

外交文書の欠落問題に関する調査委員会

調査報告書

平成 22 年 6 月 4 日
外 務 省

I はじめに

平成 21 年 9 月、岡田克也外務大臣は就任直後の臨時省議において大臣命令を発し、いわゆる「密約」問題に関する調査を命じた。いわゆる「密約」とは、①1960 年の日米安保条約改定時の核持ち込みに関する「密約」、②日米安保条約改定時の朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する「密約」、③1972 年の沖縄返還時の有事の際の核持ち込みに関する「密約」、そして④沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」の 4 つである。「密約」をめぐる過去の事実を徹底的に明らかにすることで、国民の理解と信頼に基づく外交を実現するためであった。

調査はまず、外務省内に調査チームを結成し、外務省本省及び在米大使館の約 4,400 冊のファイルを徹底的に洗い出すことから始まった。そして、11 月には外部有識者からなる「いわゆる『密約』問題に関する有識者委員会」（座長：北岡伸一・東京大学教授、以下「密約問題有識者委員会」という。）を設置し、外務省の調査結果を検証するとともに、歴史的背景を踏まえた評価を含む報告書を提出するよう要請した。こうして、本年 3 月には外務省調査チーム及び有識者委員会の報告書が公表され、4 つの「密約」に関する調査結果と見解が示された。

しかし、一連の調査の過程で、本来あるべきはずの重要文書が欠落している、あるいは、写ししかなく原義がないといった事実が浮き彫りとなった。有識者委員会はその報告書の中で「何らかの調査が必要である」と指摘し、情報公開法施行前の各省庁による大量廃棄の可能性にも触れた。これを受けて、衆議院外務委員会が参考人招致を行い、その中で、東郷和彦・元外務省条約局長がいわゆる赤ファイル等具体的な事案を指摘するに至った。

加えて、沖縄返還時の「密約」関連文書をめぐって争われたいわゆる西山情報公開訴訟において、東京地裁一審判決は「密約」の存在を認めつつ、関連文書の提出を国に求めた。現在、国は同判決を不服として控訴中である。

こうした中で、4 月 6 日に岡田大臣は自らを委員長とする「外交文書の欠落問題に関する調査委員会」を設置、一連の外交文書の欠落問題について、その事実関係を調査・確認することとし、本日、本報告書の公表に至ったものである。

II 調査の方法

(ア) 本委員会の構成は、岡田克也外務大臣を委員長、武正公一外務副大臣を委員長代理とし、波多野澄雄・筑波大学教授（日本政治外交史）及び宇賀克也・東京大学教授（行政法）を外部委員とした。また、両教授を外務省参与に任命し、非常勤国家公務員として守秘義務を課した。

(イ) 本調査委員会の調査対象は、①東郷和彦・元外務省条約局長が国会等で発言した赤ファイル等及び引き継ぎメモの存否とその行方、②情報公開法施行前の外務省内の組織的・意図的な文書廃棄の事実の有無、そして、③吉野文六・外務省アメリカ局長とスナイダー駐日米国公使がイニシャルした「議論の要約」等、沖縄返還「密約」に関する文書の存否の3点を中心とした。

(ウ) 本調査委員会の調査は、OBを中心とする外務省関係者からの聴き取りを中心に実施し、加えて、既存資料から確認できる事実関係を整理した。聴き取りを行った人数は、事務次官経験者2名、条約局長経験者4名、北米局長（アメリカ局長）経験者4名（重複あり）をはじめとする15名に上った。

(エ) 聴き取り調査は、原則として対面方式で実施したが、一部海外在住者にはEメールによる聴き取りも行った。本委員会は、こうした聴き取り調査を中心に、4月からの2カ月間に10回以上の会合を開催した。

(オ) 本委員会の調査は、聴き取りによる証言がベースであり、物証はほとんどなかった。また、事務次官経験者や条約局長・北米局長経験者の中には、本委員会としては聴き取りを行うことが望ましいと判断したものの、現在要職を務める組織との関係で実施できなかつた者もいた。

