

# 「密約」騒動の 結末に想う

## ことの顛末<sup>てんまつ</sup>

筆者にとって、ことの始まりは、『朝日新聞』のスクープ記事（2009年7月10日）とその夜の社会部記者からの電話取材だった。一面トップの記事は、「核密約文書の破棄指示」という大見出しのもとに、2001年4月に日本で情報公開法が施行される前に「存在しないはずの文書」がいくら発覚するのを恐れて、大量に破棄処分されたと

いう内容だった。翌朝の同紙は「機密文書トイレ紙に変身」の見出しで、ご丁寧にも、トイレトペーパー3個のカラー写真まで載せた。本文の片隅に載った筆者のコメントは次のようなものだった。

「米国では政府高官の電話での会話すらテープにとった上で、公文書におこして残す。内容を非公開とする場合でも、文書そのものが存在することとは明示される。『公文書は国民のものである』という真摯<sup>しんしん</sup>な態度があるからだ。それに引き換え、今回のように公文書を捨ててしまえと指示するなど

一橋大学名誉教授

石井修



というのは歴史に対する冒瀆ぼうとくであり、納税者に対する犯罪である。怒りがこみ上げてくる」

問題は記事のタイミングだった。ちょうど麻生自民党政権の支持率が急落し、逆に野党・民主党が勢いづいていた。衆議院議員選挙も間近だった。

民主党代表の鳩山由紀夫氏や幹事長だった岡田克也氏は、党の公約の一つとして、「情報公開の25年ルールの確立」と「外交の密約の解明」を挙げていた。加えて、国会内では共産党議員らが米国で入手してきた文書を示しながら、中曽根弘文外相（当時）に問いただし、外相は「密約は一切ありません」と答弁していた。1960年以来、繰り返されてきたシーンである。与党内でも河野太郎衆議院外務委員長（当時）は「事実を解明せよ」と発言していた。

『朝日』の記事から1カ月後に総選挙。民主党の圧勝。そして岡田氏は9月に発足した鳩山民主党（連立）内閣の外相に就任した。

彼はまず、「この問題に関して外務官僚の責任は問わない」と免責した上で、北野充外務省官房審

議官（危機管理担当）をチーフとする15人の調査チームを編成し、徹底的調査を命じた。さらに6人からなる有識者委員会（北岡伸一座長）を委嘱した。

調査の対象は4点に限定された。

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」

有識者委員会は、外務省チームの「内部報告書」（2010年3月5日）および関連文書やインタビューをもとに報告書（同年3月9日）を完成。この中で重要文書の「欠落」が指摘されたため、新たに、岡田外相が自ら委員長となって「外交文書の欠落問題に関する調査委員会」を設置。しかし「調査報告書」（同年6月4日）はほとんど中身の

ないものだった。

この「調査報告書」は、情報公開法施行前に各省庁で大量の公文書の廃棄が行われたことを指摘するにとどめ、外務省内（あるいは外部？）での責任の所在については「真相は不明である」と、黙したままである。

たとえば、東郷和彦条約局長が後任の谷内正太郎氏に引き継いだはずの「赤いファイル」<sup>1</sup>は一体どこへ消えたのか。条約局や北米局のエリート官僚の砦があまりに堅固に過ぎたということか。岡田外相は「伏魔殿」へは踏み込まなかった。かつて外務省は省庁再編も免れ省名も残された。「外交官試験」こそ廃止されたものの、いわば「聖域」として残った。そして今回も「聖域」だったようである。

この間、マスコミも当初の熱意を失っていった。一連の調査が、いや「密約」騒動そのものが、竜頭蛇尾の幕切れとなった。まさに大山鳴動してネズミ一匹である。早々に襖を済ませて、日本外交を前進させようという理屈であろうか。

救いは、政権交代がなければ、そもそも調査が行われるはずもなかったこと。そして、遅きに過ぎたが公文書管理法の制定、「30年公開ルール」確立、それに伴う日米安保、沖縄返還関連文書の2010年7月初めの大量解禁、外交記録公開推進委員会の設置など、政権交代の「副産物」とも言うべき成果が生まれた。

## 「密約」はあったのか

世間で「密約」と目されているのは、調査チームの取り上げた4点に限らないが、有識者委員会報告書に沿って点検したい。全体の印象は、この報告書が外務省内部の未公開文書その他の史料をふんだんに活用したきわめてアカデミックな論文集の観を呈していることだ。ただ、歴代の自民党政権や外務省への批判、糾弾ともなりうるだけに、慎重の上には慎重を期したことは理解できる。そのためか、序論で「密約」について禁欲的とも言うべき定義がなされており、各論でも回りくどい

