

疎第 2 号証

諮問庁：国際協力銀行

諮問日：平成16年11月24日（平成16年（独情）諮問第61号）

答申日：平成18年3月14日（平成17年度（独情）答申第70号）

事件名：コタパンジャン水力発電事業融資に係る借款契約の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

コタパンジャン水力発電事業融資に関する以下に掲げる文書につき、その全部を不開示とした決定については、別紙に掲げる部分を開示すべきである。

- ① LOAN AGREEMENT for Kotapanjang Hydroelectric Power and Associated Transmission Line Project (I) Between THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND, JAPAN And THE REPUBLIC OF INDONESIA Dated December 14, 1990 (以下「文書1」という。)
- ② LOAN AGREEMENT for Kotapanjang Hydroelectric Power and Associated Transmission Line Project (II) Between THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND, JAPAN And THE REPUBLIC OF INDONESIA Dated September 25, 1991 (以下「文書2」という。また、文書1及び文書2を併せて「本件対象文書」という。)

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく本件対象文書の開示請求に対し、平成16年5月12日付け総第16-30号により国際協力銀行（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「本件決定」という。）について、その取消しを求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての主たる理由は、異議申立書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（異議申立書の記載）

(1) 法5条2号イ該当性について

本件対象文書の融資目的とされているコタパンジャン水力発電及び関連送電線建設事業（以下「本件事業」という。）は既に終了しているため、本件対象文書の開示による支障はないと考えられる。諮問庁は、本件対象文書に含まれるいかなる情報が、借入人の権利、競争上の地位そ

の他正当な利益を害することによつてどのようなにつながらるのかを明らかにするべきである。また、本件対象文書の中には既に公になっている情報も含まれており、本件対象文書を開示することが直ちに借入人の正当な権利を害するおそれがあるとする根拠はなく、本件対象文書を全体として法5条2号イに該当するとした諮問庁の主張は失当である。

(2) 法5条2号ロ該当性について

従来、円借款事業や諮問庁がかかわるその他の融資事業に関する融資契約書の開示請求においては、借入人の信用力や事業実施に関する情報等が含まれていることが不開示の理由とされている。しかし、本件では、当該情報以外の部分について開示請求している。したがって、借入人の信用力や事業実施に関する情報等が開示を阻む要因であるならば、当該情報を除いた部分を開示請求している本件については、開示されてしかるべきである。しかしながら、諮問庁は、本件対象文書を一体として開示できないと主張するのみで、その根拠は述べられていない。借入人の信用力や事業実施に関する情報等を除いてもなお本件対象文書の全部が開示できないとするのであれば、本件対象文書のどの部分が障害となるのかを情報の類型ごとに検討すべきである。また、本件対象文書の中には既に公になっている情報も含まれており、公にしないとの条件を付すことが通例あるいは合理的であるとは認められない。したがって、かかる情報を反映した融資契約書が一体として、公にすることを前提とせずには締結される必然性もない。

さらに、国民の税金や財政投融資資金を含む公的資金によって融資を行うという諮問庁の公的性格を考慮すれば、諮問庁の融資を民間の金融機関が行う融資と同等に考えることはできない。諮問庁と同様に開発協力のための融資を行っている世界銀行等の国際金融機関は、融資契約締結後、契約書を公開していることからすれば、本件対象文書は通例として公にしないこととされているものとは認められない。

(3) 法5条4号イ該当性について

本件対象文書を開示することにより、インドネシア共和国政府と諮問庁との信頼関係が損なわれるとする諮問庁の主張は、必ずしも根拠が明らかでなく、論理には飛躍がある。

本件対象文書には、既に公にされている情報や公にしても信頼関係を損なうには至らない情報も含まれていることから、本件対象文書に含まれる情報のすべてが、公にすることにより、相手国との信頼関係を損なう情報に当たるとする根拠は必ずしも明らかではない。また、本件事業は既に終了しているため、本件対象文書を開示することによる支障はないと考えられる。諮問庁は、本件対象文書に含まれるいかなる情報が、

信頼関係を損なうことにどのようにつながるのかを明らかにすべきである。

(4) 法5条4号ニ該当性について

諮問庁が、個別の借入人の信用力等に応じて異なる与信方針を採用していることは、諮問庁が策定し、公開しているガイドライン等で既に明らかになっており、本件対象文書を開示することが、諮問庁の与信方針を明らかにするとは言えない。

