

疎乙第 1 号証

諮問庁：外務大臣

諮問日：平成16年7月21日（平成16年（行情）諮問第492号）

答申日：平成16年12月7日（平成16年度（行情）答申第433号）

事件名：コタパンジャン水力発電事業融資に関する交渉過程での「討議の記録」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交渉過程での「討議の記録」（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定は、妥当である。

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、行政機関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3月15日付け情報公開第00885号により外務大臣（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

異議申立人が主張する異議申立ての理由は、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。

(1) 法5条3号該当性について

処分庁は、本件対象文書が円借款供与に係る様々な要素に関する交渉の結果として、相手国との間で非公開を前提に作成した文書であって、公にすることにより、相手国との信頼関係が損なわれるおそれがあると主張している。

しかしながら、処分庁の主張は、必ずしも根拠が明らかではなく、本件対象文書の公開が直ちに信頼を損なうという論理には飛躍がある。

本件対象文書は、処分庁の主張するとおり融資に係る交渉の結果として作成されたものであるが、融資及びその契約に係る情報の一部は既に公にされており、その他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。融資の交渉の結果として作成された本件対象文書においても、当然、それと同様の情報が含まれているはずであり、本件対象文書に含まれる情報すべてが、公にすれば相手国の信頼関係を損なう情報に当たるとい根拠は必ずしも明らかではない。また、本件対象文書で討議の対象とされているコタパンジャン水力発電事業（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。にもかかわらず、本件決定は本件対象文書を一括して不開示としている。外務大臣は、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よつてどのようにつながるのかを明らかに示すべきであり、本件対象文書が全体として法5条3号に該当するという処分庁の主張は失当である。

(2) 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、税金や財政投融资資金によって行われる政府の活動のアカウント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、融資者である国際協力銀行と相手国の借入人との間で締結され、個々の案件において双方が有する権利義務関係を定めた基本文書である。本件対象文書は、円借款供与に係る交渉の過程で行われた討議の内容を記録したものであり、交換公文の付属文書として両政府間で署名された。融資契約書はこれらの文書を踏まえて作成されることから、本件対象文書は融資契約書と並ぶ重要な文書である。

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という点で特別な案件である。融資条件が付されたことは諮問庁も認めている。この背景には、ODAを巡る社会情勢の変化があった。1980年代後半、ODAを巡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をめぐるとい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ト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国民の監視の下に置かれるべきである。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、条件が付された経緯や交渉の過程は、条件が遵守されたか否かの検証の材料となるものであり、本件事業の融資条件を検証するためには、交渉の過程の討議内容を記録した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、本件事業において融資条件が付された経緯や交渉過程を明らかにし、融資条件の適正、履行状況、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。

(3) 諮問庁の理由説明について

ア 諮問庁は、本件対象文書には借款契約に係る既に公になっている情報と同様の情報が含まれており、本件対象文書に含まれる情報すべてが、公にすれば相手国の信頼関係を損なう情報に当たるという主張に根拠はないという異議申立人の主張に対し、本件対象文書の内容については公にされていないため異議申立人の主張には理由がないとしている。

まず、異議申立人の主張にある同様の情報の意味するところであるが、これは、借款供与限度額や金利、償還期間等の記事資料により公表されている情報を指す。本件対象文書は交換公文の付属文書として、円借款供与に係る相手国との交渉の過程で行われた討議の内容を記録したものである。諮問庁は、本件対象文書に上記の情報が含まれているとする異議申立人の主張に根拠がないことを指摘しているが、交換公文は相手国政府との間で決定された借款供与額や条件等が記されたものであり、その付属文書である本件対象文書に同様の情報が記載されていると考えるのは自然なことである。

また、諮問庁は、「討議の記録の内容については公にされていない」と述べているが、本件対象文書の内容については、一部であるが明らかになっている。平成4年3月2日の第123回国会衆議院予算

委員会で、当時の川上隆朗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）につきましても、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、当時の大島賢三外務省経済協力局長が、融資条件が付された事実を認め、当時の篠塚徹海外経済協力基金（現国際協力銀行）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、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、上記の川上氏の発言は外務省当局責任者としての公式な発言であり、本件対象文書の内容が公にされていないという諮問庁の主張は失当である。また、文書の内容が公にされていないことは、開示の可否の判断に影響を与える要素であるとは言えず、諮問庁の指摘は合理性に欠ける。

イ 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、事業の終了いかんにかかわらず、非公表を前提として作成した本件対象文書を公にすれば、相手国政府との信頼関係を損なうおそれがあるのみならず、他国における有償資金協力の遂行にも影響が及ぶおそれがあると主張する。

