

平成16年(モ)第7971号,平成17年(モ)第3015号 文書提出命令申立事件
申立人 シyamスリ外8396名
被申立人 国、国際協力銀行

借款契約書類の開示に関する意見書

2006年2月 日

東京地方裁判所第49民事部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 浅 野 史 生

弁護士 大 口 昭 彦

弁護士 奥 村 秀 二

弁護士 籠 橋 隆 明

弁護士 河 村 健 夫

弁護士 小 島 延 夫

弁護士 沙 々 木 睦

弁護士 島 村 美 樹

弁護士 古 川 美

弁護士 幸 長 裕 美

記

第 1	外務大臣の所見	-----2
第 2	交換公文と借款契約の法的性格	-----3
1	交換公文の限定的な対象事項	-----3
2	秘密条約の禁止原則	-----4
3	「私契約」扱いされた借款契約	-----5
第 3	借款契約制度の導入の歴史的経緯	-----6
1	OECF の設立の経緯	-----6
2	OECF の業務上の問題点	-----7
第 4	「相当の理由」の有無	-----9
1	世銀融資との違いという言い訳について	-----9
2	「公務文書」の主張について	-----11
3	民訴法上の除外要件の充足について	-----11
4	民訴法第 220 条 4 号口の規定について	-----13
第 5	結語	-----14

第 1 外務大臣の所見

コトパンジャン・ダム建設融資にかかわる借款契約(L/A, Loan Agreement)の提出の要求に対して、外務大臣は、この契約が民事訴訟法第220条4号口に該当する「公務員の職務上の秘密に関する文書」であるとして、提出を拒否している。その理由として、借款契約が公表される場合には、「借入国の信用を毀損するおそれ、融資対象プロジェクトの円滑な実施を妨げるおそれがある」ことを挙げている。

しかし、これらは、民訴法第223条4項に掲げられる非開示を正当化する「相当な理由」とはなり得ない。最高裁判例（平成17年（行フ）第4号）に即して言えば、外務大臣の意見は、抽象的な説明にとどまっており、具体的な「おそれ」の発生の可能性については何ら説明されていないからである。

外務大臣の意見書においては、基本的に借款契約を外交機密文書の一種として位置づけることにより、非開示の根拠にしようとしているものと受け取られる。こうした観点から、同意見書においては、借款契約が、あたかも外交文書としての交換公文(E/N, Exchange of Notes)の一環であるかのように取り扱われている。つまり、「借款契約は、我が国と円借款の借入国政府・機関との間で締結された交換公文の枠組みの下で、国際協力銀行と借入国政府・機関との間で公表することを前提とせずに締結されるものである」と述べられている。

また、同意見書では、「借款契約は、我が国の円借款事業の実施機関である国際協

力銀行が、円借款事業のプロセスの一部として、借入国との間で締結する契約であるが、これは外務省が行う政府開発援助の手法の一つである円借款に関する事務と不可分の関係にある。」とも述べられている。

このように、これらの説明においては、円借款事業が外交機密事項であるかのごとき色合いで書かれている。他方において、そこには、公的資金を使って行われる「国際援助」に関する情報を、タックスペイヤーに対して開示しようとする姿勢は見られない。それ故、ここでは、そもそも「国際援助」を外交機密と認識していることに問題があるばかりでなく、そのような秘密の外交取り決めを結ぶことが、国際法的にはたして許容されるのかが問われてくる。

以下には、まず最初に、こうした意見書の立論の仕方が、はたして妥当なのかどうかについて検証する。それに次いで、公金を使って行われる円借款事業の基本契約である借款契約が、なぜにタックスペイヤーに開示されてこなかったのかについて、この契約制度の導入の歴史的経緯について論述する。そして、最後に、借款契約の非開示の理由として掲げられている事柄について、それらが、「相当な理由」の要件に合うものでないことについて論及する。

第2 交換公文と借款契約の法的性格

1 交換公文の限定的な対象事項

交換公文は、国際条約の一種である。しかし、その締結過程は、極めて変則的である。つまり、狭義の条約が、伝統的な締結手続に従って同一書面に締約国代表が署名し、その後に締約国政府が批准することによって締結されるのに対して、交換公文は、国家を代表する者の間での書簡の交換の形式を採る。具体的には、一方の国家の代表が、その国家の意思を表示した公文を、他方の国家の代表に交付するのを受けて、他方の国家の代表が、その復簡において、往簡の全部またはその文中の重要な個所を復誦し、それに同意する旨を表示することによって合意が達成されるのである。円借款の供与の場合には、日本国政府の全権代表（通常は、当該受取国駐在日本大使）が、その内容・条件を示した公文を相手国政府代表に送付し、これに応じて相手国政府が、その公文の内容・条件に異存はないとの返事の公文を返す形が採られる。

