

## 環境 省エネ法に基づいて提出された工場単位の定期報告書記載情報の情報公開法5条2号イ該当性（肯定）

最二判平23・10・14  
平20年（行ヒ）67号、行政文書不開示処分取消請求事件  
裁判所時報1541号4頁  
第一審 名古屋地判平18・10・5判タ1266号207頁  
控訴審 名古屋高判平19・11・15裁判所HP

島村 健 神戸大学教授

環境判例研究会

### ●——事実の概要

原告X（特定非営利活動法人気候ネットワーク）は、2004年以来、エネルギーの使用の合理化に関する法律（以下、「省エネ法」という）に基づいてエネルギーを多く使用する事業者から主務大臣に提出された定期報告書に記載されている各種の燃料等や電気の使用量等に関する情報に関して、情報公開請求を行っている。大部分の事業所について不開示処分がなされたが、一部の事業所について、定期報告書に記載された「燃料等の使用量、電気の使用量」に関する情報が、情報公開法（以下「法」という）5条2号イ（公にすることにより、当該法人等…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）に該当するとして、一部不開示処分がなされた。その主な理由は、次のとおりである。①本件数値情報から工場全体のエネルギーコストが推計され、それと他の情報から製品当たりのエネルギーコストが推計され、それと他の情報から製造原価が推計される。競業他社がその推計された製造原価を下回る低価格戦略をとるなどし、あるいは、製品の販売先がそれを根拠に値下げ交渉をすることなどが考えられ、事業者の競争上の地位その他正当な利益が害される（以下、「製造原価リスク」と呼ぶ）。②本件数値情報をも利用して競業他社が、エネルギー効率化技術の水準・進展状況を推測しうる場合がある。③当該事業者の燃料等の調達先が、当該事業者の需要を高い精度で予測しうるようになり、価格交渉等の面で当該事業者が不利な立場に立つことになるおそれ

がある。

Xは、東京、名古屋、大阪の各地方裁判所に、一部不開示処分の取消しと、開示決定の義務付けを求めて出訴した。本件は、これらのうち名古屋地裁に提起された訴訟の上告審判決である。3つの地裁判決（名古屋地判平18・10・5判タ1226号207頁（本件原々審）、大阪地判平19・1・30裁判所HPおよび東京地判平19・9・28裁判所HP）と、2つの高裁判決（名古屋高判平19・11・15裁判所HP（本件原審）および東京高判平21・9・30裁判所HP）はXの請求を認容し、大阪高判平19・10・19裁判所HPは請求を棄却している。それぞれの訴訟の上告審判決は、被告Y（国）の主張を認め、Xの請求を棄却した（他の2つの上告審判決の判旨も、本判決とほぼ同様である）<sup>1)</sup>。

### ●——判旨

破棄自判、請求棄却。

1 「本件数値情報は、本件各工場において特定の年度に使用された各種エネルギーの種別及び使用量並びに前年度比等の各数値を示す情報であり、本件各事業者の内部において管理される情報としての性質を有するものであって、製造業者としての事業活動に係る技術上又は営業上の事項等と密接に関係するものといえることができる」

2 温暖化対策推進法の「温室効果ガス算定排出量の公表及び開示に係る制度においては、…本件数値情報に相当する情報よりも抽象度の高い事業所単位のエネルギー起源二酸化炭素の温室効果ガス算定排出量についてさえ、事業者の権利利益に配慮して

1) 本判決の評釈として、北村喜宣・TKC ローライブラリー速報判例解説・環境法 No.29（2012年）、友岡史仁・法セミ684号（2012年）127頁、名古屋高判の評釈として、佐伯彰洋・環境法判例百選（第2版）（2011年）236頁、名古屋地判の評釈として、同・季報情報公開・個人情報保護25号（2007年）29頁、大阪高判の評釈として、石森久広・同誌29号（2008年）28頁、大阪地判の評釈として、上拂耕生・同誌26号（2007年）34頁、東京高判の評釈として、同・同誌36号（2010年）29頁がある。

開示の範囲を制限することが特に定められているのであって、このことから、本件数値情報が事業者の権利利益と密接に関係する情報であることがうかがわれる」。

3 「本件数値情報は、事業者単位ではなく工場単位の情報であるという点で個別性が高く、その内容も法令で定められた事項及び細目について個々の数値に何らの加工も施されない詳細な基礎データを示すものであり、本件各工場における省エネルギーの技術の実績としての性質も有するものである。しかも、定期報告書は毎年定期的に提出されるもので、前年度比の数値もその記載事項に含まれているから、これを総合的に分析することによって、本件各工場におけるエネルギーコスト、製造原価及び省エネルギーの技術水準並びにこれらの経年的推移等についてより精度の高い推計を行うことが可能となる」。

