

# 「環境」情報と知る権利

— 実効的な環境権保障のために —

福 岡 英 明

Freedom of Information about Environment

Hideaki Fukuoka

## 目 次

1. はじめに
2. 「環境」情報をめぐる判決の動向
3. 「環境」情報をめぐる判決の問題点
4. むすびにかえて

## 要 旨

The right of environment must be guaranteed. For that purpose the freedom of information must be guaranteed, too. Therefore this study tries to analyze judgements about freedom of information about environment. But we have a few judgments in Japan. Consequently definite rules of judgment couldn't be extracted.

### 1. はじめに

新しい権利として環境権が主張されて久しいが、現在、学説では憲法13条や25条に定位した憲法上の権利として環境権を承認するという立場が一般的である。しかしながら、周知のように裁判では環境権は受容されてはいない（それは環境権が個人の主観的権利を超えた内容を含んでいるからであろう）。したがって、環境権の観念をより精緻にする作業がなされなければならないが、それと同時に、自然環境の保全やとりわけ都市における生活環境の向上といった要請をみたすための具体的な法的方策の検討を進める必要がある。そこで、本稿では、環境にかかわる情報公開につき考察してみる<sup>(1)</sup>。情報公開制度は、それが実効的に運用されれば、環境保全等に必要情報を市民が入手するための簡便かつ有効な手段となるからである。ただし、本稿では、これまでの環境にかかわる情報公開をめぐる判決例を素材にし、その若干の問題点を検討するにとどまることを、あらかじめお断りしておかなければならない。

## 2. 「環境」情報をめぐる判決の動向

環境にかかわる情報公開が求められた訴訟はそれほど多くはないが、次の事件について、すでに判決が下されている。すなわち、①埼玉県都市計画地方審議会会議録公開請求事件（浦和地判昭和59.6.11、確定）、②神奈川県新築マンション建築確認申請書添付図面閲覧請求事件（一審横浜地判昭和59.7.25、二審東京高判昭和59.12.20、差戻後一審横浜地判平成元.5.23、差戻後二審東京高判平成3.5.31、確定）、③東京都環境影響評価審議会会議録公開請求事件（一審東京地判昭和63.2.23、二審東京高判平成2.9.13、確定）、④京都府鴨川ダム選定位置図公開請求事件（京都地判平成3.3.27、控訴）、⑤大阪府安威川ダム調査資料公開請求事件（大阪地判平成4.6.25、控訴）である。ここでは、これらの事件の判決の内容を整理しておく。

### 〔判決1〕埼玉県都市計画地方審議会会議録公開請求事件一審判決<sup>(2)</sup>

原告X（埼玉県民）は、ごみ焼却場の建設に反対していた。そこで、Xは、埼玉県行政情報公開条例5条1項（県内に住所を有する個人及び法人その他の団体は、実施機関に対し、当該実施機関の権限に属する事務に係る行政情報の公開を請求することができる）に基づき、埼玉県都市計画地方審議会の会議録のうち、富士見市の都市計画に関する事務局説明部分の公開を、被告Y（埼玉県総務部公文書センター所長）に請求した。これに対し、Yは、その請求部分が本件条例6条2項1号（「法律又は条例の規定により明らかに公開することができないとされている情報」は公開しないものとする）に該当するとして、非公開決定処分をしたので、Xは出訴した。

県による非公開決定の根拠は、①埼玉県審議会条例の委任に基づいて定められた審議会運営規則6条（審議会及び常務委員会の会議は、公開しないものとする）により、審議会の会議録も公開することができないと解されること、②請求部分が本件条例6条1項5号（「その他公開することにより行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずることが明らかである情報」は公開しないことができる）に該当することであり、②の理由として、(a)審議会で発言する住民・利害関係者・参考人は、前記規則により自己の意見が後に公開されないと当然予期していること、(b)審議会の委員は会議録が公開されると公正な意見が述べられなくなるおそれがあること、(c)審議会の会議録は法律又は条例により作成が義務づけられてはならず、内部資料として作成されているにすぎないから、これを公開すべきものとしても、将来は作成されなくなるか、作成方法が変更されることになり、公開を義務づけても無意味であることがあげられた。

判決は以下の理由で非公開決定処分を取り消した。

- ① 「一般に会議体の議事を非公開とすることの主眼は、これが公開されると、会議体の出席者が、往々にして傍聴者や報道関係者から心理的圧迫を受けて自由な意見交換ができなくなり、又は傍聴人等に迎合するような質疑発言をなす虞れがあるため、こ

のような事態を回避し、出席者が議事に専心できるようにして審理の充実を図ること……にあると解されるのであって、会議の非公開とその会議の経過や結果を記録した会議録を事後的に開示することとは事柄の性質上両立しえないではない」。

