

沖縄県公文書館収蔵資料に見る日米安保50年

～「密約」をめぐる米側解禁文書を中心に～

仲本 和彦†

はじめに

1. 新安保条約と密約
 - 1-1. 米軍による日本への核持ち込みに関する密約
 - 1-2. 朝鮮半島有事における在日米軍基地からの戦闘作戦行動に関する密約
2. 沖縄返還と密約
 - 2-1. 有事の際の沖縄への核兵器の再持ち込みに関する密約
 - 2-2. 財政補償に関する密約
3. 沖縄県公文書館収蔵密約関連文書

おわりに

はじめに

今年、日米安全保障条約¹の改定から50年の節目にあたる。この安保条約の運用をめぐるのは、長年、国民に知らされていない秘密の取り決め、いわゆる〈密約〉があるのではないかとの疑惑があり、昨年、自民党から民主党に政権交代したのを機に、外務省に内部調査チームが設置され、関係文書の所在調査が行われた。その後、学者から成る有識者委員会が設置され、所在調査の結果を基に密約の存否及び内容に関する検証が行われた。調査及び検証の対象になった密約は以下の4つである。²

〈1960年の日米安全保障条約改定時に交わされた密約〉

1. 米軍による日本への核持ち込み
2. 朝鮮半島有事における在日米軍基地からの戦闘作戦行動

〈沖縄返還交渉時に交わされた密約〉

3. 有事の際の沖縄への核兵器の再持ち込み
4. 米国が支払うべき原状回復補償費の日本政府による肩代わり等

有識者委員会は、2010年3月、検証結果の報告書を外務大臣に提出し、その中で上記4つのうち1、2及び4について、密約があったと認定した。³

そもそも、これらの密約疑惑は、新聞記者によるスクープや関係者の証言などが発端ではあったが、1980年代からもう一方の当事者である米国政府の公文書の解禁が進み、密約の存在を裏付ける証拠が

†なかもと かずひこ 財団法人沖縄県文化振興会 公文書主任専門員

¹ 正式名称「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」。1960年1月19日締結。

² ただし、安保条約に関わる密約は他にもあるとされている。例えば、日本に駐留する米兵らの事件については、重要な案件以外日本側は裁判権を放棄するとの日米秘密合意が研究者によって明らかになっている。2008年8月4日付『琉球新報』夕刊『『裁判権放棄』を通過 米兵事件で法務省』。

³ 外務省「いわゆる『密約』問題に関する有識者委員会報告書」（以下、「有識者委員会報告書」）（2010年3月9日）。

次々に出てきたことが背景にあった。⁴

沖縄県公文書館は、1990年代後半からアメリカにおいて、沖縄戦や戦後のアメリカによる沖縄統治に関する米側の公文書等の収集に取り組んできた。それらの中には、上記密約の一部をはじめ、日米安保を考える上で重要な基礎資料が含まれている。本稿は、それらアメリカ側公文書の当館における収蔵状況や内容を紹介するものである。

表1：日米安保をめぐる主なできごと

年	主なできごと
1945年	ポツダム宣言受託、連合国による占領開始
1950年	朝鮮戦争勃発
1951年	サンフランシスコ講和条約、日米安保条約調印
1953年	朝鮮戦争終結
1960年	日米新安保条約調印
1967年	佐藤首相、「非核三原則」を表明
1968年	米原子力空母、佐世保寄港
1969年	佐藤・ニクソン共同声明、沖縄の「核抜き・本土並み」返還合意
1970年	日米安保条約、自動継続
1971年	沖縄返還協定調印
1972年	「外務省機密漏洩事件」 沖縄の本土復帰
2009年	密約文書に関する外務省有識者委員会発足
2010年	日本政府、3密約の存在を認める

1. 新安保条約と密約

第2次世界大戦以前から顕在化していたアメリカを中心とする自由主義諸国とソ連を中心とする共産主義諸国の対立は、戦争終結後に深まりを増し、いわゆる「冷戦」へと突入した。1949年に中華人民共和国が誕生し、その翌年には朝鮮戦争が勃発すると、日本を占領中だったアメリカは危機感を強め、日本を自陣営に取り込むため、早期の対日講和と軍事同盟の締結を急いだ。そして、1951年9月、「サンフランシスコ平和条約」と「日米安全保障条約」の2条約が締結された。

