

市民による
沖縄密約調査報告書

2011年5月10日

市民による沖縄密約調査チーム

【 目 次 】

I	はじめに～市民による沖縄密約調査チームの結成	1
II	財政密約とは	3
	1 3つの財政密約の概要	3
	2 密約という言葉の意味	5
III	市民調査チームの調査方法	5
	1 日本側資料－外務省の外交記録公開ファイル	5
	2 市民調査チームによる調査対象ファイルの選別	6
	3 澤地久枝による文書の検証	8
	4 米国側資料	9
	5 日本側資料と米国側資料の突き合わせ	9
IV	原状回復費用に関する密約の成立と本件文書1（1）の作成経緯	9
	1 軍用地の原状回復費用の請求の背景	9
	2 日本からの費用肩代わりの申出	10
	3 米国政府の検討と不公表書簡の要求	12
	4 書簡案の作成	13
	5 本件文書1（1）「議論の要約」の作成	15
V	VOA施設移転費用に関する密約の成立と本件文書1（2）の作成経緯 ...	16
	1 VOAの実態	16
	2 米国側の立場	17
	3 日本側の立場	18
	4 VOA施設移転費用の肩代わりの要求と協議の膠着	19
	5 日本側の譲歩～肩代わりの方向性が示される	21
	6 VOA施設移転費用の額と支払方法の検討	24
	7 本件文書1（2）「覚書（メモ）」の作成	26
VI	財政経済問題に関する密約の成立と本件文書2（1）の作成経緯	26
VII	日本政府の各種調査に対する私たちの考え	31
	1 外務省調査チーム報告書の誤り	31
	2 有識者委員会報告書に対する憤りと同報告書の誤り	32

3	財務省の調査の問題性	35
4	外交文書の欠落に関する委員会の報告書の問題性	36
VIII	密約文書は存在する	37
1	国の主張	37
2	有識者委員会報告書の考え	39
3	欠落調査委員会報告書の考え	40
4	「議論の要約」と「覚書」は作成後に外務省に保管された	43
5	文書の重要性の程度にかかわらず外務省には沖縄返還交渉にかかわる 文書がくまなく保管されている	48
6	答えは出たか	51
IX	おわりに～密約の真実を求めて	53

I はじめに～市民による沖縄密約調査チームの結成

日本は、沖縄返還の交渉時に、米国との間で3つの財政密約を結んだ。

これらの財政密約の締結は、過去の出来事ではない。現在、日本は、在日米軍の駐留に伴う思いやり予算と呼ばれる在日米軍駐留経費や、沖縄に関する特別行動委員会（SACO）の合意に基づき、普天間基地の名護市辺野古への移転と米海兵隊のグアムへの移転という米軍再編費用の負担を求められている。この巨額な財政負担の源流は、沖縄返還時の財政密約にある。

密約は、戦後の日米関係と密接に結び付いてきており、沖縄に様々な矛盾を押しつけ、構造的沖縄差別を生み出してきた。

沖縄返還協定の締結からすでに40年近くが経過しているにもかかわらず、当時の密約がいまなお、日本、特に沖縄に影響を及ぼし続けているのである。

この過去の密約の実相を明らかにしなければ、私たち市民は政府の日米関係に関する政策を正しく評価したり検証したりすることはできない。歴史は、過去、現在そして未来をつなぐものであり、過去の事実が歴史から消されてしまったならば、過去と現在をつなぐ糸も切れてしまうだろう。

市民には知らせないまま、密約によって米国の要求を満足させていたのであれば、対等であるはずの日米関係のあるべき関係を歪めることにもなりかねない。市民の外交に対する信頼も醸成されえなくなる。

密約の解明は、日本と沖縄の現在と未来に徹底的に関わるものなのだ。

しかし、日本政府は、1972年（昭和47年）の沖縄返還当時から財政密約を否定し、国会審議や会見等において、密約は存在しないかのような説明をした。1990年代に、米国国立公文書館の公文書の発見によって、財政密約の存在が客観的に明らかになったにもかかわらず、日本政府は、財政密約を繰り返し否定し続けてきた。

そうしたなか、長く続いた自民党政権が終わり、新しく民主党政権が誕生した。2009年（平成21年）9月16日、岡田克也外務大臣（当時）が「いわゆる『密約』問題に関する調査命令」を発し、ようやく密約の解明に向けて日本政府が重い腰をあげたのである。

調査命令に続く9月25日には、外務省に「いわゆる『密約』問題に関する調査チーム」が作られ、11月20日に同チームの「いわゆる『密約』問題に関する調査報告書」が岡田大臣に提出された（以下「外務省調査チーム」「外務省調査チーム報告書」という。）¹。

岡田大臣は、11月27日に、「いわゆる『密約』問題に関する有識者委員会」（以下「有識者委員会」という。）を設置し、外務省調査チーム報告書の内容を検証するとともに、調査命令対象の4つの密約の存否・内容に関しても検証を加え、判明した事実に基づいて当時の時代背景を踏まえた歴史的評価も行うよう付託した。

2010年（平成22年）3月9日、第1審の判決を1か月先に控えるなか、有識者委員会の報告書が公表された。

今度こそ、日本政府が密約の存在を認め、その存在を隠してきたことを国民に謝罪するに違いない、と考えていた私たちの期待は完全に裏切られた。

続く3月12日の財務省の「『沖縄返還に伴う財政負担に係る文書』及びいわゆる『無利子預金』に関する調査結果について」の公表、その後、外務省に設置された「外交文書の欠落問題に関する調査委員会」の6月4日付け調査報告書の公表も、私たちをいたく失望させた。

これらの調査はいずれも、密約の成立と密約文書の作成に関する真実を明らかにするものではなかった。むしろ、そのままでかえって、政府側の公表した調査報告こそが歴史の真実であるとされかねず、歴史をゆがめるおそれすらある、と感じられた。これらの調査に通底するのは、日本政府による密約の締結の是認と現在文書が発見できないことに対する責任の回避である。

¹ 外務省調査チーム報告書は、11月20日の時点では公表されず、追記がなされて、2010年（平成22年）3月5日付けのものが、有識者委員会報告書とともに公

日本政府が密約に関わる真実を解明しようとせず、情報公開に後ろ向きの姿勢をとり続ける以上、私たち市民が、みずから知る権利を行使し、真実を明らかにしていくほかない。

そこで、私たちは、澤地久枝を代表として、原告（被控訴人）らによる「市民による沖縄密約調査チーム」（以下「市民調査チーム」という。）を作り、市民の立場から、密約の成立と密約文書に関する徹底調査を開始した。

II 財政密約とは

1 3つの財政密約の概要

本報告書で調査対象としている財政密約は、次の3つである。

- ① 軍用地の原状回復費用400万ドルを日本が肩代わりした密約（以下「原状回復費用に関する密約」といい、この密約文書を第1審判決の表示のとおり「本件文書1（1）」という。）

原状回復費用に関する密約は、日本とアメリカとの間で沖縄返還協定が締結された1971年（昭和46年）6月17日の直前である6月12日に、「第4条第3項に関する議論の要約」の形で締結された。外務省アメリカ局の局長室で、アメリカ局長吉野文六と駐日米国公使リチャード・スナイダーが、それぞれ「BY」「RS」とイニシャルを付して作成している。

- ② アメリカの短波放送であるボイス・オブ・アメリカ（VOA）の在沖縄施設の日本国外への移転費用1600万ドルを日本が肩代わりした密約（以下「VOA施設移転に関する密約」と呼び、この密約文書を第1審判決の表示のとおり本件文書1（2）という。）

VOA施設移転に関する密約も、沖縄返還協定が締結日の直前である6月11日に、外務省アメリカ局の局長室で、アメリカ局長吉野文六と駐日米国公使リチャード・スナイダーが、それぞれイニシャルを付して、覚書（MEMO）の形で作成している。

- ③ 沖縄返還における財政経済問題に関して後に行う「詳細の折衝

表された。

において双方が従うべき原則」についての共通理解の概要を示した密約（以下「財政経済問題に関する密約」と呼び、この密約文書を第1審判決の表示のとおり「本件文書2（1）」という。）

この密約の内容は次のようなものであった。

- (i) 日本が米国に買取資産の対価として1億7500万ドルを5年間の均等年賦払いにより現金で支払うこと
 - (ii) 日本が米国に移転費等関連費用2億ドル相当の物品及び役務を提供すること
 - (iii) 日本政府が通貨交換によって取得したドルの実際額又は6000万ドルのいずれか多い方の金額を米国の連邦準備銀行に25年間無利子で預金すること
 - (iv) 日本が社会保障費用として3000万ドルを負担すること
- 財政経済問題に関する密約は、佐藤栄作首相と米国のリチャード・M・ニクソン大統領が、1969年（昭和44年）11月19日から21日までワシントンで会談し、同月21日に共同声明を発表する前に、その内容が確定された。そして、共同声明後間もない同年12月2日に「覚書」(Memorandum)と題する本件文書2（1）の形をとって締結された。大蔵省財務官柏木雄介と米国の財務長官特別補佐官アンソニー・J・ジャーリックが、本件文書2（1）に、それぞれ「YK」「AJJ」とイニシャルを付して作成している。

その後、内訳の支払方法が変更され、買取資産の対価（1億7500万ドル）を含む現金による支払額は3億ドルに増加し、その分、移転費等関連費用の物品及び役務による提供額は7500万ドルに減少した。その7500万ドルの内訳は、施設改善費6500万ドルと労務管理費1000万ドルだった。

以下、これから登場する者も含め、人名は、吉野、スナイダー、柏木、ジャーリック、佐藤首相、ニクソン大統領、愛知大臣、マイヤー大使、福田大臣等、名字のみで略すこととし、共同声明を「佐藤・ニクソン共同声明」という。

2 密約という言葉の意味

ここで、密約という言葉の意味について触れておきたい。

「密約」という言葉は、一般的な用語としては、「秘密の契約」「秘密の条約」を意味する（広辞苑）。

これによれば、外交上の合意には秘密のものも多くあり、それらがすべて「密約」になるはずだという非難が聞こえてきそう。

しかし、私たちは、秘密裏に合意がなされたというような単純な意味では「密約」という言葉を使っていない。

これまで、日本政府は、国会審議や会見等において、国民に対しては全く異なる説明をし、また、米国と交わした合意の存在を繰り返し否定し続けてきた。そして、日本政府は現在も合意の存在を認めておらず、当時の合意が現在の日本の状況に与えている影響を検証しようともしない。そこにあるのは、ただ過去の外交を追認する姿勢のみである。

合意の存在が客観的な資料によって明らかになっているにもかかわらず、日本政府は、国民に対する説明責任を放棄し、組織的に合意の存在を隠ぺいしてきた事実を一切省みようとしなない。

私たちが使う「密約」という言葉は、こうした不当な対応をとり続ける日本政府に対する、強い異議申立てを含むものである。

Ⅲ 市民調査チームの調査方法

市民調査チームは、以下のとおり、日本側資料と米国側資料の双方を調査の対象文書とし、密約の成立と密約文書の作成経過を検証した。併せて、沖縄返還交渉文書の管理状況を文書全体から確認して、密約文書の存在についても検討を加えた。

1 日本側資料－外務省の外交記録公開ファイル

日本側資料としては、外務省が外交記録公開の制度により、2010年度（平成22年度）に公開したファイル合計244冊がある。

第1回 2010年（平成22年）7月7日 計29冊

第2回 2010年(平成22年)11月26日 計63冊

第3回 2010年(平成22年)12月22日 計47冊

第4回 2011年(平成23年)2月18日 計105冊

これらのファイルは、「沖縄返還交渉関係目録」によって、歴史的
文書ファイル管理番号/分類番号、ファイル件名、簿冊数、ファイル
期間開始年月日、ファイル期間終了年月日、CD番号が付されている
(甲127から甲129、甲149)。

そして、ファイル内の文書については、さらに「外交記録CD-ROM検索簿」があり(甲78、甲130、甲131、甲150)、同
検索簿に付された、件名、目次を見ることにより、文書の内容を大ま
かに知ることができるようになっている。

2 市民調査チームによる調査対象ファイルの選別

市民調査チームは、調査対象のファイルを、密約が成立した日時
の前から密約文書の作成直後までのものに絞った。密約文書の作成経過
を最もよく物語るのは、作成日と近接した日時に作成された文書であ
ると考えられるからである。

また、文書の形式にこだわらず、手書きのメモから電信文、議事録
など、すべての文書を調査対象とした。密約文書の存否は概ね、周辺
関連文書の重要度の判定を通じて推定できる。それら文書を一つひと
つ見ていくことによって、「廃棄していても問題がない」として文書
の不存在に関する具体的な理由を一切不問にする国の主張が合理的
か否かが検証しうるからである。また、第一審判決の主張立証責任の
判示に示された「一定水準以上の管理体制下に置かれることを考慮す
れば」、行政機関が保有するに至った後、「その状態がその後も継続し
ていることが事実上推認される」という経験則が正しいことも裏付け
られる。

市民調査チームは、まず、「外交記録CD-ROM検索簿」の件名
と目次の記載から、本件文書1(1)(2)と本件文書2(1)の作
成経過に全く関連していないと考えられる文書を編綴しているファ

