



JCLU
社団法人自由人権協会

社団法人自由人権協会

〒105-0002 東京都港区愛宕1-6-7 愛宕山弁護士ビル306号室
TEL:03-3437-5466 FAX:03-3578-6687 E-mail:jclu@jclu.org URL:www.jclu.org/
JAPAN CIVIL LIBERTIES UNION
306, Atagoyama Bengoshi BLDG. 1-6-7, Atago Minato-ku, Tokyo 105-0002, Japan
TEL:+81-3-3437-5466 FAX:+81-3-3578-6687 E-mail:jclu@jclu.org URL:www.jclu.org/

2010年2月24日

内閣総理大臣 鳩山由紀夫殿
外務大臣 岡田克也殿
総務大臣 原口一博殿
国家戦略会議担当大臣 仙石由人殿
行政刷新会議担当大臣 枝野幸男殿
内閣官房長官 平野博文殿
外務省密約問題に関する有識者委員会 御中

社団法人自由人権協会
代表理事 羽柴 駿
同 紙谷 雅子
同 田中 宏
同 喜田村 洋一
同 三宅 弘

情報公開法の改正及び外交文書の管理・公開に関する要望書

2009年12月22日、佐藤栄作元首相（以下「佐藤首相」といいます。）の遺族が、佐藤邸に保管されていたとして、佐藤首相とリチャード・ニクソン元大統領（以下「ニクソン大統領」といいます。）との間の合意議事録を公表しました。これまで情報公開・公文書管理法について積極的な活動を行ってきた当協会は、この合意議事録の私邸保管の実例は、情報公開法に基づく市民の開示請求権の対象外となる公文書が存在することを知らしめたものと考えます。情報公開を公約として政権交代をした民主党政権において、情報公開法について所要の改正を行い、政府の説明責任を尽くされることを要望いたします。

併せて、外務省に設置された「密約」問題調査に関する有識者委員会の調査に関連して、外交文書の公開の在り方について要望いたします。

第1 要望の趣旨

- 1 行政機関の長が、行政文書の不存在の理由について説明する義務を負うことを明記するよう、情報公開法を改正すべきです。
- 2 外務省に設置された「密約」問題調査に関する有識者委員会が、次の事項を調査し、報告書に反映すべきです。
 - ① 「密約」文書の管理の状況
 - ② 情報公開法5条3号を根拠とする「不開示決定」の解釈・運用の適正性
 - ③ 情報公開の手続遅延の原因の究明
 - ④ 30年公開原則の確立

第2 要望の理由

1 情報公開法の改正の必要性

(1) 情報公開法は国民主権原理に基づく

日本国憲法においては議院内閣制が採用され、主権者である国民が選挙で選んだ代表の構成する国会が内閣総理大臣を指名し、内閣総理大臣が他の国务大臣を任命して内閣を組織し、内閣が行政権を行使するに当たり、行政機関を統括することによって、国会に対し連帯責任を負うことで国民主権の理念を貫徹することとなっています。

この議院内閣制の下で、情報公開法（正式名称：行政機関の保有する情報の公開に関する法律）が設けられているのは、政府が行政文書によって国民に対して自らの諸活動を説明する責務を負い、国政に対する国民の的確な理解と批判を可能とすることによって、国民主権原理が実効的に保障されると考えられたからです。

したがって、内閣及び行政機関が保有する文書を恣意的に行政文書から除外することは、国民主権原理に反することにほかなりません。

(2) 佐藤栄作元首相の私邸で保管されている合意議事録の「行政文書」性

佐藤首相の私邸に保管されている文書は、佐藤首相とニクソン大統領が1969年11月21日に発表した共同声明で沖縄の施政権返還を宣言した日の2日前に作成されています。

その内容を見てみましょう。同文書には「1969年11月21日発表のニクソン大統領と日本の佐藤首相による共同声明に関する合意議事録」

との表題が付され、米国大統領の肩書を付したリチャード・ニクソンの発言とこれに対応する日本国首相の肩書を付した佐藤栄作の発言が記録されています。TOP SECRET（極秘）の指定もなされています。その全文の翻訳は以下のとおりです。

