

安保改定における「相互性の確保」と「抑止力の維持」

千々和 泰明

はじめに

旧日米安全保障条約の締結交渉に携わった元外務省条約局長の西村熊雄は、「鯁節を進呈するとき、裸でおとどけするのは礼を失する。安保条約は、いわば、裸の鯁節の進呈である。日本人は裸の鯁節をとどけられて眉をひそめた格好であった。新条約は桐箱におさめ、奉書で包み、水引をかけ、のしまでつけた鯁節と思えばよろしい」と述べている¹。西村が言う「桐箱」、「奉書」、「水引」、「のし」とは、1960年の新安保条約の改定点である「米国の日本防衛義務の明確化」、「安保条約と国連との関係の明確化」、「事前協議制度の導入」、「条約期限の設定」、「内乱条項の削除」を指している。

しかしそのことは新旧どちらの安保条約も、中身が「鯁節」、すなわち米国が日本を守る代わりに日本が米国に基地を提供し、米国はその基地を極東の平和と安定のために使用できる取極であることには変わらないということの意味している。このような条約の基本的構造を持続させたまま、いかに日米間の相互性（対等な主権国家同士の条約という体裁を整える）を確保するか、いかに当時米軍に保障されていた抑止力を維持するか、ということが安保改定の最大のポイントであった。

本稿では安保改定50周年にあたり、改めて安保改定の実態とその歴史的な位置づけを、「相互性の確保」と「抑止力の維持」という視点から考察する²。また2010年3月に公表された「いわゆる『密約』問題に関する有識者委員会」の報告書に基づいて、「相互性の確保」と「抑止力の維持」のジレンマについて検討する。

1. 安保改定前史

(1) 日米安保に対する米国の認識

そもそも米国は日米安保にどのような意義を見出していたのであろうか。1954年

1 西村熊雄『サンフランシスコ平和条約・日米安保条約』（中公文庫、1999年）143頁。

2 安保改定に関する代表的な先行研究として、坂元一哉『日米同盟の絆—安保条約と相互性の模索』（有斐閣、2000年）；原彬久『戦後日本と国際政治—安保改定の政治力学』（中央公論社、1988年）；原彬久『日米関係の構図—安保改定を検証する』（日本放送出版協会、1991年）などがある。

10月13日、極東軍は日本の戦略的重要性について次のようにまとめている³。

- ・ 日本列島は、極東の共産勢力に対して軍事作戦を行う海空軍基地複合体の中で最大のものである（したがって、敵の奇襲攻撃にさらされ脆弱であるのも当然である）
- ・ もし日本に基地を持たないならば、米国の報復力はより劣等な基地に集中することになる。太平洋地域では日本だけが広範な補給施設を持っている（もし米軍が使わなければ、共産側が奪って使うであろう）
- ・ 効果的な反撃のために必要な前進基地システムを捨てて西半球に徐々に後退した場合、ソ連がそのシステムの破壊のために使うはずであった大量破壊兵器を使わずに取っておくことを許し、かつ、ソ連の前進基地システムを米国の方へ地理的に進めることになる

また、北東アジアにおける米軍の役割に関する米国の認識は、1957年6月13日に統合参謀本部が作成した文書から窺い知ることができる⁴。統合参謀本部によると、1953年以来、米軍は特定の危機に備えるのではなく、抑止力を高め、ソ連に侵略のリスクを理解させることに重点を置いてきた。そのためには報復打撃力を地理的に多角化しなければならない。これを北東アジアに当てはめ、全面戦争および全面戦争に至らない軍事衝突の抑止を想定すると、そこでは日本が役割を果たすことができる。しかし、全面戦争に至らない軍事衝突を速やかに、成功裏に終わらせることについては、日本には米軍を支援する能力がない。全面戦争の初期任務を成功裏に達成するという目的の遂行に至っては、日本はほとんど助けにならない。ゆえに、前方展開を保証する在日米軍の権利を保持することが不可欠となるというのが、統合参謀本部の結論であった。

(2) 重光＝ダレス会談

一方、日本側は不平等感のある安保条約に対し、不満を隠し切れなかった。1955年8月末、訪米した重光葵外相はジョン・フォスター・ダレス国務長官と会談に臨み、米側に安保改定を提起した。重光にとって、ミズーリ号艦上で降伏文書に調印するという屈辱から数えて丁度10年目の夏であった。

この会談で重光が安保改定を提起し、ダレスによって素気なく断られたことはよく知られている。会談記録が語る重光＝ダレス会談の山場は、有名な次のやり取り

3 Central File, 611.94/10-1352, Record Group 59, National Archives II (College Park, Maryland) [hereafter RG 59, NA II].

4 U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1955-1957*, vol. 23 [hereafter *FRUS, 1955-1957*] (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1991), pp. 349-351.

