慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	情報公開法における「法人情報」の解釈： 省エネ法情報公開事件最高裁判決を素材に
Sub Title	"Trade secret"under the information disclosure law in Japan
Author	橋本, 博之(Hashimoto, Hiroyuki)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2012
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.24 (2012. 10) ,p.11- 42
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20121029-0011

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

情報公開法における「法人情報」の解釈

――省エネ法情報公開事件最高裁判決を素材に――

橋　本　博　之

1　はじめに
2　法人情報に関する解釈論
3　下級審６判決の整理
4　下級審６判決の検討
5　最高裁３判決の紹介
6　最高裁３判決の検討
7　行政不服申立て事案について
8　環境関連情報の情報流通に関する法的仕組み
9　おわりに

1　はじめに

平成23年10月14日、最高裁判所第二小法廷は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、「情報公開法」という）５条２号イが規定する不開示情報としての「法人情報」の解釈に関する３つの判決を言い渡した（以下、「本件最判」という）。これらは、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）11条（平成17年法律第102号による改正前。同改正後の15条に相当）に基づき、省エネ法の規制対象となる工場、事業者等（特定事業者）が主務大臣（その委任を受けた地方経済産業局長）に提出した燃料・熱・電気の使用量等に関する「定期報告書」について、そこに記載された情報の一部が上記「法人情報」に該当するか否かが争点とされたものであった。筆者は、本件最

判が拠って立つ「法人情報」該当性に係る解釈論には、情報公開法の条文構造に照らして重大な疑義があり[1)]、かつ、本件最判の射程を安易に拡大することは、わが国の情報公開制度に係る司法的救済のあり方に深刻な悪影響を与える危惧があるのではないか、と考えるに至った[2)]。そこで、ここに小論を著し、本件最判について、批判的考察を行うこととした[3)]。

省エネ法は、エネルギーの使用の合理化を総合的に進めるために必要な措置等を講じることを趣旨とし、同法15条（本件最判では11条）は、エネルギーの使用量が一定以上の工場等を設置している特定事業者に対し、エネルギーの使用量その他省令で定める事項を主務大臣に報告することを義務付けている。すなわち、エネルギーの使用量が政令で定める一定量以上の工場等として同法７条１項に基づき指定された第一種エネルギー管理指定工場等を設置している第一種特定事業者は、毎年一定の期日までに、通商産業大臣から権限を委任されている工場等の所在地を管轄する経済産業局長及び当該工場に係る事業を所管する大臣（権限を地方支分部局の長に委任している場合には、地方支分部局の長）に対して、通商産業省令で定められた様式により、当該年度のエネルギー使用等に関する事項を報告することが義務付けられる（同報告を提出しない場合について、同法96条３号は罰則を定めている）。この書面が、一連の訴訟で問題とさ

1）北村喜宣は、同判決の判例評釈において、「本判決は、情報公開法５条２号イの解釈論のみならず、同法の制度趣旨の理解に対して、深刻な打撃を与えている」とする。TKCローライブラリー速報判例解説・環境法No.29・５頁。この北村の分析は、同判決に対する行政法学的評価として、正鵠を射る。

2）本件最判につき、友岡史仁「解説」法学セミナー 684号（2012）127頁、高橋滋「解説」ジュリスト1440号（2012）40～41頁がある。これら２つの判例解説については、後に批判的に検討する。

3）筆者は、内閣府情報公開・個人情報保護審査会委員として、本件と同様の紛争事例に係る30件を超える不服申立て案件について審議し、答申に至る過程で真剣な解釈論を重ねるという経験をした。ゆえに、筆者は、省エネ法に基づく「定期報告書」一部不開示決定に係る不服申立て事案や、同審査会の答申内容についてその結果において責任を負う立場にあり、本稿においては必要最低限の客観的叙述をするにとどめ、大方からの評価を待つこととしたい。

れた「定期報告書」である[4)]。

環境政策を提言することを主旨とするNPO法人らは、各地方経済産業局長に対し、情報公開法に基づいて特定年度の「定期報告書」に係る開示請求をし、一部開示決定の処分を受けた。上記NPO法人は、これらの処分のうち、鉄鋼業、大手化学工業等の大規模工場に関するもののみを対象として、国を被告とする抗告訴訟を、東京・大阪・名古屋の各地裁（いずれも行政事件の専門部・集中部が置かれた地方裁判所）に提訴した。上記各訴えについて、第１審判決として、①名古屋地判平成18年10月５日（LEX/DB28112453）、②大阪地判平成19年１月30日（LEX/DB28130441）、③東京地判平成19年９月28日（LEX/DB25421128）が、それらの控訴審判決として、④大阪高判平成19年10月19日（LEX/DB28140011）、⑤名古屋高判平成19年11月15日（LEX/DB28140147）、⑥東京高判平成21年９月30日（LEX/DB25442056）が、それぞれ言い渡された。上記④を除く５つの判決では、基本的に原告側勝訴の判断がされた。一方、上記④は、不開示決定を妥当とし、国側勝訴の判断がされていた。上記④⑤⑥は最高裁に上告され、本件最判は、本件一部開示決定は適法として取消しにつき請求棄却、義務付けについて訴え却下と判断し、原告側の全面敗訴というかたちで上記の各紛争は終結した。他方、本件判決は、原告側勝訴であった④も含めて３件全てを破棄自判としており、最高裁は、①～⑥の各判決のいずれとも異なる新たな解釈論を採った[5)]。

なお、本件原告は、「定期報告書」に係る一部開示決定について、行政不服審査法に基づく審査請求でも争っている。審査請求では、各地方経済産業局の各年度単位でまとめて不開示決定の取消しが求められるため、そこに含まれる処分の数は、事業所ごとの膨大なものであり、上記の裁判事案とは問題状況が大きく異なっている。内閣府情報公開・個人情報保護審査会は、省エネ法の定める「定期報告書」に係る開示請求を対象とする不服申立て事案について、平成24年５月の時点で、26件の答申を出している。このうち、25件が、本稿で取

4）定期報告書の様式は、省エネ法施行規則様式第９として定められている。

5）以下、本稿において、本件下級審判決は、それぞれ①～⑥の番号で示す。

り上げたのと同じタイプの争訟事例である（平成15年度～18年度分の「定期報告書」の開示請求に係る答申が22件、事業者からの逆FOIA型不服申立てに係る答申が３件）。残りの１件は、「定期報告書」に記載された個人識別情報の解釈が争われた事例（法人情報は争点とされていない）に係る答申である。これら審査会答申については、後に簡潔に紹介する。

２　法人情報に関する解釈論

情報公開法は、国民（法文上は「何人も」である）に行政文書の開示請求権を付与し（３条）、同法５条各号に定められた「不開示情報」が記録されている場合を除き、当該行政文書を保有する行政機関の側に開示請求された行政文書の開示義務を課している。そして、同法５条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を保護する趣旨で設けられ[6)]、一般に「法人情報」ないし「法人に関する情報」と称されている。同号イは、「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」を不開示情報と定め、同号ロは、「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」情報に係る不開示情報につき規定している。また、同号ただし書きには、「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、いわゆる公益上の義務的開示条項が置かれている。以上の条文構成から、「法人情報」該当性については、①法人等の「正当な利益を害するおそれ」が認められるか（同号イの解釈）、②任意提供情報に当たるか、当たるとして非公開約束は合理的か（同号ロの解釈）、③公益上の義務的開示情報に当たるか（同号ただし書きの解釈）が、主たる論点となる。本件争訟事案では、もっぱら、上記①が争点となり、③についても問題とされている[7)]。