極秘

1969年11月21日発表のニクソン大統領と日本の佐藤首相による共同声明に関する合意議事録

米国大統領：

我々の共同声明で述べたとおり、米国政府の意図は、日本に施政権が現実に返還される時まで、すべての核兵器を沖縄から撤去することである。そしてそれ以降は、共同声明で述べたとおり、日米安全保障条約及び関連取り決めが沖縄に適用されるであろう。

しかし、日本を含む極東諸国の防衛という、米国の負担する国際的責任を効果的に遂行するためには、米国政府は、重大な緊急事態が起きた場合、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必要とするであろう。米国政府は、(日本政府の)好意的な回答を期待する。米国政府はまた、沖縄に現存する核貯蔵施設の場所 - 嘉手納、那覇、辺野古及びナイキ・ハーキュリーズ基地 - を、必要なときに利用できるよう維持し、重大な緊急事態の場合に始動させることを求める。

日本国首相：

日本国政府は、大統領が上記で述べた重大な緊急事態の場合に、米国政府の要求を理解しており、そのような事前協議が行われた場合には、遅滞なくこれらの要求にこたえるであろう。

大統領と首相はこの議事録を2通作成し、大統領府と首相官邸にのみ1通ずつ保管することとし、また、米国大統領と日本国首相の間だけで、極秘に取り扱うことを合意した。

ワシントンDC、1969年11月19日

リチャード・ニクソン

(直筆署名)

エイサク・サトウ

(直筆署名)

文書の内容から明らかなおお、これは「プライベート・レター」や「私文書」ではなく情報公開法の対象とする「行政文書」です。まず、表題の「1969年11月21日発表のニクソン大統領と日本の佐藤首相による共同声明に関する合意議事録」は、共同声明に関連する取り決めであることを明確に示しています。次に、文書の体裁は、ニクソン大統領と佐藤首相の肩書きを、「米国大統領」「日本国首相」と付して、両名が国家の代表として発言するという形が取られ、末尾に署名が直筆でなされています。さらに、その保管は大統領府と首相官邸に限定され、極秘に取り扱うとしており、大統領府及び首相官邸からの持ち出しが禁じられています。

加えて、同文書は、沖縄返還に際して核兵器を撤去するものの、重大な緊急事態が起きた場合には、アメリカに核兵器の沖縄への再持ち込みと沖縄を通過させる権利があることを認めるものであり、国会において表明した内閣の立場と全く矛盾した内容を記載しています。

したがって、同文書が、その体裁及び内容からして、佐藤首相が内閣総理大臣として日本政府の意思を外国政府に表明するために作成したもので、首相官邸（内閣官房）に保管されるべき行政文書であることに疑いはありません。

(3) 佐藤栄作元首相の私邸に合意議事録が存在したことにに関する問題性

ところが、現在、この合意議事録は、首相官邸ではなく佐藤邸に保管されています。

もともと、情報公開の対象となる「行政文書」は、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であって、かつ、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有していることが要件であるとされてきました(情報公開法2条2項柱書)。すなわち、現行の情報公開法では、いったん行政機関の職員が作成した文書であっても、行政機関に保有されていなければ、行政文書に該当しないこととなるわけです。

今回の実例が示すように、内閣総理大臣が閣議決定を経ないで作成し、内閣官房又は内閣府に保管しなかった文書は、情報公開法の開示請求対象である「行政文書」から自動的にはずれるため、政府の政治的選択について市民のアクセスが否定され、民主的コントロールが及ばない事態が起きることとなります。しかし、国民主権の観点からは、国民の知る権利の対象であった「行政文書」が、管理場所の変更によって、突如「私文書」に変わるものではないことはいうまでもありません。

行政文書が行政機関に適正に保管されなかった場合には、私人の思惑、恩恵又は好意によって、国立公文書館等に寄贈又は寄託されなければ、市民の検証の対象にはなりません（公文書等の管理に関する法律16条）。