講和によって晴れて国際社会に復帰を果たした日本は、アメリカとの同盟でも〈対等〉の立場になりえたが、安保条約には〈戦勝国〉と〈敗戦国〉という立場の違い、さらには朝鮮半島で戦争中という状況が色濃く反映されることになる。例えば、この条約によって米軍には日本駐留の権利が認められ、極東の平和と安全のためとして日本から軍事作戦行動をとることができたが、日本に対する防衛の義務はなかった。このように、講和したものの占領下と何ら変わらない状況が継続されたため、主権国家としての姿勢を問う声があがった。不満は次第に国民の間に広がり、安保条約改定の機運がどんどん高まっていく。そして、日本政府は米国政府に対して条約改定を申し入れることになり、1960

⁴ 元米海軍のジーン・R・ラロック将軍は、1974年9月、米国議会において、核搭載船が日本に寄港する際にわざわざ核兵器を下ろすようなことはしない旨の発言をしている。また、エドウィン・ライシャワー元駐日大使は、1981年5月、日本のマスコミに対して核搭載艦寄港をめぐる密約の存在を明らかにしている。

年1月、現行の新安保条約が締結されることになった。

新安保条約は条約本文だけでなく、関連する協定、公文、その他の取り決めなど以下のような17件から構成されている。

- ① 条約本体
- ② 講和条約第3条諸島に関する合意議事録
- ③ 事前協議に関する公文＝条約第6条の実施に関する交換公文
- ④ 討論記録
- ⑤ 事前協議に関する岸・アイゼンハワー共同声明における米側の保証
- ⑥ 地位協定
- ⑦ 地位協定に関する合意議事録
- ⑧ 地位協定第3条及び第18条第4項に関する議事録
- ⑨ 合同委員会における取り決めの効力継続に関する公文
- ⑩ 基本労働契約の1年猶予に関する書簡
- ⑪ 地位協定第12条6(d)（基地従業員の解雇にかかる費用）に関する交換公文
- ⑫ 米軍に対する1960年度防衛分担金の延期に関する非公式文書
- ⑬ 吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文
- ⑭ 安全保障協議委員会（SCC）第1回会合の議事録
- ⑮ 一定期間の防空協定に関する今井・バーンズ書簡
- ⑯ 相互防衛援助協定に関する交換公文
- ⑰ 安全保障協議委員会の設置に関する往復書簡

この安保改定の最大の〈目玉〉は、いわゆる「事前協議制度」の導入であった。これは、米軍の日本国内での軍事作戦行動に対して一定の制限を加えようとするもので、米軍の配置や配備の変更に関しては、事前に日本政府と協議を行った上で了解を得なければならないとした。具体的には、旧安保条約の下で自由に行なわれていた核兵器の持ち込みや在日米軍基地からの戦闘作戦行動などについても、事前に日本政府との協議を経るというものであった。

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なわれる戦闘作戦行動（前記の条約第5条の規定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。⁵

要するに、事前協議制というのは、日本が主権国家として、自国の領土内における外国軍隊の行動に対して自決権を行使できるようにしたものである。世界唯一の被爆国で、核兵器に対するアレルギーが根強く残っているわが国では、安保改定の頃から核兵器についての政策が議論されるようになっていたが、1967年に佐藤栄作首相が初めて国会で正式に表明して以来、核兵器の〈持たず〉〈作らず〉〈持ち込ませず〉を国是としてきた。しかし、実際には日米同盟の下、それらを骨抜きにするような密約が存在していたというものである。そして、その具体的取り決めが、上に挙げた17件の文書のうちの、④の「討論記録」と⑭の「安全保障協議委員会（SCC）第1回会合の議事録」であったことが、アメリカ側の解禁文書から明らかになっていた。前者が核持ち込みに関するもので、後者が朝鮮半島

⁵ 新安保条約の「事前協議に関する公文＝第6条の実施に関する交換公文」。

有事における米軍の戦闘作戦行為に関する密約である。

1-1. 米軍による日本への核持ち込みに関する密約

まず、核兵器持ち込みに関する密約は、先述したように1970年代から当事者の証言があったり、アメリカ側の公文書から状況証拠が見つかったりしていたが、2000年、アメリカで決定的とも言える文書が発見された。アメリカのシンクタンク、国家安全保障文書館（National Security Archive）が行った米国政府への文書開示請求で安保改定時の「討論記録」が解禁されたのである。そこには、次のような文言が含まれ、核兵器を搭載する米航空機の「飛来」や核搭載艦船の「寄港」は単なる「通過」（transit）であり、核の「持ち込み」（introduce）には当たらないとする旨の解釈が示されている。⁶

