

外務省の秘匿体質が「贈与等報告書」の異議申立でも明らかに 情報公開審査会答申でセンターの主張の多くが認められる

2009. 8. 10

情報公開市民センター

代表 高橋利明

1 外務省の贈与等報告書異議申立の結果について（要旨）

情報公開市民センターが外務省職員の贈与等報告書（平成12年度分）の情報公開請求をしたのに対して、外務省が報告書のほとんどの記載を不開示としたため、異議申立をしていたが、8年を経過してこのほど今年4月に情報公開審査会が多くの情報を開示せよとする答申を出し、7月に答申に従った贈与等報告書1448件の開示がなされた。

贈与等の類型別に見ると、大半を占める供応接待については、個人的な関係にもとづく会合83件以外の1030件について、職務に関連する会合であると認定され、報告者の官職・氏名・印章が開示された。（外国・国際機関によるもの563件、報道機関によるもの179件、その他によるもの288件）

会合の同席者の記載がある報告書のうち144件は、公表慣行がある外務省その他の国家公務員の同席者であり、官職・氏名が開示された。

雑誌等への寄稿と講演の報酬94件については、執筆・講演の時間帯が勤務時間以外であるとしても、職務との関連性があるとされ、本来は官職・氏名・印章は開示され、報酬の額は不開示とされるべきものとされた。実際には外務省が当初の開示決定で、報酬額を開示するという誤った処分をしたため、報告者の官職・氏名は不開示のままとなった。

招待券等の贈与23件のうち外国・国際機関からの贈与7件については、贈与した機関の名称・住所が開示された。物品の贈与101件のうち公表慣行のないものも含め、13件は、贈与事業者の名称・住所、報道機関の場合の役員の役職氏名が開示された。

外務省は、大半の情報を不開示に該当すると主張したが、贈与等報告書は本来全部開示すべきものである。情報公開市民センターの主張の多くが審査会の答申で認められ、外務省の情報隠蔽体質が、贈与等報告書についても明らかになった。

2 贈与等報告書とは

国家公務員倫理法は、国家公務員が国民全体の奉仕者であってその職務は国民から負託された公務であることにかんがみ、国家公務員の職務に係る倫理の保持に資するため必要な措置を講ずることにより、職務の執行の公正さに対する国民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、もって公務に対する国民の信頼を確保することを目的としている。そのための規定の一つとして第6条

で贈与等報告書の提出義務を定めている。

贈与等報告書は、課長補佐級以上の職員が職務に関連して価額が5千円を超える贈与を受けた場合に提出を義務付けているもので、このうち2万円を超える報告書は、各省庁を訪問すれば閲覧ができる。2万円以下の報告書を閲覧対象としない理由は、事務の煩雑を避けるためとされている。したがって、2万円以下の報告書も、個人の権利利益を保護するためなどの不開示事由があるものではなく、情報公開請求があれば全部開示をすべきものである。

3 情報公開請求と異議申立の経緯

情報公開市民センターは、情報公開法施行直後の2001年6月に、国家公務員倫理法にもとづく省庁職員の贈与等報告書の情報公開請求を、財務省、国土交通省および外務省に対して、理事長の高橋利明名で行った。

財務省の開示度は高く、国土交通省に対しては、寄稿・講演報酬の報告書を中心に開示請求して、報酬金額が開示、他の項目の多くが不開示とされたため、異議申立を同年10月に行い、翌2002年10月に審査会答申が出された。

外務省の2001年8月の部分開示決定は、次のようなほとんどの項目を不開示とし、報酬の価額の部分を開示するものであった。

- ・報告者の所属部局・官職・氏名
- ・基因事実、事業者との関係の多く
- ・供応接待を受けた場合の場所の名称・住所・居合わせた者の人数および職業
- ・贈与等、報酬支払をした事業者等の名称・住所
- ・事業者の利益のためにする行為を行う役員等の役職または地位および氏名

この処分に対して、情報公開市民センターは同年10月に異議申立を行った。

4 外務省の諮問と情報公開審査会の審議

外務省は2年近く経過した2003年7月に情報公開審査会に異議申立を諮問した。

同年9月に情報公開市民センターは審査意見書を、また2004年12月に補充意見書を、情報公開審査会に提出した。

この間、別人の防衛庁に対する異議申立に係る情報公開審査会の答申が2004年4月に出されたのを受けて、外務省は同年11月に審査会に補充理由説明書を提出するとともに、情報公開市民センターに対して、対象文書を84件増やし、24件には添付別紙文書を付け、不開示部分を（大規模供応接待および公表慣行のある贈与についての開示など）一部減らす変更決定を行ったが、情報公開市民センターは異議申立を維持した。

情報公開審査会は諮問から5年8か月の長期間をかけて、延々28回の審議を続け、今年4月9日に答申に至ったもので、外務省は7月に答申に従った変更決定を、情報公開市民センターに対して行った。

5 類型ごとの双方の主張と審査会の答申（開示答申に○を付け太字で示した）

5. 1 供応接待

センターの主張：

職員が供応接待を受けることは、単に職務に係って供応接待を受けるのではなく、職務を遂行しているのである。供応接待に係る会合に参加するのが拘束時間外の活動であったとしても、職員の職務との関係にもとづいて行われたもので、職務に関係した活動の遂行である。

