

Title	戦後日米関係と秘密保護 : 情報協力の模索 一九四五 — 一九六〇
Author(s)	小島, 吉之
Citation	阪大法学. 2017, 66(5), p. 83-120
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/79199
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

戦後日米関係と秘密保護

——情報協力の模索 一九四五—一九六〇——

小 島 吉 之

はじめに

第一章 米ソ冷戦と「新情報機関」構想

第二章 日本の再軍備とMSSA秘密保護法

第三章 日米安保条約の改定と「防諜法案」

結論

はじめに

本論文は、戦後日米関係における情報協力の模索について論じるものである。

情報協力とは何か。もともとイメージしやすいのは、外交ルートを通じて相手国が求める情報を提供し合うことである。だが、自国が相手国と同盟関係にあるとき、情報協力はそれだけにとどまらない。たとえば、二国間の防衛協力を進めるために軍事情報の共有が行なわれる。あるいは、兵器の相互運用性を高めるために兵器供与を通じ

て相手国に軍事技術情報を提供する場合もある。さらに合同の軍事演習や人員訓練なども部隊運用に関する軍事情報をやりとりすることから、広い意味で情報協力と見なされることがある⁽¹⁾。

こうした情報協力を行なう上で不可欠なのが、提供した情報を守るための法制度である。それが整っていないと、提供した情報が第三国に漏洩しやすくなるおそれが出てくる。そうになると、情報協力は限定的にならざるを得なくなるだろう。これは、相手国が同盟国であっても変わらない。

逆に、その法制度が整っていれば、情報漏洩の対策が講じられているとして、相手国から信頼を得て、情報提供を受けやすくなる。さらに秘密のレベルに応じて、情報管理の方法が定められていると、相手国から一層の信頼を得ることができる。つまり、国家間の情報協力は事実上、秘密保護に関する法制度がよく整備されているかどうかによって決まるのである。

第二次世界大戦後の日本は、米国との連携によってその安全保障を確保することになったが、秘密保護の制度は整っていなかった。日本の非軍事化を目指した米国の占領政策により、秘密保護に関連する法令がすべて廃止されていたからである。

その一方で米国は、米ソ冷戦の深化を受けて、同盟国や友好国との情報協力を進めようとしていた。それらら国々と情報面で連携して、共産主義陣営の動向に関するさまざまな情報を提供してもらいたいと考えていたからである。日本にもその地理的な位置や戦前の情報蓄積などから、極東における米国の情報拠点としての役割を担うことを期待した。

さらに米国は、朝鮮戦争を契機として日本に再軍備を望むようにもなった。日本は米国からの軍事援助を受けつつ、再軍備を進めていった。米国はそのことを歓迎しながらも、米軍の軍事技術に関する情報を適切に保護する体

制が日本側にできていることも強く求めた。そうでなければ、その情報が日本を経由して第三国に漏洩するおそれがあったからである。そのため日本は、ほとんど白紙に近い状態から秘密保護の問題に取り組まなければならなかった。

戦後における日米の情報協力に関しては、日本帝国政府に関する情報公開法 (Japanese Imperial Government Disclosure Act) に基⁽¹⁾て二〇〇七年に公開された、米中央情報局 (CIA) の文書を利用した研究がいくつか存在している⁽²⁾。たとえば、井上正也の研究は、内閣調査室に、吉田茂首相の「逆浸透」構想にもとづき中国に工作員を派遣し、情報収集や工作活動に従事させる計画があったことを明らかにしている⁽³⁾。また、柴山太の研究は、日米安保条約の締結にともない、日本政府と在日米軍の間で検討されていた情報協力の枠組みを取り上げている。とくに一九五二年に設置された、日米合同情報委員会 (Joint Intelligence Committee) について、米極東軍の文書も利用しつつ、情報協力をめぐる日米での認識の違いを対比的に論じているところが興味深い⁽⁴⁾。

ただ、これらの研究は、戦後における日米両国間の情報協力の全体的な構図を検討するものではない。また、国家間の情報協力における秘密保護の重要性を論じるものでもない。研究上の関心は、米ソ冷戦下での日米の防衛協力に関する政治的なプロセスに向けられている。

しかし日米の防衛協力の発展不可欠な情報協力を行なう上でもっとも大きな障害になったのは、情報協力の前提となる秘密保護法制の整備が日本側で遅れていたことだった。にもかかわらず、従来の研究では戦後日米の防衛協力を秘密保護の観点から検討することが法律論的な議論は別にしてほとんどなかった。

その主たる理由として考えられるのは、資料的な制約である。文書公開が進んでいる米国でさえも、第二次世界大戦以降の秘密情報 (インテリジェンス) に関する公文書が公開されるようになったのは、米ソ冷戦が終結した一

九一〇年代に入ってからのことである。しかも、米国の同盟国や友好国との情報協力に関するものは、今でも非公開になっていることが多い。情報史研究の泰斗、ケンブリッジ大学教授のクリストファー・アンドリュース (Christopher Andrew) が、研究の未開拓分野の一つとして、冷戦期における米国とその同盟国・友好国の情報協力を挙げているのは、そうした事情からの指摘と思われる。⁽⁵⁾

ただし井上や柴山の研究から分かるように、米国での文書公開が近年、進み始めたことで、公文書に基づく研究も少しずつ可能になってきている。⁽⁶⁾ 本論文は、これまでに公開された公文書をできる限り使い、また既存の研究も踏まえて、戦後日米両国の情報協力の模索とその挫折がもたらした影響について、秘密保護という観点から検討するものである。

本論文の構成は次の通りである。

第一章では、米ソ冷戦下で日米の情報協力が行なわれるようになった背景を辿った上で、一九五二年一月、吉田茂首相が発表した「新情報機関」構想と秘密保護の問題について取り上げる。当時、吉田は軍事以外の分野であれば、米国との協力を深めることにやぶさかではなかった。だが、情報面での協力を促そうとした「新情報機関」構想は挫折した。その理由を検討する。

第二章では、一九五四年五月に成立した、「日米相互防衛援助協定などにもなう秘密保護法」(M S A 秘密保護法)を題材とし、それに関する議論を整理しながら、日本の再軍備と秘密保護の関連を明らかにする。

M S A 秘密保護法の成立によって、日米の情報協力は前進したが、それはまだ米国が望むようなレベルではなかった。第三章では、その状況を改善し、さらに幅広い情報協力を可能にするために、「防諜法案」の成立を図ろうとした、岸信介首相の意図と米国の思惑を安保改定の動向と絡めつつ考察する。

岸政権以降、秘密保護の法整備に関する取り組みは停滞し、日米間の情報協力のあり方は不健全なものになった。結論では、そのことの意味についても論じてみたい。

第一章 米ソ冷戦と「新情報機関」構想

第二次世界大戦終了後、日本は米国の占領統治下に置かれた。ポツダム宣言に基づき、米国は日本を占領するにあたって、非軍事化と民主化の方針を強力に押し進めた。その結果、陸軍省、海軍省、内務省など、日本の軍事・治安機構は次々と解体された。

秘密保護に関しても同様であった。一九四五年一〇月、「国防保安法廃止二関スル件」（勅令第五六八号）によって、軍機保護法、国防保安法、軍用資源秘密保護法など、戦前、日本の国家機密を守るために作られた法律はすべて廃止となった。さらに、一九四七年五月には「陸軍刑法ヲ廃止スル等二関スル政令」（政令第五二号）が發布され、陸軍刑法と海軍刑法を廃止することが決まった。これによって日本は、政府が国家機密を守るための法的根拠を完全になくしたのである。⁽⁷⁾

一方米国は、この時期、ソ連との対立がすでに深刻になっていた。その対立は冷戦に発展し、国際社会を東西二つの陣営に分断した。米国の対日政策もまた、冷戦の影響を強く受けた。対ソ封じ込めを推進するため、米国は従来の方針を転換し、日本を極東の戦略的拠点として位置づけた。その上で米国は、日本の国力を回復させつつ、日本を西側陣営の一員として迎え入れることによって、極東におけるソ連への優位を確保しようとした。

ただ、米国がこの段階で日本にとくに期待したのは、軍事的な協力ではなく、情報面での支援であった。戦前からの経緯で、日本にはソ連や中国、朝鮮半島などの地域事情に詳しい人材が多く存在した。さらに戦後、そうした

地域から引き揚げてきた日本人は、現地の状況を伝える貴重な情報源になっていた。⁽⁸⁾一九五〇年六月に始まった朝鮮戦争は、その価値を一層、高めた。なぜなら、開戦後、米国は二度の予測失敗（北朝鮮の侵攻と中国の軍事介入）に直面し、極東に関する情報と専門家の不足を痛感したからである。⁽⁹⁾そこで米国は、その不足を補うために、日本との情報協力に向けた枠組みを作り、日本が持つ情報の資産を活用できないかと考えた。

実はこうした枠組み作りは、イギリスやカナダ、西ドイツなどの国々との間ではすでに始められていた。対ソ封じ込めを提唱した、米国の外交官、ジョージ・ケナン（George Kennan）は、ソ連が力の論理に敏感な国であり、米国の優位が崩れたとき、西側陣営に対して攻勢に出ると見た。その膨張主義的な対外行動を抑止するためには、米国は対ソ優位を保ち続けることが不可欠であり、ソ連の動向をつねに監視し、米国の優位が維持されていることを確認しておかねばならなかった。⁽¹⁰⁾その努力は、ソ連が万一、予兆もなく攻撃しはじめた場合、米国が迅速に対応するための警戒システムとしての役割も期待できる。⁽¹¹⁾

