

環境にかかわる情報公開訴訟の動向と問題点

——意思形成過程情報・機関間情報をめぐる訴訟を中心に——

福岡 英 明

Freedom of Information about Environment

—especially about information on administrative decision-making process—

Hideaki FUKUOKA

はじめに

情報公開制度とは、一定の適用除外事由（非公開とする事由）に該当する場合は除き、国家や住民の請求により、国や地方自治体が保有するさまざまな情報を公開する制度である。情報公開が制度化されていれば、国民や住民は自由に情報の公開を求めることができる。反対に、国や地方自治体は、それらにとって公開することが具合が悪い情報であっても公開しなければならなくなるのである。かくして、情報公開制度は開かれた社会にとっては不可欠の装置であるといえるが、現在、日本では国レベルでの情報公開制度はない。つまり、情報公開法なるものは未だ制定されていない¹⁾。むしろ、地方自治体の対応のほうが進んでいる。昭和 57 年 4 月の山形県金山町の「公文書公開条例」を嚆矢として、その後も着実に普及しており、平成 7 年 4 月現在、45 都道府県を含む 258 の地方自治体で条例あるいは要綱により制度化されている²⁾。制度施行後、それなりの年月が経過しているので、かなりの実例が集積しつつある³⁾。国レベルでの情報公開法制定の際には、これまでの経験を踏まえた制度設計が望まれる。

ところで、このような情報公開制度の最大のメリットは、自分の権利や利益に関係なく、国や地方自治体の保有する公の情報の公開を請求できる点にある。すなわち、情報公開制度は、情報の自由な流れを保障し、そうすることによって、国民や住民による国政や地方自治の監視と参加を確保するといった公益を実現するための客観的な法制度であり、したがって、本来、個人の主観的な権利を保障したり、実現したりするためのものではないと考えられている。

しかしながら、このような情報公開制度の本来の趣旨・目的をあまりに強調しすぎることは適切ではなかろう⁴⁾。なぜならば、本稿で取り上げる環境にかかわる情報公開の場合、情報公開の請求者が、公開が求められている情報に何らかの利害関係を有するケースがかなり多くみられるからである。そして、こうした状況は日本の法制度の遅れとかかわりがあることに留意しておかなければならないであろう。そもそも、公害・環境問題は情報公開制度の導入以前に生じていたのであり、周知のように、これを解決するために多くの訴訟が提起された。これら

の訴訟手続において、被告である公害企業などが保有する情報が公開された。「司法手続きは、ある面では情報公開の有力な手段となった」のであるといわれる⁵⁾。その後、環境影響評価制度（環境アセスメント）が登場し、これも一面では情報公開の機能を果たすこととなったともいわれる⁶⁾。しかし、司法手続や環境アセスメントに情報公開の機能があるといっても、それは制度本来の機能ではなく、あくまでも付随的な機能にすぎないのである。事件性を要件とする司法手続は情報公開のためには利用できないし、環境アセスメントは住民主導で行なわれるものでもない。また、都市計画法や土地基本法上の情報提供制度も不十分なものとどまっている⁷⁾。したがって、こうした制度的な条件下で地方自治体レベルでの情報公開制度が発出したわけであるから、いきおい自己の利害に関係する情報の公開を求める請求がなされたとしても、これを制度本来の趣旨・目的にそぐわないものとして消極的・否定的に評価することは適当ではなかろう。むしろ、条例等により情報公開請求権を付与された者であれば、だれもが情報の公開を請求できるということを、情報公開制度の客観法的な側面ではなく、主観法的な側面に引きつけて理解すればよいのではないかと思われる⁸⁾。

また、以上のこととあわせて、もうひとつ留意しておくことがある。すなわち、情報公開制度を視野に入れて環境行政のあり方をどのように考えるかということである。従来の環境行政が開発の後始末であったとはいわないにせよ、多くの場合、後手後手の対応に終始してきた面は否めない。しかし、近年では、限りある資源と環境を適正に管理するという環境管理という考え方が環境行政の理念とされている。そして、環境管理を有効に行なおうとするならば、そのための合理的な意思決定過程をどう構築するかが問題となるが、その中心問題は環境行政の主体・開発事業者・近隣住民および利害関係者間の情報の流通をいかに確保するかということである。そのためには、環境アセスメントの手続を改善・改良することが必要であろうが、同時に、住民や利害関係者が情報公開制度を積極的に利用し、情報を受け取り、自分たちの意見を投げ返していく必要がある。そうすることにより環境管理の意思決定過程に民意が反映していくであろう⁹⁾。

やや、前置きが長くなってしまったが、ともあれ、適切な環境行政には情報の公開と流通が不可欠であり、情報公開制度がきわめて重要な役割を果たすということにおおいた異論はなかろう。そこで、問題解決の準備作業にすぎないが、以下、環境にかかわる情報公開をめぐるいくつかの訴訟を素材にして、それらの判決の論理と問題点を検討していくこととする¹⁰⁾。