Ⅲ 調査結果

1. 東郷元条約局長の赤ファイル等及び引き継ぎメモについて

本件調査の目的は、東郷和彦氏が外務省条約局長在任時に、密約関連文書を含む重要文書を赤、青、黒の箱形ファイルにまとめ（以下「赤ファイル等」という。）、計7ページの意見書及び文書リスト（以下「引き継ぎメモ」という。）とともに後任者らに引き継いだが、その所在が不明となったことについて、事実関係を確認することにある。

（1）東郷元条約局長の発言等

（ア）東郷氏は平成22年3月19日の衆議院外務委員会参考人招致において、要旨以下のような発言を行った。なお、東郷氏は平成10年7月から11年8月まで条約局長を務めている。

- ①前任の条約局長より一束の文書を引き継いでおり、これに条約局長室に山積みとなっていた文書、および同室のキャビネット等に保管されていた大量の文書を業務の合間に整理したうえで加え、日米安保条約及び沖縄返還関連の重要文書を5つの赤い色の箱型のファイルに年代順に収めた。
- ②第1の箱に1960年の安保条約改定、第2の箱に小笠原・沖縄返還交渉、第3の箱に1974年のいわゆるラロック発言への対応、第4の箱に81年のいわゆるライシャワー発言への対応、第5の箱に90年代について、それぞれに関連する資料を収めた。
- ③その上で、全資料58点のリストを作成し、そのうち最重要と思われる資料16点に二重丸を付記し、さらに本件に関する政策的評価についての意見書を書いた。
- ④A4の紙で、意見書は3ページ、リストは4ページ、計7ページの文書を2部作成し、1部は、赤ファイルの第1の箱の一番上に入れ、文書とともに後任の条約局長に引き継ぎ、もう1部は、定型封筒に封をしたうえで北米局長にしかるべく送付した。
- ⑤その際、文書作成作業の過程で使用した私物のフロッピーディスクが手元に残ったままになった。
- ⑥後任の条約局長に、局長としての引き継ぎを1回行い、その際に、これらの文書内容と自らの考え方について説明した。

（イ）また、東郷氏は雑誌掲載の手記等において、局長室における文書整理の作業について、次のように述べている。

- ①当時、購買部で販売していた、色の濃い2センチくらいの厚さの箱形の資

料保存用ファイルを、北米局関係は赤（5つ）、欧亜局は青（2～3つ）、アジア局関係は黒（2～3つ）として、整理した。

- ②局長室の書類を整理するため、条約局の3つの課（条約課、国際協定課、法規課）から事務官を1人ずつ指名してもらい、都合のいいときに局長室に来てもらい、山となっている資料をチェックし、どうしても局長室に置いておかななくてはならないと考えられる最重要案件に関する資料以外は、全部それぞれの課で引き取ってもらった。作業が一段落するのに約1カ月かかった。

（2）本調査委員会による聴き取り

（ア）本調査委員会は、まず、これらの東郷氏の発言等に関連して、国会で具体的に指摘のあった東郷氏の後任の条約局長（谷内正太郎氏）から聴き取りを行ったところ、要旨以下のような説明があった。

- ①核密約を含むいくつかの資料を東郷氏から引き継いだのは確かであるが、赤ファイル等についての記憶は全くなく、引き継ぎメモを見たこともない。
- ②引き継いだ資料には目を通さず、すべて課に下ろした。バラして各課に下ろしたか、条約課に下ろして各課にバラしてくれと言ったかは記憶していない。条約局長の部屋を出るときには、引き継いだ資料は一切なくなっていた。
- ③後任者には、東郷氏の資料を引き継いでいない。具体的な案件は各課からブリーフを受けてくれということにした。

（イ）本調査委員会は、同様に国会で東郷氏より指摘のあった当時の北米局長（藤崎一郎氏）からも聴き取りを行ったところ、要旨以下のような説明があった。

- ①東郷氏が封筒によって送付したとする引き継ぎメモについて、はっきりした記憶はない。今回公表されて初めて見た。
- ②3ページの意見書のほうは、見たことがあるような気もするが、はっきり覚えていない。ただ、「こういうものはなかった」と言うつもりはない。
- ③いずれにせよ、意識的に後任局長等に引き継ぐということとはしていない。