このように、交換公文は、日本では、国会の承認を得ずに、行政当局だけの判断で結ばれる。ただし、相手国側では、国会の承認に付されることもある。そのため、そのような国際協定の有効性については、日本国内でも、過去においては、長年にわたって論議を醸し出してきた。なぜなら、日本国憲法では、すべての条約について、その締結に先だって国会の承認を得ることを予定しているものと解されるからである。

また、国際法学上も、国内法 - 憲法、憲法慣行、その他の重要な公法の規定を含む

- に違反して締結された条約が、はたして国際法上有効か無効かで紛争を呼んできた。この点での学説は、有効説、無効説、折衷説に別れてきた。このような学説の対立は、「条約法に関するウィーン条約」において折衷説が採用されることにより決着が図られた。つまり、同条約の第46条第1項では、「いずれの国も、条約に拘束されることについての同意が条約を締結する権能に関する国内法の規定に違反して表明されたという事実を、当該同意を無効にする根拠として援用することができない。ただし、違反が明白であり、かつ基本的な重要性を有する国内法の規則にかかわるものである場合は、この限りでない。」と規定されたのである。

このように、国会の承認を得ないで締結される交換公文などの行政協定については、従来、国際法上の有効性に疑義があるとされてきたのであるが、「条約法に関するウィーン条約」では、「基本的に重要な」国内法原則に関する「明白な」違反が存しない限り、国際法上有効であるとされたのである。つまり、この種の国際協定は、行政の権限の範囲内において、行政的・技術的な事柄を取り扱う限りにおいては、国内法的制約を逸脱しているとはされず、国際法的には合法であるとの取り扱いがなされるに至ったのである。

それゆえ、ここで留意する必要があるのは、交換公文による条約締結方式は、あくまでも例外的なものであって、行政府の管轄内の事柄について取り結ばれるという点である。このような変則的な条約締結方式でもって重要事項までも取り決められると解するのは、明らかに誤りである。

2 秘密条約の禁止原則

前述のように、交換公文は、外交の民主化の例外とされ、一般には国会の承認を得ずして締結される。しかし、それだからといって、秘密条約の締結の禁止原則を免れることはできない。この原則は、第一次世界大戦以前の条約実行の反省から国際連盟規約のうちに盛り込まれることとなった。つまり、第一次世界大戦以前には秘密条約の締結が蔓延したことから、それへの反省と外交の民主化の観点から、国際連盟規約のうちに条約の登録制度を導入するという方が講じられたのである。こうして、国際連盟規約第18条では、「連盟国力将来締結スヘキ一切ノ条約又八国際約定八、直ニ之ヲ連盟事務局ニ登録シ、連盟事務局八成ルヘク速ニ之ヲ公表スヘシ。右条約又八国際約定八、前記ノ登録ヲ了スル迄、其ノ拘束力ヲ生スルコトナカルヘシ。」と規定されたのである。

これにより、秘密条約の締結は禁止されることとなった。しかし、この規定の但書との関連で未登録条約は、はたして法的に有効か否かをめぐって、国際法学者の間では論議が持ち上がった。多数説は、未登録条約は国際法的効力を有しないとするものであった。

こうした論争に照らして、国際連合憲章では、未登録条約は、国連機関のいずれにおいても、これを援用できないとの立場が打ち出された。つまり、国連憲章第102条においては、次のように規定されている。「1.この憲章が効力を生じた後に国際連合加盟国が締結するすべての条約及びすべての国際協定は、なるべく速やかに事務局に登録され、かつ事務局によって公表されなければならない。2.前記の条約又は国際協定で本条1の規定に従って登録されていないものの当事国は、国際連合のいかなる機関に対しても当該条約又は協定を援用することができない。」

この規定に従って、交換公文もまた、国連事務局に登録されなければならない。また、交換公文は、国内的には官報に掲載される。それ故、交換公文の脈絡においては、そもそも外交機密文書という論議は成り立ち得ないのである。

3 「私契約」扱いされた借款契約

「条約法に関するウィーン条約」では、国家以外の国際法上の主体 - 例えば、国際機関、地方自治体、特殊法人など - が、条約締結能力を有することを認めている（第3条）。こうしたことから、例えば、国連大学は、国際連合と東京都との間の国際協定に基づいて設置されている。