(5) 法5条4号ト該当性について

本件開示請求では、諮問庁の企業経営上の正当な利益を害するおそれがあると諮問庁が従来主張している事業の実施や信用に関する情報等を除いた部分の開示を請求している。したがって、従来の諮問庁の主張に従えば、当該部分を開示しても、本件における借入人と諮問庁の信頼関係を損なうことはないはずである。したがって、他の借入人と諮問庁の信頼関係を損なうことになるとは認められず、諮問庁の主張は蓋然性が薄い。

(意見書の記載)

(6) 本件対象文書の公開の重要性について

政府開発援助（以下「ODA」という。）に関する情報公開は、税金や財政投融資資金によって行われる政府の活動のアカウンタビリティと透明性を確保し、ODAの民主的なコントロールを可能にするために必要であり、ODAのプロジェクトにより影響を受ける現地の人々が十分な情報を得た上で意思決定に参加し、現地社会において社会的合意を形成するために必要不可欠な手段である。

本件対象文書の融資目的である本件事業を含め、有償資金協力の個々の案件に関する情報の中でも、取り分け重要なのが融資契約書である。融資契約書は、融資者である諮問庁と借入国政府との間で締結され、円借款供与に際しての権利・義務、手続等を含む条件が記載されている。このように、融資契約書は個々の案件において最も基本となる文書である。

さらに、本件事業は、日本のODA史上初めて融資に際して条件が付された案件であり、この点については諮問庁も認めている。この背景には、ODAをめぐる社会情勢の変化があった。

1980年代後半、ODAをめぐる汚職事件の発覚を契機にODA批判が噴出し始めたが、平成元年に日本のODA供与額が世界一となり、ODAに社会的な関心が集まったこともあいまって、ODAに対する賛否の議論が盛り上がった。ODAに対する批判は、端緒となった利権や汚職問題に加え、住民移転や環境破壊などODAプロジェクトが現地の

自然破壊、社会環境にもたらす影響を大きく取り上げるようになった。特に、日本が協調融資に参加したインドのナルマダ・ダム建設事業をめぐっては、現地住民や支援者による激しい反対運動が国内外で展開され、マスメディアにも大きく取り上げられ、国会でも野党議員が追求するなど、日本の融資参加に対する批判が高まった結果、政府は追加融資の停止を表明する事態となった。一度決定された融資が凍結されるのは初めてのことであり、関係省庁・機関に大きな影響を与えたのは必至だった。本件事業の融資条件は、ODAをめぐった情勢の変化を反映して付されたことは明らかである。事実、本件事業に関する日本政府とインドネシア共和国政府間の複数の公電では、ODA批判の高まりやナルマダ・ダム問題に言及し、本件事業での環境社会配慮の点からの対策の必要性が述べられている。

公金を用いて行われるODAには、納税者たる国民へのアカウンタビリティが要求される。情報公開はその基本となるものである。先に触れた融資条件も、有償資金協力における基本情報の一つであり、融資の際の条件が適正か、また、定められた融資条件が遵守されているかどうかは国民の監視の下に置かれるべきである。また、融資条件が環境社会配慮のために付されているのであれば、融資条件の検証は、公的資金の適切な執行のみならず、環境社会配慮の実効性を確保する点からも必要となる。そして、本件事業の融資条件を検証するためには、本件対象文書の公開が不可欠である。さらに、本件事業が環境社会配慮の融資条件が付された初の案件であることを考えると、本件事業の融資条件を明らかにし、融資条件の適正、履行状況及び結果を検証することは、本件事業のみならず、今後の環境社会配慮政策、ひいてはODAの適切な実行を確保する上で必要不可欠なことだと言える。

(7) 諮問庁の理由説明について

ア 本件対象文書の一体性について

異議申立人は、融資契約書及びその付帯文書は借入人が公にしないとの条件で任意に提供した情報に基づくもので、一体として公にすることを前提とせずに締結されていることを理由に法5条2号ロに該当するという諮問庁の主張に対し、本件では、借入人の信用力や事業実施に関する情報等が含まれた部分以外の部分を開示請求していること、本件対象文書には既に公にされている情報も含まれていることから、本件対象文書を一体として不開示とした本件決定は、不当であると主張した。

これに対し、諮問庁は、融資契約の交渉は、通例、契約書全体を一体として行われるものであるから、契約書を信用力や事業実施能力に

関する情報か否かを区分するのは困難であると主張する。また、既に公にされている情報については、仮に、既に公にされている情報が記載された部分のみを部分開示した場合でも、全部開示した場合と同様の弊害を生じるおそれがあるとした、情報公開審査会答申例（1993年タイ環境保全基金支援事業に関する融資契約等の不開示決定に関する件（平成14年6月28日付け平成14年度（行情）答申第93号）を引用している。

