, in fldr: 40 Negotiations Status Reports, Box 19, HCARI, ROCMH, RG 319, NACP.

¹⁹ Ibid.

²⁰ 「沖縄返還問題 (愛知・マイヤー大使会談)」(昭和 46.6.2、北米一課)「報告対象文書 4-5」

²¹ 「沖縄返還問題 (吉野、井川、スナイダー会談概要)」(昭和 46.6.5、北米一課)「報告対象文書 4-6」

²² 福田外務大臣代理発中山駐仏大使宛電(昭和 46.6.9)、第 559 号電「沖縄返還交渉(請求権)」「報告対象文書 4-7」

²³ 追加部分は次のような案文であった。“Provided, however, that the total contribution to be made under provisions of this paragraph shall not exceed U.S. dollars 4 million.”

²⁴ とくに陸軍省は、議会对策として、協定調印前にこうした書簡の発出を主張していた。Washington to Tokyo, no. 101116, June 8, 1971, in fldr: 40 Claims (Reversion), Box 19, HCARI, ROCMH, RG 319, NACP.

²⁵ この文言は日本側記録のままである。米側書簡案の英文そのものは明らかでないが、上記(注 24)によれば、次の趣旨であった。“a confidential letter from Aichi to Meyer stating mutual understanding that dollars 400 million on the total financial settlement is being provided to the US in trust for use in making the ex-gratia payments the US undertakes to make in Article IV” ほぼ同文の英文案が「報告対象文書 4-7」の井川・スナイダー会談録に見られるが抹消されている。

合にのみ提示されるもので、その場合も極秘資料として取り扱うとし、この書簡がないと請求権に関する日本側の提案は受諾し得なくなると付言した。さらにスナイダーは、米国内で説明が必要な場合には、「必要な支払いのため」について、「4条のもとでなされる自主的支払いの財源の設定を含む」と追加説明をせざるを得ないことを了承願いたい、と述べた。日本側は、①は米側内部の問題であり、こうした規定がなくとも、その支出を400万ドルに抑えることはできるはずである、として追加部分の削除を求めた。②の不公表書簡については、いかに秘密であろうと資金源について触れることは受入れ難い、として以下の「日本側書簡案」を提示した²⁶。

「外務大臣からの秘密の書簡

日本政府は、沖縄返還に伴う財政問題の一括決済として第7条に合意した。

日本政府は、米国政府が、第4条第3項の規定に従って自発的支払いをするための信託基金を設定するために、この一括決済額から400万ドルを留保することを了知する。」²⁷

Confidential Letter from Foreign Minister

The GOJ has agreed to Article 7 as a global settlement of the financial problems in connection with the reversion of Okinawa. It is the understanding of the GOJ that the USG will set aside 4 million dollars out of this global settlement to establish a trust fund for the USG to make ex-gratia payments in accordance with Article IV, paragraph 3.

この案にスナイダーは、本省からの訓令とは異なるとしつつも、日本側提案を米政府に取り次ぐことを約束した。日本側も至急、パリの愛知大臣と協議することとした。

一方、パリの愛知は、吉野局長、栗山法規課長とともに、6月9日(現地時間)、駐仏アメリカ大使館でロジャーズ長官との会談に臨んだ。ロジャーズは米政府の自主的支払いのため、日本側が財源を提供することに感謝の意を表すとともに、やはり書簡を必要とする と述べたのに対し、愛知は公表しないものと了解してよろしいか、と念を押した。ロジャーズは、行政府としては、できるだけ不公表としておくよう努力するが、議会との関連でこれを公表せざるを得ない場合も皆無ではない、と応じた。そこで愛知は、書簡の表現振りについては、これが公表されるというのであれば、表現もより慎重に考えたい、と答え、ロジャーズもこれに応じている。こうして書簡内容に関する交渉は東京における日米の作業に委ねられた²⁸。

東京では、6月11日に帰国した吉野を含め、書簡の内容と扱いについて、日米間の集中的な協議がなされている。米側資料によれば、6月12日の最終協議において、「署名による書

²⁶ 福田外務大臣代理発中山駐仏大使宛電(昭和46.6.9)、第559号(前掲)

²⁷ 福田外務大臣代理発中山駐仏大使宛電(昭和46.6.9)、往電第559号別電「報告対象文書4-7」

²⁸ 中山駐仏大使発愛知大臣宛電(昭和46.6.9)第877号「報告対象文書4-8」。Memo of Conversation, "Okinawa Reversion, Part I of III," June 9, 1971, in fldr: 35 Negotiations Status Reports, Box 18, HCARI, ROCMH, RG 319, NACP.

簡」とするか、あるいは「交渉記録」とするかが議論となり、井川、吉野両局長ら日本側の交渉当事者は二分されたという。吉野は交渉経緯の全体に言及することを避けるため、両者を折衷させた「議論の要約」を作成し、米議会の有力者を説得することを提案したようである。米側資料は、「合意された交渉記録」として吉野とスナイダーによってイニシヤルされるのであれば、議会関係者の説得材料として文書の価値は確保される、と吉野は指摘したと記録している²⁹。

日米の交渉当事者間で合意した「4条3項に関する議論の要約」は以下の内容である³⁰。スナイダー公使は、この「議論の要約」(Summation of Discussion)を双方が受諾可能なものとして本国政府に勧告すると述べている³¹。

吉野：日本政府は請求問題の解決に際して、どれだけの支払い額が予定されているかは正確には知らない。

スナイダー：米政府は4条3項の規定に従って支払いの総額を決定する。わが方の現在の評価では、総額は約400万ドルとなろう。

吉野：貴方のステートメントを了知する。

最終的な米側の支払い総額は未だ不明であるが、日本政府は、自発的支払いを実施する信託基金設定のため、支出される3億2000万ドルのうち、400万ドルが留保されることを予期している。

I take note of your statement.

Although the final amount of your contributions is yet to be known, it is the expectation of the GOJ that \$4 million out of the \$320 million will be set aside for the purpose of establishing a trust fund for making the ex gratia contributions.

スナイダー：貴方のステートメントを了知する。

日本側書簡案と「議論の要約」とは内容的にあまり差はない。敢えて違いを求めるとすれば、日本側が支払う3億2000万ドルのうち、400万ドルは米側の自発的支払いに充てられる、という日米の了解について、前者は、単に日本側が知り置く、了解している、とやや突き放した言い方であるのに対して、後者は、日本側はそれを期待している、予期している、というニュアンスの差のみである。

5. 「議論の要約」をめぐって

外務省の関係資料には、「議論の要約」も、6月12日の東京における交渉経緯を示す記録

²⁹ Tokyo to Washington, no. 5649, June 12, 1971, in fldr: 40 Claims (Reversion), Box 19, HCARI, ROCMH, RG 319, NACP.

³⁰ 6月12日の協議でアドレフ合意されたものと、最終的に吉野とスナイダーがイニシヤルしたものとでは発言順序等が少し異なっているが、吉野の発言部分は同一である。

³¹ Tokyo to Washington, no. 5649, June 12, 1971.

