

ODA 事業に関する開示請求からみる情報公開法の改善点

特定非営利活動法人メコン・ウォッチ

1. はじめに

特定非営利活動法人メコン・ウォッチは、東南アジアのメコン河流域の開発や経済協力が、広い意味で地域の自然資源を生活の糧としている流域の人々の生活を脅かさないように、調査研究や開発機関への働きかけを主な活動として1993年に設立されたNGOです。

私たちは、日本政府による援助によって引き起こされる環境破壊や住民の生活への影響を防ぐ観点から、政府開発援助（ODA）に対する政策提言活動に取り組んでいます。その一環として、行政機関情報公開法（行情）及び独立行政法人等情報公開法（独情）（以下、行情と独情をあわせて情報公開法という）にもとづき、個別のODA案件やODA政策に関する60件以上の開示請求を、外務省や国際協力銀行（JBIC）、独立行政法人国際協力機構（JICA）等に対して行ってきました。

情報公開法の施行により、ODAに関する多くの文書が公開されるようになったのは事実です。一方で、ODAの透明性・アカウンタビリティ確保、途上国住民の声を反映したODA事業の実施という観点から見ると、情報公開法によっても必ずしも十分な情報公開が実現したとは言えません。

以下、これまでの開示請求の経験を踏まえて、情報公開法についての問題点・改善点を指摘・提案します。

2. 見直しの目的

情報公開法の目的は、「政府の有する諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資する」（行情1条）こととされています。したがって、情報公開法の見直しにあたっては、情報公開法の規定とその実際の運用が、かかる目的の達成という観点から十分であるかどうか問われるべきであり、これが今回の情報公開法見直しの目的とされるべきです。

3. 不開示事由について

3.1 法人関連情報について

情報公開法は、不開示事由の一つとして法人に関する情報を規定しており、具体的には「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある

もの」(行情5条2号イ及び独情5条2号イ)と、「行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」(行情同号ロ、独情同号ロも同趣旨)を不開示情報としています。

非公開特約による不開示を定める5条2号ロは削除されるべきです。

ODA事業を実施するのは援助を受ける途上国政府であり、ODAの審査や実施に関する文書の多くは途上国政府から外務省やJBIC・JICA等に提出されたものです。したがって、法人関連文書の公開は、ODA事業の透明性確保と民主的なODAの決定・実施のために、極めて重要です。

しかしながら、2号ロは、「公にしないとの条件で任意に提供されたもの」という外形的な事実を根拠に情報を不開示とすることを認めています。2号ロは後段で、通例として公にしないこととされている、あるいは当該条件を付することが合理的であると認められるものに適用を限定してはいますが、外務省やJBICはこの合理性を非常に緩やかに解釈しているため、該当する情報を限定する役割を十分に果たしているとは言えません。

多くの途上国が必ずしも民主的な政府を持たず、情報公開に積極的とはいいがたい中、途上国政府が公にしないとの条件を付したことをもって不開示とすれば、多くのODA事業に関する文書が容易に不開示とされてしまいます。実際に私たちが請求した文書でも、2号ロのみを主な理由として不開示決定がなされた例が散見されます。

そもそも、法人等の文書が不開示とされるのは、開示することによって当該法人の正当な利益を害するおそれがあるからであり、こうした情報に関する不開示を定めている2号イの規定や、第三者による意見書提出の機会付与の規定(行情13条、独情14条)により、法人の正当な利益は十分に保護されています。2号ロが公にしないとの条件を付すことについて合理的な理由を求めており、かかる合理的な理由とは、まさに2号イに規定されるような当該法人の正当な利益を害されるおそれが存在することであると解されます。当該法人等の正当な利益を害さないにも関わらず、公にしないとの条件を付すことが合理的であると認められる情報があるとは考えられません。

2号ロは冗長である一方、行政機関・独立行政法人等による濫用を招く危険性のある規定であり、削除されるべきです。

3.2 外交情報について

行情は不開示事由の一つとして、「公にすることにより、(中略)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(中略)があると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」(行情5条3号)を定めています。

行政機関の裁量を尊重する趣旨とされる5条3号の「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」との文言は削除されるべきです。

この規定は、行政機関の裁量を幅広く認めることにより、いかなる文書が不開示となり、いかなる文書が開示されるのか、その判断基準を極めてあいまいにしています。これにより、行政機関は3号への該当性を判断する際に、開示による具体的な支障を慎重に検討することなく、あいまいな理由により、あるいは恣意的に、不開示を決定する傾向があります。行政機関によって行われた決定が、異

議申立てにより覆ることもまれではありません。

その最たる例が、対ビルマ（ミャンマー）無償資金協力事業であるブルーチャン第 2 水力発電所改修計画に関する基本設計調査報告書をめぐり外務省の判断です。

ブルーチャン第 2 水力発電所改修計画基本設計調査報告書の公開をめぐる経緯

2002 年 9 月 19 日	メコン・ウォッチが外務省に開示請求
2002 年 10 月 18 日	外務省が不開示決定（行情 2 号ロ、3 号、5 号、6 号該当）
2002 年 12 月 18 日	メコン・ウォッチが外務省に異議申立て
2003 年 3 月 25 日	メコン・ウォッチが JICA に開示請求
2003 年 4 月 24 日	JICA が部分開示決定（不開示部分は 141 ページ中数行のみ）
2003 年 7 月 14 日	外務省が不開示を取り消し、部分開示決定（不開示部分は上記の通り）

