

アセス原案の非開示処分取消事例

— 東海環状道関連情報非公開処分取消請求事件〔最高裁判決〕 —

道路局道路交通管理課 千木良 敦之

はじめに

本件は、岐阜県の住民（二審原告ら）が、旧岐阜県情報公開条例（平成六年岐阜県条例第二二号。平成一二年岐阜県条例第五六号による全部改正前のもの。）に基づき、岐阜県知事に対し、東海環状自動車道（関市～養老町）の計画策定に関する公文書の公開の請求をしたところ、同知事から平成一〇年二月一日付けで公文書非公開決定を受けたため、原告ら本件非公開決定の取消を求めた事案である。

本判決は、検討段階の環境影響評価関係の文書公開を認めた最高裁判決として初の事例であるが、本件では、「意思決定が終わって最終的な文書が公にされている」「技術的な文書で公表が予定されている」との条件を満たせば、「文書の成案前の案が公開されることになったとしても、その事務事業に係る意思形成に支障が生ずる」ということはできない」としている。

岐阜県が非開示の根拠としたのは、全国の地方

公共団体の条例にも同様の規定が置かれている

「公開すると行政の意思形成を公正に行う上で著しい支障が生じるおそれのあるもの」との規定である。もともと、この「著しい支障」の判断については、最高裁でも京都府のダム候補地選定図の公開をめぐる鴨川ダムサイト訴訟判決（平成六年三月）では「非公開」、地質調査結果をめぐる大阪府の安威川ダム訴訟判決（平成七年四月）では「公開」と「一律開示の流れが固まった」とするの「早計」（毎日新聞平成一六年六月二十九日夕刊）という論調で示唆されるように、これにより、これまでの情報公開制度の解釈・運用に大きな影響が及ぶことはないものと考ええるが、各文書の性格・内容等に沿って判断された事例として紹介する。

一 裁判の経過

平成一〇年 九月一七日 原告らによる情報公開請求

同年十二月 一日 被告（岐阜県）に

よる全部非公開決定

一二年 三月 二日 原告ら提訴

一二年 一月 九日 一審判決（岐阜

地裁）

一二年 九月一三日 控訴審判決（名古屋

古屋高裁）

一六年 六月二十九日 最高裁（第三小

法廷）判決

二 主な争点

本件公文書^{※1}、条例^{※2}六条一項一号、七号又は八号に該当する情報が記録されている文書に当たるか。

※1 東海環状自動車道（西回りルート）に関する公開条例施行から現在までの計画策定に関する資料、国・市町との協議に関する文書、要望書等（都計審及び公告縦覧資料は除く）のうち、次の①～②に掲げる文書

- ① 都市計画決定の公告縦覧に係る意見書
- ② 第一二六回岐阜県都市計画地方審議会の協議事項に係る文書、資料（審議会に提出された意見書の要旨に対する被告の見解）
- ③ 岐阜県都市計画地方審議会協議会の協議事項に係る文書、資料（協議会に提出された意見書の要旨に対する被告の見解）
- ④ 岐阜県都市計画地方審議会東海環状自動車道（関市～養老町）環境影響評価専門部会の協議事項に係る文書、資料（環境影響評価準備書及び環境影響評価書の各成案前のもの）

岐阜県情報公開条例（平成六年岐阜県条例第二号）

第六条 実施機関は、次の各号にいずれかに該当する情報が記録されている公文書については、当該公文書に係る公文書の公開をしないことができる。

一 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であつて、特定の個人を識別することができるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

イ 法令及び条例（以下「法令等」という。）の定めるところにより、何人でも閲覧することができるものとされている情報

ロ 公表を目的として実施機関が作成し、又は取得した情報

ハ 公務員（国家公務員法（昭和二年法律第一二〇号）第二十一条に規定する国家公務員及び地方公務員（昭和五年法律第二六一号）第二条に規定する地方公務員をいう。）の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員の職名及び氏名に関する情報（公開することにより、当該公務員の権利利益が著しく侵害されるおそれがあるものを除く。）

二 法令等の規定に基づく許可、免許、届出等に際して実施機関が作成し、又は取得した情報であつて、公開することが公益上必要であると認められるもの。

七 県又は国等の事務事業に係る意思形成過程において、県の機関内部若しくは機関相互又は県等との間における審議、協議、調査、試験、研究等に関し、実施機関が作成し、又は取得した情報であつて、公開することにより、当該事務事業又は将来の同種の事務事業に係る意思形成に著しい支障が生ずると認められるもの