C「事前協議」は、合衆国軍隊とその装備の日本への配置、合衆国軍用機の飛来（エントリー）、合衆国艦船の日本領海や港湾への立ち入り（エントリー）に関する現行の手續きに影響を与えるものとは解されない。合衆国軍隊の日本への配置における重要な変更の場合を除く。

この秘密合意の存在について、これまで日本政府は公然と否定してきていたが、冒頭で触れた外務省の調査でこの「討論記録」のコピーが見つかった。そして、有識者委員会は、その文書自体では「寄港」が「持ち込み」にあたるべきかどうかははっきりしないため密約の証拠とは言えないとしながらも、その他の周辺資料から日米交渉においては「暗黙の合意」による広義の密約があったと結論づけている。⁷

1-2. 朝鮮半島有事における在日米軍基地からの戦闘作戦行動に関する密約

1960年の安保改定時には、米軍が在日米軍基地から戦闘作戦行動を展開することについても密約が結ばれていた。この密約についてもアメリカ側の解禁文書からさまざまな状況証拠が見つかったが、2008年、名古屋大学の春名幹男教授によりフォード大統領図書館にて「第1回安全保障協議委員会議事録」の草案が発見された。そこには、1960年1月23日の日付で次のように記されている。

マッカーサー大使：

…（中略）…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起き得る。それゆえ私はここで、上記で示したような異例の緊急事態に直面した際の在日米軍基地の作戦使用に関する日本政府の見解を求める。

藤山外相：

…（中略）…私は岸首相から権限を与えられていて、在韓国連部隊に対する攻撃によって生じる緊急事態における例外的措置として、在韓国連軍部隊が停戦協定に違反した武力攻撃を撃退することができるよう、こうした武力攻撃に対して在日米軍部隊が国連軍司令部の下で直ちに着手することが必要とされるような軍事戦闘作戦のために、日本における施設および地域を使用してよい、ということが日本政府の見解であることを表明する。⁸

⁶ 文書は筆者が国家安全保障文書館から直接入手。

⁷ 前掲、「有識者委員会報告書」、45～46頁。

⁸ 春名幹男「日米密約 岸・佐藤の裏切り」『文藝春秋』（2008年7月号）。

今回外務省で行われた調査で、署名入りの合意議事録の原本が見つかり、密約の存在は有識者委員会ですんなりと認定された。⁹

2. 沖縄返還と密約

1972年の沖縄返還は、戦後の日米関係や安保条約を考える上でたいへん重要である。その政府間交渉の詳細は、長年ベールにつつまれていたが、米国政府の文書公開が急速に進んだ1990年代後半に関係資料が大量に公開され、真相が次第に明らかになっていった。交渉において最後まで難航したのは、沖縄に配備されていた核兵器の撤去後に米軍が再持ち込みできる権利、極東有事の際に基地を自由に使用できる権利、そして返還に伴う米国政府の財政支出に対する補償などであった。そのうち、密約があったとされるのが、核の再持ち込みと財政補償についての合意である。

2-1. 有事の際の沖縄への核兵器の再持ち込みに関する密約

平和条約第3条で日本から分離され、以後アメリカに直接統治されることになった沖縄では、米軍は核の貯蔵をはじめ自由に基地を運用できた。その返還交渉で、日本政府が目指したのは、沖縄の米軍基地に本土と同じように安保条約の事前協議制を適用する、「核抜き、本土並み」であった。しかし、それは、アメリカにとっては容易に受け入れられるものではなく、日本政府との間で激しい駆け引きが繰り返されることになる。

先に見たように、核兵器の持ち込みについては、「寄港」や「飛来」は事前協議の対象にならないという1960年安保改定時の密約がすでに存在していたが、アメリカは沖縄では「貯蔵」を含めた再持ち込みの権利を得ようとした。もちろん、日本政府がそれに公然と応じられるはずはない。その結果が、秘密の合意という形をとることになったのである。

この密約については、佐藤首相の密使としてキッシンジャー大統領補佐官との交渉にあたった若泉敬氏が1994年に刊行した著書で、次のような秘密合意議事録案の存在を暴露していた。