だが、ソ連は広大な領土を抱えた国である。その衛星国も含めて、ソ連の勢力圏を米国だけで監視することは地理的に見て不可能だった。この限界を克服するために、米国はソ連の勢力圏周辺に位置する、米国の同盟国や友好国の協力を得なければならなかった。

実際、欧州における冷戦の最前線にあったドイツでは、現地に駐留していた米軍の偵察・監視活動のほかに、西ドイツの情報機関を通じて、東ドイツや東欧諸国など、共産主義体制下での政治・経済情勢に関する情報を集めていた。⁽¹²⁾また、戦前から同盟関係にあったイギリスとは、一九四六年三月、UKUSA協定を締結し、通信情報面での協力を戦後も継続することで合意した。その後、同協定には、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドも加わり、英語圏五カ国からなる世界的な通信情報ネットワーク、「ファイブ・アイズ（Five Eyes）」が構築された。⁽¹³⁾

日本でも米ソ冷戦の到来を受けて、米国との情報協力をどのように進めていくべきかという問題関心が浮上していた。一九五一年九月、サンフランシスコ平和条約が締結されると、その関心はますます大きくなった。なぜなら米国の対日占領が終結すると、日本国内の情報資産から情報を収集し、その内容を米国側に提供するのは、表向きには日本政府の役割になるからである。

だが、日本では、米国の占領統治下で軍事・治安機構が解体された結果、専門的な情報機関までも政府から失われる事態になっていた。そのままでは米国との情報協力にあたって、日本側のカウンターパートが存在しないおそれがあった。そのため平和条約締結後、当時の首相、吉田茂は、国内外の情報を収集、分析するための専門的な情報機関を新設し、それを米国との情報協力の窓口として機能させるといふ構想を持つようになった。

この構想は、吉田に近い二人の人物を中心として検討が進められた。一人は、戦前、朝日新聞社主筆に就任し、内閣情報局総裁を務めた緒方竹虎、もう一人は同じく戦前、親英米派の軍人として知られ、戦後、吉田の軍事顧問になった辰巳栄一元陸軍中将である。水面下での作業であり、その内容を記録した文書もないため、経緯を詳しく知ることはできない。ただ、断片的な事実からの推測として、それぞれ戦前のキャリアを生かしながら、緒方は広報や宣伝について、辰巳は軍事や治安について情報体制のあり方を研究したようである⁽¹⁴⁾。

この研究を背景に吉田は、一九五二年一月二六日の衆議院本会議答弁で、新しい情報機関設置の方針を公表することになる⁽¹⁵⁾。さらに翌月二九日には、新聞報道を通じて新組織の構成や機能などを明らかにした。それによると、内閣官房に置かれている内閣調査室を拡充し、文化、経済、治安、海外の四班を細分化して、一〇班前後の組織を置く。予算面では一〇億円以上を配分し、人員を現有の一五、六名から二〇〇名前後まで増員する。また、外務省や保安庁、国警（国家地方警察）など、他の政府機関の情報を集約するとともに、外国の放送や新聞などから得ら

れる情報についても収集、分析することが任務に加えられた。その分析結果は官房長官を通じて首相に報告され、新組織は必要に応じて国民への広報活動も担うとされた。⁽¹⁶⁾この方針は、新聞各紙に「新情報機関」構想として大きく報じられた。

ただ、情報協力の窓口を作ったとしても、すぐに情報協力が円滑に行なわれるわけではない。情報協力の対象分野や機密レベルの調整、情報交換の手続き、共有した情報の扱い方など、細かいルールを定める必要がある。そうすることではじめて、たがいに適切な情報管理を保障し、その内容が第三国に漏れないようにしているという信用が確保される。逆にそうしたルールがなければ、たとえ同盟関係であっても相手国を十分、信用できないため、国家間の情報協力が難しくなる。⁽¹⁷⁾

吉田は、この点についても準備を進めていた。一九五二年二月八日、吉田は前年一月からGHQ最高司令官に就任した、リッジウェイ (Matthew B. Ridgway) 陸軍大将と会談し、日米の政府関係者から構成される作業委員会の設立を提案した。その目的は、秘密保護の問題も含めて日米の情報協力に必要な手続きやルールについて協議することだった。米国側も同じ関心を持っていたことから吉田の提案を歓迎し、作業委員会の設立を決定した。⁽¹⁸⁾

その作業委員会の最初の会合は、四月二二日に開かれた。この会合で米国側委員は、日本の主権回復が近いことを念頭に置きつつ、日米の防衛協力を進めるには情報交換が必要だと指摘した。だが同時に、米国側は「現在、期待通りに（情報を）交換することはできない」（括弧内小島）という見方を示し、その理由として日本政府に軍事機密を保護する法令が存在しないことを挙げた。⁽¹⁹⁾

米国側の懸念はもつともだった。この時期までに日本政府は、米フーパー顧問団の勧告に基づいて制定された国家公務員法（一九四八年八月）を除いて、秘密保護法制を整備していなかった。しかも同法は、国家公務員に対し

て職務上、知り得た秘密を守るように義務づけているものの、罰則に関しては一年以下の懲役、または三万円以下の罰金となっていた。⁽²⁰⁾この内容は、軍事機密を意図的に漏洩した場合、死刑を科すこともある米国の法令と比べて非常に軽いものだった。さらに日本には、機密情報を扱う国家公務員の適性評価制度 (security clearance) も確立されていなかった。そのため米国は日本政府に対して、秘密保護のレベルを米国と同水準にまで引き上げるように求めた。⁽²¹⁾

米国からの要求に応じて、日本政府は秘密保護に関する法令の研究に取り組んだ。半年ほど研究を続けた後、一九五二年一月二五日の会合で日本政府は、秘密保護に関する暫定的な法令案を米国側委員に提示し、意見を求めた。その内容は、米国をモデルとして、機密情報の分類、指定、解除に関する手続きや情報交換上のルール、秘密漏洩時の対処法などについて規定するものだった。⁽²²⁾

だが、米国側の反応は芳しくなかった。たとえば、米国では秘密漏洩の防止を目的として、各政府機関に保安官 (security officer) というポストを置いているが、日本側が示した案には、そのポストへの言及がなかった。また、機密情報の分類や指定に関しても、日本側の案では「分類当局 (classifying authority)」が担当すると記されるのみで、それが政府機構のなかでどこに位置づけられ、どのような権限が与えられるのか、明確に定められていなかった。米国側は、こうした疑問を一四項目にわたって列挙し、日本政府にさらなる検討を求めた。⁽²³⁾

ちょうど同じ時期、国会では、一九五三年度予算を審議するための会期延長 (一九五三年三月末まで) が決まった。⁽²⁴⁾おそらく吉田は、この国会内で「新情報機関」構想の実現に向けた予算を確保し、秘密保護の問題もある程度対応できる情報機関を作り、米国との本格的な情報協力に道筋を付けるつもりだったと思われる。

ところが「新情報機関」構想は、公表と同時に、厳しい批判を受けることになる。とくに新聞各社は、この構想

のなかで、新しい情報機関が広報活動の機能も持つ点をとらえ、戦前の言論統制を復活させるものだと強く反発した。野党もこれに同調し、国会での審議において、国民の自由権を侵害する「新情報機関」構想は憲法違反だと主張した。⁽²⁵⁾

また、国際情勢に関する情報の収集や分析は、本来、在外公館を抱える外務省管轄の業務だった。だが、「新情報機関」構想の検討が進むなか、国警出身で初代内閣調査室長の村井順が引き続き新組織のトップを務めることが決まると、外務省は自分たちの権限や活動領域が国警に奪われることを警戒し、同構想に強く抵抗した。実際、外務省幹部は、構想が公表されると、新組織の担当分野を国内情報に限定し、国外情報は外務省に一任する形を探るべきだと緒方に申し入れている。⁽²⁶⁾この時期、外務省は日本の主権が回復し、ようやく本格的な外交活動が展開できると考えていた矢先だった。さらに外務省は、対外的な情報の収集や分析だけでなく、米国との情報協力にあたって、みずからそのカウンターパートを担うつもりだった。「新情報機関」構想は、外務省にとってそうした思惑を阻むものと受け止められたのであろう。

政府内外の反発を受けて、「新情報機関」構想は当初の予定よりも大幅に縮小されることになった。一九五三年一月九日に閣議決定された同構想の成案では、予算は一億五〇〇万円、スタッフは七、八〇名にとどめられた。組織機構に関しても、想定では一〇班としていたものを七班に削減し、海外情報の担当はわずか二班のみとなった。さらに外国放送の傍受や諜報活動なども検討されていたが、いずれも「今後の問題」という扱いになり、その分の予算配分は見送られた。⁽²⁷⁾

この状況に加えて、吉田の国会での発言が原因で、衆議院は一九五三年三月一四日、いわゆる「バカヤロー解散」となり、翌月の総選挙で与党・自由党の議席は過半数を大きく下回った。平和条約締結後、吉田の政治的な求

心力が低下するなか、この結果はそれに追い打ちをかけるとともに、「新情報機関」構想の実現に向けた政治的な気運を失わせた。結局、同構想は当初の計画から程遠い内容になり、内閣調査室の機能がそれまでと比べて大きく変わることはなかった。