情報公開法において、不開示事由としての「法人情報」は、政府の説明責任

6）宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説［第５版］』（有斐閣・2010）89頁。

の全う及び民主的な行政の推進という法目的と、行政文書に情報が記載された法人等の利益との調整を制度趣旨としていることは、明らかである。他方、アメリカ情報自由法では、「trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential」を例外事由と定めているが、日本の情報公開法では、アメリカのように「秘密」等の内容的定義を定めるという立法技術ではなく、法人等の正当利益侵害の「おそれ」がある情報を開示義務の例外として不開示情報とする規定振りとなっていることにも、十分な注意が払われるべきである[8)]。

情報公開法５条２号イは、法人等の利益について、「権利、競争上の地位その他正当な利益」とするが、この点、同法の法制化に先立つ情報公開法要綱案第６⑵イでは、「競争上の地位、財産権その他正当な利益」とされていたところ、「財産権」から「権利」に文言が改められている。このことから、同号イについて、非財産的権利が含まれることは明らかと考えられる[9)]。また、同号イの文理上、「正当な」という文言は「利益」のみに係るかたちになっているが、法人等の「権利」及び「競争上の地位」についても、「正当な」ものでなければならないという縛りがかけられているという解釈が一般的である[10)]。そして、同号イの解釈を行う際には、①法人の法的性格（営利性の有無、地域独占性の有無等）が考慮要素となるか、②権利利益が「正当な」ものか、③利益が実質的に公知のものか、④著作権等の知的財産権は当然に「正当な利益」になるか（例外があり得るか、あるとしてどのようなメルクマールで判断されるか、国民の「知る権利」との均衡をどのように考えるか）、⑤法人の財務関係書類等について当該法人のガヴァナンスの法的仕組みとしてのディスクロージャ制度と

7）情報公開法５条２号ロについては、一部学説により、開示範囲が狭くなりすぎることに対する疑義や、適用範囲を厳格に絞る必要性の指摘等の批判が見られた。政府が第177回国会に提出した情報公開法改正法案では、現在の５条２号ロを削除する改正が施されているが、本稿執筆時点で、同改正法案が成立する見込みとはなっていない。

8）松井茂記『情報公開法［第２版］』（有斐閣・2003）209～210頁。

9）宇賀・前掲注6）92頁。

10）松井・前掲注8）212～213頁。

の関係をどのように考えるか、⑥製品安全情報・消費者保護情報における一般消費者の利益との衡量をどのように解するか、等が問題になるものと思料される[11)]。

なお、情報公開法を所管する総務省行政管理局の編纂による同法の解説書は、同法５条２項イについて、①法人等の「権利」とは、「信教の自由、集会・結社の自由、学問の自由、財産権等、法的保護に値する権利一切を指す」、②「競争上の地位」とは、「法人等又は事業を営む個人の公正な競争関係における地位を指す」、③「その他正当な利益」とは、「ノウハウ、信用等法人等又は事業を営む個人の運営上の地位を広く含むものである」、と敷衍している[12)]。

さらに、情報公開法５条２号イについて、「おそれ」の有無に係る判断基準が重要な解釈問題となる。この点、情報公開法５条各号の定める不開示情報のうち、同条１号本文後段・２号イ・５号・６号の４類型については「おそれがある」情報とされる一方、同条３号・４号の２類型については「おそれ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」情報とされていることに照らし、同条２号イを含む「おそれ」の有無は、行政機関の側の裁量判断ではなく、少なくとも一定の客観性を持った基準により判断されるべきことは明らかである。総務省行政管理局による上記解説書は、情報公開法５条２号イが定めている「おそれ」の有無の判断について、「法人等又は事業を営む個人の性格や権利利益の内容、性質等に応じ、当該法人等又は事業を営む個人の憲法上の権利（信教の自由、学問の自由等）の保護の必要性、当該法人等又は事業を

11）具体的な裁判例・答申例については、最高裁判所事務総局行政局『情報公開訴訟執務資料』（法曹会・2001）71～104頁、同『主要行政事件裁判例概観11・情報公開個人情報保護関係編』（法曹会・2008）153～184頁、宇賀克也『ケースブック情報公開法』（有斐閣・2002）28～41頁（法人等の契約情報）、同42～62頁（法人等の財務関係書類情報）、藤原静雄『情報公開法制』（弘文堂・1998）126～130頁、松井・前掲注8）211～230頁、行政管理研究センター編『情報公開制度改善のポイント』（ぎょうせい・2006）118～135頁（総務省・情報公開法制度運営検討会報告の資料部分。答申の分析）、高橋滋他編著『条解行政情報関連三法』（弘文堂・2011）292～313頁（徳本広孝）等が参考になる。

12）総務省行政管理局編『詳解情報公開法』56～57頁。

営む個人と行政との関係等を十分考慮して適切に判断する必要があ」り、「この『おそれ』の判断に当たっては、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」、と説明する[13)]。

なお、「法人情報」該当性について、条例事案で蓄積している判例法理は、当該条例における非公開となる事項に係る規定振りと相関することは当然である。たとえば、学校法人が県に提出した文書に記載された経理に関する情報の開示決定について当該学校法人が取消しを請求した事案において、「単に当該情報が『通常他人に知られたくない』というだけでは足りず、当該情報が開示されることによって当該法人等又は当該事業を営む個人の競争上の地位その他正当な利益が害されることを要すると解されるべきであり、また、そのことが客観的に明らかでなければならない」と判示した最高裁判決（最判平成13年11月27日判時1771号67頁）がある。この最高裁判決は、法人情報に関する「おそれ」について、「通常他人に知られたくない」ことを超えた客観性を要求しているが、上記判例で解釈対象となった県条例は、（法人等に関する）「情報であって、公開することにより、当該法人等……に不利益を与えることが明らかであると認められるもの」を不開示情報と定めている。情報公開法５条２号イの正当利益侵害の「おそれ」という規定振りとの相違は明らかであり、上記判例における正当利益侵害が「客観的に明らか」という基準は、情報公開法レベルの客観性の程度に係る解釈では、少なくともそれと同等以上に緩やかに解釈されるべきことになろう。

結局のところ、情報公開法５条２号イの定める正当利益侵害の「おそれ」の有無の判断に係る司法審査は、当該法人の種類・性格や、個別具体的な紛争状況に照らしつつ、正当利益侵害に係る、①客観性の程度、②蓋然性の程度、③主張立証の程度という３つの側面から総合的に行うことになると考えられる。

さらに、上記「おそれ」の解釈については、一定の類型に当たると解される情報であれば、直ちに法人等の正当利益侵害の「おそれ」があると判断すると

13）前掲注12）56～57頁。

いう解釈方法が是認されるか、という問題がある。この点、通常は民間事業者の営業秘密と解される情報であっても、消費者の健康・安全、予算等の公正な執行、環境保全等々の観点から価値衡量的解釈により開示される余地を認めるのか、という命題につながる（この問題は、裁量的開示が認められる範囲の解釈とも関連する）。情報公開法は、行政文書について公開を原則とし、例外たる不開示事由のひとつとして法人情報を位置付け、そこで当該法人等の正当な利益を「害するおそれ」を要件と定めていることから、情報の性質・類型を一般的・抽象的に評価判断するのみで、その情報の開示が当該法人等の正当利益侵害の「おそれ」の有無を個別的に判定することなく、直ちに不開示情報該当性を認めるが如き解釈論は、情報公開法の基本構造と相容れないとするのが管見である。上述したアメリカ情報自由法とわが国情報公開法との構造的差異も、この管見を補強すると考えられる。しかしながら、従前より、法務省訟務担当検事の見解として、法人情報に係る一般的・類型的解釈論が説かれていたところであり、本件最判も、この法務省見解に親和的とも思われる論理を内包している[14)]。

