

英国における政府機密

……その政治社会的背景……

泉 昌 一

故リチャード・クロスマン (Richard Crossman, 1907—1974) といえは、わが国では、英国労働党左派の闘士としてよりも『New Statesman』誌の編集長としてよく知られているであろう。筆者はかねて、彼が労働党のなかでズケズケものを言いすぎるため同僚の議員、閣僚から疎まれ、ウィルソン首相もその扱いに困っていたらしいことを新聞などでよみ、学者、知性派を自認するタイプの政治家が労働党内部のインナー・ポリティクスにどう生き残ってゆくかについて関心があった。学生時代からの労働党員であるがウインチェスター、オクスフォード出身で英国政治、バジョットの研究者でもあるクロスマンは、現代英国政治史の専門家でない筆者には、ほとんど唯一人の学者・知識人タイプの労働党政治家といてよい。しかもあまり成功しなかった部類であろう。ウイルソン首相のひきたてにより一応、保健・社会福祉相、地方自治相等の閣僚ポスト、労働党下院リーダーをつとめたものの上手くこなしたとはいいい難い。本人にとっても、つめたい見方をすれば、外相、蔵相への期待を嵩じさせた

だけで、すくなくとも主観的には、政治家として不遇であった。

そのためではないであろうが、多分、バジョットの後継者としての学者的良心から(?)、彼は、*The Diaries of a Cabinet Minister, vol. I* (H. Hamilton, 1974) を公けにした。この通称“Crossman Diaries”は、単行本になるまえ、『Sunday Times』に連載され、英政界に大きな波紋を投じたいわくつきのものである。まず、近代英国内閣制度の発足以来タブーとされてきた「閣議の秘密」を破り、ウイルソン首相をはじめ同僚閣議メンバー、部下の高級公務員を名指して批判している。筆者もこの日記を通読したが、内閣の一員として、また大臣として(当時、地方自治担当相)バジョット流の洞察からは程とおく、率直にいて期待はずれであった。発表当時、ウイルソン内閣を震撼させたというよりは、いささかひんしゅくをかかったというほうが正確にちかいであろう。しかし、*Crossman Diaries* が政府首脳、英政界にあたえたインパクトは決して小さくなかった。伝統に忠実なウイルソン首相は一保守党よりも労働党のほうが時と場合により伝統守護的である一ただちにラドクリフ卿 (Lord Radcliffe) を委員長とする「内閣の

秘密に関する秘密顧問官委員会」(the Committee of Privy Councillors on Ministerial Secrecy)を設置し、閣僚経験者が回想録等を公刊するさいの基準について諮問した。そして同委員会は、1976年1月、大要つぎの2点、①閣僚経験者、次官等高級公務員が在任中の回想録等を公けにする場合は、事前に内閣官房長 (Secretary to the Cabinet) —日本の官房長官とは異なり、また戦前の書記官長ともちがひ、政権の交替とは関係ない次官クラスの事務官一のチェックをうけること (これは従来からの慣行を再確認したもの。クロスマンはこれを無視した)、②原則として、閣議の経過、発言の内容にかかわるものは、15年以内は公表すべきでないこと、を答申した。ウイルソン内閣はこの答申をうけいれ、検事総長は *Crossman Diaries, vol. II* の出版差止め命令を請求した。この事件は目下係争中であり、第2巻はまだ出版されていない⁽¹⁾。

(1) 『読売新聞』(昭和51年1月24日朝刊)によれば、第2巻刊行準備中の出版社の言として、「国家の安全に抵触しない限り、この日記の登場人物に現職者がいても出版する。だいいちラドクリフ委員会は、大臣は紳士として振舞うべきだという因習にとらわれているようだが、クロスマン氏は、決して紳士として振る舞いたいとは思っていなかった」とある。なお、筆者の目についた、*Crossman Diaries* の波紋を論評したものに、Max Beloff, How “Dangerous” are the Crossman Diaries? *Encounter*, September 1975 がある。