ただ、米国との情報協力がすべて諦められたわけではない。たとえば、共産圏の情報を集めるため、内閣調査室は極秘の調査組織を立ち上げ、ソ連や中国からの日本人帰還者に対する尋問調査を実行している。この調査は米国の要求に応じたもので、内閣調査室の非公式顧問となった辰巳によって進められた⁽²⁸⁾。また、一九五三年末には、米国のアリソン (John M. Allison) 駐日大使が緒方と面会し、辰巳の計画を拡張してもらえないかと頼んだ上で、必要であれば米国側で資金を負担してもよいと提案している⁽²⁹⁾。この事実は、日本側から提供される情報を米国が評価していたことを示すものと言えるだろう。

だが、こうした情報協力は非公式、かつ限定的なものだった。軍事や外交など、幅広い分野にわたって米国との情報協力を行なうには、やはり秘密保護の問題を避けて通ることはできない。自由党が少数与党に転落し、厳しい政権運営に迫られていた吉田だったが、米国からの信頼を得るためにも、この問題をできるだけ早く解決する必要があった。

第二章 日本の再軍備とMSSA秘密保護法

吉田の「新情報機関」構想は、米ソ冷戦の深化にともない、日本が持つ情報の資産を活用したいという米国の意向を汲むものだった。だが、日本も米国から提供してほしい情報があった。軍事技術に関する情報である。

米国の占領統治によって、戦後の日本では軍事技術の研究が禁止された。軍需工場の接収や研究施設の閉鎖が相

次ぎ、技術者の多くは軍事部門から離れた。このため、米ソをはじめとした主要国が、大戦時には開発途上にあつた最新鋭兵器、たとえばミサイル、ジェット・エンジン、高性能レーダーなどの実用化に成功する一方で、日本はそれらの分野に関し、技術的に大きく出遅れることになった。また、財閥解体により、日本は兵器生産の経済的基盤を失い、大型兵器（大砲、戦車、航空機など）の生産が完全に停止したため、その技術水準の低下も避けられない状況だった。

だが、この状況は、朝鮮戦争の勃発で大きく変化する。まず米国は、対日政策の方針を転換し、日本に再軍備を求めるようになった。在日米軍の部隊が次々と朝鮮半島に投入されるなか、米政府は日本の安全を守るために、日本の防衛力強化が不可欠と判断したのである。

同時に米国は、日本を後方支援基地として位置づけ、戦闘に必要な武器や機材の製造、火器や車両の修理などを日本国内の企業に発注した。一九五二年三月には、大型兵器の組立や修理を許可するGHQ指令も出された。これを受けて日本の財界では、いよいよ兵器生産が本格的に再開されるという期待が高まった。

日本の財界がこの展開を歓迎したのは、日本経済の見通しが必ずしも明るくなかったからである。たしかに朝鮮戦争で生じた特需によって、日本経済は好景気に沸き、戦後復興も進んだ。だが、戦争が終われば、特需もまた終わる。その影響で景気が落ち込むことを懸念し、経団連（経済団体連合会）を中心とした経済八団体は、一九五一年一月、「講和条約に対する基本的要望」を米政府に提出した。このなかで経団連は、早期の多数講和を強く要望するとともに、日本にも必要最小限度の防衛力が必要であるから、今後一定期間にわたって米国の軍事援助を受けたいと申し入れた。続いて二月、経団連は「日本経済の協力態勢に関する意見」という報告を発表し、日本の経済的自立のために、新しい生産技術の導入や設備の近代化などに関する援助を米政府に求めた。⁽³⁰⁾

米政府は、日本の財界からの要望を好意的に受け止めた。兵器生産で日本に協力すれば、日本に軍事技術が移転され、日本の再軍備を後押しすることになるからである。一方、吉田は、財政難や世論の反発を理由に、日本の再軍備に消極的な姿勢を見せていたが、特需後の景気悪化に備えて、何らかの経済対策を打ち出す必要があった。

こうしたなか、一九五四年三月、日米間で締結されたのがM S A協定（日米相互防衛援助協定）であった。M S Aとは、一九五一年一〇月に成立した、米国の相互安全保障法（Mutual Security Act）の「ことば」すでに存在していた経済協力法、相互防衛援助法、国際開発法を一つにまとめたものである。その目的は戦後、経済援助が主体であった米国の対外援助を、相互安全保障計画（Mutual Security Program）を基にした軍事援助に切り替えて、西側諸国の軍備強化を促すことにあった。

ただ、米国が無条件で軍事援助を行なうわけではなかった。M S Aでは被援助国の資格として、西側陣営強化のための軍事的義務を負うこと、国力の許す限り防衛力強化の措置をとること、米国からの援助が有効に利用されることを保障する措置を講じることなどが定められていた。この措置のなかには、米国から供与された装備品や役務情報の秘密を保護することが含まれており、米国が被援助国とM S A協定を締結する際には、その保障措置に関する条項を入れることが条件になっていた。日本もまた、M S A援助を受けるにはそうした資格や条件を満たすことが必要であった。⁽³¹⁾

日米の正式な交渉は、一九五三年七月一五日から始まった。交渉は、軍事的な観点から対日援助を進めたい米国と、米国から多くの経済援助を引き出したい日本との立場の違いが鮮明となり、開始早々、暗礁に乗り上げた。だが、秘密保護に関しては、初回の交渉で日米双方の意見が一致し、必要な措置を講じることと合意した。その後も、秘密保護の問題は大きな争点にはならなかった。ただ、最終案を作成する段階で、日本側が国会で通りやすいよう

に協定の文言を改めるとともに、協定とは別個に秘密保護の法的な枠組みを新しく作ることを要望した。米国側はそれを受け入れ、翌年三月八日、M S A協定が締結された。³²⁾

日本側がこうした要望を提示したのは、日本には軍事機密を保護するための一般的な法令が存在していなかったからである。例外的に一九五二年五月、「日米行政協定の実施にともなう刑事特別法」(刑事特別法)が成立していたが、これはあくまでも在日米軍の軍事機密を対象としたもので、米国が日本に供与した装備品や情報などの秘密は対象外だった。また、国家公務員法に規定された守秘義務は軍事機密を含むものだが、前章で述べたように機密漏洩の罰則が軽く、米国とのバランスを欠いていた。そのため日本は、米国とのバランスも配慮しつつ、M S A援助に対応した秘密保護法令を準備しなげなかつた。

法令の準備は、保安庁と法務省が協力する形で進められた。そして、M S A協定締結から二週間後の三月二三日、「日米相互防衛援助協定などにもなう秘密保護法」(M S A秘密保護法)として法案化され、国会に上程された。³³⁾ 法案の骨子は、次の通りである。

- (一) M S A協定にもとづき、米国から日本に供与された装備品や情報などの秘密を「防衛秘密」と定義する。³⁴⁾
- (二) 防衛秘密を取り扱う行政機関は、政令によって防衛秘密の保護上、必要な措置を講じる。
- (三) 防衛秘密を不当に漏洩した者は、一〇年以下の懲役に処する。
- (四) 防衛秘密の漏洩を陰謀した者は五年以下、教唆、扇動した者は、三年以下の懲役に処する。

法案自体は、わずか六つの条文からなる簡素なものだった。罰則については、刑事特別法の規定に合わせること

で米国とのバランスを図っている。また、戦前の秘密保護法令が復活したという印象を国民に与えないように、同法案では「自然秘」の観念を採用した。

そもそも国家の秘密には、社会通念上、公表すべきではない情報や物の存在については、秘密として扱うことが認められる「自然秘」（実質秘）と、政府が指定して初めて秘密として扱われる「指定秘」（形式秘）という二つの考え方が存在する⁽³⁵⁾。

本来ならば、自然秘と指定秘が一致することが望ましい。だが、指定秘の場合、政府が合理的な理由もなく秘密を指定したり、その範囲を恣意的に拡大したりするおそれがある。たとえば一九三九年六月、総力戦体制の構築が進むなかで制定された軍用資源秘密保護法は、指定秘を採用し、陸海軍大臣の命令で軍事上の機密だけでなく、民間人や民間業者の秘密事項までも国家の秘密に指定できるとした。その結果、秘密保護の対象が不必要に広範となり、軍事と無関係な一般市民でさえも政府の監視を警戒する状況が生まれた⁽³⁶⁾。

一方、自然秘の場合、政府が秘密を指定しない以上、何が国家の秘密であるのかは、裁判所が最終的に判断することになる。したがって秘密の指定や範囲について、政府の恣意性を排除することができる。また、たとえ政府が秘密に指定していなくても、裁判所が社会通念上、秘密として扱うことが妥当と判断すれば、その情報や物の存在を国家の秘密として扱うことが可能となる。

だが自然秘には、国家の秘密として扱うことを妥当と判断する社会通念の基準が必ずしも明確ではないという欠点がある。社会通念を根拠とする以上、裁判所はこの問題に関する国民的な了解を踏まえて判断することが求められる。だが戦前、自然秘を採用した軍機保護法や国防保安法は、国家の秘密に関する種類や範囲が不明確で、包括的な規定があるのみであった。そして政府は、その包括的な規定を逆手にとって国民の権利や自由を抑圧した。こ