14）野下智之「栃木県公文書の開示に関する条例６条２項と学校法人の経理に関する情報」行政判例研究会編『平成13年行政関係判例解説』（ぎょうせい・2003）100頁は、法人情報の解釈に関して、「一定の類型に当たれば直ちに正当な利益を害するものとして保護されるべき」という立場を誤りとする学説について、アメリカ情報自由法の例を引きつつ強く批判する。しかし、野下検事の解釈論は、日本の情報公開法とアメリカ情報自由法の構造の違いを正しく踏まえたものではなく、個別の事案において当該法人等の正当利益侵害の「おそれ」について審理判断することなく、情報の一般的・類型的性質決定から「直ちに」法定された開示請求権が失われることになることの解釈論的説明を欠いている。もっとも、野下検事は、上記文献において、法人情報該当性について「生じる結果」とその「予測の程度」を分けた上で精密な解釈が必要になることを正しく指摘しており、そうであれば、正当利益侵害の「明白性」について、誰にとって何が明らかかという定位した上で、「結果」と「予測」の両面から個別具体的に認定判断する必要があるのではないか、というのが管見である。

3　下級審６判決の整理

以下、上述した判決①～⑥のそれぞれの内容について、簡単に整理しておく。

①　名古屋地判平成18年10月５日（LEX/DB28112453）

判決①の事案は、中部経済産業局長による定期報告書一部開示決定を不服として、原告らが、国に対し、同処分の取消しを求めるとともに、不開示部分の開示決定の義務付けを求めた抗告訴訟である[15)]。

判決①は、本件定期報告書について、情報公開法５条２号イにいう「正当な利益を害するおそれ」があるとするためには、公にすることにより当該法人の競争上の地位その他正当な利益が害される可能性があるというだけでは足りず、その蓋然性が認められることが必要であるというべきであり、蓋然性があるかどうかの判断に当たっては、法人やそれが属する業界の諸要素を勘案し、当該法人について問題となる利益の内容、性質をも考慮した上、それに応じて当該法人の権利の保護の必要性の内容、程度等の諸事情を検討して行う必要がある、とする。

その上で、判決①は、上記情報から、当該工場全体のエネルギーコストの推計、製品当たりの製造コストの推計をすることは可能であるが、その精度はさほど高いものではなく限界があるため、上記情報が公にされたとしても製造原価を知られるリスクが生ずる可能性は少なく、また、エネルギー効率化の水準及び進展状況を知られるリスク、燃料等の調達需要を知られるリスク、他者との契約違反となるリスク並びに製造技術が推知されるリスクについても、その蓋然性があるとは認められず、また、本件事業者の個別事情に照らして検討しても、上記情報が開示されることによってその競争上の地位その他正当な利益が害される蓋然性があるとは認められない、とする。

15）判例解説として、佐伯彰洋「省エネ法に基づく定期報告書開示請求事件」季刊情報公開・個人情報保護25号（2007）29頁がある。

② 大阪地判平成19年１月30日（LEX/DB28130441）

判決②の事案は、近畿経済産業局長による上記①と同種の一部開示決定について、上記①と同様の訴えが提起されたものである[16)]。

判決②は、本件定期報告書の不開示部分が情報公開法５条２号イの不開示情報に当たるといえるためには、主観的に他人に知られたくない情報であるというだけでは足りず、当該情報を開示することにより、当該事業者の権利や、公正な競争関係における地位、ノウハウ、信用等の利益を害するおそれが客観的に認められることが必要であり、上記のおそれが存在するといえるためには、単に事業者の利益が侵害され得るという抽象的な可能性が認められるだけでは足りず、法的保護に値するという程度の蓋然性をもって利益侵害が生じ得ると認められることが必要と解するのが相当である、とする。

その上で、判決②は、本件数値情報が公になったとしても、第三者が当該工場及び製品単位当たりのエネルギーコストを正確に推計し、更にそこから製品単位当たりの製造原価を正確に推計することは困難であって、競業他者との競争上の不利益や、販売先事業者との価格競争上の不利益等が生ずる可能性は、一般的には、いまだ抽象論のレベルにとどまるというべきであり、当該事業者の公正な競争関係における地位など正当な利益が害されるという法的保護に値する程度の蓋然性は、これを一般的に認めることができず、また、本件各工場の個別的な事情を併せ考えても、当該事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害する蓋然性があると認めることはできない、とする。

③ 東京地判平成19年９月28日（LEX/DB25421128）

判決③の事案は、北海道・関東・四国・九州の各経済産業局長による上記①②と同様の一部開示決定について、上記①②と同様の訴えが提起されたものである。

判決③は、情報公開法５条２号イにいう「当該法人等又は当該個人の権利、

16）判例解説として、上拂耕生「省エネ法に基づく定期報告書の開示（エネルギー消費量公開訴訟）」季刊情報公開・個人情報保護26号（2007）35頁がある。

競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある」場合とは、当該情報を公にすることにより、当該情報に係る個々の法人等について、その権利、競争上の地位その他正当な利益が具体的に侵害される危険性の存することが客観的に認められる場合をいい、その危険性は、単なる確率的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性をもったものでなければならない、とする。

その上で、判決③は、法５条２号イの該当性が認められるためには、定期報告書を提出した個々の事業者ごとに、当該定期報告書に記載されている燃料等の使用量等の情報を公にした場合に、その権利、競争上の地位その他正当な利益を害する具体的な危険性があることを主張、立証することが必要であるが、上記情報を公にすることにより、当該事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることを認めるに足りる証拠はない、とする。

④　大阪高判平成19年10月19日（LEX/DB28140011）

判決④は、上記②の控訴審判決である。原判決のうち国の敗訴部分を取り消した上で、一審原告の取消し請求を棄却し、義務付け訴訟は却下とした[17]。

判決④は、情報公開法５条２号イの定める不開示情報該当性の判断について行政裁量を認め、裁量権逸脱・濫用が認められない限り司法審査が及ばないとする極めて特異な解釈論を採用した上で、本件数値情報を不開示とした処分庁の判断は合理的な理由があり、裁量権を逸脱・濫用した違法なものとは認められないと結論付けた。その内容は、以下の如くである。

法人の利益侵害情報に該当するか否かの判断にあたっては、ⓐ法は開示請求の主体を何ら限定していないのみならず、その開示を求める理由・目的、情報の使途等についても制限を加えず（４条）、行政機関の長にこれらの点に関する調査権限や開示条件を設定する権限も認めていないため、開示された情報が不特定多数人に伝播することがあり得る一方、いったん企業秘密等の利益侵害情報が開示されると、その性質上、原状回復はほぼ不可能であること、ⓑ法５

17）判例解説として、石森久広「省エネ法に基づく定期報告書数値情報」季刊情報公開・個人情報保護29号（2008）29頁がある。

条２号イは、不開示の範囲を厳格に限定する規定形式・文言になっていないこと、ⓒ正当利益侵害の「おそれ」について、行政機関の長に対し、当該法人等の権利が具体的にどの程度害される蓋然性があるかを主張立証することまで要求することは、実質上、不開示情報の開示を要求することと同様の事態を生じ不合理であること、を考慮すべきである。また、ⓓ本件定期報告書の主たる目的は、主務大臣に対し、エネルギー使用の合理化計画に係る必要な指示及び命令等を行うための基礎資料を提供するところにあり、定期報告書の公開制度も導入されておらず、情報公開法に基づく開示は「目的外使用」に当たるという面も否定できない。上記の諸点にかんがみ、ⓔ行政機関の長としては、法人等が意見書（法13条）において当該情報の開示に反対している場合であって、当該情報の一般的、類型的な性質に照らして当該情報の開示が法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるかどうかを判断し、これに当たると判断した場合には、不開示決定をすることができると解され、また、ⓕ本件数値情報が利益侵害情報に当たるかどうかは、省エネ法や温対法を含めた社会・経済政策の実施と法人等の競争上の地位等の保護との調整という政策的判断を要する事項であることにも照らすと、ⓖ上記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。