まえおきがながくなったのは、もはや説明するまでもなく、クロスマンが一貫して政府、特に首相を中心とする内閣制度の秘密主義の体質を攻撃してきた数少ない異端者の1人だからである。私見によれば、英国の学者、ジャーナリストほど自国の制度、時の政府を批判することすくなき種族はいない。アメリカとはまさに対照的である。アメリカの市民が伝統的に政府不信 (“necessary evil”) の意識—ウォーターゲート事件におけるニクソン大統領追及はその一端—をもっているのにたいし、英国社会における不信の対象は、“us” にたいする “them”, 社会的地位、階級の異なる「彼ら」であって、「政府」という権力ではない。そうした英国的政治カルチャーにおいては、動機にやや人間的要素があるにせよ、クロスマンのように政府のあり方そのものを批判するのは特異な例に属する。

彼は日記を公刊することによって政府に挑戦すると同時に、閣僚のポストを体よく追われてからは、講演で誌上で、“English addiction to secrecy” (英国的秘密中毒症) を容赦なくあばいた⁽²⁾。クロスマンに云わせれば、「英国政府はいまだに、秘密への歓びと公衆に知らせまいとする情熱とに支配されている」(A delight in secrecy and a passion for keeping the public in the dark still dominates White hall)⁽³⁾ のである。

(2) 1970年、ハーヴァード大学で英国内閣制度について講義したときの、労働党内の秘密主義を批判した言葉。Richard Crossman, *Inside View: Three Lectures on Prime Ministerial Government*, London, Jonathan Cape, 1972, p. 99

(3) *New Statesman*, February 11, 1971

編集者の命令は、外国の雑誌によくある Review Article (書評的論文) を書けということであった。実はそのために筆者の関心から、Thomas M. Franck and Edward Weisband ed., *Secrecy and Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1974, を選んでみたのだが、本書は米・英・加三国における政府情報、殊に外交・国防関係の政府資料がいかに公開され、あるいは公開されていないかについての学者、下院議員、ジャーナリスト、政府関係者による寄稿論文集であって、それ自体貴重な文献の1つではあるけれども、書評的論文を書くにはいささか荷が重すぎる一法制度のみならず、その背景にある政治文化を比較、紹介するとなれば一ため、そのなかから英国に関する論文⁽⁴⁾だけをとりあげ、クロスマンの前掲書、Humphry Berkeley, *The Power of the Prime Minister*, London, George Allen, 1968, Anthony King ed., *The British Prime Minister*, London, Macmillan, 1969, *Departmental Committee on Section (2) of the Official Secrets Act 1911, vol. I* (Cmnd 5104, September 1972) 等を参考にしながら、英国政府における秘密保持の実態、それも法制面ではなく法律、規則をつつみこんでいる内閣制度上の慣習、高級公務員、新聞記者側の問題にふれてみたい。

(4) 英国側からの寄稿は、以下の8論文である。

・Patrick Gordon-Walker (第1次ウィルソン内閣の外相、現労働党下院議員), "Secrecy and Openness in For-

eign Policy Decision-Making: A British Cabinet Perspective"

・R.A.R. MacIennan (元英連邦相政務次官、現労働党下院議員), "Secrecy and the Right of Parliament to know and participate in Foreign Affairs"

・William Clark (元イーデン首相付広報担当官、現世界銀行 対外関係局長), "Cabinet Secrecy, Collective Responsibility, and the British Public's Right to know about and participate in Foreign Policy Making"

・Anthony Sampson (*Anatomy of Britain* 等の著者、現在、『Observer』ワシントン特派員), "Secrecy, News Management, and the British Press"

・Kenneth Lamb (BBC 広報局長), "Disclosure, Discretion, and Dissemination: Broadcasting and the National Interest in the Perspective of a Publicly Owned Medium"

・Stanley de Smith (ケンブリジ大英法教授), "Official Secrecy and External Relations in Britain: The Law and Its Context"

・Harry Street (マンチェスター大英法教授), "Secrecy and the Citizen's Right to Know: A British Civil Libertarian Perspective"

・Lord Caradon (元国連大使), "The Protest Resignation in Britain: Trap Door to Oblivion or Back Stairs to Success?"