（ウ）本調査委員会は、さらに、谷内氏及び藤崎氏以降の条約局長・北米局長経験者からも聴き取りを行ったが、確認した限りにおいて、赤ファイル等あるいは引き継ぎメモについて知る者はいなかった。

（エ）本調査委員会は、東郷・谷内両条約局長および藤崎北米局長在任時の条約局・北米局在籍者（課長等7名）からも聴き取りを行ったが、赤ファイル

等や引き継ぎメモについて、それらを確認した者、記憶する者はいなかった。

(オ) なお、東郷氏の文書整理作業を手伝ったとされる3人の事務官についても、指名した記憶のある課長、及び指名された記憶のある事務官を確認することはできなかった。条約局長室において、東郷氏が述べているような文書整理作業が行われたとの確たる証言も得られなかった。

(3) 本調査委員会の見解

東郷氏が指摘している赤ファイル等については、東郷氏本人以外に知る者がなく、その存在を確認することはできなかった。また、引き継ぎメモについては、東郷氏所有のフロッピーディスクに保存され、平成21年12月に密約問題有識者委員会及び外務省に対して提供されたが、それ以前に当該メモについて知る者は東郷氏本人以外には確認できなかった。

しかし、そういった資料の形態や分量は別として、東郷氏から谷内氏に対して条約局長室内の資料が引き継がれたという点では、双方の説明は合致している。

条約局長の保有する文書は各主管課室が作成した文書の写しが大半であるため、定められた手続に従って写しが廃棄された可能性はある。しかし、写しを廃棄することが妥当かどうかは別として、原義が存在する場合には、写しを廃棄すること自体が直ちに違法とまでは言えない。

他方で、東郷氏によると、赤ファイルの中には「クロノロジー 松永局長作成」といった原義も一部含まれていたという。東郷氏の記憶が正確であり、本来保存されるべき原義が廃棄あるいは紛失してしまったとすれば、極めて遺憾なことである。しかし、東郷氏以外にその原義を確認した者、記憶する者はいなかったため、真相は不明である。

2. 情報公開法施行前の文書廃棄について

情報公開法施行前に外務省内の重要文書が組織的・意図的に大量廃棄されたとの話は、一部報道等によって以前より指摘されてきた。また、先の密約問題有識者委員会の報告書においても同様の言及があった。

そういう中で、東郷氏が衆議院外務委員会の参考人招致において、「情報公開法の施行の前に、外務省の内情をよく知っていると思われる人物から、本件（赤ファイル等）に関連する文書も破棄されたという話を聞いたことがあった」と発言するに至ったことから、本調査委員会は本件についても調査を行うこととした。

（1）情報公開法成立から施行に至るまでの経緯（政府全体の対応）

（ア）情報公開法成立後の平成11年6月1日、各省庁連絡会議において「文書管理に係るガイドライン」を準備していくことを確認し、各省庁がガイドラインの準備のために協力していくこととされた。

（イ）さらに、平成12年2月25日、情報公開法施行令に定められた文書管理の内容の運用指針（分類基準等）として、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」を申合せ、本ガイドラインに沿う形で、各省庁の文書管理規則が制定された。

（2）外務省の対応（第1段階：各課室が保管する文書への対応）

文書管理については、大臣官房総務課が中心となり、情報公開法施行に向け、行政文書の整理の作業方針を立て、具体的な文書整理作業を行った。この作業は2段階に分けて実施された。

（ア）まず、情報公開法成立直後に「モデル課室」を設定し、実験的に作業を行ったあと、全課室に対する指示として、平成12年2月3日に官房総務課からの回章（省内連絡文書）、いわゆる「大号令」を発出するとともに、説明会を実施した。

（イ）なお、情報公開法施行に向けた文書整理の作業方針の策定及び実施は、事務次官の指示や幹部会の議論に基づくものではなく、官房総務課でたたき台を作成し、官房長決裁を取る形で行われた。

（ウ）各課における作業は、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）の二本柱で行われた。

(エ) 上記のいわゆる「大号令」回章においては、廃棄すべき文書として、例えば、職員が個人的に使用している文書であって、以下のようなものが挙げられている。

- 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省内で必要な決裁が未了のまま事実上廃案となった文書等
- ④職員が自己の執務の便宜のために作成したメモ類

