

いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会報告書 (概要)

平成22年3月9日

序論 密約とは何か

- (1)「狭義の密約」とは、両国間の合意あるいは了解であって、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。厳密には密約とはそういうものを指して言うべき。その場合、当然合意文書が存在。他方、「広義の密約」とは、明確な文書による合意でなく、暗黙のうち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。今回の作業は民主主義の原則に立つて行う検証作業の一つであり、広義の密約も対象。
- (2)安保改訂交渉の重点は、①基地使用に係る日本側の発言権の確保(核心は核持ち込み)、②朝鮮半島有事における米軍の基地自由使用。核兵器については、戦術核兵器の発展も考慮する要あり。
- (3)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。権利義務が履行されるのは、両国間に信頼関係と共通の利益があるとき。

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及び日本の中立化に関する米の懸念に触れた後、第二次世界大戦後から1960年頃までの核兵器の使用をめぐる米英間のやりとり・了解の事例(米が核に対する自由裁量確保に固執する内容)を紹介。
- (2)マッカーサー大使らは、対日交渉を進める上で、対英交渉を参考にした。

第二章 核搭載艦船の一時寄港

(1)「討議の記録」

- (イ)今回の調査で「討議の記録」のコピーと考えられる文書が見つかった。
- (ロ)討議の記録2項Cだけをもって、日米間に核搭載艦船の寄港を事前協議の対象外とする「密約」の証拠と見ることは難しい。

(2)「暗黙の合意」の萌芽

- 安保改定交渉の際、日本側の交渉者はこの問題をどう処理しようとしたのか。
- (イ)問題を忘れていた(この問題を忘れていたので議論しなかったのか?)→No
 - (ロ)錯誤が生じた(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?)→No
→ 米側は核搭載艦の寄港につき事前協議できないことを藤山大臣に伝えた由。
 - (ハ)意図的に明確化を回避した→Yes
→ NCND政策を維持する限り、寄港が事前協議の対象となれば、米国第七艦隊艦船は寄港できなくなる。しかし、それでは日米安保そのものが成立しない。
→ 他方、日本としては、国内的に事前協議を不要とすることはできない。
→ 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知れないが、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(「暗黙の合意」の萌芽)。

※この場合の「合意」＝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いうこと。

(3)「大平・ライシャワー会談」以後

- (イ)日本は米側の立場を明確に知り、実際に核搭載艦が事前協議なく寄港する可能性が高いことを承知。しかし異議を唱えず。その後も事前協議がない限り核搭載はない旨の不正直な答弁を継続。これは米国に責任を転嫁するもの。
- (ロ)政府は、「討議の記録」が存在するにもかかわらず、事前協議に関しては「交換公文」と「藤山マッカーサー口頭了解」しかない、と明白な嘘をつき続けた。
- (ハ)東郷文彦北米局長は、1968年1月27日付け内部文書で、本問題につき、「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(首相、外相等)でこの問題に関する説明資料として使われた。

(4)結論

- (イ)日米両国間には核搭載艦船の寄港が事前協議の対象か否かにつき明確な合意はない。他方、この問題の「処理」については合意がないわけではない。
- (ロ)日本政府は、米国政府の解釈に同意しなかったが、米側にその解釈を改めるよう働きかけることもなく、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。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。
- (ハ)序論における密約の定義によれば、日米両政府間には、安保改定時に姿を現し、その後1960年代に固まった、「暗黙の合意」という広義の密約が存在。
- (ニ)日本政府の説明は、嘘を含む不正直なもの。民主主義の原則から、本来あってはならない。ただしその責任と反省は、冷戦という国際環境と国民の反核感情との間の容易ならざる調整を踏まえるべき。
- (ホ)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。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。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。

第三章 朝鮮半島有事と事前協議

- (1)朝鮮半島有事の際は場合によっては事前協議を免除する非公開の「朝鮮議事録」は、今回の調査でその存在が確認された(ただしイニシャルなし)。
- (2)一昨年フォード大統領図書館で発見された「朝鮮議事録」は、外務省でみつけた最終案と本文は同一。しかし日付は60年6月23日付。政権交代を予測して、批准書交換時に「準備会合」を開催し、署名した可能性あり。
- (3)今回その存在が確認された「朝鮮議事録」が密約という性格を帯びた文書であるとの認識を日本側交渉当事者が持っていたのは確実。
- (4)「朝鮮議事録」について日米間で連日会談を重ねたとされる1959年11月後半から12月にかけての会談記録文書が存在しないが、その理由は不明。
- (5)沖縄返還交渉で日本側は対外表明により「朝鮮議事録」を置き換えることを目指した。朝鮮議事録の有効性については、日米間で明確な決着がつけられることはなかったが、事前協議なしの基地使用は考えられず、朝鮮議事録は事

実上失効したとみてよい。

- (6) 70年代、米側は「朝鮮議事録」の延長を日本側に提起することが検討されたが、結局、「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」という形で、米側も日本側の立場を事実上受け入れた。90年代のガイドライン策定等により、事実上、本件議事録は過去のものとなった。