である。

「ダレス長官はとくに、グアムが攻撃されたら日本は米国の防衛にかけつけることができるかと尋ねた。重光外相は、日本はそうすることができるであろう、〔中略〕と答えた。〔中略〕ダレス長官は、重光外相の日本国憲法の解釈はわからないと述べ〔た〕」⁵

この記録を目にした誰もが抱く素朴な疑問がある。それは、なぜダレスはグアムという具体的な地名を挙げたのか、という疑問である。もちろん、ダレスが言いたかったのは米国が攻撃されたときに日本は米国防衛のために自衛隊を派遣できるのかということであり、たまたま日本に近いグアムをその例として挙げただけのことであって、例としてはニューヨークでもワシントンでもよかったのだ、という解釈が自然なように思われるが、そうではない。実はこの時重光は、漠然と安保改定を提起したのではなく、「西太平洋」という条約区域（条約における共同防衛区域）を指定した、具体的な相互防衛条約を提案していた。重光が「西太平洋」という具体的な条約区域名を挙げたことから、それならばグアムはどうなのか、というダレスの発言が続くわけである。つまりなぜダレスはグアムという地名を挙げたのかという素朴な疑問を追いかけると、この時重光が米側に具体的な安保改定構想を提議したことが分かる⁶。

しかしそうすると、今度は別の疑問がわいてくる。それまで米国は日本に防衛力増強を要求し、冷戦という国際環境の中で少しでも多くの安全保障上の責任を引き受けるように促してきた。ではなぜダレスは、安全保障上の責任を具体的な構想によって引き受けようとする重光の申し出を拒否したのか。その理由は、重光案の内容そのものにあった。実はこの時重光は自らの構想で「西太平洋」という条約区域を設定しただけでなく、12年以内の米陸海空軍の日本からの撤退と、在日米軍および基地の使用を相互防衛に限定する、つまり「極東条項」の撤廃を求めたのである。いかに重光の提議が、日本がより多くの安全保障上の責任を具体的な構想によって引き受けようとするものであったとしても、それは米国の極東軍事戦略そのものに重大な変更を強いることに繋がる構想であった⁷。つまり「鯉節」を別の何かに変えるという話になる。それは米国に受け入れられるものではなかった。

ただし、重光＝ダレス会談は安保改定前史の単なるエピソードではない。同会談は日米両国に安保改定をめぐる重要な教訓を与えたからである。まず重光＝ダレス会談は、重光に随行した民主党幹事長・岸信介に、安保改定は限定的でなければな

5 Ibid, p. 102.

6 坂元『日米同盟の絆』149頁。

7 同上、162頁。

らない、言い換えるなら、「鯉節」は「鯉節」のままでなければならないという教訓を与えた。一方、重光案は米側に、安保条約に対する日本側の不満の強さと、その不満が米国の極東軍事戦略に変更を強いる構想に発展しうることを示すことになった。

2. 安保改定の決定過程

(1) 岸内閣成立とマッカーサー二世駐日大使着任

1957年2月25日、岸内閣が発足する。奇しくも同日、ダグラス・マッカーサー二世駐日大使が着任した。岸とマッカーサーの両者こそ、安保改定のキーパーソンである。総理大臣就任から間もない岸は、やはり着任したばかりのマッカーサーと会談し、安保条約の「改善」によって日本世論を味方につけ、選挙に勝利し、憲法を改正して、日本が一層の防衛上の役割を果たせるようにしたいと説明した⁸。一方大使は、日本側が条約に対して持つ不平等感が日米安保を揺るがすと判断し、強力な政治指導者である岸を相手に安保改定に臨むことを決意する。