言いまわしが多く、到達した結論にも首をかきげたくなるものもあった。

### 第一の密約

一つは、米艦船の日本への一時寄港に関する「密約」である。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入港できた。米側は新安保条約下でも、旧安保時代と同様に「入港」は可能だ、と理解していた。一方、日本側は防衛庁長官らが「入港」「陸揚げ」などの「持ち込み」とは区別して）でも、新安保条約六条に基づく交換公文に規定された「事前協議」の対象となる、と野党議員に対し答弁していた。日本政府はウソをついていたのだろうか。

報告書は、日米間に「認識の差」があったが、双方はこれを曖昧あまほのままにしておいた、とする。有識者委員会の結論が出る前から、『朝日新聞』などは、「密約」ではなく、この「認識の差」を強調するようにになった。つまりトーンダウンし始めたのである。

実は、新安保条約調印の直前に「討議の記録」

という協定や合意書の形を取らない文書に、藤山愛一郎外相とダグラス・マッカーサー（二世）駐日大使とがイニシヤル署名をしていた。これによれば、言外に「寄港」や「通過」は事前協議の対象にならないことを示唆していた。ところがその後、池田勇人総理の議会での発言にエドウィン・O・ライシャワー駐日大使は不安を強め、ワシントンに急報した。ケネディ政権の閣議のあと、本省からの指示で、ライシャワーは1963年4月3日にひそかに大平正芳外相を大使館での朝食に招き、この「討議の記録」の存在について明かした。大平はこのとき初めて核搭載艦が事前協議なしに寄港している可能性を知らされたわけであるが、大平はその場で異議を唱えなかった。報告書はこのあと「暗黙の合意」が成立したとする。

その後、1974年にジーン・ラロック退役海軍少将が議会証言で、そして1981年にはハーバード大学に戻っていたライシャワー教授が日本の新聞社のインタビューに答えて、いずれも米艦船の一時寄港が行われていると発言した。「暗黙の

合意」はこうして崩れた。

結論として、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、とする。ここで序論にある「広義の密約」の定義を見ると、「暗黙のうち存在する合意や了解で……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」となっている。

## 第二の「密約」

いわゆる「朝鮮議事録」である。1960年1月6日、藤山外相とマッカーサー大使とによりイニシャルされた。内容は、朝鮮半島有事で在韓国連軍が攻撃を受けた場合には、在日米軍の出撃は事前協議の対象としないというものである。「非公開」となっており、明らかに密約に相当する。

報告書は、1969年11月21日の佐藤榮作総理とリチャード・ニクソン大統領の首脳会談後の共同声明発表とそれに続く、ワシントンのナシヨナルプレスクラブでの佐藤の演説とにより、朝鮮議事録は「事実上失効した」「事実上過去のものとなった」と結論している。

共同声明にはいわゆる「韓国条項」（韓国の安全は日本自身の安全にとって緊要である）が含まれており、佐藤は演説においては、「万一韓国に対して武力攻撃が発生し「た場合」、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」と述べた。報告書はこのことに基づいて、前記の結論を引き出している。しかし一度は「密約」が存在したのは事実である。報告書はこのことを明記するのをごとさら避けている印象を与える。

## 第三の「密約」

沖繩を「核抜き、本土並み」で日本へ返還後に、緊急事態発生の際に米軍が核兵器を再持ち込みする「合意議事録」である。1969年11月19日、佐藤とニクソンは大統領執務室での首脳会談の最中に、二人は通訳を伴うことなく、別室に入りフルネームで署名した。二人が別室に入った事実は米国内側の会談記録にも残っている。原文は佐藤の密使を務めた若泉敬と大統領補佐官であるヘンリー・キッシンジャーとの間で作成された。若泉

は1994年になって著書でこの事実を明かし、草案の写真を著書に載せた。この合意書は、佐藤とニクソンがそれぞれ一通ずつ保管することになっていった。外務省の密約調査の最中に、佐藤総理の次男が佐藤の私邸内で遺品の中から発見した本体を調査委員会に提出した。2009年12月末のことで、日本の各紙はこぞって報道した。

この首脳会談の共同声明の第8項では、婉曲な言いまわししながら、事前協議については「米国防府の立場を害」さない、つまり「イエス」の含みを持たせていた。佐藤はこのこともあって、また実兄の岸信介総理が密約を結んだことを気にしていたため、若泉がワシントンから持ち帰ったシナリオには同意を渋った。しかし、米国では軍部のみならず国務省までも、前記の共同声明の表現では満足していないことを知り、渋々同意した。

報告書の結論部分は、「必ずしも密約とは、いえないだろう」と筆者にとっては理解し難いものとなっている。理由としては第一に、佐藤が後継者に引き継がず私蔵したこと。第二に、日米首脳会

談の共同声明の内容を「大きく超える負担を約束するものでない」こと、を挙げている。これは詭弁きべん以外の何物でもない。(米国風の言い方だが)何故「スペードをスペードと言わ」ないのだろう。序論での「狭義の密約」の定義は、「二国間の場合、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内容……を持つもの」となっているが、「合意議事録」はまさにこの定義そのものではないか。