しかし、諸問庁の主張は、融資契約交渉過程での契約書の扱いを述べたものであり、交渉の過程で契約書全体を一体として扱うことが、直ちに契約書全体を一体として不開示とすべき要因であるとは言えない。

次に、部分開示が全部開示と同様の不利益をもたらすおそれがあるとの上記答申例は、本件対象文書には当てはまらない。本件事業では、借款供与限度額、金利及び償還期間等の記事資料で公表された情報に加え、国会答弁等で融資条件が付されたこと及びその内容についても既に公知の事実となっている。まず、平成4年3月2日の第123回国会衆議院予算委員会で、当時の外務省経済協力局長が「討議の記録」の内容について次のように答弁している。すなわち、「本件（移転問題を含めた環境問題に関する配慮措置）につきましては、討議の記録という形で、文章の形に今申しました内容のことをいたしておる次第」であり、インドネシア共和国政府との交渉の過程で移転問題を含めた環境問題に関する適切な配慮措置を行うよう要請しており、措置内容について「討議の記録」という形で文章化されていると述べている。さらに、平成11年5月17日の第145回国会参議院行政監視委員会では、当時の外務省経済協力局長が、融資条件が付された事実を認め、当時の海外経済協力基金理事が、条件の具体的な中身について答弁している。予算委員会及び行政監視委員会での議事内容は、本会議や他の委員会と同様に各委員の発言内容を逐一記録した会議録として公開されている。したがって、融資条件が契約書に具体的にどのように記載されているかは明らかではないものの、融資条件が付された事実及びその内容については、既に公知の事実となっている。融資条件は、借入人の信用力や事業の実施能力に応じて付されるものである。上記答申例は、「既に公にされた情報」の部分開示によって「諸問庁が借入国の信用力や事業実施能力をどのように評価しているかが推し量られる」とあるように、信用力や事業実施能力にかかわる情報が公にされていないことを想定しており、融資条件が公知の事実となっている本件対象文書に関しては、上記答申例は当てはまらない。

なお、諮問庁は、本件対象文書には、融資条件のほかに、事業実施に関する詳細や借入人及び事業実施機関の信用力に関する情報が反映されているとしているが、信用力、事業実施能力に関する情報が反映されたものが融資条件であると考えられる。また、本件事業は既に終了しており、事業実施に関する詳細が明らかになることに特段の問題はない。よって、本件事業に関しては、答申例が指摘する支障が生じる蓋然性は低い。

また、諮問庁の融資の公的性格を考慮し、民間の金融機関と同列に扱うべきではないとの異議申立人の主張に対し、諮問庁は、民間銀行であると政府系金融機関であるとを問わず、金融機関の融資契約は、非公表を前提として締結されているため、本件対象文書を公にすれば支障が生じるとする。

しかし、異議申立人の主張の趣旨は、財源の点から民間金融機関と政府系金融機関との違いを指摘したのではなく、財源を用いて行われる業務、すなわち日本国政府の行う有償資金協力の執行機関として行われる業務、とりわけ円借款という諮問庁の業務の使命・目的に照らして、民間金融機関との差を指摘しているものである。諮問庁の行う業務としては、日本の輸出入、海外における経済活動の促進及び国際金融秩序の安定を目的とした国際金融等業務並びに開発途上国の貧困削減及び経済社会発展の支援を目的とした海外経済協力業務の2つの業務から構成されており、本件事業は、海外経済協力業務の中の円借款に当たる。こうした海外経済協力業務の目的から、民間金融機関の行う融資と同列に扱うべきでないことはもちろん、政府系金融機関、民間金融機関を問わず、企業の支援を目的とした融資より一層の情報公開への配慮が望まれると言える。

また、本件事業においては、先に述べたように、記事資料等で発表された基本的情報に加え、信用力や事業実施能力にかかわる融資条件の内容も既に明らかになっている。よって、融資契約という文書の性質上、本件対象文書に含まれる情報から既に公になっている以上の情報が明らかになるとは考えられず、実質的には開示により支障が生じるおそれはないと言える。

イ 事業の進捗状況と本件対象文書の不開示との関係について

次に、本件事業は既に終了しているため開示による支障はないという異議申立人の主張に対し、諮問庁は、諮問庁と借入人との関係は、事業の建設完了、資金貸付完了後も、債権・債務関係として貸付金の返済が完了するまで継続し、本件対象文書を開示することによる支障は事業の終了いかんにかかわらないと主張する。本件事業に関する債