も残されていないが、日本側書簡案の結末については、当時の栗山尚一法規課長(72年1月から条約課長)が国会対策用として翌72年3月に作成したメモが残されている。この栗山メモには、「本件書簡案は、その後の検討および愛知大臣と連絡の結果、わが方としては従来よりの基本的立場に基づき、かかる文書の必要なし、との結論に達し、試案を正式に取り上げることなく終わったものである。」と記されている³²。つまり、3億2000万ドルを日本側が支払うにせよ、400万ドルを米側が「自発的」に支払うことで合意したのであるから、「我が国が信託基金の財源を支払うというのは筋違いであり、他方、米政府が復元補償の財源をどこにどういう形で求めるかは米側内部の問題であり、日本政府の関知するところではない」というのである。6月13日にパリからロンドンを経て帰国する愛知は、東京(外務省)とも連絡のうえ、こうした立場に依りつつ、帰国前に書簡の発出を見合わせたものであろう。

他方、東京では上記のように、交渉当事者間において、書簡案に代わるオプションとして、交渉当事者(吉野)によるイニシャルを前提とした「議論の要約」を作成することで日米が合意し、愛知の帰国前後(日付けは6月12日)に吉野とスナイダーがイニシャルしたものと考えられる。この「議論の要約」の作成とイニシャルを愛知大臣が承知していたのか否かは不明である³³。

栗山メモが指摘するように、日本側の書簡案は、「米国が3億2000万ドルの中から400万ドルを信託基金のために留保することを日本が了知する」という趣旨であり、「日本が信託基金のために400万ドルを支払う」という踏み込んだ内容ではなかった。米側でこの書簡案がどのように取り扱われたかは明らかではないが、米側が当初求めていた、自主的支払いの財源を日本が負担するという趣旨の米側書簡案とは「ほど遠かった」(栗山メモ)ことは事実であろう。それがために、米側はこれに代わる記録を求めたが、内容的にはさほど日本側書簡案と差のない「議論の要約」となったものと思われる。「議論の要約」の作成経緯を記した米側文書によれば、日本側は、やがて公けになることもあり得ることを前提に慎重に文案作成に臨み、米側も、こうした日本側の立場に配慮して慎重に作成にあたっていたことをうかがわせる³⁴。

パリにおける愛知・ロジャーズ会談に備え、直前に国務省が用意した準備資料によれば、アレクシス・ジョンソン国務次官らは、請求権問題は日本政府との交渉はもはや必要がない、という程度まで解決され、多少不満のある議員たちもいるが、返還協定の可決の雰囲気は醸成されつつある、と認識していたという。さらにこの資料は、不満のある議員たちを返還協定の署名前に説得するため集中的な協議が続けられていたが、当時、関係議員たちは

³² 「外務委員会秘密理事会上に提示の外務大臣書簡案の経緯と内容について」(昭和47.4.21、条約課長・栗山)「報告対象文書4-9」

³³ 愛知は、6月5日に東京を立ち、パリのOECD理事会に出席後にロジャーズとの会談に臨み、9日には日英定期協議のためロンドンに向かい、13日に帰国という強行スケジュールをこなしていた。その愛知が、東京における込み入った折衝を経て作成された「議論の要約」の作成経緯や帰国前後のイニシャルを詳細に知る機会があったかといえ、疑わしい。

³⁴ Tokyo to Washington, no. 5649, June 12, 1971, in fldr: 40 Claims (Reversion), Box 19, HCARI, ROCMH, RG 319, NACP.

12日までワシントンを離れて不在であり、最終的な説得はそれ以降となったことを示している³⁵。「議論の要約」は関係議員の最後の説得のために用意されたということができる。

不公表書簡にせよ「議論の要約」にせよ、自発的支払いを米政府内部の処理の問題と理解する日本側とすれば無用のものであった。米側としても、交渉の最終局面においては、こうした類の書類がなくとも、返還協定の調印と議会承認にこぎつけられるという見通しはあったが、少数の関係議員の抵抗に一抹の不安を覚え、東京において作成されていた「議論の要約」に吉野局長のイニシャルを求めた、ということであろう。他方、日本側（吉野局長）は、6月15日の閣議決定、17日の調印というタイムリミットが迫るなか、米側（スナイダー公使）に請われるままに、「議論の要約」にイニシャルしたものであろう。

ところで、「議論の要約」の内容は、日本側の立場に配慮して作成されており、米側が当初求めたような、日本側が400万ドルを支払うことを約束したのではなく、米国政府が3億2000万ドルのなかから400万ドルを留保することを日本が予期する、という趣旨である。つまり、「議論の要約」それ自体は、両国政府を拘束するような内容ではなく、いずれかが相手側に何かを約束するものでもない。そのことは、検討されたが発出されなかった「不公表書簡」についても同様であり、両者とも、米側の取る行動を日本側が了解（了知）する、予期するという文言で確認しているに過ぎない。

なぜ、こうした「議論の要約」といった文書が必要であったか、という点については縷述してきたとおりである。では、不公表書簡にせよ「議論の要約」にせよ、なぜ、日米間の密約として疑惑が深まっていったのであろうか。その大きな理由は、返還協定調印後の沖縄国会や予算委員会の場において、漏洩した機密電報によって不公表書簡案の存在が明るみにされ、しかも、その内容が、米側が当初求めていた、日本政府が400万ドルの財源を肩代わりするという趣旨ではないかと疑われたことにある。そのことを次に確認しておこう。

6. 国会審議と「密約」の行方

「まえがき」に記したように、沖縄の財政経済問題をめぐる交渉では、原状回復補償に関する「密約」のほか、いくつかの非公表の合意や了解の存在が指摘されているが、とりわけこれの存否が注目されてきたのは、いわゆる「西山事件」による³⁶。

この事件の審理は、西山記者が入手した資料が原状回復補償に関する交渉経緯の一部を

³⁵ Memo, *Secretary's Bilateral with Japanese Foreign Minister Kiichi Aichi, June 9, 1971,* n.d., in fldr: NATO/OECD MTGS: 6/1-9/71 Schedules & Daily Brf. Bks. Vol. I of III, Box 529, Office of the Secretary, Executive Secretariat, Conference Files, 1949-1972, RG 59, NACP

³⁶ 72年4月4日、毎日新聞記者・西山太吉氏と外務事務官が秘密漏洩の容疑で逮捕され、4月15日、東京地裁に起訴された事件。74年1月、東京地裁は西山記者については無罪と判決したが、これを不服とした東京地検は東京高裁に控訴した。東京高裁は7度の公判ののち、76年7月、懲役4ヶ月（執行猶予付き）の有罪判決を言い渡した。西山氏は最高裁に上告したが78年5月、上告棄却され、判決が確定した。

示す機密電報であったことから、「知る権利」（取材の自由）と「国家機密」を軸に展開するが、機密電報が野党議員に渡ったため、国会における政府追及の有力な資料となるのである。71年10月からの沖縄国会の後半では、すでに協定第7条に明記された3億2000万ドルの積算基礎や内訳について問題視されていたが、機密電報は格好の追及材料となり、12月末の返還協定の批准承認後の予算委員会や外務委員会にまで尾を引くことになった。

野党議員が入手した主な機密電報は、本稿でも引用した次の三つであった。①71年5月28日の愛知・マイヤー会談の内容を伝える電報³⁷、②71年6月9日のパリにおける愛知・ロジャーズ会談の記録を伝える電報³⁸、③同日の井川・スナイダー会談等の内容を伝える電報³⁹。いずれも交渉の途中段階のものであったが、不公表書簡の存在の可能性をうかがわせる内容が含まれていた。

これらの機密電報を手許においた野党議員は、米側の「自発的支払」（協定第4条3項）の交渉過程、それに関連して総額3億2000万ドルの日本側支払いの内訳に質問を集中させた。なぜなら、入手した電報は、米側による自発的支払いの財源を日本側が負担すること、それを保証するために愛知大臣からロジャーズ長官宛に不公表書簡の発出をにらませていたからである。