米合衆国大統領

われわれの共同声明に述べてあるごとく、沖縄の施政権が実際に日本国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が米国政府の意図である。そして、それ以後においては、この共同声明に述べてあるごとく、米日間の相互協力及び安全保障条約、並びにこれに関連する諸取り決めが、沖縄に適用されることになる。

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、きわめて重大な緊急事態が生じた際には、米国政府は、日本国政府と事前協議を行なった上で、核兵器を沖縄に再び持ち込むこと、及び沖縄を通過する権利が認められることを必要とするであろう。さらに、米国政府は、沖縄に現存する核兵器の貯蔵地、すなわち、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ことを必要とする。

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が生じた際における米国政府の必要を理解して、かかる事前協議が行なわれた場合には、遅滞なくそれらの必要をみたすであろう。

⁹ 前掲、「有識者委員会報告書」、53～54頁。

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大の注意をもって、極秘裏に取り扱うべきものとする、ということに合意した。¹⁰

議事録にあるように、合意文書原本は大統領と首相がそれぞれの官邸で厳重に保管することになっていたが、日本政府は研究者やマスコミからの文書開示請求に対し「文書の不存在」を理由に請求に応じず、密約の存在そのものを否定してきていた。若泉氏の著書で紹介されたものは案文であり、他の文書と違って原本はアメリカでも解禁されておらず、長年その真正性が不明だった。¹¹しかし、2009年12月、佐藤首相の遺族のもとから両首脳の署名入りの原本が発見された。¹²

ちなみに、有識者委員会では、この合意議事録について、①その内容が公表された佐藤・ニクソン共同声明を実質的に超えるものではないこと、②佐藤首相が私蔵していて政府内で正式に引き継がれていなかったこと、を理由に密約とは認定していない。¹³

2-2. 財政補償に関する密約

沖縄返還交渉が本格化した1969年、アメリカはベトナム戦争の出資にあえいでおり、沖縄返還にかかる一切の経費は日本側が負担すべきだと主張していた。一方、日本政府にとっても、「沖縄をカネで買い戻した」という印象をもたれないようにする必要があった。交渉は難航したが、最終的には日本政府が3億2千万ドル支払うことで決着がつき、沖縄返還協定書として国民に公表された。しかし、実際には、それ以上の負担を日本側が背負うことが秘密裏に合意されていたのである。

それは当時、外務省の秘密公電を入手した毎日新聞の西山太吉記者によってスクープされ、国会でも問題になった。やがて外務省を原告とする訴訟へと発展し、「外務省機密漏洩事件」として司法の場で争われることになった。しかし、訴訟では機密漏洩の責任のみが争われ、密約の存否について問いただされることはなかった。そして、30年の歳月を経た1998年、琉球大学の我部政明教授がアメリカの国立公文書館で密約文書を発見し、この問題は再び世に出ることになった。

解禁されたアメリカ側の公文書には、次のような密約があったことが記されている。

- ① 米軍が自発的に払うとされている軍用地の原状回復費400万ドルの肩代わり
- ② 短波放送局ヴォイス・オブ・アメリカ (VOA) の国外移転費1600万ドルの負担
- ③ 返還協定3億2千万ドルとは別に、基地移転費などとして物品や役務での約2億ドル相当の負担

それぞれの密約の概要は次のようなものである。

表向きはアメリカが「自発的に支払う」とされていた①の軍用地原状回復費400万ドルについては、当時の外務省アメリカ局長吉野文六と國務省日本課長のリチャード・スナイダーとの間に次のような署名入り「討論の要旨」が存在する。

¹⁰ 1969年11月21日発表のニクソン大統領と佐藤首相の共同声明に関する合意議事録。若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』（文藝春秋、1994年）、417～418頁。

¹¹ 合意議事録の存否については、朝日新聞が米国政府に対して行った情報開示請求に対して、米国国家安全保障局が保有を認める回答をしている。1999年1月11日付『朝日新聞』朝刊「沖縄返還時の核密約関連文書を保管、米安全保障局が回答」。

¹² 12月23日付『朝日新聞』「核密約文書が現存 佐藤元首相宅に保管」、同『読売新聞』「『核密約』佐藤元首相邸に文書」ほか。

¹³ 前掲、「有識者委員会報告書」、79頁。

スナイダー：私は、(沖縄返還協定) 第4条第3項に基づき支払われる(土地の原状回復費用にあてる) 自発的支払に関するこれまでの議論を参照し、最終的な金額は未だ不明であるが、現在の我々の理解では、金額はおよそ400万ドルとなるであろうことに留意する。合衆国政府は、第4条第3項に従って、本国政府による負担額を決定する。