4 「本件数値情報の内容、性質及びその法制度上の位置付け、本件数値情報をめぐる競業者、需要者及び供給者と本件各事業者との利害の状況等の諸事情を総合勘案すれば、本件数値情報は、競業者にとって本件各事業者の工場単位のエネルギーに係るコストや技術水準等に関する各種の分析及びこれに基づく設備や技術の改善計画等に資する有益な情報であり、また、需要者や供給者にとっても本件各事業者との製品や燃料等の価格交渉等において有意な事項に関する客観的な裏付けのある交渉の材料等となる有益な情報であるということができ、本件数値情報が開示された場合には、これが開示されない場合と比べて、これらの者は事業上の競争や価格交渉等においてより有利な地位に立つことができる反面、本件各事業者はより不利な条件の下での事業上の競争や価格交渉等を強いられ、このような不利な状況に置かれることによって本件各事業者の競争上の地位その他正当な利益が害される蓋然性が客観的に認められる」。

5 「原審は、…本件数値情報による推計の精度の程度を主な理由として、本件数値情報は情報公開法5条2号イ所定の不開示情報に当たらないというが、上記の諸事情に照らせば、その精度の程度等をもって、本件数値情報の開示によって本件各事業者が上記のように事業上の競争や価格交渉等において不利な状況に置かれる蓋然性の有無の判断が左右されるものではないというべきである」。

6 「以上によれば、本件数値情報は、…情報公開法5条2号イ所定の不開示情報に当たる」。

7 「本件数値情報は、その内容、性質に鑑み、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために公にすることが必要であるとは認められず、情報公開法5条2号ただし書所定の開示すべき情報に当たるものでない」。

## ●——研究

### 1 法5条2号イの不開示事由該当性

#### (1) 要件裁量の否定

前掲大阪高判は、「おそれの存否に関する行政機関の長の判断が社会通念上妥当性を欠きその裁量権を逸脱又は濫用したものと認められない限り、同判断は違法となるものではない」としていたが、本判決と同日に同じ第二小法廷で下された大阪訴訟の上告審判決（平成20年（行ヒ）第11号）は、そのような要件裁量の存在を否定している。

#### (2) 「おそれ」の有無の判断基準

法5条2号イの「害するおそれ」は、「単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められる<sup>2)</sup>ものと解されてきた。どのような場合に、そのような「おそれ」があると認められるかという点について、原々判決は、用語として「可能性」と「蓋然性」を区別し、「公にすることにより当該法人の正当な利益を害する可能性があるというだけでは足りず、それにより当該法人の正当な利益が害される蓋然性が認められることが必要」であるとし、原判決は、さらにこれを補足して「当該法人や処分庁の主観的な危惧感では足りず、上記蓋然性があると客観的に認められることを要する」とした。大阪地判・東京地判・東京高判も、抽象的、確率的あるいは一般的類型的な可能性ではなく、「法的保護に値する程度の蓋然性」のあることが必要であるとする。判旨4末尾の表現も、基本的にこれらの判決と異なるものではない。

#### (3) 具体的判断

具体的な判断にあたっては、本判決は、とりわけ判旨5の記述などからすると、「本件数値情報が公表された場合には、公表されない場合と比べて、より不利な立場に立つ蓋然性があれば、法5条2号イの不開示情報に当たる」（原判決からの引用。傍点は

2) 総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』（2001年）57頁、行政管理研究センター編『情報公開精度改善のポイント』（ぎょうせい・2006年）118頁。高橋滋ほか編『条解行政情報関連三法』（弘文堂・2011年）295頁（徳本広孝執筆）をも参照。