そうした意味では、本来、借款契約は、国際協定としての法的位置づけがなされるべきであった。しかし、借款契約は、このような国際条約としての取り扱いはなされてこなかった。被告国によれば、「借款契約は事業主体であるJBICと相手国政府との間の私契約であり、これも国際条約の一種ではない」とのことである（日本国「第3準備書面」, 5頁）。被告JBICもまた、「借款契約は、貸主としての被告JBICと借入国との間の権利義務関係を定めるものであって、私法上の契約の性質を有するものである」と述べている（国際協力銀行「第3準備書面」, 7頁）。

このように、借款契約は、国際条約としては位置づけられず、「私契約」としての取り扱いがなされてきているのである。つまり、被告JBICの結ぶ借款契約は、民間銀行の結ぶ貸借契約と類似のものであるというのである。この点については、次のように説明されている。「L/Aは、法的には、締結によって貸付人が貸す債務と借入人が返す債務とを同時に設定する点で通常の金銭貸借契約と異なり、一種の無名契約たる諾成的消費貸借契約であるとされる。また、L/Aは、通常の貸付契約と異なり、借入人はプロジェクト等を実施し完成する義務を負う。」（櫻井雅夫「国際開発協法力」, 三省堂, 1994年, 187頁）

となれば、このような法的性格を有する借款契約を「外交文書」なり、「公務秘密文書」であると主張することはできない。換言すれば、借款契約が、諾成的消費貸借契約としての性格を有する「私契約」であるならば、「公務文書」の提出義務の除外対象に当たるとは言えないはずである。

第3 借款契約制度の導入の歴史的経緯

1 OECFの設立の経緯

前述のように、借款契約は、国際条約としては位置づけられていない。そのため、国連事務局への登録もされないし、また官報にも掲載されない。このような借款契約の位置づけは、被告JBICの前身の海外経済協力基金（OECF）の設立の歴史的経緯に由来している。

この基金は、1957年5月に当時の首相岸信介氏が、東南アジア歴訪中に表明した「東南アジア開発基金」の設立構想に端を発している。それに基づいて、1958年度予算には、50億円が計上された。この資金は、日本輸出入銀行（輸銀）- 1950年に「日本輸出銀行」として発足し、1952年に「日本輸出入銀行」に改称 - のうちに特別勘定として「東南アジア開発協力基金」を設けることで発足した。

しかし、この基金構想には、東南アジアの国々は、経済侵略のカムフラージュではないかと、警戒の目で眺めた。また、この構想には、アメリカの賛同も得られなかった。そのため、この基金は、輸銀のうちに、未使用のままに保管され続けた。

他方、日本国内においても、基金の設立構想については、その具体的な中身をどうするかで、種々意見が別れた、特に基金を、どのような組織とするのか、また基金規模を、どの程度にするのか、さらに財源をどうするかという点で百花繚乱の趣であった。

1959年7月には、自民党は、対外経済協力特別委員会を設置した。この委員会では、政府出資50%、民間出資50%の「経済協力基金」構想も論議されたが、最終的には全額政府出資による輸銀の補完的投融资機関の設立という方向が打ち出された。具体的には、自民党案は、輸銀の「東南アジア開発協力基金」を利用して、これに政府出資を上乗せして、200億円規模の「対外経済特別基金」を設立するというものであった。これに対して、外務省案は、資本金100億円規模の「経済協力基金」を設置し、全額を産業投資特別会計から出資するという構想を提案した。他方において、通商産業省案では、資本金107億円（政府出資100億円、民間出資7億円）の「海外経済協力株式会社」の設立構想が提案された。

しかし、財界は、かかる基金に拠出することには消極的であった。そのため、その後の議論は、全額政府出資の線で進められることとなった。こうして、1960年1月14日には、「海外経済協力基金」を設置するという方針が、閣議了解として打ち出されることとなった。そこでは、基金は、全額政府出資の特殊政人として設置すること、資本金は、輸銀の「東南アジア開発協力基金」に政府拠出金を上乗せして、総額で104億円余りとすることなどが決められた。こうして、1960年12月27日には、「海外経

済協力基金法」が成立したのである。

2 OECFの業務上の問題点

このような基金設立の経緯から、三つの点について留意する必要がある。

まず第一は、基金は、輸銀の主要業務、つまり円本企業の海外進出支援の補完的役割を担う機関として出発したということである。この点については、海外経済協力基金法の第1条において、「海外経済協力基金は、東南アジア地域その他の開発途上にある海外の地域（以下「東南アジア等の地域」という。）の産業の開発又は経済の安定に寄与するため、その開発又は安定に必要な資金で日本輸出入銀行及び一般の金融機関から供給を受けることが困難なものについてその円滑な供給を図る等のために必要な業務を行ない、もって海外経済協力を促進することを目的とする。」と定められた。