吉野：あなたの発言に留意する。貴国の支払の最終的な支払額は未だ不明であるが、日本国政府は、自発的支払を行なう信託基金設立のために、第7条に基づき支出する3億2000万ドルのうち400万ドルを確保しておくことを予定している。

スナイダー：あなたの発言に留意する。¹⁴

②のVOA移転費1,600万ドルについては、同じく吉野文六とリチャード・スナイダーがイニシャルで署名した次のような秘密合意文書が存在する。

VOA施設と同等の代替放送局として両国政府間で合意することになっているVOA施設を日本国外に建設する実費を1600万ドルから控除した額は、予算規定の施設改善移転費6500万ドルから差し引くものとする。¹⁵

③の基地移転費については、大蔵省の柏木雄介財務官と米財務省のアンソニー・J・ジューリック財務官との間で次のような覚書が交わされ、それぞれイニシャルで署名している。そこには、返還に伴う米軍施設移転費用など計2億ドル相当を日本側が物品や役務で支払うことなどが記されている。

軍の移転費、およびその他の返還に関連する費用——2億ドル。(日本国政府は、2億ドル相当を、合意した財貨およびサービスで準備するものとし、本合意書において特に決定していない限り、軍の移転費用および返還に起因するあらゆる合衆国予算を賄う目的で、返還の発効日から5年以内に、そのすべてを引き渡す。…中略…) ¹⁶

これら一連の財政密約文書については、アメリカでの文書公開後に日本でも研究者やマスコミにより政府に対する文書開示請求が行われた。しかし、他の密約同様、政府は長い間、「文書の不存在」を理由に請求に応じてこなかった。今回、有識者委員会では特に①の原状回復費の密約についての検証がなされたが、肩代わりを確約する文書は日本側では作成されず、外務省による内部調査でも発見されなかったとしている。しかし一方で、同委員会はその他の外務省保有文書から、当時の日本政府は400万ドルを肩代わりすることには了解していて、「広義の密約」はあったと認定した。

¹⁴ 1971年6月12日付「沖縄返還協定第4条第3項についての議論の要約」(Summary of Discussion of Article IV, Para 3)。Folder: “Questions/Answers Index: Senate Hearings on Okinawa Reversion” オフラハーティ文書(当館資料コード: U90007159B)。

¹⁵ 1971年6月11日付「メモ」(Memo)。同上。

¹⁶ 1969年12月2日付「メモ」(Memo)。Folder: “Reversion Coordination Group (Nov 1969 - Jan 1970),” Administrative Office, USCAR 文書(当館資料コード: 0000000793)。返還協定では日本側の支払総額は3億2,000万ドルとなっているが、米解禁文書から、実際には基地移転費用などに2億ドル、通貨交換後の1億ドルの預金を含む総額6億ドル余りの取り決め案が成立していたとされる。我部政明『沖縄返還とは何だったのか』(NHKブックス、2000年)、189～190頁参照。

3. 沖縄県公文書館収蔵密約関連文書

ここで、これまで紹介してきた4つの密約の当館における収蔵状況をまとめておく。

表2をご覧ください。分かるように、沖縄返還交渉時の財政密約を除いてはいわゆる密約文書そのものは収蔵していない。これは、通常の閲覧ルートではこれらの文書を収集することができなかったことによる。¹⁷

表2：アメリカで解禁された4密約関連文書

文書日付	文 書 名	資料コード	出 所
1960年1月6日	核兵器持ち込みに関する「討論記録」	未収蔵 (U90007059B)*	国家安全保障文書館による文書開示請求により公開。(写しがオフラハーティ文書に収録されている。)*
1960年6月23日	安全保障協議委員会 (SCC) 第1回 会合の議事録	未収蔵	春名幹男氏がフォード大統領図書館で確認。
1969年11月21日	ニクソン大統領と佐藤首相の共同声 明に関する合意議事録	未収蔵	2009年、佐藤首相の遺族が保管していることが判明。 案文が若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』に掲載されている。
1969年12月2日	財政補償に関する柏木・ジュリック 覚書	0000000793	USCAR 文書
1971年6月11日	VOA の国外移転費に関する覚書	U90007159B	オフラハーティ文書
1971年6月12日	第4条第3段落に関する討論の要旨	U90007159B	オフラハーティ文書