権・債務関係は、償還期間30年、据置期間10年とされているが、具体的な貸付金の返済は、本件事業のみならず、日本からの対インドネシア円借款及びその他の融資全体に関する債権・債務関係の中で行われる。さらに、日本からの債務のみならず、インドネシア共和国政府は、巨額の対外公的・民間債務、国内債務を抱えており、これらの債務が日本への債務返済に影響することは十分に考えられる。よって、本件事業に関する日本とインドネシア共和国政府の関係を債権・債務関係としてとらえることは現実的には困難であり、諮問庁の主張は妥当ではない。

また、本件事業においては、先に述べたように、記事資料等で発表された基本的情報に加え、信用力や事業実施能力にかかわる融資条件の内容も既に明らかになっている。よって、融資契約という文書の性質上、本件対象文書に含まれる情報から、既に公になっている以上の情報が明らかになるとは考えられず、実質的には開示により支障が生じるおそれはないと言える。

ウ 諮問庁の与信方針との関係

個別の借入人の信用力や事業実施能力に応じて異なる与信方針を採用していることは既に明らかになっており、本件対象文書の公開が諮問庁の与信方針を明らかにするとは言えないという異議申立人の主張に対し、諮問庁は、本件対象文書の公開により、特定の借入人に対して採用した個別の借入人に対する与信方針を明らかにすることになり、諮問庁の当事者としての地位を不当に害するおそれがあるとしている。

しかし、先に述べたように、本件事業においては、融資条件が付された事実及びその内容についても公知の事実であり、本件に関しては、既に個別の与信方針が明らかであると言える。よって、本件対象文書を開示することによって、これらの情報を一方的に公開することになるという諮問庁の主張は認められない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 開示請求の内容

「OECDとインドネシア政府との間に結ばれたコタパンジャン水力発電事業融資に関する『借款契約』(平成2年12月14日、平成3年9月25日に締結)のうち、借款の3条件(移転同意、補償同意、野生動物保護措置)についての記載があるページ及び相手国、相手先機関の信用力、事業実施能力に関する記載がある以外のページ」という開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書を特定し、その全部を法5条2号イ及びロ並びに4号イ、ニ及びトに規定する不開示情報に該当するとして、不開示とする本件決定を行った。

2 本件対象文書の位置付け

本件対象文書は、円借款事業の実施機関であった海外経済協力基金とインドネシア共和国政府との間で、平成2年12月14日及び平成3年9月25日に締結されたインドネシア共和国において実施されている円借款事業である本件事業に係る融資契約書である。なお、本件融資契約は、海外経済協力基金と日本輸出入銀行との統合により、平成11年10月1日に発足した諮問庁に引き継がれている。

円借款の供与に際しては、政府レベルでの検討を経て供与方針を決定した後、借入国と調整・協議を行い、最終的に閣議決定を踏まえて借入国政府との間で交換公文の締結がなされる。融資契約は、このような交換公文の枠組みの下で諮問庁と借入国政府との間で締結されるものであり、円借款の供与に際して、金額・金利のみならず、権利・義務、手続き等の融資条件が詳細に記載されている。

3 不開示条項該当性

- (1) 本件対象文書は、借入人であるインドネシア共和国政府と諮問庁との間で締結された融資契約書であり、融資条件を詳細に規定するとともに、インドネシア共和国政府及び事業実施機関の信用力や本件事業に関する実施運営能力等、諮問庁の要請を受けて、インドネシア共和国政府及び事業実施機関より、公にしないとの条件で任意に提供された情報を反映したものである。本件対象文書は一体として、公にしないことを前提として締結され、かつ、金融機関の通例として公にしないこととされている（法5条2号ロ）。
- (2) また、本件対象文書には、融資条件の外、事業実施に関する詳細が記されており、かつ、上記のとおり借入人であるインドネシア共和国政府及び事業実施機関の信用力等を反映したものであることから、これを公にすれば、本件事業の円滑な実施を妨げられる等インドネシア共和国政府及び事業実施機関の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある（法5条2号イ）。
- (3) 上記のように、インドネシア共和国政府及び事業実施機関の正当な利益を害するおそれがあり、かつ、本件対象文書が公にしないことを前提として締結され、また、インドネシア共和国政府が本件対象文書の開示に反対であることを明示しているにもかかわらず、これを公にすれば、諮問庁とインドネシア共和国との信頼はもとより我が国と円借款契約を締結している第三国との信頼関係が損なわれるおそれがあり（法5条4号イ）、また、かかる信頼関係を基盤にして金融取引を業務として行っている諮問庁の企業経営上の正当な利益を害するおそれが大きい（法5条4号ト）。この点、情報公開審査会答申例（1993年タイ環境保全基