このため、基金業務については、出発当初から輸銀との間の業務競合関係が発生した。このような競合関係は、1975年に輸銀との業務分野の調整についての合意がなされるまで続いた。

第二は、基金の監督機関をどうするのかの問題をめぐって、省庁間に熾烈な対立が生じた。大蔵省、外務省、通産省は、それぞれが基金を自己の管轄下に置くことを主張して譲らなかった。そのため、かかる対立の妥協点として、基金の監督官庁は、経済企画庁とされた。

また、基金総裁を、どこの省庁から出すのかについても熾烈な争いがあった。結局のところ、総裁を財界から出すことで落ち着いた。こうして、初代総裁には、日本航空(株)の社長の柳田誠二郎氏が任命された。第2代総裁にも、経団連の経済協力委員長を務めていた高杉晋一氏が充てられた。第3代総裁として大来佐武郎氏が選ばれたのも、こうした省庁間対立の妥協の所産であった。

その後、総裁は、大蔵官僚の天下り先となった。第6代総裁の山口光秀氏、第7代総裁の西垣昭氏、第8代総裁の篠沢恭助氏は、いずれも大蔵次官の経験者であった。

第三の問題は、基金の投融資業務を、どのように行うかの問題であった。この点では、特に借款契約をどのような形で結ぶのが問題となった。この脈絡での最初の問題が浮上したのは、1965年6月に実施された韓国への直接借款の際であった。この借款において、今日の借款契約の原型が形成されたのである。この借款業務に携わった亀井謙二氏 - 日銀から出向し、初代業務部業務第3課長を務めた - は、次のように述懐している。「そこで、世銀や輸銀の借款契約を参考にしながら手続案を固めていきました。基金の初の直接借款であり、金額も大きい韓国向けということで手続的には厳格な方式をとることにしました。仕組みの基本として考えたのは、支払授權書(Letter of Authorization)に記載される条件に従い輸出業者に円貨の支払を行うこと、

その額を基金に開設される韓国政府名義勘定に借記して借款をおこすこと、借記額を韓国政府の債務として認めること等でした。」と述べている（「海外経済協力基金20年史」, 95頁）。こうして、その後の借款業務を経て、今日の借款契約の締結方式が形成されたのである。その一般的締結方式は、次の通りである。借款の供与にあたっては、まず最初に政府間で交換公文が締結されることについては、先に触れた通りである。この交換公文には、口上書(N/V)と討議議事録(R/D)が、付属文書として添付される。これらのN/VとR/Dは、いずれも内閣の承認でさえも求められない。OECD(被告JBIC)は、借款契約の原案の作成にあたっては、借入人に対して法律質問状(L/Q, Legal Questionnaire)を送付する。借入国の法制度上、外国からの借款受け入れの法的基礎を知るためである。借款契約の原案は、OECD(JBIC)が作成する。

こうして成案されたL/Aは、正本(英文)2通が作成される。L/Aの署名は、通常、東京のOECD(被告JBIC)本部において行われる。一般には、借入人側の署名は、駐日大使が、それへの権限の委任を受けて行う。その後、借入人からの法律意見書(Legal Opinion)、授權証書(evidence of authority)、および署名鑑(specimen signature)を得て、L/Aは発効する。なお、その際、借入人が政府機関でない場合には、借入人は、保証状(L/G)の提出を求められる。L/Gは、債権保全のために、借入人が政府機関から取り付けるものである。

以上から知られるように、このような借款契約の締結手続は、輸銀の手続と酷似している。一部には世銀の融資方式も採り入れているが、基本的には民間銀行の融資方式と同じである。このような融資方式が採用されたのは、OECDが、政府機関からは独立の存在であるとの認識からであった。この点については、亀井謙二氏は、前記の韓国への直接借款との絡みで、次のように述べている。「また個々の事業計画に関しては、先方は最初政府間で十分検討したプロジェクトであるから基金はただ金をつければよいという態度のようでしたが、基金は政府から独立した機関として、個々の案件について基金法に基づく貸付の対象として適当であるか、さらにそれが経済的、技術的に実施可能であるかを改めて審査する必要があるということを通し、個別に審査のうえ事業計画合意書(Project Agreement)を締結することになりました」(前掲書, 96頁)