八 監査、検査、取締り等の計画及び実施要領、争訟又は交渉の方針、入札の予定価格、試験の問題及び採点基準その他県又は国等の事務事業に関する情報

であつて、公開することにより、当該事務事業もしくは将来の同種の事務事業の目的が損われ、又はこれらの事務事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるもの

三 裁判所（下級審）の判断

◇公文書①及び④の非公開処分は正当。

◇公文書②及び③の非公開処分は違法。

※岐阜地裁の判断を名古屋高裁支持（以下に掲げる判断理由は、名古屋高裁による訂正後のもの）。

1 公文書①（都市計画決定の公告縦覧に係る意見書）

(1) 本件条例六条一項一号の該当性の有無について本件意見書は、縦覧に供された都市計画の案（知事案）についての住民及び利害関係人等の意見書であり、氏名の記載がないため提出者を特定できない二七二通を除いては、いずれも住所及び意見の内容等が記載されているのであるから、右二七二通を除いたその余の分は、個人に関する情報であつて、特定の個人が識別され得るものとして、本件条例六条一項一号に該当する情報が記録されている公文書に当たる。

原告らは、特定の個人が識別され、又は識別され得る情報であつても、個人のプライバシーの権利が侵害されない場合には、個人のプライバシーの権利の保護を目的とする本件条例六条一項一号

に該当する情報が記録されている公文書に当たらないと主張する。しかし、同号は、個人のプライバシーを最大限に保護するために設けられたものであるが、プライバシーの具体的な内容や保護の範囲は、プライバシーが個人の内心に関わる問題であり、かつ、人によって考え方も異なることから、一律的な結論を出すのが困難であるので、明確にプライバシーと認められるものに限らず、氏名、住所、経歴、思想、信条、身体的特徴、健康状態、財産の状況、家族構成その他一切の個人に関する情報で、特定の個人が識別され得るものを公開しないことができると規定したものと考えられる。そして、本件条例六条一項一号の右のような趣旨からすると、前記二七二通を除いた本件意見書はいずれも同号に該当する文書であるということが出来る。

もつとも、右二七二通を除いた本件意見書については、氏名及び住所の記載を削除することにより、特定の個人が識別され得なくなるから、公文書の部分公開も考えられるところであるが、以下に述べるとおり、本件意見書は、本件条例六条一項八号に該当する情報が記録されている公文書に当たるので、同二七二通を含む本件意見書は、結局において、これを全体として公開しないことが正当と認められるから、公文書の部分公開の可否については検討を要しない。

(2) 本件条例六条一項八号の該当性の有無について

関係市町村の住民及び利害関係人は、縦覧に供された都市計画の案について、都道府県知事に意見を提出することができ（都市計画法一七条二項）、都道府県知事は、都市計画の案を都市計画地方審議会に付議しようとするときは、右意見書の要旨を都市計画地方審議会に提出しなければならぬ（同法一八条二項）から、本件意見書は、住民らが本件都市計画事業に意見を反映させる一つの手段であり、本件条例六条一項八号所定の県の事務事業に関する情報が記録されている公文書ということが出来る。

そして、本件意見書を公開することにより、同号に規定する支障が生ずるおそれがあるか否かについて検討するに、確かに、都市計画事業は、民意の反映を目的の一つともしているから、できる限り意見書の内容を公開して議論を深めることは、右目的に沿うものとも考えられないではない。しかし、本件意見書には、住民らの地域的事情に根ざした個人的性格の強い主張等が、公開されることを予定せず、したがって、他の地域の住民らに明らかにされた場合の配慮も全くない状態で、ありのままに記載されているものもあることが十分に考えられるから、これを公開した場合には、利害の相反する住民ら同士が、右主張等を巡って

誤解ないし反発をしたり、あるいは争いを生じたりすることもあり得るところであり、住民らの中には、このような事態になることを恐れ、意見書の提出を差し控える者が生ずるおそれがある。そうすると本件意見書を公開することにより、今後の本件都市計画と同種の都市計画に関して、住民及び利害関係人がその思うところを自由に記載した意見書を提出せず、あるいは、そのような意見書の提出が減少し、その結果、都市計画決定権者である被控訴人において右住民等の真意を把握し、これに適切に対処することが困難となる事態が想定されるのであり、かくては、かえって民意の反映という都市計画事業の目的が損なわれ、又はその公正かつ円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるということが出来る。

したがって、本件意見書は、氏名の記載がないため提出者を特定できない前記二七二通を含めて全体として、本件条例六条一項八号に該当する情報が記録されている公文書に当たるとする。