⑤　名古屋高判平成19年11月15日（LEX/DB28140147）

判決⑤は、上記①の控訴審判決である。１審で敗訴した国から控訴されたが、控訴棄却とされた[18)]。

判決⑤は、不開示とされた情報に基づく推計の精度や、それによる不利益がどの程度の確率をもって生ずるかというような具体的、数量的な主張、立証を要求することは、結局、当該情報を開示するのと同様の結果となり、情報公開訴訟の性質上、不可能を強いるとする国側の主張について、情報公開法５条２

18）判例解説として、佐伯彰洋「省エネ法と情報公開」別冊ジュリスト206号（2011）236頁がある。

号イにいう「おそれ」があるとするためには、法が国民主権の理念から行政文書について公開を原則としている（1条、5条柱書き）ことからすれば、当該法人や処分庁の主観的な危惧感だけでは足りず、競争上の地位その他正当な利益が害される蓋然性があると客観的に認められることを要するのであり、このように解さなければ、客観的な裏付けを伴わない当該法人や処分庁の主観的な危惧感に基づいて上記「おそれ」の存在が肯定され、ひいては、開示の可否が専ら当該法人の意向によって決せられることになりかねず、行政文書について原則的な開示を義務付け、不開示情報を例外的なものとして位置付けた法の趣旨が没却されることになる、とする。

その上で、判決⑤は、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という不開示理由について、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り、その際に推計の精度を考慮することが許される、とする。

⑥　東京高判平成21年9月30日（LEX/DB25442056）

判決⑥は、上記③の控訴審判決である。1審で敗訴した国から控訴されたが、控訴棄却とされた[19]。

判決⑥は、情報公開法5条2号イの該当性の判断基準について、当該情報が公にされた場合に、経験則上、一般的類型的な支障が生ずる蓋然性があれば足り、当該情報の開示によって各事業者に競争上の不利益を及ぼす具体的な機序を主張・立証するまでの必要はないとする国側の主張に対し、同法の目的・趣旨に照らせば、当該情報の開示に伴って一般的類型的な支障が生ずる蓋然性だけでは足りず、当該情報を公にすることにより、当該情報に係る個々の法人等について、その権利、競争上の地位その他正当な利益が具体的に侵害される危険性のあることが客観的に認められる場合であって、その危険性が法的保護に

19）判例解説として、上拂耕生「省エネ法に基づく定期報告書の数値情報」季刊情報公開・個人情報保護36号（2010）29頁がある。

値する蓋然性のあることを要する、とする。さらに、判決⑥は、情報公開訴訟の性質上、当該情報の内容を明らかにすることができないとしても、当該情報を公にした場合の支障について、その内容、具体的な利益侵害に至るまでの機序とその可能性を主張・立証することは決して困難でない、とする。

また、判決⑥は、省エネ法が定期報告書に記載された燃料使用量等の数値情報を企業秘密に関わるものとして定めており、本来、このような情報の公開を予定していないとする国側の主張に対し、当該情報を開示するか否かは、あくまで情報公開法５条２号に定める例外事由に該当するか否かによって判断するもので、当該行政文書の作成根拠となった法律による当該情報の位置付けや扱い等によって左右されるものではない、とする。

４　下級審６判決の検討

判決①～⑥の全体を通じて、国側の主張は、本件定期報告書の開示により、ⓐ製品当たりのエネルギーコスト・製品原価が推計される、ⓑ当該事業所のエネルギー効率化技術の水準が知られる、ⓒ事業に用いる燃料等の価格競争等において不利益がもたらされる、ⓓ製造技術に係るノウハウ等が推測される、ⓔ他の企業等との秘密保持を定めた契約違反になる、ⓕ当該事業所の国際競争力等に悪影響が生じる、等として、本件数値情報が不開示事由としての法人情報に該当するというものであった。

これに対し、判決④を除く５判決は、いずれも、基本的に、情報公開法５条２号イについて、当該法人が主観的に他人に知られたくないというだけでは足りず、個別の法人について、具体的な利益を害するおそれが客観的に認められることが必要という解釈スタンスを採っている。結局、これら５判決は、正当利益侵害の「おそれ」の認定について、客観性要件（主観的に他人に知られたくないというのみでは足りず、法人等の正当な利益を害するおそれが客観的に認められることが必要という要件）、及び、蓋然性要件（おそれの存在が、単に抽象的な可能性が認められるのみでは足りず、法的保護に値する程度の蓋然性をもって利益

侵害が生じると認められることが必要という要件)、の２要件をともに満たすことが必要という立場を採るものと整理できる。その上で、①②⑤では本件数値情報から推計可能な事項に係る推計の精度が、③⑥では本件数値情報の開示の結果として個々の法人に生じる危険の具体性の程度が、それぞれポイントとなった判断がなされている。

他方、判決④は、法５条２号イに要件裁量を認め、「おそれ」に該当するとした行政機関の判断に裁量権の逸脱・濫用がない限り、係争処分は違法にならないという解釈を採っている。この点、情報公開法が国民に開示請求権を明文で付与し、法５条２号イ等の不開示事由に該当する場合にのみ開示請求権が失われるという構造にある以上、行政機関の裁量判断により開示請求権が斥けられ、その点の行政判断につき司法審査が外されることについて、合理的に説明することは難しい。また、立法技術的に要件裁量が認められている同条３号・４号の不開示事由との対比という点からも、立法者が条文の書き振りを明確に区分している同条２号について、３号・４号と同様に裁量を認める解釈論を採用することは、通常の法令解釈のあり方からは著しく乖離する。

判決④の立論は、情報公開制度の趣旨と法人の権利利益の均衡を図ることから出発しているが、これは、開示請求者の開示請求権と法人の権利利益の均衡として論じるべきであり、法定された請求権の存否が争われているという紛争の基本構造を見誤ったものと評さざるを得ない。判決④のⓐⓑの部分は、内容的に誤りとまでは言えず、それらを踏まえて当該法人の正当利益侵害の「おそれ」を解釈すべきということにはなり得るにしても、要件裁量肯定という結論には論理的に結びつかない。判決④のⓒの部分は、主張立証のあり方をどのように工夫するかという問題であり（判決⑥はこの点を詳細に検討して解決策を探求している)、やはり要件裁量肯定の根拠とはなり得まい。判決④のⓓに至っては、国民主権原理に基礎付けられた行政文書開示請求権を法定し、その例外として法人情報規定を置く情報公開法の構造を全く理解しない見解のように思われる。

判決④のⓔは、法５条２号イにつき要件裁量を肯定することを前提に、行政

機関の長が当該情報の「一般的、類型的な性質に照らして」同号に当たると判断して不開示決定をすることが許されるとする解釈が示される。この部分について筆者が是としないことについては上述したとおりであるが、判決４ⓔでは、当該法人が法13条に基づく意見書で開示に反対していることを前提に、当該情報の「一般的、類型的な性質」につき行政側の裁量判断の余地が肯定されている。後述する本件最判と比較すると、要件裁量を前提としている部分のロジックが異なるほか、本件最判では法13条の手続履践が問題とされていないことが指摘される。

加えて、判決④のⓕは、裁量権逸脱濫用審査において、省エネ法・温対法の制度趣旨等を考慮に入れた解釈論を展開している。この点、情報公開法が権利創設的に定める開示請求権制度について、同制度との制度間調整に係る特段の明文規定を欠く省エネ法・温対法によって情報公開法の趣旨目的を正面から阻害することについて、立論の根拠がなんら示されておらず、解釈論的にその粗雑さを指摘せざるを得ない[20)]。

改めて④以外の５判決に目を移すと、情報公開法５条２号イの定める権利利益侵害の「おそれ」を判定するための客観性要件及び蓋然性要件について、個別の法人（事業所）ごとに主張立証を求めるという立場を前提に、判決ごとに丁寧な判断を行っている。上記６判決では、鉄鋼・化学等の特定の業界の大規模事業所に係る法人情報のみが問題となり、④以外の判決ではそれなりの工夫した判断がされたものと評されるが、インカメラ審理を認めない現在の情報公

