

平成 22 年 3 月 12 日  
財 務 省

「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」  
に関する調査結果の報告にあたっての菅財務大臣談話

【調査の経緯】

- 沖縄返還の際の財政・経済に関わる事項のうち、財務省として情報公開訴訟を受けている、いわゆる「柏木－ジュリック文書」の存否、並びに、同文書に記述のある「無利子預金」について、当省として徹底した調査を行った。
- 財政に関わる事項としては、すでに外務省の調査報告において、原状回復補償費の肩代わりの問題について一定の結論が示されているところである。
- 我が国財政を所管する当省としては、沖縄返還交渉に伴う財政・経済に関する各般の事項の全体像について総括的に捉える責務がある。そうした観点に立った、私なりの考えを述べながら、以下、今般の調査結果についてご報告する。

【柏木－ジュリック文書の位置付け】

- 調査対象とした「柏木－ジュリック文書」は、1969 年 12 月に日米両国の財政当局が合意し、沖縄返還に伴う経済・財政上の処理を進める根拠となったとされる文書である。
- 後ほど述べるように、財務省内の探索において、同文書は発見されなかったが、財務省職員が米国国立公文書館で取得した同文書の写しの冒頭の記載を忠実に読めば、同文書は、基本的には、その後の細部にわたる交渉を行う際に日米双方が従うべき指針について、1969 年秋までに共有された理解を文書にしたものであ

る。同文書は「無利子預金」と「米国への現金支払 2 億 500 万ドル、基地移転のための役務・物品の提供 2 億ドルの合計 4 億 500 万ドル」を内容としている。

○ これに対し、1971 年 6 月に調印された沖縄返還協定では財政負担を「米国への現金支払 3 億 2000 万ドル」としている。我が国政府はこれまで、「沖縄返還に際する支払い問題に関する日米間の合意は、沖縄返還協定が全てであり、密約は一切存在しない」としてきた。

○ 一方、「柏木—ジューリック文書」と、最終的に公表された沖縄返還協定の支払いに関する部分との内容や金額の違いについては、これまでも様々な議論がなされてきた。そうした議論に関し、今般発表された外務省の有識者委員会報告書でも

(※以下、同報告書の記載の要約)

① 米側資料の一つは、返還協定には、日本政府に配慮し、公にできないセンシティブな面がある、それは、通貨交換、物品と役務及び施設改善のための 7500 万ドル等であると記している

旨の記載や、

② 日米の財政取り決めによる米国側の利益は、沖縄返還協定の 3 億 2000 万ドルを超えることが、米側資料によって確認されている

旨の記載がなされている。

○ 以上のような点を踏まえ、「柏木—ジューリック文書」の性格や歴史的な位置付けについて、私なりの考えを述べたい。当時の日米間には、沖縄返還に関連し、これまで日本政府が依拠してきた沖縄返還協定に定める 3 億 2000 万ドルにとどまらない負担や別途の使い途に関する秘められた約束があったと思われる。そして、「柏木—ジューリック文書」は、こうした最終的な秘められた約束に至る日米間の交渉の出発点になったものと考えられる。

- 同文書の存在は対外的に明らかにされず、そこから始まった交渉は、概ね沖縄返還協定へと取りまとめられたが、それとは別に、秘められた約束、あるいは私なりに総括すれば「広義の密約」になっていった部分もあると考える。財政・経済上の秘められた約束があったことは、以下述べる今般の「無利子預金」の調査結果からも、うかがうことができる。