金支援事業に関する融資契約等の不開示決定に関する件（平成14年諮問第10号）に係る平成14年6月28日付け答申）においても、本件対象文書と同種の文書について、当該文書が「タイ王国の信用力や事業実施能力に関する情報が色濃く反映された借款契約書」であることを考慮し、「同国の意向に反して、本件対象文書を公にすれば、我が国と同国との信頼関係はもとより我が国と円借款契約を締結している第三国との信頼関係を損なうおそれがあると諮問庁（外務省）が判断したことには、相当の理由がある」とされた。

(4) さらに、本件対象文書のような融資契約書に記載された融資条件は、借入人ごとに異なるものであり、かかる融資契約書を公にした場合、他の融資案件と比較することにより、他の借入人からそれぞれに対する融資契約との相違について指摘され、諮問庁が他の借入人と交渉を行う際にも、公にされた融資契約書の融資条件とのバランスを強く意識せざるを得ない立場に諮問庁が置かれることとなる。また、公にしないことを前提に締結された契約書が、借入人の意向いかんにかかわらず公にされれば、上記のようにインドネシア共和国政府及び事業実施機関と諮問庁との信頼関係が損なわれるおそれがあり、その結果、本件事業に関し正確かつ十分な情報が提供されなくなり、諮問庁の債権保全及び事業の監理にかかる交渉等に影響を及ぼすのみならず、今後、その他の融資の検討又は実施に当たっても、他の借入人から諮問庁に対して正確かつ十分な情報が提供されなくなるおそれがある。このように、本件対象文書を公にすれば、インドネシア共和国政府及び事業実施機関と諮問庁との信頼関係が損なわれるほか、今後行われる他の借入人と諮問庁との交渉に関し、諮問庁の当事者としての地位を不当に害するおそれがある（法5条4号二）。

(5) 上記に加えて、現在、本件事業に関する訴訟が係属しており、同訴訟の中で訴訟相手方によりなされた本件対象文書に係る文書提出命令の申立てに対し、諮問庁は、当該申立てに反対する旨の意見書を裁判所に対し提出している。したがって、本件対象文書そのものが進行中の訴訟に係る諮問庁の対応方針に大きく影響する文書となっており、これを公にすることにより、当該訴訟に係る事務に関し、諮問庁の当事者としての地位を不当に害するおそれがある（法5条4号二）。

4 異議申立人の主張について

(1) 本件対象文書の一体性

ア 異議申立人は、融資契約書の公開が請求された事案においては、借入人の信用力や事業実施に関する情報等が含まれていることが不開示の理由とされているが、「本件では、当該情報が含まれた以外の部分

を請求して」おり、また、本件対象文書に、「諮問庁の資料などで既に公になっている情報も含まれており、」、「融資契約書が一体として、公にすることを前提とせずに締結される必然性もない」と主張して、融資契約書を一体として公にしない本件決定を失当であると主張しているものと思われる。また、「公的資金によって融資を行うという公的性格を考慮すれば、諮問庁の融資を民間の金融機関が行う融資と同等に考えることはできない」と主張する。

イ しかし、金融機関の融資契約は、民間銀行であると政府系金融機関であるとを問わず、金融機関と借入人との信頼関係を基盤として、公にしないことを前提に締結されるものである。よって、融資契約書を公にすれば、かかる信頼関係が損なわれると同時に、信頼関係を基盤にして金融取引を業務として行っている諮問庁の企業経営上の正当な利益を害するおそれがあることは、諮問庁の融資が公的性格を有することとは無関係である。

ウ そして、契約内容は、借入人の信用力、事業実施能力等に応じて様々であり、かつ金融機関と借入人との交渉を経て決定されるものであって、当該交渉は、個別の条項ごとの検討のみならず、各条項の関連を勘案した上、契約書全体を一体として交渉が行われるのが通例である。よって、借入人の信用力や事業実施能力に関する情報が否かを明確に区分することは困難であり、金融機関の通例に従って本件対象文書を一体として不開示とした本件決定は適切である。

また、既に公表されている情報については、上記の平成14年6月28日付け答申においても、「仮に、既に公表された情報が記載された部分のみを部分開示した場合でも、残る不開示部分における条項の個数や各条項の長さなどから、諮問庁が同国の信用力や事業の実施能力をどのように評価しているかが推し量られることとなり、結果として、全部開示した場合と同様の不利益を被るおそれがある」とされている。