- ② 「我が国の法制をみても、例えば、憲法57条2項、国会法63条は、国会が秘密会を開いた場合においても、その会議録のうち特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公開すべき旨を規定しており」、また、「埼玉県と同様、都市計画地方審議会の会議を非公開としている神奈川県においては、同県情報公開条例に基づく請求により右審議会の会議録の一部が公開された実例がある」。
- ③ 本件条例は、「『公文書』の形式で存在する行政情報は原則として全部公開するという理念を基本とするものであり」、本件条例6条2項1号の条文も「同条例の右基本理念に即して厳格に解釈されなければならない、したがって、県審議会の会議録の公開性が排除されているというためには、その旨が法律又は条例に明文をもって規定されているか、少なくともその旨が法律又は条例の当然解釈として肯認できる場合でなければならない」、 「審議会条例の委任を受けた運営規則に県審議会の会議を非公開とする旨の規定があることの一事をもって、同会の会議録の記載が」本件条例6条2項1号の「行政情報に該当するとは到底いえない」。
- ④ ある情報が本件条例6条1項5号に該当するというためには、「それを公開することが、単に実施機関の主観において『行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずる』と判断されるだけでは足りず、そのような危険が具体的に存在することが客観的に明白であることを要する」が、被告の主張は、「一般的かつ抽象的な行政執行上の支障を指摘するに止まり、……具体的摘示を欠くもの」であり、また、「公開しないことを条件として提供された情報」が本件条例6条1項5号に該当するとの被告の主張は、「行政庁の情報入手の便益を不当に重視して、情報公開制度潜脱の口実を与え、右制度の大半を失わせる危険をもたらすもの」である。
- ⑤ 「法律又は条例上の作成義務がない内部資料についても公開すべきものとする、将来そのような資料が作成されなくなるか、作成方法が変更されることになるから、その公開を義務づけても無意味であるとする点」については、「情報公開条例の基本理念並びに同条例の条文構造及び内容に徴すれば、同条例は、行政意思の形成過程における情報の公開についても積極姿勢を示していることが明らかな」であり、また、本件条例は、その6条1項1号（通常他人に知られたくない個人に関する情報）の場合以外は、「情報の公開による支障害悪の明らかなものに限って、実施機関の判断による公開しない処分を認め、その他の場合には条例の明文をもってのみ公開を拒みうるとしている」ので、「この論拠もまた当を得ないというべきである」。

〔判決2〕神奈川県新築マンション建築確認申請書添付図面閲覧請求事件一審判決<sup>(3)</sup>

原告X（神奈川県逗子市に住所を有する）は、無秩序な宅地造成に反対する住民組織「逗子を考える市民の会」の代表及び環境保護運動の連合体である「全国自然保護連合」の理事である。逗子市の海岸付近に建築が予定されている5階建てのマンションの環境への影響を調べるため、被告Y（神奈川県知事）に対し、神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例に基づき、本件マンションの建築確認申請書及び添付書類のすべての公開を求めた。これに対し、Yは建築確認申請書・付近見取図・配置図及び日影図等は公開したが、平面図及び断面図等は公開を拒否した。Xは神奈川県公文書公開審査会に不服申立てをし、同審査会は、Yが拒否した公文書のうち、審議カードは一部を除き公開し、平面図等の拒否は妥当と答申した。Yはこれにより審議カードの閲覧を認めた。本件マンション完成後、Xは改めて各階平面図・立面図及び断面図の公開を求めたが、再び拒否されたので、出訴した。

公開拒否の理由は、①本件各図面を公開することは、設計者の人格上及び財産上の権利を侵害することになり、本件条例5条1項2号（法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公開することにより、当該法人又は個人に明らかに不利益を与えると認められるもの）に該当すること、②本件平面図は、右①に加えて、入居者への引渡しが進んでいる現時点においては、特定の入居者が生活する住居の間取りを示す特定個人に関する情報であって、本件条例5条1項1号（個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別されうるもの）に該当することである。

しかし、判決は公開拒否の理由につき判断せず、原告に訴えの利益がないとした。すなわち、「本件閲覧請求は、原告が単に神奈川県内に住所を有する者であるという地位のみに基づいてなされたものであることは明らかである」から、「原告は本件拒否処分によって、自己の具体的な権利、利益等に影響を受けたものということはできないし、また、原告は、本件拒否処分によって本件各図面の公開に対する期待を侵害された旨主張するが、……原告の右期待は法律上保護された利益に当たらず、……したがって、原告は、本件拒否処分の取消しをもとめるにつき法律上の利益を有しない」。

〔判決3〕神奈川県新築マンション建築確認申請書添付図面閲覧請求事件二審判決<sup>(4)</sup>

判決は、「本件条例は、県内に住所を有する者、県内に勤務する者、県内に在学する者及び県内に事務所又は事業所を有する法人その他の団体は当然に県の行政に利害関係を有する者とみなして、……かつ、県の行政に利害関係を有するものは広く公文書の閲覧等を行うことにつき一般的に利益を有するものとのひとつの擬制に立ったうえで、……これらの者に対して個別的、具体的権利として公文書の閲覧等を請求しうる権利を付与して」おり、「そうとすれば、公文書の閲覧等の請求に対して実施機関がする諾否の決



定は、……行政処分性を有し、右決定によって公文書の閲覧等を請求する権利を違法に侵害されたとする者は、それだけで右決定の取消を求めるにつき法律上の利益を有する」とした。