イルを調査対象から除外した。

次に、「沖縄返還交渉関係目録」のファイル期間開始年月日と終了年月日に着目して、3つの密約文書の作成日から1か月を経過した後の文書のみを編綴しているファイルを、調査対象から除くこととした。ただし、軍用地の原状回復費用に関する密約は、1972年（昭和47年）3月の衆議院予算委員会において、その存在を示す電信文が社会党議員によって暴露された後、原告（被控訴人）西山太吉の刑事事件に発展した事案であり、そのことは周知の事実であるため、これに関連するファイルはたとえ密約文書の作成日から後に作成された文書を含むファイルであっても、調査対象に含めた。

なお、誤って必要なファイルを除外しないよう、件名とファイル期間の記載のみからでは、関連文書の編綴の有無を確信できないファイルについては、念のため内容が関連していないかを逐一確認した。

こうした選別手順を経て、市民調査チームは、3つの財政密約の成立経過と密約文書の存否の検証として、以下のファイルに編綴されている文書をすべて確認した。

第1回

① 0120-2001-02630 軍用地問題（法律問題）

第3回

② 0120-1979-01649 沖縄返還請求権全般

③ 0120-1994-03072 沖縄放棄請求権（4条2-4項）

④ 0120-2001-10531 沖縄・対米交渉（2）

⑤ 0120-2001-10555 地位協定・SOFAの適用

⑥ 0120-2010-00027 1972年の沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」関連

⑦ 0120-2010-00028 沖縄関係16

⑧ 0120-2010-00029 沖縄関係17

⑨ 0120-2010-00030 沖縄関係18 沖縄返還交渉 機密漏洩事件（国会対策用）

⑩ 0120-2010-00037 日米関係雑件（沖縄返還）
16

⑪ 0120-2010-00795 いわゆる『密約』問題に関する調査報告対象文書

第4回

⑫ 0120-1979-01639 沖縄関係沖縄返還交渉（VOA）（I）

⑬ 0120-1979-01640 沖縄関係日米沖縄返還協定／VOA存続問題

⑭ 0120-1992-00816 沖縄関係沖縄返還協定放棄請求権

⑮ 0120-1991-03780 沖縄関係外務省機密漏洩（公判、国会、報道）

⑯ 0120-1991-03781 沖縄関係外務省機密漏洩／蓮見事件

⑰ 0600-2010-00073 日米関係（沖縄返還）10
日米関係（沖縄返還）10

⑱ 0600-2011-00004 沖縄関係24

3 澤地久枝による文書の検証

こうして選別された日本側資料の検証作業は、我部政明がさらに必要なファイルを絞り込み、澤地久枝が文書一つひとつを读了して、それらを時系列順に並べ替え、日時、形式（手書きかタイプか）、内容・表題等を一覧表として作成することから始められた。澤地の读了した日本側資料は1967年（昭和42年）4月から1979年（昭和54年）6月までに及ぶ。文書数は780篇をかぞえ、分量は4500頁以上であった。

本報告書では、これらのうち、軍用地の原状回復費用とVOA施設移転費用の交渉が本格化した1971年（昭和46年）4月21日の吉野・スナイダー会談から、その密約文書作成がなされた6月11日

と12日直前の文書によって、関係する密約の成立と密約文書の作成の経過をたどった。

なお、澤地は、日本側資料から読み取った沖縄返還の実相を別な報告「沖縄密約公開文書を読んで」（甲159）にまとめている。

4 米国側資料

一方、米国が支払うべき費用を日本が肩代わりした経過を示す日本側資料のなかには、最終的な金額が決定したことを示す文書が一切発見できない。そこで、市民調査チームは、我部を中心として、上記の日本側資料と照合しうる同時期の米国側資料を精査し、日本側資料と同様に時系列に並べ替え、具体的な交渉過程を浮き彫りにすることとした。米国側資料は、我部が、米国国立公文書館などの公的機関や、沖縄県公文書館で入手し、整理していたものを使用している。

5 日本側資料と米国側資料の突き合わせ

こうして精査された日米の資料を突き合わせると、原状回復費用とVOA施設移転費用に関する密約の成立過程が生々しく浮かび上がった。

同時に、米国側資料にはすべての交渉経過がつぶさに記載され、残されているにもかかわらず、日本側資料には、密約を示す核心の文書が見あたらず交渉経過が極めて不明瞭となっていることが判明した。ことに、およそ金額が記載された文書は見あたらず、これらが非公開とされているだけなのかどうか、その理由は明らかではない。

IV 原状回復費用に関する密約の成立と本件文書1(1)の作成経緯

1 軍用地の原状回復費用の請求の背景

佐藤・ニクソン共同声明後、1970年（昭和45年）から1971年（昭和46年）にかけて、沖縄の米軍用地の地主の間で、軍用地の原状回復費用の補償を求める声が高まった。米国は、1950年（昭

和25年)7月1日前に収用し、米軍が形質変更した軍用地のうち、1960年(昭和35年)6月30日までに返還されたものについては、布令によって原状回復費用を補償したが、1960年(昭和35年)7月1日以後に返還されたものと、将来返還されるものについては補償を拒否したためであった。

琉球政府及び軍用地の地主が、日本政府に対し、米国に補償請求を行うよう、各種の要請を重ねた結果、日本政府も1970年(昭和45年)12月、これらの要請の一部を対米要求の項目として盛り込んだトーキング・ペーパーを作成し、これを米国に交付した²。

米国は、1965年(昭和40年)当時、講和前補償法案審議の際に、政府側が議会に対して、将来の補償追加支出はないと明言しているため、議会に新たな歳出の承認を求めることは困難である、ということを経由し、日本の要求を拒んでいた。

2 日本からの費用肩代わりの申出

米国の態度はその後にも変わることはなく、1971年(昭和46年)5月上旬までに、愛知・マイヤー会談(4月26日)、吉野・スナイダー会談(4月21日、5月1日、5月6日)を経ても、日本にとって交渉は楽観できない状況にあった³。そのころ、在京の米国大使館は、国務省や沖縄統治を担当する琉球列島高等弁務官に、米国の立場を日本に説明するために、それまでの補償に関する立法資料や論拠を示す参考資料の提供を要請していた⁴。国務省や琉球列島高等弁務官事務所は、これに応じて詳細な助言をマイヤー大使に行った⁵。

² ファイル「軍用地問題(法律問題)」(甲79~81)、「愛知外務大臣に対する要請書」(1970年〈昭和45年〉10月2日、その他関連文書3、4)、「大蔵省主計局との懇談について」(1970年〈昭和45年〉8月26日、その他関連文書1)、「沖縄住民の補償要求問題について」(1970年〈昭和45年〉10月7日、その他関連文書2)、「請求権ペーパーに関する大臣発言要領(案)」(1970年〈昭和45年〉12月22日、その他関連文書5)。米国側資料1(甲153)8~10頁・TOKYO 3919も、原状回復費用の交渉に進展がないことが記述されている。

³ ファイル「沖縄問題17」のなかの週報(甲137)、日本側資料1・4~5頁、12~13頁、17頁、32頁)

⁴ 米国側資料1(甲153)1頁・TOKYO 3772(April 23, 1971)

⁵ 米国側資料1(甲153)12~14頁・HICOMRY 0402-0Z May 71(May 4, 1971)や同資料16~20頁・MEMORANDUM FOR: DEPUTY UNDER SECRETARY OF THE ARMY FOR

ところが、1971年（昭和46年）5月11日、愛知・マイヤー会談で事態は大きく転換する。この日、愛知大臣がマイヤー大使に、軍用地の原状回復費用の資金援助を、申し出たのだ。

愛知大臣はまず、マイヤー大使に、米国が見舞金（*ex-gratia payments* のこと、「自発的な支払」とも訳される）によって軍用地の原状回復費用を支払うことを強く要請した。次に愛知大臣は、沖縄住民が、彼らの14項目の請求が両国政府によってことごとく無視された、とする反発を抱かないように、米国政府が少なくとも1項目の請求を認めた、という実績を残すことが政治的に重要である、と強調した。また、愛知大臣は、協定には日本政府による米国政府の資産の代価支払が定められているだけに、日本人の多くが、米国政府は日本政府の請求をすべて拒絶していると印象づけられ、協定は不平等であると考えおそれがある、と指摘した。そして、愛知大臣は、米国政府が、米国は軍用地の原状回復費用の請求を処理する、ということを協定4条に含めるのであれば、日本政府は資金の援助ができる、と示唆した⁶。

在京の米国大使館は、中島、栗山、井川および吉野に連絡を取り、日本政府の真意を探った。米国側は、すでに合意している3億ドルは軍用地の原状回復費用としては利用できないとして、この3億ドルとは別に原状回復費用に充当する金額の追加を求めた。これに対して、日本側は、それでは半端な数字になるため、金額の内訳の説明がさらに難しくなると応じた⁷。

しかし、翌5月12日に至ると、日本側（森外務次官、井川、吉野）は、米国政府が日本の提案する協定4条3項に含めるべき文言を受け入れるならば、その代わりに、日本は3億ドルとは別に原状回復費用の金額を追加する用意がある、と伝えた⁸。

これを受け、米国政府内では、原状回復費用の日本側負担に関する提案の検討が始まった⁹。琉球列島高等弁務官は同提案を歓迎、また米

INTERNATIONAL AFFAIRS (May 7, 1971) など。

⁶ 米国側資料1（甲153）22～24頁・TOKYO 4283（May 11, 1971）

⁷ 米国側資料1（甲153）30～32頁・TOKYO 4351（May 12, 1971）

⁸ 同上

⁹ 米国側資料1（甲153）33～35頁・HICOMRY 14090Z May 71（May 14, 1971）は、

国大使館も同様に日本負担を前提に検討をすすめ、国務省は、財務省との協議を行った。

3 米国政府の検討と不公表書簡の要求

しかし、米国政府は、日本側の提案を受け入れるにしても、米国政府が原状回復費用の支払を負担する、という文言を公表される協定の条項に記載することには慎重な姿勢を示した。米国にとっては、原状回復費用の米国負担が協定の条項に記されると、公式の承認を得るため議会に対し、記載事項の具体化について詳細な報告を迫られることになるからであった。

在京米大使館員(スナイダーと思われる)は、5月29日、井川、中島、栗山と会い、米国政府が議会にする公的な説明が難しい問題を抱える事態になることを繰り返し説明した¹⁰。井川と中島は、米国政府が、(財政合意として日本から米国が受け取る資金の中に含めるものだが)表向き、これらの請求に対し米国政府が支払を行っているように見せかけることが、日本政府と愛知大臣にとっては極めて重要なのだ、と説明した¹¹。日本側は、愛知大臣がこの時点で、佐藤首相と福田大蔵大臣に対して、この取り決めを説明し、両者からの了承をすでに得ていると付け加えた¹²。

マイヤー大使から送られた同電信文は、5月31日、本国政府に、この問題には日本政府の高官の深い関与があるため、これ以上拒絶を続けることは難しいと伝え、議会の限られたメンバーに日本側の提案と背景を十分説明する手だてを講じて、日本側の提案を受け入れるよう、本国政府に再考を求めた¹³。

すでに合意のあった3億ドルに上乗せして米国の原状回復費用を日本が負担することに関し、国務省は議会および他の省庁に対し、日本側の支払う総計3億2000万ドルから、協定上米国が負担すると

琉球列島高等弁務官事務所が、日本側の提案300万ドルでは原状回復費用には不十分であり、420万ドル程度が必要であると指摘している。

¹⁰ 米国側資料1(甲153)51~53頁・TOKYO 5092(May 31, 1971)

¹¹ 同上

¹² 同上

¹³ 同上

される原状回復費用を支払うことになる、と説明しなければならなかった。日本側の支払う総額3億2000万ドルの全額が米国の国庫に入るのではなく、その一部が協定上の原状回復費用に回るということについて米国政府内における説得が不可欠となったのだ。検討の結果、国務省は6月7日、日本側提案を受け入れるにあたり、1896年(明治29年)の法律に基づく信託基金の方法を利用することとし、財務省に同意を求めた¹⁴。

そして、国務省は6月8日、大使館に、日本側の提案を受け入れる決定とあわせて、1896年の法律に基づく信託基金の方法によって原状回復費用負担を取り扱うことを告げ、加えて愛知大臣からの秘密の書簡の受領が必要であることを指示した¹⁵。

4 書簡案の作成

スナイダーはすでに6月5日、吉野、井川らとの会談の際、原状回復費用の取り扱いについて話していた。米本国において種々努力中であり、きたるべき愛知大臣・ロジャーズ長官会談以前に国務長官に結果を報告する手筈となっているとし、財源について議会の歳出の承認の過程を避けることが可能になる新方式を、国務省の法律専門家が発見した模様である、と述べた¹⁶。

国務省の訓令を受けて、スナイダーは6月9日、井川に対し、上記信託基金法の利用を示唆した。条約局は、これについて愛知大臣の承諾が必要と考え、OECDの会議でパリに滞在中の愛知大臣に経緯を電信文で知らせた¹⁷。訓令に従ってスナイダーは、「前記 Trust Fund (信託基金) 設立のために、愛知大臣よりマイヤー大使宛に『日本政府は米政府による見舞金支払のための信託基金設立のため4百万米ドルを米側に支払うものである』旨の不公表書簡の発出を中要とする。・・・本件書簡がないと請求権に関する日本側の提案は受諾し得