こうした経緯から、借款契約は、E/Nとは法的に異なる別個の法律文書であると位置づけられている。この点については、OECDは、次のように説明している。「E/Nは両国政府間の公式な文書での借款供与の取決めで、行政府限りの行政取決めであり国際貸借関係を発生させるものではない。また、E/Nの規定は基金を拘束する法的性格はなく、基金はE/Nの規定を踏まえつつ相手国政府と交渉し、L/Aを締結する。このL/Aをもって国際貸借契約が成立する。」(前掲書, 247頁) そうであるならば、外務大臣の意見書に言われるように、L/Aは、「円借款に関する事務と不可分の関係」に

あるとは必ずしも言えないことになる。OECFは、交換公文には拘束されないとの立場を表明しているのである。

また、この点は、「交換公文なき借款」が存在するということから裏付けられる。この種の借款については、次のように説明されている。「通常の直接借款の場合には借款協定の締結に先行して交換公文の調印が行われるが、コスト・オーバーラン、メンテナンス等の少額の資金需要に対して迅速に弾力的に対応していくためには政府の手續を簡素化することが必要であるとの認識が強まり、“交換公文なき借款”，すなわち“基金ベース借款”が導入された。最初の例はトルコのハサン・ウールルダムに関するもので53年12月に借款協定の締結が行われた。その後ルワンダ（54年）とマラウイ（55年）で“交換公文なき借款”が実施されている。」（前掲書，236頁）

第4 「相当の理由」の有無

1 世銀融資との違いという言い訳について

外務大臣の意見書では、借款契約の不開示の理由の一つとして、この契約は、「国際協力銀行と借入国政府・機関との間で公表することを前提とせずに締結されるものである」ことを挙げている。しかし、これは、何ら法的説得力のある理由づけではない。実際の慣行として、このような不開示の施策が講じられてきたというだけのことである。

すでに述べたように、借款契約は、それぞれが条約締結能力を有する主体の間での取り決めであることから、本来は条約の一種として国際公法によって規律されるべき事柄である。しかし、亀井氏がいみじくも述べているように、韓国への直接借款の供与にあたり、OECFの独立機関としての存在意義を誇示するために、日韓基本条約とは別に個別プロジェクトごとに借款契約を結ぶというやり方が採られたのであった。

しかし、そのようなアプローチの下でも、借款契約の規律法規を国際公法とすることは可能であった。そのようなアプローチが採られなかったのは、政治的な理由からであった。つまり、当時韓国への借款の供与については、日韓両国民の間にこれが政治利権絡みの資金供与であるとの強い批判があり、政界、財界とも、その内容が白日に晒されることを危惧したためであった。

こうしたことから、借款契約の締結にあたっては、民間銀行タイプの融資方式が採用されたのである。この点で、亀井氏は、「世銀や輸銀の借款契約を参考にした」と述べているのであるが、実際には輸銀の借款契約の締結方式をモデルにしたのである。この点については、OECF自らも、「初期の借款協定書（L/A）は、既に直接借款を実施していた日本輸出入銀行の借款手續を参考として作成したものであった」と述べている（前掲書，251頁）。

この点で、原告は、すで世銀が借款協定を開示していることを指摘した（「借款契約書類開示に関する意見書」, 2004年3月11日）。これに対する反論として、被告国は、以下のように述べている。「確かに、世界銀行が行っている業務と被告JBICが行っている援助業務は、開発途上国の経済開発のために金融的支援を提供するという意味では類似している。しかし、かかる業務の類似点のみをもって、被告JBICが借款契約を開示しても何ら支障がないはずであると直ちに結論付けるその論理には飛躍があると言わざるを得ない。むしろ、被告JBICと世界銀行とは様々な点において異なるはずである。例えば、容易に指摘できる違いとして、世界銀行は世界各国が出資している公的な多国間の枠組の上に存立する金融機関であり、借入人との交渉の場においても民間又は一国の政府系金融機関と比して非常に強い立場に立ち得るのに対し、被告JBICは日本国という一国の一金融機関であり、借入人との交渉はより困難な調整過程を経るという立場の違いや、そもそも借款契約上、借入国やその他出資国が契約書の開示に同意し、これを前提としているかどうかという契約書の性質の違いなどがある。この点、原告らは、世界銀行と被告JBICとのかかる相違点を全く無視した主張を意見書において繰り返しているが、被告JBICが外交関係等への影響を理由として借款契約非開示を主張していることに鑑みれば、かかる違いは、借款契約開示による影響を検討するにあたって、むしろ重要視されるべきである。にもかかわらず、このような違いを無視して徒に世界銀行による開示の事実のみを指摘したところで、被告JBICが借款契約を開示できない理由に対する有効な反論となり得ないことは明白である。」（被告国「借款契約書類開示に関する意見書」, 2004年5月24日, 5～6頁）