5月25日、マッカーサーはダレスに宛てた書簡の中で「本使はあえて、長官によって始められた大きな業績を完成させ、日本との間で、暫定的な条約を近い将来結びうる恒久的な条約に代えるような新しい安全保障取極を策定する期が熟したと申し上げる」と記し、安保条約の変更、しかも形態としては補助的取極による事実上の改定ではなく、現行条約に代わる相互条約締結という方針を打ち出した⁹。またマッカーサーは、米国の日本防衛義務に対する日本の貢献は米国防衛義務ではなく基地提供義務で足り、それによって条約の相互性は保たれるとして、翌1958年2月18日にダレスに宛てた書簡の中で次のように述べている。

「おそらく問題の核心は条約区域の定義になるでしょう。過去に我々の中には、条約が真に相互的であるために、日本は米本土あるいは他の太平洋の米国防領が攻撃された場合に来援することに同意しなければならないと示唆する者もいました。現在の日本国憲法に関する日本側の憲法解釈、日本国内の政治的現実を考慮すれば、そのような条件は相互安保条約の締結を妨げるでしょう。もし我々が日本をパートナーとして持ち、我々にとって非常に重要な日本の軍事、兵站基地のいくつかを使い続けることができるならば、かなり限定された範囲を除いて、日本が来援にコミットすることは不可欠ではありません」¹⁰

ここで現れたマッカーサーの論理、すなわち相互性の再定義は、来る新条約の核

8 FRUS, 1955-1957, p. 328.

9 Central File, 794.00/5-2557, RG 59, NA II.

10 FRUS, 1958-1960, Vol. 18 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1994), p. 8.

心を形成するものであった。

(2) 日本における対米感情の変化

マッカーサーの危機感の背景には、当時の日本の国内政治状況があった。まず、1956年の日本の経済状況の好転、日ソ国交回復、日本の国連加盟によって、日本の対米依存の度合いが相対的に減少した。また1956年の沖縄の「島ぐるみ闘争」、1957年のジラード事件によって、日本における反米感情が高まっていく。さらに1957年にソ連が人工衛星「スプートニク」打ち上げに成功し、翌年には第二次台湾海峡危機が発生したことで、日本において核戦争の恐怖が高まる。こうした日本における対米感情の変化は、米政府に対日政策の再検討作業を促すことになる。

(3) 米政府内における対日政策の再検討

こうした情勢変化を受けて、米政府内で対日政策の再検討作業が進められる。特に米政府が危惧したのは、日本中立化の可能性であった。1957年6月18日、国務省は日本中立化の可能性に関して次のような認識をまとめた。

「米国は、中国が極東における国際共産主義を代表していること、そして国際共産主義が断固としてイデオロギー拡張に乗り出し、台湾の吸収と日本の中立化をはかって武力あるいは転覆によってアジアを支配しようとしていると考える。米国は、中国のパートナーであるソ連もまた同様の政策を支持し、みずからも世界制覇を狙っており、日本の中立化がその重要な中間的ステップになるものと考え」¹¹

つまり米側が危惧していたのは、共産圏による対日武力侵攻というより、共産主義イデオロギーの浸透による日本中立化であり、日本における対米感情の変化はこうした観点からも無視できるものではなかった。

ただし、だからといって米政府が直ちに安保改定に舵を切ったわけではない。実は米側が検討していたのは、沖縄部分返還を通じた対日関係の再調整であった。しかし技術的な問題から沖縄部分返還構想が後退していくにつれ、米政府内においてマッカーサーの安保改定構想が説得力を高めていくことになるのである¹²。

(4) マッカーサー二世のイニシアティブと岸の決断

1958年5月、岸はマッカーサーに安保改定交渉を打診した。この時点では新条約を締結するのか、補助的取極による事実上の改定を図るのかは未定であった。新条

11 U.S. Policy in the Far East, Conference File 889A, Kishi Visit, June 1957, Position Paper, Lot 62, D181, RG 59, NA II.

12 *FRUS, 1958-1960*, pp. 21-22, 37.