なお、異議申立人は、世界銀行においては、融資契約に相当する契約を公開しており、本件融資契約の公表が借入国との信頼関係を損なう蓋然性が低いと主張している。しかしながら、世界銀行の行う融資は、加盟国が情報開示方針についても同意した上で行われる。このような同意がなく、むしろ公にしないことを前提として締結された本件対象文書とは性質が異なるものであり同列に論じることはできない。

よって、異議申立人の上記主張はいずれも当たらない。

(2) 事業の進捗状況と本件対象文書の不開示との関係

異議申立人は、本件事業について水力発電所の建設が完了しているこ

とを理由に、「本件文書の融資目的とされている本件事業は既に終了しているため、本件対象文書の開示による支障はない」と主張している。しかしながら、融資契約に基づく融資者と借入人との間の債権・債務の関係は、事業の建設完了又は資金の貸付完了後も、貸付金の返済が完了するまで継続する。のみならず、本件対象文書を公にすることにより、上記3のように、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、また、諮問庁とインドネシア共和国政府等との間の信頼関係が損なわれるおそれがあることは、本件事業の進捗状況のいかにかわらない。

よって、異議申立人の上記主張は当たらない。

(3) 諮問庁の与信方針との関係

異議申立人は、「個別の借入人の信用力等に応じて異なる与信方針を採用していることは、諮問庁のガイドライン等の公開で既に明らかになっており、本件対象文書の公開が諮問庁の与信方針を明らかにするとは言えない」と主張する。しかしながら、本件対象文書を公にすることは、個別の借入人の信用力等に応じて異なる与信方針を採用している事実にとどまらず、諮問庁が特定の借入人に対して採用した個別の借入人に対する与信方針を明らかにすることとなり、諮問庁が今後、他国政府又は他国政府機関と契約、交渉を行うに当たって、諮問庁の当事者としての地位を不当に害するおそれがある。

よって、異議申立人の上記主張は当たらない。

5 結論

上記の論拠に基づき、本件決定を維持することが適当である。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について次のとおり調査審議を行った。

- ① 平成16年11月24日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年12月21日 異議申立人から意見書を收受
- ④ 平成17年4月19日 諮問庁から補充理由説明書を收受
- ⑤ 同年5月20日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 平成18年1月31日 諮問庁の職員（国際協力銀行開発第1部長ほか）からの口頭説明の聴取
- ⑦ 同年3月10日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

- (1) 本件対象文書は、海外経済協力基金とインドネシア共和国との間で、平成2年12月14日及び平成3年9月25日に締結された、インドネ

シア共和国で実施される本件事業に係る借款契約書であり、本件借款契約は、平成11年の日本輸出入銀行と海外経済協力基金との統合により、諮問庁が継承しているものである。

当審査会において、本件対象文書を見分したところ、文書1及び文書2は、それぞれ本文及び付帯文書から成っており、本文は、表紙、目次及び各契約条項により構成されていることが認められ、本文及び付帯文書とも英文で作成されている。

本件対象文書においては、借款の金額、目的、償還、利息とその支払方法が約定され、さらに、特約条項、調達手続、借款の監理、通知や請求に関する手続事項等が互いに関連付けて具体的に記述されていると認められる。

- (2) 諮問庁の説明によれば、円借款は、プロジェクトの準備、審査、借款契約の調印、プロジェクトの実施、事後評価・監理の段階を踏んで実施される。その過程の一つである借款契約の調印の段階においては、まず、我が国と開発途上国の間で借款供与額や条件が決定され、国家間の国際約束である交換公文が締結される。その後、当該交換公文を踏まえて、諮問庁と借入人たる相手国との間で私法上の契約である借款契約を結ぶための交渉が行われることとなる。

一般に、借款契約の締結交渉においては、諮問庁によって作成された借款契約書の素案が借入人たる相手国に対し提示される。

同素案を作成するに当たって、諮問庁は、まず、借入人たる相手国から公にしないことを前提として、相手国の政策、財政状況、政治経済状況等の情報の外、財務状況等の信用情報、各種の未公表の経済指標、融資対象プロジェクト及び事業実施機関の事業遂行能力に係る詳細な情報などの提供を受け、諮問庁として借入人たる相手国の信用力や事業の実施能力について評価する。その上で、その評価に応じて、当該プロジェクトが円滑に開始され運営されるよう配慮した条件や各プロジェクトごとの固有の事情を反映した条件など個別的な規定を設けるなどし、さらに、借款の実施における権利義務関係や手続事項について具体的に検討し、適切な配慮を行い、個別に判断した上で、当該素案を作成する。なお、借款契約交渉を効率的に進め、借款を確実に円滑に実施するため、当該素案には、諮問庁が標準的なものとして公にしている基本約定及び各種のガイドラインが活用されている。

