

外務省の「密約」問題調査に関する意見書

2010年（平成22年）1月15日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、外務省に設置された「密約」問題に関する有識者委員会に対し、その調査報告書に、以下の事項を反映するよう求める。

- 1 日本とアメリカとの間で取り交わされたとされる「密約」に関連する行政文書のこれまでの管理状況。仮に、同文書を外務省が廃棄したのであれば、廃棄の時期及び廃棄の理由。
- 2 外務省による情報公開法5条3号の解釈及び運用を再考すること。
- 3 外務省による情報公開法10条及び11条の手續違反の原因を究明し、同手續を誠実に履践する体制を整備すること。
- 4 作成から30年が経過した外交文書については、原則公開とする制度を確立すること。

第2 意見の理由

1 はじめに

当連合会は、国の行政機関の情報公開の推進を求めるべく、別紙1のとおり、これまで数次にわたり、意見書及び提言を公表してきた。今般、外務省において、「密約」問題に関する調査が行われていることに関し、同様の見地から、外交文書の情報公開について、次のとおり、意見を述べる。

2 「密約」問題に関する有識者委員会の設置までの経緯

- (1) 岡田克也外務大臣は、政権が交代した2009年（平成21年）9月16日に、藪中三十二外務事務次官に対し、次の調査命令を出し、4つの「密約」をめぐる過去の事実を徹底的に明らかにするよう求めた。

いわゆる「密約」問題に関する調査命令について

外交は国民の理解と信頼なくして成り立たない。しかるに、いわゆる「密約」の問題は、外交に対する国民の不信感を高めている。今回の政権交代を機に、「密約」をめぐる過去の事実を徹底的に明らかにし、国民の理解と信頼に基づく外交を実現する必要がある。

そこで、国家行政組織法第10条及び第14条第2項に基づく大臣命令により、下記4点の「密約」について、外務省内に存在する原資料を調査し、本年11月末を目処に、その調査結果を報告することを求める。

なお、作業の進捗状況は随時報告し、必要に応じて指示を仰ぐよう併せて求める。

- 一 1960年1月の安保条約改定時の、核持ち込みに関する「密約」
- 二 同じく、朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する「密約」
- 三 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」
- 四 同じく、原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」

(2) 有識者委員会の設置

2009年（平成21年）11月末、上記調査命令に基づき外務省内に設置された「密約」問題に関する調査チームの調査が終了し、外務大臣に対し調査報告書が提出された。

そして、同年11月24日には、外部の有識者6名を委員として、「密約」問題に関する有識者委員会が設置され（座長北岡伸一東京大学教授）、2010年（平成22年）1月中旬を目処に、外務省の調査チームの調査報告書の内容を検証し、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た報告書を提出する予定となっている。この報告書には、今後の外交文書の公開の在り方についての提言も含まれるとのことである。

(3) 日本政府の「密約」の否定と外務省の調査の意義

ところで、日本政府は、これまで、上記4つの「密約」の存在を否定してきた。

しかし、上記4つの「密約」の存在は、国際政治、外交史の研究者及び交渉を直接担当した者によって、その存在がつとに指摘されてきた。

第1に、上記1の「密約」は、日米安保条約付属文書「条約第6条の実施に関する交換公文」に規定されているアメリカの「軍隊の装備における重要な変更」については日本とアメリカとの間で事前協議が必要とされているものの、アメリカ海軍艦艇が核を搭載して日本に寄港する場合には重要な変更には該当せず、事前協議を必要としないとするものであった。同「密約」は、別紙2のとおり、その草案が、交渉相手国であるアメリカ合衆国（以下「アメリカ」という。）の国立公文書館記録管理庁（以下「アメリカ公文書館」という。）において公開されている。

第2に、上記2の「密約」は、「事前協議」の対象である日本国から行われる戦闘作戦行動のための基地の使用について、在韓国連軍に対する武力攻撃が起こった際すなわち朝鮮半島有事の際には、日本に駐留する米軍によって緊急に取られるべき戦闘作戦が、事前協議を経ずに開始されるというものであった。同「密約」を記した合意議事録は、別紙3のとおり、アメリカのフォード大統領図書館において公開されている。