約の締結が実現したのは、同年7月30日にマッカーサーが藤山愛一郎外相に新条約による安保改定に応じる意向を示唆したからである。日本側の記録によれば大使はその席で「日本が条約上海外派兵しなくともよいという形で相互防衛援助条約が可能であるとした場合日本側は新条約を考慮されるお気持ちはあるであろうか」と水を向け、「勿論自分の方から今迄申している様なことを提案すべき筋合でもない」が「若し日本側が希望されるなら自分は努力する用意があるという次第である」と述べて、新たな相互条約締結の可能性をさりげなく伝えた¹³。これを受けて岸は8月25日、新条約の締結による安保改定を決断した。新条約の締結による安保改定は、マッカーサーのイニシアティブと、それを受けた岸の決断によるものと見ることができよう。坂元一哉は「それまで岸は条約改定に慎重であったから、もしマッカーサーの示唆——日本国憲法に矛盾しない相互条約の締結も可能という——がなかったならば、岸がこの時点でそれを求めたとは考えにくい」と論じている¹⁴（また米側のイニシアティブによるというのは、10月4日からの安保改定交渉で日本側が草案を提出することができなかったことにも現れている）。

その後交渉は警察官職務執行法改正問題で政局が混乱したため同年12月から1959年4月の間中断することになる（この間、河野一郎、池田勇人、三木武夫ら自民党反主流派からの圧力で、日本側は行政協定改定を提起することとなった）。交渉再開後、同年6月には新条約に調印できる段階となるが、ヴェトナム賠償協定批准審議のために調印は先延ばしとなり、1960年1月19日に調印、そして同年6月23日に新安保条約が発効した。

この間の日米交渉の核心は、どのように条約区域を設定すれば相互条約の体裁がとれるのか、またどうすれば相互性の担保となる事前協議制度の下で米軍の抑止力が維持できるのかということであった。

13 外務省「7月30日 藤山大臣在京米大使会谈録抜萃」（昭和33年7月30日）、外務省外交記録「安保改定交渉」（01-368）、外務省外交史料館。この会谈については日米の記録が若干の食い違いを見せている。会谈内容について米大使館が国務省に宛てた公電では、藤山の方から日本が「日本区域」以外に派兵しないような相互安保条約を結ぶという考え方もあると説明し、マッカーサーが案として可能であるという態度を示したとなっている。一方、会谈に同席した東郷文彦外務省アメリカ局安全保障課長の回想によると、外務省の記録と同様、マッカーサーが「日本憲法と両立する相互援助型の条約」に言及し、もし日本政府がそれを希望するなら自分はその実現に努力すると述べたとされている。FRUS, 1958-1960, pp. 43-45. 東郷文彦『日米外交30年—安保・沖繩とその後』（世界の動き社、1982年）62頁。会谈内容をより正確に伝えているのは日本側資料ではないかと筆者は推測する。米大使館は自分たちが独断専行しているような印象をワシントンに与えることを懸念したのではなかろうか。

14 坂元『日米同盟の絆』206頁。またマッカーサーのイニシアティブの背景には、1957年7月の極東軍司令部のソウル移転、在日米軍司令部の太平洋軍司令部への編入、同年8月の駐日米大使と在日米軍司令官の関係を定めた大統領覚書の改正によって、対日関係を扱う出先機関の権限が駐日大使の下に一元的に統合されたことが指摘できる。拙稿「権威をめぐる相克—駐日米国外大使と在日・在沖駐留米軍 1952-1972年」『国際安全保障』35巻3号（2007年12月）。

3. 条約区域

(1) 条約区域を「太平洋」とする米国側の提案

1958年2月18日にマッカーサーが作成した新条約案では、日米両国は「西太平洋において他方の行政的管理下にある領域又は地域」に対してなされた武力攻撃を、自らの平和と安全に対する危険と見なし、「憲法上の手続きに従って」行動することとされていた¹⁵。「西太平洋」を条約区域とするのであれば、1955年の重光案と変わらないことになる。ただし、マッカーサー案でいう「西太平洋」という文言には、重大な留保が付されていた。すなわちマッカーサー案の「西太平洋において他方の行政的管理下にある領域又は地域」とは、日本本土と、当時米国の施政権下にあった沖縄・小笠原に限るということである。つまり「西太平洋」という文言によって相互防衛条約の体裁をとりつつ、事実上の条約区域は日本本土、沖縄、小笠原に限定されるというのがマッカーサー案の趣旨であった。