密約文書そのものは収蔵していなくても、当館には「オフラハーティ文書」¹⁸、「USCAR 文書」¹⁹、大統領文書群、国務省文書群など、密約が結ばれた経緯や交渉過程が分かる文書群を多く収蔵している。ここでは、そのうちのいくつかを紹介しておきたい。これらは、密約の〈周辺資料〉または〈状況証拠〉として貴重な文書である。

① 1960年6月11日付 NSC6008/1 「米国の対日政策」²⁰

アイゼンハワー大統領文書の「ホワイト・ハウス・セントラル・ファイル」「アン・ウィットマン・ファイル」「ホワイト・ハウス・オフィス・ファイル」などには、対日政策文書のほか、1960年安保改定、海外基地再編に関する報告書、沖縄返還、国家安全保障会議議事録などが含まれている。NSC6008/1は、国家安全保障会議による対日政策文書である。この中で現行の事前協議について触れられており、朝鮮半島有事の際には、事前協議を行わずに在日米軍基地から直接出撃できるとしている。密約の存在を暗示する〈状況証拠〉の一つだが、当館収蔵の文書では当該箇所は非開示情報となっている。²¹

¹⁷ これらの密約関連文書のほとんどがアメリカの国立公文書館でも長らく非開示になっていた。非開示文書については、文書開示請求を行う必要があるが、当館ではこれらの文書に対する開示請求は特に行っていない。文書開示請求に関しては、拙著『研究者のためのアメリカ国立公文書館徹底ガイド』（凱風社、2008年）、64～65頁を参照のこと。

¹⁸ 陸軍参謀文書群中の「米国陸軍軍史編纂所文書」(The United States Army Center of Military History) シリーズの一部で、「琉球列島の民政の歴史」(History of Civil Administration of the Ryukyu Islands) の編纂を担当したエドワード・オフラハーティ (Edward O'Flaherty) の名をとって一般に「オフラハーティ文書」と呼ばれている。

¹⁹ 琉球列島米国民政府 (United States Civil Administration of the Ryukyu Islands) の頭文字をとって一般に「USCAR 文書」と呼ばれている。

²⁰ Folder: "NSC 6008/1—Japan," Office of the Special Assistant for National Security, NSC Series, Policy Paper. アイゼンハワー大統領文書 (当館資料コード: 0000073488)。

²¹ 詳しくは、我部、前掲書、39～40頁を参照。

② 日付不明 [1966年9月～12月] 「V 日本と琉球諸島における合衆国の基地権の比較」(Comparison of U.S. Base Rights in Japan and the Ryukyu Islands)²²

1966年9月から12月にかけて国務省と国防総省国際安全保障担当が共同で作成し、1966年末に米政府の省庁間高官会議(SIG)に提出された報告書「沖縄基地研究」の一部と見られている。

この中に4密約の一つである、1960年1月の「討論記録」の写しが含まれている。また、アメリカがこの秘密取り決めに必要としたそもそもの事情や、取り決めにいたる交渉の経過、取り決め後の日米交渉の経過などが、歴史を追って詳細に叙述されている。

③ 1969年4月28日付「国家安全保障研究メモランダム第5号」(National Security Study Memorandum No. 5 = NSSM-5)の研究報告書「米国の対日政策」²³

国家安全保障会議による1969年1月21日付NSSM-5の指示に従ってまとめられた日米安保継続と沖縄返還に関する研究報告書。この中で沖縄返還については、そのタイミング、返還後の基地権、通常兵器による基地の自由使用、日本の防衛努力の4点が議論されている。

④ 1969年5月28日付「国家安全保障決定メモランダム第13号」(National Security Decision Memorandum No. 13 = NSDM-13)²⁴

上記1969年4月のNSSM-5の研究報告書を踏まえて大統領が決定した今後取るべき対日交渉のコースが描かれている。沖縄返還交渉の戦略として次の4点を挙げている。

1. 1969年中までに米軍の基地使用権と交渉案件の細部に関して合意できれば、1972年返還に合意する。
2. 韓国、台湾、ベトナムに関して、通常兵器による最大限の基地自由使用を求める。
3. 沖縄の核兵器を維持する方向で交渉するが、緊急時の核兵器の再貯蔵と通過の権利が得られれば、撤去に同意する。
4. 沖縄に関する日本の他のコミットメントを追求する。