第3に、上記3の「密約」は、沖縄返還について、リチャード・ニクソン大統領と佐藤栄作首相が、1969年（昭和44年）11月19日、沖縄返還に関し、アメリカが、「重大な緊急事態が起きた際、日本政府との事前協議を経て、核兵器の沖縄への再持ち込みと沖縄を通過させる権利」を認めるものであった。同「密約」については、日本側の交渉を担当した若泉敬の著書『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』（文藝春秋 1994年）において、その交渉経過が詳細に描かれており、合意の草案の内容が1994年（平成6年）から明らかとなっていた。そして、2009年（平成21年）年12月、両首脳の署名がなされた文書そのものが、佐藤首相の遺族によって公開された。

第4に、上記4の「密約」は、沖縄返還の際に、軍用地の原状回復補償費を日本側が肩代わりすることを約したものである。これは、沖縄返還協定が調印された1971年（昭和46年）、元毎日新聞記者が、外務省職員から入手した電信文3通によって、すでにその存在が指摘されていたが、別紙4のとおり、「密約」を記した文書そのものが、1990年代からアメリカ公文書館において公開されてきた。そして、2009年（平成21年）12月1日に東京地方裁判所で実施された、外務省の元アメリカ局長吉野文六氏の証人尋問において、同氏は、過去の刑事裁判における証言を撤回し、外務省の局長室で、アメリカの代表者との間で、イニシャルを付して、上記4の「密約」の合意文書を取り交わしたことを証言した。

ここに至って、4つの「密約」は存在しないとする日本政府の見解は、国際政治、外交史の研究者の研究、交渉担当者本人の証言又は著作及びアメリカ公文書館等で公開されている公文書の内容と明らかに整合性を欠くものとなっている。

1960年（昭和35年）の安保改定から約50年が、1972年（昭和47年）の沖縄返還から約40年が、それぞれ経過しており、「密約」が結ばれたとされる冷戦時代と比較して、沖縄、日本、アメリカをめぐる社会状況及び安全保障の状況は、全く異なる様相を呈している。

外務大臣の調査命令は、こうした状況下で、「密約」の存否について、原資料にあたり、徹底的に事実を解明するよう求めたもので、その意義は極めて大きい。

2 外務省の公文書管理の問題点

外務省の調査チーム及び有識者委員会の調査が進むなか、外務省内には上記4つの「密約」が取り交わされたことを記す文書そのものは発見されなかったとの新聞報道等がなされている。

しかし、国家間の合意を示す公文書が、アメリカ公文書館等で公開され、アメリカに厳然と存在しているにもかかわらず、外務省内には同一の合意文書は存在しないというのは、極めて異常な事態といえよう。

また、上記3の「密約」については、実際に取り交わされた文書そのものが外務省外の私人宅に存在することが判っている。

さらに、上記吉野氏の証言によって、上記4の「密約」を取り交わした後、その合意文書のコピーを作成したことが明らかになっている。

こうした事実に対し、外務省にこれらの文書が存在しないということになれば、外務省が保管を怠った又はこれを廃棄した以外には説明がつかないこととなる。もしそうであれば、国家間の合意という極めて重要な公文書を、外務省が恣意的に管理・廃棄してきたことを示すものといえる。

2009年（平成21年）6月に成立した公文書管理法は、公文書を国民共有の知的資源と宣言しているが、外務省の公文書管理は、この理念にもとり、強い非難に値するものとなる。

有識者委員会においては、「密約」が取り交わされたことを示す文書の管理の状況を綿密に調査し、仮に、同文書が廃棄されているのであれば、廃棄の時期及び廃棄の理由まで、踏み込んで検証を行うべきである。

さらに、「密約」が取り交わされたことを示す文書そのものが廃棄されているとしても、「密約」が取り交わされたことを窺わせる関連文書が発見された場合には、関連文書をすべて公開し、「密約」が取り交わされた経緯を国民に知らせるべきである。

3 外務省の情報公開法5条3号の解釈・運用の抱える問題点

外交文書は、情報公開法5条3号の定める「公にすることにより、・・・他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相