まず、本件対象文書を公にすることで相手国政府との信頼関係を損なうという諮問庁の主張は、極めて抽象的で根拠が明らかではない。諮問庁は本件対象文書が非公表を前提として作成されたことを繰り返し主張しているが、先に述べたように、本件対象文書の内容については、一部が既に公にされており、非公表である点が直ちに支障を生じる要因になるとの主張は当たらない。本件対象文書を公にすることによる支障を主張するのであれば、諮問庁は、本件対象文書に含まれるいずれの情報を公にすることがどのように信頼を損なうことにつながるのか、具体的に明らかにすべきである。

次に、他国における有償資金協力への支障についても、本件対象文書の開示をその理由にする主張は当たらない。

環境社会配慮に関するガイドラインが公開されており、国際協力銀行がそのガイドラインの水準を達成するために個別の借入人の信用力や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である。また、本件事業においては、既に述べたように条件が付され

た事実及び条件の内容が既に公にされている。よって、諮問庁が指摘する条件の違いに関する他国からの指摘や新規案件時の障害について、本件対象文書の開示を理由とする主張はもはや通らない。

また、諮問庁が指摘する条件の違いに関する他国からの指摘、あるいは新規案件時の障害は、それが起こり得ないとまでは言えないものの、外務省及び国際協力銀行による交渉努力によって解決可能であろう。そもそも情報公開制度は情報が公開されることが中核をなすのであり、不開示事由の適用については限定的な解釈が求められ、支障の実質性、おそれの蓋然性については、慎重な判断が要求される。公的資金を用いて行われるODAの情報の公開には、そうした点が一層要請されていると言える。しかしながら、本件対象文書の公開が相手国政府との信頼関係を損ね、将来の融資交渉に支障を来すとの諮問庁の主張は、根拠が明らかではなく、有償資金協力の公共性を上回る法的保護に値する蓋然性があるとは認められない。諮問庁の姿勢は、情報を公開しないことを志向しているとの疑念を抱かざるを得ないものであり、こうした姿勢は、情報公開制度の趣旨に逆行するものである。

さらに、本件対象文書の公開による支障の実質性、おそれの蓋然性についても、実際には認められないと言える。まず、既に述べたように、借款供与限度額や金利、償還期間等の基本情報は既に公開されている。融資条件の内容についても国会答弁や報道で明らかになっている事項を超えて、どのような情報があるのか、その結果その開示によってどのような弊害があるのかについて諮問庁の主張では示されていない。従来、公にすれば相手国政府の信頼を損なうおそれがあるとして諮問庁が主張してきたのは、借入国の信用情報及びこれに基づく情報であるが、信用情報にかかわる部分のみを不開示とすれば十分であり、本件対象文書全体を不開示とする諮問庁の主張は不当である。

ウ さらに、諮問庁は、本件対象文書は公にしても支障は生じない情報も含まれているとする異議申立人の主張に対して、本件対象文書はその内容について公表を前提としていないため、公にすれば一方的に相手国政府との信頼関係を損なうおそれがあるとしている。

異議申立人の主張にある、公にしても信頼関係を損なうには至らない情報とは、記事資料により既に明らかになっている借款供与限度額や金利、償還期間等の記事資料により公表されている情報を指す。また、諮問庁は主張の中で、融資条件について言及しているが、既に述べたように、融資条件が付された事実及びその内容についても既に明らかになっており、本件対象文書を公にすることによって、これらの情報を一方的に公にすることになるという諮問庁の主張は

認められない。

(4) 部分開示について

処分庁は、本件対象文書を公にすることにより相手国との信頼関係を損なうおそれがあると主張している。しかしながら、既に述べたように、本件対象文書には相手国の信用にかかわらない情報や、その他公にしても信頼関係を損なうには至らない情報も多数含まれている。文書の一部の情報を理由に本件対象文書全体を不開示にした本件決定は、行政文書の開示を定めた法5条及び部分開示を規定している法6条に違反する。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書について

本件異議申立ての対象となる討議の記録は、「コタパンジャン水力発電所及び関連送電線建設事業計画(1)」に対する円借款供与に係る交換公文締結の際、我が国及び相手国との間で署名したものである。

2 不開示とした部分について

討議の記録は、円借款供与に係る相手国との交渉の過程で行われた討議の主要内容を記録するものであり、相手国との間で非公表を前提に作成した文書であって、これを公にすることは、相手国の意思に一方的に反することになり、相互の信頼関係に基づき保たれている正常な関係が損なわれるおそれがあるほか、相手国との交渉上不利益を被るおそれがあるため、法5条3号に基づき不開示とした。

3 異議申立人の主張について

(1) 異議申立人は、融資及びその契約に係る情報の一部は既に公にされており、本件対象文書においても、当然、それと同様の情報が含まれているはずであり、本件対象文書に含まれる情報がすべて、公開すれば相手国の信頼関係を損なう情報に当たるとい根拠は必ずしも明らかでない旨主張する。

異議申立人が何を根拠に「当然、それと同様の情報が含まれているはず」と主張しているかは明らかではないが、交換公文締結後、記事資料により借款供与限度額、金利、償還期間等の主な情報は公表しているものの、討議の記録の内容については公にされていないため、かかる異議申立人の主張には理由がない。