#### 【無利子預金の調査結果】

- 「無利子預金」は、先ほど述べたとおり、「柏木—ジューリック文書」の一項目であり、同文書では「沖縄返還に伴う通貨交換により取得したドル（6000 万ドルまたは実際の通貨交換額のいずれか大きい額）を少なくとも 25 年間、米ニューヨーク連銀へ無利子で預金する」と記述されている。
- これが財務省の管理する外貨準備の一環を成す可能性があることから、米国関係当局の協力も得て、沖縄返還当時から近年に至るまでの事実関係の推移の確認作業を行った。
- 沖縄に流通していたドル現金と円現金の通貨交換は 1972 年 5 月に実施されているが、調査の結果、1972 年末から 1999 年末までの間、財務省及び日本銀行がそれぞれ米ニューヨーク連銀に持っている口座の「最低限の無利子預け入れ残高」の合計額が、沖縄返還時の通貨交換の額（1 億 347 万ドル）とほぼ同額に維持されていたことがわかった。
- このように、通貨交換後の外貨準備の運用は、同文書の「無利子預金」の記述に概ね見合っている。また、財務省職員を米国に派遣し米国政府の協力も得て調査を進めた結果、米国政府においても、1999 年の残高引き下げの際には、「日本国当局が一定期間、一定金額以上の『最低限の無利子預け入れ残高』を米ニューヨーク連銀に維持する」旨の日米間の理解についての認識があったこ

とがわかった。

- 以上から、「無利子預金」については、「柏木—ジューリック文書」に記載された内容に沿った日米間の理解が、大筋において最終的な合意につながったことが推認される。
- 日米がこうした理解に至った背景としては、当時、沖縄返還を契機として、沖縄に流通するドル現金を日本政府が保有し米国で運用すれば、米国には金利負担や国際収支の悪化が生じてしまい、逆に日本には棚ぼた的な利得が生じるのではないかと、この通貨交換特有の経済的問題についての問題意識が米国側にあったことが、各般の資料から、うかがわれる。
- 沖縄返還交渉という難しい交渉の中であったこととはいえ、こうした最終的な合意と、それに基づいた外貨準備の運用が、これまでに対外的に明らかにされてこなかったことは事実である。こうした取り扱いを「密約」とするならば、その意味での「密約」は存在したと言える。別の言い方をすれば、いわゆる「広義の密約」があったと言える。国民の一部から「無利子預金」の存在についての指摘がこれまでもあった中、今般の調査に至るまで、真相解明の努力がなされてこなかったことについては、遺憾であると言わざるを得ない。

#### 【柏木—ジューリック文書の探索】

- 「柏木—ジューリック文書」自体の探索について申し添える。藤井前大臣と私自身から徹底した調査を指示し、同文書を含め沖縄返還交渉に関する行政文書について、延べ 1000 人以上を投入して、省内に現存する 1400 冊以上のファイルを対象に財務省内全部局において探索を行ったものの、その保有は確認できなかった。一方、財務省職員を米国に派遣し、情報公開訴訟の原告が同文書を入手したとする米国国立公文書館において、原告が主張するものと同とみられる文書を確認し、写しを入手した。

### 【預金管理や文書管理上の問題点】

- 最後に、本件調査を通じて判明した、財務省の事務運営上の課題について一言述べたい。本件調査を通じて、一定額以上の無利子預金を維持する措置が継続されていたにもかかわらず、関連する事項が組織的に引き継がれていなかったことや、文書の保存管理において歴史的資料を残すとの観点が希薄であり、重要な歴史事実の検証が困難になっていることなど、組織としての事務運営の在り方の問題点が判明した。こういった点については率直に反省しなくてはならない。
  
- 自らの資金運用に関する歴史事実の一端が米国側では保存されていたことも、謙虚に学ぶべき点である。当省としても、歴史を伝える責務を痛感し、重要な国際交渉に係る歴史資料の保存や国立公文書館への移管の徹底に最善を尽くして参りたい。
  
- 外貨準備の運用についても、適切な運用に努めることはもとより、過去の運用記録が保存されていなかったとの今回の反省点に立ち、その長期的な残高データの管理の在り方について抜本的な見直しを行う。

### 【結語】

- 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出来ない。しかしながら、相手との合意が、その政策的役割を終えた後には、そうした歴史事実が存在したことを国民は知る権利がある。政府の行った重要な判断や措置について、適切な時期が来れば公開する、といったルールを整備していくことが、急務であると感じている。

(以上)