〔判決４〕神奈川県新築マンション建築確認申請書添付図面閲覧請求事件差戻後一審判決<sup>(5)</sup>

判決は以下の理由で請求を棄却した。

- ① 「条例５条１項２号にいう『明らかに不利益を与えると認められるもの』という規定は不利益を与えるおそれだけでは不十分であるという意味で、その不利益は現実的、具体的なもので、かつ、客観的に明白なものでなければならない」が、「『経済活動等の正当な活動を困難にするような不利益』ないし『実質的に重大な不利益』に限定されるものではない」。「法人等の団体に関する情報及び事業を営む個人に関する情報が、公開することにより、当該法人等又は当該個人に『明らかに不利益を与える』と認められる場合の典型的なものは、生産技術上のノウハウに関する情報、販売上のノウハウに関する情報、信用上不利益を与える情報、人事等専ら法人内部の情報などであるが、閲覧等の請求にかかる情報の内容、法人の性格、規模、事業活動における当該情報の位置付け等を総合して判断すべきである」。
- ② 本件各図面には地形・地勢・周囲の環境に適合したマンションの建設、高潮や河川による水害の防止、塩害対策等の設計者の創意工夫ないしノウハウが含まれていて、これらを公開すれば設計者に明らかに不利益を与えると認められる。
- ③ 原告が入手した建築確認申請書等によって本件マンションによって生ずる日影被害の有無、程度は十分に知ることができ、眺望等に対する影響も一応知ることができる。通風及び風害、電波障害の発生の有無等は、本件各図面からは容易に知ることはいないので、これらを公開すべき公益上の必要性があるとはいえない。
- ④ 「建築確認申請のために提出する平面図から大まかなものであるが居住者の住居の間取り、用途等を知ることができ、これによりその所有者の財産状態、私生活を窺い知ることが可能であるから、右平面図は個人の財産及び私生活に関する情報であると認めるを相当とする。……したがって、本件平面図は個人に関する情報である。次に、条例５条１項１号にいう『特定の個人を識別し、又は識別することができる』とは、当該情報のみにより識別できる場合だけでなく、他の資料をも総合すれば容易に特定の個人を識別し、又は識別することができる場合も含まれる」。本件平面図に所有者等の特定個人が記載されることはないが、表札等をあわせると「容易に建物の所在、所有者を特定し、個人の住居の様子を知ることができる」ので、「本件平面図は個人を識別することができる情報にあたる」。
- ⑤ 「条例５条１項１号但書イは『公表することを目的として作成し、又は取得した情

報』を公開の除外事項の例外としている。本件マンションはひろく一般公衆に広告し販売されるものではあるが、本件平面図自体が広告の用に供されるものではない。したがって、本件平面図は公表を目的に作成されたものではなく、本件平面図は条例5条1項1号但書イに該当しない。また、同号但書ウは『法令の規定により行われた許可、免許、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報であって、公開することが公益上必要と認められるもの』を非公開の例外としているが、「本件平面図は周囲の環境への影響を知るうえにおいて必ずしも必要とするものではないから」、その公開は公益上必要とは認めがたい。したがって、本件平面図は条例5条1項1号所定の情報に該当する。

〔判決5〕神奈川県新築マンション建築確認申請書添付図面閲覧請求事件差戻後二審判決<sup>(6)</sup>

本判決は、〔判決4〕とほぼ同じ理由で控訴を棄却した。その理由は、以下の通りである。

- ① 条例5条1項2号の「明らかに不利益を与えると認められる」とは、「文書を公開することにより法人等が不利益を受ける『おそれ』があるにすぎない場合では不十分である一方、その不利益が『重大』若しくは『著しい』ものであることを要しない趣旨であると解される。したがって右規定は、法人等に与える不利益の大小を問わないが、不利益を与えることが客観的かつ明白なものでなければならないことを定めたものと解すべきである」。
- ② 「本件各図面は、著作権の目的として保護される著作物」であり、設計者の意に反し、本件各図面を公開することは、設計者の著作権を侵害し、設計者に明らかな不利益を与えると認めるべきである。
- ③ 条例5条1項1号については、「個人のプライバシー保護を枢要な制定趣旨とすることは明らかであるが、その文言からすると、明確にプライバシーと認められるものに限る趣旨ではなく、プライバシーであるか否かが不明確なものを含めた個人に関する情報と解されるのであるから、……個人に関するすべての情報が含まれる」。「本件平面図の全体が、個人の財産又は私生活に関する情報というを妨げず、『個人に関する情報』に該当する」。また、「特定の個人の識別可能性については、当該文書そのものだけでこれが認められるという必要はなく、当該文書での情報の外に、容易に取得しうる他の資料を総合することにより特定個人を識別できる場合をも、非公開事由に該当すると解すべきである」。「したがって、本件平面図は、他の資料と総合することにより、容易に個人を識別することができる情報というべきで」ある。
- ④ 条例5条1項1号但書イについては、「本件平面図そのものが公表することを目的として作成したものであることまで認めることはできない」。

- ⑤ 条例5条1項1号但書ウの公開が公益上必要であるかの判断については、(a)公開される文書の中に、公益上必要な情報が含まれていること、(b)公開される文書の中の情報は、他の適切な手段により取得できないこと、の二要件が必要であり、(c)公開の可否は、公開されることによる特定の個人の不利益と公開することによる公益とを比較考量して決するのが相当である。本件の場合、控訴人が入手した図面等及び本件マンションに対する実地調査により、環境への影響は十分に判明するし、仮に本件平面図を公開することにより環境への影響が多少は明らかとなる余地があるとしても、公開による影響殊に個人のプライバシーに対する侵害の度合いが大きいことに比較するならば、本件平面図が非公開とされてもやむをえないというべきである。

〔判決6〕東京都環境影響評価審議会会議録公開請求事件一審判決<sup>(7)</sup>

原告Xら三名（東京都内に住所又は事務所を有する）は、Y（都知事）に対し、日本鉄道建設公団による鉄道建設事業にかかる東京都環境影響評価審議会第一部会が行った審議の関係文書（審議資料、審議資料名を記載した文書、会議録〔委員の出欠の記載を含む〕）の開示を請求したところ、Yはそのいずれについても非開示の決定をした。Xらは、異議申立てをしたが、Yが棄却したので、出訴した。