#### 第四の密約

沖縄の返還時における原状回復費の米国側負担分を日本政府が肩代わりする内容の「議論の要約」に吉野文六アメリカ局長(当時)とリチャード・スナイダー駐日公使(当時)とがイニシャルしたものが存在する。報告書はこれを「広義の密約」に該当する、と結論している。

### 密約と日本外交

「帝国主義」時代、とりわけ第一次大戦勃発時に

は、密約が入り乱れた。これをひっくり返したのが、ボルシェヴィキ革命を実現したウラジミール・レーニンだった。「秘密外交の廃止」と「公開外交」を唱えて、帝政ロシアの結んだ密約をすべて白日のもとにさらした。その中には日露協商（1907年）の密約部分も含まれていた。米大統領ウッドロー・ウィルソンもこれへの対抗上、彼の「14カ条の平和原則」の第一項目に「公開外交」を掲げた。

しかし、本来、外交交渉が国益や威信を賭けた国家間の秘密裡の駆け引きである以上、密約を完全に排除することはできない。ただし、民主政治においては、その外交記録文書は後世の評価を待たず、丁寧に保存され、しかるべき時期に公開されねばならない。

またすべての密約が「悪」でもない。キューバミサイル危機の12日目（1962年10月27日）、ニキータ・フルシチョフ・ソ連首相からの「第二書簡」と米偵察機のキューバ軍による撃墜という「暗黒の土曜日」を迎えた。米軍部はたけり狂った。

ジョン・F・ケネディ大統領は司法長官である弟のロバートに指示を出した。弟は人影のない司法省にアナトリー・ドブリニン駐米大使を呼び出し、ソ連がキューバからミサイルを撤去するの引き換えに、トルコの中距離ミサイルを第二書簡の要求通りに撤去すると約束。他の閣僚や軍部、トルコを含むNATOにも知らせない完全な密約だった。ソ連に面目を失わずに出口を与えたのである。フルシチョフから即座に回答があり、世界に「黄金の日曜日」が訪れた。

今回の密約騒動で感じたことは、「公僕意識」が欠如している上に、「公文書」についての基本的な考え方がそもそも欠落していた、ということである。公職にあるものが職務上、自らの手で作成した文書は、その時点で「公文書」となることを自覚するのは当然のことである。そして、「公文書」は国民（納税者）のものである。今回、文書管理がずさんな上、大量破棄の疑いもたれた。罰則を含む公文書管理法の制定はあまりにも遅きに失した。



「密約」と考えられているものは先述の4点だけではない。ほかに、統合司令部の指揮権、優先的裁判権の放棄に関する密約などの疑惑が残っている。

戦後の日本が抱えることになった大きな矛盾、虚構、ジレンマがこれらの「密約」や疑惑を生み出した。それはつまり、戦後日本の平和主義と日米間戦力および安全保障観の途方もない懸隔に帰着するものである。「平和国家」の理念は麗しいが、そのために他国の軍事力に大幅に依存しなければならなくなること、特に自ら「非核三原則」を掲げながら、同時に他国の「核の傘」に抑止力を求めていること。軍事同盟関係をもちながら、「同盟」の語が長く禁句であったこと。さらに同盟相手国に対して弱い立場にあるために、主権国家としての「対等性」を取り繕わなければならなかったこと。こうしたさまざまな事柄に政府の「ウソ」の根源がある。

「吉田ドクトリンは永遠」ではない。「商人国家」特化路線の限界はすでに佐藤政権のときには見え

ていた。ニクソンはそのことを佐藤に悟らせようとした。1960年代末がまさに日本外交の分岐点だった。日本は世界のパワーゲームから降りて、戦略的思考を停止してしまった。それほどばかりか国の気概までも失ってしまったかのようだ。アフガニスタンの対テロ戦争には世界の46カ国が軍隊を送っている。一方、日本は一番安全なインド洋での給油活動までも打ち切った。日本がこの惰性から一刻も早く抜け出さない限り、明日は無い。

- (1) 外務省「外交文書の欠落問題に関する調査委員会報告書」(2010年6月4日)1～5頁。東郷和彦「核密約『赤いファイル』はどこへ消えた」『文藝春秋』(2009年10月)
- (2) 同じ執筆者の手になる別の文章とは驚くほどトーンが異なっている。春名幹男「日米密約 岸・佐藤の裏切り」『文藝春秋』(2008年7月)

### 石井修 いしいおさむ

1962年東京大学経済学部卒業。東京銀行勤務。1977年ラトガース大学歴史学部博士課程修了(Ph.D.取得)。近著に『国際政治史としての20世紀』(有信堂)、『ゼロからわかる核密約』(柏書房)。