(閣議の秘密) 労働党左派の大家であったアナイルン・ベヴァン(Aneurin Bevan) がアトリー内閣の閣議で水爆の開発をつよく主張したことは、今でこそある程度知ら

れているが、当時は一般には反対論者とみられていた。これは、閣議での発言が絶対に秘密であること、そしてその秘密がよく守られていたことを示す一例である。また内閣の連帯責任制一意見がちがっても閣内にとどまる限り、閣議の決定に拘束されることをも示している。もちろん内閣官房長が定例の記者会見を開いて閣議の模様を発表するといったこともない。記録 (“Minutes”) はとられるが、それは必要に応じ、たまに国王に供覧されるだけで、閣僚に配布されるのは、“Cab. Con.” (Cabinet Conclusion) とよばれる、閣議決定事項とそれに直接関連した討議の要旨である。これも関係大臣に限られる。記録をとるようになったのが比較的あたらしく、1916年、ロイド・ジョージ内閣ではじめて内閣官房長の職が設けられてからであって、それ以前は公式の記録に類するものはまったくなかった。国王にたいしても、首相が口頭で報告、説明していた。ジョージ五世とあまりよくなかったロイド・ジョージ首相が毎週国王と顔を合せなくてすむよう考えたことなのかも知れない。(これは筆者の根拠のない想像である)。初代のハンキー (Maurice Hankey, 陸軍中佐、のちに The Lord Hankey) 内閣官房長は1939年まで23年間も勤め、まさに内閣の主、“man of secrets”であった。このポストは在職期間のながいのが特色で、おそらくこれも歴代内閣の秘密を守る必要からであろうが、現在まだ三代目である (Sir Burke Trend, 二代目は Lord Normanbrook)。一般にはあまり知られない存在だが、まえにもふれたように、政治家が回想録等を公けにする場合にはかならず事前に原稿を提出して彼の審査にパスしなければならず、内閣の秘密のお目付け役としての権限、情報の公開

に抵抗する側としての役割は大きい。ゴードンウォーカーも、英国内閣制度を論じた *The Cabinet* (Collins, rev. ed., 1972) を書いたとき、内閣官房長の指示により何ヵ所か削除、修正したとのべている。よりドラスティックな例は、1956年、スエズ派兵に抗議してイーデン内閣の閣外相 (外交担当) を辞任したナッティング (Anthony Nutting) のケースであろう。イーデン首相に説得されて、辞職は派兵完了後にのぼしたが (もし説得に従わなければ「解任」されたであろう)、イーデンのあとをひきついだマクミラン首相の、つぎの総選挙 (1959年) までは回想録の類を発表しないようとの要請は拒絶し、1958年、*I Saw for Myself: the Aftermath of Suez*⁽⁵⁾ (Hollis & Carter, 1958) を公刊した。彼も手続きをふんで原稿の段階で内閣官房長にみせ、10月15日の閣議にふれた部分は削除に同意せざるをえなかった。しかし示唆された修正には一切応ぜず、そのまま出版した。厳密に適用すれば、現行の「機密保持法」(Official Secrets Act) に違反する行為であろうが、特別の措置はとられなかったようである。ナッティングはその後下院議員もやめている。

ただ、首相経験者は、この事前チェックの対象からはずされている。これは首相の地位にたいする特別扱いの慣習にもよるが、チャーチル首相が閣議資料をふんだんに使って第二次世界大戦回想録を著して以来、アトリー、イーデンなどの後継首相にも同様の特権をみとめないわけにはいかなかったためである。

(5) そのときのマクミラン首相の言葉は面白いのでそのまま引用しておく。ナッティングによれば、“Why say

anything at all? You have already been proved right and we have been proved wrong. You have done the right thing by resigning and, if you keep silent now, you will be revered and rewarded. You will lead the Party one day”, Anthony Nutting, *No End of a Lesson* (London, Constable, 1976) p. 169 (Stanley de Smith 論文に引用, Franck and Weisband ed., *op. cit.* p. 312)

(首相の地位, 高級公務員, 新聞記者)