¹⁴ 米国側資料1(甲153)61~62頁・国務省法律顧問のJohn R. Stevensonから財務省顧問Samuel R. Pierce, Jr.宛て手紙(June 7, 1971)

¹⁵ 米国側資料1(甲153)64~65頁・STATE 101116 (June 8, 1971)

¹⁶ 日本側資料(甲152)143~147頁・沖縄返還問題(吉野、井川、スナイダー会談概要)(昭和46.6.5)

¹⁷ 日本側資料(甲152)162~164頁・福田外務大臣代理発中山駐仏大使宛電(1971年6月9日)往電第559号・沖縄返還交渉(請求権)

なくなる。」と、原状回復費用の日本による肩代わりを約束する文書の作成を迫った¹⁸。

そして、「本件書簡は米政府部内で General Accountants（一般会計）に対する説明上必要とされる場合に提示するにとどめられ、その場合も極秘資料として取り扱うものであり、日本側に迷惑となるようなことはないことを assure（保証）」すると述べ、文書は極秘とし、公表しないことを約束した¹⁹。

日本側は、「いかに Confidential な書類であろうと資金源について書くことは全く受け入れ難い」と反駁していた²⁰。

井川は、スナイダーとの協議の結果作成した書簡案をパリにいる愛知大臣及び吉野らに報告するとともに、米国側に日本の立場を説明し説得してくれるよう依頼し、また、書簡の案文について、愛知外務大臣の決裁を求めた。同書簡の案文は、次のとおり記載されていた。

外務大臣からの秘密の書簡

日本政府は、沖縄返還に関する財政問題の全体的な解決金として、第7条に合意している。日本政府は、米国政府が第4条第3項に基づく自発的支払のための信託基金設立の目的で、この全体的な解決金のうち400万ドルを取り置く(will be placed)ものと理解(understanding)している²¹。

米国政府は、法的な要件を充たし、両国政府の要求を調整する内容として、秘密の書簡に盛り込むべき内容を指示した²²。外務省が公開した外交記録には、上記の非公表書簡案の作成までの文書が残されている。それ以降の交渉を示す文書は存在しないのか、非公開のままなのか、外務省は明らかにしていない。

続いて国務省は、6月10日、日本側から提示された文案について基本的には了承しつつ、代替案として、「協定7条に基づき提供される(to be provided)3億2000万ドルのうち400万ドルが、協定

¹⁸ 同上

¹⁹ 同上

²⁰ 同上

²¹ 日本側資料（甲152）165頁、福田外務大臣代理発中山駐仏大使宛電（1971年6月9日）往電第559号別電、有識者委員会の「報告対象文書4-7」と同一。

²² 米国側資料1（甲153）67～68頁・STATE 102684（June 10, 1971）

4条3項の実施に応じて自発的支払を行うために米国が使用することを、日本政府は見込んでいる(expectation)。」という文案を提示した²³。併せて、国務省は、米国側の満足する不公表の書簡案がうまく運ばないときには、代わりに日本側の提案が記されている外交電報を添えた「口頭での信頼(oral trust)」によって交渉の経緯を説明することで議会への説得にあたることにした。そして、不公表書簡の方法が、外交交渉を記す電報の提示に比べ、秘密漏洩の危険性はそれほど多くなく、日本の利益に適うとの判断を示した²⁴。

5 本件文書1(1)「議論の要約」の作成

米国大使館から国務省へ送られた公電(6月12日付け)は、上記の訓令に従ってスナイダーとシュミッツが行った日本側との交渉を記している。それによれば、スナイダーは文言をめぐる米側の代替案の提示を行い、そして日本からの書簡形式あるいは交渉経緯を示す文書形式のいずれかで議会への説明を行うかを日本側に迫った²⁵。井川、吉野、堀、中島、栗山は、3対2で意見が割れた²⁶。吉野は、これまでの交渉を踏まえた400万ドルの信託基金に関する「議論の要約(Summation of Discussion)」という「交渉文書(negotiating document)」を作成することによって、交渉経緯の全体への言及を回避できる可能性を示唆した²⁷。あわせて吉野は、「議論の要約」は交渉の証拠として、会計検査院と議会委員会の指導者に対して使用されるが、そして「合意された交渉記録(agreed negotiating record)」として吉野とスナイダーのイニシャルによる署名が記されていれば、その文書の価値は十二分に役割を果たすであろう、と述べた²⁸。

こうした紆余曲折を経て、ようやく、外務省と大使館が共同で記録し、請求権問題に関する交渉経過の証拠として利用しうる表現が取りまとめられた。

²³ 米国側資料1(甲153)69~72頁・STATE 104717(June 10, 1971)

²⁴ 同上

²⁵ 米国側資料1(甲153)76頁・TOKYO 5649(June 12, 1971)

²⁶ 同上

²⁷ 同上

²⁸ 同上

こうして、本件文書1(1)の内容が確定した²⁹。その間に、文言の変更がなされ、それぞれの表現の主語は、日本政府、米国政府から、吉野、スナイダーを示す1人称に替えられた。最終的に確定した文書は次のとおりとなった³⁰。

第4条第3項に関する議論の要約 1971年6月12日

スナイダー：私は、第4条第3項のもとで行われることになっている自発的支払に関する前回の協議について参照し、最終的な金額はまだわからないものの、現在の我々の了解によれば、その金額は約400万ドルとなるであろうことに留意したい。アメリカ合衆国政府は、第4条第3項の規定に従って、その支払額を決定するであろう。

吉野：貴官の発言に留意する。支払の最終額は未だわからないが、日本政府が想定しているのは、第7条のもとで提供される3億2000万ドルのうち400万ドルが、自発的支払のために信託基金設立の目的で取り置かれるということである。

スナイダー：あなたの発言に留意する。

本件文書1(1)「議論の要約」は、協定の細目の合意を示す文書として、米国大使館から国務省条約問題法務顧問補佐あてに、「沖縄返還文書綴り」に含められ、一括送付された³¹。

V VOA施設移転費用に関する密約の成立と本件文書1(2)の作成経緯

1 VOAの実態

沖縄で中国大陸向けの放送を行っているVOAは、国務省の外局である米国情報局の所管の下にあり、1953年に総工事費790万ドルで設置され、嘉手納基地内に本部および宿舍、本島北部恩納村万座毛に受信所、同国頭村奥間に送信所を有していた³²。

²⁹ 同上

³⁰ AIRGRAM(沖縄返還文書綴り)の文書8(甲37の1、2)

³¹ 同上

³² 「沖縄関係 沖縄返還交渉(VOA)」「VOA関係資料」のうち「在沖縄VOA問題」(甲155)。のちに、吉野は、陳述書(甲21)のなかで、「VOAは単なる放送局で

沖縄返還に際してVOAの存続を認めるかどうかは、沖縄返還交渉における最も困難な問題の1つとなっていた³³。

2 米国側の立場

日本側は、1971年（昭和46年）2月16日の段階で、「在沖縄VOA問題」という資料をまとめ、米国側と日本側の立場を整理していた³⁴。それによると、米国側の立場は次のようなものであった。

1969年（昭和44年）7月10日の愛知大臣とマイヤー大使の会談以来、米国側は、VOAの問題を沖縄返還交渉の一環として取り上げてきたが、その姿勢は、VOAの性格、実態、諸外国における取決めなどを説明し、資料を提供するとともに、それによって日本では沖縄がVOAの存続にとって地理的に最も適当であり、移転は技術的に困難があるなどとする、復帰後の存続を要望するものであった。

日米の協議がまとまらないなか、同年11月の佐藤・ニクソン共同宣言を迎えるに至った。

共同宣言後も、米国は、VOAの存続を求めており、1970年（昭和45年）7月1日の東郷アメリカ局長とスナイダー会談では、次のような米国の発言があった。

米側にとって沖縄復帰後VOAがその活動継続を許されることは、沖縄返還の合意にとって不可欠の要素（sine quae non）、いわば non-negotiable な重要性を持つ。このことは、たとえ1969年11月の共同声明時にフォーマルな合意がなかったとしても、その有力な前提条件の1つであることは、当時米側として明らかにしたところである。

仮にVOA施設の移転を求められても、技術的にみて沖縄という地理的位置はほかに替え難い好立地条件を具え、政治的にみてもこれだけの高価な投資に見合う経費はとて議会で要求できない。特に世界各地のVOA施設とその活動はすべて所在の国々に認められており、その中に中立主義国のセイロンさえ含まれてい

はなく、諜報機関なのです。スナイダー公使は、当時、対岸の中国の兵隊の靴音まで聞こえるのだ、と言っていました。」と述べている。

³³ 同上

³⁴ 同上

る（同地のVOAは、華南方面への中継を受持っている。）従って同盟国たる日本が放送施設でなく中継しか行なわない在沖縄VOAの活動継続を拒否すれば、佐藤・ニクソン共同声明の精神に背馳するものとして、政治問題化するであろう。

3 日本側の立場

こうした米国の立場に対し、日本側は、次のような諸点からVOAの存続を認める余地はないと考えていた³⁵。

ア 法的問題点

NHKが占領中に行っていたVOAの韓国向け番組の中継放送を平和条約発効後に終了したこと、在日米軍が、地位協定の規定に基づき、NHKとの業務契約により大陸向け「心理戦争放送」を行っていたが、地位協定の改訂により、NHKが同放送業務を終了し、在日米軍もその後約半年間同放送を続けたにとどまったこと、などの経緯から、放送法と地位協定の問題を根本的に改訂しなければ、VOAの放送は不可能である。

イ 土地問題

VOAの発信施設の土地は民有地であり、返還後は地位協定の適用とともに、軍用地としての取扱いができなくなり、あらためてVOA側が地主との間に賃貸借契約を結ぶ必要があるが、これは専ら土地所有者と施設運営者との間の問題であり、日本政府として民有地についての提供を約束することができない。

ウ 各国の先例との関連

後進国との協定は経済・技術協力的性格を有しており、ドイツとの協定は政治的目的が明記されており、英国の場合は国内法上この種の業務を行う権限を有していたBBCによる委託契約であって、これらの国の例は検討のための先例たりえない。

エ 国内法上の問題点

電波法によれば、無線局の開設は郵政大臣の免許を受けなければならないが、外国人、外国政府またはその代表者、外国の法人または団体、これらの者が役員または議決権の3分の1以上を占める

³⁵ 同上

法人または団体については、無線局の免許を与えないこととなっている。在日米軍は地位協定により無線局の設置、使用が認められており、これは電波法の特例にあたるが、米軍に属さないVOAには地位協定は適用されない。

放送法はNHKに対してのみ国際放送を認める建前になっており、外国の放送局が国際放送を行うことは予想されていない。

4 VOA施設移転費用の肩代わりの要求と協議の膠着

その後、1971年（昭和46年）3月11日の佐藤首相との会談で、マイヤー大使が、VOAの存続は沖縄返還の問題に関連するMOST CRITICAL ISSUE（最も重大な問題）であり、佐藤首相の好意的配慮を要請したいと述べたが、佐藤首相は日本政府の態度は変わっていないと答えるにとどまった³⁶。

もっとも、愛知大臣は米国に対し、遅くとも4月下旬までには米国に対しVOAの活動の暫定使用期間の可能性について言及していた³⁷。

4月21日の吉野・スナイダー会談で、スナイダーは、米国政府としてはVOAの無期限の存続を希望するが、新しい代替施設を建設する費用を日本側が負担してくれるのであれば、VOAの移転を検討してもよいと述べた³⁸。吉野は、新たな施設の建設費を日本が負担するのは法的に説明が困難であると述べたが、一方で、日本政府がVOA施設の買い取りをすることは可能であるとした³⁹。このころ吉野から、VOA存続の暫定使用期間を5年間とする、という話が出たようであることがうかがえる⁴⁰。

4月26日、愛知大臣は、マイヤー大使との会談で、郵政大臣とも話合ったが、日本側態度は変わらず、さらになんとかしたいと検討中

³⁶ 「沖縄関係 沖縄返還交渉 (VOA)」 「総理・マイヤー大使会談」 (甲 156)

³⁷ 米国側資料 2 (甲 154) 3 頁・TOKYO 3771 (April 23, 1971)

また、米国大使館から国務省あての電信文 TOKYO 3657 (April 21, 1971) には、日本政府が沖縄返還後の VOA の活動の暫定期間の模索をしているという趣旨の毎日新聞の 4 月 18 日付け記事の内容が記載されている。

³⁸ 前掲 TOKYO 3771、日本側資料 2 頁、「沖縄関係 17 会談 (大臣、総理)」 「沖縄返還問題 (吉野・スナイダー会談)」 (甲 153)

³⁹ 前掲 TOKYO 3771

⁴⁰ 日本側資料 (甲 152) 7 頁、「沖縄関係 17」 「在米大連絡」 には、ワシントンの日本大使館の木内から電話メモがあり、「V5 年 日本側から出てる? (吉野臭い)」 と記載されている。

である、と述べた。マイヤー大使は、吉野とスナイダーの協議の線で解決の方向を探求して欲しい、と応じた⁴¹。

4月28日、日本側は、復帰後のVOAの存続は認めないという方針のみでは、米国と妥結をはかることが困難であると考え、VOAの対処方針を改めて検討した。そこでは、まず3年ないし5年の暫定使用を認める案、次に暫定使用期間2年として期間終了前にその後の存続につき再検討するため協議し、協議が整わない場合には、暫定期間終了の3年後に放送を停止する案、最後に暫定使用期間3年とし、その後は1年間の予告をもって放送を停止させる案など3つの案が検討された⁴²。