例えば、71年12月7日の沖縄特別委員会連合審査会では、野党議員は交渉の最終段階で、3億1600万ドルに400万ドルの上積みがなされたのではないかと、「四百万ドルを財源として支出するということについては日本側は了解したけれども、それを文書化するかどうかということがパリ会議に持ち込まれた一番の焦点になっていたはずであります。」と核心をつく質問がなされている。これに対し政府側は、福田赳夫外務大臣（7月5日に内閣改造によって愛知外相と交替）、政府委員ともに、そのような事実はない、当時の会談はほとんど口頭で行なわれており、議事録やメモの類も存在しない、と答えている⁴⁰。

12月13日の特別委員会でも、同様の応酬が続いたが、3億2000万ドルの内訳について、福田大臣は、「高度の政治的判断」として決めたもので、「具体的中身を詰めておらない金額である」と応じ、次のように説明している⁴¹。

「アメリカは3億2000万ドルを受け取るわけでありまして。そのうち、7500万ドルは労務費に使う、これははっきりしておる。しかし、資産継承に見合うところの1億7500万ドル、これをアメリカがどういうふうに使おうとアメリカの御自由でございます。それから最後に残りまする7千万ドルは、これは出す以上、核の問題をはっきりしなければならぬ、こういうふうに思います⁴²、また、われわれと約束をいたしました特殊部隊の撤去、そういうものもしなければならぬ、こういうふうに思います。残った金が出るとしますれば、

³⁷ 「関連文書 4-15」

³⁸ 「報告対象文書 4-8」

³⁹ 「報告対象文書 4-7」

⁴⁰ 昭和46年12月7日「衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会、内閣委員会等合同審査委員会審査会議録第一号」。

⁴¹ 昭和46年12月13日「沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第13号」。

⁴² 沖縄からの核の撤去について、返還協定第7条に「69年11月の日米共同声明第8項にいう日本国政府の政策に背馳しないよう実施する」と婉曲に表現され、7条に置かれたことで3億2000万ドルに撤去費用が含まれることを意味していた。

これをどういうふうアメリカがお使いになりましょうが、これはアメリカ政府の御自由である。」

要するに、3億2000万ドルを米側がどのように振り分けて使用するか、という内訳について明確な取り決めはなく、400万ドルについても同様であると言いたいわけである。

機密電報の写しが政府側にも示されたのは、翌72年3月27日の衆議院予算委員会においてであった⁴³。野党側は、さらに密約の存在にからむ交渉経緯を明らかにせよ、と迫った。福田大臣は、「こまかいいきさつはまだ聞いておりませんが、結論において裏取引というものは一切ないと、これだけははっきり申し上げます。」「沖縄国会における私の答弁と、きょうの答弁とは変わりはありません。いろいろいきさつはあるにいたしましても3億2000万ドル、これを支払う、これを一括して支払う、こういうことになった。またそれに何か裏取引があるというようなお話ではありますが、裏取引は全然ありません」と、それまでの答弁を繰り返した。

政府側は真偽の調査を約束し、翌3月28日、政府委員は、機密電報は省内にある原議と、大臣、次官、審議官などの重要な決裁がない点を除けば、「内容は全部同じである」とその存在を認めた。さらに不公表書簡の存否について追及がおよび、福田大臣は、「愛知書簡はついに発出に至らなかった」と述べたが、その内容については触れず、また経緯の説明も曖昧であった⁴⁴。

4月3日の衆議院予算委員会では、前年71年5月28日の愛知大臣との会談で、マイヤー大使が、「米側としては日本側の立場はよく分かり、かつ財源の心配までしてもらったことは多としている」と発言している部分に質問が及び、「書簡か何か、そこに財源の問題が何かなければ、いきなりこうした文句がでてくるはずがない。」と問い質した。

この部分は、本稿でも触れたように、71年5月11日のマイヤー大使との会談⁴⁵で、愛知大臣が、「米側の見舞金支払い財源は当方としても考慮してもよいのではないかと思う」旨を示唆したことを踏まえた発言である。端的に言えば、米側の自発的支払(400万ドル)の財源について、日本側が肩代わりしてもよい、という意味である。野党議員は、なおも不公表書簡の存在を疑ったわけである。

これに対して政府側は、電報は簡潔で、誤解を招く結果となったが、と断りつつ、次のように苦しい答弁を強いられることになった。――すでに3億2000万ドルの支払いについて日米が合意していたが、米側が復元補償費に関する自主的支払いの財源をこれ以上議会で求めることは困難と訴えたため、日本側は3億2000万ドルのなかから支払うよう求めた、という経緯があり、マイヤーは「財源までもわがほうで〔＝日本側から〕指摘していただいてありがたい」と言ったのではないかと⁴⁶。

この問題は前日(4月2日)のテレビ討論でも話題となり、出席していた愛知前大臣は、米側は400万ドルの自主的支払いを了承していたが、交渉の終盤になって、議会对策上の

⁴³ 昭和47年3月27日「衆議院予算委員会議録第19号」。

⁴⁴ 昭和47年3月28日「衆議院予算委員会議録第20号」。

⁴⁵ 「関連文書4-12」

⁴⁶ 昭和47年4月3日「衆議院予算委員会議録第22号」。

都合から支払は不可能と言ってきたので、3億2000万ドルはいずれアメリカの所有となるものであり、この中から支払うことにしてはどうか、と日本側が主張した経緯があり、それが財源の心配云々という表現となったと説明していた⁴⁷。野党議員は、この愛知の説明を取上げ福田大臣に質したところ、福田大臣は、まさに私が申し上げたいと思っていたことだ、400万ドルをイヤマークしておくことを米側は強く求めたが、日本側は受入れなかった、と強調している。

4月12日の外務委員会では、政府委員は、12月の沖縄国会で電報や記録の存在を一切否定したことに陳謝したが、秘密書簡の存否を問われて、交渉の最終段階で書簡や了解案の提出を求められたが、「わがほうは全部拒否した」と答えている⁴⁸。

一連の政府説明を通じて、野党側が問題としたのは主に2点である。ひとつは、3億2000万ドルは、結果として一括決済となったものの、福田大臣が指摘するような、最終段階で一括して合意された訳ではなく、VOAの移転費(1600万ドル)とともに、3億ドルに追加されたという点である。もう一つは、不公表書簡案(日本側書簡案)について、政府はその存在は認めたものの、その内容や趣旨が明らかにされなかったことも災いして、原状回復補償費400万ドルの肩代わりを約束したものではないか、という点である。これらの疑惑をのこしたまま、一連の国会における審議が収束した。

その後、政府の一貫した否定にもかかわらず、不公表書簡の疑惑は解けないまま推移し、また、西山事件の審理を通じて、その内容は明らかにならなかった。ようやく90年代後半にいたって沖縄返還関連の米国政府文書が公開され、我部政明教授(琉球大学)の調査によって、「議論の要約」等が米国立公文書館に存在することが明らかにされた⁴⁹。そして今回の調査で明らかになったことは、不公表書簡は検討されたが発出にはいたらなかったこと、その内容は、必ずしも400万ドルの肩代わりを日本側が約束するものではなかったこと、さらに、日本側の不公表書簡案とほぼ同趣旨の「議論の要約」の外務省における不存在である。

7. 若干の考察

前述のように、日本側の不公表書簡案にせよ「議論の要約」にせよ、それ自体は、両国政府を拘束するような内容ではなく、両政府間の秘密の合意や了解を意味する「密約」にあたるわけではない。米政府のとり行動を日本政府は了解している、という程度のものである。その点では、序論で定義されているような「狭義の密約」にあたるわけではない。また、日本側の不公表書簡案は、確かに大臣レベルの署名が予定されていたが、最終的には愛知大臣の判断で取りやめられたものである。他方、「議論の要約」は、事務当局レベルのものであり、確かに米側には渡されてはいたが、その作成とイニシャルを愛知大臣や、