一 判決の動向と論理

(1) 合議制機関情報、個人情報、法人情報にかかわる諸判決

環境にかかわる情報公開が争われた訴訟はそれほど多くはないが、たとえば、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）では、都市計画審議会の議事録の公開請求が認められた¹²⁾。というのは、埼玉県の行政情報公開条例6条2項1号は、「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

いものとするとして定めていたが、都市計画審議会の議事録は条例等により明文で非公開とされていなかったからである。この判決は、「各種会議関係者に防衛反応」¹¹⁾を呼び起こした。たとえば、昭和60年4月に施行された東京都の公文書開示条例は、適用除外事由に、「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」（9条6号）を挿入した。この規定があったために、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）では、合議制機関が公開しないと決定すれば、その理由はどうであれ、公開請求は認められないと判断されたのである（一審・二審ともに同趣旨）¹³⁾。また、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）も重要である。一審では、公開請求をした住民の原告適格を否定する判決が出され、情報公開訴訟での手続的な問題を提起したが、二審では、住民の原告適格は肯定され、この判断が定着した。個別の情報公開条例が住民等に具体的な公文書公開請求権を与えていると解される以上、当然のことであろう。実体的な問題は、個人情報と法人情報にかかわるものであった。神奈川県の公文書公開条例は、前者について、「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」（5条1項1号）を適用除外とし、後者について、「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」（5条1項2号）を適用除外としていた。差戻後の一審・二審では、本件で請求されている情報はこれらの適用除外事由にあたると判断された¹⁴⁾。

ところで、以上の判決は、いわゆる合議制機関情報、個人情報、法人情報にかかわるものであるが、本稿では、その副題に示したように意思形成過程情報・機関間情報を扱うこととする。というのは、紙幅の関係もあるが、近年、これらに関する判決が最高裁判決も含めて現われているからである。

そこでまず、以下に、①京都府鴨川ダム選定位置図公開請求事件（一審京都地判平成3・3・27 [請求容認]、控訴審大阪高判平成5・3・23 [原判決取消・請求棄却]、上告審最二小判平成6・3・25 [上告棄却]、確定）、②大阪府安威川ダム調査資料公開請求事件（一審大阪地判平成4・6・25 [請求棄却]、控訴審大阪高判6・6・29 [原判決取消・請求容認]、上告審最一小判平成7・4・27 [上告棄却]、確定）、③神戸空港空域調査報告書公開請求事件（一審神戸地判平成5・6・28 [請求棄却]、係属中）、④徳島県リゾート開発計画文書公開請求事件（一審徳島地判平成5・7・16 [請求棄却]、控訴審高松高判平成6・5・31 [控訴棄却]、係属中）についての諸判決の概要を整理しておくこととする。

(2) 意思形成過程情報・機関間情報にかかわる諸判決

[判決1] 京都府鴨川ダム選定位置図公開請求事件一審判決（京都地判平成3・3・27）¹⁵⁾

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」に該当するというものであった。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うるが、「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、検討等のために収拾した資料等で、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びうる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、本文書は、本件条例5条6号に該当しない。

[判決2] 京都府鴨川ダム選定位置図公開請求事件控訴審判決（大阪高判平成5・3・23）¹⁶⁾
本判決は、以下のように述べて、原判決を取消し、公開の請求を棄却した。

① 「地方公共団体に対し情報の公開を請求する住民の権利は、憲法21条1項に密接に関連するものではあるが、憲法上の権利とはいえず、条例によって創設された権利である。したがって、公開条例の各規定につき憲法21条1項等に直接かかわる違憲無効の問題は生ずる余地がない。被控訴人の本件請求が認められるか否かは、公開条例の規定の解釈適用によって判断すべきである」。

② 鴨川改修協議会は、「きたんのない意見の交換・積み重ねを通じて公正かつ適切な提言の取りまとめを図る趣旨から、その会議を非公開とした」。ただし、「協議会は、第一回開催時、各回の会議終了後審議内容の概略を発表することを決めた」。「第五回の協議会終了後、その審議内容の概略の報告が記者会見の形でなされた際、ダム構想のあること、その図面が協議会に提出されたことも発表された。その結果、その後協議会委員に対し、ダム建設について、交渉を申し入れる団体や面談を強要する者があり、また、協議会委員宅に無言電話があり、また、電話で種々強い調子で申し入れをする者が現われ、委員の中には、その職を辞任したい意向を示す者がいた。河川課に対しても、ダム建設について交渉を申し入れる者がいた」。

③ かくして、「本文書は、『ダムサイト候補地選定位置図』と称するものの、ダムサイト候補地選定の重要な要素となる地質・環境等の自然条件や用地確保の可能性等の社会的条件について検討を経ない段階で、協議会のダム構想検討の資料とするため、京都府土木建築部河川課が鴨川流域において貯水が可能な地形を二万五〇〇〇分の一の地形図から読み取り、それを流域図に示したものにすぎず、いわば協議会の意思形成過程における未成熟な情報であり、公開することにより、府民に無用の誤解や混乱を招き、協議会の意思形成を公正かつ適切に行なうことに著しい支障が生じるおそれのあるものといえる」。