(3) 外務省の対応（第2段階：総務課記録室が管理する文書への対応）

(ア) 平成12年9月18日の官房長決裁「官房総務課記録室が保管する記録文書等の情報公開法対応に係る作業の実施（方針）」によれば、総務課記録室が保管する記録文書（「作業対象ファイル」）を公開するために「行政文書ファイル管理簿」に記載することを目的に、第2段階の作業が行われた。

(注)「作業対象ファイル」とは、外交記録公開制度によって既公開分を除く記録（いわゆる「青ファイル」）及び新システムの下で管理されているファイルを指す。

(イ) この作業は、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。

(ウ) 以上の作業は、平成12年9月下旬から11月にかけて実施され、主管課室における作業が終了したのから逐次、総務課記録室に再移管する手続がとられた。

(エ) 以上の作業の結果、「作業対象ファイル」のうち「青ファイル」について、総務課記録室が主管課室に移したファイルの総数は、35,811冊（平成12年10月2日時点）であり、再移管されなかったファイルは3,476冊とされている（平成13年1月16日時点）。再移管されなかったファイルは、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。

(4) 本調査委員会による聴き取り調査

本調査委員会は、情報公開法の成立から施行に至るまでの間の外務省内の文書管理及び廃棄の状況についても、聴き取りを行った。

(ア) 情報公開法施行前に政府全体の取り組みの中で、外務省においても写し文書等の整理を行ったとの指摘がある一方、そういった作業を記憶しない者も多かった。いずれにせよ、組織的・意図的に重要文書を廃棄したとの事実は確認されなかった。

(イ) そもそも、当時の官房―主管課室ライン（官房長、総務課長、主管課室長）による正規の廃棄決裁手続についてさえ記憶に残っていない者が多く、ルーティーンの決裁はしたかもしれないとの説明が一部あったものの、明瞭に記憶している者はいなかった。

(ウ) また、重要文書の廃棄については、「勝手に捨てるとは考えられない」「意図的に捨てることはない」「局長に確認するはず」「普通の外務省員であれば原義を廃棄するはずがない」といった否定的な意見が多数であった。

(5) 本調査委員会の見解

以上のように、平成 11 年 6 月から 12 年末にかけて、2 段階で実施された情報公開法施行への対応作業の過程において、外務省では大量の文書整理が行われた。

その作業過程では、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、決裁未了の文書、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。ただ、これは外務省に限らず、同様のことは霞が関の各省庁で行われていた。こういった文書整理を組織的に行ったこと自体が問題であるとは考えていない。

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、かつ本来業務と並行して行われた。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。

東郷氏の赤ファイル等が局長退任（平成 11 年 8 月）後に何らかの形で関係課室に「下ろされた」とすれば、その時期は上記第 1 段階の作業時期と重なっている。赤ファイル等の大半が写しであったことも相俟って、文書のいくつかが上記のいずれかの事由に該当するものとして、廃棄された可能性は小さくない。

3. 吉野・スナイダー「議論の要約」等について

(1) 問題の経緯

(ア) 沖縄返還交渉の最終局面において、本来米国が支払うべき軍用地の原状回復費用を日本側が「肩代わり」することになり、それを確認するため、返還協定調印の直前、非公表の「議論の要約」及びボイス・オブ・アメリカ (VOA) 移転経費に関するメモ（以下「『議論の要約』等」という。）が作成され、昭和 46 年 6 月、吉野文六アメリカ局長とスナイダー駐日米国公使がこれらにイニシャルしたことが明らかになっている。

(イ) 問題は、先の密約問題有識者委員会による報告書及び外務省による調査報告書においても確認されたように、「議論の要約」等が写しを含めて外務省には存在しないことである。この「議論の要約」等の開示を求めた西山情報公開訴訟の平成 21 年 4 月 9 日第一審判決において、東京地裁は以下のように指摘している。