の記憶が新しくなったため、国民の間にはM S A 秘密保護法でも同じことが繰り返されるのではないかと懸念が広がった。⁽³⁷⁾

とりわけ戦前、政府の言論統制を受けた報道機関は、秘密の指定や範囲に関するあいまいさを極力なくすように強く要求した。記者が入手した情報がのちに防衛秘密と認定されたとき、取材方法によっては秘密漏洩を企図したとの理由で処罰される可能性があったからである。

この要求に対して政府は、処罰対象となるのは「社会通念に照らして妥当とは認められない方法」で秘密を入手した場合であり、通常の取材活動であれば処罰されることはない」と説明したが、その基準を明確に示すことはなかった。そのため、国会に公述人として招聘された東京新聞の児島栄吉編集局長は、「我々の仕事では……常にこれは社会通念に照らして間違いないということを実証するような方法を用いて取材活動をしておるのではございませぬ」(傍点小島)と述べ、法案成立で取材活動が委縮することに強い懸念を示した。⁽³⁸⁾

また日本では、防衛秘密として扱われているにもかかわらず、外国ではすでにその内容が公表されている場合も想定された。もしそれを日本の報道機関が外信として伝えたとき、果たして処罰対象になり得るのかどうか。この点について、国会に参考人として招聘された日本新聞協会の江尻進専務理事は、米国では防衛上の秘密のうち、約八割が新聞などによって報じられていると指摘し、政府は防衛秘密の内容をもっと具体的にすべきだと主張した。⁽³⁹⁾

政府はこうした声に対して、一定の理解を示しつつも、法案の内容を修正することには消極的だった。確かに防衛秘密の内容を逐一、法律の条文のなかに挙げれば、秘密の指定や範囲に関するあいまいさを取り除くことができ。だが、それでは実質上、指定秘と同じである。また、防衛秘密の内容をある程度、あいまいにしておくことで、時宜に応じた秘密の扱いができるというメリットもあった。おそらく政府は、自然秘の採用によってそのメリッ

トを確保し、M S A援助で米国から供与される装備品や情報などの秘密に対応できるようにするねらいがあったと推測される。

一方、左右社会党などの左派勢力からは、憲法との関係からM S A秘密保護法案を批判する声が相次いだ。たとえば社会党左派の亀田得治は、新憲法では戦争放棄と戦力不保持が謳われており、軍事的な組織や軍事機密の存在自体、憲法に反するのだから、M S A援助で供与された米国の軍事機密を保護するM S A秘密保護法案もまた、憲法に反すると主張した⁽⁴⁰⁾。また、社会党右派の加藤勘十は、新憲法で定められた国民の基本的人權、とくに表現の自由や思想・良心の自由を制限し得るM S A秘密保護法案は違憲立法と言わざるを得ないとして、法案内容の修正を要求した⁽⁴¹⁾。

だが、こうした批判や要求に対して、政府は歩み寄る姿勢を見せなかった。実際、当時の防衛庁長官、木村篤太郎は国会答弁のなかで、新憲法は自衛権を否定するものではなく、自衛隊も違憲ではないと強調した。その上で、米国の援助に基づく日本の防衛力強化は、日本の平和と独立を守ることになるのだから、その目的のためにM S A援助を受け、米国から供与された装備品や情報の秘密を保護することも憲法に反しないと述べた⁽⁴²⁾。M S A秘密保護法案が国民の基本的人權を制限する可能性についても、「国の安全を守るといことは、もとよりこれは公共の福祉と一致する」とし、「公共の福祉のためには国民の基本的人權も或る程度制限するのは、これは止むを得ざる事理」との見方を示した⁽⁴³⁾。

政府が強気の姿勢を崩さなかったのは、すでに与党・自由党と保守系野党の改進黨との間で、再軍備問題をめぐる政策合意がなされていたからである。改進黨は一九五二年に結党してから、国軍の創設と憲法改正を主張していた。一方、先の「バカヤロ解散」で少数与党に転じた自由党は、円滑な国会運営のために他党との政策調整が不

可欠と考えていた。そこで一九五三年九月、吉田と改進黨総裁の重光葵が会談し、直接侵略に備えるために、自衛隊の創設と日本の防衛力強化を進めることで合意した。この合意にもとづき、自由・改進黨は、M S A 援助についても関連法案の成立をもとに目指すことで一致した⁽⁴⁴⁾。

また、再軍備問題で吉田と対立し、自由党から離脱した鳩山一郎らのグループ（鳩山自由党）が一九五三年一月末、憲法改正に取り組むことなどを条件に復党した。これにより自由党は、衆院で単独過半数を占めるまで党勢が回復するとともに、党内世論でも再軍備を求める声が大きくなった。政治的な求心力の低下に苦しんでいた吉田にとって、保守勢力の協力を得たことは、たとえそれが表面的なものであったとしても、再軍備に反対する左派勢力に対抗する上では大きな助けになった⁽⁴⁵⁾。

ただ、改進黨はM S A 秘密保護法案で定められる防衛秘密の内容が拡大解釈されて、国民の権利や自由を不当に抑圧されることを避けるねらいから、一九五四年五月二六日、法律を拡大解釈せずに運用することを政府に求める条文を加えた修正案を提示した⁽⁴⁶⁾。これが自由党などの賛成を得ることになり、五月二九日、M S A 秘密保護法案は可決、成立した⁽⁴⁷⁾。

当初、この法案の審議は難航すると思われていた。なぜなら吉田政権が少数与党に転落していたこと、さらに一九五四年初めに発覚した造船疑獄によって、政局の行方が不透明になっていたからである。また、秘密保護がテーマであることから、国民の権利や自由をめぐるさまざまな論点を取り上げられ、審議自体も大いに紛糾すると見られていた。それにもかかわらず、国会に上程された後、二カ月あまりで法案が成立したのは、吉田が保守勢力の協力を得ることができたからである。この協力なくして、M S A 秘密保護法案が成立する政治的な環境が生まれることはなかっただろう。

M S A秘密保護法は、M S A援助で米国から日本に供与された装備品や情報などの秘密のみを対象とし、それ以外の秘密を保護するものではなかった。その意味でこの法律は、たしかに日本の再軍備を進める上での大きな一歩ではあったが、安全保障面で米国と幅広く情報を交換、共有するには不十分な内容だった。この不備を改善するには、日本側でさらに一般的な内容の秘密保護法令を作らなければならなかった。

第三章 日米安保条約の改定と「防諜法案」

保守勢力の協力を得て、日本がM S A援助を受けられる条件を整えた吉田であったが、その協力を政権基盤の強化につなげることはできなかった。一九五四年一月、改進黨や鳩山らのグループが日本民主党を結成し、翌月六日、左右社会党と共同で内閣不信任案を提出すると、吉田は解散総選挙に打って出ようとした。だが、自由党内でも内閣総辞職を求める声が強まったことから、吉田はみずからの政治的な限界を悟り、七日、退陣を決意した。連続六年二月、第一次内閣から通算すると七年二月にわたる長期政権であった。

その後、発足した鳩山政権は、日ソ国交回復を掲げ、外交面で吉田政権との違いを明確に打ち出した。だが、再軍備に関しては、そうした違いを見せられなかった。なぜなら米国が圧力を加えてきたからである。もともと日本は、M S A協定の交渉のなかで、陸上兵力を十八万人体制にする方針を提示していた。米国もその方針を受け入れ、早期実現を強く望んだ。ところが鳩山政権になり、米軍にM S A援助で海空兵力の増強を申し入れたところ、米軍は日本に対して陸上兵力の増強を優先すべきだと主張し、その増強を着実にこなすよう要求してきた。米軍は極東における役割分担で、海空は米軍が担当し、陸は日本に担当させるつもりだったからである。結局、鳩山政権は、陸の増強を行なわなければ、M S A援助が受けられないという事情もあり、この圧力に抗することができなかった。⁽⁴⁸⁾

ただ、日本の兵器生産に向けた取り組みは、財界からの強い要望もあつて着実に進んだ。とくに経団連は、ジェット・エンジンの国産化を目標として日米両政府に働きかけた。その結果、一九五五年六月、ジェット戦闘機の共同生産に関する政府間協定が締結されることになる。第一次協定では、当時、米空軍の主力戦闘機であつたF86戦闘機七〇機が日本に供与され、米国から全材料の提供を受けての組み立て作業（ノックダウン生産）が行なわれた。一九五六年三月には、日米技術協定が締結され、兵器生産に関する特許権やライセンスに含まれる軍事機密までも保護することができるようになった。それにもない、機体を使用される部品の国産率は大きく回復し、一九六一年の第三次協定までに生産されたF86戦闘機三〇〇機のうち、四八%まで平均国産率を上げることに成功した。⁽⁴⁹⁾

その一方で、米国が期待していた日米の共同防衛体制に向けた制度作りはほとんど進展していなかった。米国は、日本が再軍備に踏み切つたことで、情報面だけでなく軍事的にも米国の同盟国として貢献することを求めるようになった。だが、そのためにも日米間で戦略的な情報を共有し、軍事計画や戦術面での連携を図ることが必要になる。この関心にもとづき、米国の国務省と国防総省の代表者からなる統合情報委員会は、一九五三年五月の段階で、ソ連の軍事能力や早期警戒システムなどに関する最高機密の軍事情報を日本側に提供することを承認した。そのねらいは、日本を米国の完全な同盟国に位置づけ、より緊密な日米の共同防衛体制を築くことであつた。⁽⁵⁰⁾