これは、何ら説得力のある反論ではない。

まず第一に指摘しなければならないのは、世銀も被告JBICもいずれも公的資金を原資にして営まれている公的金融機関であるという点においては何ら違いはないことである。世銀が情報開示政策を打ち出しているのは、タックスペイヤーに対する「説明責任」を果たすとの観点からである。被告JBICが、このような「説明責任」を果たさなくとも良いとされる根拠は何もないのである。

第二に、借入人との交渉に困難な調整過程を経るという点では、世銀とても同じである。とりわけ世銀融資は、最大出資国であるアメリカの外交政策に大きく影響される。その典型が、エジプトのアスワン・ハイ・ダム建設への世銀融資の中止であった。これは、当時のエジプト大統領ナセルが親ソ政策を採ったことにアメリカ政府が反発して、世銀に対して融資中止を働き掛けた結果であった。

第三に、世銀においても、借款協定の開示にあたっては、借入人の同意という問題が絶えず付きまとうことには変わりはない。しかし、世銀は、こうした借入人の意向に配慮しつつも、タックスペイヤーの要求にも応えて行こうとする情報開示政策を採ってきているのである。

2 「公務文書」の主張について

外務大臣の意見書においては、借款契約が、あたかも「公務文書」であるかのように語られている。しかし、この点は、被告JBIC自らが否定している。つまり、「原告らは、被告JBICが原告らに対して負う不法行為責任の根拠を借款契約に記載された所謂3条件違反に求めていることは明らかであるところ、何故に契約当事者ではない第三者である原告らに対し、被告JBICが私法上の一契約条項違反を根拠に不法行為責任を負うのか、その理論的根拠が不明である」と述べ、また「借款契約は、国家間において締結されたものではなく、一法人に過ぎない被告JBICによって締結されたものであるから、当該契約が国際条約ではないことは明らかである」と主張している（被告JBIC「第3準備書面」、6頁）。これから知られるように、被告JBICは、借款契約が、国際条約ではなく、私法上の契約にすぎないと言い張っているのである。それ故、被告JBIC自身、借款契約が「公務文書」ではないことを認めているのである。

3 民訴法上の除外要件の充足について

民訴法上、公文書の不開示の理由づけとして持ち出し得る一つの場合は、「国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ」がある場合である（第223条第4項1号）。もう一つの場合は、公務文書中に私企業等の「第三者の技術又は職業の秘密に関する事項」が記載されている場合である（同条第5項）。前者の規定との関連では、外務大臣の意見書においては、「この借款契約は、未公表を前提に借入国から提供された借入国の財務状況等の信用情報、融資対象プロジェクトに係る詳細情報等が盛り込まれており、これらが公表される場合、借入国の信用を毀損するおそれ、融資対象プロジェクトの円滑な実施を妨げるおそれがある」と述べられている。しかし、これは、実に奇妙な言い訳である。なぜなら、借款契約は、貸し手と借り手との間の権利・義務関係を明定するもので、「借入国の財務状況等の信用情報」などの一般情報の叙述的内容を記載していると思われないからである。また、借入国の財務状況などの一般情報は、何も秘密事項ではなく、相手国の政府関係文書、学術誌、新聞、雑誌などにより容易に知り得るからである。

その上、借款契約のうちに、「融資対象プロジェクトに係る詳細情報等」が盛り込まれているとは思われない。このような情報は、実行可能性調査（F/S Feasibility Study）ないしは詳細設計（D/D Detailed Design）のうちに記載されているのであって、それらの情報が、借款契約のうちに転載されているとは思われないからである。

これに加えて、外務大臣の意見書では、次のようにも述べられている。つまり、「一般に借款契約に記載された融資条件等は、円借款事業の円滑な実施のため、個別の事

情を踏まえ借入国毎に異なるものであり、借款契約の内容が公になった場合、他の借款契約と比較することにより、国際協力銀行は、他の借入国から相違について指摘され、締結済み借款契約の融資条件等の見直しを求められるおそれがある。同様に、他国との新規案件の交渉の際にも、公開された融資条件等とのバランスを強く意識せざるを得ない立場に置かれることとなる。」