このように、3 号により不開示とされた文書でも、異議申立てによって、情報公開審査会の諮問を経なくても外務省が自ら判断を変更し、ほぼ全部を開示するケースがあることが明らかです。これは、3 号が行政機関に対して広い裁量を認めることにより、行政機関による誤った適用を招く危険性があることを示しています。

さらに、独情との整合性も問題となります。上記報告書のように、開示請求対象文書が独立行政法人等が作成した文書である場合に、独立行政法人等が開示を検討する際には、独情 5 条 4 号イには行情 5 条 3 号の「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」という文言が含まれない以上、他国との信頼関係を損なわれるおそれにつき、他の不開示事由と同様の基準で具体的な支障の有無を判断することになります。したがって、独情にもとづき独立行政法人等が開示を決定する場合には、行政機関に特別の裁量を認める意義はないと言えます。

「情報公開法要綱案の考え方」では、3 号及び 4 号について他の不開示事由と異なり行政庁の一義的な判断を尊重する旨が定められている理由として、情報の性質上高度な政策的判断が求められ、専門的・技術的判断を要する点が挙げられています。しかしながら、公開の判断にあたり政策的あるいは専門的・技術的判断が必要とされる点においては、外交情報も他の情報も異なることはありません。実際に、これまで情報公開審査会は 3 号によって不開示とされた文書についても、開示による支障について実質的な審査を行っており、その中で審査会の政策的・専門的・技術的判断力の低さが問題となった例はありません。

外交情報に関して、行政機関による恣意的な不開示を防ぎ、開示による具体的な支障がある文書のみを不開示とするために、行情 5 条 3 号の「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」との文言は削除されるべきです。

4. 手続等

4.1 異議申立てから諮問までの期間

開示決定等について不服申立て・異議申立てがあったときには、行政機関の長・独立行政法人等は、情報公開審査会に諮問することとされています（行情・独情 18 条）。しかしながら、異議申立てから審査会への諮問までの期限について、情報公開法には何ら定めがないため、審査会に諮問されるまで極めて長い期間がかかる例が多数報告されています。

ソンドゥ・ミリウ水力発電計画(II) 審査後勉強会資料の公開をめぐる経緯

2001年8月30日	メコン・ウォッチが外務省に対して開示請求
2001年10月29日	外務省が不開示を決定（3号、5号、6号該当）
2001年12月11日	メコン・ウォッチが外務省に対して異議申立て
2003年7月29日	外務省が情報公開審査会に諮問
2004年3月9日	情報公開審査会が部分開示を答申
2004年4月22日	外務省が不開示を取り消し、部分開示を決定

私たちが請求した上記資料の場合には、異議申立てから審査会への諮問までに、約1年8ヶ月が経過しています。さらに重要なのは、最終的に外務省が部分開示決定を行った2004年4月の2ヶ月前に、外務省はソンドゥ・ミリウ水力発電計画への円借款供与を決定したという事実です。つまり、外務省が審査会への諮問をたなざらしにした結果、外務省の決定に対して市民が情報を入手し意見を表明する機会が奪われたのです。これはまさに、情報公開法の目的である「国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進」が達成されていない例と言えます。

不服申立て・異議申立てから情報公開審査会への諮問までの期間について、3ヶ月など、具体的な期限を情報公開法で定めるべきです。

4.2 外国人からの請求

ODA 事業の場合においては、日本政府や JBIC・JICA 等の意思決定によって影響を受ける人々は、日本国民に限られません。途上国に住み、ODA 事業の実施地域に住む人々こそが、ODA 事業によって直接影響を受ける人々であり、まさに利害関係者であると言えます。したがって、情報公開法は目的として国民への説明責任のみを挙げていますが、国民のみならず、行政機関や独立行政法人等は、その意思決定によって影響を受ける全ての人々に対してアカウントビリティを有しています。

この観点から見ると、情報公開法が「何人も」文書の開示を請求することができる（行情・独情 3 条）としていることは、高く評価されるべきです。しかしながら実際の運用上は、日本語による開示請求のみが認められ、また在外公館や JBIC・JICA の海外事務所における開示請求受付が認められていないなど、外国人による開示請求にはいまだに大きなハードルがあります。

今回の見直しにおいては、外国人の行政文書・法人文書へのアクセスを容易にするための方策が検討されるべきです。具体的には、英語による開示請求の受付、在外公館等での開示請求の受付等の方策が考えられます。

4.3 公表義務制度

情報公開の推進においては、開示請求権のみならず、自主的な情報の一定の情報を提供する情報提供制度、一定の情報の公開を義務付ける情報公表義務制度もまた重要であることは言うまでもありません。すでに述べた通り、ODA 事業に関する文書の多くは途上国政府から提出されるものであり、その開示は、当該国政府との関係において微妙な問題をはらむことになります。こうした事態を回避するためには、ODA 事業に関して一定の範囲の文書について公表を事前に定めることで、公表範囲に関する予測可能性を高めると同時に、開示・不開示に関する行政機関・独立行政法人等の恣意的な判断の余地を狭くしていくことが重要であると考えられます。その一環として、JBIC や JICA はそれぞれの環境ガイドラインにおいて、環境社会配慮に関する一定の範囲の文書の公開を定めています（環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン、JICA 環境社会配慮ガイドライン）。

情報公開法は、開示請求権については詳細に定められているものの、積極的な情報提供については、施策の充実に努める旨を定めるのみであり（行情 40 条、独情 22 条）、特段の規定を置いていません。

今回の見直しにおいては、情報公表義務制度の導入についても検討されるべきです。各行政機関・独立行政法人等は、情報を自動的に公表する文書について定めた情報公表に関する指針を定め、実施することとする等の規定を盛り込むことが考えられます。