ところが日本では、日米の共同防衛体制のあり方を含めて、長期的な防衛計画が一向に定まらなかつた。本来、それは一九五四年六月に成立した防衛庁設置法にもとづき、国防会議で議論されるはずだつた。だが、国防会議の民間人メンバーの数や事務局の設置場所などをめぐって自由党と改進黨の意見が対立し、会議の創設は一九五六年七月までずれこんだ。さらに鳩山政権では、日ソ国交回復に全力が投じられたため、国防会議は形式的な会合が一

度、行なわれたのみだった。その後、病気悪化を理由に首相を辞任した鳩山に代わり、石橋湛山が政権を担ったが、こちらにも六〇日余りの短期政権で終わったため、国防会議の運営に変化は見られなかった。⁽⁵¹⁾

この状況は、一九五七年二月、石橋が退陣した後、岸信介が新政権を発足したことで変わった。岸は政権発足後、すぐに日本の防衛計画とその方針を策定するように指示した。その結果、国防会議での議論をもとに、五月二〇日に「国防の基本方針」、六月一四日に「第一次防衛力整備計画」（一次防）がそれぞれ閣議決定された。これにより日米安保を基調として漸進的に防衛力を強化するという吉田以来の路線が確定されるとともに、陸上兵力十八万人、海上兵力十二万四〇〇〇トン、航空兵力一三〇〇機という防衛力整備の方針が固まった。

岸が防衛計画の策定を急いだのは、日米安保条約が抱える問題点、とくに日本側が不平等と考える部分について、米政府と話し合うための切り札を作りたいと考えていたからである。⁽⁵²⁾

岸は何の準備もなく、米国と交渉しても成果が出ないことをよく理解していた。それを岸が痛感したのが、一九五五年八月、鳩山政権で外相を務めた重光葵とともに、ダレス (John F. Dulles) 国務長官との会談に臨んだときであった。このとき重光は、日本国内の反米感情を抑えるためには、日米対等の条約を結ぶことが必要だと訴え、安保条約の改定を提案した。だがダレスは、「日本が十分な軍事力を持ち、しっかりとした法的枠組みを持ち、憲法改正」があつてはじめてそれが日程に上るのであつて、現時点では「時期尚早」と答えた。⁽⁵³⁾ 岸は、ダレスが重光に対して「木で鼻をくくつたような、全く相手にしない態度」であつたことに衝撃を受けた。そして岸は、憲法改正はすぐには難しいとしても、日本の防衛努力をはつきりと示さなにかぎり、米国が安保問題の改善に向けて動くことはないと思つたようである。⁽⁵⁴⁾

一九五七年六月二二日、岸は米国を訪問し、アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 大統領と会談した。こ

の会談で岸は、在日米軍の配備や装備に関する事前協議を取り上げ、米国と補助的な取り決めを交わすことで、運用面から安保条約の修正を図っていくことを提案した。最初から安保条約の改定を申し入れても米国は応じないので、まずは実質的な修正から着手しようというのが岸のねらいだった。岸の提案に対して、米国側も条約改定にはまだ研究が必要との認識に立っていたこともあり、日米両政府の間に「日米安全保障委員会」を設置し、そこで条約実施上の問題を議論していくことになった。⁽⁵⁵⁾

だが、一九五七年一〇月、ソ連がスプートニク号打ち上げに成功したことによって、事態は大きく変化した。とくに日本では、米国の軍事的優位を前提とした安保政策が破綻し、米ソの戦争に巻き込まれるのではないかという不安が高まった。日本の保守勢力からは、ソ連が開発した弾道ミサイルが中国に配備されれば、日本との軍事バランスが崩れるおそれがあるので、今こそ米国に最新鋭ミサイルの供与を要求すべきだという主張もなされるようになった。

実は以前から、日本はナイキ、コーポラル、オネストジョンなど、最新鋭ミサイルの供与を米国に求めている。そのねらいは、ジェット・エンジンと同じく、最先端の軍事技術を日本に導入し、日本の兵器生産能力を向上させることにあった。また、日本の再軍備を支援するために派遣されていた、在日軍事援助顧問団(M A A G J)団長のヒギンス(Gerald Higgins) 陸軍少将が指摘していたように、米国から日本に最新鋭兵器が供与されることで、日米間の防衛協力が一層、深まるという効果も見込まれていた。⁽⁵⁶⁾

だが日本側の要求に対して、米政府は良い反応を示さなかった。当時、米国の相互武器開発援助計画(Mutual Weapons Development Program)に基づき、最新鋭ミサイルの研究用サンプルが日本側に供与されるとの報道があった。この報道について、国防総省当局者は「日本は秘密保護能力がアメリカの要求に合っていないから、どう

しようもない」と否定した上で、もし供与を望むのであれば、十分に秘密を守ることができるとの態勢を整えてもらう必要があると語った。⁽⁵⁷⁾一九五八年二月、米太平洋地区総司令官のスタンプ (Felix Stump) 海軍大将も、米軍としては日本側から兵器供与の申し入れがあれば検討する方針であり、供与した兵器をもとに研究開発を行ない、いずれ日本が独自に兵器生産を開始できるようになることを期待しているとしながらも、「情報を「日本に」公開するためには秘密が守られることが必要だ」(「内小島」)として、現状では日本側の要求には応じられないとの見解を示した。⁽⁵⁸⁾

この米政府の反応について、マッカーサー二世 (Douglas MacArthur, II) 駐日大使は、米国が兵器供与に消極的な姿勢を続けていると、日本を切り捨てたという印象を与えてしまい、日本国内で中立主義が台頭するのを助けると警告した。その上で同大使は、日本の秘密保護体制にも言及し、容認できない安全保障上のリスクをとまなうものでなければ、米国は最新鋭ミサイルの供与を日本に行なうべきだと訴えた。⁽⁵⁹⁾

日本政府には、新たな法的措置を講じなくても、M S A 秘密保護法と日米技術協定で秘密保護は間に合うという認識があった。国会での政府答弁においても、米国から技術上の知識を導入するにあたって法律的な問題はなく、M S A 秘密保護法の改正も不要と説明していた。⁽⁶⁰⁾

だが米政府としては、日本との共同防衛体制を構築するならば、最高機密の軍事的な秘密情報の共有も必要になる。そのため、日本政府のいうやり方では不十分で、日本の軍事機密を一般的に保護する法令がなければならぬというのが米政府の考えであった。おそらくこのとき、米政府が懸念していたのは、在日米軍の配置や装備、作戦行動などに関する軍事情報の漏洩であったと推測される。この情報を日本側に提供すると、首相だけでなく、政治任用でポストに就く外交・防衛関係の政府高官によっても利用されることになる。だが日本では、そうしたポスト

の人物に対して法律上、罰則を規定した守秘義務が課されていなかった。そのため、日本の政府高官からの秘密漏洩を抑止するには、もっぱら彼らの職務上の倫理やモラルに期待するしかなかった。米政府が日本に高度な軍事機密を不用意に渡せないと判断したのは、こういう不十分な秘密保護体制を考慮すれば、当然のことだったかもしれない。

岸は、将来の安保改定をにらんだ日米防衛協力の発展のためには、防衛に関する秘密を限定的に保護するのではなく、それを一般的に保護する法律が必要だと考えたようである。この問題での岸の意向は、一九五八年夏までに米国側に伝えられており、それを聞いたマッカーサー大使は、「甚だ結構なことだと思っている」と述べた⁽⁶¹⁾。また、同年八月には、岸自身が直接、マッカーサー大使に対して、「自分は「秘密保護の法案を」提出する意向であり多分提出されることになると思う」(「内小島」と述べ、その決意を示した。本国政府に日本への軍事援助を説得するつもりであったマッカーサー大使は、「新立法の話が出来るなら甚だやりよくなる」として、岸の決意を歓迎した⁽⁶²⁾。

大使との会談後、岸は自民党治安対策委員会に対して、秘密保護に関する法律案をまとめるように指示を出した。同委員会は、治安対策に関する立法と治安機構の整備を検討するために設置されたもので、岸の指示を受けて一九五八年九月二二日、「諜報活動取締まり等に関する法律案」(防諜法案)を作成し、その内容を公表した。それによると、法案の骨子は次のようなものである⁽⁶³⁾。

(一) 諜報活動の取締りと防衛秘密の単純漏洩を防止することを目的とする。

(二) 防衛秘密の範囲としては、①防衛に関する外交交渉の内容、自衛隊と在日米軍との間の約定、および外交

用暗号、②日本の防衛に関する事項（自衛隊の編成、任務、配備など）、③外国政府より供与された防衛に関する情報。

- (三) 防衛秘密を不当に漏洩した者は、一五年以下の懲役に処する。
- (四) 防衛秘密の漏洩を陰謀、教唆、扇動した者は、五年以下の懲役に処する。
- (五) 防諜法案は、その成立にともない、M S A秘密保護法と刑事特別法を包括する。