非開示の理由は、右審議会が本件の各文書について開示しない旨議決していること及び東京都公文書の開示等に関する条例9条が1号から8号まで開示しないことができる公文書を列挙し、その6号が、「実施機関（知事、公営企業管理者及び消防長を除く。）、都が設置する大学の教授会及び評議会並びに都の執行機関の附属機関及び専門委員並びにこれに類するもの（以下「合議制機関等」という）の会議に係る審議資料、議決事項、会議録等の情報であって、当該合議制機関等の議事運営規定又は議決によりその全部又は一部について開示しない旨を定めているもの及び開示することにより当該合議制機関等の公正又は円滑な議事運営が著しく損なわれると認められるもの」と規定していることである。

判決は、Xらの請求を以下の理由により一部容認した（審議資料、審議資料名記載文書の部分。会議録〔委員の出欠の記載を含む〕に係る部分の取消請求は棄却）。

① 審議会による非開示の議決の存否等について

被告は、審議会の議決が、会議の要録のみを答申後に公開し、その余の審議資料等の情報は、従前の事実上の取扱いどおり、すべて非開示とする旨の議決であったとするが、(a)本件条例制定施行後において、これを漫然と継続したり、参酌することは必ずしも妥当とはいえないこと、(b)審議会の部会に関する従前の取扱いについての事務局の説明は、表現上、会議録に関して触れているに過ぎず、他の審議資料等に関しては触れていないこと、(c)非開示の議決は、必ずしも文書化されることを要するとはいえないにしても、それと同程度に明確でいやしくも二義の解釈を許すようなもので

あってはならないことを合わせ考えると、審議会の会議の議決は、その部会の審議資料等については、会議の要録は答申後に開示すること、すなわち、非開示とはしないこと、その反面、会議の要録を答申前には非開示とすること、また、会議の要録は、審議過程を要約記載したものであって、審議過程を記載した会議録に相当する文書（会議録）の代替文書であると解しうるところから、会議録についてはこれを非開示とすることをそれぞれ定めているが、それ以外の審議資料等については何らかの定めもしていない（したがって、非開示との定めをしていない。）と解するのが相当である。よって、審議会の第一部会の審議過程を記載した会議録に相当する文書（会議録）の全部又は一部に関するものを除く審議資料等（非会議録文書）については、非開示の議決がないのであるから、前提を欠き失当であり、そして、他に非会議録文書を非開示とすることを正当づける理由については主張がないから、本件各決定のうち、非会議録文書に関する部分は、その余の点を判断するまでもなく、違法というべきである。

## ② 審議会の部会の会議録の非開示の当否等について

「民主主義社会において、住民等が合理的な範囲で公的な情報に接近することのできるような仕組みを作ること、憲法21条1項の趣旨等に照らしても、これを推進することが相当というべきであり、……公文書開示条例もまさにこのような施策の一環として制定されたものと認められる。しかし、右の憲法の規定等によっても、住民等が当然に公的情報の開示を請求する具体的な権利を有するとまではいい難く、都民等の東京都の公的情報に係る公文書の開示請求権は、同条例により初めて認められることになったものというべきである。そうすると、いかなる公文書を開示の対象とするかは、専ら条例の制定権者が決定すべき立法政策上の問題であり、その政策決定の当否が司法審査の対象外であることはいうまでもない」。本件条例9条6号前段は、「合議制機関等においてその意思形成に関し微妙な討議の過程を必要とする場合があり、開示すれば有用な結論への到達を妨げられることがあり得ないではないことを慮ったために置かれたものと認められる。しかし、このことは、合議制機関等がする右の開示しない旨の定めが右のような理由なしにされた場合にこれを違法無効とする趣旨ではなく、合議制機関等がそのような定めをしたときは、右のような理由があるものとしてこれをそのまま尊重することとしたものと解される」。すなわち、開示しない旨の定めは、「その具体的根拠が明らかでないなどといった理由により違法無効となることはあり得ない」。「したがって、実施機関である被告は、審議会の非開示の議決がある以上、その議決の具体的根拠を問うことなく、開示を拒否すべきものであり」、「具体的事情を考慮の上、開示することができる場合があるのに、右のような判断をしていないから、本件各決定は違法がある」という主張は失当である。

〔判決 7〕 東京都環境影響評価審議会会議録公開請求事件二審判決<sup>(8)</sup>

本判決は、以下の点を追加したほか、一審判決と同様の判断を示して、原告の控訴を棄却した。

- ① 審議会の「本件議決が会議録相当文書は非開示とすることをその内容としていたという点は明確であって、二義の解釈を入れる余地はない」。
- ② 「具体的開示請求権は憲法や国際人権規約等から直接導き出されるものではなく、また、これについて規定する法律がない以上、これは、あくまで、条例によって創設された権利である。……具体的開示請求権は、これを定める当該条例の趣旨、文言によって決せられるものであって、これを一律に論ずることはできない」。開示の実体的要件（開示請求権の内容）は、本件条例 9 条に定められており、「そこでは、開示をすることによって得られる利益とプライバシーあるいは円滑な行政の必要等開示されることによって影響を受ける側の利益の両者が考慮され、そのバランスの上に開示請求権が認められているのであるから、その開示請求権は、この条例の趣旨に従って解釈されるべきであって、開示を求める立場からだけ厳しく解釈することは当を得ない」。
- ③ 本件条例 9 条 6 号は、「合議制機関等の自律性を尊重して会議録等につき非開示とするか否かについての判断を委ねている」。「本件非開示議決が、環境影響評価審議の終了後も含め全面的に非開示を定めたからといって、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度を超えたものであるとはいえず、審議会が違法な議決を行ったということとはできない」。「他の自治体では同種文書を開示しているとかの事実があったとしても、直ちに本件非開示議決が違法となるものではない」。
- ④ 本件条例 9 条本文の「開示しないことができる。」という文言から、「同条各号に該当する場合にも、なお実施機関は開示請求に応じて開示するか否かの裁量判断をすべきであるという結論は導き出されるものではない」。