5月1日、吉野は、VOAの問題に関して、個人的な案として2案を提示した。1つは、暫定使用期間として3年を認め、期間終了前にVOAのその後の活動について再検討する案であった。もう1つは、返還協定発効後1年以内に、両政府がVOAのその後の活動について再検討し、返還協定の発効から3年以内に日本国外に代替施設が設置され次第VOAの活動を止めるとする案であった⁴³。個人的な案とはいえ、すでに佐藤首相の同意を得ており、愛知大臣は、VOAの暫定的な存続を前提とする交渉を行うことを認めていた⁴⁴。

スナイダーは、米国の立場は無期限の存続であることを強調し、VOA施設の移転費用を日本側が負担しないならばVOAの移転はあり得ない、と指摘した。議会に今からVOA施設の移転費用を請求することはできない、というのが理由だった⁴⁵。

⁴¹ 日本側資料（甲152）13頁、「沖縄関係17」「会談（大臣、総理）」「沖縄返還問題（愛知大臣・マイヤー大使会談）」

⁴² 日本側資料20頁、「沖縄関係 沖縄返還交渉（VOA）」「VOA関係資料」（甲153）

⁴³ 日本側資料24頁～31頁「沖縄関係17」「会談（大臣、総理）」のうち、「吉野・スナイダー会談（那覇空港P3及びVOA）」、吉野がまず2案（同日の会談資料の末尾に別添として添付されている）を提示したことが分かる。

⁴⁴ 米国側資料2（甲154）4～6頁・TOKYO 4006（May 10, 1971）

⁴⁵ 日本側資料「吉野・スナイダー会談（那覇空港P3及びVOA）」では、吉野が、VOA施設の移転費用は米国側が負担することを前提としており、3年以上の期間と暫定期間として考えることは困難であり、米国が代替地の発見及び必要施設建設につき返還前から手当を考えるべきであると指摘したところ、スナイダーが、興奮の面持ちで、今からVOA施設の移転費用を議会に請求することはできず、議会内にはVOAの強力な支持者がおり、彼らが動き出すことを自分が制止している次第であると述べたことが記されている。

やがて3つ目の案として、沖縄返還と同時またはその後、代替施設が建設され次第、米国はVOAを移転することに同意するという案が浮上した⁴⁶。スナイダーは、3案とも本国政府に取り次ぐに値しないが一応本国に報告すると引き取り⁴⁷、米国大使館は、国務省に対し、日本政府の3案はいずれも受諾不能であると報告した⁴⁸。

5 日本側の譲歩～肩代わりの方向性が示される

5月6日と7日、吉野とスナイダーは会談し⁴⁹、吉野が提示した当初の案が協議の基礎となった⁵⁰。その結果、2つの代替案が浮上した。いずれもVOAの活動の暫定使用期間を3年間とし、日本側の費用で代替施設を建設するというものであった⁵¹。また、期間は明示しない、より一般的な合意ではあるが、両国政府がVOAの問題を返還後協議するという、愛知大臣の希望する第3の代替案も協議された⁵²。マイヤー大使は、5月7日、代替案1と代替案2は国務省の訓令の範囲内のものであり、愛知大臣の希望する代替案3はVOAの暫定使用期間をめぐる制約が少なくなっている、という意見を付して、国務省に指示を仰いだ⁵³。同日、次の3つの代替案の文案が国務省に送られた⁵⁴。

① 代替案1

米国は、返還後3年の期間、沖縄VOAを運営することを許可されるものとする。上記期間内に両国政府は、沖縄VOAの運営

⁴⁶ 日本側資料「吉野・スナイダー会談（那覇空港 P3 及び VOA）」

⁴⁷ 日本側資料 29 頁「吉野・スナイダー会談（那覇空港 P3 及び VOA）」

⁴⁸ 前掲 TOKYO 4006

⁴⁹ 日本側資料 34～35 頁「沖縄返還問題（吉野・スナイダー会談）」では、愛知・マイヤー会談で VOA の問題を取り上げるとしているが、前掲米国側資料 2(甲 154) 4～6 頁・TOKYO 4006 は、両日、吉野とスナイダーが VOA の協議を詰めていることを示している。

⁵⁰ 日本側資料 42～43 頁「沖縄関係 沖縄返還交渉 (VOA)」 「吉野アメリカ局長・スナイダー公使非公式会談」では、スナイダーから、国務省の指針に基づき起案した 2 案の提示があったとされる。同資料では、吉野は、VOA の即時撤去ならば費用の負担も考慮しうるかもしれないが、3 年以後であるならば費用負担は極めて難しいと述べたとされるが、5 月 7 日の米国側資料は、日本側が肩代わりを承諾したことを示している。

⁵¹ 前掲 TOKYO 4006

⁵² 同上

⁵³ 同上

⁵⁴ 米国側資料 2 (甲 154) 10～11 頁・TOKYO 4183 (May 7, 1971)

継続の可能性を検討する目的で相互に協議を行う。沖縄VOAの運営継続に関し合意が得られない場合には、米国政府は、日本政府により又は日本政府の資金によって日本の領土外に代替施設が建設され次第、沖縄VOAの運営を停止する。

② 代替案2

本協定発効後3年の期間内に、両国政府は、VOA施設の以後の運営に関し検討する目的で相互に協議を行う。沖縄VOAの運営継続に関し合意が得られない場合には、米国政府は、日本政府により又は日本政府の資金によって日本の領土外に代替施設が建設され次第、沖縄VOAの運営を停止する。

③ 代替案3

本協定発効の日以後、両国政府は沖縄VOA施設の運営継続に関し協議する。

両国政府の最終的合意が得られるまでは、日本政府は当該施設が継続して運営されることを許可する。当該施設が沖縄において継続して運営されない旨の合意が得られた場合には、米国政府は日本政府により又は日本政府の資金によって、日本の領土外に代替施設が建設され次第、沖縄VOAの運営を停止する。

翌5月11日、愛知大臣は、マイヤー大使との会談において、VOAの問題が最大の難関であるとし、佐藤首相、郵政大臣以下関係者と精力的に検討中であるが、「復帰後3年間は認めるが、その間両政府は精力的に協議し、これがまとまらなければ日本の放送法を適用して処理する」という案を、米国に提示した⁵⁵。マイヤー大使は、米国としては依然として無条件継続を望んでいるが、具体的期限付きは困るし、また協議後ほかに移転するのであれば、米国がその費用を持たないことはSINE QUA NON（必須条件）であるとの主張を繰り返した。

この愛知・マイヤー会談は、暫定使用期間と移転費用の問題が争点となったままで終了したかのように見受けられるが、実際には、これに続く吉野とスナイダーの協議で、移転費用の点は日本が肩代わりす

⁵⁵ 日本側資料 54～55 頁「沖縄返還問題（愛知大臣・マイヤー大使会談）」米国側資料 2（甲 154）12～13 頁・TOKYO 4276 では、米国大使館から国務省に愛知・マイヤー会談の要旨が伝えられており、その内容はほぼ上記の日本側資料と同様である。

ることで決着していた。吉野は、日本政府にとっての主要な問題はV O A運営の暫定使用期間であり、愛知大臣は返還後の検討と代替施設に関する日本側の支払は同意可能と考えていた、と述べている。

5月12日、森外務次官、吉野、井川は、V O Aの問題に関しスナイダーとシュミッツと会談を行った⁵⁶。なお、外務省の一連の公開資料には、この日に会談が行われたことを示すものはいまのところにも見受けられない。

この日、日本側は、協定に含める条項案、5年以内に代替施設が完成しない場合にV O A施設の運営を継続することを保証する合意議事録、日本国外における代替施設の建設にかかる費用の日本側支払を提案した。日本側は、財政条項で記す3億ドルにV O A施設の移転費用をプラス（追加して増額）することとし、V O Aの条項では、単純に5年間の継続使用と2年目に行う協議のみを記すことなどを提案した⁵⁷。米国側は、V O Aの移設費用を条項に明記しない限り、その支払方法によっては移転費用の日本負担という日米協議の結論と齟齬をきたすかもしれないと懸念を示した⁵⁸。日本側は、使用期限内の交渉で移転に日米が合意しない場合つまりV O Aが存続するのであれば、財政条項で記す分割支払の最終回にて減額することになる、と述べた⁵⁹。米国側は、協定条項に続けて、日米合意に基づいてV O Aの国外移転がなされる際、移転先での代替施設の建設費用を日本が負担する、との文言を追記するよう求めた⁶⁰。米国側は、あくまでもV O A移転費用の日本負担を明記することにこだわった。そこで、森次官は、国外移転つまり代替施設建設にかかる全額を日本が肩代わりすることを明確にしつつ、協定条項でV O Aの継続あるいは移転については未決とする文言の要点を説明した⁶¹。つまり、日本側の提案する中立的な文言となれば、これまでの米国の立場が損なわれないと強調

⁵⁶ 米国側資料2（甲154）15～17頁・TOKYO 4348（May 12, 1971）、この日、森外務次官が出席したのは、VOA交渉を促進するだけでなく、吉野と井川の外務省内の相違を裁定するためであったとの付記がある。

⁵⁷ 同上

⁵⁸ 同上

⁵⁹ 同上

⁶⁰ 同上

⁶¹ 同上

し、未決とする文言であれば、圧力を受けない形で将来の移転について日米間での協議を行える点を指摘した。こうしたやり取りの結果、米国側は日本側提案に妥協する姿勢を見せながらも、使用期限を5年に限定する点での合意は困難だ、と日本側に伝えた⁶²。しかし、米国側は、この合意で国外移転が合意されない限り、米国は継続してVOAを使用できる保証を日本から引き出したと判断していた⁶³。

この日の協議で、支払方法はともかく、日本側がVOA施設の移転費用の肩代わりをすることに関しては、両国政府が一致するに至り、米国側では、VOA施設移転費用の見積もりが開始された。

6 VOA施設移転費用の額と支払方法の検討

5月15日、国務省は、VOA施設の移転費用を1658万9000ドルと見積もり、その内訳を米国大使館に知らせた⁶⁴。

5月17日、米国大使館のシュミッツは井川に対し、VOA施設移転費用を1658万9000ドルと見積もった5月15日付けの文書を示した⁶⁵。日本側は、これを踏まえ、米国の提案を、「about 16プラス4を要求しているものと理解」「65から不使用分を引く（未執行金額は日本へ返還される）ことをK-Jメモランダム（又は some memorandum）にかく」と理解した。つまり、米国は、VOA施設移転費用約1600万ドルと軍用地の原状回復費用400万ドルを請求し、実際にこれら全額が執行されず残された場合は、返還後に物品・役務で日本が支払うこととなっている施設改善費6500万ドルから差し引くこととし、その内容を柏木・ジューリックの覚書または何らかの覚書の形で作成することを提案したのである。

同日夜、VOA施設移転費用の見積額は愛知大臣にも示され、翌5月18日、スナイダーは、森、吉野、井川と会い、同見積額についての協議を行った⁶⁶。日本側はスナイダーに対し、愛知大臣の承認の下、

⁶² 同上

⁶³ 同上

⁶⁴ 米国側資料2（甲154）18～19頁・STATE 084893（May 15, 1971）

⁶⁵ 日本側資料81頁「OKINAWA REVERSION:VOA RELOCATION COST ESTIMATES」（「沖縄返還：VOA移転費用見積もり」）。甲103の1、2と同じ。

⁶⁶ 米国側資料2（甲154）20～21頁・TOKYO 4572（May 18, 1971）

3億ドルに上乗せする形で軍用地の原状回復費用400万ドルとVOA施設移転費用1600万ドルの合計2000万ドルを追加することについて大蔵省に同意を求めている、と説明した⁶⁷。そして日本側は、VOA施設の移転費用と軍用地の原状回復費用が2000万ドルを下回った場合は、施設改善費6500万ドルから差し引くことを併せて提案した⁶⁸。

吉野、井川、スナイダーの間で、VOA施設移設費用や軍用地の原状回復費用の追加と差し引きをめぐる日米合意記録の作成に関して協議が行われた。その中で、井川が秘密の合意書の作成を示唆した⁶⁹。

吉野と井川は、5月19日、スナイダーに対し、愛知大臣と福田大蔵大臣が同日、VOA施設の移転費用について打合せを行い、VOA施設移転費用と軍用地の原状回復費用で合計2000万ドルを日本側が支払うことを了解し、すぐに佐藤首相の最終承認を得るよう決定した旨を知らせた⁷⁰。愛知大臣は5月19日遅く、または20日に佐藤首相と会い、提案に対する佐藤首相個人の承認を求める予定となった⁷¹。日本側の資料では、5月21日に、愛知大臣が佐藤首相にVOA施設の移転に関する問題を説明したことを示す文書が残っている⁷²。

こうして、遅くとも1971年（昭和46年）5月下旬には、佐藤首相、愛知大臣、福田大蔵大臣及び郵政大臣が了承の上、VOA施設を日本国外に移転する費用を日本側が支払うことが決まった。