しかしマッカーサー案は国務省に却下され、10月4日から始まる安保改定交渉で日本側に提示されたのはマッカーサー案に代わる国務省案であった。国務省案では、条約区域は「西太平洋」から「太平洋」における「双方の領土、施政権下にある地域」へと拡大された¹⁶。ただし、日本は「憲法上の手続きに従って」行動するのだから、条約区域がどこであれ、憲法上できないことはする必要がない、したがって事実上の条約区域ははるかに限定されるというのが国務省案である。マッカーサー案も国務省案も、「西太平洋」と「太平洋」という違いはあるものの、条約区域を広く設定し、相互防衛条約の体裁をとりながら、区域の定義なり他の条項の規定なりによって事実上の条約区域を狭めるという論理構造を持っていた。

しかし日本側は国務省案を拒絶した。国務省案では条約区域が日本と極東から著しく拡大することになり、国内政治的に受け入れが困難であること、また国務省案を認めることは集団的自衛権の行使に該当するというのがその理由である。最終的に新条約における条約区域は、「日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方」と表現されることになる。有事の際に米国は日本を守り、日本は在日米軍を守るとすることで、辛うじて相互条約の体裁を整えたのである。

(2) 条約区域に沖縄を含むのか

条約区域をめぐる日米交渉で焦点となったのは、米国の施政権下にある沖縄をこれに含むのかどうかという問題である。確かに沖縄が条約区域に含まれるとすると、

¹⁵ Central File, 794.5/2-1858, RG 59, NA II.

¹⁶ Decimal File, 794.5/10-558, RG 59, NA II.

日本は米国の施政権下にある領域を防衛する義務を負うことになり、「日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方」に比して相互性の度合いは高まる。また日本の国内世論も、沖縄が米国の施政権下にあるからといって、自衛隊による沖縄防衛に反対するとは考えにくい。

しかしここで問題となったのは、米国がアジア太平洋地域において締結している同盟条約が日米安保だけではない、ということである。米国は韓国との間で米韓相互防衛条約を、また当時は台湾との間で米華相互防衛条約を、フィリピンとの間で米比相互防衛条約を、オーストラリアとニュージーランドとの間でANZUS条約をそれぞれ締結している。そしてこれらの諸条約は日米安保とは異なり、「西太平洋」あるいは「太平洋」を条約区域とする相互防衛条約である。したがって、もし日米安保の条約区域に沖縄を含むとした場合、沖縄に対する武力攻撃が発生すれば、日米安保が発動されると同時に、米韓、米華、米比、ANZUSの各条約が発動される。そうすれば沖縄を連結点として、日米安保と米韓同盟、米華同盟、米比同盟、ANZUS同盟がリンクすることになる。すなわちアジア太平洋地域において事実上「NATO」的なものが出現し、日本もその構成国の一つとなってしまふ¹⁷。日本に受け入れられるはずがない。

また、米軍部も沖縄を条約区域に編入することによって、日本に沖縄返還の政治的レバレッジを与えかねないとしてこれに反対した¹⁸。筆者は、もし安保改定時に沖縄が条約区域に含まれていれば、1972年に沖縄が返還されることはなかったのではないかと考える。日米両国の相互防衛の基礎を沖縄に置いてしまうと、米国は沖縄を返還できなくなるだろう。もし返還に応じて、米国は沖縄に代わる相互防衛の基礎を要求し、日本は応じられないので、結局沖縄は帰ってこないからである。

(3) 極東条項

ここで「極東条項」について付言しておこう。1960年2月26日、衆議院日米安全保障条約等特別委員会における政府統一解釈で、「〔極東とは〕大体において、フィリピン以北並びに日本及びその周辺の地域であつて、韓国及び中華民国の支配下にある地域もこれに含まれている。〔中略〕米国がここに対処するため執ることのある行動の範囲は、〔中略〕必ずしも前記の区域に局限されるわけではない」との見解が示された。政府解釈でいう「極東」になぜ北朝鮮が含まれないのかという疑問は重要である。極東に北朝鮮が含まれないのは、極東とは在日米軍がその国際の平和と安定を守る地域のことであって、北朝鮮を守るために在日米軍が存在してい