- ①原告側が、過去のある時点における文書の作成・取得について主張立証した場合には、被告（国）側が廃棄・移管等により保有が失われたことを主張立証しない限り、不開示決定の時点においても当該行政文書を保有しているものと推認される。
- ②昭和 46 年 6 月、吉野局長と「議論の要約」等にスナイダー公使とともにイニシャルを書き込んで文書を完成させ、アメリカ局北米一課の事務官にその写しを取らせたことが認められ、外務省は、吉野局長が職務上作成した「議論の要約」等を保管するに至ったと認められる。
- ③歴代の事務次官、アメリカ局長、条約局長、北米一課の課長をはじめとする同課在籍者等に対し、逐一、本件文書の取扱いや行方等について聴取することによって、初めて合理的かつ十分な探索をしたと評価することができる。

(ウ) 本件について、吉野氏は、岡田外務大臣の許可を得て守秘義務を解除されたうえで、平成 21 年 12 月 1 日の東京地裁口頭弁論において、要旨次のように証言している。

- ①イニシャルは、自分とスナイダー公使のものである。局長室で署名し、原本はスナイダー公使が持って帰った。日本側も写しを取ったと思うが、日本側にとっては必要ない文書なので適当に保存・処分したと思う。
- ②イニシャル後、条約局長には報告したと思う。愛知外務大臣に報告したかどうかは覚えていない。

(エ) また、吉野氏は本年1月、密約問題有識者委員会のインタビューにも応じており、要旨以下のように述べている。

- ①アメリカ局の一課にいた者が原本をコピーしたと思うが、日本には何の意味もないものなので、捨てたか焼いたか、あるかもしれない。私にはわからない。
- ②自分がアメリカ局長から OECD（経済協力開発機構）代表部大使に転出するにあたって、後任の局長や部下への引き継ぎは何もしなかった。

(2) 本調査委員会による聴き取り

(ア) 本調査委員会は、上記の東京地裁判決を受けて、改めて吉野氏から聴き取り行ったところ、概要以下のとおりであった。

- ①イニシャルした「議論の要約」等の原義が1部であれば、その原義は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、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、吉野氏の記憶は必ずしも定かではなかった。また、当時の大臣や条約局長への報告についても記憶も曖昧であった。
- ②吉野氏より、当時の外務省のルーティーンからいって、アメリカ局長がイニシャルした文書であるから、北米一課の事務官が写しを取ったに違いないとの説明があった。しかし、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。
- ③他方、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は、改めて明確に説明があった。昭和46年6月、吉野氏はアメリカ局長から OECD 大使に転出したが、後任局長が着任したのは9月であり、約3カ月の空白期間があった。この間、アメリカ局の参事官（故人）が事務代理を務めたが、吉野氏はこの参事官に対しても引き継ぎを行っていない。
- ④なお、吉野氏がアメリカ局長在任時の北米一課長は、「議論の要約」等の写しを取ったのか、取ったとすればそれをどうしたのか、知り得る立場にあったと考えられるが、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。

(イ) 本調査委員会は、東京地裁判決の指摘も踏まえ、本件文書を知り得る立場にある事務次官・北米局長（アメリカ局長）・条約局長経験者計6名に対し、聴き取りを行った。また、これに先立つ密約問題有識者委員会においても、別途2名の条約局長・アメリカ局長経験者からのヒアリングを実施している。しかし、当事者の吉野氏の他に、本件文書を見たとする者、あるいは記憶しているとする者はいなかった。

(3) 本調査委員会の見解

以上の聴き取り調査及び先の密約問題有識者委員会による調査結果等を踏まえると、本件文書「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、写しは取ったとしても、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、そもそも正規の決裁を得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。

そういう中で、昨年9月の大臣命令に基づく徹底調査によって、外務省本省及び在米大使館の4,400冊以上のファイルを探索しても本件文書は発見されなかった。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、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。

IV おわりに ～外交文書はなぜ失われたのか

密約問題有識者委員会の報告書や衆議院外務委員会の参考人招致において指摘されたような、外交文書の欠落がなぜ生じてしまったのか。組織的・意図的な廃棄がなかったとすれば、杜撰な文書管理体制や外交文書の重要性に対する認識の低さが原因であったのではないか。こういった観点から見ると、情報公開法施行までの外務省の文書管理体制の下では、一般的に下記のような問題点を抱えていたと言える。