⁴⁷ 同上(22頁)。

⁴⁸ 昭和47年4月12日「衆議院外務委員会議録第7号」。

⁴⁹ 注1に示したように、「議論の要約」のほか、経済財政取決めに関する柏木・ジュリック間の「了解覚書」(69年12月2日)、VOAの移転経費に関する「覚書」(71年6月11日)が確認されている。

後継の福田大臣等の政府首脳が認識していたか、といえは疑わしい。

しかし、財政経済に関する日米間の交渉プロセスにおいて、原状回復補償費として米側は自発的支払いを行うものの、その財源を日本側が負担する、という合意が成立していたこと、その財源の400万ドル（VOA移転費1600万ドルとを合わせて2000万ドル）を日本側支払い総額の3億ドルに追加することについて双方が了解していたこと、これらは、3億2000万ドルの処理に関する日本側の考え方や主張にかかわらず、確認できる経緯である。そして、これらの合意や了解は非公表扱いとされ、明確に文書化されているわけでもなく、返還協定や関連取り決めにも明記されていないものであるが、両国政府の財政処理を制約するものとなる⁵⁰。その点では、これらは序章に定義された「広義の密約」に該当するといえるであろう。

交渉当事者がイニシャルした「議論の要約」は、米側の議会対策という要請に抗しきれず、文書化されていない合意や了解の内容を、日本側が婉曲に確認した文書という意味はあるが、それ以上のものではない。

沖縄返還にともなう財政経済交渉は、アメリカの国際収支が悪化し、主要国の政策運営をめぐって黒字国と赤字国の責任分担をめぐる対立が激しさを増す、という国際経済環境のもとで行われた。大幅な黒字国としての日本は、「支出を伴わぬ復帰」という原則的立場から全面的な財政負担を迫る米政府の外交攻勢の前に、絶えず守勢に回り、早期返還の実現のために、財政負担の中身を詰めるより、「高度の政治的判断」を優先したことは十分に理解できる。その過程では、公表できない合意や了解も必要となり、「議論の要約」もその一つと言えるかも知れない。

しかしながら、巨額の財政取り決めに関する不透明な処理は、その後の日米両政府による責任ある説明を不可能なものとし、密約疑惑の背景となるのである⁵¹。米側資料の一つは、返還協定には、日本政府に配慮し、公にできないセンシティブな面がある、それは、通貨交換、物品と役務及び施設改善のための7500万ドル、そしてVOA移転費と原状回復補償に関する自発的支払を合わせた2000万ドルである、と記している⁵²。

また、財政経済交渉は実に様々な分野を広範にカバーし、複雑をきわめたことも、当面は公表できない合意や了解が必要となった理由の一つであった。外務省には協定本体のほか、6件の閣議決定または閣議了解となった文書が残されているのみであるが、米側資料は、「議論の要約」やVOA移転費に関する覚書を含め、10件を越える関連取り決めに関する

⁵⁰ なお、原状回復補償のための財源と総額(400万ドル)は明かされることはなかったが、「関連資料4-25」によれば、請求に基づいて実際に支払われた補償費は、150万ドル程度であった見られる。ちなみに、VOA移転費についても、1600万ドルが確保されていたことが移転をめぐる韓米交渉に関する研究で明らかになっている（小林聡明「VOA施設移転をめぐる韓米交渉—1972～73—」『マスコミュニケーション研究』75号、2009年）。

⁵¹ 日米の財政取り決めによる日本側の支払い総額は、返還協定に記載された3億2000万ドルをはるかに超え、5億1000万ドルに達することが、我部政明教授の研究（前掲、『思いやり予算』の原型）や、米側資料によって確認されている。

⁵² Questions and Answers Index: Senate Hearings on Okinawa Reversion, n.d., in fldr: Questions and Answers Index: Senate Hearings on Okinawa Reversion, Box 26, HCARI, ROCMH, RG 319, NACP.

る文書が用意されていたことを示している⁵³。

これら関連取り決めの存否のみならず、沖縄返還に伴う財政経済交渉には不透明な部分が多々ある。ジョンソン国務次官は、後年の回想録で、百万を超える人口と相当な経済力を有する地域の平和的な主権移行は前例のないものであり、施政権の返還は、民間部門の生活のすみずみまで及んだ、と記している⁵⁴。対米折衝を通じて、こうした大事業を整然と推進するために、外務省や大蔵省の貢献は大きなものがあるが、「本土並み」や早期返還の実現という要請のなかで、不透明な処理を余儀なくされた場合も少なくなかったであろう。返還後 40 年を迎えようとしている現在、今回の調査が、こうした清濁併せ持った返還交渉の苦闘の歴史の全体像を検証し、それを正確に伝えて行く努力の第一歩となれば幸いである。

⁵³米側資料 (Box 26 F4, HCARI, ROCMH, NACP.RG319.) によれば、準備された関連取り決めは 14 件であり、大半は吉野局長のイニシャルまたは署名が予定されていた。

⁵⁴ U.アレクシス・ジョンソン(増田弘訳)『ジョンソン米大使の日本回想』(草思社、1989年)、276-77頁。

補章 外交文書の管理と公開について

はじめに

大正期の外相・石井菊次郎は、「書類の整備の完否は、外交の勝敗を決する」という名言を遺している。実際、明治・大正期から昭和の日中戦争、太平洋戦争を経て、さらに対日平和条約にいたる外務省記録は、敗戦に伴う焼却や火災による消失を除けば、案件毎に良く保存・整備され、日本外交の足跡をかなりの厚みをもって再現することが可能となっている。では、対日平和条約とともに再出発した外務省が、そうした営みを継承し、将来のために記録として遺す、ということに十分に配慮してきたのであろうか。必ずしも外務省にとどまるわけではなく、こうした疑問は戦後の公文書にアクセスした研究者や利用者が長く抱いていたものである。

幸い、今回の有識者委員会には、密約調査とは別に、外交文書の公開のあり方に関する提言という任務も課せられていたところから、この機会に戦後外交記録の保存・管理や公開についても短期間ながら調査を行った。とくに1976(昭和51)年以来、国際的な公開標準である「30年原則」に基づいて、外務省が自主的措置として実施している外交記録公開や、情報公開法に基づく開示請求への対応について検証した。

本稿では、これらの調査を踏まえたうえ、外交文書の保存・管理、公開のあり方について、利用者の立場から提言するものである。ちょうど公文書管理法の施行(2011年4月)を控え、時宜に適った提言となれば幸いである。

I. 「密約」と文書管理について

1. 失われた関連文書

外交文書の保存、管理という観点からすると、今回の調査を通じて、いくつか指摘すべき点がある。まず、われわれが調査の対象とした、安保条約改定時の「討議の記録」など4件に関する文書について、いくつかの「写し」が確認されたものの、写しを含め、その存在が確認されなかった文書もあることに注目せざるをえない。

その原因を考えるために、当時の文書の保存、管理、廃棄、編纂に関する諸規程を一瞥してみる。これらの諸規程はいずれも1961(昭和36)年に制定されているが、1931(昭和6)年の諸規程を改定したものであり、制度の趣旨は基本的に変わっていない。

これらのうち、1961年に制定の文書管理規程(新規程)も1931年に制定の管理規程(旧規程)を改定したものである¹。新旧規程とも、各課が所持している文書に関する文書管理