[判決3] 京都府鴨川ダム選定位置図公開請求事件最高裁判決（最二小判平成6・3・25）¹⁷⁾
本判決は、以下のように述べて、上告を棄却し、公開を認めなかった。

控訴審判決が、「地方公共団体に対し情報の公開を請求する住民の権利は、憲法21条1項に密接に関連するものではあるが、憲法上の権利とはいえず、条例によって創設された権利であ

る。」とし、「公開条例の各規定につき憲法 21 条 1 項等に直接かかわる違憲無効の問題が生じる余地がない。」としたことに対して、上告人は、「この見解は明らかに憲法に違背するものであり、公開条例自体の解釈及びこれに基づく行政処分の適否については、情報公開請求権が憲法上の権利であることを配慮して、なされるべきである。」と主張したことについて、「府又は国等の意思形成過程における情報であって、公開することにより、当該又は同様の意思形成を公正かつ適切に行なうことに著しい支障が生じるおそれのあるものが記録されている公文書の公開をしないことができる旨定めた」本件条例の規定が憲法 21 条 1 項やその他の憲法の規定、たとえば、国民主権（前文）、参政権（15 条）、住民自治の原理（92 条）、個人の尊厳と幸福追求権（13 条）、生存権（25 条）に違反するものではないことは当裁判所大法廷判決（最大判昭和 58・6・22，最大判昭和 59・12・12，最大判平成元・3・8）の趣旨に徴して明らかであるとした。

ちなみに、ここで引用されている最高裁昭和 58 年 6 月 22 日判決は、未決勾留により拘禁されている者の新聞紙、図書等の閲読について、放置することのできない程度の障害が生ずる相当の蓋然性がある場合に必要かつ合理的な範囲においてのみこれを制限する規定が憲法 21 条等に違反しないとしたものであり、最高裁昭和 59 年 12 月 12 日判決は、関税定率法の「風俗を害すべき図書」の文言が広汎または不明確の故に憲法 21 条 1 項に違反するものではなく、よって税関検査による猥褻表現物の輸入規制が憲法 21 条に違反しないとしたものであり、最高裁平成元年 3 月 8 日判決は、法廷で傍聴人がメモをとることを禁止できるとしたものであり、いずれの判決も「知る権利」、「読む自由」あるいは「情報受領権」が一定の制限に服することを認めた判決である。

[判決 4] 大阪府安威川ダム調査資料公開請求事件一審判決（大阪地判平成 5・6・25）¹⁸⁾

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うことができる。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な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ぬ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。

本判決は、以下のように述べて、原判決を取消し、公開請求を認容した。

「非公開決定の当時、ダム建設は調査段階だった」が、原告が「公開を求めた情報は外部の地質調査専門会社に外注して得られたもので、それ自体は完結した調査結果で、府の純粋な内部資料ではない」し、「事業全体の調査途中の調査結果だからといって公開による誤解が生じるとは認め難い」。要するに、原告が公開を求めた情報は、「未成熟な情報」には当たらず、「専門家が調査した自然界の客観的・科学的な事実や分析と思われ、その情報自体から、ダム建設に伴う調査研究などの遂行に誤解が生じるとは考えられない」ので、情報公開による「著しい支障のおそれ」はなく、府知事の非公開処分は違法であると判断される。

〔判決6〕 大阪府安威川ダム調査資料公開請求事件上告審判決（最一小判平成7・4・27）²⁰⁾
本判決は、控訴審判決を「是認できる」と支持し、府知事の上告を棄却し、公開を命じた。

〔判決7〕 神戸空港空域調査報告書公開請求事件一審判決（神戸地判平成5・6・28）²¹⁾

神戸市は、神戸空港の設置計画を有しているが、空港の設置には国の空港整備5か年計画に組み入れてもらう必要があった。また、神戸空港は関西新空港や大阪国際空港と近接しているので、空港整備5か年計画に組み入れてもらうためには空域調査を行なう必要があった。昭和59年当時、国にとっては、自ら飛行経路等の調査をするほど神戸空港の設置計画は熟したものではなかったところ、神戸市は兵庫県と共同して、国と協議したわけではないが、国から法の運用や基準についての助言を受け、昭和59年度から63年度にかけて神戸空港の飛行経路等の調査を行ない、それをまとめて、神戸空港空域調査報告書（以下、「本件文書」という）を作成した。

原告は、平成2年4月28日、神戸市公文書公開条例（以下、「本件条例」という）に基づき、神戸空港の調査資料のうち騒音等の公害および空域管制に関する資料の公開を請求した。