VOAの運営の暫定期間と移転費用についての合意後は、日米間の協議は、返還協定の条文の精査や、VOA施設の職員の地位等を含む細目の協議へと移っていった。

⁶⁷ 同上

⁶⁸ 同上

⁶⁹ 同上

⁷⁰ 米国側資料2（甲154）22頁・TOKYO 4631（May 19, 1971）

⁷¹ 同上

⁷² 日本側資料86～93頁「沖縄関係 沖縄返還交渉（VOA）」「VOA関係資料」のうち「沖縄VOA資料について」、同文書では、日本側がVOA施設の移転費用の支払を明記した協定案ではなく、移転費用に関しては何ら言及していない第3案（Z案、5月19日付け、返還協定8条とほぼ同一内容）に落ち着いたという説明がなされている。

7 本件文書1(2)「覚書(メモ)」の作成

その後、沖縄返還協定の締結が6月17日に迫るなか、VOA施設移転費用に関する合意を明確にしておく課題が残っており、最終的には、6月11日、パリのOECD会議から帰国した吉野とスナイダーとの間で、両名のイニシャルによる署名が付される、次の文書が作成された⁷³。

メモ

1971年6月11日

既存のVOA施設と同等な代替局として日本国外に、VOA施設を、日米両国政府間において合意に基づいて建設するための実際の費用を、1600万ドルから引いた金額が、財政条項における施設改善費6500万ドルから差し引かれる。

この文章は分かりにくい内容になっているが、日米両国政府の協議を反映したものであり、VOA施設の移転費用として1600万ドルを日本側が支払うこと、VOA施設の移転費用は見積額であるため、実際にかかった費用が1600万ドルよりも低かった場合には、超過分を、財政経済問題に関する密約で日本が米国に支払うことを約束した施設改善費6500万ドルから差し引いて調整する、ということ約したものである。

日本側にとっては、VOA施設移転費用の実際の金額が1600万ドル未満であった場合に、日本の負担を減額させることをうたっている点で、経済的な意味でも重要な文書であった。

本件文書1(2)「メモ」は、本件文書1(1)と同様、協定の細目の合意を示す文書として、米国大使館から国務省条約問題法務顧問補佐あての「沖縄返還文書綴り」に含められ、一括送付された⁷⁴。

VI 財政経済問題に関する密約の成立と本件文書2(1)の作成経緯

上記の2つの密約の成立とは別に、財政経済問題に関する密約は、大蔵省を中心として結ばれたものであるだけに、当初、外務省の公開した日本側資料には、その存在を示す文書は含まれていないのではな

⁷³ AIRGRAM (沖縄返還文書綴り) の文書8 (甲37の1、2)

⁷⁴ 同上

いかと思われた。しかし、後記のとおり、日本側資料からも財政経済問題に関する密約の成立を確かに裏付けられることが、今回の調査によって分かった。

まず、財政経済問題に関する密約の成立と密約文書の作成経緯について、第1審判決が認定した事実を振り返ることとする（第1審判決32頁～35頁）。

ア 財政経済問題に関する密約の成立と本件文書2（1）が作成された経緯

(ア) 沖縄返還交渉において、日本政府は、「米国から沖縄を金で買い戻す」という印象を日本国内で持たれたくないと考えていたため、福田大蔵大臣は、昭和44年9月27日及び28日の福田・ケネディ会談において、財政経済問題についての合意は佐藤・ニクソン共同声明の後にすべきであると主張した。これに対し、ケネディ財務長官は、米国は沖縄返還に伴う費用を負担しないという基本的立場を前提に、佐藤・ニクソン共同声明の前に日米両国間で財政経済問題に関する明確な合意をすることを求めた。そこで、日米両国間で財政経済問題に関する交渉が開始されることとなったが、その内容は佐藤・ニクソン共同声明には盛り込まれないこととされた。なお、福田大蔵大臣は、ケネディ財務長官に対し、大蔵省の許可を得ることなく、外務省との間で財政経済問題に関する交渉をしないように求め、ケネディ財務長官がこれに応じたため、以後、財政経済問題については、大蔵省と米国の財務省との間で直接交渉が行われることになった。（甲12、29、34、35）

(イ) 柏木及びジュリックは、東京において、昭和44年10月21日、財政経済問題に関する交渉を開始し、同交渉の結果、同年11月10日までに一応の合意に達した。同合意は、①日本が米国に買取資産の対価として1億7500万ドルを5年間の均等年賦払いにより現金で支払うこと、②日本が米国に移転費等関連費用2億ドル相当の物品及び役務を提供すること、③日本政府が通貨交換によって取得したドルの実際額又は6000万ドルのいずれか多い方の金額を米国の連邦準備銀行に25年間無利子で預金すること、

④日本が社会保障費用として3300万ドルを負担することと要約される内容を含むものであった。マイヤー大使は、同日、ロジャーズ 국무長官あてに電信文を發して上記合意の承認を求めるとともに（なお、マイヤー大使は、その際、上記③の無利子預金による米国の利益を1億1200万ドルと算定した上で、米国が上記合意によって合計5億2000万ドルの利益を得られると説明していた。）、上記合意を了解覚書の形にするまでの段取りとして、同月12日、東京において、ジュリック及び福田大蔵大臣が、上記合意の内容が福田大蔵大臣とケネディ財務長官との間の合意を構成することを確認した上で、同年12月初旬に、ワシントンにおいて、柏木及びジュリックが了解覚書にイニシャルで署名することによって了解覚書を承認することを提案し、これらについて同年11月11日に本国政府の承認を得た。（甲29から32まで、35、47）。

(ウ) 福田大蔵大臣は、前記(イ)の段取りに従い、昭和44年11月12日、東京において、ジュリックの面前で、柏木が後にイニシャルで署名する予定の了解覚書を読み上げた。なお、柏木は、その際、同了解覚書と全く同一の内容のコピーを所持していた。（甲32）

(エ) 昭和44年11月21日、佐藤・ニクソン共同声明が発表されたが、財政経済問題については、前記第2の1(1)オ(ウ)のとおり「具体的な話し合いをすみやかに開始することに意見の一致をみた」という記述になっており、前記(イ)の合意には触れられていなかった。

(オ) 柏木及びジュリックは、昭和44年12月2日、ワシントンにおいて、別紙2-3の内容が記載された書面に、各自のイニシャルである「YK」及び「AJJ」を書き込み、これによって本件文書2(1)が完成した。本件文書2(1)は、沖縄返還における財政経済問題に関して後に行う「詳細の折衝において双方が従うべき原則」についての共通理解の概要を示したもので、①日本が米国に買取資産の対価として1億7500万ドルを5年間の均等年賦払いにより現金で支払うこと、②日本が米国に移転費等関連費用2億ドル相当の物品及び役務を提供すること、③日本銀行が通貨交換に

よって取得したドルの実際額又は6000万ドルのいずれか多い方の金額を米国の連邦準備銀行に25年間無利子で預金すること、④日本が社会保障費用として3000万ドルを負担することと要約される内容を含むものである。本件文書2(1)は、表題が当初予定されていた「Memorandum of Understanding」(了解覚書)ではなく、「Memo」となっているほか、米国の連邦準備銀行への無利子預金の主体が日本政府から日本銀行に、社会保障費用が3300万ドルから3000万ドルにそれぞれ変更され、また、移転費等関連費用2億ドルについて、「沖縄外への軍事施設の移転が合意されない場合には、このカテゴリーでの合意額は1億5000万ドルに減額される。」とされていたものが、「特定の軍事施設を沖縄外に移転する合意がなされているため、本カテゴリーでの合意額は、1億5000万ドルに減額するのではなく2億ドルのままにとどまる。」に変更されていることなどの相違点がある。なお、柏木がこのようにイニシャルで署名することについては、福田大蔵大臣はあらかじめ了承していた。(甲5、6、30から32まで、46)

(カ) その後、日米両国間で交渉が重ねられた結果、本件文書2(1)において合意された日本の財政負担の内容はその内訳が変更され、買取資産の対価(1億7500万ドル)を含む現金による支払額が3億ドルに増加し、その分、移転費等関連費用の物品及び役務による提供額は7500万ドルに減少した。そして、同7500万ドルのうち1000万ドルについては、米軍基地で稼働する日本人従業員に係る労務管理業務を担っていた日本に対する米国の支払を同額分減額することによって実現することになったため、物品及び役務による提供額はその残額である6500万ドルとなった。(甲34、35、46)。

第1審判決ではごく一部しか認定されていないが、私たちは、米国の公文書に基づいて、1969年(昭和44年)10月21日から23日にかけて柏木とジャーリックが行った交渉の具体的な内容を明らかにしている。この交渉は、米国資産の評価額について両国の主張に大きな差があり、資産評価の根拠について、米国の求める一括払(ラ

ンプサム、LUMP SUM)方式と日本の求める個別積算方式とが対立し難航したというものであった。

今回の調査では、同年10月22日付けで、下田駐米大使から外務大臣あての電信文(甲157)が存在することが新たに分かり、大蔵省のみならず外務省においても、米国が一括払方式を求めていることや、その概算額を知っていたことが判明した。すなわち、バーネット国務次官補は、当時、駐米公使であった吉野を訪問し、日本の首脳部に米国の考えを伝えるように要請し、次のように説明していたのである。

現在東京で行われている本件交渉はその後余り進ちよくしていかないようであり、かつJURICHも明日の会議後は帰るとの報道もあるが、実は本件に関する関係省事務レベルの委員長をやっている自分としてもサトウ総理の来訪をひかえ心配している次第である。御承知の通り本件解決の方法論としては次の二つの方式がある。(1)は本件の具体的な事例についてあてはめるPRINCIPLESについてまず合意し、これに従って将来問題を解決してゆく方式。その(2)は返かんに伴うあらゆる補償債権を略々推定して一定のLUMP SUMにつき合意し、これをもってあらゆる請求権をカバーするものとする。従って将来予測されぬ請求権が出てきたとしても、これを打ち切ってしまう方式(QUIT CLAIM)である。双方それぞれの特しよくがあるが、米国にとってはあらゆることを考慮するとQUIT CLAIMの方式の方がはるかに処理しやすいことが最近明確になり、実は昨やケネディ財務長官とレアード国防長官との間でこのLUMP SUMの額について合意し、直ちに東京に申し入れるべきことを指令した。(当方の質問に対し額はワシントンでは言えないことになっているが、極秘の含みで6億5千万ドルであるともらした)。(中略) バーネットはLUMP SUMの考えは米側にも以前からあり、また先般のケネディ・フクダ会談の際もケネディの方からいずれ額は提示すると示さしていたはずである。(中略) もし本件がサトウ総理御来米までにかたづいていない場合には、最小限言えることは今後の日米関係のあらゆる問題にオキナワの

財政問題がつきまとうこととなり、これは日米国交を害することはなほだしいということであり、国務省としても深くゆう慮するところである。

この電信文によって、我部政明の陳述書（甲25）、国務省の電信文（甲30の1～甲32の2）およびケース・スタディ（甲29の1・2）などの米国の公文書によって確認されていた、福田・ケネディ会談で財政経済上の問題が協議されたこと、米国が一括払方式を提案したこと等が、日本側の公文書によっても裏付けられ、同時に、私たちの主張が正しかったことが再確認できた。

また、前記VのVOA施設移転費用に関する密約の成立経過で頻出する、施設改善費6500万ドルは、財政経済問題に関する密約の内訳の一つであり、外務省は当然にこの密約の存在を熟知したうえ、それを前提にしてVOA施設移転費用に関する交渉を行っていたのである。

VII 日本政府の各種調査に対する私たちの考え

以上が3つの財政密約の成立と密約文書が作成された経緯の詳細であるが、これを前提として以下に、日本政府が実施した外務省、財務省の各種調査について検討していく。

1 外務省調査チーム報告書の誤り

外務省調査チーム報告書は、米国が3億2000万ドルの中から軍用地の原状回復費用400万ドルを支出しようとしていたことを、日本政府としては十分認識していたと総括した。この総括は、日本が肩代わりすることによって、3億ドルに新たに2000万ドルが追加された経緯を全く無視するものである。

また、同報告書は、軍用地の原状回復費用の肩代わりの密約を示す「議論の要約」を、「吉野局長とスナイダー公使との間のやり取りを記した」程度のもので捉えている。沖縄返還協定の締結が迫り、時間的な制約があるなか、日米両国の交渉担当者がイニシャルを付して「議論の要約」を作成することによって、軍用地の原状回復費用に関する交渉の難局を打開した意義を全く顧慮していない。この「議論の要約」は、実際には支払っても日本の肩代わりを示すような文言を徹

底して嫌がる日本側と、協定条項に記される日本側提案の「自発的支払」の文言を受け入れると同時に新たな支出を伴わないことを議会や会計検査院へ説明する際の証しを日本側に求める米国側との間で結実した文書であった。

2 有識者委員会報告書に対する憤りと同報告書の誤り

一方、有識者委員会の「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」という。）に至っては、私たちは心底憤りを覚えた。

— 密約があったのかなかったのか、できればなかったことにしたい、という思惑がみえみえの調査だ。認めたくないが認めざるを得なかった、あいまいな「広義の密約」は、そうした調査における必然の産物である。真の情報公開制度の実践とは、縁もゆかりもない。⁷⁵