この素案を基に、借入人たる相手国との交渉が行われ、合意が成立すれば、借款契約は確定されることとなる。

したがって、個別の借款契約書は、上記基本約定及び各種のガイドラインをベースとしつつも、上記のとおり個別の事情を反映したものとな

っているので、個々の借款契約書は、条項の内容や構成及び個数において相応の差異がある。

2 不開示情報該当性について

異議申立人の主張によれば、同人は、開示請求部分を本件対象文書のうち、①借款の三条件(移転同意、補償同意及び野生動物保護措置)についての記載があるページ及び②相手国並びに相手先機関の信用力及び事業実施能力に関する記載がある以外のページに限っているのであるから、本件対象文書を一体の文書ととらえて不開示理由を措定し、その全部を不開示とする諮問庁の主張は誤りであるとしていることから、以下、異議申立人が開示を求める部分についての部分開示の可否について検討する。

(1) 借款の三条件(移転同意、補償同意及び野生動物保護措置)に関する記載部分について

本件対象文書を見分したところ、同文書中には異議申立人のいう借款の三条件に言及する具体的な記述部分が分散して存在していることが認められる。

上記1(2)のとおり、一般に、融資条件を含む円借款契約の内容は、相手国の政策、財政状況、政治経済状況及び事業実施機関の事業遂行能力など多岐にわたって、相手国から公にしないことを前提として様々な情報について任意に提供を受け、これらを総合的に勘案して、諮問庁が相手国の信用力や事業実施能力等について評価し、当該評価を反映させて策定されるものであり、本件もこれに該当すると認められる。

さらに、諮問庁の説明によれば、インドネシア共和国は、本件対象文書を開示しないよう要請していることが認められる。本件対象文書が同国の信用力や事業実施能力に関する情報が色濃く反映された借款契約書であることを考慮すれば、仮に、本件対象文書が公にされた場合、諮問庁が同国の信用力や事業実施能力をどのように評価しているかが推し量られることとなり、同国が不利益を被るおそれがあると認められるので、同国の上記のような要請は妥当なものであると考えられる。

そうすると、仮に、本件借款に係る融資条件の具体的な内容を一方的に公にした場合、相手国の信用力及び事業実施能力についてどのように評価されているかが推し量られることとなり、その結果、相手国との信頼関係を損なうおそれがあると認められる。

この点につき、異議申立人は、融資条件が付されたこと及びその内容については、国会答弁における委員の発言内容を逐一記録した会議録として公開されているところ、融資条件が契約書に具体的にどのように記載されているかは明らかではないものの、既に公知の事実となっているのであるから、開示すべきである旨主張している。

異議申立人が引用する上記国会での答弁（第2の2（7））は、本件対象文書中に、①本件事業により影響を受ける世帯の移転合意、②同世帯の生活水準確保、③本件事業対象地に生息するすべての象の適切な保護区への移転を内容とする借款の条件が記述されているという趣旨の答弁を指しているところ、本件対象文書を見分したところによれば、これらの条件は、契約当事者の権利義務に係る各別の条項中にこれらと密接に係る記述と一体のものとして、条件の具体的内容を付加して記述されていることが認められる。

契約当事者間の権利・義務関係については、融資条件などの具体的な規定ぶりによって確定されるものであり、また、このような具体的な規定ぶりには、借入人であるインドネシア共和国の信用力や事業の実施能力について、諮問庁がどのように評価し、借入人との間の交渉を経ていかなる結果となったかが如実に現れているものと認められるところ、国会での答弁は、当該借款の三条件についての概略のみに言及したにすぎず、この事実をもって本件対象文書中の具体的な規定の詳細について、公知の事実となっているとまでは認められない上、国会答弁部分のみを切り分けて開示しようとするれば、その前後関係等から諮問庁が相手国の信用力及び事業実施能力をどのように評価しているかが推し量られるおそれがあることから、上述のとおり、相手国との信頼関係を損なうおそれがあると認められ、この点に関する異議申立人の主張は採用できない。

(2) 相手国並びに相手先機関の信用力及び事業実施能力に関する記載部分以外の記載部分について

異議申立人は、従来、借入人の信用力や事業実施に関する情報等が含まれていることが不開示の理由とされているが、本件では、当該情報以外の部分について開示請求をしているのであって、当該情報を除いた部分は開示されてしかるべきであり、また、本件対象文書には既に公にされている情報も含まれていることから、本件対象文書を一体として不開示とした本件決定は不当である旨主張している。