これを見て注目したいのは、M S A秘密保護法と比較して、防衛秘密の範囲が大きく広がったことである。具体的に言えば、M S A秘密保護法では、米国がM S A援助で日本に供与した装備品や情報などの秘密だけが防衛秘密の対象だった。だが防諜法案では、M S A秘密保護法と刑事特別法を包括するとともに、防衛に関する外交交渉や軍事的な取り決めなども防衛秘密の対象に含まれることになった。これは日米の防衛協力を軍事援助だけでなく、共同の軍事計画や作戦行動まで拡張することを視野に入れていたからだろう。また、防諜法案ではM S A秘密保護法よりも罰則を強化し、秘密漏洩の抑止効果を高める措置も講じられた。

このように防諜法案は、防衛秘密の内容を日米の防衛協力に関わる分野一般を対象としたものだった。もしこの法案が成立していれば、日米の共同防衛体制は秘密情報を幅広く共有できる枠組みとなり、より緊密なものになったと考えられる。

防諜法案の内容が検討されていた頃、岸の政治的基盤も安定していた。一九五八年八月、首相として初の総選挙で自民党が大勝し、絶対安定多数を得ることに成功したからである。この結果を岸は、国民からの信任が得られたと解釈し、以後の国会運営を楽観視していた。⁽⁶⁴⁾

その見通しは一九五八年八月二五日、岸が当初の方針を変更し、安保条約の改定をマッカーサー大使に申し入れたことに現れている。安保改定となれば、新安保条約の内容をめぐって国会で激しい議論になることは避けられない。だが岸は、それを乗り切る自信があった。⁽⁶⁶⁾防諜法案についても、野党の反発が予想されるとはいえ、法案成立は可能と判断していたのだろう。

ところが、防諜法案は結局、国会に上程されなかった。その最大の理由は、国内の政局がひどく混乱したからである。

その発端は、一九五八年一〇月に上程された警職法（警察官職務執行法）改正法案が国民的な反発を引き起こしたことである。もともと岸は、現行の警職法では警察の権限が弱く、集団的暴力への取締りが十分に行なえないことに懸念を持っていた。警職法改正はその不備を補うことが目的だったが、戦前の治安維持法の復活と批判され、国会での審議が中断される事態となった。この状況は、岸が翌月、同法案を審議未了、廃案にしたことで収まったが、これをきっかけに岸の政治的な求心力が低下し、自民党内の権力闘争が激化する結果を招いた。⁽⁶⁶⁾

政局の混乱を受けて、岸は安保改定を最優先課題とし、その実現に向けた党内調整に多大な努力を強いられることになる。その一方で防諜法案に関しては、赤城宗徳防衛庁長官が「新安保条約が批准されたあとに回したほうがいい」と発言したように、さらなる政局の混乱を避けるため、国会への法案提出に否定的な意見が政権内で強まった。⁽⁶⁷⁾このため、防諜法案の成立に向けた気運は大きく後退した。

最終的に岸は、一九六〇年六月一九日、新安保条約を自然承認で批准し、安保改定を実現したが、国内政治の混乱の責任を取る形で首相を辞任した。その後、岸に代わって池田勇人、そして佐藤栄作が政権を担うことになる。だが、池田も佐藤も安保騒動の反省から政治的な混乱を生むような議論を極力、回避し、経済成長によって保守政

権の基盤を安定させることを政権の基本方針とした。その方針のなかで、防諜法案を国会の審議にかける機会が失われてしまった。

ただ、保守勢力から機密管理の重要性が指摘されることはしばしばあった。たとえば一九六七年一月、外務省で北朝鮮が絡んだスパイ事件が発生したとき、自民党ではいわゆる国防族として知られた船田中が「外交機密はともかく、国防上の機密に限って保護立法をすべき」であり、そうでなければ米国が日本に最新鋭兵器を提供しないと警告している。また戦後、自民党治安対策特別委員会のメンバーを長く務めた元警察官僚の相川勝六も、「個人にプライバシーがあるように、国家の機密も保護しなければならない」として、その法制化を急ぐように主張したが、池田・佐藤両政権は、こうした声を受けながらも、防諜法案の国会提出に向けて動こうとはしなかった。

その消極的な態度を生んだ別の要因として、防諜法がなくても米国が最新鋭兵器を日本に供与し始めたことが挙げられるかもしれない。実際、一九六一年の第二次防衛力整備計画（二次防）⁽⁶⁹⁾に基づき、一九六二年末、米国から対空ミサイルが導入され、航空自衛隊にナイキ部隊が編成されている。つまり、米国からの兵器供与については、M S A 秘密保護法と日米技術協定で間に合うと見ていた日本政府の当初の判断は間違いではなかったのである。

この背景には、防衛庁が米国からの要求を受けて「防衛秘密の保護に関する訓令」を通達し、秘密保護の強化を図ったことが挙げられる。この訓令は四六項目に及び、防衛秘密を電信で伝達する際には所定の暗号を使用する（一九九条）、電話による防衛秘密の伝達禁止（二八条）、機密レベルに応じて文書の保管容器を使い分ける（三五条）など、きわめて具体的な内容だった。⁽⁷⁰⁾

だが前述したように、米国はそれ以上のこと、すなわち日本に供与した最新鋭兵器のみならず、軍事戦略や戦術的な作戦行動などの高度な軍事機密を共有する仕組みができることを望んでいた。その前提として、日本の軍事機

密を一般的に保護する法令の整備が必要だと考えていたようである。岸はその米国の意向を汲み、防諜法案という形でそれに応じた。そうすることで、日米の防衛協力が一層、緊密になると考えたのだろう。

結局米国は、日本に重要な軍事情報を提供しなければならぬ場合、非公式なルートを使ったようである。かつて自衛隊陸将補を務めた平城弘通氏は、その回顧録のなかで、自衛隊と在日米軍の間には当初、防衛庁長官にも報告せず、一九六〇年代に入ってようやく内部的に知らされるようになった極秘の連絡会議（J A会議）が存在していたことを明らかにしている。⁽⁷⁾

だが、こうした非公式会議によらなければ、日米の情報協力ができないというのは、日米の共同防衛体制を運営する上で健全とはいえないだろう。その意味で防諜法案の挫折は、日米の防衛協力における相互性を高める機会までも失わせてしまったのである。

結論

米ソ冷戦の到来は、米国に同盟国や友好国と連携した情報協力のネットワーク作りを急がせた。ソ連は欧州からアジアにかけて広大な領土を持つ国であり、米国だけでその動向を監視し、冷戦を戦うための政治、経済、軍事情報を収集することには地理的な限界があったからである。

米国は、日本にも協力を期待した。とくに朝鮮戦争が勃発し、極東での情報力不足を痛感したことから、米国としては、地理的な位置や戦前の情報蓄積などから日本と協力することが望ましいと思われた。

日本は、サンフランシスコ平和条約で米国を含む連合国と講和し、主権を回復した。同時に日米安保条約を締結し、米国が主導する西側陣営の一員として、講和独立後の進路を切り拓こうとしていた。だが、当時の日本は基地

貸与を除いて軍事的貢献を果たすことができなかつた。そのこともあって、米国に対する情報協力は日本が果たしうる価値ある貢献と考えられた。

米国との情報協力は、日本の防衛力強化のためにも必要だつた。米国は日本防衛のために、自国の兵器を日本に供与した。同時にその防衛力強化を支えるために、米国からの兵器供与にともなう軍事技術の移転によって日本の防衛生産力を向上させようとした。この点で、米国からの兵器供与には単に自衛隊の装備充実だけでなく、軍事技術に関する知的基盤の整備を支援するねらいがあつた。日本もまた、防衛産業の少しでも早い再建を望んでおり、この面での米国との情報協力を歓迎した。

だが、講和独立後、日米の情報協力が円滑に発展したとはいえない。その主たる原因は、日本が米国との情報協力のための体制を十分に整えることができなかったことにある。日本は米国との情報協力に向けて、集権的な情報機関を創設しようとした。だがそれは、当初の構想から大きく縮小されたものにとどまつた。また、情報協力の前提条件となる秘密保護の法整備も、M S A援助で供与された装備品や情報などに含まれる秘密を保護する法律はできなかつた、軍事機密を一般的に保護する内容の法律はできなかつた。

なぜできなかつたのか。第一の理由として挙げられるのは、秘密保護に対する国民的な反発の強さである。戦前、秘密保護を名目として、軍部や警察が言論や思想を封殺する政治的な弾圧を行なつたことは、戦後初期の国民の記憶に生々しかった。それに加えて戦後、民主主義の理念が普及し、国民主権の政治が理想とされるなか、新しい情報機関の創設や秘密保護の法整備といった取り組みは、民主主義の精神に反するものとして受け止められた。

民主主義はそもそも、被治者の同意を前提とする政治である。その同意を得るために、政治指導者は国民に対して国政に関する正しい情報を提供しなければならない。だが、情報機関の創設や秘密保護の法整備は、たとえそれ

が国家全体の利益を考えたものだったとしても、国民に対して情報を隠す権限を政府に与えるだけのものと誤解されやすい。

この誤解を避けるためには、一定期間が経過した秘密情報については一般に公表する仕組みが必要である。あるいは、それが国益上、難しいなら、秘密情報の内容は公表できないけれども、秘密情報が存在するという事実については明らかにする仕組みを作らなければならない。

だが、そうした仕組みを作って、それを適切に運用するには、国民の側に政治指導者と政府に対する一定の信頼が必要であり、双方に民主主義と秘密保護を両立させながら政治を考え、実行していくバランス感覚が求められる。だが当時の日本には、その感覚はまだ十分に育っていなかった。結果として国民は秘密保護の危険性だけに注目しがちになり、一方、政府は、そうした国民の不安を払拭することの難しさから、秘密保護の仕組みを作る努力を怠りがちになった。