17 坂元『日米同盟の絆』246頁。

18 Booth-MacArthur Correspondence, 322.3, Entry 2826, RG 84, NA II.

るわけではないからである¹⁹。つまり安保条約の極東とは、在日米軍の目的の地域的限界であって、使用の地域的限界を意味しているのではない。

4. 事前協議

(1) 「岸＝ハーター交換公文」と「藤山＝マッカーサー口頭了解」

安保改定の際に導入された事前協議制度は、やはり条約の相互性を確保するための措置であり、条約区域の問題と共に日米交渉の焦点であった。事前協議制度は、条約の付属文書である1960年1月19日の「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）に定められている²⁰。

「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」

では①「合衆国軍隊の日本国への配置における重要な変更」、②「同軍隊の装備における重要な変更」、③「日本国から行われる戦闘作戦行動〔中略〕のための基地としての日本国内の施設及び区域の使用」とは何か。その了解事項を定めるとされてきたのが、「藤山＝マッカーサー口頭了解」である。藤山＝マッカーサー口頭了解によれば、①は「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」、②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」、③については「わが国から行なわれる戦闘作戦行動（条約第5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」を指すという。

ところが、この口頭了解は「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」という奇妙な書き出しから始まる文書であり、日本政府がそのように了解していることは理解できるものの、それが米政府にとっても了解事項であるのかどうか判然としない。しかもこの口頭了解は安保改定から8年も経った1968年4月に外務省が作成したものである。そこで藤山＝マッカーサー口頭了解とは別に（藤山＝マッカーサー口頭了解はそれが本当に日米両政府間の了解事項であるのか不明）、事前協議に関する秘密の了解事項が日米両政府間に存在するのではないかという疑いが持たれてきた。これがいわゆる「密約」問題

19 坂元『日米同盟の絆』275頁。

20 なお1960年1月19日の「岸＝アイゼンハワー共同声明」では、事前協議について米国は「日本国政府の意思に反して行動する意図のないことを保証」した。

である。

かつて安保改定時の日米間の密約についてインタビューを受けた宮澤喜一元首相は、「知りません。これは、『知らない』という返事しかありえないですね」「外務省も知りません。これは『知らない』ということではなければならない」と答えている²¹。しかし実際には、宮澤は密約の存在を知っていたことが最近明らかになった²²。2009年9月、岡田克也外相の命令により外務省内に密約に関する調査チームが設置され、11月には北岡伸一東京大学教授を座長とする有識者委員会が発足した。有識者委員会は安保改定時のものについては、核兵器持ち込みに関する「密約」および朝鮮半島有事における戦闘作戦行動に関する「密約」について調査し²³、2010年3月9日に岡田外相に報告書を提出した。同報告書は前者については「広義の密約」、後者については「狭義の密約」に該当すると認定し、これまで一貫して密約の存在を否定してきた日本政府の説明が覆されることとなった。

(2) 核兵器の持ち込み

米国による日本国内への核兵器の持ち込み (introduction) は、岸＝ハーター交換公文でいう「同軍隊〔合衆国軍隊〕の装備における重要な変更」に該当するため、事前協議の対象となる。従来日本政府は、米核搭載艦船の日本への一時寄港 (transit) についても、「同軍隊の装備における重要な変更」に該当し、事前協議の対象になると説明してきた。しかし1974年のジーン・ラロック退役海軍少将の証言、1981年のエドウィン・ライシャワー元駐日大使の証言などで、実際には核搭載艦船の寄港や通過は事前協議の対象外とする密約が存在するのではないかとの疑いが持たれていた。特に1994年に刊行されたFRUS (米国外交文書集) や1999年にNSA (米国家安全保障公文書館) のロバート・ワンプラー博士が発見した文書などによって、安保改定時に岸＝ハーター交換公文の了解事項を定めた秘密の「討論の記録」が作成されたことや、その概要が知られるようになると、疑いはさらに強まった。今回の調査で公表されたのは、新安保条約調印に先立つ1960年1月6日に藤山とマッカーサーがイニシャル署名した「討議の記録」の英文の写しであり、有識者委員会はこれを「内容は実物と同じ」と判断した。