(2) また、異議申立人は、「本件文書で討議の対象とされているコタパンジャン水力発電事業は既に終了しているため、本件文書の開示による支障はないと考えられる。」旨主張する。

しかしながら、円借款事業の終了いかんにかかわらず、相手国との間で非公開を前提として作成した文書に記載された情報を一方的に公にすることは、相手国政府との信頼関係を損なうおそれがあるのみならず、

今後の円借款案件に係る交渉において他国の円借款案件と比較することにより相手国からの条件等の見直しを求められるおそれがあるほか、相手国の意向にかかわらず公にしたことが他国にも知られれば、現在円借款事業を実施している国や、今後実施するであろう他の国々から十分な情報を得ることができなくなるおそれがあり、他国における有償資金協力の遂行にも影響が及ぶおそれがある。したがって、異議申立人の主張には理由がない。

- (3) さらに、異議申立人は、「本件文書には相手国の信用にかかわらない情報や、その他公にしても信頼関係を損なうには至らない情報多数も含まれている。」旨主張する。

異議申立人が討議の記録の中のどの情報についてこのように主張するのか明らかではないが、円借款においては、討議の記録はその内容について公表を前提としているものではないため、これを開示することは、相手国政府独自の事情等から設定した条件等を一方的に公開することになり、相手国政府との信頼関係を損なうおそれがあるため、かかる異議申立人の主張には理由がない。

4 結論

上記の論拠に基づき、諮問庁としては本件決定を維持することが適当であると判断する。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成16年7月21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8月27日 異議申立人から意見書を收受
- ④ 同年10月28日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑤ 同年12月2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

本件対象文書は、インドネシア政府に対する、本件事業に係る円借款（以下「本件円借款」という。）の供与に係る交換公文の付属文書である討議の記録であり、本件円借款の供与に当たり、外務省とインドネシア政府との間で行った交渉過程での討議の内容を記録した文書である。

諮問庁は、討議の記録は、円借款供与に係る相手国との交渉の過程で行われた討議の主要内容を記録するものであり、相手国との間で非公表を前提に作成した文書であって、これを公にすることは、相手国の意思に一方的に反することになり、相互の信頼関係に基づき保たれている正常な関係が損なわれるおそれがあるほか、相手国との交渉上不利益を被るおそれが

あり、法5条3号に規定する不開示情報に該当するため、その全部を不開示とした旨説明しているので、以下、不開示情報該当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件対象文書は、外務省とインドネシア政府との間で行った交渉の過程で行われた討議の主要内容を記録したものであり、本件対象文書には、外務省がインドネシア政府に求めた本件事業に係る円借款供与の前提となる条件等が記載されているものと認められ、その記載内容からすると、本件円借款によるプロジェクトを遂行するに当たって懸念される問題について、インドネシア政府によって確実に具体的な対応措置が取られることを担保するために、我が国として条件を付したものと認められる。

異議申立人は、融資及びその契約に係る情報の一部は既に公にされており、条件が付された事実及び条件の内容等本件討議の記録の内容の一部については、国会答弁や記者発表資料等各種の資料によって公にされ、既に公知の事実となっている旨主張している。

当審査会において見分したところによれば、本件対象文書にはその後の国会答弁などにより明らかにされた内容と同旨のものが含まれていることが認められるが、本件対象文書は、全体として外務省とインドネシア政府との間で行った交渉の過程で行われた討議の主要内容を記録したものであり、その内容全体についてこれまで公表されておらず、既に公表された情報を記録した部分とその他の部分が容易に区分し難い状態で含まれていることが認められる。

このような本件対象文書の性質並びにそこに記載されている条件等の性質及び内容からすれば、これらの記載部分は、公にすることにより、相手国との信頼関係が損なわれるおそれがあると行政機関の長が認めることに相当の理由がある情報と言うことができ、さらに、討議の記録が、相手国との間で非公開を前提として作成した文書であって、機微な内容を含むものであることからすれば、従来から公にしないものとして取り扱われてきているとする諮問庁の説明を否定すべき特段の事情も見いだせず、本件対象文書を公にすることによりインドネシアとの信頼関係を損なうおそれがあるとした諮問庁の判断は、これを必ずしも不合理とすることはできないことから、法5条3号に規定する不開示情報に該当すると認められる。

また、上記のとおり、本件対象文書においては、既に公表された情報を記録した部分とその他の部分が容易に区分し難い状態で含まれていることから、法6条1項に規定する部分開示も行うことはできない。

3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張するが、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

以上のことから、本件対象文書につき、その全部を法5条3号の不開示情報に該当するとして不開示とした決定については、同号に該当すると認められるので、妥当であると判断した。

第6 答申に関与した委員

寶金敏明，高木佳子，戸松秀典