つまり、日本における米軍の行動の自由が最大限に確保されることを条件に、米国は沖縄返還に合意する、また、交渉の最終段階において、緊急時の核貯蔵と通過権を保持できれば、核兵器を沖縄から撤去してもよいとして、交渉上の駆け引きの最大化を狙っていた。結果として、前者の基地の自由使用は共同声明と同日に行われた佐藤首相による「一方的な声明」、後者の核の再持ち込みの密約は、秘密合意議事録という形で結実することになった。

⑤ 1969年7月3日付「沖縄返還交渉戦略文書」(Strategy Paper on Okinawa Negotiation)²⁵

上記1969年5月のNSDM-13において明確にされた沖縄返還交渉に関する米側戦略を整理した文書。この中で、アメリカの交渉戦略は、核兵器と通常兵器に関する権利、そして財政や防衛義務などについての日本のコミットメントを引き出すことの2点に絞られていることが分か

²² Folder: "Status of Forces Agreements: Military Facilities and MPCs (Japan)". オブラハーティ文書(当館資料コード: U90007059B)。

²³ Folder: "NSC Meeting, 30 Apr 1969," Box 4, Entry 5000 (A1): Executive Secretariat, NSC Meeting Files, 1969-70, RG59(2010年度中に当館公開予定)。

²⁴ Folder: "Intelligence Memo #1: Ryukyus - Financial and Aid Aspects of Reversion Planning, 1969." オブラハーティ文書(当館資料コード: U90007004B)。

²⁵ Ibid.

る。ここでも、交渉の最終段階にまで核兵器撤去の決定を延ばすことで日本から最大限の譲歩を勝ち取る必要性に言及している。

⑥ [1969年10月30日付] 陸軍参謀本部覚書「共同声明及び一方的声明に関する交渉の詳細」
(Further Details about Negotiations on Joint Communiqué and GOJ Unilateral Statement)²⁶

この中に、現行の安保条約の下では、朝鮮半島有事における在日米軍基地からの出撃には事前協議を必要としないという記述があり、密約の存在を暗示する〈状況証拠〉の一つ。

⑦ 1972年5月付「国家安全保障会議メモ」²⁷

国家安全保障会議が、1972年6月のキッシンジャー大統領補佐官の訪日に備えて作成した内部文書。土地の原状回復費について、米政府が支払うべき補償費400万ドルは日本が肩代わりし、この金額は対米補償費3億1,600万ドルに追加されると明記されている。さらに、日本政府は密約の存在を一切否定し、米国側にも同様の対応を求めているが、米政府としては、議会やマスコミの追及があれば密約の存在を認めるつもりであることが記されている。密約の存在を暗示する〈状況証拠〉の一つ。

⑧ 1972年7月付「沖縄返還：省庁間調整に関するケース・スタディ」(The Reversion of Okinawa: A Case Study in Interagency Coordination)²⁸

米国政府内の政策決定に関する省庁間調整の事例研究で、沖縄返還交渉の経緯を記したものの。NSSM-5、NSDM-13など、上で紹介した当館収蔵文書のほか返還前の在沖米軍基地の機能を説明した“*Our Ryukyus Bases*”など米国政府内で作成された主要文書の内容や背景だけでなく、重要な政府間交渉などが取り上げられており、アメリカ側の視点ではあるが、返還交渉の経緯が分かる基本書と言える。

おわりに

「戦後の日米関係のことを研究しようと思えば、アメリカの公文書館へ行かなければならない」とよく言われる。それは、戦後日米外交に関する重要文書が、アメリカ側から公開されるケースが多いからである。ここで取り上げた4つの密約にしても、これまでアメリカで密約文書そのものやその存在を示す状況証拠が多数見つかっても、もう一方の当事者である日本政府は関係文書の開示請求に応じてこなかったため、真相に迫ることができなかった。今回、政権が代わったことで政府内調査が行われることになり、表3にあるように、対象となった4つの密約のうち3つまでに関係資料の存在が明らかになった。それ以前の政府の対応を考えると、それ自体、大きな進歩だったと言える。しかし、課題も残した。

²⁶ Ibid.