「討議の記録」の中で問題となるのは2項C、すなわち「事前協議は合衆国軍隊

21 外岡秀俊、本田優、三浦俊章『日米同盟半世紀—安保と密約』(朝日新聞社、2001年) 600頁。

22 「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) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/hokoku_yushiki.pdf> 2010年3月10日アクセス。

23 これ以外に調査対象となったのは、沖縄返還時の有事における核兵器持ち込みに関する「密約」、沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」である。

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続きに影響を与えとは解されない。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」という規定である。旧安保条約下では米艦船は核搭載の有無を明らかにしなくとも行政協定に基づく通告だけで日本の港に入港可能であったため、「討議の記録」2項Cによって米核搭載艦船の寄港・通過は事前協議の対象外と解釈できるということになる。

しかし報告書は上記の解釈について、安保改定時に日米間で明確な合意はなかったと判断した。その理由として、安保改定時の外務省アメリカ局安全保障課長・東郷文彦の1968年のメモに「日本側交渉当事者は、右了解〔『討議の記録』2項C〕は事前協議条項と地位協定第5条との関係に関するものと解し、『一時的立寄り』に関するものとは思っていなかったのが実情である」と記載されていることなどを挙げた。その上で報告書は、安保改定時に交渉当事者が問題を忘れていた可能性や錯誤が生じた可能性を退け、「討議の記録」の解釈について「意図的に明確化を回避した」と指摘している。特に米側が自らの解釈を日本側に明確に伝えた1963年の大平＝ライシャワー会談後は日米間で「暗黙の合意」が固まったとし、「広義の密約」にあたと結論づけている²⁴。

(3) 朝鮮半島有事における戦闘作戦行動

合衆国軍隊の「日本国から行われる戦闘作戦行動」は、やはり岸＝ハーター交換公文によって事前協議の対象となる。しかし、やはりNSAの文書やフォード大統領図書館で2008年に発見された文書などから、例外として朝鮮半島有事の際の在日米軍基地からの出撃は事前協議の対象外とする密約の存在が疑われていた²⁵。「討議の記録」の文言の解釈や、これに対する日米の認識が問題となるため議論が複雑化

24 これ以外にも報告書は興味深い指摘を行っている。一つは岸＝ハーター交換公文がいう「同軍隊」(their)の解釈である。もしこれが単なる「合衆国軍隊」ではなく「日本に配備された合衆国軍隊」であるとすれば、日本に配備されていない第7艦隊の核搭載艦船の一時寄港は事前協議の対象外という解釈も成り立ちうる。もう一つは、米核搭載艦船の日本領海内の無害通航についてである。日本政府は米核搭載艦船の日本領海内の無害通航も事前協議の対象になると説明してきたが、その場合、中ソの核搭載艦船の日本領海内の無害通航は事前協議の対象にならないにもかかわらず日本は同盟国の行動に対し制約を設けることになるという不条理が起こる。

25 日本政府が朝鮮半島有事における戦闘作戦行動を事前協議の対象と説明した背景には、日本が国連軍の行動を基地やサービスの提供によって支持することを定めた1951年9月の「吉田＝アチソン交換公文」の存在がある。吉田＝アチソン交換公文は1960年1月9日の「吉田＝アチソン交換公文等に関する交換公文」によって効力存続が確認された。しかし日本国内では、在日米軍と国連軍の密接な関係（在日米陸軍補給機関の主任務は、国連軍司令官が司令官を兼務する米第8軍の後方支援）から、在日米軍が国連軍に変化すれば、吉田＝アチソン交換公文等に関する交換公文によって事前協議は空文になるのではないかとの懸念が示されていた。

する核兵器持ち込みに関する密約とは異なり、朝鮮半島有事における戦闘作戦行動について有識者委員会は「狭義の密約」と断定した。

今回発見された「朝鮮議事録」(本文の写しとみられる1960年1月6日付の同文の2つの文書およびそのドラフトとみられる5つの文書。いずれも英文)には、マッカーサーが「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」と述べたのに対し、藤山が「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立場であることを岸総理からの許可を得て発言する」と答えたことが記録されている²⁶。