— 密約を「広義の密約」と表現し、密約を矮小化している。さらに民主主義社会に不可欠な「知る権利」の視点がどこにも見当たらない。日米密約で国民にウソを言い続け、重要な文書が欠落しているのに外務省内の責任追及の視点がまったくない。この責任追及の欠如が「文書は不存在」と言い切る外務省の強弁の後ろ盾になっているとも感じさせる。有識者の調査報告書は、全体的に外務省支援の弁明調査報告書に陥っているものだ。⁷⁶

— 過去および現行の文書管理規則に照らせば、関係課長・官房長の討議を経て破棄された可能性もある、と現在の「不存在」を固辞してゆずらない外務当局に「逃げ」の余地を与えている。廃棄処分を行う場合、廃棄文書の写しを保存しようと、またはそうせずに一切合切破棄しようと、どっちもが許されると言わんばかりの立場を採っている。⁷⁷

私たちは、有識者委員会報告書は以下の点で誤りを犯していると考え

⁷⁵ 桂敬一陳述書（甲 62）4 頁

⁷⁶ 藤田文知陳述書（甲 74）5 頁

⁷⁷ 奥平康弘陳述書（甲 124）14 頁

える。

①第一の誤りは、密約の定義である。

有識者委員会報告書は、密約を「狭義の密約」と「広義の密約」とに分け、「狭義の密約」を「両国間の合意あるいは了解であって、国民に知らされておらず、かつ、公表されている合意や了解と異なる重要な内容（追加的に重要な権利や自由を他国に与えるか、あるいは重要な義務や負担を自国に引き受ける内容）を持つもの」と定義付けている（4頁）。

しかし、日本側が確認しないあるいはできない権利・義務をもって、密約の存否の判断をするのは妥当性を著しく欠いている。核兵器の持ち込み、貯蔵や日本に関わりのない直接戦闘作戦行動などの自由な基地使用を日本政府が米軍に認めたときに、その義務の大半を負わされるのは基地を抱える地域の住民である。国民の一部をなすこれら住民に対し義務が負わされていることを知らせないばかりか、理解をも得ようとしなかった日米政府間の権利・義務が効力を持ちうるのだろうか。知らされることなく、ましてや了解の是非を表現する機会すら奪われた国民にとってその義務が押し付けられることはあり得ない⁷⁸。

②第二の誤りは、「議論の要約」の交渉上の位置付けである。

この点に関する有識者委員会報告書の要点は、次のようなものである。

- ・ 日本側の不公表書簡案は、最終的に愛知大臣の判断で取りやめられており、他方、「議論の要約」は、事務当局レベルのものであり、愛知大臣や後継の福田大臣等の政府首脳が認識していたか、といえは疑わしい。
- ・ 「議論の要約」の内容は、米国政府が3億2000万ドルのなかから400万ドルを支払うことを留保することを日本が予期する、という趣旨である。
- ・ 不公表書簡にせよ「議論の要約」にせよ、自発的支払いを米国政府内部の処理の問題と理解する日本側とすれば無用のものである。

⁷⁸ 我部政明陳述書(3) (甲 126) 3~4頁

り、米国側の議会对策という要請に抗しきれず、文書化されていない合意や了解の内容を、日本側が婉曲に確認した文書という意味はあるが、それ以上のものではない（89頁、92～93頁）。

しかし、まず、前記Ⅳ「原状回復費用に関する密約の成立と本件文書1（1）の作成経緯」と前記Ⅴ「VOA施設移転費用に関する密約の成立と本件文書1（2）の作成経緯」で詳しく述べたとおり、「議論の要約」は、日本が、すでに決定していた財政経済負担の3億ドルに、軍用地の原状回復費用400万ドルとVOA施設移転費用1600万ドルの合計2000万ドルを追加して支払うことを合意し、併せて、米国側の強い要請によって、400万ドルを米国側が支出するのではなく、日本側が支出することを明確にする趣旨で作成されたものである。3億2000万ドルの中から400万ドルを原状回復費用に充てるという米国内部の処理の問題というように日本側が理解していた事実は全く存在し得ない。

また、沖縄返還協定に定める米国の自発的支払と齟齬をきたす不公表書簡が、議会関係者に公表される可能性があることを知った愛知大臣が、外務大臣名で書簡を「発出」することを回避するのは当然であった。米国の要請に応じて原状回復費用の日本負担をぎりぎり示す合意文書を作成すると同時に、しかも敢えて交渉担当者であった吉野が作成したような文言とイニシャル署名の形式を整えたのである。「議論の要約」が交渉を打開するために作成された重要な意義を有する文書であることからすれば、政府首脳は当然その内容を認識していたのである。

この点を、有識者委員会報告書が「愛知は、6月5日に東京を発ち、パリのOECD理事会に出席後にロジャーズとの会談に臨み、9日には日英定期協議のためロンドンに向かい、13日に帰国という強行スケジュールをこなしていた。その愛知が、東京における込み入った折衝を経て作成された「議論の要約」の作成経緯や帰国前後のイニシャルを詳細に知る機会があったかといえ、疑わしい」などと、外務大臣のスケジュールのみを根拠に一方的に推断するのでは、分析の公正さまで疑わざるを得ない。

さらに「議論の要約」では、日本政府においてその存在と内容を秘

匿する必要があったからこそ、慎重な配慮の下に、曖昧な表題やさまざまな表現方法等が選ばれたのであって、それらの文言をもって「日本側が婉曲的に確認した文書」と評するなど、見当違いも甚だしい。

加えて、有識者委員会報告書が「議論の要約」の交渉上の位置付けに関して依拠する日本側資料は、1972年（昭和47年）4月21日付けの栗山条約課長が吉野アメリカ局長にあてた「栗山メモ」（報告対象文書4-9、甲114）のみである。「栗山メモ」は、「沖縄関係18」の「沖縄返還交渉 機密漏洩事件（国会対策用）」のファイルの中の「想定問答」の中に綴られているが、それは、同年3月に、国会で密約を示す電信文が暴露されて以降、政府が国会対策として大量に作成した擬問擬答、国会議事録、想定問答などの文書の中の一つにすぎない。つまり「栗山メモ」は、国会で「密約」に関する議員の追及をかわすために、外務省が後付けで、「密約」を否定するために準備した文書であって、そこから遡って、「密約」の締結の有無やその内容を確定していくことは、完全に倒錯した行為であり、無意味というに尽きる。むしろ有識者委員会報告書も一部参照している米国側資料を丹念に精査したほうが、「議論の要約」の作成が必須不可欠のものであった事情が、より詳細に、また具体的に、明らかになるのだ。

そして報告書は、一般的には文書の存在が「狭義の密約」の要件になる、といいながら、厳として存在する「議論の要約」という文書については、内容的に「無用のもの」、「日本側が婉曲に確認した文書」などと勝手に貶め、「両国政府を拘束するような内容」はない、と否定的に評価、これに「狭義の密約」性はない、と断定する。自らの論理矛盾を省みない厚顔と身勝手さには、呆れるほかない。

3 財務省の調査の問題性

外務省の調査結果の公表に続き、3月12日に財務省の「『沖縄返還に伴う財政負担に係る文書』及びいわゆる『無利子預金』に関する調査結果について」も公表された。

財務省の調査結果については、同省職員が米国に赴き、米国国立公文書館で「柏木・ジュリック文書」（本件文書2（1））を入手し、ニューヨーク連銀に対する照会、米国国務省及びニューヨーク連銀の

担当者との面会等を経ている点で、外務省の調査と比較すれば、密約の存否を確認する意欲を見いだすことができる。

しかし、この調査結果は、文書が存在するにもかかわらず、有識者委員会報告書と平仄を合わせ、密約の存在について「広義の密約」だけを認定しており、そこに伏在する問題は同根のものである。

また、密約を締結していたことについて、「外交にせよ、通貨交渉にせよ、相手との合意内容を国民に対して明らかにすればかえって国益を損なうようなケースはあると思う。そうした苦渋の判断を、今を生きる私たちが振り返り、簡単に批判することはできない」（菅直人財務大臣（当時）談話）などと総括しているのも、納得できない。柏木・ジュリック文書による密約の公表が果たして国益を損なうのか否か、当時もそれが苦渋の判断として結ばれたものであったのかどうかなどについては省みて検証する姿勢がない。

4 外交文書の欠落に関する委員会の報告書の問題性

その後、外務省は、有識者委員会報告書や、衆議院外務委員会参考人招致において指摘された、外交文書の欠落問題について、「外交文書の欠落問題に関する調査委員会」を設置し、第1審の判決後の2010年（平成22年）6月4日には、その調査報告書が公表された（以下、委員会を「欠落調査委員会」、報告書を「欠落調査委員会報告書」という。）。

同報告書は、「桂敬一外24名」と当事者を表記し、一般的な呼び名を「沖縄密約文書情報公開訴訟」としていた私たちの訴訟を、「いわゆる西山情報公開訴訟」と称して、私たちの気持ちを逆なでした⁷⁹。

そのことを措くとしても、同報告書は、文書の管理の問題を抽象的に取り上げたものにすぎず、日本政府の密約の秘匿の歴史に具体的に立ち入り、密約文書が見つからない理由をつぶさに検証しようとするものではない。その点では、現在の「不存在」を固持する外務省に「逃げ」の余地を与えており、有識者委員会報告書と同じである。

また、訴訟対策の一環であると見まがうばかりの記述も見逃せない。

「東京地裁はその判決において、徹底調査の結果に触れることなく、

⁷⁹ 奥平康弘陳述書 18～19 頁の脚注 17

外務省が本件文書を保有しているものと推認したが、徹底調査の事実とその調査結果をどのように判断したのかは明らかにされていない」などとして、第1審で提出もされていない外務省の調査結果について、第1審判決が考慮しなかったことを不当に論難している記述などにそうした特徴が端的に現れている。

Ⅷ 密約文書は存在する

1 国の主張

外務省と財務省は一貫して、3つの密約文書(本件文書1(1)・(2)、本件文書2(1))は存在しないとしている。その根拠は、探したが無いというものにすぎず、文書が存在しない具体的な理由については、固く口をつぐんだままである。もっとも、抽象的な理由としては、被告(控訴人)国は、次のように主張しているので、ここで整理しておく。

- 一般論としては、二国間又は多国間の合意に向けた交渉の過程において仮に様々な文書が作成されたことがあったとしても、それが交渉の最終的な結果である合意自体でない場合等に、事後的に廃棄されることがある。(第1審被告国の答弁書7頁)
- 途中経過等を記載した文書は、双方が保持する場合もあれば、一方当事者のみが保持する場合もある。最終成果物でない以上、一般的には、未来永劫保存される性質のものではなく、交渉が新たな局面に入った、又は、当該外交交渉自体が終結した等の事情により参照する必要がなくなった場合には、双方当事者において特段合意がなくとも、保持している各当事者の判断により、必要に応じ、整理し廃棄されることが通例である。(第1審被告国の第一準備書面7頁)
- 仮に外務省が何らかの事情で本件文書1(1)及び(2)を取得していたとしても、それらは既に廃棄されていると考えるのが自然である。1971年6月11日及び12日における外務省の文書管理体制は、昭和36年9月1日付けの内規「外務省記録及

び記録文書保管、保存、廃棄規程」によって運営されていた⁸⁰。この規程によれば、条約の締結交渉に関する一切の文書は第一類に分類され、永久保存するものとされていた。しかし、永久保存文書に関しては、同規程第12条第2項が「文書課長は保存期限が経過しない記録または記録文書のうち、保存の必要がないと認められるに至ったものは関係局部課長と協議の上、官房長の決裁を経て、その保存を廃止することができる。」と定めている。そのため、例えば、条約締結交渉については交渉の日時についての調整に係る文書、当事者がいったんは検討したが何らかの理由で立場を変更したために最終的な合意に至らなかった提案に係る文書といった類の文書については、いったん永久保存文書とされたとしても、その後、保存の必要がないとして保存を廃止するとの判断がされても不自然ではない。沖縄返還協定の関連文書で保存の必要がないとして廃棄されたということは十分あり得ることであり、また廃棄されていたとしても、文書管理諸規則上、何ら問題はない。(第1審被告国の第一準備書面11～12頁)⁸¹

⁸⁰ 被告国の提出した乙第3号証「外務省記録及び記録文書保管、保存、廃棄規程改正」(昭和36年9月1日)。その後、「外務省主管文書、記録文書管理規程」(昭和55年)(外務省訓令第6号)に改正され、さらに、行政機関の保有する情報の公開に関する法律の施行日である2001年4月1日に合わせて、さらに「外務省文書管理規則」(平成13年4月1日施行)に改正されている。

⁸¹ 財務省も文書管理規程を引き合いに出して次のように主張している。「大蔵省文書管理規程(昭和27年4月1日大蔵省訓令第1号)」により運営されていたとして、文書の保存期間は永久から1年間まで区分されており、文書の類別は「大蔵省文書保存類別基準表」に従って定めるものとされ、柏木・ジュリック文書(本件文書2(1))は、同類別基準表のいずれに該当するのかは必ずしも一義的ではない。沖縄返還交渉の記録は、交渉の記録や対処方針に関する文書から構成されていたと考えられるところ、こうした文書は、現行文書管理規則において、10年以下の保存期間の文書に分類されることが多い。10年以下の保存期間の文書であれば、保存期間の経過に伴い廃棄されていたはずである。永久保存に該当するとして保存されていたとすれば、現行文書管理規則の施行に伴い、30年が経過した文書に再分類されたものとして扱われる。30年保存の文書として再分類された「沖縄関係法」(大蔵官房審議官室)は、行政文書ファイル管理簿に記載されていたが、平成13年度末に保存期間が経過したことに伴い、廃棄された。(被告第一準備書面13～14頁、被告第三準備書面24～25頁)