大規模以外の会合で参加者が関係者に限られる会合であっても、会合の存在および参加者が公に知られるものもある。変更処分によって一部開示された贈与等報告書を見ても、相当数の会合がこれに該当する。

供応接待の場所の名称・住所、支払事業者名等も開示すべきである。

外務省の主張：

会食・飲食会食等には、私的なもの以外に、職務に何らかのかかわりを有する外交上の会合や社交行事などへの出席に関するものも多い。しかしこうした参加や出席は必ずしも報告者の職務の遂行ではない。むしろ、全体的に見れば、その時点での職務とは直接関係ないものの、中・長期的な人脈の維持を図るためのものも多い。

報告書に記載されている情報は、あくまで報告者が飲食物の提供を受けたという事実に関する情報であり、職務の遂行に関する情報とはいえない。

職務上の行為に該当しない限り、法5条1号により不開示とすべきことになる。

審査会答申：（外国・国際機関および報道機関によるもの以外）

- 個人的な関係にもとづく会合74件以外の288件の会合については、職務に係る意見交換が行われるなど供応接待自体が職務の遂行と直接の関連を有してしていると考えられ、職務の遂行に該当する。報告者の官職は公表慣行がある。報告者の官職・氏名・印章は開示すべきである。

5. 2 外国・国際機関による供応接待

センターの主張：

外国・国際機関による会食・飲食のすべてが、外務省が補充理由説明書で主張するように「開示することにより当該国・国際機関の信頼関係を損なうおそれがある」ものではない。会合の中には会合の存在自体を秘匿すべきものもあるが、それ以外にも、外国・国際機関との会合で、会合の存在が公にされるものもある。変更処分によって一部開示された贈与等報告書を一瞥しても、相当数の会合がこれに該当する。

参加者についても、一律に法5条3号を適用して全面的に不開示該当とするのは誤っている。会合に出席した相手方も公職者であり、所属・官職・氏名も同様に公にされる慣行となっていると考えられる。相手方の官職・氏名の開示が当該国・国際機関の信頼を損ねることにはならない。国名・機関名・所属を開示して支障のない会合もあるはずである。

審査会答申：

- 外国・国際機関によるもの563件すべて、供応接待自体が職務の遂行と直接の関連を有していると考えられ、会合出席は職務の遂行に該当する。報告者の官職・氏名・印章は開示すべきである。
- × 供応接待した外国・国際機関等の特定につながる外国または国際機関等の名称、供応接待した特定個人の所属する大使館の名称、特定個人の官職・氏名は不開示が妥当。

5. 3 報道機関による供応接待

センターの主張：

報道機関による報道の多くは取材源が明らかで秘匿の必要のないものである。また、取材源の秘匿の要請は、社会的な弱者であることが多い情報源を守るための要請であって、報道機関の利益を守るための原理ではない。取材源の秘匿を理由に公務員の活動情報を秘匿することは不当である。

外務省の主張：

報道関係者による供応接待は、報道機関にとって取材活動に準ずるものであって、報道機関名、記者名を開示すると取材源の秘匿や取材活動の自由を侵害するおそれがあり、報道の自由という正当な権利を侵害するおそれがある。

審査会答申：

- 188件のうち供応接待の場で取材に応じて外交案件等に係る説明を行っている179件については職務の遂行に当たると認められ、官職・氏名・印章を開示すべきである。報道機関名・住所・報道関係者の役職・氏名の開示は、
- × 供応接待を伴う取材活動に制約をもたらす報道機関の正当な利益を害するおそれがあり、不開示が妥当である。
- 個人的な関係にもとづく9件については、取材活動が行われたとは認められず、報道機関名・住所は開示すべきである。

5. 4 供応接待における同席者の官職・氏名について

センターの主張：

供応接待における同席者の氏名が記載されている贈与等報告書については、本来贈与等報告書に記載する必要のない情報であっても、そのことをもって直ちに外務省が補充理由説明書で主張するように「同席者が同席していたとの事実には公表慣行がない」とはいえない。同席者の氏名は報告者がその記載を必要と判断して記載したものである。同席者情報については、一律不開示とするのではなく、参加者名は公にする慣行があるものであれば開示すべきである。

外務省の主張：

報告書の中には同席者の氏名が記載されているものがあり、これは本来は報告書に記載する必要のない情報である。したがって同席者が供応接待に同席していたという事実には公表慣行がない。

審査会答申：

- 外国・国際機関によるもののすべて、また報道機関とその他によるもののうち、一部の個人的関係による会合以外のものは、職務の遂行に該当する会合であり、公表慣行のある外務省その他の国家公務員の同席者の記載がある報告書（外国・国際機関109件、報道機関8件、その他27件、合計144件）の同席者の官職・氏名を開示すべきである。

5. 5 寄稿・講演の報酬

センターの主張：

原稿執筆作業は、所定就業時間内に、あるいは時間外であれば超過勤務として行うべきであり、講演の場には、休暇を取得して参加するのではなく職務として参加すべきである。私的な時間の活動を装って執筆し、講師を務めるのは、あるべき姿ではない。