20）政府内部で情報公開法が立案された際の、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律（仮称）の立案に伴う関係法律との調整の方針」（平成９年12月12日事務連絡別紙１・総務庁行政管理局情報公開法制定準備室）には、「基本方針」として、情報公開法の規定と個別法の行政文書の開示等を定める規定とは、一定の場合を除いて並行的に適用することとする旨、定められている。この「基本方針」を前提とするなら、省エネ法・温対法の仕組みを前提としても、情報公開法が並行的に適用されると解釈するのが自然であると考えられる。大阪高裁のように解釈するのであれば、省エネ法・温対法においてほぼ同様の情報につき開示が制約されるという事実が、同様ではあるが同一ではない情報について、情報公開法による開示請求権を斥けるのは何故か、説得力のある根拠を示す必要があると考えられる。

開訴訟においては、５条２号イの「おそれ」のうち、特に蓋然性要件に係る認定判断について、一定の課題があることもまた明らかであろう。多種多様な法人（事業所）について正当利益侵害の「おそれ」の有無を判断する局面において、これらの判断手法の有効性には疑問も残る。この点、後述する不服申立て事案において、内閣府情報公開・個人情報保護審査会は、あらかじめ正当利益侵害の態様を類型化し、個々の法人につき類型化された正当利益侵害に係る「おそれ」が認められるか、インカメラ審理を丁寧に実施することにより判別するという手法を用いていることを指摘しておきたい。

５　最高裁３判決の紹介

最高裁は、平成23年10月14日、４で述べた④⑤⑥の各判決の上告審判決を言い渡した（本件最判）。結論は、いずれも、破棄自判であり、取消し請求について請求棄却・義務付け請求について訴え却下とされている。④の上告審判決は、「本件数値情報が法５条２号イ所定の不開示情報に当たるか否かは同号イの定める要件に該当する事情の有無によって客観的に判断されるべきものであって、処分行政庁の裁量判断に委ねられるべきものではない」と述べ、同号イにつき要件裁量を認めて裁量権逸脱・濫用統制を行った④のロジックを明示的に否定する。しかし、それ以外については、④⑤⑥の上告審判決の解釈論は、基本的に共通する。そこで、本件判決を代表するものとして、以下、⑥の上告審判決の内容を紹介する。

判決は、まず、「本件数値情報は、本来、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うことができる」、と述べる。さらに、判決は、平成17年改正により温対法に定められた「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、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を算定する基となる本件数値情報に相当する情報が報告及び開示の対象から除外されており、かつ、この情報

が情報公開法５条２号イと同様の要件を満たす場合には、各事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益……に配慮して、事業所単位各物質排出量に代えてこれを一定の方法で合計した量をもって環境大臣及び経済産業大臣に通知し、公表及び開示の対象とする制度が併せて定められている。すなわち、上記の関係法令の制度においては、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、このことからも、本件数値情報が事業者の権利利益の密接に関係する情報であることがうかがわれる」とする。加えて、判決は、省エネ法により「定期報告書の提出が義務付けられた趣旨は、各事業者において自らエネルギーの使用の状況等を詳細に把握して整理分析することを促すとともに、国が適切な指示等（平成17年改正前の12条）を行うために各事業者におけるエネルギーの使用の状況等について各年度ごとに具体的な数値を含めて詳細に把握するということにある……。このような省エネルギー法の報告制度の趣旨に鑑みると、情報公開法による定期報告書の開示の範囲を検討するに当たっては、上記のような当該情報の性質や当該制度との整合性を考慮した判断が求められる」とする。その上で、判決は、「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……。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」とする。

以上の検討を経て、判決は、「競業者にとっては、本件数値情報が開示された場合、上記のような総合的な分析に自らの同種の数値に関する情報等との比較検討を加味することによって……更に精度の高い推計を行うことができるも

のというべきであり、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の各種の分析に資する資料として、これを自社の設備や技術の改善計画等に用いることが可能となる」、「需要者にとっても、本件数値情報が開示された場合、上記のような総合的な分析によってエネルギーコスト及び製造原価並びにこれらの経年的推移等の推計を行うことにより、本件各工場におけるエネルギーコストの減少の度合い等を把握することができるものというべきであり、本件各事業者との製品の価格交渉等において、この点についての客観的な裏付けのある情報としてこれを交渉の材料等に用いることが可能となる……」、「供給者にとっても、本件数値情報が開示された場合、本件各工場における燃料等の使用量と本件各工場への自らの供給量とを比較することにより、その供給量が本件各工場における燃料等の全使用量に占める割合等を正確に把握することができるものというべきであり、本件各事業者との燃料等の価格交渉等において、この点についての客観的な裏付けのある情報としてこれを交渉の材料等に用いることが可能となる」、「他方、……本件各事業者は、製造業を事業目的とする一般の私企業であることが認められるところ、本件数値情報は、その内容が法令で事項及び細目を定められているため、本件各事業者としては、定期報告書を提出する際にこれが将来開示され得る可能性を考慮して表現に配慮するなどの余地がなく、報告についても罰則をもって強制されていることから、仮に本件数値情報が開示されるとすれば上記……のような不利な状況に置かれることを回避することは極めて困難である」、と述べる。

結論として、判決は、「以上のような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……有益な情報であり、また、需要者や供給者にとっても……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競争等においてより有利な地位に立つことができる半面、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」、とし、原審は、本件数値情報による推計の精度の程度等を理由として、本件数値情報が法５条２号イの不開示情報に当たらないとするが、「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……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」、とした上で、「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ことは明らかである」とする[21)]。

６　最高裁３判決の検討

まず、④の上告審判決において、情報公開法５条２号イにつき、要件裁量を否定し、判断代置的司法審査をすべきと判示したことは、正当である[22)]。

他方、本件最判は、いずれも、正当利益侵害の「おそれ」の認定判断について、「蓋然性が客観的に認められる」か否かという基準を用いているが、蓋然性について、従前の行政実務上の通説的理解であった「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」という旨の判示は見られない。そして、本件最判のいう「客観的」な蓋然性を認定するにあたり、本件数値情報の抽象的・一般的性質決定（本来、事業者の内部管理情報であり、事業活動に係る技術上・営業上の事項等と密接に関係する情報であること）のみが問題と

21）⑤の上告審判決では、温対法が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開示の範囲を制限することを特に定めることについて、政府委員による国会答弁に言及した記述がみられる。

22）曽和俊文「行政法を学ぶ第11回」法学教室379号（2012）58頁。

され、個別法人の具体的な正当利益侵害に係る認定判断は回避されている。この結果、法人等に係る正当利益侵害の内容及びその可能性について、誰を基準に何をもって「客観的」と評価するのかが極めて判りにくく、要するにこのようなタイプの情報は当然に不開示であるという結論を先行させた上で、後述するように競業者・需要者・供給者という抽象化された主体との関係で一般的・抽象的に利益・不利益の関係が生じ得ることをもって、「客観的」蓋然性と称するというロジックが採られているものと考えられる[23)]。

また、本件最判は、法人情報該当性の解釈において、当該行政文書に係る根拠規範である省エネ法、これと制度的に関連する温対法の法的仕組みに関する解釈論を組み込む姿勢を明確にする。温対法の仕組みについては、本件数値情報が事業者の権利利益と密接に関連することの論証として使われており、省エネ法については、情報公開法の不開示事由該当性の解釈において、省エネ法による当該情報の性質や当該制度との整合性を考慮した判断が求められるとされている。この点について、いくつかの問題点を指摘することができる。第1に、温対法の仕組みの参照については、本稿3で判決④の批判として上述したように、政府の説明責任に基づく開示請求権制度を一般的に定める情報公開法との関係で、実質的に同一内容であるとはいえ、温対法の公表・開示制度の対象とは異なる数値情報について、情報公開法の開示対象から一律に外れるかの如き結論を導くことは、開示請求権制度という一般的法制度との抵触関係という点で問題があると考えられる。第2に、本件最判が参照した温対法の法的仕組みは、平成17年改正によるものである一方、本件訴えで取消しが請求されている行政処分は、平成17年より前にされたものであることが指摘できる。本件事案では、取消訴訟と義務付け訴訟が併合提起されており、義務付け訴訟における違法性判断の基準時は事実審の口頭弁論終結時であると解されていること