²⁷ Folder: “Henry A Kissinger's Trip to Japan, June 1972,” National Security Council Files, HAK Office Files, HAK Trip Files. ニクソン大統領文書(当館資料コード0000074401)。

²⁸ Colm, Peter W., et al., “The Reversion of Okinawa: A Case Study in Interagency Coordination (U),” July 1972 (Institute for Defense Analyses). (当館資料コード：0000025921)

表3：有識者委員会による4密約の認定結果

密 約	外 務 省	有識者委員会の認定
核持ち込み	日米の認識に不一致	広義の密約
朝鮮有事	「朝鮮議事録」の写しが存在	狭義の密約
沖縄核再持ち込み	「合意議事録」は外務省内には存在せず	密約とは言えない
原状回復費肩代わり	日米で交渉したが文書は作成しないと結論	広義の密約

例えば、沖縄返還後の核兵器の再持ち込みに関する密約については、昨年12月、佐藤首相の自宅から佐藤首相とニクソン大統領の署名入りの文書が見つかった。ところが、文書が外務省内で引き継がれていなかったこと、またその内容が日本政府のコミットメントを表明した佐藤・ニクソン共同声明を実質的に超えるものではないとの理由で、有識者委員会は密約とは言えないと結論づけた。しかし、若泉氏の著書や解禁されている一連の米側公文書からは、共同声明では不十分だという判断が働いたために合意議事録の作成を要した背景が類推できる。また、文書が外務省内で引き継がれなかったことについては、合意議事録の中にも「米合衆国大統領と日本国総理大臣との間でのみ最大の注意をもって、極秘裏に取り扱うべきものとする」と明記されている通り、そもそもこの合意は大統領と総理大臣以外には引き継がないことを前提にしたものであった。有識者委員会としては、首相による〈公文書の持ち出し〉を問題にし、署名入り合意文書が現に存在したことの意味をより深く検証することもできたのではないだろうか。

また、財政補償に関する密約については、外務省が保有する文書に記された交渉の経緯から、肩代わりの密約はあったと認定されたものの、アメリカでは見つかった署名入りの合意文書は日本政府内では見つからなかったとされる。合意文書がなぜ存在しないのか。有識者委員会は、米国政府の議会対策用に担当者レベルで米国側でのみ作成したもので、日本政府では文書化されなかったと結論づけている。本当にそうなのだろうか。実は、当該文書が存在しないことについては、今回の外務省の調査が始まる以前から外務省を被告とした情報公開訴訟が争われていて、恣意的な隠蔽や廃棄がないかどうか争点となっている。そのような係争中の裁判がある中で行われた今回の外務省による内部調査は、いわば〈被告によって原告に有利になり得る「証拠」を探す〉という妙な状況となったのである。「文書不存在」と結論づけられても、国民は簡単には納得できまい。

このような公文書の持ち出しや恣意的な廃棄・隠蔽が疑われる状況というのは、民主主義社会そのもののあり方に関わる深刻な問題である。いろいろな課題が残った中、有識者委員会が外務省の文書管理のあり方を厳しく批判し、公開のあり方の提言を行ったことは大きい。²⁸

それにしても、密約が結ばれてからその解明の着手までなぜ50年もかかったのか。もし政権交代がなければ、この問題は永遠に闇の彼方に葬られていた可能性もある。我々が日米安保改定の節目に日米交渉の舞台裏に目を向けることの真の意義は、密約の是非を問うことよりは、わが国における民主主義のあり方を問うことにあるのではないかと思う。

²⁹ 前掲、「有識者委員会報告書」〈補章 外交文書の管理と公開について〉を参照。

<主な参考文献>

我部政明 『沖縄返還とは何だったのか』 NHK ブックス、2000年

河野康子 『沖縄返還交渉をめぐる政治と外交』 東京大学出版会、1994年

中馬清福 『密約外交』 文藝春秋、2002年

仲本和彦 「米国の沖縄統治に関する米国政府公文書の紹介」 『沖縄県公文書館研究紀要』 第3号、沖縄県公文書館、2001年

新原昭治、浅見善吉 『アメリカ核戦略と日本』 新日本出版社、1979年

新原昭治編訳 『米政府安保外交秘密文書 資料・解説』 新日本出版社、1990年

不破哲三 『日米核密約』 新日本出版社、2000年

福井治弘 「沖縄返還交渉——日本政府における決定過程」 『国際政治』 52号、日本国際政治学界編、有斐閣、1975年

宮里政玄 『日米関係と沖縄』 岩波書店、2000年

若泉敬 『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』 文藝春秋、1994年