2 公文書②（審議会の協議事項に係る文書及び資料）

(1) 本件条例六条一項七号の該当性の有無について
当該文書は、主に審議会に提出された意見書の

要旨に対する被告の見解である。審議会は、都市計画法七七条一項により、都市計画に関する事項

を調査審議する目的で設置され、審議会に提出された住民らの意見書の要旨及びこれに対する被告の見解を検討するなどした上、審議会会長から被告に答申がなされるのであり、本件文書は、本件条例六条一項七号所定の県の事務事業に係る意思形成過程に関する情報が記録されている公文書ということが出来る。

そして、本件文書を公開することにより、同号に規定する支障が生ずるおそれがあるか否かについて検討するに、被告は、本件文書は、意思形成過程の途上の案にすぎず、圧力団体の牽強付会な引用により、最終意思決定との齟齬をとらえて県民に誤解を与える可能性が大きいと主張する。しかし、審議会は、都市計画に関する事項の調査審議の最終段階にあり、このような段階で提出された被告の見解は、住民らの意見書の要旨に対する処置方針としてはほぼ確定しているものと考えられるから、被告の最終意思決定との齟齬をとらえて県民に誤解を与える可能性が大きいとまではいえず、また、本件全証拠によっても、現在又は将来の都市計画事業に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれが具体的に発生することが客観的に明らかであるとはいえない。したがって、本件文書は、本件条例六条一項七号に該当する情報が記録されている公文書に当たらない。

(2) 本件条例六条一項八号の該当性の有無について

右に説示したとおり、本文書が、本件条例六条一項八号所定の県の事務事業に関する情報が記録されている公文書であることは明らかである。

そして、本文書を公開することにより、同号

に規定する支障が生ずるおそれがあるか否かについて検討するに、被告は、本文書を公開した場合には、審議会委員らに心理的な圧力を与えることになると主張する。しかし、前示のとおり、都市計画事業は民意の反映を目的の一つともしているのであるから、審議会において、住民らの意見書の要旨及びこれに対する被告の見解を十分検討するなどして、都市計画事業に関する議論を深めていくことは重要であり、特段の支障が生じない限り、これらを公開して都市計画事業の是非を問うことはむしろ右目的に沿うものと考えられるところ、住民らの意見書については、前記のとおり理由で公開が相当でないといえるとしても、本文書については、これを公開することにより、住民らの意見書の要旨に対する被告の見解の是非が問題となり、都市計画事業に影響を生ずることがあり得るとしても、それは都市計画決定手続の公正な運営によって解決されるべきものであり、公開を拒むべき理由とはなり得ないものである。しかも、本件全証拠によっても、現在又は将来の都市計画事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれが具体的に発生することが客観的

に明らかであるとはいえない。

したがって、本文書は、本件条例六条一項八号に該当する情報が記録されている公文書にも当たらない。

3 公文書③（協議会の協議事項に係る文書及び資料）

(1) 本件条例六条一項七号の該当性の有無について当該文書は、主に協議会に提出された意見書の要旨に対する被告の見解である。

前記認定の事実によると、協議会は、審議会に先立ち、四回にわたり開催され、本件都市計画に関する調査審議がなされたのであるから、本文書は、本件条例六条一項七号所定の県の事務事業に係る意思形成過程に関する情報が記録されている公文書ということができる。

そして、本文書を公開することにより、同号に規定する支障が生ずるおそれがあるか否かについて検討するに、協議会は、都市計画に関する事項の調査審議の最終段階にあるとはいえないとしても、審議会での議決に向けて協議を充実させているという段階にあり、このような段階で提示された被告の見解は、もはや未成熟又は不確定なものということはできないと考えられるから、被告の最終意思決定との齟齬をとらえて県民に誤解を与える可能性が大きいとまではいえず、また、本

件全証拠によっても、現在又は将来の都市計画事業に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれが具体的に発生することが客観的に明らかであるとはいえない。協議会が開催された経緯をみても、協議会は、本件都市計画の決定に際してその調査審議に多くの時間が必要と考えられるため、数回に分割して調査審議をすることとし、事務処理上の便宜のため、被告の諮問前のものを協議会と称したものであり、協議会と審議会は、被告の諮問の有無の点で相違が認められるというにすぎず、都市計画に関する調査審議をする点では実質的には同じであるから、公文書の公開の是非について別異に解することは相当でない。

被告は、協議会は、審議の充実と自由な討論を担保するため、議事録をとらない方針で開催されていたことに照らし、本文書は公開になじまないと主張する。しかし、協議会の審議の充実を図るため、議事録をとらないという方針がとられるとしても、協議会の審議も民意の反映が要請されるところであり、協議会に関する資料を事後的に公開することは重要であり、審議の非公開と公文書の公開は、事柄の性質上必ずしも両立し得ないわけではないといえるべきである。