英国首相の権力, 威信は, 米国の大統領以上かも知れない。米国の大統領がしばしば議会で煮え湯をのまされるのに比べて, 英国の首相は多数党リーダーとして議会運営の指揮をとり, 必要とあれば国王に解散を奏請することもできる。特に外交・国防の分野では首相の裁断によって決まると云っても云いすぎではない。極端な一例をあげれば, 1930年代のチェンバレン首相とイーデン外相との関係で, チェンバレンはミュンヘン会談のまえムッソリーニに手紙を書いたことをイーデンにはひとことも知らせなかった。「(手紙をだすことに) 反対することがわかっていたから, 外相には手紙をみせなかった⁽⁶⁾」というのがその理由である。イーデンはミュンヘン会談の直前辞職したが, チェンバレンは下院で, 危機的状况では首相は閣僚の意見を聴く必要はないのだとのべた⁽⁷⁾。イーデンの辞任理由も, 内閣の政策に反対してであってチェンバレンのやり方を批判してではない。これにちかいことは, スエズ危機のさいのイーデン首相にもみられた。彼がエジプト派兵を閣議にはかったのは, 最後通牒を発する数時間前, バトラー, マクミランら数名

が事前に相談をうけていたにすぎない。

こうした傾向は近年ますます強まっている。国内政策についても, 重要政策は全体閣議にかけるまえに首相を議長とする関係閣僚会議ですでに決定されているのが普通であり, 個々の問題も首相が担当大臣と個別に協議して決めることが多い。こうして現在, 内外政策の全般につうじているのは首相のみであって, 他の閣僚は, 極端に云うと, 自己の所管領域についてしか知らないという状況がみられる。クロスマンが今日の英国政府をパジャット時代の“Cabinet Government”ではなく, “Prime Ministerial Government”とよんだのも, そうした現象をさしていた。つまり, 英国における首相の地位, 権限は, もはや単なる「同僚のなかの首位者」(*Primus inter pares*)ではなくなっているのである。こうした首相の地位の実質的強大化は, もちろん英国だけの現象ではなく, わが国を含めて, 行政の肥大化, 専門化にともなう各国共通の現象である。逆説的にきこえるかも知れないが, 閣議メンバーが増えることにより, 首相の役割は絶対的相対的に大きくなる。

これからは, 首相かその側近でなければ, 政治史に残る回想録はかけなくなるかも知れない。

(6) Berkeley, *op. cit.*, p. 58 に引用されているチェンバレンの日記中の言葉。

(7) *Ibid.*, p. 58

どこの国にも公務員の守秘義務に関する法令はあるが, 情報の自由化にとって法的規制におとらず重要なのは, サンプソンの

云う“habit of mind”, 精神構造の問題である。クロスマンの指摘した「秘密への喜び」が次第に習い性となり、自己のポスト意識と絡んで「過剰な秘密指定」(overclassification)をおこないがちであることは、これも洋の東西を問わぬところである。情報の公開、特に秘密扱いの解除をおくらせ、さまたげている要素の大きな1つも、この行き過ぎた秘密指定、分りやすく言えば、秘密扱いにする必要のないものを秘密にしたり、ただの「秘」(confidential)⁽⁸⁾ぐらいでよいものを「最高秘密」(topsecret)⁽⁹⁾にしたりしていたことが判るのを怖れるからである。米国でも『The New York Times』の切抜きを秘密扱いしていたという話があるくらいで決して珍しいことではない。英国の場合、こうした公務員心理は比較的弱いのではないかと思われるが⁽¹⁰⁾、多かれ少なかれあることは間違いない。

米国や日本と比較してみても英国公務員制の1つの特徴は、事務次官クラスの在任期間がながく、政権の交替とは無関係に、何代もの大臣につかえることである。しかも英国には、米国でも今世紀初めまでそうであったが、政権が交替するさいの事務ひきつぎの慣習がなく、後継者に必要な説明をおこなうのはすべて事務次官である。各大臣は在任中の秘密文書等もすべて事務次官に残して去っていく。この点も米国とは異なる。したがって、次官は単に行政に精通しているだけでなく、歴代大臣の政治的秘蔵の唯一の守護者でもあり、回想録の類にたいし禁欲的であることをしいられる。筆者の知る限りでも事務次官経験者によるものはほとんどないといつてよい。