被告（神戸市長）は、平成2年5月12日に、公害に関する資料として「環境影響について」という文書を公開するとしたが、本件文書は本件条例7条3号および7号の適用除外事由に該当する、すなわち、「国との協議等に基づき作成したものであり、公にすれば、国との協力、信頼関係を著しく害すると認められ、また、当該事業の執行に著しい支障を生ずるおそれがある」という理由で非公開とする決定をした。ちなみに、本件条例7条3項は、国等との間における協議、協力等に基づき作成した文書で、公開することにより、国等との協力関係または信頼関係を著しく害するものについては、公開しないことができる旨定めている。

判決は、以下の理由で原告の請求を棄却し、非公開とした被告の決定を支持した。

① 「本件条例は、条文の上では『知る権利』という文言を使用していないものの、基本的には、いわゆる『知る権利』を尊重し、市民の市政への参加を実質的に確保するとの理念に則り、それを市政において実現することを目的として制定されたものと解することができる」。

② 「行政機関に対してその保有する情報の公開を求めることができるという意味での『知

る権利』が憲法上の権利か否かについては種々議論があるけれども、現実に住民が取得する情報公開請求権は、憲法によって直接付与されるものではなく、制度の理念の実現を指向する地方公共団体が個人のプライバシー等の保護を図りつつ、その属する行政事務の公正かつ効率的な執行との調和を考慮しながら、自ら立法政策として条例を制定したことにより、初めて実体法上の根拠が与えられ、その内容、保障の限界等が定まるものである」。

「したがって、たとえ『知る権利』が憲法上の権利であったとしても、具体的な事案において、情報公開請求権の有無を判断するに当たっては、条例制定の趣旨、目的を踏まえながら、条例の各条文の文言を忠実に解釈していく必要があり、それで足りるというべきである」。

③ 「殊に、主として神戸市の行政執行上の利益の保護を図って制定されたと考えられる同条例7条3号、6号及び7号等の」適用除外事由の解釈に当たっては、「行政側の恣意的、濫用的な秘密扱いによって情報公開制度の実質的意味が失われないように、そこで保護されるべき利益が実質的に保護に値する正当なものであるか否か、その利益侵害のおそれが行政機関の主観においてだけでなく具体的に存在するといえるかを、客観的に検討することが必要であり、それで足りるというべきである」。

④ 本件条例7条の「非公開事由が不確定概念で構成されているからといって、公開するか否かの判断を公開実施機関の裁量に委ねる趣旨と解することはできない。また地方公共団体の性格ないし責務という一般的な立場から支障が生じるかどうかの判断が公開実施機関の裁量に委ねられていると解するならば、地方公共団体の行政活動に関する情報のほとんどが実施機関の裁量で非公開にできることになり」、原則公開の精神から考えて非公開は必要最小限にとどめるという「本件条例の趣旨に反することになることは明らかである。したがって、支障発生の有無の判断を公開実施機関の裁量に委ねられた行為であるとし、裁量権の逸脱又は濫用の主張立証責任が決定の取消しを求める側にあるという被告の主張は採用することができず、公開を求められた公文書を公開することによって非公開事由に該当するような支障が発生することを、公開実施機関において主張立証する必要あると解するのが相当である」。

⑤ 以上のことに加えて、「被告は、空域管制事務の専門性や技術性、非公開事由に該当する事実が将来の予測の問題であること、当該文書を訴訟当事者の立会いなしで裁判官に提示する訴訟手続がないこと、支障の発生を具体的に立証すれば当該文書を公開したのと同様の結果になること、一度公開されると元の状態に戻すことができないことなどを理由に、非公開事由について、一般的、抽象的に著しい支障が生じることをある程度納得できるだけの説明ができれば、主張、立証を果たせたと解すべきであるという趣旨の主張をする」。「しかし、将来の事実を証明することは、現在及び過去の事実から経験則や論理則を用いて将来に当該事実が生じるであろう可能性又は蓋然性があることを推認することであり、結局は間接事実から主要事実を推認することにほかならず、将来の事実の証明は十分に可能である。主要事実の推認に用いることができる間接事実は多数存在するのが通常であるから、当該文書を示すことができないとしても、それで支障の立証が不可能になるわけでもない。また、公開を求める公文書の内容

と公開によって発生する支障とは別個のものであり、支障を立証することによって必ずしも公文書の内容が明らかになるわけではない。技術性や専門性についても、これらが当該事務自体を担当行政機関の裁量に委ねた根拠になりうる場合があったとしても、その事務に関する公文書の公開による支障の有無の判断基準までが緩和されるべき必然性はない。また、これらの被告が主張する事情は、条例制定当時に十分予想できたはずのものであるにもかかわらず、本件条例は、非公開事由について、被告が主張するようなものではなく、『著しく害すると認められるもの』（7条3号）、『著しい支障を生じると認められるもの』（同条6号）、『著しい支障を生じ、若しくは生じるおそれがあると認められるもの』（同条7号）など比較的厳格な非公開事由の要件を規定しているのであるから、被告が主張するような緩やかな基準で非公開とする趣旨を本件条例から汲み取ることはできない上、被告が主張するような緩やかな要件で非公開とすることを認めるならば、原則公開の精神から、非公開事由を必要最小限にとどめ、公開実施機関の恣意的な運用を防止するため、非公開事由をできる限り限定的かつ明確に定めようとした本件条例の趣旨に反することになり、このような解釈は到底採用することはできない」。