2 有識者委員会報告書の考え

一方、有識者委員会報告書は、文書の存否については、どのように考えているのだろうか。

まず、有識者委員会報告書は次のようにまとめる（有識者委員会報告書95～97頁）⁸²。

- 新旧規程⁸³とも、各課が所持している文書に関する文書管理の規定はなく、作成された文書のうち、「局部課文書担当者から文書課に引き継がれたもの」を「記録文書」、記録を編纂したものを「記録」と称し、これら「記録文書」及び「記録」が新旧規程の対象となっていた。つまり、保存のために文書課に引き継がれないものは、新旧規程の対象外であったことになる。文書の保存、管理に関する諸規程から判断できることは、「議論の要約」等が作成されたとしても、（現在は総務課）に引き継がれない限り、文書として保存されることはなかった。
- 問題は、「議論の要約」等が、「条約」あるいは「条約の締結交渉に関する一切の文書」に該当するものとして、永久保存されていたか否かである⁸⁴。これらの要件を充たさないものとして関係部局課長と文書課長の協議の上、官房長の決裁を経て廃棄と判断された可能性もある。また、永久保存に分類されていたとしても、関係部局課長が文書課長と協議のうえ、有期限文書に変更することも可能であり、保存期限が経過する前に、保存の必要なし、として官房長の決裁を経て廃棄された可能性もある。
- 他方、廃棄された可能性、という観点からすれば、「討議の記録」等のうちいくつかは、法的拘束力を有しないとみなされ、い

⁸² 有識者委員会報告書は、調査対象である「討議の記録」、「朝鮮議事録」、「議論の要約」等を一括して、「討議の記録」等と表現しているが、本報告書では、「討議の記録」を「議論の要約」と置き換えて記載している。

⁸³ 旧規程とは、「外務省記録保管、保存及廃棄規程」（昭和6年5月18日）で、新規程とは、被告国の提出した乙第3号証「外務省記録及び記録文書保管、保存、廃棄規程改正」（昭和36年9月1日）のことである。

⁸⁴ 有識者委員会報告書96頁は、「議論の要約」等は、存在していたとすれば、一義的には永久保存に分類されたと考えられるとしながら、永久保存されていたか否かを問題にしており、論理の矛盾がみてとれる。

ったんは「条約の締結交渉に関する一切の文書」に該当するものとして永久保存に分類されたものの、後日、有期限文書とされ、手続きに従って廃棄された可能性も捨てきれない。

- 「議論の要約」等は、文書課に引き継がれることなく主管課におかれ、複製（写し）を作成したうえで廃棄処分された、あるいは、複製を含め全く手許におくことなく廃棄された、といった可能性が考えられる。また、文書課に保存されていたとしても、ある段階で永久保存が必要な書類とはみなされず、手続きに従って廃棄された可能性も皆無ではない。

非常に分かりにくい記述であるが、その骨子は、「議論の要約」は文書課に引き継がれることなく主管課に置かれていたのであり、外務省の当時の文書管理規程が適用されなかったというもののようである。その含むところは、主管課の外務省職員が課長との協議や官房長の決裁を経ないで廃棄その他の処分等をして何の問題もない、ということにされたと考えられる。文書課に引き継がれなかったと断定するのはさすがにまずいと考えたのか、報告書は、文書課に保存されていたとしても、ある段階で永久保存が必要な書類とはみなされず、手続きに従って廃棄された可能性も皆無ではない、と付け加えている。

3 欠落調査委員会報告書の考え

次に、欠落調査委員会報告書の記述を見ていこう。

- 情報公開法施行前の各課室の文書の管理は、規則上、非常に曖昧なものとなっており、各課室の裁量に相当程度委ねられていた。具体的なファイリングや保存は各担当官に任せられており、文書管理が適正に行われるかどうかは、いわば担当官の管理能力やモラルに委ねられていた面がある。

後任者への引き継ぎに関しても同様であり、引き継ぎのための明確なルールや基準が存在しておらず、文書管理の実態は各課室、担当官によってまちまちであった。（12頁）

- 情報公開法成立前の2000年（平成12年）2月3日の大号

令（官房総務課からの回章）の発出以降、各課では、①ファイルの整理（行政文書と個人文書の仕分、不要文書の廃棄、日常の執務に要しないファイルの総務課記録室への移管）及び②情報公開制度において求められる文書の作成（行政文書分類基準表、行政文書ファイル管理簿の作成準備）が行われた。廃棄すべき文書としては、以下のようなものが挙げられている。（6～7頁）

①課のマスター・ファイル等に綴じ込まれている行政文書の写し

②職員が行政文書を作成する際に私案又は草稿として作成した文書等

③省内で必要な決済が未了のまま事実上廃案になった文書等

④職員が自己の執務の便宜のために作成したメモ類

一 情報公開法成立前の2000年（平成12年）9月下旬から11月にかけて、記録室が管理する「作業対象ファイル」を、内容に応じて、主管課室に一括移管し、各課室において内容確認、規程に基づいた公開審査を行い、「史的価値があると認められないものを廃棄する」ものとされた。主管課室における作業が終了したものから逐次、総務課記録室に再移管する手続がとられ、再移管されなかったファイルは35,811冊のうち3,476冊で、廃棄されたり、再整理されて他のファイルに収められたりしたほか、その後地下書庫に再移管されたものもあった。（7頁）

一 1999年（平成11年）6月から2000年（平成12年）12月末にかけて、情報公開法施行への対応作業の過程において、官房総務課から不要文書の廃棄を含む指示が出され（官房長決裁）、規程に従い、課室単位で組織的に用いられていない文書、決済未了の文書、草稿段階の文書、あるいは写し（重複文書）等、相当量の文書が廃棄されていたことが判明した。

他方、本来保存すべき重要文書の組織的・意図的な廃棄が行われたかといえ、本調査委員会の聴き取りでも、また外務省内の現存文書からも、そういった試みを示唆するような説明や文書は

確認されなかった。

ただ、情報公開法施行への対応作業は、極めて短期間のうちに、かつ本来業務と平行して行われた。こういった中で、意図的ではないにせよ、不用意な文書廃棄が行われ、いわゆる「密約」関連文書を含む重要文書が失われた可能性は排除できない。(8頁)

— 「議論の要約」の原義が1部であれば米側のみが保有しており、日本側には原義は存在しないこととなる。また、原義が2部であれば、日米双方が原本を保有したものと考えられる。この点についての吉野氏の記憶は定かではなかった。当時の大臣や条約局長への報告についても記憶は曖昧であった。吉野氏より、「議論の要約」の写しを北米一課の事務官が取ったに違いないとの説明があったが、その写しを吉野氏自身が確認したわけでも、保管したわけでもなかった。吉野氏が本件について後任に引き継いだ記憶がないことが、改めて明確に説明があった。当時の北米一課長はすでに故人であり、確認するすべはない。(10頁)

— 「議論の要約」等は、当初から原義が日本側にあったか否かについて、必ずしも明らかではない。また、写しを取ったとしても、それがどこで保管されたのかも定かでない。写しが保管中に失われたとすれば、保管が適切になされなかったことは問題であるが、そもそも正規の決済を経ていないと推測される本件文書がいずれかの段階で廃棄された可能性も否定はできない。本件は当時の報道等により、当初から「密約」問題として注目されていたわけであり、たとえ写しであったとしても、それが適切に保管されなかったとすれば、問題があったと言えよう。(11頁)

欠落調査委員会報告書の以上の記載からすると、「議論の要約」の原義が日本側にあったのかどうか不明としたうえで、写しを取ったとしても、正規の決済を得ていない文書であると推測して、いずれかの段階で廃棄された可能性があることに言及している。併せて、情報公開法施行直前に外務省で実施された文書の廃棄の際に失われた可能性も明らかにしている。

4 「議論の要約」と「覚書」は作成後に外務省に保管された

一般市民が本報告書を読んだとき、このような国の主張や有識者委員会、欠落調査委員会の説明を、納得するだろうか。

— 吉野さんは「議論の要約」の原義の部数の記憶があいまいみたいだね。写しだったら保管するほどの価値がないってことなのかな。

— 吉野さんが後任のアメリカ局長に引き継がなかったので、いつの間にか無くなったのかな。

— 「議論の要約」はアメリカ局にあって、文書課（総務課）に移管されていなかったようだから、アメリカ局で自由に廃棄してもいいのだろう。

— 昔は文書管理規程が整備されていなかったらしいから、無くなっても仕方がないかもしれないね。

— 情報公開法施行前に誤って廃棄してしまったのかな。

もしも市民がこのような考えに導かれるとしたら、大きな間違いだ。過去の経緯を正確にたどる必要がある。

2009年（平成21年）12月1日、東京地方裁判所の103号法廷で吉野文六は、宣誓の上、重要な証言を大勢の市民の前で明らかにした。

欠落調査委員会は、第1審判決後に吉野から聴き取りを行って、吉野の記憶があいまいであるとして、「議論の要約」が外務省に保管されていたかどうかをうやむやにしようとしている。

しかし、吉野は、上記法廷で、軍用地の原状回復費用に関する「議論の要約」（本件文書1（1））について、次のように証言しているのだ。以下は、原告（被控訴人）代理人と裁判官の尋問に対する吉野の証言の抜粋である。

代理人：この甲第1号証（議論の要約）を作成したのはだれですか。

吉野：これはスナイダーだろうと思います。もちろんアメリカ側

のある程度のレビューというのか、彼ら自身の意見を聞いたんだらうと思いますが。

代理人：どこで吉野さんは署名しましたか。

吉野：私の局長室だらうと思います。

代理人：局長室で、その文書に署名することについては、スナイダー公使との間で事前に確認ができてたわけですかね。

吉野：そういうことですね。

代理人：スナイダー公使は、何と言って、この甲1号証の署名を要請したのでしょうか。

吉野：これは、アメリカ議会が本当にそこまで追及してくるかどうかわからないけれども、万一そういうような問題があった場合には、これを示して相手を説得すると、こういうようなことを言ったように覚えてます。

代理人：愛知外務大臣も、吉野さんがこのことについて署名するということについて、今の流れからすると、承知はしていたということになりますかね。

吉野：ええ、当然そうだと思います。

代理人：この甲1号証のコピーはとられましたか。

吉野：大体、それはすぐに僕の部屋にいた外務省員がとることになっておったと思います。

代理人：事務官の方が写しをとることになってたからとったと、そういう趣旨ですか。

吉野：ええ。

代理人：署名をした原本はスナイダーさんが持っていかれたわけですね。

吉野：ええ、そうです。

代理人：コピーは事務官がとって、当時外務省にあったわけですね。

吉野：そういうことですね。

代理人：そのコピーをとったものについては、外務省の中のどなたか別の方が見えていますか。

吉野：ええ、それは沖縄を主として担当しておった、沖縄返還を担当しておった、千葉アメリカ第一課長以下、課の者は一応目を通しておったと思います。

裁判官：この文書（議論の要約）にあなたがイニシャルを書いたということは間違いないのですね。

吉野：そうです。

裁判官：この文書は、スナイダーさんが局長室に持ってきたわけなんです。

吉野：私は、スナイダーの部屋へ行ってサインしたということは覚えていません。これはやはり局長室しかないと思います。

裁判官：スナイダーさんが持ってきた文書というのは1通で、1枚でそれにあなたとスナイダーさんの両名がサインとしたということなのですか。

吉野：そうです。

裁判官：写しをとったと思うというふうに陳述書にも書いてありますし、先ほども事務官の方に写しをとらせたというようなお話をされたんですけれど、写しをとったというのは、あなたとスナイダーさんがサインをした、そのサインをした状態で写しをとったということですか。

吉野：写しをとったというのは、とにかく、私がサインをした以上、ドキュメントとして、しばらくは何かに使う必要があり得るかと思ってとったんだろうと思います。

さらに、吉野は、VOA施設移転費用に関する覚書（メモ）（本件文書1（2））についても、法廷で証言した。

代理人：この甲3号証（覚書）の文書は、だれとだれの間で交わされたメモでしょうか。

吉野：これは、先ほど申したように、ヴォイス・オブ・アメリカを沖縄返還の前後に日本から撤去してほしいという我がほうの強い念願に対し、米側がいろいろ難癖というのか、そう急には撤去

できないということを書いて、非常に困難な交渉をしなければなりませんでした。いずれにせよ、このころは、アメリカはもはや沖縄に支払うべき金が、予算の余裕がないような状態でしたから、結局、我がほうがほとんど全額を負担するような形でアメリカを説得して、結局そのような形で交渉は妥結したのですが、そのために1600万ドルという金額を先方に提供したわけです。