〔判決 8〕 京都府鴨川ダム選定位置図公開請求事件一審判決<sup>(9)</sup>

原告（京都府内に事務局を置き、主として府民により組織される団体）は、京都府が鴨川改修協議会に提出した流量に関する資料及びダムサイト候補地点選定位置図の公開を被告（京都府知事）に対して請求したが、被告は後者について非公開の決定をした。そこで原告は、出訴した。

非公開の理由は、ダムサイト候補地点選定位置図が、京都府公開条例 5 条 6 号所定の意思形成過程の情報、すなわち、「府若しくは国等が行う審議、検討、調査研究その他の意思形成の過程における情報であって、公開することにより、当該若しくは同種の意思形成を公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じるおそれのあるもの又は府若しくは国等が行う取締り、監督、立入検査、試験、入札、交渉、渉外、争訟、許認可その他

の事務事業に関する情報であって、公開することにより、当該若しくは同種の事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれのあるもの」に該当するということであった。また、被告は、ダムサイト候補地点を公表すれば、(a)あたかもダム構想が決定されたかのように誤解され、住民の間に事実に基づかない議論が高まる、(b)土地の投機的取引を助長する、(c)ダム建設反対運動などにより鴨川改修協議会委員に心理的圧迫を与えるおそれがある、(d)たとえ、ダムサイト建築が放棄された後でも、意思形成過程の情報が公開されうるとすれば、同種の協議会での忌憚のない議論に支障が生じる等と主張した。

判決は、以下の理由で、本件非公開決定を取り消し、原告の請求を認めた。

- ① 知る権利、情報アクセス権は、憲法21条の趣旨、目的から、いわばその派生原理として導かれるが、「抽象的権利に過ぎないから、法令による開示基準と開示請求権の具体的内容、方法、手続の制定を待って初めて具体的な情報の開示を請求することができる権利となる」。「右の立法をするにあたっては、知る権利の重要性から、公文書の公開を原則としてしなければならない、公開の内容、方法等に関する具体的立法は立法機関の裁量に委ねられるが、公開を制限する規定は、知る権利の具体化という制度の趣旨が損なわれないように、合理的理由のある必要最小限度のものにとどめなければならない」ない。
- ② 本件条例5条6号で意思形成過程の公文書が非公開とされているのは、それが、(a)行政内部で審議中の案件又は内容の正確性の確認を終了していない資料等で、公開することにより、府民に無用の誤解や混乱を招くおそれのある情報、(b)調査研究の結果等又は統一的に公にする必要のある計画、検討案等で、公開することにより、請求者等の特定のものに不当な利益を与えるおそれのある情報、(c)行政内部の会議、意見交換の記録等で、公開することにより、行政内部の自由な意見又は情報の交換が妨げられるおそれのある情報、(d)事務、事業の企画、検討等のために収集した資料等で、公開することにより、行政内部の審議等に必要な資料等を得ることが困難になるおそれのある情報であるからである。他方、情報公開の民主制社会における重要性と住民自治の理念からは、府政の意思形成過程への住民の参加を保障すべきことが要請されているから、結局、これと公開の除外の必要性との比較衡量において、とくに公開の重要性に鑑み、公開の除外ないし制限は、より制限的でない他の選ぶ手段がない程度にゆるやかな公開の除外ないし制限でなくてはならない。したがって、本件条例5条6号にいう行政の適切な意思形成の「著しい支障」は、客観的にかつその著しい危険の高度の蓋然性が存在しなければならない。
- ③ 被告の主張する「著しい支障」は、高度の蓋然性をもって認めるに足る的確な証拠がない。したがって、本件文書は、本件条例5条6号に該当しない。



〔判決 9〕大阪府安威川ダム調査資料公開請求事件一審判決<sup>(10)</sup>

原告は、被告（大阪府知事）に対して、大阪府公文書公開等条例に基づき、大阪府茨木市に建設が計画されているダムのダムサイト調査資料の公開を請求したところ、被告は、本件条例 8 条 4 号（府の機関又は国等の機関が行う調査研究・企画・調整等に関する情報であって、公にすることにより、当該又は同種の調査研究・企画・調整等を公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれのあるもの）に該当すること等を理由として同資料の部分公開決定をしたため、原告は、非公開とされた部分について、その取消しを求めて出訴した。

被告は、(a)本件非公開部分には、ダムサイト予定地における地質調査の結果、分析等が記載されている、(b)本件処分時点では、ダムサイト予定地における地質調査は、いまだ完了しておらず、地質調査の結果に基づいてなされる地質総合解析も進行中であった、(c)ダムの建設によって直接影響を受ける地元住民は、ダム建設に反対し、本件非公開部分の公開にも反対していた、(d)以上のような状況において本件非公開部分を公開すると、一部の限定された調査結果のみから全体が推測されて、誤解を招き、それが、地元住民の間に更なる不安、混乱、反発を引き起こすおそれがあり、そのことは、今後の地質調査等を大阪府が公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすことになる」と主張した。