23）友岡・前掲注2）127頁は、本件最判における正当利益侵害の「おそれ」の解釈が、総務省行政管理局をはじめとする通説的見解に沿ったものと述べるが、筆者は、本文中に示したように、本件最判のロジックは、従前の実務的・通説的見解とはその本質において異なるものと考える。

から、平成17年改正後の法律を参酌すること自体は許容されるものの、本件最判は取消請求を棄却した上で、そのことを理由に義務付け訴訟を却下しているのであり、取消訴訟における違法性判断の基準時につき処分時説が通説的であることとの関係で、本件最判の如き解釈論には問題点が指摘される。そのことを捨象したとしても、処分時点より以降に改正された別の法律の制度について、関係法令の制度として不開示事項該当性の解釈に正面から反映させるという解釈論は、アクロバティックな技巧性を指摘せざるを得ない。第３に、省エネ法の報告制度の趣旨について、不開示情報を拡大する方向で参酌していることに関する問題点が指摘できる。すなわち、省エネ法が強制的な情報収集の仕組みを設けている以上、情報公開法５条２号ロの定める任意提供情報とはなり得ないことから、強制的情報収集と表裏をなす政府の説明責任が生じるべきであり、同号イの典型的・通説的解釈による法人情報該当性の解釈で当然に足りることになるはずである。省エネ法において、強制的情報収集制度を規定しており、開示請求権制度に関する特別の定めがない以上、当然に情報公開法が通常通りに適用されるはずであり、そのような制度の整合性を考慮して不開示事由が安易に拡大することにはならないものと考えられる。

本件最判の決め手となっているのは、正当利益侵害の「おそれ」の認定につき、競業者・需要者・供給者という３つの抽象的カテゴリーを設定し、本件数値情報に基づく推計の結果、これら３者にとって有利な状況が生じる可能性がある、というロジックである。推計の精度やその具体的方法は問題とされておらず、抽象的可能性として推計を行うことができる、という認定となっている。上記３者にとって「有益な情報」であり、３者との関係で法人は「より不利な状況」に置かれ、そのことが正当利益侵害の「蓋然性が客観的に認められる」とされている。本件最判が何をもって「客観的」とするかは判然としないが、本件数値情報から推計可能性がある情報につき「客観的な裏付けのある情報」とされていて、数値情報から導かれ得る情報の客観性が強調されている。本件最判の上記ロジックは、競業者・需要者・供給者という設定、それらによる本件数値情報の推計手法、推計の結果として生じる事態の可能性のいずれも

極めて抽象化されたものであり、要するに、本件数値情報が事業者の権利利益の密接に関連するものであり、開示されれば当該事業者に何らかの不利益が生じる可能性があり、その可能性が全く無いという主張立証ができない限り、情報公開法５条２号イに該当して不開示となるというに実質的に等しい。

結局のところ、本件最判は、本件数値情報の一般的類型的性質に着目し、情報公開法５条２号イの該当性を解釈したものと分析できる[24)]。これは、情報公開法に関する従前の実務的見解とは、解釈方法の点で対抗的な解釈論である。ただし、最高裁も、企業秘密であるがゆえに法人情報として不開示になるというロジックを採ったわけではなく、本件数値情報が個別法人の権利利益と密接に関連する情報であることから出発して当該法人に不利な状況をもたらすことを導いているが、個別の事業者ごとに正当利益侵害の蓋然性を認定判断するという解釈方法は明らかに否定されている。また、これにより、従前問題と考えられていた主張立証の程度という論点の重要度は、本件最判においては、ほとんどゼロにまで低下している[25)]。

下級審レベルの判例④では、要件裁量を認めることを前提に、本件数値情報の類型的性質に基づく不開示情報該当性に係る行政機関の長の判断が、裁量権の範囲内であるという解釈論が採られており、個別法人についての正当利益侵

24）高橋・前掲注2）41頁は、本件最判について、（省エネ法の）「定期報告書の記載事項に関連する事項について、報告、公表、開示の制度を設けた温暖化対策基本法に着目し、当該制度との対比の下に」総合勘案する手法を用いたことにあるとする。高橋は、通常は情報公開法の不開示事由該当性の判断に当たって「関連する事項」が「有意な判断材料となることはない」が、温対法が特に情報公開法５条２号イと連結させた仕組みを用いていることから、「関連する事項」が省エネ法に係る開示請求における不開示事由該当性の「判断の材料」になるという理解を示している。しかし、情報公開法が政府の説明責任に係る一般法であることに照らすと、「関連する事項」という媒介項により、別の法令上の制度が、一般的抽象的に本件数値情報の全体を開示請求権の対象から外れるという解釈論は十分な説得力を持ち得ないとするのが管見である。

25）北村・前掲注1）４頁は、本件最判が、本件数値情報により「精度の高い推計が可能になるから問題である」としつつ、「情報の精度の程度が蓋然性の有無に影響しない」とするのは「理解が困難なロジックである」と批判している。

害に係る主張立証が不要なことについて、裁量権の司法統制であること、開示決定をする行政機関の側に調査権限が無いこと等による（一応の）理論的説明がなされていた。しかし、本件最判は、法定要件該当性につき判断代置的に（ここでも「客観的」に判断する旨が述べられている）、正当利益侵害の「客観的」蓋然性を判断する局面で、本件数値情報の類型的性質に基づく判断をしている。「客観的」という用語がマジックワードとして使われ、結果として情報公開法５条２号イの正当利益侵害の「おそれ」に係る判断基準を大幅に緩和する最高裁の解釈論については、なぜそのような解釈を採るかという説明が全く不十分であると言わざるを得ない。さらに、判例④は、法人の側が情報公開法13条に基づく意見書を提出したことが、法人情報該当性を認める重要な要素とされていたが、本件最判では、法人側からのアクションを問題とすることなく、不開示情報該当性を肯定している。本件数値情報による推計の程度を問題としないという解釈と併せ、本件最判には、個々の法人等の正当利益侵害に係る審理判断を回避するという強い意図が感じられる。

本件最判のロジックは、競業者・需要者・供給者という抽象的・仮想モデル的主体を想定し、それぞれにとって本件数値情報から何らかの情報が推計できる可能性を認定し、そのことが、３つの仮想モデル的主体に一定の有益的地位をもたらし、事業者にとってその事態が回避不可能であることを認定し、最終的に、事業者は現状より不利な状況に、３つの主体は現状より有利になる客観的蓋然性がある、とするものと整理できる。一見緻密にも思えるロジックであるが、各段階で抽象的「可能性」を積み重ねたのみであり、およそ企業秘密情報は不開示という結論ありきの解釈方法と評さざるを得ない[26)]。

7　行政不服申立て事案について

本件訴訟で原告となったNGO等は、一連の一部開示決定について、行政不服審査法に基づく不服申立てを提起しており、これは内閣府情報公開・個人情報保護審査会に諮問され、年度の古いものから順次答申が出されつつある[27)]。