¹ 「外務省記録保管、保存及廃棄規程」(昭和6年5月18日制定)、「外務省記録及び記録文書保管、保存、廃棄規程改正」(昭和36年9月1日改正施行)。なお、各種の規程類は、中野目徹・熊本史雄編『近代日本公文

の規定はなく、作成された文書のうち、「局部課文書担当者から文書課に引き継がれたもの」を「記録文書」、記録文書を編纂したものを「記録」と称し、これら「記録文書」及び「記録」が新旧規程の対象となっていた。つまり、保存のために文書課に引き継がれないものは、新旧規程の対象外であったことになる。

新旧規程が異なるのは、保存期限と廃棄の手順である。保存期限について、旧規程は、記録文書は「原則として永久保存とす、ただし5年以上を経過し保存の要なきに至りたるものは廃棄」とされた。保存期限の算定は「事件終了の翌年より起算す」と明記されている。新規程では、永久保存のほか10年、5年、1年と保存期限が細分化されているが、保存期限は事件の完結した翌年から起算する、とされた点は変わらない。

次に廃棄について、旧規程では、廃棄は主管並びに関係課長と協議のうえ文書課長が行い、廃棄処分を行おうとするときは、目録を作成して次官の決裁を経るものとされ、記録文書目録には廃棄の年月日を記すことになっている。一方、新規程では、保存期限が経過した記録及び記録文書について関係局部課長と協議の上、官房長の決裁を経て文書課長が廃棄を決定する。また、文書課長は、保存期限が経過しない記録及び記録文書であっても、保存の必要がないと認められるに至ったものは、同様の手続きで処分できるとされている。

また、新規程は、廃棄処分を行うときには関係目録に廃棄の旨を記載する義務も課しているが、旧規程のように、次官の決裁、廃棄の年月日を記載するといった手続きは明文化されず、旧規程よりやや緩めである。

新規程の「文書保存廃棄類別基準」は、第一類（永久保存）から第四類（1年保存）まで、それぞれの区分に該当する文書が具体的に示されている。第一類には、「諸外国と締結した一切の条約本書」および「条約の締結交渉に関する一切の文書」が含まれるとされている。さらに、条約書について、「『条約』とは広義に用い『条約・協定、協約、覚書、交換公文、宣言、憲章等国家間の一切の合意』をいう」、と説明を加えている。今回の調査対象である「討議の記録」、「朝鮮議事録」、「議論の要約」等は、存在していたとすれば、一義的には永久保存に分類されたと考えられる。

他方、文書編纂規程も1931年に制定され、61年に改定されているが、文書とは「公務に関する一切の書類」とされ、文書課に引き継がれた処理済み文書を「記録文書」、記録文書を編纂したものを「記録」としている点は同じである。「記録文書」を事件または事類別に編纂し、記録文書目録を作成する、という編纂手順もほぼ同様である。ただ、共通して特徴的な点は、条約などの「一切の国際約束に関する文書の本書又は認証謄本」は、「記録に編さんせず、別に保管する」とされていることである²。したがって、委員会としては「討議の記録」等は編さんの対象とされず、「別に保管」されている可能性を探ったが、その事実はなかった。また、条約書目録や移管目録にも記載はなかった。

その後、1980(昭和55)年に文書管理規程が改正されているが³、基本的に前規程が踏襲さ

書管理制度史料集 中央行政機関編』(岩田書院、2009年)に収録されている。

² 戦前・戦後編纂規程とも同じ文言であるが、「別に保管する」との文言は戦後規程に加わったものである。

³ 「外務省主管文書、記録文書管理規程」(昭和55年)(外務省訓令第6号)

れており、「永久保存」などの保存期限なども同じである。現行の文書管理規則⁴も骨格部分に変更はない。ただ、保存期限の最長は30年とされ、永久保存の区分はなくなり、永久保存として指定されていた文書は現用性を見直し、廃棄または外交史料館に移管することになったが、「条約書を除く」とされている。仮に、「討議の記録」等が「条約」と解され永久保存に分類されていたとすれば、手続きに従って廃棄された可能性は少ない。

問題は、「討議の記録」等が、「条約」あるいは「条約の締結交渉に関する一切の文書」に該当するものとして、永久保存に分類されていたか否かである。これらの要件を満たさないものとして関係部局課長と文書課長の協議の上、官房長の決裁を経て廃棄と判断された可能性もある。また、永久保存に分類されていたとしても、関係部局課長が文書課長と協議のうえ、有期限文書に変更することも可能であり（「文書保存廃棄類別基準」）、保存期限が経過する前に、保存の必要なし、として官房長の決裁を経て廃棄された可能性もある。

以上のように、文書の保存、管理に関する諸規程から判断できることは、「討議の記録」等が作成されたとしても文書課（現在は総務課）に引き継がれない限り、文書として保存されることはなかったことである。

他方、廃棄された可能性、という観点からすれば、「討議の記録」等のうちいくつかは、法的拘束力を有しないとみなされ、いったんは「条約の締結交渉に関する一切の文書」に該当するものとして永久保存に分類されたものの、後日、有期限文書とされ、手続きに従って廃棄された可能性も捨てきれない。その場合、廃棄簿の保存期限は5年とされており、廃棄簿から確認することは難しい。

これらを併せ考えると、「討議の記録」等は、文書課に引き継がれることなく主管課におかれ、複製（写し）を作成したうえで廃棄処分とされた、あるいは、複製を含め全く手許におくことなく廃棄された、といった可能性が考えられる。また、文書課に保存されていたとしても、ある段階で永久保存が必要な書類とはみなされず、手続きに従って廃棄された可能性も皆無ではない。現時点で、これらの可能性を一つ一つ追求し、失われた原因と時期を特定して行くことは極めて困難といわざるを得ない。むしろ、いくつかの「写し」のみが残されていたことの意味を考えることの方が重要と思われる。

失われた重要文書が、写しを含めて外務省外に存在していた場合、公文書管理法は、その文書の取得を義務付けてはいないが、「国民共有の知的資源」という観点からすれば、写しであっても取得・保管する努力が望まれる⁵。

2. 交渉記録の欠落

もう一つの指摘すべき点は、「討議の記録」等に関連する対米交渉について、当然あるべき会議録・議事録や来往電報類の部分的欠落、不自然な欠落、あるいは交渉経緯を示す文書類が存在しないために、外務省内に残された記録のみでは十分に復元できなかったことである。

⁴ 「外務省文書管理規則」（平成13年4月1日施行、平成18年8月1日改正）

⁵ 参議院内閣委員会（平成21年6月23日）における枝野委員の答弁参照。

原因として考えられることは、重要な交渉であっても、非公表の合意事項や交渉経緯に関する文書を敢えて作成しないこともあり得たということである。外務省の意思決定にあたっての文書作成の義務は現行の文書管理規則にこそ明記されているが、まもなく施行される公文書管理法のような重みはない。また、文書を作成したとしても、文書課に引き継いで保存するか否かについては、また別の判断（国会対策など）によって主管課等で選別されていたとも考えられる。

それにしても、文書の保存・管理に関する 1931 年の諸規程と、戦後の 61 年の改定諸規程の制度の趣旨は基本的に変わっていないにもかかわらず、今回の調査対象に限らず、重要な交渉について、戦前期の記録文書の多くが残され、戦後期の文書に欠落が目立つのはなぜか、という疑問がのこる。対日交渉の記録を詳細に残しているアメリカと比べて、やはり、記録を作成して保存する、という意識に欠け、組織としての取り組みに欠けていたことは否めない。