判決は、以下の理由により、原告の請求を棄却した。

① 「本件非公開部分（調査の担当者名及び調査の実質的内容）を公開すれば、地元住民の強い反発を招き、その後の調査や生活再建対策、地域整備事業等についての地元の理解、協力を得られなくなるおそれがあったものといえることができる。本件処分時点においては、実施済みの地質調査は、十分なものではなく、情報そのものが限定されているため、同時点で、本件予定地全体の地質状況について、一応の判断を下すことは格別、最終的判断を下すには、いまだ必ずしも十分ではない段階にあったものと認められ、このような時点で、本件非公開部分が公開されれば、右のような最終判断を下すにはいまだ十分なものとはいえない情報に基づき、判断者各自の推測により、本件ダムサイト予定地の地質についての結論が出され、それが必ずしも最終的判断とみなすことができるものではないにもかかわらず、一人歩きし、地元住民等の関係者の間に不安を引き起こし、今後の地質調査や各種協議等への非協力につながるおそれがあったものといわねばならない。そして、このように地元の理解、協力が得られないと、地質調査を含む安威川ダム建設事業の遂行が困難になるのであるから、本件においては、本件非公開部分を『公にすることにより、当該又は同種の調査研究、企画、調整等を公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれ』が存したものといえるべきである」。

② 本件条例で規定する公文書の公開を求める権利は、本件条例により創設的に認められたものであり、「したがって、いかなる公文書を公開の対象とするかは、条例の制



定権者が決定すべき立法政策上の問題であり、非公開事由の要件に該当するか否かの判断においても、その規定の文言及び趣旨に照らして判断されるべきで、それ以上に、文言及び趣旨を超えて限定的に解釈すべき理由はない」。そこで、右の立場に立って本件条例8条4号をみるに、原告が主張するような厳しい要件が非公開事由として求められていないことは文言上からも明らかである。もちろん、本件条例8条4号の「著しい支障を及ぼすおそれ」は、単に実施機関が自らの立場で主観的に判断したところに従うべきではなく、客観的、具体的に存在していることが必要である。

- ③ 本件条例8条4号には、「公開をしないことができる」との表現がとられているので、非公開事由に該当する情報であっても、右情報を非公開にするかどうかについては、実施機関に裁量の余地があると解される。したがって、実施機関は、公開することにより業務の公正かつ適切な遂行に著しい支障を及ぼすおそれのある情報であっても、これを非公開とすることにより極めて重大な結果を生じるなど、著しい支障の生じることの危険を冒しても、なおこれを公開しなければならないほどの事情がある場合には、これを公開することができるものというべきである。しかし、本件においては、本件文書を非公開とした被告の決定には、裁量権の逸脱等これを違法とすべきところはない。

### 3. 「環境」情報をめぐる判決の問題点

以上、ほぼ網羅的に環境情報の公開にかかわる判決を整理した。ここでは、問題となった情報公開条例も含めて、これらの判決の問題点を検討しておきたい。

#### (1) 情報公開請求権者及び原告適格

各自治体の情報公開条例が規定する情報公開請求権者の範囲は、①「何人」にも請求権を認めるタイプ、②当該地方公共団体内に住所を有する個人・法人等「狭義の住民」に請求権を認めるタイプ、③上記住民のほかに、当該地方公共団体の区域内に勤務、在学する個人および当該地方公共団体の行政に利害関係を有する者など「広義の住民」に請求権を認めるタイプに大別される<sup>(11)</sup>。情報公開制度は民主主義的要請に応えるために設けられたものであり、住民参加の促進など公益の実現をめざす客観法的な制度である（もちろん、個人の権利・利益を保護する主観法的制度としての機能も有している）<sup>(12)</sup>。したがって、情報公開請求権者の範囲はできるだけ広く開かれていることが望ましく、さらに、自然保護や環境保全といった要請の基底には、個人的な人格権に還元しえない公共の利益にかかわる環境権保障の要求が存在し、環境保全等に情報公開制度が重要な役割を果たしうることも合わせ考えると、情報公開制度の間口の広さは①の「何人も」型が理想といえる。もちろん、それをどの範囲まで認めるかは、さしあたって、各自治体の立法政策的判断によるといわざるをえない。

ここで問題となるのは、条例で請求権者とされた者が情報公開を請求し、非公開とする決定を下された場合、その取消しを裁判で求めることができるか否かということである。住民等の地位に基づき情報公開を求めた者は、非公開とする決定により、法律上保護された自己の具体的利益が侵害されたわけではないとして、これに否定的に答えたのが〔判決2〕であった。これに対して、〔判決2〕の控訴審判決である〔判決3〕は、県情報公開条例は県内に住所を有する者、県内に勤務・在学する者、県内に事務所等を有する法人等を当然に県の行政に利害関係を有する者とみなし、これらの者の公文書の閲覧等をする一般的利益を保護するために、個別的・具体的権利として公文書の閲覧等を請求し得る権利を付与しているので、非公開の決定は行政処分性を有し、非公開の決定を下されたものはその取消しを求める法律上の利益を有する以上、その取消しの訴えを提起できるとした。情報公開制度の意義等を考えれば、当然、〔判決3〕が支持される<sup>(13)</sup>。