執筆原稿の公表や講演活動は、「公務員が行政機関の一員としてその担任する職務を遂行する場合」そのものと見え、かつ、その外観を有している。執筆時間等が勤務時間外であるというだけでは、職務性の外観をうち消すことはできない。また、その外観は当該公務員が積極的に作出したものであるから、後刻、職務性に由来する不利益を免れるために「実は職務ではない」と前言を翻すことは、禁反言の法則（エストッペルの法理）からも許されない。

活動は職務そのものであり、かつ、肩書きの表示など職務性の外観を自らが押し出して報酬を得ているのである。当該公務員が幾ばくかの対価を得ていることは十分に推認できることであり、「一定額の報酬の取得」という情報が開示されても、「プライバシー」がことさら暴かれたというものではない。「個人の権利・利益」は、不開示という保護には値しない。

刊行物および講演は公にされているものであり、報酬支払者の情報も開示すべきである

報酬の内容が原稿執筆・講演等である贈与等報告書は、報酬の価額も含めてすべてを開示すべきである。

外務省の主張：

肩書きや氏名を明示した上で原稿を執筆したり、講演を行うことは、一般に多く行われているものであるが、このような原稿執筆または講演は、組織としての活動ではなく、勤務時間外、または休暇取得中に行われたもので、あくまでも個人的な活動に過ぎないものである。したがって、原稿や講演の内容が当該公務員の職務に関連するとしても、原稿執筆または講演が職務の遂行にかかる情報には該当しないものである。

審査会答申：

- 原稿執筆・講演またはテレビ出演は、職員の職務との関係にもとづいて行われたものであり、閲覧対象の2万円超の贈与報告書と行為としては同じであり、また当該行為は自らの肩書きや氏名を示した上で行われていることから、個人的な活動であったとしても本来であれば公にすることが予定されているものというべきである。

- × しかし本件の場合、報酬の価額がすでに開示されており、報酬の額は公にすることが予定されている情報に該当するとはいえない。報告者の官職・氏名を明らかにすると個人の正当な権利を害するおそれがある。

センターのコメント：

贈与等報告書の提出は、国民の公務に対する信頼を確保するためであり、報酬額が2万円を超える報告書は閲覧対象とされており、報酬額は保護すべきプライバシーとされていない。そうであれば、報酬額が2万円以下の場合にあっても、報酬額が保護すべきプライバシーに当たらないことには変わりないはずである。情報公開請求した場合には、閲覧対象分の贈与等報告書と同じく、報酬額を秘匿せず開示すべきである。

外務省は当初処分で誤って「報酬の額」だけを開示し、その他のほとんどの情報を不開示としたのである。誤って開示したことによる報告書提出者に対する損害補填の責任は、誤った行政処分をなした行政庁が負うべきものであり、そのしわ寄せを情報公開請求者に負わせるべきものではない。

5. 6 招待券等および物品の贈与

外務省の主張：

外国・国際機関からの招待券等の贈与および物品の贈与は、贈与を行った外国・国際機関等が特定されると、当該国・国際機関等との信頼関係を損なうおそれがあり、不開示に該当する。

審査会答申：

- 外国・国際機関からの招待券等の贈与（7件）および物品の贈与（2件）は、特定の外交案件等を念頭に行われものでなく、贈与を公にしたとしても、信頼関係を損なうおそれがあるとは認められず、贈与を行った外国・国際機関の名称、贈与した特定個人のうち公表慣行のある者の官職・氏名等は開示すべきである。
- 報道機関による物品の贈与（6件）は、贈与に際して取材行為が行われていると認められず、報道機関名・住所を開示しても報道機関の正当な利益を害するおそれはなく、開示すべきである。贈与した役員は公表慣行があり、役職・氏名を開示すべきである。その他からの物品の贈与18件のうち事業者の名称・住所を不開示とした5件はそれを開示すべきである。

6 情報公開法5条3号を事由とする外務省の一律不開示の誤り

外務省は、情報公開審査会への説明において、職務の遂行である会食・飲食が存在すること、および公けにされまたは公けにされて支障のない行事の存在が存在することを認めながら、不開示事由があるとする項目を含む贈与等報告書があることをもって全体として開示をしないとした。このような処分は情報公開法の適用の仕方においても、公務員倫理法の本質からも誤っている。

外務省は、秘匿の必要度がほとんどない会議・会合についてまで、調査・分析の対象になるおそれがあるため法5条3号に該当するとして、不開示とした。

この論法を用いれば、不開示情報の範囲が限りなく拡大されてしまう。

外務省は、公のレセプション等までを含めて、「会合自体の秘匿の必要度がそれほどない場合であっても、全体として、わが国に非友好的な国家等による組織的な調査、分析活動の対象として選定されたり、舞台裏の外交活動の実態が把握される等、今後の外交交渉上の不利益をもたらしたり、ひいては国の安全をあやうくする可能性がある」と大仰に叫んでいたのである。

(担当：鈴木)