次に挙げるべき理由は、戦前もそうだったが、戦後においても官庁間の縄張り争いに厳しいものがあつたことである。とくに外務省は「新情報機関」構想に強く反発し、協力を拒んだ。外務省は対外情報の収集、分析という担当業務が警察に奪われることを恐れた。また、他国政府との連絡や調整にあたって、外務省以外のルートが使われることにも嫌悪感を示した。対外業務の独占によって他の省庁に対する権限上の優位を確保してきた外務省にとつて、その優位を崩しかねない情報機関の創設は認め難いことであつた。

もつとも、こうした縄張り争いは日本だけに見られる現象ではない。たとえば米国では戦後、大統領への情報集約を目的としてCIAを創設する際には、国務省と軍部が強く反発した。対外情勢に関する情報活動の指揮権と大統領への報告義務がCIAに奪われるおそれがあつたからである。

この反発を抑えることができたのは、米議会が国家安全保障法（一九四七年七月成立）やCIA法（一九四九年六月成立）など、CIAの機能や権限を定めた法律を作り、CIAの活動に法的根拠を与えるとともに独立性を保証したことによるところが大きい。以後、CIAは政府内の情報集約のほか、対外的な情報収集や情報分析・評価などを担当する大統領直属の情報機関として、米国の対外政策で重要な役割を果たすことになる。⁷²⁾

「新情報機関」構想では、米国との情報協力を視野に入れつつ、新組織の地位や機能などが検討されたが、その地位や機能に法的根拠を付与するという議論にまでは発展しなかった。この過程で外務省の反発があったとはいえ、構想実現に向けて官僚的なセクシヨナリズムをどう乗り越えるかという工夫を出す力が政治家の側になかったのである。

第三の理由は、そのことにも関係するが、米国との情報協力を国全体として推進するための政治的な環境が整っていなかったことである。もともと吉田も岸も、日本が西側陣営の一員として国際社会に復帰したからには、その地位を少しでも高めるために「できることなら何でもやるぞ」（吉田）という心意気で日米の防衛協力を推進しようとした。⁷³⁾ただ国力の問題や憲法上の制約などから、日本にできることは限られていた。その点で米国との情報協力は、そうした制約に必ずしも縛られるものではなかったし、米国の期待にも応え得るものであった。

だが戦後の日本では、米ソ冷戦を反映して、防衛論議にイデオロギー的な対立が持ち込まれることが珍しくなかった。米国との防衛協力に関しても賛否が大きく分かれており、反対派はいかなる協力も憲法上の理念に反すると主張した。⁷⁴⁾

米国との情報協力も同じ文脈で反対された。政府側は「新情報機関」構想や秘密保護の法整備を進めるにあたって、それが戦前への回帰を促すものではないこと、日本の平和と独立を守るものであることを強調したが、反対派

を納得させることはできなかった。この反対派の存在によって、米国との情報協力に向けた取り組みは、保守勢力の取りまとめに成功したかどうかという政局的な要因に大きく左右されることになった。

戦後における日米の情報協力の成否は、それを可能にする日本側での体制整備、とくに秘密保護の法整備がどこまで進展するかという点にかかっていた。米国は、日米の情報協力がより高いレベルで可能になることを期待しつつ、その進展を見守っていた。だが日本では、安保改定時に防諜法案が挫折した後、「低姿勢」の保守政治が続くなかで、秘密保護のための本格的な法整備は先送りされた。その結果、日本に対する米国の不安は払拭されず、両国の情報協力には不健全な部分が残ってしまった。

この不健全さをどのように見るかについては、あるいは意見が分かれるかもしれない。たとえ非公式なルートであつたとしても、米国から日本に情報が提供されているのだから、それでよいではないかとの見方もできるからである。

しかし秘密保護の法整備が不十分なままでは、外部に漏れたとしても大きなリスクにならない情報しか、日本には提供されないということになりかねない。また、非公式な形で情報協力は、取り扱いの責任があいまいになるので、情報が適切に管理されないおそれがある。これまで論じてきたことから分かるように、そうした状況を放置することは、日米の相互的な防衛協力の発展にとつても、また民主主義の発展にとつてもよくないことである。

安保改定から半世紀以上が経過した二〇一三年一二月、特定秘密保護法が成立したが、この法律の問題意識もそこにあるように思われる。⁽⁷⁵⁾

(1) 国家間の情報協力に関する一般的な論考としては、以下のものがある。Stephan Lefebvre, "The Difficulties and Dilem-

- mas of International Intelligence Cooperation." *International Journal of Intelligence and Countertelligence*, Vol. 16, No. 4 (2003), pp. 527-542. Richard J. Aldrich, "International Intelligence Cooperation in Practice," in Hans Born, Ian Leigh and Aidan Wills, eds., *International Intelligence Cooperation and Accountability* (New York: Routledge, 2011), Chap. 2.
- (2) 『の文書に關して』 Edward Drea, Greg Bradsher, Robert Hanyok, James Lids, Michael Peterson, and Dqing Yang, *Researching Japanese War Crimes Records: Introductory Essays* (Washington D.C.: National Archives and Research Administration, 2006) を参照。
- (3) 井上正也「吉田茂の中国『逆浸透』構想 対中インテリジェンスをめぐる、一九五二—一九五四年」『国際政治』第一五二号(二〇〇八年)三八—五三頁。
- (4) 柴山大『日本再軍備への道 一九四五—一九五四年』(ワネルヴァ書房、二〇一〇年)、とくは四四五—四六四頁。
- (5) Christopher Andrew, "Conclusion: An Agenda for Future Research," *Intelligence and National Security*, Vol. 12, No. 1 (1997), pp. 224-233.
- (6) 井上や柴山のほかに、新たに公開された米国の公文書を利用した著作として、有馬哲夫『CIAと戦後日本 保守合同・北方領土・再軍備』(平凡社、二〇一〇年)、湯浅博『歴史に消えた参謀 吉田茂の軍事顧問 辰巳栄一』(産経新聞社、二〇一一年)、吉田則昭『緒方竹虎とCIA アメリカ公文書が語る保守政治家の実像』(平凡社、二〇一二年)などがある。
- (7) 中村克明「戦後日本における国家秘密法制の展開」『関東学院大学文学部紀要』第一〇一号(二〇〇四年)二—三頁。
- (8) 柴山『日本再軍備への道』一七—二二頁。
- (9) Matthew M. Aid, "US Humint and Comint in the Korean War: From the Approach of War to the Chinese Intervention," in Richard J. Aldrich, Gary D. Rawnsley and Ming-Yeh Rawnsley, eds., *The Clandestine Cold War in Asia, 1945-1965: Western Intelligence, Propaganda and Special Operations* (Portland: Frank Cass, 2000), pp. 17-63.
- (10) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 2005).
- (11) Charles A. Ziegler and David Jacobson, *Spying Without Spying: Origins of America's Secret Nuclear Surveillance System* (Westport: Praeger, 1995).

- (12) もっとも有名な例としては、元ドイツ将校でソ連通として知られていた、ラインハルト・ゲレーン (Reinhard Gehlen) が一九四六年に創設した情報機関、通称「ゲレーン機関」が挙げられるだろう。当初、それは非公式な存在であったが、一九四九年四月、北大西洋条約機構 (NATO) の成立にともない、政府の一機関に昇格し、さらに一九五五年七月、首相直轄の情報機関、連邦情報局 (BND) として正式に発足した。この経緯については、ラインハルト・ゲレーン／赤羽龍夫訳『諜報・工作 ラインハルト・ゲレーン回顧録』(読売新聞社、一九七三年) に詳しく書かれている。
- (13) UKUSA協定にもとづく英語圏五カ国の通信情報ネットワークに関しては、次の文献を参照するとよい。Jeffrey T. Richelson and Desmond Ball, *The Ties That Bind: Intelligence Cooperation between the UKUSA Countries - the United Kingdom, the United States of America, Canada, Australia and New Zealand* (Boston: Unwin Hyman, 1985); James Bamford, *The Puzzle Palace: A Report on America's Most Secret Agency* (New York: Penguin Books, 1982), pp. 391-425.
- (14) 吉田『緒方竹虎とCIA』一五二―一六七頁。
- (15) 第一五回国会衆議院本会議録第六号(一九五二年一月二六日)。
- (16) 『朝日新聞』(東京版)一九五二年二月二九日付朝刊。
- (17) 実際、アメリカは、西ドイツと一九五四年一〇月、パリ協定を締結し、北大西洋条約に基づく防衛協力の枠組みを作るとともに、西ドイツの情報機関と取り決めを交わし、情報協力のルールを定めていた。ゲレーン『諜報・工作』一四〇―一四三頁、二〇七―二一四頁。
- (18) "Meeting of General Ridgway and Mr. Yoshida." February 10, 1952, RG 554, Assistant Chief of Staff, G-2 Co-ordination (Executive) Division, General Correspondence, 1946-1952 (Z-1 ACS, G-2 C(E)D, GC, 1946-1952), Box 71, Folder: 337.
- (19) "Supplemental Guidance for the Technical Representative -ICCI," unknown, RG 554, ACS, G-2 C(E)D, GC, 1946-1952, Box 71, Folder: 334 ICCJ.
- (20) なお、国家公務員法は、制定当初、守秘義務違反の罰則が規定されていなかった。第一次改正時(一九四八年十二月)で、この罰則が初めて規定されることになった。
- (21) "Intelligence Coordination Committee, Japan: Meeting, June 6, 1952." June 6, 1952, RG 554, ACS, G-2 C(E)D, GC, 1946-