本件対象文書に、借款の金額、利息、権利・義務及び手続等が互いに関連付けて具体的に記述されていることは、上記1のとおりである。

一般に、円借款契約の内容は、これまで述べてきたとおり、諮問庁が相手国の信用力や事業実施能力等について評価し、当該評価を反映させて策定されるものであり、その策定過程においては、逐条ごとに契約当事者間で交渉を行い、将来における各当事者の権利を確保すべく、また、各条項の関連性を勘案した上で、合意に至るものである。

本件対象文書においても、本件事業固有の事情を反映した条件が設け

られているなど本件対象文書の各条項は、相手国の信用力及び事業実施能力が色濃く反映されたものであり、かつ、他の条項とも有機的に結合し連動しており、他の条項との整合性を考慮しつつ策定されたものであって、各条項は密接不可分であると認められる。

したがって、相手国の信用力及び事業実施能力に関する記載部分と既に公表されている情報を含むそれ以外の部分とを区分することは必ずしも容易であるとは言えず、また、仮に、既に公表された情報が記載された部分のみを部分開示した場合、残る不開示部分における条項の個数や各条項の長さなどから、諮問庁が相手国の信用力及び事業実施能力をどのように評価しているかが推し量られることとなり、部分開示することはできないものと認められる。

- (3) したがって、上記(1)及び(2)のとおり、本件対象文書の内容について、一方的に公にした場合、当該相手国との信頼関係を損なうおそれがあると認められ、法5条4号イに規定する不開示情報に該当するものと認められることから、同条2号イ及びロ並びに4号ニ及びトについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であると認められる。

しかしながら、本件対象文書のうち、別紙に掲げる部分については、既に公表されている当該借款契約に係る本件事業の名称、契約締結の当事者の名称及び契約締結日並びに本件事業の概要が記載されているにすぎず、また、当該部分を部分開示した場合でも、残る不開示部分からは、諮問庁が相手国等の信用力や事業実施能力をどのように評価しているかを推し量ることは困難であると認められることから、当該相手国あるいは他の円借款契約に係る第三国との信頼関係を損なうおそれがあるとは認められず、また、法5条2号イ及びロ並びに4号イ、ニ及びトのいずれにも該当しないものと認められるので、開示すべきである。

3 異議申立人の主張について

- (1) 異議申立人は、本件事業は既に終了しているため、本件対象文書の開示による支障はない旨主張している。

しかしながら、本件事業に係る貸付人と借入人たる相手国との間の債権・債務の関係は、いまだ債務が完了していないことから、本件事業の建設完了又は資金の貸付完了の後も継続していると認められ、融資契約の当事者の一方である貸付人にとっては、金融業務の根幹である円滑な債権回収が、また、他方の借入人たる相手国にとっては、双方が合意した一定の条件で返済を行えば借入金の一括返済を求められることなく一定の期限まで融資契約を継続できるとの期限の利益が、それぞれ最大の利害事項であることから、本件対象文書を公にすることは、結果として借入人たる相手国の享有する期限の利益が不安定になり、ひいては相

手国との信頼関係が損なわれるおそれがあることは否定できない。

したがって、異議申立人の主張は採用できない。

- (2) 異議申立人は、諮問庁同様、開発協力のための融資を行っている世界銀行等の国際金融機関は、本件対象文書に相当する借款契約書を一般に公開しているのので、本件対象文書は通例として公にしないこととされているものとは認められない旨主張している。

しかしながら、諮問庁の説明によれば、世界銀行等が行う融資については、加盟国が情報開示方針についても同意した上で行われるということであり、このような同意がなく、むしろ公表しないことを前提とする諮問庁とインドネシア共和国との間で締結された借款契約書である本件対象文書とは、そもそも性質が異なるものであると認められる。

したがって、異議申立人の主張は採用できない。

異議申立人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その全部を法5条2号イ及びロ並びに4号イ、二及びトに該当するとして不開示とした決定については、別紙に掲げる部分は、同条2号イ及びロ並びに4号イ、二及びトのいずれにも該当せず、開示すべきであるが、その余の部分は、同条4号イに該当すると認められるので、同条2号イ及びロ並びに4号二及びトについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 資金敏明, 委員 秋田瑞枝, 委員 戸松秀典

別紙（開示すべき部分）

1 文書1

本文中の表紙（ただし、1行目の14文字目から末尾までを除く。）
付帯文書中の Schedule 1（冒頭から19行目までの部分）

2 文書2

本文中の表紙（ただし、1行目の14文字目から末尾までを除く。）
付帯文書中の Schedule 1（冒頭から20行目までの部分）