⑥ これに対して、原告は、「神戸市の公文書公開請求権は憲法21条等によって保障される抽象的な『知る権利』が本件条例によって具体化されたものであるとし、さらに、『知る権利』の場合は」、保障基準が、「原則公開」であることが「一義的かつ明白であるから、本件条例のような漠然不明確な文言で非公開事由を定めるのは過度に広範な制約で違憲無効であるなどと主張する」が、「行政機関に対してその保有する情報の公開を積極的に求める意味のいわゆる『知る権利』は、多義的かつ多面的で、その内容、保障の程度などが明らかではなく、憲法上『原則公開』が、一義的かつ明白であるということとはできない」。それゆえ、「本件条例の非公開事由の定めを違憲無効とする、あるいは、条例の文言以上に厳格な要件を課するような原告の主張はいずれも採用することができない」。

⑦ 本件文書の性格についていうと、「本件文書は、本来国の専管事項である空域に関する事務について、神戸空港計画の六空整組入れを希望する神戸市が、兵庫県と共同して、法の運用や基準について国から助言を受けて、周辺諸空港の飛行経路との整合性を図り、航空機騒音等の影響を回避しつつ神戸空港への効率的な離着陸を確保できるよう神戸空港の飛行経路に関する調査を行い、その結果をまとめて作成した文書であるから、国との協力等に基づいて作成した情報であるということができる」。

⑧ 国との協力信頼関係についていうと、「本件においては、神戸市と国との間に空域をどうするかについて協議があったわけではないが、国の専管事項である空域に関する事務について、法の運用やその基準という空域設定の本質的部分について国の助言を受けて調査をしたのであるから、もはや、国と神戸市の間に協力信頼関係が生じていたと評価しても、何ら不都合はない」。

⑨ 本件文書の公開が国との協力信頼関係を著しく害するかについていうと、「未だ国が空域の検討にも入っていない段階で、被告が本件文書を公開すれば、そのことによって、神戸空

港の空域が最終的に決定されたかのような不正確な理解や誤解を生み、関係市・町との連絡、調整に困難を来し、ただでさえ、困難な神戸空港の空域設定事務が一層困難を増すことは明らかである。このことは、関西新空港の飛行経路の見直しの際の近隣市・町の動向からも窺うことができる。このように、現段階において本文書を公開すると、国の適切な空域設定に支障を来すだけでなく、国の航空行政の円滑な執行を阻害し、それによって、神戸空港の実現に向けて築き上げてきた国との協力、信頼関係を著しく害すると認めることができる」。

したがって、本文書には本件条例7条3号に該当する事由があるから、非公開決定は適法である。

[判決8] 徳島県リゾート開発計画公文書公開請求事件一審判決（徳島地判平成5・7・16）²²⁾

徳島県鳴門市において、開発業者からリゾート開発計画が明らかにされ、地元説明会が開催された。これに出席した地元住民（原告）は、徳島県情報公開条例（以下、「条例」という）に基づき、県知事（被告）に対して、右開発計画に関する公文書の公開を請求した。ちなみに、右公文書は、①右開発計画について、都市計画法、森林法等の各開発許可申請の事前協議を行うために、開発業者から徳島県関係各課に提出された事前協議書及び計画平面図、②これに対する徳島県関係各課の意見及びこれに対する開発業者の対応を開発業者が記載した書類、③右意見及び対応を踏まえて、開発業者が当初の計画を変更した計画概要書、④森林法上の開発行為の許可基準を定めた林野庁長官通達が改正されことに伴う経過措置として、徳島県農林水産部から林野庁治山課に協議を求めた文書とこれに対する回答文書である。

被告は、公開請求に対して、右公文書が本件条例6条1項3号の非公開文書に該当するとし、非公開の決定をした。ちなみに、本件条例6条1項3号は、「県の機関内部若しくは機関相互間又は県の機関と国若しくは他の地方公共団体の機関との間における審議、検討、調整、調査研究等に関する情報であって公開することにより、当該審議等又は将来の同種の審議等に係る意思形成に著しい支障を生ずるおそれのあるもの」に該当する公文書は非公開とすると規定している。