代理人：今のは、1600万ドルというお金を提供することを約束する文書だという御説明ですね。

吉野：そういうことですね。

代理人：この文書はだれとだれの間で交わされたものですか。

吉野：これは、やはり交渉は私とスナイダー公使の間に数回にわたり行われました。

代理人：その結果、この甲3号証というものが結ばれたわけですね。

吉野：そうです。

代理人：そうすると、この甲3号証も、吉野さんとスナイダーさんの間で交わされた文書ということよろしいですか。

吉野：ああ、それでよろしゅうございます。

代理人：この書面も署名は局長室でしましたか。

吉野：この書面も私の局長室でイニシャルしたんだとは思いますが。なぜならば、この交渉は私とスナイダーが最後までいろいろの条件を出し合って、妥結した結果でございますから。

代理人：この書面で署名をしたもの、原本については、アメリカ側が持っていったのか、日本側が保管したのか、記憶はありますか。

吉野：これは、やはり日本側も5年間は少なくとも保存していたと思います。しかしながら、アメリカのヴォイス・オブ・アメリカがフィリピンに移された瞬間、日本側としては、もはや余り意味のない、ただし歴史的には意味のある、しかし、外務省が特に保存する必要はないような気が致します。

代理人：いったん5年間は外務省が保管したのは間違いないだろうと、こういうことですね。

吉野：そういうことですね。

代理人：それで、原本を日本が持ってたのか、原本をアメリカが持ってたのか、その辺ははっきりは覚えてないですか。

吉野：これは原本というか、こういう覚書でございますから、英文の覚書に私がサインし、片方にスナイダーがサインしたというわけで、原本といえばそれが原本だろうと思います。

代理人：それをアメリカと日本のどちらが保管したかは、記憶がありませんか。

吉野：ええ、スナイダーと私とは、いろいろの条件を出し合って交渉したわけで、その片鱗は覚えておりますが、この文書の行方については、私はサインしたものを事務官が担当課長のところへ持っていったという以外にはありません。

裁判官：この文書（覚書）にも、あなたがイニシャルを書いたのですね。

吉野：そうです。

裁判官：この文書にあなたがイニシャルを書くことについては、事前に外務大臣、あるいは条約局長らは承知していたのですか。

吉野：当然そう承知していたと思います。

この吉野の証言を読んだものはだれでも、「議論の要約」と「覚書」は、作成された後に外務省に保管されたと考えるに違いない。もちろん、国の代理人の反対尋問で、文書の写しをとるよう指示した場面の吉野の記憶はあいまいなところがあった。

しかし、40年前の記憶について、写しをとるよう指示した場面まで覚えているというほうが無理ではないだろうか。むしろ、通常の仕事の流れであるからこそ、記憶がないというほうが適切だろう。

この点について、第1審判決は、次のように正しく認定している。

なお、証人吉野の証言の中には、外務省のアメリカ局長室にアメリカ第一課の事務官がいたことや、本件文書1（1）及び（2）の写しを取らせたこと等について、覚えていない旨述べている箇所があるが、同証言は、当時の通常の執務のやり方に対する確かな認識を前提に、自分が本件文書1（1）及び（2）にイニシャルで署名をした以上はアメリカ第一課の事務官にその写しを取らせているはずであり、文書の性質上それらはアメリカ第一課に届けられたはずであるという通常の流れに反する記憶が特にないということの意味するものというべきであり、前記各事実（注：外務省が本件文書1（1）及び（2）を保有するに至った事実）は優に認められるものというべきである。

議論の要約（本件文書1（1））と覚書（本件文書1（2））が、作成された後、外務省に保管された事実はもう決して揺らぐことはない。あの法廷の緊張感のなか、記憶を辿りながら懸命に答えた91歳の吉野の様子を見て、私たちは吉野が真実を語っていることを確信した。

証言のあとで、1人で記者会見をした吉野は「（沖縄返還）協定交渉の実情を真相に近い形で伝えたいと思った。歴史の真実に貢献したわけではないが、とにかく法廷では真実を語ったつもりだ。真実を追求する努力を続けることが、日本の将来に有益と信じるようになった。」と述べた⁸⁵。

5 文書の重要性の程度にかかわらず外務省には沖縄返還交渉にかかわる文書がくまなく保管されている

次に、これら文書が外務省で保管された後に、廃棄されたはずがないことを見ていこう。

第1審判決は、外務省の文書管理について、文書の存否の主張立証責任の部分で次のように判断している。

⁸⁵ 琉球新報 2009年（平成21年）12月2日朝刊記事

取消訴訟の原告である開示請求者は、不開示決定において行政機関が保有していないとされた行政文書に係る当該行政機関の管理状況を直接確認する権限を有するものではないから、前記 a で説示した主張立証責任を果たすため、基本的には、①過去のある時点において、当該行政機関がそれを保有するに至り、②その状態がその後も継続していることを主張立証するほかないことになる。そして、当該行政文書が、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして一定水準以上の管理体制下に置かれることを考慮すれば、原告である開示請求者において上記①を主張立証した場合は、上記②が事実上推認され、被告において、当該行政文書が上記不開示決定の時点までに廃棄、移管等されたことによってその保有が失われたことを主張立証しない限り、当該行政機関は上記開示決定の時点においても当該行政文書を保有していたと推認されるものというべきである。

下線を引いた「当該行政文書が、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして一定水準以上の管理体制下に置かれることを考慮すれば」とあるところに着目すべきであろう。第1審裁判所は、行政文書というものは一定水準以上の管理体制下に置かれていると考えているのだ。だから、いったん行政機関が保有したら、きちんと管理されて、保有される状態が続いているということなのだ。

これに対して、有識者委員会報告書と欠落調査委員会報告書は、すでに見たように、かつての文書管理規程は主管課の文書には適用されなかったとか、主管課の文書管理に明確なルールがなかったなどと説明して、「一定水準以上の管理体制下に置かれている」とまではいえない、したがって、文書が廃棄されていた可能性がある」と反駁しているように受け取れる。主管課の管理する文書に関しては文書管理規程がないのだから、文書を煮て食おうが焼いて食おうが勝手だといわんばかりだ。

しかし、沖縄返還交渉から現在に至るまで、外務省は、沖縄返還交渉文書に関しては、「一定水準以上の管理体制」で文書を管理してい

たのである。このことは、私たちが今回調査した外交資料館の公開文書に明らかだ。

まず、文書の作成時期が古い場合には保存期間が徒過したという理由で廃棄された、といえるかどうかを検討していこう。外務省の文書管理規程によれば、文書の保存期間は永久（現在は30年）から1年以下までいろいろある。しかし、すでに40年以上も前の文書である沖縄返還交渉の関係文書は、作成時期がいかに古くても膨大な量の文書がそろっている。たとえば、第2回、第3回、第4回公開の文書には1940年代、50年代の文書がある（甲128、甲129、甲149）。いまから60年近く前の文書がしっかりと残されているのである。こうしてみると、文書の保存期間が徒過したので廃棄した可能性があるという主張・説明がいかに文書管理の実態を反映していないものであることか分かるだろう。

次に、文書の重要性の程度いかんで、保存期間が徒過したという理由で廃棄された、といえるかどうかを見ていく。

市民調査チームの代表澤地が読了した780篇、4500頁の日本側資料には、165篇の手書きの文書があり、その中には走り書き程度のメモもある。返還協定案、覚書案、トーキング・ペーパー、交渉方針、交渉の経過をまとめた内部文書、会談録、電信文、手書きメモ、英文、翻訳、週報、各省の会議録、沖縄の陳情書、国会答弁資料、論文、米国議員発言、新聞報道など、ありとあらゆる文書が残されている（甲78、甲130、甲131、甲150）。

澤地がまとめた時系列表（甲158）のとおり、軍用地の原状回復費用とVOA施設移転費用の交渉が本格化した1971年（昭和46年）4月21日から沖縄返還協定が締結された同年6月17日までの期間に着目すると、会談概要、会談メモ、電信文、総理ブリーフ用資料、電話連絡をまとめた文書、英文、週報、調印式打合せの文書、手書きメモなど、交渉経過を記録する多彩な資料があり、いまでは内容を理解し難い、走り書き程度のメモですら保管されていた。正規の決済を経していない文書が山のように存在するのである。

軍用地の原状回復費用とV O A施設移転費用の肩代わりの文書は、交渉の結論であって、第1審判決が認定したように「交渉が終盤まで難航した本件原状回復費用の問題及び本件V O A施設移転の問題について、これらを最終的に決着させるために作成されたものであるから、沖縄返還交渉における難局を打開した経緯又は手法を示す外交関係文書として、第一級の歴史的価値を有するものであり、極めて重要性の高い文書」である。この2つの文書が作成された日時に近接した、交渉経過を示す文書が、これほど多く保管されていたにもかかわらず、本件文書1(1)(2)だけは存在しないとする、政府の説明に、私たち市民の誰が納得するであろうか。

さらに、情報公開法施行前の外務省の対応作業の際に誤って廃棄した可能性についても、ないと断言できる。1972年(昭和47年)3月に、衆議院予算委員会で横路議員が電信文の内容を暴露し、西山が逮捕、起訴され刑事事件化したことから、軍用地の原状回復費用の肩代わり密約の問題は、外務省にとっては、決して表に出してはならない秘密だった。2000年(平成12年)5月29日、朝日新聞が、「沖縄返還『裏負担』2億ドル」「外務省否定の原状回復補償費も」「米公文書、密約裏付け」と1面トップ記事で、米国の公文書から、軍用地の原状回復費用とV O A施設移転費用の肩代わりの密約が存在していたことをスクープした(甲9)。2000年5月末といえば、情報公開法が施行される2001年(平成13年)4月1日の約10か月前のことだ。外務省としても、密約の問題が再浮上したことを熟知していたはずであり、こうした状況の下で、「誤って廃棄した」とはいえまい。

6 答えは出たか

この裁判に関心を寄せる市民が本報告書をここまで読んでくれたなら、かならず「密約文書は存在する」という答えに行き着いていると信じる。

政府はいまなお、探したが文書はなかったという形式論で押し切る

うとしている。文書が見つからないとする理由についても、文書管理規程などの形式論に寄りかかっている。

しかし、今回の私たちの調査は、沖縄返還交渉関係文書の全体を見渡し、外務省の文書管理の実際の状況に照らして、密約文書が存在するということをあらためて確認した。

政府は、外務省の調査結果、有識者委員会報告書、欠落調査委員会報告書をもって、十分な調査を行ったと主張しているようである。事務次官、北米局長、条約局長経験者などの元外務官僚へのヒアリングもその一つとされる。しかし、考えてみて欲しい。外務省の中で密約の秘匿に手を貸してきた元外務官僚が、「密約文書を見た」などと真実を語るはずがない。

もしも密約文書が存在しないならば、それは、第1審判決が一般論として触れた次の判示が、廃棄の具体的な理由を明示していよう。

なお、一般論としては、密約の存在を国民に対して秘匿している政府の下では、密約文書は、その秘匿の必要性の高さゆえに、秘匿状態を絶対的なものにする意図の下、既に廃棄されているのではないかという疑念が生じ得ないではない。しかしながら、当裁判所としては、被告が本件各文書1の廃棄についての十分な調査を行わず、具体的な主張をあえてしないのに、外務省においてそのような廃棄がされたと推論して、被告勝訴の結論を導くことはすべきではないと考えるものである。

密約文書が存在しない、というのであれば、それは、日本政府が、密約を秘匿するために、意図的に廃棄をしたというほかない。第1審判決のこの疑念に対して、果たして別な答えが出せるだろうか。

Ⅸ おわりに～密約の真実を求めて

そろそろ私たちの報告書を閉じることにしよう。

40年前の過去のことなどもうどうでもいいじゃないか。沖縄を返還してもらうには仕方がなかったのさ。どこかからこうした冷めた声が聞こえてきそうである。

いったい私たちが追求している密約は過去の遺物なのだろうか。

先頃、日米政府が在沖縄米海兵隊のグアム移転について合意した2006年(平成18年)5月のロードマップが、移転費用の水増しをすることで日本側の負担比率を見かけ上少なくするという虚飾のデータに基づくものであることが分かった⁸⁶。グアムに移転する海兵隊の人数も水増しされていたという。日本の国内政治に対応するために、米国が表面上の協力をするというお馴染みのことが繰り返されているらしい。

このように、沖縄返還にからむ密約は、過去のものでは決してなく、現在性を持ち、いまなお日本と沖縄をがんじがらめに縛っている。

もしここで、私たち市民が密約の真実を求めることを止めてしまったら、過去の密約が覆い隠している日米関係がさらに固定化していくに違いない。この報告書は、過去の密約をめぐる事実を市民に知ってもらうための一つの試みである。

情報公開制度は、歴史に光をあて、政府が政策の立案、実施で過ちを犯したとしても、いつかその原因を発見し、政策を正道に戻す、政治の民主的復元力を保障するものである。日米間に伏在する諸問題の実相を知るためには、情報の自由な流れが保障され、市民が情報を手にすることが必要不可欠である。

密約文書が教える情報をもとに、政府の過去および現在の政策を検証、評価しよう。そして、構造的差別に苦しんできた沖縄と本土の関係を再考し、日米関係の現状を変えていこう。

⁸⁶ 2011年5月4日朝日新聞朝刊。ウィキリークスの公開する米国の公電(Tokyo 3457 & Tokyo 3458, December 19, 2008)に記載されている。

知ることは私たちの権利であり、未来の市民に対する私たちの義務
なのだから。

以上