筆者)とするYの主張に近い立場に立っているものと理解される。

すなわち、原判決は、「本件における不開示理由として、本件数値情報が公表されると、製品当たりの製造コストの推計が可能になることが挙げられているが、これが単なる主観的な危惧感にすぎないのか、それとも、正当な利益が害される蓋然性があることが客観的に裏付けられているのかを峻別する必要がある、その際の考慮要素の一つとして、推計の精度の程度を検査することには、…十分な合理性があるといえる。したがって、情報公開訴訟の審理において、推計の精度を考慮することが許されないとすることはできない」として、本件数値情報から、事業者の競争上の不利益等に直結する製造コストがどのような精度で推計されるかについて審理、判断した。これに対して、本判決は、本件数値情報が開示されれば、より精度の高い推計を行うことができるということを指摘するにとどまり、また、「その精度の程度等をもって、…[事業者が]不利な状況に置かれる蓋然性の有無の判断が左右されるものではない」(判旨5)とも述べている。極端に言えば、開示されない場合に比べて、僅かでも事業上の競争や価格交渉等においてより不利な状況に置かれる可能性が高まるのであれば、そのことをもって不開示事由に該当するものと判断しているかのようにも読める。

しかし、大阪高判以外の5つの下級審判決も指摘するように、様々な製品を製造しあるいは様々なエネルギー消費施設を有する事業所単位のエネルギー使用量情報から、ある製品の製造原価をそれなりの精度をもって推計することは一般的には難しい。推計の精度が低ければ、競業者等にとってそのような情報に利用価値は全くあるいは殆どなく、競業者等との関係で当該事業者の正当な利益が害されるおそれもないはずである。判旨5はこの意味で妥当ではない。

5つの下級審判決は、本件数値情報の開示により当該法人に不利益が生ずる蓋然性の程度がどれほどのものなのか、事業所毎の個別事情に照らして<sup>3)</sup>、

不利益の内容・程度について立ち入った審理・判断をしている。そして、たとえば、製造原価リスク(前述「事実の概要」参照)に関して、本件数値情報から製造原価を高い精度で推計することはできないとしたり(原々判決、原判決、大阪地判)、(製造原価を推計する一歩手前の)エネルギーコストを競業他社等がかなりの精度で推計できたとしても、それが競争上の不利益等につながることは直ちには言えない(東京地判、東京高判)などとする。これに対して、本判決は、当該法人が開示処分によってより不利な立場になる蓋然性の有無しか問題としないため、そのような可能性を、温暖化対策推進法の算定・報告・公表制度における開示制限規定等を参照しつつ(判旨2)<sup>4)</sup>、ごく一般的に認定しただけで、事業所毎の個別の事情に照らした検討を行わずに、Xの請求を棄却した。しかし、前述したように、本件数値情報の一般的性格から、開示によって事業者の正当な利益を害するおそれがあるということとはできないというべきであるから、5つの下級審判決のように、事業所毎の個別事情に照らして、個別的にみて、事業者の正当な利益を害するおそれが存在するといえるか否かを丁寧に審理、判断すべきであったと思われる。

## 2 公益的義務的開示、公益的裁量開示

行政文書の開示制度は、開示による便益と、開示することに伴って生ずる支障の大きさを比較して、前者が後者を上回るときにこれを開示することができるように構築され、運用されるべきものである。この点、情報公開法は、①行政活動に関するアカウントビリティの確保(法1条)という点に、(請求主体や対象文書の種類を問わず)一般的に開示による便益を認め、行政文書を原則として開示することとし、②本件で問題となっているような法人等文書については、開示により法人等の「競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」が認められれば、これを不開示とすることとされた。「正当な利益を害するおそれ」が認められると、不開示事由当該性判断のレベルでは、開示による便益が比較

3) おそれの有無について、個別事業所毎に具体的に検討するのが東京地判・東京高判である。他方、大阪地判は、「情報の類型によっては、あらゆる事業者にとってその公開がその正当な利益を侵害することとなるものがある」として、本件数値情報の一般的な性質からおそれの有無の検討を行い、一般的なおそれの存在を否定したのちに、事業者毎の個別事情をふまえた検討を行うという二段構えの審査を行っている。原々判決および原判決も同様である。他方、大阪高判は、定期報告書記載の数値情報の一般的・類型的性質から、法5条2号イの不開示事由に該当すると判断した。寶金敏明「『蓋然性』の判断」季報情報公開・個人情報保護24号(2007年)1頁(巻頭言)は、法5条2号イの「おそれ」判断は、業種、業態、さらには一社毎に異なりうるとする。

4) 前掲北村評釈による批判を参照。

衡量の天秤に載らないために、当該文書が開示されることにそれを凌駕するいかなる便益が認められようとも、当該文書は不開示とされることになる<sup>5)</sup>。もっとも、③「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」については、当該文書の開示が義務付けられる(法5条2号但書)。また、これに該当しない場合であっても、④開示による便益が、開示による支障を上回る場合には、法7条に基づき当該文書が開示される。