判決は、以下のように述べて、原告の公開請求を棄却した。

①「本来、行政における内部的な審議等の意思形成過程における情報は可能な限り開示されるべきである。しかし他方、個々の事務事業において行われる審議等に関する情報の中には当該審議等が行政における内部的な意思形成過程の途中で行われるため、未だ、未成熟、不正確なものが含まれていることも少なくないのであって、このような情報が公開された場合には県民に無用の誤解を与え、若しくは無用の混乱を招くおそれがあるので、このような弊害を避けるため、条例6条1項3号は設けられたものと解するのが相当である。したがって、このような本号の趣旨に照らせば、『著しい支障を生じるおそれのあるもの』とは、未成熟な情報であって、公開することにより県民に無用の誤解を与え、又は無用の混乱を招くおそれのあるもの、その他公開することにより、当該審議等又は将来の同種の審議等に係る意思形成に著しい

支障を生ずるおそれのある情報をいうと解すべきである」。

② 「本件開発は、未だ開発許可前の事前協議が始まったばかりで、その計画内容につき相当な変更も予想されるものであるから、このような段階で作成された本件公文書は未だ未成熟かつ不確定なものであって、これらの公文書をもすべて公開の対象とするときは、その公文書の性質、内容からして、当該審議もしくは将来の同種の審議等にかかる意思形成過程自体に著しい支障を生じ、また、これを公開すると、県民に対して事業計画が既に確定したかのような無用な混乱、誤解を招くおそれがあるものといわなければならない」。したがって、本件公文書は、条例6条1項3号の非公開文書に該当する。

③ なお、「原告は、当該開発に強い利害関係を有する地元民や利害関係人に対しては、開発許可に至る以前の段階で、当該開発の当否を判断するための客観的な検討資料を提供すべきであると主張する」が、「地元民や利害関係人であるからといって、一般の県民には公開できないような公文書を特別に公開できるとすることはできない」。

[判決9] 徳島県リゾート開発計画公文書公開請求事件控訴審判決（高松高判平成6・5・31）²³⁾

本判決は、非公開とする原判決を支持し、控訴を棄却した。

控訴審において、控訴人（原告）が提起した、「公文書を非公開にするか否かについては、公開を求める当該県民の立場・必要性をも斟酌した公開すべき必要性・利益性と非公開にすべき必要性とを比較考量して判断すべきである」との主張に対して、次のように判断した。「徳島県の公文書に対する県民の公開請求権は、条例によって認められた権利であるから、その権利の内容は条例によって定められることになる。しかし、いかなる範囲の公文書を公開し、あるいは非公開とするかは、県民に対する正当な知る権利の確保という条例のもつ立法政策によるものであるから、条例は、県民全体を対象とし、県民一般の利害を踏まえて、当該公文書の公開の必要性と非公開の必要性・公益性とを比較考量したうえで、非公開文書の範囲を定めているものと解される。そうした観点に立脚して、条例は、6条1項において、同項各号に該当する公文書を非公開文書としているものであって、それ以上に、条例は、同項各号に該当する公文書であっても、個々の県民につき公開すべき利害ないし公開・非公開を決定すべき旨の規定を置いているものではない。したがって、控訴人の右主張は採用することができない」。

二 諸判決の問題点

(1) 情報公開請求権の法的性質の再検討

情報公開請求権の法的性質、さらには、その前提となる憲法21条の「知る権利」について、おおまかにいって二つの見解が対立している。ひとつは、憲法21条の知る権利が、「政府の情報開示という作為を求めるものであること、および権力分立構造下の裁判所の地位というものを考慮するならば、法律による開示基準の設定と具体的開示請求権の根拠づけをまたずに、直

ちに一般的に、司法的強制可能な権利とみることは困難である。その意味では、憲法上の情報開示請求権は、抽象的な請求権たる性格をもつにとどまると解される。」とする立場である²⁴⁾。したがって、地方公共団体の情報公開制度の情報公開請求権は、憲法上の知る権利を具体化したものであるが、条例により創設されることによってはじめて司法的強制可能な具体的権利となったと解されるのである。

これに対して、憲法上の知る権利はそれ自体、具体的な権利であるとする立場がある。すなわち、「『知る権利』というコンセプトはたった一つの実体法的内容をもつ権利を志向するのではない（この点ではプライバシーの権利も同然である）。実定法の世界では、さまざまな内容・形態をもって現れる。そうであるから、これをなにか一定の実体のあるものと想定して、総体としてこれを頭から『後景的権利』とか『抽象的権利』と性格づけ、法律による明示的な承認のいかぎりには、およそ実定法的な効果がないものと解する有力学説は、正鵠を射ていない」とし、情報公開法がなくても、「コンテクストのいかんによっては、実定法構造の織り目を縫って、なんらかの形で開示請求を認めることがあり得る」と主張する²⁵⁾。したがって、条例が規定する情報公開請求権は、憲法上の知る権利を確認したものであるということになろう。

現在、通説的な見解は前者のいわゆる抽象的権利説に収まりつつあると思われ、諸判決も先に見たようにこれに与している。また、諸判決は、条例上の情報公開請求権を持つ者に、裁判の原告適格を認めている。したがって、もはや条例上の情報公開請求権や憲法上の知る権利の性格を検討する実益はあまりないと思われるかもしれない。