公文書管理法の施行をまつまでもなく、当面は公表が憚られる合意や議事内容であっても、国民に対する将来の説明のために、その経緯と結末に関する公的な記録を遺しておくことの重要性を改めて指摘しておこう。密約疑惑をめぐる長い論争は、不存在や実施しなかったことを、将来、国民に説明することはきわめて難しくなることを示しているのである。

ところで、歴史的に重要な公文書を情報公開法に基づいて開示請求した場合に、「不存在」とされる例は外務省以外の官庁でも珍しいことではない。例えば、沖縄返還にともなう財政・経済問題に関する交渉は、外務省と国務省の間で進められる一方、米財務省と大蔵省との間でも重要交渉が行なわれ、交渉全体を把握するためには財務省資料の活用が不可欠であるが、その手がかりとなる資料の「不存在」、などである⁶。

これらの事例を挙げるまでもなく、歴史的に重要な文書の不用意な廃棄や不適切な処理が行われていたことは、いずれの行政官庁も多かれ少なかれ認めざるを得ないであろう。2009 年に制定の公文書管理法の重要な目的は、とりもなおさずこうした事態を防止するためであった。英米の例からすれば、公文書管理法は情報公開法に先だって制定すべきであった。しかしながら、日本では情報公開法が先に制定され、10 年後に公文書管理法が制定されている。こうした法整備における、いわば順逆の状況のなかで、さらに同じ時期に省庁再編に直面したことから、国会でも指摘されたように、行政官庁における公私文書の大量廃棄という事態を招いたことは容易に推測できる。

II. 提言

公文書管理法の画期的な意義は、公文書を「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の

⁶大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和 27-48 年度 第 11 卷(1)』（東洋経済新報社、1999 年）において、沖縄返還に伴う財政経済交渉に関する記述の典拠資料が明記されながら、「不存在」とされ、情報公開・個人情報保護審査会もこれを認めた（答申書「大蔵省資料 Z 27-381」等の不開示決定(不存在)に関する件」（平成 19 年 4 月 23 日答申）。

知的資源」と位置づけたうえ、文書の作成から保存、国立公文書館等への移管、その後の閲覧利用まで、一貫するものとして法制上とらえた点にある。この制度の成否は、行政に携わる職員の意識改革にかかっているが、外務省がその先導役となることを期待しつつ、いくつかの提言を行ってみたい。

1. 外交記録公開制度の成果と課題

外務省は外交文書の公開という事業に熱心に取り組んできたという歴史がある。幣原喜重郎外相時の1924(大正13)年には、「国民外交」を標榜して英仏並に外交文書の公表を率先し、当時の最大案件であった排日移民法問題に関する外交文書を編纂刊行している。1936(昭和11)年からは、戦時を除き「日本外交文書」の編纂刊行を今日まで続け、その数は200冊を超え、その内容は米英の外交文書集に匹敵する充実したものである⁷。

1976年からは、自主的措置として、国際標準である「30年公開原則」に基づく外交記録公開制度の運用を開始し、戦後外交文書を対象に、今日までに21回、12000冊に及ぶ記録を公開してきた。その中には、対日占領政策、国連加盟、対日平和条約、東南アジア諸国との賠償協定や平和条約、日米原子力協定などのように、ほぼ全面公開された重要案件も含まれている。これらは、英米の文書からは窺い知れない、戦後再出発した日本外交の独自の活動の詳細を伝えるものとして、多くの優れた戦後外交史に関する研究成果を生み出す源泉となっている。

しかし、公開回数を重ねるにつれ、公開の遅れや公開内容に対する不満も利用者から聞かれるようになった。また、主管課による審査に慎重を要すること、審査にあたる人員不足などから、審査・公開に遅れが目立つようになり、作成から30年を経過する文書で審査が終了していないものが2万件以上に及ぶという。こうした状況を踏まえ、外務省は、重要な政策判断を要しない案件を対象に、迅速な審査を行う簡易審査方式を2008年に導入するなど、様々な取り組みを試みているものの、確実に増え続ける30年経年文書や、外交文書に対する需要増に対応するためには、抜本的な対策が必要である。

2. 公開制度と公開審査について

(1) 「30年公開原則」の徹底と審査体制の拡充

「30年公開原則」に基づく公開制度が開始されてから、すでに30年を超えている。この制度もとで公開された豊富な外交文書は、前記のように優れた研究を生み出し、戦後日本外交の歩みを検証するための源泉となってきたが、時の経過とともに、停滞気味となり、初期の意気込みも後退しているかにみえる。アーカイバル・ヘゲモニーという言葉が使わ

⁷ 最近では「太平洋戦争」(全3冊)、「サンフランシスコ平和条約」(全5冊)などを刊行し、数年内に戦前編を完了する見込みである。

れ始めたように⁸、外交文書の積極的公開は、外交活動の活発化を促し、対外関係に関する説明能力を増大させ、優れた留学生や研究者を日本に魅きつけることにもつながる。こうした幅広い観点から、「30年公開原則」の意義を再確認し、その運用の徹底のため、外務省内の意識改革や人員・体制の強化を含めて、公開審査を抜本的に進展させるような具体策を早急に検討することを求めたい。

(2) 有識者・専門家の効果的活用

公文書管理法は、文書の保存・利用や評価選別にあたって、専門家のサポートを得る仕組みを求めている。外務省も公開制度の整備や公開促進のため、省外専門家の意見を求めてきた歴史はある。問題は、公開すべき案件の選定、審査、公開という3段階のうち、いずれの段階で専門家等の助言を求めるかであるが、第一は案件の評価、選定段階である。公開方針の策定、対象分野、審査記録ファイルの選定等について、一定の効果的な助言が得られるであろう。審査段階においては、OBを含む省内の専門家や外交史料館の職員があたり、公開段階の記録検索簿や広報など公開準備作業の段階でも専門家の活用は有効に思われる。

さらに、審査を終え、「公開不要」や「公開対象外」になった文書について、その廃棄の是非の判断は多角的になされるべきであり、第三者の眼が必要である。

また、公文書管理法は、文書を作成したならば、早い段階で歴史文書として移管するか、廃棄するかを決定しておくという、レコード・スケジュールを規定(5条5項)しているが、日常的に迅速な対応が求められるこのプロセスには省外の専門家の助言を求めるより、OBを含む省内の専門家があたるのが適切であろう。

(3) 省内審査のあり方の見直し

現状の公開制度のもとで、国民に納得できる審査体制の構築という点では、案件の選定過程や省内の審査の過程等において、少なくとも政務レベルの関与を確保することが必要に思われる。公開すべき案件の選定や、開示・不開示について極めて重要な判断を要する部分の審査・点検にあたっては、政務レベルの責任ある判断を求める体制が望ましい。

(4) 他国の公開状況との関係について

二国間交渉や多国間交渉の記録について、相手国や関係国では公開されているが、日本では公開されていない、と指摘されることが多い。それぞれの国が独自の判断にもとづいて公開の適否を決定しているのであり、日本の公開文書と一致しない場合があることは当然である。とはいえ、かなりの時間が経過した外交案件でありながら、あまりにも公開の量と質の両面で差があり、相手国の考え方のみが明らかにされ、相手国の記録でしか日本

⁸ 川島真准教授（東京大学）のご教示による。

の主張や立場が明らかにされないのは望ましいことではない。自らの歴史をつくる源泉としての公文書という考え方に立てば、相手国の記録を中心に、日本の外交史や現代史が描かれるという状態を長く放置することは避けるべきである。