当の理由がある情報」に該当するとして、不開示とする決定が多く行われている。同号は、4号と並び、他の号と異なって、「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」という規定ぶりとなっており、そのため、不開示決定処分に対する司法審査は、行政機関の長の判断の合理性の審査にとどめられ、裁判官が情報公開訴訟において対象文書を実際に見分するインカメラ手続が日本にないことも相俟って、外交文書の不開示決定を違法とする裁判所の判断を著しく制限してきた。

しかし、そもそも情報公開法5条は、「行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。」としており、行政文書を原則開示すべきことを明確に定め、不開示情報はあくまで例外として位置づけられている。

現在進行中の外交交渉に関する文書のように、不開示としなければ、真に外交交渉に支障を与え、国益を損ねかねない文書であるならばともかく、実際には、作成時期を問わず、外交文書は全般的に不開示とするのが当然といわんばかりの運用がなされており、不開示の範囲が不当に拡大している。情報公開法の原則公開と例外不開示が逆転しているとしか思われず、「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的と」した情報公開の理念に逆行する状況が長く続いている。

今般の「密約」問題の調査を機に、外交文書の公開について、情報公開法の規定に忠実に、行政機関の長の裁量判断を尊重するのにふさわしい、真に不開示とする必要性の高いものに限定して、同法5条3号の規定を適用するよう、情報公開法の解釈・運用について、再考をすべきである。

そして、最終的には、情報公開法5条3号の規定について、「・・・国の安全が害されるおそれ・・・信頼関係が損なわれるおそれ・・・交渉上不利益を被るおそれがある行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」とあるのを、「・・・国の安全が害されるおそれ・・・信頼関係が損なわれるおそれ・・・交渉上不利益を被るおそれがある情報」に改めるべきであり、外務省自らが、積極的に情報公開法5条3号の規定の改正を検討すべきである。

4 外務省の情報公開法10条及び11条の手続違反

行政文書の開示決定等は、情報公開法10条1項により「開示請求があった日から30日以内にしなければならない。」とされているが、同条2項は「行政機関の長は、事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、同項に規定する期間を30日以内に限り延長することができる。」と定め、延長を認めている。また、情報公開法11条は、「開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、開示請求があった日から60日以内にそのすべてについて開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合には、前条の規定にかかわらず、行政機関の長は、開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき当該期間内に開示決定等をし、残りの行政文書については相当の期間内に開示決定等をすれば足りる」と、特例を規定している。

ところが、外務省は、この開示決定等の期限の規定、延長規定及び期限の特例規定を遵守せず、他の省庁と比較して特例規定に違反している件数が多い省庁となっている。

すなわち、総務省の「平成19年度における行政機関情報公開法の施行の状況について」によれば、これらの手続違反は、件数の多いものから順に、次のとおりとなっており、外務省において、その件数が突出して多いことが明らかである。なお、開示請求事案は、法務省が22,735件、社会保険庁8,816件、国土交通省8,336件、厚生労働省6,346件となっており、外務省の1,690件は、全行政機関の中で多い方から9番目にすぎない。

10条2項の延長手続を採らず、10条1項の期限を超過したもの

外務省	41件
海上保安庁	5件
国税庁	2件

10条2項の延長手続を採ったが、この期限を超過したもの

外務省	30件
社会保険庁	4件
資源エネルギー庁	2件

11条の期限の特例を適用したが、この期限を超過したもの

外務省	191件
厚生労働省	59件
総務省	38件

このような状況は、平成19年度に限ったものではなく、毎年常態化している。

情報公開法の施行から4年を目処にした見直しに際し、総務省に設置された「情報公開法の制度運営に関する検討会」が、2005年（平成17年）3月27日に発表した報告書において、外務省が他の省庁と比較して特例規定に違反している件数が多いことを指摘したにもかかわらず、外務省において、何らの改善もなされていない。