だが、はたしてそうであろうか。たとえば、情報公開請求権が条例によりはじめて認められた権利であり、いかなる公文書を公開するかは条例制定者が決定すべき立法政策上の問題であると解し、東京都公文書開示条例が、合議制機関等が開示しないと決定した情報は非公開とする旨定めている以上、合議制機関等が開示しないと決定すれば、公開請求は認められないとした東京都環境影響評価審議会会議録公開請求事件判決（一審・控訴審ともに同旨）に見られる抽象的権利説の思考には、やはり問題が残るように思われる。なぜなら、条例がいかようにでも情報公開請求権の範囲を狭めることができ、極論すれば、原則非公開・例外公開の条例であっても裁判所のチェックは及ばなくなってしまうからである。同じ傾向は、[判決2]、[判決3]、[判決4]、[判決7] および [判決9] にも見られる。もちろん、[判決1] に見られるように、情報公開条例を制定するにあたっては、「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のものにとどめなければならない。」という思考が上記の諸判決にも含意されていると思われるが、結局、適用除外の解釈は条例に則して行なうことになるので、このような限定はリップ・サービスにすぎないと思われる。

要するに、まず第一に問題なのは、条例が規定する適用除外の解釈をどのように行なうかで

はなく、適用除外にかかわる条例の規定自体が「自由な情報の流れ」という憲法の要請を満たしているか否かを裁判所がチェックできるかということである。これを肯定するためには、「制度の作り方および運用の仕方において、憲法的な拘束を受ける」²⁶⁾と考えなければならぬ。やはり、抽象的権利説によることには問題があろう。ただし、知る権利を具体的権利と解する必要はない。情報公開条例が制定され、情報公開を求める住民等に原告適格が認められている以上、憲法21条などから引き出される「自由な情報の流れ」という「憲法上の客観的な原則」が、裁判において、条例の規定する適用除外事由の審査にかぶさると解すればよいと思われる。

(2) 適用除外事由の解釈基準

公開が原則である情報公開制度において、その例外をなし、情報公開請求権の限界を画定するのが適用除外事由の規定である。その解釈については、「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。」とする[判例4]や、「条例制定の趣旨、目的を踏まえながら、条例の各条文の文言を忠実に解釈していく必要があり、それで足りるというべきである。」とする[判決7]のような立場が大勢かと思われる。むしろ、適用除外規定は、「同条例の右基本理念に則して厳格に解釈されなければならない」といった埼玉県都市計画地方審議会会議録公開請求事件判決で示された立場は後退している。しかし、情報公開請求権が、抽象的な権利とはいえ憲法上の知る権利に定位すると一般的に解されている以上、後者の立場が望ましいことはいうまでもなからう。

次に、具体的な適用除外事由の判断を見てみよう。

(a) 未成熟な情報あるいは意思形成過程情報

行政内部で意思形成過程にある情報もできるだけ公開されることが望ましいが、公開することにより無用の誤解や混乱を招く場合には、条例で例外的に非公開とすることが認められよう。ただし、本稿で特に問題としている「環境」情報に関しては、環境行政に住民の意見が反映される必要性が高く、開発計画の早期からの情報公開が望ましいので、適用除外の認定は慎重になされるべきである。通常、行政の意思形成に「著しい支障」があることが要件とされるが、その判断については、著しい支障の「客観的かつ高度の蓋然性があること」を要求する[判決1]の立場と、著しい支障が「客観的、具体的に存在していること」で足りるとする[判決4]の立場に分かれる。もちろん、行政機関が主観的に判断してよいとする立場は見られない。ただし、言葉の問題にすぎない面もある。たとえば、これについて興味深いのは、京都府鴨川ダム事件で一審の[判決1]が公開とし、控訴審の[判決2]と上告審の[判決3]が非公開としたが、これは適用除外の判定基準の定義によるというより、問題となった「ダムサイト候補地選定位置図」(貯水可能な地形を二万五千分の一の地形図から読み取り、それを流域図に示しただけのもの)の評価の違いによる。この程度の未成熟な情報で混乱は起きないと判断するか、この程度の未成熟な情報だからこそ混乱が起きると判断するかの違いである。また、大阪府安威川ダム事件でも、一審の[判決4]が非公開とし、控訴審の[判決5]と

上告審の〔判決6〕が公開とし判断が分かれたが、これは地質調査会社の報告書の評価の違いによる。ダム計画の形成過程でのひとつの要素にすぎない未成熟な情報と評価するか、それ自体完結した情報と評価するかの違いである。