こうした行政文書の恣意的取扱いを抑止し、行政機関に作成した文書を保管させることを徹底するためには、文書の不存在の理由を説明する義務を行政機関の長に負担させる旨の規定を情報公開法に明示する方策が有効と思われる。

現在のように、「省内に保管していない」という程度の理由を付した不開示決定では、行政文書の管理に関する説明責任が尽くされているとはいえず、また、恣意的な公文書の取扱いに対する防波堤にもなり得ません。

なお、今回の「密約」文書のように、情報公開法や公文書管理法がなかった時代に作成された文書が行政機関に保管されなかったことは、過去の時代の出来事であり、現在の文書管理とは関係がないと考えてはなりません。過去の政策も現在及び将来の政策と密接に関係していることがあり、過去の行政文書に対して市民の開示請求権を及ぼさせ、政府の諸活動に対する的確な理解と批判を行うべきなのは、過去の行政文書であっても同様なのです。政府の説明責任は、政権の交代とは関係なく存在すると考えねばなりません。

2 外交文書の公開に関する問題性

(1) 外務省の密約問題調査の意義

岡田克也外務大臣は、政権が交代した2009年9月16日に、外務事務次官に対し、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調査命令を出しました。

同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行われ、11月末に外務大臣に対し調査報告書が提出されました。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）、外務省の調査チームの調査報告書の内容を検証し、当時の時代背景を踏まえた歴史的な評価、今後の外交文書の公開の在り方についての提言を含めた報告書を提出する予定となっています。同報告書は、報道によれば、2010年3月には公表されるとのことです。

これまで、アメリカの国立公文書館等で公開されている公文書の研究によって、日本とアメリカとの間に、調査命令が対象とする4つの密約が存

在したと指摘されてきました。しかし、日本政府は、アメリカにおける公文書の存在・公開や直接の交渉担当者の著書や証言にもかかわらず、これまで密約の存在について否定を重ねてきました。歴史的公文書が示す事実と日本政府の見解のズレは、説明が不可能なものとなっており、今回、外務大臣が調査命令を発し、徹底的な調査を行うこととしたことは、極めて大きな意義を有しています。

しかし、この調査の内容が、市民から見て納得し得るもので、情報公開及び公文書管理の点で、高い評価を得るものとなるかどうかは、現在進められている有識者委員会の調査にかかっています。

(2) 有識者委員会の委員選任の問題性

委員の肩書のみをみると、全員が大学に所属する研究者のように見えますが、元外交官が1名含まれています。外部の有識者といいつつ、元外交官を委員に選任したことについて十分な説明がなされていません。

また、委員の中には、自民党政権時代に外務省と密接な関係を有していた研究者も含まれており、政権交代後も外務省の委員として選ばれていることについて疑問を持つ向きもあります。

さらに、密約文書の管理状況や外交文書の公開の在り方が当然検討対象となるにもかかわらず、情報公開・公文書管理の専門家は1人も選任されていません。これでは、情報公開・公文書管理について適格な調査・検証・評価をし得るのか疑わしさが残ります。

こうした委員の選任過程の不透明性及び適格性に対する疑義は、残念なことに、外交文書の管理や公開に消極的な外務省が人選をし、それを外務大臣が了承したのではないかという疑惑を市民の間に生じさせているのです。

(3) 有識者委員会への期待

とはいえ、外交関係の専門家が、市民のアクセスできない外交文書に触れ、徹底的な調査をすることは、これからの外交文書の管理・公開に向けて、一つの転換点となるものです。その意味で、有識者委員会に対し、次の事項について検討し、たとえ時間はかかっても、丹念に事実を究明したうえで、外務省に対して外交文書の公開について実りある提言を行うことを要望いたします。

- ① 公文書の管理状況の徹底調査と情報公開・公文書管理の専門家の意見聴取

政権交代前の日本政府の見解は、上記4つの「密約はない」というものであり、密約文書の情報公開請求に対しては「不存在」として不開示決定処分がなされてきました。今回の調査で、密約文書の存在が確認された場合には、これまでの「不開示決定」処分の違法性が強く推認されるのであり、文書の管理状況（一般職員がアクセスできないファイルに綴じられていたのか、一部の官僚のみが私的に保管していたのか等）を詳しく調査する必要があります。