## (2) 意思形成過程の情報及び合議制機関の情報

開発と環境保全を調整し、住民等の参加を確保して行政が合理的な意思決定を行なうためには、計画の初期の段階からの情報公開が不可欠なはずである。しかし、都市計画法や土地基本法の住民参加手続と情報提供制度は決して十分なものではない<sup>(14)</sup>。したがって、住民は情報公開制度によってしか真に必要な情報を得ることはできないともいえる。また、今日、行政の意思決定過程には様々な審議会が組み込まれ、重要な役割を果たしている。

行政の意思形成過程にかかわる情報の公開が求められた訴訟として、〔判決8〕と〔判決9〕がある。〔判決8〕では、ダムサイトの選定位置図の公開が争われたが、地裁の認定によれば、そのダムサイト選定位置図は、「そもそもダム案を検討する余地があるかどうかを明らかにする必要から、被告職員が、二万五、〇〇〇分の一の地形図を基に、等高線から読み取る谷や谷地から、机上で貯水が可能な地形をダムサイト候補地点として、二〇か所を選定し、これを鴨川の流域の範囲及び鴨川、高野川などの主な河川が記載された概要図に整理番号を付して記載したものであってダムサイト候補地点として重要な地質、環境等の自然条件や、用地確保の可能性等の社会的条件の考慮はなされていないもの」であった。それゆえ、裁判所は、被告が非公開の理由として挙げた、①公開によりダム構想が決定されたかのような誤解を生み、事実に基づかない議論が高まる、②ダム建設を当て込んだ土地取引が行なわれる、③ダム建設反対運動が沸騰し、陳情・申し入れにより協議会委員に心理的圧迫を与え、きたんのない意見交換に支障が生ずるといった事態が客観的かつ高度の蓋然性をもって起こるとはいえないとして、非公開の決定を取り消した。その前提として、本判決は、本件条例に即して、意思形成過程の公文書の公開除外がなされる一般的判断基準を提示して

いる。すなわち、「①行政内部で審議中の案件又は内容の正確性の確認を終了していない資料等で、公開することにより、府民に無用の誤解や混乱を招くおそれのある情報、②調査研究の結果等又は統一的に公にする必要のある計画、検討案等で、公開することにより、請求者等の特定のものに不当な利益を与えるおそれのある情報、③行政内部の会議、意見交換の記録等で、公開することにより、行政内部の自由な意見又は情報の交換が妨げられるおそれのある情報、④事務、事業の企画、検討等のために収集した資料等で、公開することにより、行政内部の審議等に必要な資料等を得ることが困難になるおそれのある情報」であって、行政の適切な意思形成の「著しい支障が生じるおそれ」に、客観的かつその著しい危険の高度の蓋然性が存在することとした。これは、「客観的明白性基準」<sup>(15)</sup>によるものといえる。ただし、本件文書は行政の意思決定にも住民にもほとんど影響力を持たない文書だったといえるので〔判決9〕でとられた緩やかな基準によっても非公開事由には該当しなかったように思われる。

これに対して、〔判決9〕は、〔判決8〕に比べると緩やかな基準である「具体的客観性基準」<sup>(16)</sup>によっている。すなわち、「非公開事由の要件に該当するか否かの判断においても、その規定の文言及び趣旨に照らして判断されるべきで、それ以上に、文言及び趣旨を超えて限定的に解釈すべき理由はない」とし、本件条例の「著しい支障を及ぼすおそれ」は、それが「単に実施機関が自らの立場で主観的に判断したところに従うべきではなく、客観的、具体的に存在していることが必要である」と判示しており、「著しい支障を及ぼすおそれ」は具体的かつ客観的明白に存在することが必要であるとの本件原告の主張もとらず、また、著しい支障を及ぼす抽象的危険が存在すれば足りるとの本件被告の主張もとらなかった。本件では、地元住民がダム建設及び本件文書の公開に反対していたという事情があったので、行政と住民の信頼関係の維持を重視したものと思われるが、本件で「非公開とされた情報は、いずれも事実又は事実に基づく専門家の鑑定結果などの事実に準ずる情報であるから、誤解や誤認のおそれは非公開とする適法な理由にはならないと思われる」<sup>(17)</sup>という批判にも十分な理由がある。

次に、審議会の会議録のような合議制機関の情報の公開が争われたものとして、〔判決1〕、〔判決6〕、〔判決7〕がある<sup>(18)</sup>。

〔判決1〕は、本件条例6条2項1号（法律又は条例の規定により明らかに公開することはできないとされている情報）に該当するか否かは、厳格に解釈されるべきであるとし、同6条1項5号（その他公開することにより行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずることが明らかな情報）に該当するためには、「著しい支障」が生ずる危険が「具体的に存在することが客観的に明白であること」を要求している。本判決が、厳格な基準である「客観的明白性基準」に立っていることは明らかであるが、それは本件条例が、「著しい支障が生ずるおそれ」とはせず、「著しい支障を生ず

ることが明らかな」と規定していることも関連していると思われる。

これに対し、[判決6]とその控訴審判決である[判決7]は、ともに一般的な判断基準を示していないが、後者は、開示請求権は、条例の趣旨に従って解釈されるべきであり、開示を求める立場からだけ厳しく解釈することは当を得ないとして、基本的な姿勢を示している。ともあれ、[判決6]及び[判決7]が、[判決1]と異なり消極的な判断を示したのは、本件条例9条6号が、合議制機関等の「……会議録等の情報であって、当該合議制機関等の……議決により……開示しない旨を定めているもの」としていたことによると思われるが、本件審議会が、「行政責任を負わない第三者が専門的見地から意見具申するものであるから、少なくとも住民には、委員が専門家としての見識を有するかどうかを確かめる機会は保障されるべきであろう」との批判が当てはまるであろう<sup>(19)</sup>。