(b) 機関間情報

国と連絡をとって作成した文書の公開が求められた〔判決7〕では、未成熟な情報の公開による「国との協力信頼関係を著しく害し、当該事業の執行に著しい支障を生ずるおそれ」が問題となった（この判決は、「著しい支障のおそれ」等の立証方法についても言及しているが、予定の紙幅を超えているので、ここでは扱わない）。この判決は、適用除外事由の解釈につき、「行政側の恣意的、濫用的な秘密扱いによって情報公開制度の実質的意味が失われないように、そこで保護されるべき利益が実質的に保護に値する正当なものであるか否か、その利益侵害のおそれが行政機関の主観においてだけでなく具体的に存在するといえるかを、客観的に検討する」としている。結論的には、その存在が認められ、非公開とされたが、決め手となったのは、関西新空港の飛行経路の見直しに対する地元自治体の反対決議による混乱という事実であったと思われる。そう考えると、国の専管である航空行政については、自治体は文句を言うなということを、裁判所が追認したような印象を消すことができない。むしろ、円満な航空行政には地元自治体との協議が必要と考えるならば、計画の早い段階での情報公開が必要と思われる。

むすびにかえて

最後に一言付け加えておく。平成5年に制定された行政手続法は、個別的な行政処分が私人に不利益をもたらす場合、行政処分に先立って、処分の相手方である私人に必要な情報を与え、また、聴聞や弁明の機会を与えることにした。しかし、計画や行政立法などについては、事前にその内容を公表し、住民や利害関係者等の意見を聴く手続は設けられなかった。つまり、計画策定過程にある開発などの事業に関する情報は、行政手続法によっては公開されないもので、現段階では情報公開条例によってしか入手できないのである。したがって、情報公開制度が行政手続法の不備を補完する機能を果たすことが期待されていることにも留意して、適用除外の解釈をする必要があろう²⁷⁾。

ところで、情報公開にかかわる訴訟の最終的な問題は、「非公開審理手続」の採否を憲法が定める裁判公開原則との関係で検討することであると思われる。しかし、本稿ではその論点には触れることができなかった。これについては、機会を改めて検討したい。

註

- 1) 諸外国の状況については、堀部政男編『情報公開・個人情報保護』ジュリスト増刊（1994年）の各論文参照。
- 2) 右崎正博「情報公開はなんのため？」法学セミナー487号（1995年）43頁。

- 3) この点, 第二東京弁護士会『情報公開条例の研究 適用除外事項をめぐる答申と裁判例』花伝社 (1994 年) を参照.
- 4) 右崎・前掲論文 43~44 頁も同趣旨.
- 5) 猪狩庸祐「環境情報の公開について」自由と正義 46 巻 5 号 (1995 年) 34 頁.
- 6) 同・35 頁
- 7) 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』法律文化社 (1993 年) 101 頁以下.
- 8) 情報公開制度の権利保護機能を重視する見解として, 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) 92 頁がある.
- 9) 山村恒年「公害・環境行政と情報公開」『情報公開・プライバシー』ジュリスト臨時増刊 (1981 年) 105 頁参照.
- 10) 本稿は, 拙稿「『環境』情報と知る権利」工学院大学共通課程研究論叢 31 号 (1993 年) 89 頁以下の続編であり, 合議制機関情報, 個人情報, 法人情報についてはそれを参照のこと.
- 11) 阿部泰隆「大阪府知事交際費・水道部会議費情報公開判決」ジュリスト 937 号 (1989 年) 52 頁.
- 12) 判例時報 1120 号 3 頁.
- 13) 一審判決については, 判例時報 1264 号 23 頁, 控訴審判決については, 判例時報 1362 号 26 頁.
- 14) 一審判決については, 判例時報 1132 号 113 頁, 控訴審判決については, 判例時報 1137 号 26 頁, 差戻後一審判決については, 判例時報 1319 号 67 頁, 差戻後控訴審判決については, 判例時報 1388 号 22 頁.
- 15) 判例タイムズ 775 号 85 頁.
- 16) 判例タイムズ 828 号 179 頁, 判例地方自治 113 号 22 頁.
- 17) 判例時報 1512 号 22 頁, 判例地方自治 133 号 21 頁.
- 18) 判例時報 1463 号 52 頁.
- 19) 判例集未登載, 朝日新聞 1994 年 6 月 30 日.
- 20) 判例集未登載, 朝日新聞 1995 年 4 月 27 日 (夕刊).
- 21) 判例タイムズ 840 号 91 頁.
- 22) 判例タイムズ 854 号 105 頁.
- 23) 判例タイムズ 854 号 105 頁.
- 24) 佐藤幸治『憲法 [新版]』青林書院 (1990 年) 457 頁.
- 25) 奥平康弘『憲法 III』有斐閣 (1993 年) 200~201 頁.
- 26) 奥平康弘「政府保有情報の開示制度と憲法」法律時報 64 巻 12 号 (1992 年) 14 頁.
- 27) 多賀谷一照「まだ決定していない段階のものや他の機関から提供されたものは？」法学セミナー 487 号 (1995 年) 63 頁も参照.