繰り返すようであるが、外交文書の積極的な公開は、広い意味での外交活動の活性化をもたらし、英米の文書からは窺い知れない独自の外交活動を世界に伝え、優れた人材を日本に魅きつける源泉となるのである。

3. 公開方法について

(1) 探索「手がかり」の充実

現在、利用者が未公開の外交文書を請求しようとする場合、三つの手がかりがある。第一は、情報公開法に基づいて各府省に備えられた「行政文書ファイル管理簿」である。第二は、開示請求によって開示された文書のうち、歴史資料としての価値が認められたものは、その写しが外交史料館で保存・公開されるが、その件名リストである。第三は、「要公開準備制度」と呼ばれている移管・公開システムに基づくファイル件名目録である。

第一の手がかりは、省庁統一の分類基準に従って作成されているためもあり、必要文書の特定が困難な場合が多く、やや不親切である。文書の特定に便利な補完的なガイドブックや利用マニュアルが整備されることが望ましい。第二の手がかりは、開示請求そのものが個人ベースであるため、歴史文書として閲覧可能となったとしても単発的であり、まとまった文書群の検索手段となるには相当の蓄積が必要となる。

(2) 新たな公開制度の拡充

最も効果的と思われるのは、2009年に運用が始まったばかりの「要公開準備制度」である⁹。未だ試行段階にあるが、ほぼ30年を経過した文書ファイルを選別・審査のうえ、ある程度まとまったファイル群を順次外交史料館に移管し、それらのファイル件名目録を随時公表し、利用者の閲覧申し込みに基づいて公開準備作業を行った上で閲覧に供する、という仕組みである。この仕組みが軌道に乗れば、実質的に30年公開原則による「外交記録公開制度」に代わるものとなるだろう。

これまでの外交記録公開制度は二つの欠陥があった。その一つは、原本記録の撮影のため原本ファイルの解体をともなったことにより、少なからず原本ファイルの文書秩序が損なわれたこと、もうひとつは、エンバーゴ付き公開であったことに示されるように、当初の制度の狙いをやや外れ、マスメディアの反応が過度に意識され、審査により慎重を期すことになったことから、公開対象外文書や公開不要文書を増やしていたことである。

これらは、自主的公開にもかかわらず、利用者の疑念や不信の原因となっていたと思われるが、それを克服するためには、公開方針とその範囲を明確に定め、原本秩序を

⁹ 制度の詳細は、「戦後期外務省記録の利用方法について」(『外交史料館報』第23号、2009年12月)。

維持しつつ整然と公開審査を行い、ルーティン化するのが良い。何が公開されたかはプレティンやHPを通じて利用者に周知し、望むらくは非公開となった文書は文書リストや件名リストをその理由とともに明示することである。さらに、利用頻度の高い案件は工夫を要するが、原本ファイルによる公開を原則とすることも重要である。

「要公開準備制度」の懸念の一つは、審査が容易な案件の選定に重点がおかれ、重要な案件の審査・公開が遅れることであるが、平行して重要案件の選定、審査を進めることによって解決されよう。

4. 情報公開法に基づく開示請求への対応について

(1) 非公開(不開示)情報について

外交や防衛に関する公文書の公開には、国内行政官庁とは異なる壁がある。とくに、情報公開法第5条3号の不開示情報(「国の安全等に関する情報」)に当たる場合は除かれる¹⁰。情報公開法では、高度で専門的な政策的判断を要する「国の安全が害されるおそれ」等の有無に関する判断を外務大臣に委ねている。従って、この種の請求が開示とならず、これを不服として提訴した場合、裁判所は「行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断の合理性の当否を審査する」ことになる。なお、決定に不服の場合、外務省に対し異議を申し立てることもできるが、この場合、情報公開・個人情報保護審査会が当該行政文書を開覧し、諮問庁(外務省)の決定について調査審議を行うことになる。審査記録によれば、同法の運用が始まった当初は、審査会が外務省の不開示決定が妥当と判断された割合は、他省庁と比べてやや低かったものの、現在では平均的な80パーセントに達している。

しかし、公文書管理法のもとでは、移管された歴史公文書の利用制限について、「時の経過」を考慮したうえで決定しなければならない(16条5項2)とされ、30年以上の経年文書について利用・公開を拒否できる範囲の限定がより求められる¹¹。同法案の附帯決議(衆議院内閣委員会)は、行政機関の長の不開示の判断について、恣意性を排し、客観性を担保する方策を検討することを求めているが¹²、個々の事案を積み重ね、制度の安定的運用をめざすほかはないであろう。

ただ、高度の政策的判断を要するとはいえ、国民が注目する重要案件に関する開示、不開示の判断を外務省のみに委ねたままで良いのか、という疑問はあろう。異議申立てを受ける情報公開審査会にしても、専門家のみで構成されているわけではなく、高度な政策的判断が求められる外交案件の公開の是非を判断することは難しい。いずれの段階で実施す

¹⁰ とくに、①国の安全が害されるおそれ、②他国等との信頼関係が損なわれるおそれ、③他国等との交渉上不利を被るおそれ、という三つの「おそれ」のいずれかが不開示の理由とされることが多い。なお、アメリカの場合も1995年の大統領命令に同種の規程があるが、相手国政府に対する配慮はやや軽めのようなのである。Executive Order no. 12958, 3.4(b)

¹¹ 平成21年5月29日の衆議院内閣委員会では、16条2項の「時の経過」を考慮し、「30年以上経過した文書については情報公開法の非公開の理由に該当しないものと推定する」と、請求者側の立証を軽めにする案も参考人から提案されている。

¹² 「公文書等の管理に関する法律案に対する附帯決議」(平成21年5月29日、衆議院内閣委員会)

るかは別として、非公開であっても、日本の国益、国民の知る権利、諸外国の開示状況などを広く勘案できる有識者や専門家を含む諮問的機関を設置することも一案である。

(2) ユーザー・フレンドリーな開示システムの構築

開示請求に関して、制度発足当初から指摘されてきた問題の一つは、請求に対して、定められた決定期限が遵守されないという事例が多数みられたことである。とくに期限延長を行いながら、その期限を超過する案件が多数あり、他省庁と比べても多かったが、超過案件を一掃する努力の結果、現在ではほとんどない。

こうした省内の努力によって利用者の不満は解消に向かっているものの、根強い不満もある。第一義的には外交や安全保障という分野の特殊性に起因するものであるが、上記のように、開示、不開示の基準がやや曖昧な点もその一つである。

また、特定の問題意識をもって請求に臨もうとする利用者にとって、「行政文書ファイル管理簿」のみでは、不開示情報の有無にかかわらず関係案件の全体像を把握することが難しいことである。その背景には、70年代以降、処理すべき外交案件と文書量が飛躍的に増大し、旧来のように、ある案件の始まりから結末まで整然と記録ファイルに整理することが人員不足等から不可能となったこと、情報公開法の施行に伴い、現用文書も開示請求の対象となったことから、当面の分類・整理が優先されている、といった事情があるようだ。こうした事情を踏まえるならば、現在の開示システムを直ちに見直すことは難しいことは理解できるが、上記のように、「行政文書ファイル管理簿」を補完するガイドラインや利用マニュアルの作成、さらに、利用者に対する定期的なモニタリングの導入など、請求者の利便性と使いやすさに配慮した、よりユーザー・フレンドリーなシステムに改善して行くことを期待する。

5. 組織改革と専門職員の増員・育成

公文書管理法は、文書の作成、保存、移管、廃棄、公開という公文書のライフサイクルの一貫した管理を求めており、このプロセスに適切に対応する専門部局が必要である。以前の文書課の業務と類似しているが、所掌業務が広がることは確実であり、権限の強化も必要となる。情報公開室と外交記録審査室を別置することの適切性についても、文書のライフサイクルの効果的運用という点から、見直す必要がある。