本件訴訟において、Xは、予備的に、本件数値情報が法5条2号但書に該当すると主張していたが、判旨7は、特段の理由を示すことなくそれを斥けている<sup>6)</sup>。5条2号但書該当性の判断に関し、たとえば、東京地判平19.1.26訟月55巻11号3235頁およびその控訴審東京高判平19.11.16訟月55巻11号3203頁は、「人の生命又は健康の保護に資することが相当程度具体的に見込まれる場合」というように開示される場合を厳しく限定している。このような限定には批判もあり、「公益上の義務的開示の判断における開示が利益をもたらす蓋然性の程度は、開示により保護される法益により相対的に判断されるべき」とする見解もあらわれている<sup>7)</sup>。しかし、いずれにしても、本件文書の開示による便益は、本件数値情報およびその経年変化を用いて「二酸化炭素排出削減のための政策立案、実施、評価、見直し」を行うことが可能になるという点にあるというのであり(原々審におけるXの主張)、そのような便益は、どちらかという法5条2号但書というよりも法7条の枠組みにおいて、開示によって生ずる支障との間での比較衡量の俎上に載せられるべきものであるようにも思われる。Xは、予備的に、7条に基づく裁量的開示をも求めておくべきであったと思われる。本件数値情報が開示されることによって事業者に不利益が生ずるおそれは、仮にあったとしても相当に小さいと思われるので、本件数値情報を開示することの政策的意義に鑑みれば、裁量処分であるとはいえ、開示をしないことが違法という結論が下さ

れる余地もあったのではないか。

### 3 省エネ法改正の動き

総合資源エネルギー調査会省エネルギー部会中間とりまとめ(案)(平成24年2月7日)においては、「1979年の省エネ法制定以降、省エネ手法が一定程度浸透した一方、手法については一層多様化してきたことに鑑み、企業の創意工夫を促すため、定期報告で細かい項目について一つずつ報告を求める方式は改め」、①定期報告すべき事項を、従来のような事業所毎ではなく、事業者毎のエネルギーの総使用量、事業者毎の「見直し後の原単位」の改善、エネルギー起源二酸化炭素の排出量等とするとともに、②温暖化対策推進法に規定されているような(判旨2参照)権利利益保護規定を整備した上で、定期報告事項については請求がある場合、開示することとする、という改正方針が打ち出されている。

しかし、省エネ対策は、事業所毎の実施が基本であり、事業所毎のデータを把握することが必要不可欠である。また、事業所毎の報告を求めないことと、企業の創意工夫を促すという改正の目的には関連性が見出せない(同部会に提出された東京都の意見を参照)。本件訴訟が、上記のような改正提案の一つのきっかけとなったのではないかと疑われるが、定期報告書記載情報の開示により、事業者の正当な利益が害されることは通常はないと解されるし、いずれにしても(筆者は賛成しないが)本件最判の判旨を前提とするならば、個別事業所毎のエネルギー使用量に関するデータは不開示とされるのであるから、情報公開請求をおそれて、国が、省エネ法上の規制権限行使(省エネ法6条・16条参照)および省エネルギー・温暖化防止政策立案のための不可欠の情動的基盤でもある事業所毎のエネルギー使用量情報を収集しないこととする①のような制度改正がなされるとしたら、それは不合理なものというほかない(なお、本稿執筆時点で改正の方向性は完全に定ま

っていない)。(しまむら・たけし)

5) 5条各号の不開示事由に該当する場合には、当該文書を不開示とすることが許容されるということとどまらず、開示が禁じられるというのが一般的な理解である(前掲『条解行政情報関連三法』246頁以下(下井康史執筆)、宇賀克也『逐条解説情報公開法(第5版)』(弘文堂・2010年)66頁以下。反対、松井茂記『情報公開法(新版)』(有斐閣・2003年)129頁、北沢義博=三宅弘『情報公開法解説(第2版)』(三省堂・2003年)199頁)。

6) 大阪高判は、本件数値情報は、「直ちに人の生命、健康、生活又は財産に直接、具体的な危険を及ぼす情報とはいえない」こと、地球温暖化の原因物質である二酸化炭素の排出量については、温暖化対策推進法に基づく公表制度があること等を理由に、法5条2号但書該当性を否定している。

7) 宇賀克也「情報公開に関する最近の裁判例の動向(1)」季報情報公開・個人情報保護38号(2010年)90頁(99頁)。