(1) 各課室における文書管理の自由裁量

各課室内の文書については、昭和55年に新たに制定された文書管理規則で「適正に管理されなければならない」（第4条）とされ、また、それぞれの文書について、同規則の「文書保存廃棄類別基準」に従って保存期間（永年、10年、5年、1年）を設定し、原文書を保存する（原文書主義）こととされていた。

しかし、各課室内のファイルは省内で一元的に管理されておらず、また、ファイルを文書課（現・総務課）に引き継ぐタイミング（「執務上の常用性」を失うタイミング）や課室内でのファイルの具体的な保管方法等は各課室の判断に委ねられていた。

さらに、文書課記録室が地下書庫において管理する文書の廃棄に関しては官房長の決裁が必要とされたが、各課室内の文書の廃棄については、文書取扱責任者（首席事務官）が「ファイル中の文書に関し、廃棄しうる文書を廃棄」し、期限満了のファイルについて「必要に応じ関係部局長と協議の上（中略）廃棄しなければならない」とされるのみで、廃棄のための具体的な手続規定が置かれていなかった。

このように、各課室における文書の管理は、情報公開法施行後の現行制度と比べ、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。

(2) 担当官中心の文書管理体制と引き継ぎルールの欠如

重要な文書が、組織的に継続して保存されるためには、適正な引き継ぎがなされることが不可欠である。

そもそも、外務省においては、局課の庶務係等の特定の担当者が一元的に決裁文書等の整理や綴じ込みを行っているわけではなく、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。

これは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。

（３）各課室の文書管理に対するチェック体制の限界

当時、大臣官房においては、秘密保全の観点からの立入検査、文書管理改善週間の設定、各課室向けの具体的な文書のファイリング方法等を内容とする「文書管理の手引き」の作成等、一定の努力を払っていたことは認められる。

しかし、これらの取り組みは必ずしも恒常的に行われていたわけではなく、また、立入検査等も形式的なものにとどまっていたとの指摘は多い。各課室にある文書について一元的な管理がなされていない状況において、これらの取り組みは実効的なものであったとは言えず、重要文書の確実な保管という観点からは限界があった。

（４）廃棄簿（廃棄文書目録）の保存期間の問題

今回の調査において、事実関係を確認するための障害となったのは、日米安保条約改定から50年、沖縄返還協定締結から40年という歳月の長さ、そして、赤ファイル等の引き継ぎや情報公開法施行10年の間の記憶の忘失が大きかったが、それに加え、決裁を得て正規の手続で廃棄された文書を記載した「廃棄簿」自体の保存期間が5年であったことが挙げられる。

現在の情報公開制度においても、「行政文書ファイル管理簿」の保存期間は30年以上となっているものの、行政文書の廃棄の状況が記録された帳簿の保存期間は5年以上となっている（情報公開法施行令）。これを受けて制定された外務省文書管理規則においても、廃棄された行政文書はその5年後に行政文書ファイル管理簿から削除されることとなっており、廃棄簿の保存期間も5年に設定されている。このように、文書廃棄の記録が5年という短期間で消失してしまうことは、文書管理制度の大きな欠陥であると言える。

以上のような文書管理体制の問題点は、情報公開法の施行後、徐々に克服されつつあるものの、施行を来年度に控えた公文書管理法は、文書の作成から保存・管理、公開に至るまで、一層の充実した取り組みと努力を求めている。

外務省では一連の「密約」調査後、「外交記録公開・文書管理対策本部」を設置し、30年自動公開ルールの導入や非公開基準の明確化等を柱とする「外交記録公開に関する規則」を制定した。今後は文書管理部門の人員強化・組織改編、さらには、既存の文書管理規則の改定、文書管理マニュアルの作成を予定している。

公文書管理法は、「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権

者である国民が主体的に利用し得るものである」とし、「国及び独立行政法人等が有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」と述べている。わが国の外交の重要な歴史的事実を記す文書が欠落しており、その原因を示す記録すら見出せないことはまことに遺憾であり、このようなことは二度と繰り返されてはならない。

外交文書を失うことは歴史を失うことである。その認識に立って、外務省の文書管理体制を強化・改善していく必要がある。本調査委員会の報告がその一助となれば幸いである。