不服申立て事案では、訴訟事案とは異なり、処分庁である各経済産業局長により不開示との判断がされた全ての事業所について、法５条２号イの定める「おそれ」の有無を判断することとなる。この点、不服申立て事案では、対象法人・その事業内容・「害されるおそれ」のある利益の内容は極めて多岐にわたり、当然処分数も膨大であり、訴訟案件のように、特定業種・大規模事業所のみに絞り込んだ上での紛争とは解釈論上の争点のあり方が異なる。また、行政不服申立てでは、審査会が、個別の事業所に対して「おそれ」に係る主張を求めるという手続きになっていない（逆FOIA事例を除く）。あくまでも、各経済産業局を通して各事業所の意見を聴取することになり、各事業所からの反論等が簡単に全て集まるわけではない。多数の事業所が対象になり、審理に時間がかかると、その間に事情が変更する。紛争過程で自分から本件数値情報を公表する事業所、法人のオーナーシップの変転等により方針が変わる事業所が多数ある一方、紛争過程で法改正等がなされる。

他方、行政不服申立て事案について、審査会では、インカメラ審理を行い、直接、争いとなっている数値情報が情報公開法５条２号イの不開示情報に該当するか否かにつき審理判断することができる。本件事案についても、インカメラ審理決定の上、インカメラ審理が行われている。審査会の答申は、各事業所について、業種（産業分類上の中分類）ごとに整理した上で、概略以下のような解釈論が採用されている。

情報公開法５条２号イ該当性については、①定期報告書のエネルギー使用量

26）友岡・前掲注2）127頁は、本件最判のロジックについて、本件数値情報の開示に伴って事業者が被る不利益の可能性について、微妙な判断基準により捨象されないよう、情報公開法上保護されるべき競争上の地位に係る利益を「客観的にとらえ直した」ものと分析する。しかし、筆者は、本文で仔細に考察したように、本件最判のロジックは、「客観的」というマジックワードにより蓋然性基準それ自体の意味を失わせたものと考えている。さらに、友岡は、開示請求者側の主観的評価に依存した解釈を問題視する趣旨の記述をしているが、ここで論点となっているのが法定された請求権行使が斥けられるための法的要件であることへの目配りがなされていない。

27）答申については、内閣府のHP上から検索できる。

（燃料・熱・電力の使用量）に係る数値情報、②販売副生エネルギーの販売量に係る数値情報、③販売副生エネルギー量のうち自らの生産に寄与しない量欄に係る数値情報、の３つのカテゴリーに分けた上で、開示・不開示妥当性が解釈されている。

上記①について、ⓐエネルギーコスト及び製造原価が推算される場合、ⓑエネルギー使用効率技術の優劣を知られる場合、ⓒ燃料供給者に燃料等の調達情報を知られる場合、ⓓ国際競争上の支障が生じる場合、ⓔ同業者等に生産稼働状況が知られる場合、の５点のいずれかについて不利益が具体的に認められる場合に限って、不開示が妥当とされている。

上記②について、燃料コストの推察が可能となるという点で、具体的不利益が認められる場合について、不開示が妥当とされている。

上記③について、この欄が、研究施設・事務所・福利厚生施設等で消費したエネルギー量を記載するものであることから、新商品の開発や既存の研究開発の進捗状況等の企業動向が推察され、具体的不利益が認められる場合について、不開示が妥当とされている。

これ以外に、情報公開法５条４号に該当するという理由での不開示を認めたものがある。例えば、サーバーの所在地・利用規模が推察され、テロ・ハッキングの標的になるという具体的不利益を認めた事案がある。

このように、審査会における不開示情報該当性の判断は、本件最判とは全く異なり、不利益情報と認定される場合について一定の類型化をした上で、それぞれの類型に係る具体的な不利益が認定できるか、という観点から情報公開法５条２号イの「おそれ」を個別事業所ごとに判断している。これは、裁判手続きと対比すると、手続面でインカメラ審理の可否、紛争類型面では事業所の多様性の有無、という相違があることに由来するものと考えられる[28)]。

28）本件最判と、内閣府情報公開・個人情報保護審査会答申では、法人情報該当性の解釈方法は全く異なっている。この差異は、インカメラ審理の可否、義務付け請求の可否をはじめとする彼我の手続構造の相違を反映したものとして説明することが可能であり、本件最判の後も、審査会答申の基本構造は変化していない。

8　環境関連情報の情報流通に関する法的仕組み

本件最判における法人情報の解釈問題は、政府が法令に基づき環境政策を実施する中で、民間事業者等から義務的・強制的に収集した企業情報について、政府の国民に対する説明責任がどのように果たされるべきか、というかたちに敷衍できよう[29)]。以下、参照事例として、特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律（以下、「PRTR法」という）の仕組みを検討し、さらに、各判決でも論点となった温対法の仕組みを分析した上で、省エネ法による「定期報告書」制度につき改めて問題点を指摘しておきたい。

①　PRTR法による排出量報告の義務付け制度との対比

PRTR法は、第一種指定化学物質等取扱事業者に対し、化学物質の環境への排出量及び移動量を把握し、都道府県知事を経由した上で、主務大臣（事業所管大臣）に届け出る義務を課し（５条）、主務大臣が届け出られた情報を経済産業大臣及び環境大臣に通知し、両大臣がこれをファイル化し、物質ごとに業種別・地域別等に集計し、公表する仕組みを定めている（６条～９条）。さらに、PRTR法10条は、何人も、主務大臣に対し、ファイル化された事業所ごとの情報の開示を請求できることを定める。他方、PRTR法６条１項は、第一種指定化学物質等取扱事業者が主務大臣に届け出る際に、「秘密として管理されている生産方法その他の事業活動に有用な技術上の情報であって公然と知られてい

29）北村喜亘『環境法』（弘文堂・2011）98頁以下では、「個別環境法において、行政が収集した情報を提供する仕組みが規定される場合」として、PRTR法10条・11条、ダイオキシン法28条４項、地球温暖化対策法21条の６・21条の７、土壌汚染対策法15条３項、廃棄物処理法８条４項・15条４項を挙げる。さらに、同書は、「事業者と市民の関係において、事業者に情報提供を義務づける例」として、環境影響評価法７条・16条（方法書、準備書の縦覧）、廃棄物処理法８条の４・15条の２の３（施設維持管理記録の閲覧権の周辺住民への付与）を掲げている。同書において、北村は、環境に影響のある可能性のある活動の透明性を高めるという観点から、上記の例外的仕組みについて、今後さらに一般化することが期待されると述べている。

ないものに該当するもの」として、対応化学物質分類名のみの通知を請求するという仕組みを定めている。これを受けて、主務大臣が、上記の如く定義された「秘密情報」であるか否かを判断し、公表制度・開示請求権制度においてはあらかじめ行政機関の側が「秘密情報」を除外して公表・公開することになる。従って、集計された情報の公表制度、個別事業所ごとの情報の開示請求制度は、いずれも、事業者の秘密情報（主務大臣が判断する）を除いた上でファイル化された情報に係るものということになる。大塚直は、PRTR法の上記仕組みについて、「主務大臣は、届け出られた情報について営業秘密を確保した上で」流通を図るものである、と分析する[30)]。

ここで、省エネ法に基づく定期報告書に係る情報公開法５条２号イの該当性を解釈する際に、上述したPRTR法６条１項の規定を参酌するべきか、という論点が生じるが、情報公開法に言う「行政文書」である以上、法人情報としての不開示情報の該当性に加え、PRTR法の仕組みを参酌して解釈するという論拠はないと思われる[31)]。

② 温対法による公表制度との対比

二酸化炭素等の温室効果ガスの排出量の情報開示については、平成17年の温対法の改正によって法制化され、同法21条の２以下の規定により、事業活動に伴い相当程度の温室効果ガスを排出する事業者（特定排出者）は、事業所管大臣に対し、政令で定める規模以上の事業所（特定事業所）ごとの温室効果ガス算定排出量に関する報告をしなければならないとされている。このうち、特定事業所のエネルギー使用によって発生する二酸化炭素に係る温室効果ガス算定排出量は、燃料・電気・熱の使用量にそれぞれ一定の係数を乗じる方法で算出