ことに、日本とアメリカの代表者が署名又はイニシャルをして合意した文書がアメリカの国立公文書館等で公開されているにもかかわらず、同一の文書が外務省内に存在しない場合には、存在しない理由すなわち職員が自宅に持ち帰ったのか、廃棄したのか、廃棄したのであれば廃棄の指示をしたのは誰かなどを綿密に調査しなければなりません。

こうした調査をする際には、情報公開・公文書管理の専門家から意見を聴取することが有用と思われます。

過去の公文書管理の適正性に疑念が投げかけられている以上、その問題性を的確に把握せず、不問に付すことは、民主党政権においても、引き続き、いい加減な公文書管理を是認すると捉えられるものとなります。

② 情報公開法5条3号を根拠とする「不開示決定」の解釈・運用の適正性

外交文書については、情報公開法5条3号を根拠に、外務大臣の裁量を極めて広く解釈し、不開示の範囲を不当に拡大した運用がなされているという指摘があります。情報公開法では、行政文書の開示は原則であり、不開示は例外と位置づけられています。情報公開法に従った解釈・運用がなされているのかを調査すべきです。これは、有識者委員会の「外交文書の公開のあり方についての提言」を行ううえで、欠くことのできない前提です。

③ 情報公開の手続遅延の原因の究明

情報公開法は、開示請求から原則30日で開示決定等を行うとしていますが、外務省は、とかく、延長規定や特例規定を用いて決定の手続を遅延しており、全行政機関中ワースト1の地位を占めています。総務省のホームページの「国の情報公開制度」の「施行状況調査」に

詳しい統計があります。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/jyohokokai04.html

また、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」においても、外務省の手続遅延が例として挙げられています。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/050329_h.html

開示請求者は、行政文書の速やかな開示を受けたいと考えて請求を行っているのであり、著しい手続の遅延は、開示請求権の実質的な侵害にあたります。手続が遅延する原因の究明を行い、対応策を講じるべきです。

④ 30年公開原則の確立

外務省では外交記録の公開と称して、作成から30年を経過した外交文書について自発的に公開をする制度を有しています。しかし、実際には、作成から30年が経過しても、公開される文書はごくわずかです。現在の外交に関する政策決定に役立つような文書の公開のためには、他の省庁に先立ち、国際公文書館会議（ICA：International Council on Archives）の30年公開原則が確立されるべきです。

加えて、これまでの審議会、検討会、諮問機関等は、外部の有識者で構成されながら、その報告書の原案は行政機関の職員が起案し、行政機関の意向が色濃く反映されていると指摘されてきました。報告書の作成にあたり、有識者委員会委員が自ら筆を取って起案され、多様な議論をされることを期待します。

（４）有識者委員会の報告書の位置づけについて

なお、有識者委員会の報告書には、外務省の調査チームの調査報告書の検証のほか、当時の時代背景を踏まえた歴史的な評価が記載されるということです。ここで、重要なことは、有識者委員会及びその報告書の位置づけを明確にすることです。委員会が、外務大臣の私的諮問機関なのか、国家行政組織法上の機関であるのか、その性質は外務大臣の記者会見では明らかにされていません。いずれにせよ、有識者委員会委員は、国民が選任したものではありませんので、委員会の行う「当時の時代背景を踏まえた歴史的な評価」については、外務大臣はあくまで参考にする程度のものでなければなりません。

有識者委員会の委員は、外交関係の専門家ではありますが、日本の外交についての検証は、外交文書の公開によって、多数の研究者の知恵を借りながら、本来国民が行うべきものであり、政府から歴史の見方を教えてもらうものではありません。有識者委員会の意見が歴史の見方を決定づけてしまい、それ以外の考え方を排除するようなものとなるのであれば、今回の調査はかえって有害なものとなりかねません。

外務大臣及び外務省が、委員会の評価をもって、新たな政府の公式見解とすることは厳に慎まなければならないことを付言いたします。

以上