しかし、このような不開示の理由づけも、詭弁そのものである。

まず第一に指摘しなければならないのは、OECD（被告JBIC）は、円借款の金利、返済期間などの融資条件を公表してきているという点である。例えば、1988年4月28日には、日本政府は、円借款の金利を、それまでの平均3.0%から0.4%下げ、2.6%とする方針を表明した（「日本経済新聞」（朝刊）、1988年4月29日）。それ故、それ以降の円借款は、この基準の下で供与されたのであって、新規借款がこの基準から大幅に外れることはなかったのである。なお、1993年には、環境事業案件については、一般事業案件よりも低利の形で円借款を供与するとの方針が表明された（「読売新聞」（朝刊）、1993年5月28日）。

さらに、留意する必要があるのは、融資条件については、国ごとに恣意的に設定されるのではなく、最貧国、貧困国、低・中所得国などのカテゴリーごとに融資条件が設けられてきているという点である。例えば、ミャンマーなどの最貧国の場合には、円借款の金利は1.0%、中国、インドなどの貧困国の場合には2.3%、タイなどの低・中所得国の場合には2.7%、といった具合である。また、1997年には、環境案件の場合には、それまでの円借款の供与条件を大幅に緩和し、従来の2.1%の金利を0.75%に引き下げ、返済期間も、30年から40年に延長するという方針が打ち出された（「日本経済新聞」（朝刊）1997年9月3日）。

第二に、コトパンジャン・ダム建設融資の場合には、第1期工事融資では金利2.5%、返済期間30年（据置期間10年）、第2期工事融資では金利2.6%、返済期間30年（据置期間10年）である旨が、交換公文のうちに記載されている。それ故、これらの融資条件は、何も機密事項ではないのである。

次に、民訴法の後者の規定との関連では、これに基づく不開示理由については、外務大臣の意見書では、何ら触れられていない。そもそも借款契約のうちには、「（私企業等）の第三者の技術又は職業の秘密に関する事項」が記載されることはないのである。エンジニアリング・サービス借款の場合には、これに関する借款契約の締結後に借入国政府とコンサルタント会社との間に別個の業務請負契約が結ばれるのである。また、本体工事費用の提供に関する借款契約の場合にも、この契約とは別個に工事請負契約とかプロジェクト監理契約とかが結ばれるのである。それ故、借款契約のうちに、私企業の企業秘密にかかわる事柄が盛り込まれる余地はないのである。

4 民訴法第220条4号口の規定について

外務大臣の意見書においては、民訴法第220条4号口の規定を援用して、借款契約が、「公務員の職務上の秘密に関する文書」で、「その提出により公共の利益を害し、又は公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれがある文書」であると主張されている。このような主張には、幾つかの無理がある。

まず第一に、OECD（被告JBIC）の職員は、はたして公務員なのかどうかという点が問われなければならない。彼らが、公務員でないことは確かである。彼らは、特殊法人の職員であることから、準公務員であるということはできよう。また、彼らが、準公務員としての守秘義務を負っていることも肯定されよう。しかし、彼らは、同時に、公金を扱っているのであるから、タックスペイヤーに対する説明責任を負っていることも、当然の事柄である。それ故、公金の使用の態様の一つである借款契約の内容について、これを開示しないのは、かえって職務義務の不履行に相当すると言わねばならない。公金の使用の態様について説明しないことまでも「職務上の秘密」という主張は通用しないのである。

第二に、借款契約の開示が、はたして「公共の利益」を害することになるのかどうかである。この点では、借款契約の内容を開示した方が、むしろ「公共の利益」に資すると言わねばならない。

コトパンジャン・ダム建設融資における根本問題は、基本的な地質調査が実施されないままに、ダム建設に着手されてしまったことにある。永源寺ダム訴訟判決の表現を借用するならば、「基本的な地形・地質調査が行われなかったままのダム建設の決定には瑕疵がある」のである。

こうした手抜き調査のために、ダム貯水池では、今日、低水位の状態が続いており、この状態は、ますます悪化してきている。これは、ダム貯水池の地底に大規模な水抜け水路が走っているものと推測されるためである。

被告JICA - 実際には被告東電設計 - によって作成されたF/S報告書では、「発電所の運転開始後6年」で黒字経営に転ずることができるとされていた。しかしながら、商業運転(1998年11月)後7年以上も経過したのに、コトパンジャン水力発電所(PLTA, Pembangkit Listrik Tenaga Air)は、未だに黒字経営に転換できないばかりか、赤字経営を肥大化させているのである。そのため、PLTAは、円借款を返済できない状態に陥ってしまっているのである。