朝鮮半島有事における戦闘作戦行動を事前協議の対象外とすることにこだわった米側の意図は、1959年7月6日の藤山＝マッカーサー会談におけるマッカーサーの発言に現れている。この会談の席上、マッカーサーは「朝鮮における共産主義者の侵略に対する最大の抑止力は、極東のすべての基地と利用しうる地域から、われわれが共産主義者に対してほぼ即座に行動できる能力と、そのようなわれわれの行動能力が損なわれていないという共産主義者の意識にかかっている」と述べている²⁷。この頃、事実上の米中戦争²⁸といえる朝鮮戦争の休戦からまだ6年しか経っていなかった(湾岸戦争とイラク戦争の戦間期は12年である)。事前協議制度によって北東アジアにおける米軍の抑止力が損なわれることを、米国は認めなかったといえよう。

おわりに

安保改定は、一方的な駐留軍協定という色彩の濃い不平等感の残る旧安保条約を、独立国家間の対等な相互条約に置き換え、日米安保を堅固なものとするねらいから

26 「朝鮮議事録」の有効性について報告書は、1969年11月に佐藤栄作首相がワシントンで朝鮮半島有事における在日米軍の出動について「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」と演説したことに言及し、「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」と結論づけている。一方、報告書には「議事録を未解決のままとし、正式に消滅させることはしない」という1974年のリチャード・スナイダー国務次官補代理のメモが引用されている。

27 Central File, 794.5/7-659, RG 59, NA II

28 デイヴィッド・ハルバースタム『ザ・コールドレスト・ウインター 朝鮮戦争』山田耕介、山田侑平訳(上)(下)(文藝春秋、2009年)。

なされたものであった²⁹。したがってその目的は、安保条約の基本的構造（「鯉節」）を変更することなしに、日米間の相互性を確保するという政治的・外交的なものであり、日米安保の軍事的な効果そのものを高めることを一義的な目的としていたわけではない³⁰。とはいえ、抑止力の維持、すなわち旧条約下で米国に認められてきた軍事的権利が新条約においても引き続き保障されることが不可欠であった。「相互性の確保」という政治的要請と「抑止力の維持」という軍事的要請とのジレンマを解消する答えは、当時としては密約しかなかったということであろう。

安保改定とは、安全保障分野における日米の相互補完性の在り方についての再調整であった。一方、今日では「テロとの戦い」や大量破壊兵器不拡散など、日米が対処すべき安全保障上の課題がグローバルなものになっている。しかしその中で日本はイラク戦争のような米国のグローバルな戦争に巻き込まれることを恐れるであろうし、米国からは日本による集団的自衛権の行使について期待が寄せられるだろう。安保条約だけが日米安全保障関係の全てではなく、安保改定もそのような関係が発展していく上での通過点であったとすれば（実際に安保改定の当事者である岸は、将来憲法を改正し、真の相互防衛条約を締結しようとしていた。一方、マッカーサーも当初は条約区域を広く設定することで、将来日本がより大きな安全保障上の責任を引き受けることを視野に入れていた）、安保改定から50年を経て、再び安全保障分野における日米の相互補完性の在り方が問われているといえるであろう。

29 なお、北岡伸一は安保改定に対する国内の反発について次のように述べている。「もし、条約批准直後のアイク訪日で日米新時代を祝おうとしなければ、総選挙も可能だったし、議会での強引な戦術も避けられたかもしれない。あまりにも完璧な構想が、多くの点で躓きの石となったのである」。北岡伸一「岸信介―野心と挫折」渡邊昭夫編『戦後日本の宰相たち』（中公文庫、2001年）170頁。

30 その意味で、マッカーサーが言うような抑止力の維持とは、例えば2005年10月の2プラス2（日米安全保障協議委員会）が「沖縄を含む地元の負担を軽減しつつ抑止力を維持するとの共通のコミットメント」を表明し、陸上自衛隊中央即応集団のキャンプ座間への設置（改編される在日米陸軍司令部が移転）、航空自衛隊航空総隊司令部の横田基地（米第5空軍司令部が所在）への移転などを通じて、自衛隊と米軍の司令部組織間の連携強化などを企図したことは異なる。外務省「再編実施のための日米のロードマップ」（2006年5月1日）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/2plus2_map.html> 2010年2月23日アクセス。