特例規定に関する外務省の対応については、判明している限りで、開示決定等を行わないことの違法確認を求めた裁判が2件起こされており、訴えの提起後に開示決定等がなされたことから訴えは却下されたものの、訴訟費用は被告に負担させることとした判決（東京地判平成14年4月22日判例集未掲載）と、開示決定等を行わないことが違法と確認された判決（東京地判平成19年12月26日判時1990号10頁，判タ1278号186頁，訴え提起後に開示決定等がなされたために控訴審で原告が訴えを取下げ。）が下されており、司法においても、外務省の手續違反が明確に認定されている。

外務省のこうした情報公開法の手續違反は、情報公開の理念にもとるものであって、徹底的に見直されなければならない、原因を究明し、情報公開の手續を誠実に履践する体制が外務省内に整備されなければならない。

5 30年が経過した外交文書の取扱の問題点

外務省は、そのホームページにおいて、外交記録公開の制度について、「昭和51年に第1回外交記録公開を行って以来、平成17年2月の第19回公開に至るまで原則として30年を経過した戦後外交記録を対象として精査し、順次公開をしてきました。・・・わが国の戦後外交の歩みを振り返ることは、今日のわが国を取り巻く国際環境を理解する上で、外交史専門家から『日本外交のアイデンティティは外交記録公開から』と期待が寄せられておりますが、この措置により、外交記録を通じてわが国の外交政策をより深く理解して頂く一助となれば幸いです。」と説明している。

しかし、外務省の外交記録の公開の制度は、形式的な飾りにすぎず、日本の外交文書の公開が著しく遅れていることは、諸外国の外交文書の公開と比較しても明らかである。

時間の経過により、文書の公開による影響は薄れていくのであり、作成後30年を経過した文書は、原則公開とすべきである。公文書の「30年公開原則」は、日本の国立公文書館も参加しているICA国際文書館評議会という国際NGOが、1968年にマドリッドで開催した大会において、公文書について、閉鎖期間を定めている各国にあっては、一般的な閉鎖期間がその発生から閲覧

開始までの間について30年を超えないものとし、必要ならば保留＝リザーベーションと明記するとの勧告をしたことによって、国際的動向・慣行として定着してきたものである。

日本の外交文書の公開は、この30年原則に則っておらず、上記の外交記録公開の説明にも明らかなとおり、原則30年で公開するのではなく、30年を経過した文書を対象として精査するという限度に止まっている。

「密約」の問題に関していえば、安保改定及び沖縄返還に関する公文書については、沖縄返還の佐藤・ジョンソン予備交渉に関するごくわずかな文書が公開されたのみである。その他の外交文書についても同様であり、日本の外交文書の公開の著しい遅れは、外交を民意と切り離し、国民の理解と批判から遊離した外交がなされていることを意味するものである。

一方、諸外国では、外交文書の公開を推進しており、特に、アメリカにおいては、クリントン政権による大統領命令（のちにブッシュ政権において一部改正）によって、作成から25年が経過した公文書の自動的な秘密指定解除の制度の下、アメリカ公文書館において、審査を経て続々と公文書の公開がなされている状況にある。

交渉相手国によって外交文書が公開される中、日本でそれに対応する公文書が不開示とされたままでは、交渉相手国の公文書を読み解くことによるのみ、日本の外交・歴史を片面的に評価せざるを得ないこととなり、日本の外交の真実を伝えることができず、かえって日本の国益を害することになりかねない。外交文書の公開は、過去の外交に関する国民の批判や意見の交換を可能とし、国民の外交に対する理解を深めるという意義を有するものであるが、それに止まらず、現在及び将来の外交について、国民の意見を集約し、外交に民主的な契機を与える原動力にもなり得るものである。そのためには、30年公開原則を遵守し、日本における外交文書の公開を推進する必要がある。

したがって、有識者委員会の調査・検証・報告においては、今後の外交文書の公開について、原則として30年が経過した外交文書を公開する制度を確立し、例外的に不開示を継続する外交文書を極力限定するという方向性が示されるべきである。

6 まとめ

国民は、外務省が長く閉ざしてきた外交文書について公開の途に進むか否かを、関心と期待を持って注視している。当連合会は、有識者委員会が、日本の外交文書の公開について、これまでの情報公開法の解釈・運用を情報公開法の

理念に沿うように見直し，現在及び将来の外交文書の公開を推進する積極的な意見を提言することを期待する。

以 上