なぜにこのような欠陥ダムに融賢が行われたのかについて明らかにすることこそ、インドネシアおよび日本の双方のタックスペイヤーにとっての「公共の利益」である。また、このような問題が発生したことの原因の究明こそ、今後の円借款供与の教訓となるという意味でも、「公共の利益」である。それ故、借款契約の不開示は、「公共の利益」反すると言わねばならない。

第三に、外務大臣の意見書によれば、借款契約の開示は、「公務の遂行に著しい支障を生ずる」とのことである。しかし、欠陥ダムの実情とその原因を隠蔽し続けることが、はたして「公務の遂行」なのであろうか。逆に、このような欠陥ダムに融資を行ってしまったことの「説明責任」を果たすことの方が「公務の遂行」なのではなかろうか。

第5 結語

民訴法上、「公務文書」には提出義務があるというのが、基本原則である。そして、この原則の適用を免れるためには、「相当の理由」が示されなければならない。しかし、外務大臣の意見書においては、この点での説得的な理由は何ら提示されていない。

外務大臣の意見書においてとりわけ理解しにくいのは、借款契約が、あたかも「公務文書」であるかのごとくに語られている点である。これに対して、被告JBICは、借款契約が、「私契約」であると主張している。「私契約」である文事が、どうして「公務の職務上の秘密に関する文書」となるのであろうか。

この点で、外務大臣の意見書においては、借款契約が、「交換公文の枠組みの下で」締結された文書であり、また「円借款に関する事務と不可分の関係にある」文書であるとの曖昧な説明をしている。これは、交換公文と借款契約が、親条約と子条約の関係にはないことを言うための苦し紛れの説明の仕方であると思われる。

親条約である交換公文は、国際条約の一種である。そのため、国連事務局への登録義務があり、また国内的には官報に掲載しなければならない。もしも借款契約を親条約の細則を規定するための子条約として位置づけるならば、借款契約は、情報開示義務の下に置かれることになる。まさにこのような義務の下に置かれることを免れるために、借款契約を、国際条約としてではなく、「私契約」として位置づけるという措置が講じられてきたのである。

それでは、なぜそのような措置が講じられてきたのであろうか。この謎を解く鍵は、最初のOECF案件であった韓国への直接借款の供与にある。韓国に対する円借款供与の基本的枠組みは、日韓基本条約において取り決められた。この親条約の下で、個別プロジェクト案件に対して、それぞれに子条約を締結する方途もあった。しかし、そのような選択肢は採られなかった。その理由は、韓国への借款供与絡みの政財界のドロドロとした利権関係を覆い隠そうとする思惑が働いたためであった。

もしも個別プロジェクト案件に関する両国間の取り決めを国際公法の下に置くならば、この借款をめぐる暗部が白日の下に晒されてしまう恐れがあった。そのため、個別プロジェクト案件に関する借款契約は、国際条約としてではなく、「私契約」として取り決めるという措置が講じられたのである。

それ以降、この方式を原型として、他の諸国への借款契約も、「私契約」として取

り決めるといふやり方がパターン化されたのである。そして、外務省とOECF（被告JBIC）は、借款契約が「私契約」であるから公表にはなじまないという言い訳を繰り返してきたのである。

しかし、このような言い逃れは、もはや通用しない。コトパンジャン・ダム建設融資の場合には、ダム貯水池が予定通り湛水できず、また融資資金の返済が滞っているばかりでなく、このダム建設により「開発難民」までも派生させてしまったのである。

その上、今日、被告JBICは、膨大な貸付残高を残したまま解体され、被告JICAに統合されようとしている。この統合に際しては、今後、OECF（被告JBIC）の残したおよそ20兆円にも達する莫大な貸付残高の回収・処理が、大きな政治問題となってくるであろう。これを一般会計（税金）で処理しようとするならば、タックスペイヤーから大きな反発の声が上げられるのは不可避と言えよう。また、それに合わせて、なぜにそのような膨大な国際公的不良債権が生じたのかについての「説明責任」を求める声も高まってこよう。

そうした歴史的脈絡の下で眺めるならば、コトパンジャン・ダム建設融資絡みの情報公開は、日本政府および被告JBICに求められている「説明責任」の端緒であると言えることができる。特にこのダム建設融資に関する基本文書である借款契約の開示は、本件の問題点を解き明かす上での必要不可欠な文書である。それ故、原告としては、裁判所に対して、借款契約の開示命令を下されるよう強く要請するものである。なお、たとえ借款契約のうちに公開に適さない「職務上の秘密」が盛り込まれていると仮定しても、その場合には3条件にかかわる条件についての一部開示でも受け入れられることを付言しておきたい。

以 上