- 1952, Box 71, Folder: 334 ICCJ.
- (22) "Fifth Combined Meeting," November 25, 1952, RG 554, ACS, G-2 C(E)D, GC, 1946-1952, Box 71, Folder: 334 ICCJ.
- (23) Ibid.
- (24) 第一五回国会衆議院議院運営委員会議録第一八号(一九五二年二月二日)。
- (25) 「新情報機関」構想への批判については、有馬「CIAと戦後日本」一八八—一九七頁。
- (26) File No. 44-5-3-126, "Cabinet Research Chamber," December 12, 1952, RG 263, CIA Name Files, Box 95, Folder: Ogata Taketora, Vol. II.
- (27) 『朝日新聞』(東京版)一九五三年一月一日付朝刊。
- (28) File No. 44-5-3-365, "Cabinet Research Chamber," December 1955, RG 263, CIA Name Files, Box 96, Folder: Ogata Taketora, Vol. III.
- (29) File No. KAPOK, October 16, 1955, RG 263, CIA Name Files, Box 96, Folder: Ogata Taketora, Vol. III.
- (30) 読売新聞戦後史班編『昭和戦後史「再軍備」の軌跡』(中央公論新社、二〇一五年)四三三—四四二頁。
- (31) 「資料 日米相互防衛援助協定交渉経過録」『立命館法学』第七号(一九五四年)四七—四八頁。
- (32) MSA協定をめぐる日米交渉については、フレッド・テイキンソン「日米安保体制の変容 MSA協定における再軍備に関する了解」(一・完)『法学論叢』第一二二巻第四号(一九八七年)一一〇—一二五頁。加藤洋子「相互防衛援助協定網の展開 憲法九条、経済優先路線そして輸出統制」『国際政治』第一〇七号(一九九四年)一三一—一四〇頁。
- (33) MSA秘密保護法の解説としては、宮崎清文「日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法について」『警察学論集』第七巻第七号(一九五四年)三三一—三五頁。
- (34) なお、ここでいう「装備品」とは、船舶、航空機、武器、弾薬その他の装備品、および資材のことを指している。また、「防衛秘密」とは、MSA協定にもとづいて米国から供与された装備品のうち、(イ)構造又は性能、(ロ)製作、保管または修理に関する技術、(ハ)使用の方法、(ニ)品目および数量であり、(イ)から(ハ)に関する情報も含まれる。
- (35) 自然秘と指定秘の違いについては、田村重信・高橋憲一・島田知久編著『日本の防衛法制 第二版』(内外出版、二〇一二年)六〇九—六一〇頁、上田誠吉『戦争と国家秘密法 戦時下日本でなにが処罰されたか』(イクォリティ、一九八六

- 年) 一〇五頁。
- (36) 林武・和田朋幸・大八木敦裕「研究ノート 軍機保護法等の制定過程と問題点」『防衛研究所紀要』第一四卷第一号(二〇一〇年) 九九―一〇二頁。
- (37) 同八八―九八頁、一〇二―一〇七頁。
- (38) 第一九回国会参議院法務委員会会議録第二四号(一九五四年四月二七日)。
- (39) 第一九回国会衆議院外務委員会会議録第四〇号(一九五四年四月二四日)。
- (40) 第一九回国会参議院法務委員会会議録第二七号(一九五四年四月三〇日)。
- (41) 第一九回国会衆議院外務委員会会議録第三四号(一九五四年四月二四日)。
- (42) 第一九回国会参議院法務委員会会議録第三三三号(一九五四年五月一日)。
- (43) 第一九回国会参議院法務委員会会議録第二八号(一九五四年五月一日)。
- (44) 田中明彦『安全保障 戦後50年の模索』(読売新聞社、一九九七年) 一一七―一一九頁。
- (45) 再軍備問題をめぐる改進黨・鳩山自由党の動向に関しては、植村秀樹『再軍備と五五年体制』(木鐸社、一九九五年) 一九―一九九頁、大嶽秀夫『再軍備とナシヨナリズム 戦後日本の防衛観』(講談社、二〇〇五年) 一五四―一三二頁。
- (46) 第一九回国会参議院法務委員会会議録第四六号(一九五四年五月二六日)。
- (47) 第一九回国会衆議院本会議録第五七号(一九五四年五月二九日)。
- (48) 田中『安全保障』一五三―一五五頁。
- (49) 日本航空宇宙工業会『日本の航空宇宙工業 50年の歩み』(日本航空宇宙工業会、二〇〇三年) 一四―一五頁、読売新聞戦後史班『昭和戦後史』四四九―四五二頁。ちなみに、日米技術協定の正式名称は、「防衛目的のためにする特許権及び技術上の知識の交流を容易にするための日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」である。
- (50) 増田弘『自衛隊の誕生 日本の再軍備とアメリカ』(中央公論新社、二〇〇四年) 七〇頁。
- (51) 国防会議の設置に関しては、千々和泰明『変わりゆく内閣安全保障機構 日本版NSC成立への道』(原書房、二〇一五年) 三二―五四頁。
- (52) 原彬久編『岸信介証言録』(毎日新聞社、二〇〇三年) 一三二―一三三頁。

- (53) U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States: 1955-1957*, Vol. XXIII, Part 1, Japan (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991) (以下『FRUS:1955-1957, Vol. XXIII』と略す), pp. 96-104.
- (54) 岸信介『岸信介回顧録』(廣済堂出版、一九八三年)二〇三頁、原編『岸信介証言録』一二二―一二三頁。
- (55) 坂元一哉『日米同盟の絆』(有斐閣、二〇〇〇年)一八二―一九〇頁。
- (56) 岡田志津枝「誘導弾導入をめぐる日米の攻防」『戦史研究年報』第二卷(二〇〇九年)一三二―一三六頁。
- (57) 『読売新聞』一九五七年二月七日付夕刊。
- (58) 『読売新聞』一九五八年二月一三日付朝刊。
- (59) *FRUS: 1955-1957*, Vol. XXIII, pp. 536-537.
- (60) 第二回国会衆議院外務委員会会議録第四一号(一九五六年五月九日)。
- (61) 一九六〇年一月の安保条約改定時の核持込みに関する「密約」調査関連文書、文書番号九。なお、この文書は、二〇一〇年、外務省有識者委員会が行なった、いわゆる「密約」問題に関する調査で発見、収集されたものである。文書を閲覧するには、外務省の公式ホームページ内に設けられた「いわゆる『密約』問題に関する調査結果」というページから「その他関連文書(296点)」にアクセスするとよい。(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/kanren_bunsho.html).
- (62) 同、文書番号一一。
- (63) 『朝日新聞』(東京版)一九五八年九月二二日付朝刊。
- (64) 岸『岸信介回顧録』四一八―四一九頁。
- (65) 安保改定に向けた岸の決断については、坂元『日米同盟の絆』二〇八―二一〇頁。
- (66) 岸『岸信介回顧録』四三六―四四六頁。岸信介・矢次一夫・伊藤隆『岸信介の回想』(文藝春秋、一九八一年)一九六―一九七頁。
- (67) 『朝日新聞』(東京版)一九五九年七月一七日付朝刊。
- (68) 『朝日新聞』(東京版)一九六七年一月二五日付朝刊。
- (69) 田中『安全保障』一九四―二〇七頁。
- (70) 『読売新聞』一九五八年八月一九日付朝刊。

- (71) 平城弘通『日米秘密情報機関「影の軍隊」ムサシ機関長の告白』（講談社、二〇一〇年）一五〇—一五二頁。
- (72) CIAの創設に関しは、Thomas F. Tory, *Donovan and the CIA: A History of the Establishment of the Central Intelligence Agency* (Frederick: University Publication of America, 1981); Arthur B. Darling, *The Central Intelligence Agency: An Instrument of Government to 1950* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1990); David F. Rogers, *Creating the Secret State: The Origins of the Central Intelligence Agency, 1943-1947* (Lawrence: University Press of Kansas, 2000) などを参照。
- (73) 吉田茂『世界と日本』（中央公論社、一九九一年）一六四頁。
- (74) 日米の防衛協力に反対する勢力、とくに社会党の政治的スタンスに関しては、原彬久『戦後史のなかの日本社会党 その理想主義とは何であったのか』（中央公論新社、二〇〇〇年）が参考になる。
- (75) ただし、特定秘密保護法に関しては、批判的な立場から法律の運用方法や情報公開制度との関係などが指摘されている。田島泰彦・清水勉編『秘密保全法批判 脅かされる知る権利』（日本評論社、二〇一三年）、海渡雄一・清水勉・田島泰彦編『秘密保護法 何が問題か——検証と批判』（岩波書店、二〇一四年）、宇都宮健児・堀敏明・足立昌勝・林克明『秘密保護法 社会はどう変わるのか』（集英社、二〇一四年）、清水雅彦・葦宏士・半田滋『秘密保護法は何をねらうか 何が秘密？それは秘密です』（高文研、二〇一三年）などを参照。