### (3) 法人・事業者情報及び個人情報

環境に影響を与える開発や大規模施設の建設は、行政がその主体となることもあるが、民間企業がその主体となることも多い。したがって、自治体が保有する民間企業による開発にかかわる情報の公開が求められるケースが今後、増大すると思われるが、自然環境や都市の生活環境の保全といった要請を重視すれば、その計画の初期の段階からの情報公開が必要であると考えられる。また、情報公開と個人情報の保護が対立することも多い。

これにかかわる判決が、[判決4]とその控訴審判決である[判決5]であり、ほぼ同じ内容の判断を示している。本件条例5条1項2号は、「法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公開することにより、当該法人又は当該個人に明らかに不利益を与えると認められるもの」は、非公開とされたと定めている。ここに「明らかに不利益を与える」とされていることから、判決は、その不利益は経済活動等の正当な活動を困難にするような不利益ないし実質的に重大な不利益に限定されないとしつつも、不利益を与えるおそれだけでは不十分で、その不利益は現実的、具体的なもので、かつ、客観的に明白なものでなければならないとか、不利益を受けるおそれがあるにすぎない場合では不十分であり、不利益の大小を問わないが不利益を与えることが客観的かつ明白でなければならないと述べ、一般的な判断基準として、「客観的明白性基準」をとり、厳格な姿勢を見せている（結論は非公開）。また、本件条例5条1項1号但書の非公開の例外に該当するか否かは、公益上の必要性により判断されるが、その判定手法として、公開されることによる特定の個人の不利益と公開することによる公益との比較衡量を打ち出し、個人のプライバシー侵害を重くみた。しかし、本件平面図を個人情報としたことには疑問が残り、また、本件建築物の環境への影響解明という公益との関連で、この比較衡量には再検討の余地があるかと思われる。

#### 4. むすびにかえて

以上、雑駁な関連判決の整理と若干の問題点の指摘をしてきたわけであるが、不十分な検討しかできなかった。とりわけ、関連判決の整理を通じて、環境情報の公開にかかわる一般的な判断基準を抽出するという試みは、関連判決の少なさから十分には果たせなかった。また、個々の判決を細かく評釈することもできなかった。これらの点については、機会をあらためて検討したい。

#### 注

- (1) 本稿と同じ主題を扱う先行業績として、藤田達朗「都市における環境管理と情報公開」山下健次編『都市の環境管理と財産権』（1993年）がある。アメリカの判例を紹介するものとして、平松毅「情報公開と環境保護」都市問題82巻11号39頁以下がある。
- (2) 判時1120号3頁。本件の解説として、木佐茂男・判例評論 313号25頁、平松毅・法学教室49号 130頁、三宅弘・法と民主主義 243号26頁、小林節・ジュリスト昭和59年度重要判例解説24頁、はやししゅうぞう・時の法令1233号55頁、東平好史・ジュリスト 822号51頁がある。
- (3) 判時1132号 113頁。本件の解説として、森田明・法と民主主義 243号24頁、塩野宏・「行政法散歩[18] 救済の行方」法学教室49号 113頁、小林・前掲24頁、はやし・前掲55頁、東平・前掲51頁がある。
- (4) 判時1137号26頁。本件の解説として、清水英夫・法律のひろば38巻4号41頁、畠山武道・判例評論 326号26頁、森田・前掲24頁がある。
- (5) 判時1319号67頁。本件の解説として、棟居快行・判例地方自治66号2頁がある。
- (6) 判事1388号22頁。本件の解説として、石村善次・ジュリスト平成3年度重要判例解説30頁、清水幸雄・小林伸一「公文書公開条例に基づく図面の公開請求と著作権法における公表権」駿河台法学6巻2号（1993年）87頁 以下がある。
- (7) 判事1264号23頁。本件の解説として、川上宏二郎・ジュリスト 911号68頁、平松毅・ジュリスト昭和63年度重要判例解説27頁、平岡久・判例地方自治46号85頁、山岸和彦・法と民主主義 243号37頁がある。
- (8) 判時1362号26頁。本件の解説として、遠藤文夫・自治研究68巻2号 127頁がある。
- (9) 判タ 775号85頁。
- (10) 判タ 811号97頁。
- (11) 真砂泰輔「情報公開条例をめぐる法律問題」都市問題研究37巻1号（昭和60年）32-33頁。
- (12) 芝池義一「情報公開制度と権利保護」法律時報63巻12号（1991年）93頁参照。
- (13) この点、詳しくは、真砂泰輔「情報公開条例をめぐる法律問題（Ⅱ）」都市問題研究31巻3号（昭和60年）151頁以下参照。
- (14) 藤田・前掲 101頁以下参照。

「環境」情報と知る権利

- (15) 小高剛「情報公開基準をめぐる判例の推移」法律のひろば44巻5号（1991年）5-6頁。
- (16) 同・6-7頁。
- (17) 平松毅「情報公開」ジュリスト1000号（1992年）52頁。
- (18) これについては、阿部泰隆「会議・会議録の公開の法と政策」都市問題研究37巻1号（昭和60年）68頁以下、室井啓司「自治体合議制機関の会議・会議録の公開」亜細亜法学23巻1号（1988年）29頁以下参照。
- (19) 平松・「情報公開」前掲53頁。

（ふくおか ひであき 非常勤講師 法学・政治学）