また、公文書管理法のもとでは、移管された歴史公文書の利用制限について、公文書館長等は各府省の意見を「参酌」するもの、とされ(16条5項2)、大臣と館長との権限関係の整理が必要となっているが、併せて外交史料館の位置づけについても再考が必要である。とくに、同法のもとで、同館の専門職員が移管の適否について適切な判断を下しうる立場が制度的に保障されることが望まれる。

組織改革にも増して重要な点は、記録整備や公開審査業務に従事する専門職員の増員と養成である。外交文書を扱う専門職員は、公文書管理業務に関する基礎的知識や訓練とと

もに、対外関係や安全保障の問題を扱うだけに特有の経験と知識が必要である。その意味からすれば、中長期的な人事計画のもとに、省内での育成を考慮すべきと考えられる。

6. 公開が望まれる外交案件

最後に、内外学界の研究動向や諸外国における外交文書の公開状況を踏まえ、30年公開原則に基づき、今後速やかな審査、公開が望まれる主要な外交案件を例示すれば、在日国連軍地位協定(1954)、日米安保条約(1960)及び関係・関連取極め、日米貿易経済合同委員会(1961～1973)、沖縄返還協定(1971)、日米繊維協定(1972)、日中共同声明(1972)、第1回ASEAN首脳会議(1976)、ロンドン・サミット(1977)、福田総理東南アジア6カ国訪問(1977)、ボン・サミット(1978)、日中平和友好条約(1978)などである¹³。

これらのうち、今回の調査対象となったファイル群の精力的な検証を踏まえるならば、日米安保条約や沖縄返還協定などは、非公開とすべき事由はかなりの程度減少したものと思われる。

¹³ 幾度となく情報公開審査会の俎上にのぼり、厳密な公開審査を終えているであろう日ソ国交回復交渉や日韓国交正常化交渉についても、国際情勢の変化、関係国の公開状況、日朝・日露平和条約交渉の見通し等を踏まえ、第三者の眼も取り入れた幅広い観点から公開性の再点検を求めたい。

おわりに

われわれは、いわゆる4つの「密約」について、密約の定義があいまいなまま、密約であるとかないとかいうレッテル貼りが横行していることが問題だと考え、まず密約を定義することから始めた。もとより定義にはいろいろなものがありうるが、序章冒頭に掲げた定義がとりあえずもっとも妥当なものと考えた。その中で首尾一貫した議論を展開すれば、事態を総合的に判断する補助線となるだろうと考えたわけである。

あらためて言うまでもなく、ある合意が密約であるかどうかだけが、重要なわけではない。外交交渉は立場の異なる国同士が一定の合意に達することを目指すものであって、双方の国民の支持を得られるとは限らない。むしろ両方から不満が起こるのが常である。この間、ある期間、ある程度の秘密性はつきものである。ある外交が適切なものであったかどうかは、当時の国際環境や日本国民全体の利益（国益）に照らして判断を下すべきものである。

しかしながら、とくに核搭載艦船の一時寄港問題について、長い年月の間、国民に対して不正直な説明が続けられ、これを修正しようとする努力がなされなかったことは問題であり、また、この間の多くの文書の欠落については、今後、何らかの調査が必要であろう。

これらいわゆる「密約」問題の根源にあるのは、日本が軍備を持たず、その安全保障をアメリカに依存しており、他方アメリカは冷戦のさなかにソ連と激しい競争の中で、アジアでは日本以外のいくつかの国々にも防衛義務を負っており、そのために日本の基地は重要だったという事実である。

自衛隊が必要最小限度の自衛力として合憲とされたのちも、日本国外での活動は厳しく制約された。日本のような大国が周辺の地域の安全にコミットしないというのは、やや異例なことである。したがって、地域の安全に対する日本の貢献は米軍基地を通じて行うこととなった。日本の防衛のため、また東アジアの安定のため、日本は米軍に基地を使用させることを認めた。このような複雑な背景を持つがゆえに、基地使用の権限の範囲をめぐり、いくつかの密約ないしそれに類似する事態が生じたのである。

その前提としてあらためて強調しておきたいのは、広島長崎の惨禍を受け、日本には強い反核感情があったことである。それは多くの日本の首脳にも共有されていた。米軍の一部には、この国民感情が軍事的に合理的でないとするものがあったが、少なくともアメリカの国務省や大統領は、この感情を無視することは極めて困難であることを理解していた。

冷戦が終わって 20 年、日本をめぐる国際環境は、かつてと大きく異なっているが、変わっていない面も少なくない。そのような時代における日米両国の安全保障問題における協力関係の在り方を考察することは、本委員会の委任の範囲を超える。いずれにせよ、1960 年前後からの安保条約の根幹に関する今回の検討が、今後の日本の外交安全保障を考える一つの素材となれば幸いである。

付録 本委員会の活動の記録

1. 有識者委員会立ち上げ

- (1) 平成21年11月24日(火) 有識者委員会の立ち上げについて岡田大臣が記者発表
- (2) 平成21年11月27日(金) 有識者委員会発足(辞令交付)

2. 会合

- (1) 第1回：平成21年11月27日(金)
- (2) 第2回：平成21年12月6日(日)
- (3) 第3回：平成21年12月15日(火)
- (4) 第4回：平成21年12月25日(金)
- (5) 第5回：平成22年1月11日(月)
- (6) 第6回：平成22年1月31日(日)
- (7) 第7回：平成22年2月20日(土)
- (8) 第8回：平成22年2月21日(日)
- (8) 第9回：平成22年3月1日(月)

3. 元外務省職員を含む外務省関係者等からの聴取

- (1) 東郷和彦氏(元外務省職員)：平成21年12月4日(金)
- (2) 栗山尚一氏(元外務省職員)：平成21年12月15日(火)
- (3) 山下新太郎氏(元外務省職員)：平成21年12月25日(金)
- (4) 森田一元大臣(元外相秘書官)：平成21年12月26日(土)
- (5) 佐藤信二元大臣：平成22年1月5日(火)
- (6) 吉野文六氏(元外務省職員)：平成22年1月15日(金)
- (7) ジェームズ・アウワー氏(元米国防省日本課長)：平成22年1月15日(金)、
平成22年2月15日(月)
- (8) 波多野敬雄氏(元外務省職員)：平成22年1月26日(火)
- (9) 大河原良雄氏(元外務省職員)：平成22年1月28日(木)
- (10) 中曽根康弘元総理：平成22年1月29日(金)
- (11) 金田秀昭氏(元海将)：平成22年2月9日(火)
- (12) 原口邦紘、東郷泰延両氏(元外務省職員)：平成22年2月10日(水)
- (13) 井川克一氏(元外務省職員)：平成22年2月18日(木)

4. 資料調査

- (1) 沖縄県公文書館：平成21年12月9～11日 河野委員
- (2) 米国立公文書館他：平成22年2月7～15日 坂元委員

5. その他ご協力をいただいた方（五十音順）

- (1) 東眞史氏（(株)文藝春秋社友（「他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス」編集者））
- (2) 小林聡明氏（大阪市立大学研究員）
- (3) 富永一也氏（沖縄県公文書館）
- (4) 仲間直樹氏（沖縄県庁）
- (5) 仲本和彦氏（沖縄県公文書館）
- (6) 原彬久氏（東京国際大学教授）
- (7) 樋口敏広氏（ジョージタウン大学大学院）

(以 上)