第四章 沖縄返還と有事の核の再持ち込み

- (1) 共同声明の核に関する交渉は、日本側提案の「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」に対する米国側返答がない中、若泉—キッシンジャー—ルートにおいても進められた。
- (2) 「合意議事録」が、佐藤内閣の後継内閣をも拘束する長期的効力を持ったのかどうかについては、佐藤首相自身が否定的であったこと及び「合意議事録」の保管方法(引き継いだ節がない)から見て、否定的に考えざるを得ない。
- (3) この「合意議事録」は、共同声明よりも、踏み込んだ内容であるが、共同声明の内容を大きく超える負担を約束するものではなく、必ずしも密約とは言えないだろう。
- (4) 69年11月の交渉成立に際して、この「合意議事録」が果たした役割について判断するのは現時点では難しいが、これがなくとも、別途の方法により、合意は実現されたのではないと思われる。
- (5) 若泉—キッシンジャー—ルートが果たした役割については、キッシンジャーというユニークなスタイルの外交指導者との交渉で落としどころを探る上では、同ルートが開かれたことは大いに評価。

第五章 沖縄返還と原状回復補償費の肩代わり

- (1) 米国側は、原状回復補償費の自発的支払のための財源を日本側が肩代わりすることを約束する大臣書簡を求めるが、愛知大臣は、これを見合わせた。
- (2) 東京では、交渉当事者間で大臣書簡案に代わるオプションとして、吉野局長とスナイダー駐日公使によるイニシャルを前提とした「議論の要約」を作成することで合意し、愛知の帰国前後に吉野とスナイダーがイニシャル(71年6月12日付け)したものと考えられる。
- (3) 米側資料によれば、6月12日の最終協議において、「署名による書簡」とするか、あるいは「交渉経緯(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時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、米側の要望に応えることを提案したようである。
- (4) 日本側の不公表書簡案(大臣書簡案)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。(「狭義の密約」ではない。)
- (5) 原状回復補償費の肩代わり合意と3億2000万ドルへの積み増し了解は、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、返還協定や外務省に保存された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。その点では、これらは序論に定義された「広義の密約」に該当する。

補章 外交文書の管理と公開について

- (1) 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、そのうちいくつかの「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。
- (2) 「密約」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。
- (3) 外交記録公開制度につき、「30年公開原則」の徹底と、外務省内の意識改革や人員・体制の強化を含めた審査体制の拡充が早急に望まれる。また、有識者・専門家の効果的活用を図り、省内審査のあり方を見直し(政務レベルの関与)、相手国の記録でしか日本の主張・立場が明らかにされない状態を避けるべき。
- (4) 情報公開法に基づく開示請求への対応については、不開示の判断について客観性、透明性を高めるとともに、ユーザー・フレンドリーな開示システムの構築が求められる。
- (5) 2011年4月施行の公文書管理法の趣旨を踏まえ、組織改革と専門職員の増員・育成が望まれる。
- (6) 30年原則に基づき速やかな公開が望まれるものとして、以下の案件がある。
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
- (7) (注として、)日ソ国交回復交渉や日韓国交正常化交渉についても、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

- (1) 外交交渉は立場の異なる国が一定の合意に達することを目指すものであり、ある程度の秘密性はつきもの。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。
- (2) しかし、特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。
- (3) 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安全保障をアメリカに依存し、他方、アメリカは冷戦さなかのソ連との厳しい競争の中、日本以外のアジア諸国も防衛する義務を負っており、日本の基地は重要だったという事実。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する事態が生じた。
- (4) その前提としてあらためて強調しておきたいのは、日本に強い反核感情があったこと。米側もこれを無視することは極めて困難であることを理解。
- (5) 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。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。

(参考)いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会について

1. 委員会の任務

- (1) 本委員会は、9月16日付外務大臣命令に基づき外務省内に設置された、いわゆる「密約」問題に関する調査チームが作成した調査報告書の内容を検証し、平成22年1月中旬を目途に、これを踏まえた報告書を外務大臣に提出する。
- (2) 本委員会の委員は、その作業を行うにあたり、上記調査チームが調査報告書の作成過程において、以下4つのいわゆる「密約」の存否・内容に関連するものとして特定した文書並びにこれに関する必要な文書を、外務省内で閲覧することができる。
 - 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」
- (3) 作業の対象とする文書は、概ね1989年までのものとする。
- (4) 本委員会の報告書には、上記4つのいわゆる「密約」の存否・内容に関する検証に加え、判明した事実に基づき、当時の時代背景を踏まえた歴史的な評価を含めるものとする。
- (5) 本委員会は、作業を行うにあたり、その判断に基づいて元外務省職員を含む外務省関係者等からの聴取を行う。
- (6) 本委員会の報告書には、今後の外交文書の公開のあり方についての提言を含めるものとする。

2. 委員会の構成

北岡 伸一	東京大学教授(座長)
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
波多野澄雄	筑波大学教授(座長代理)
春名 幹男	名古屋大学教授
	(計6名、五十音順)

(了)