30）大塚直『環境法〔第３版〕』（有斐閣・2010）433頁。

31）大塚・前掲注30）435頁は、PRTR法により秘密情報と判断された情報についての情報公開法に基づく開示請求について、「その際の『開示』『非開示』の基準は、本法とほぼ同一となろうが、リスクの把握を公益と捉えれば、情報公開法の方が開示の範囲が広がる可能性もないわけではないと思われる」と指摘する。傾聴に値する見解であると思われる。

される仕組みとなっている。当該排出量を集計した結果については、事業者・業種・都道府県ごとに集計されて環境大臣及び経済産業大臣に通知され、両大臣はこれを電子的ファイルに記録した上で公表するとともに、さらに報告された排出量に関する情報について、求めに応じて原則開示することが定められている。すなわち、温対法では、事業者（特定排出者）単位でのエネルギー起源二酸化炭素排出量について、公表・公開の仕組みがあるものの、個別事業場単位での公表・公開は仕組まれていない。

さらに、温対法21条の３は、特定事業所を設置する特定排出者からの請求があり、特定事業所に係る事業者単位の各物質排出量が公にされることにより当該特定排出者の権利、競争上の地位その他正当な利益が害されるおそれがあると事業所管大臣が認めるとき、物質ごとではなく、温室効果ガス全体の排出量の合計量を環境大臣・通商産業大臣に通知することとし、この合計量が上記の公開・公表の対象とされるという仕組みを設けている。

翻って、省エネ法による事業報告書の数値情報は、温室効果ガス算定排出量の算定根拠となりうる（実際、それらの使用量に一定の係数を乗じて二酸化炭素排出量を算出している）ものであることから、温対法による公表制度・公開制度を内容的に超えるかたちで、省エネ法に基づく「定期報告書」の記載事項が情報公開法により開示されることを妨げるのか、という論点が生じることになる。すなわち、温対法では、事業者単位での情報公表・公開となっているところ、省エネ法の「定期報告書」では個別事業所単位での情報開示となることとの均衡、また、温対法が特定排出者からの請求により全体を合算した排出量のみの公表・公開の仕組みを認めているところ、それと要件を同じくする情報公開法５条２号イの解釈において、排出者からの請求につき温対法の仕組みと平仄を合わせる必要性が問題となる。

温対法により算定排出量を公表・公開することと、省エネ法により「定期報告書」に記載されたそれらの算出根拠となる数値情報につき開示請求された場合とで、両者の機密性が異なるという解釈が合理的とは言えまい。しかしながら、温対法による公表制度・開示制度がある以上、これを内容的に超える省エ

ネ法による「定期報告書」に係る開示請求権が一律に否定されるという解釈論は、国民の開示請求権制度の一般法として情報公開法が位置付けられる以上、自明であるとは言い難い。結局のところ、省エネ法による「定期報告書」の提出義務付けに係る法的仕組み自体を、全体の整合性をとるかたちに立法論的に整備し直す必要があるものと考えられるのであり、本件最判のように、そのことを開示請求権者の一方的な不利益の下に解決するかのごとき解釈は、行政法令解釈の仕組み解釈の方法として、疑問である。

③　省エネ法による報告書義務付けに係る法的仕組みの問題点

省エネ法の基本的な法的仕組みは、昭和50年代のオイルショック期における「行政指導」を中心とした経済産業政策のあり方を基盤とするものであり、元来、特定事業者に対し、帳簿を備えてエネルギー使用量等の記録を義務付ける規定のみが存在していた。所轄行政庁に対して提出が義務付けられる定期報告書の仕組みが設けられたのは、平成14年の法改正においてであった[32)]。エネルギー使用量等の定期報告書制度は、民間事業者にエネルギー使用の合理化に係る努力義務を課すこと等を目的として、民間事業者から罰則により担保されたかたちで燃料・熱・電気の使用に関する情報を行政機関が吸い上げ、これに基づいて、一定の場合に主務大臣がエネルギー使用に係る合理化計画の作成・提出、その内容の変更、その適切な実施を指示するという法的仕組みの「鍵」となっている[33)]。

このように、省エネ法における定期報告書の仕組みは、エネルギー使用量の法的統制という現代的環境政策のツールとして、民間各事業所単位の詳細な情報を罰則で担保するかたちで強制的に収集し、民間セクターのエネルギー使用の合理化という政策目的に資するべく政府内部で利用流通させるものである。そして、「地球温暖化対策を含む環境配慮が企業の社会的責任として認識され

32）参照、北村・前掲注1）２頁。

33）これらの指示は、不服従に対する公表、罰則により担保された措置命令により、実効性確保が図られている。

つつあることに鑑みれば、本件で開示請求された事業者のエネルギー使用量の定期報告情報は、法に基づく開示請求をまつまでもなく、事業者による自発的な公開が期待される」という指摘は十分に説得的である[34)]。省エネ法については、地球温暖化対策という政策課題において、民間からの情報の収集・蓄積・公表・公開という情報流通の重要性を踏まえ、国民の開示請求権と各民間事業者の法的利益に係る相互調整システムを組み込んだかたちに改正されることが必要と考えられる。

9　おわりに

本件最判は、法人情報に係る正当利益侵害の「おそれ」について、客観的な蓋然性という基準で判断するという枠組みを示したものの、従前の通説的解釈論のように、情報の主体である個別法人等との関係で、「おそれ」に係る客観性（権利利益が侵害される危険性が客観的に認められること）と蓋然性（可能性ではなく法的保護に値する蓋然性があること）につき二元的に判断することをせず、行政文書に記載された数値情報の一般的・抽象的な性質決定を根拠として不開示情報該当性を認める判断を示した。それ以外の点も含め、本件最判について筆者が疑問と考える事柄について、ここまで論を進めてきた[35)]。

民間の法主体に関して政府が収集した行政情報について、当該法人の公共性・事業独占性、あるいは、事業所・工場等の立地に関する政府の政策的関与といった諸要素、すなわち、何故に当該情報が行政情報として（任意的でないかたちで）政府に収集されたのかという要素は、情報公開法５条２号の定める

34）佐伯・前掲注18）237頁。

35）法人情報については、製品安全情報、医薬品の副作用・危険情報、環境悪影響情報など、情報公開法５条２号ただし書きによる公益的開示がしばしば問題とされてきた。本件最判は、この点に関する１審原告側の主張も簡単に斥けているが、筆者としては、温暖化対策の観点（温暖化対策の持つ世代を超えた公益性等の観点）から、現時点の温対法の仕組みでは開示されない工場ごとのエネルギー使用に係る数値情報の公益的開示の余地もあるように思われる。

法人情報の解釈に際して一定の考慮要素となってしかるべきと考えられるところ、本件最判のロジックが射程を広く持つとするなら、企業内部情報であることのみをもって、行政文書であるにもかかわらず政府の国民に対する説明責任の対象から類型的かつ一律に外されるという、安易な帰結に至るおそれがある。法人情報該当性の解釈について、当該事案で争点となっている個別法人の不利益につき認定判断しないという解釈態度は、情報公開制度の機能が大きな壁に突き当たるような事態をも予測させる。本件事例については、従前、各事業所・事業者が自主的に本件数値情報を公表するという流れがあったところ、本件最判がどのような影響を与えるのかも注視する必要がある。さらに、東日本大震災及び東京電力福島第１原子力発電所の事故を受けて、国民の安全安心にかかわる政府の説明責任の一環として、行政文書の中に電力会社をはじめとする民間事業者の企業情報が含まれるような事例について、情報公開法に基づく開示請求権制度がどのように機能するのか、大いに注目される状況がある。

情報公開法の施行から10年が経過し、国法に関する判例・裁判例が蓄積しつつある中、本件最判が、裁判所における情報公開法解釈の「冬の時代」の始まりとならないことを強く願う。

＊　校正の最終段階で、宇賀克也「判批」自治実務セミナー603号（2012）36頁・同604号（2012）36頁に接した。