(8),(9) 米、英とも秘密扱いの指定は、「秘」、「秘密」(secret)、「最高秘密」の

3段階にわけられている。なお、米国の場合の指定基準、過剰指定にたいする懲戒規定等については、拙稿「政府秘密文書とパブリック・アクセス」、『国際問題』1976年4月号、参照。

(10) 英国の伝統的な社会構造から類推して、公務員の場合も個人の地位上昇志向はそれほどつよではないののではないか、したがって自己の作成した資料、報告にやたらにⓈのスタンプを押して重みをもたせようとする傾向も少ないのではないかという推定である。実証的データがあつてのことではない。

国によって「新聞記者気質(かたぎ)」のちがいがあつたとすれば、それは個々の記者の性格、行動様式の問題というより、大きく言えば政治社会的体質のちがいが、本稿の文脈で云うと新聞、放送対政府の関係からくるものであろう。英、米、日を比較した場合、マスメディアと政府との距離は、米国がもっともとおい、日本と英国は比較しにくい面(たとえば、政府からの圧力)もあるが、報道される政府(議会を含む)情報の量に関する限り日本のほうがはるかに多く、一見、英国のほうが癒着しているようにみえる。たしかに英国ではエルズバーグ事件(1972年、『The New York Times』が国防省秘密文書を掲載して裁判になった事件)はとても考えられない。あきらかに「機密保持法」に触れるだけでなく、国防関係資料の報道については国防省当局と新聞、放送関係者との合同委員会(“Defence, Press and Broadcasting Committee”)が設置されていて、一種の自主検閲をおこなっているからである。記者が職業上の必要から特定の政治家、官僚に接近し、個人的

に親密になるのは英国でも同じだが、米国、日本に比べて英国では一般に政府の側のガードがかたいため、その傾向が一層つよいように思われる。なれ合い的な意味での癒着ではなく、相互の利益と個人的信頼関係が前提である。各社1名か2名の政治部記者が入会を許される「院内記者」(“Lobby Correspondent”)⁽¹¹⁾の制度もそのあらわれで、彼だけが議会内のクラブで自由に閑談と談笑し、オフレコで取材することができる。英国で政府情報の取材範囲が限られている大きな理由の1つは、議会には米国議会上・下両院の外交委員会、軍事委員会にあたるような常設の調査委員会がなく、また本会議における質疑も、殊に外交・国防問題ではまず質問する側の野党議員が普通かつての大臣経験者であるため、政府の立場に理解を示し機微にふれる質問は控えがちなことである。政府側にも大幅なノー・コメントの裁量権が許容される。外交と軍事は国王の大権に属するという考え方がまだいくらか残っていると云えるであろう。

(11) 参考文献: Jeremy Tunstall, *The Westminster Lobby Correspondents*, London, Routledge and Kegan Paul, 1970

英国にも米国の「情報の自由に関する法律」(The Freedom of Information Act, 1974年改正)⁽¹²⁾にちかひものを制定すべきだとの声がないわけではない。まずその第一段階として、1971年、ヒース保守党内閣が任命した現行「機密保持法」改正の諮問委員会(Departmental Committee on Section (2) of the Official Secrets Act 1911, 通称“Franks committee”)があり、秘密扱いにすべき情報の種類、範囲を限定——現行法は“国の利益をそこなうおそれのあるもの”、“敵を利するもの”といったきわめて抽象的な表現になっている——し、同時に研究者等政府資料を利用する側の要望に応える新法律の制定を勧告したが、改正のほうもまだ実現していない。いずれその方向に動いていくことはたしかであろうが、米国でもスムーズに法律が施行、運用されているとは云い難く、英国における政府資料の十分な公開、利用にはまだ相当の時間を要するであろう。

(12) 本法の逐条訳および詳細な解説に麻生茂「情報の自由に関する法律」(『外国の立法』11巻4号)、「情報の自由に関する法律を改正する法律」(同、15巻1号)がある。

(いづみ・しょういち 法律政治課長)