したがって、本文書は、本件条例六条一項七号に該当する情報が記録されている公文書に当たらない。

(2) 本件条例六条一項八号の該当性の有無について

右に説示したとおり、本件文書が、本件条例六条一項八号所定の県の事務事業に関する情報が記録されている公文書であることは明らかである。

そして、本件文書を公開することにより、同号に規定する支障が生ずるおそれがあるか否かについて検討するに、本件文書の公開は、審議会の協議事項に関する文書の場合と同様に、特段の支障が生じない限り、これを公開することが都市計画事業の目的に沿うものと考えられるし、これを公開することにより、住民らの意見書の要旨に対する被告の見解の是非が問題となり、都市計画事業に影響を生ずることがあり得るとしても、それは都市計画決定手続の公正な運営によつて解決されるべきものであり、これを理由に公開を拒むことはできないといふべきである。しかも、本件全証拠によつても、現在又は将来の都市計画事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれが具体的に発生することが客観的に明らかであるとはいえない。

したがって、本件文書は、本件条例六条一項八号に該当する情報が記録されている公文書にも当たらない。

4 公文書④（環境影響評価専門部会の協議事項に係る文書及び資料）

(1) 本件条例六条一項七号の該当性の有無について

前記認定の事実によると、専門部会は、審議会に先立ち、数回にわたり開催され、本件都市計画による環境影響評価手続に関する協議がなされ、本件環境影響評価準備書及び本件環境影響評価書の各案についての検討をしたのであるから、本件文書としては、検討対象となつた本件環境影響評価準備書及び本件環境影響評価書の各案が存在するものと推認される。

したがって、本件文書は、本件環境影響評価準備書及び本件環境影響評価書を作成する経過の中で作成されるものであつて、本件条例六条一項七号所定の県の事務事業に係る意思形成過程に関する情報が記録されている公文書といふことができ

る。そして、本件文書を公開することにより、同号に規定する支障が生ずるおそれがあるか否かについて検討するに、本件環境影響評価準備書及び本件環境影響評価書の各案は、検討中のものであり、また、専門部会の審議、協議及び調査等がなされている段階であり、このような段階にある本件文書は、いまだ未成熟かつ不確定なものといふべきであるから、これを公開すると、本件都市計画事業

による環境への影響の予測ないし評価が既に確定

したものと印象を県民に与えることが予想され、無用な誤解を招き、本件都市計画事業に関する議論が錯綜するなどして（環境影響評価書に関しては、その手法が十分に確立されていないこともあつて、正式に公表した数値等の当否をめぐつて種々の論議が展開される例は少なくないのであるから、本件環境影響評価準備書及び本件環境影響評価書の各案が公開されることになれば、被控訴人が環境影響評価に関して検討中の数値等を公開することになつて、そのことが原因となつてより錯綜した紛議が生じることがあることを否定することはできない。）、現在又は将来の都市計画事業の審議等に係る意思形成に著しい支障が生じることがあるといふことができる。控訴人は、本件都市計画変更決定が既に告示され、意思形成が終了しているから、これを公開しても著しい支障はない旨主張するが、右の無用な誤解や紛議のおそれ、本件事務事業の信頼性や事後の同種事業にも影響を及ぼしかねないところがあるから、右支障がないとはいえない。

したがって、本件文書は、本件条例六条一項七号に該当する情報が記録されている公文書に当たらない。

(2) 本件条例六条一項八号の該当性の有無について
右のとおり、本件文書は、本件条例六条一項七号に該当する情報が記録されている公文書に当た

るから、同項八号の該当性の有無の点を判断するまでもなく、被告は、これを公開しないことができるものと認められる。

四 最高裁の判断(平成一六年六月二九日)

◇公文書④の非公開処分は違法。

本件非公開決定がされた時点においては、本件環境影響評価書等の内容が確定し、これらが公にされていた上、既に本件都市計画の変更決定が行われていたというのである。そうすると、公文書④を公開することにより、当該事務事業に係る意思形成に支障が生ずる余地はない。

また、将来の同種の事務事業に係る意思形成に対する影響についてみると、本件環境影響評価書等のような環境影響評価準備書や環境影響評価書は、一定の技術的指針に従って作成される技術的な性格を有する文書で、公表することが本来予定されているものであり、その事務事業が決定されて意思形成が完了した後上記各文書の成案前の案が公開されることになったとしても、その事務事業に係る意思形成に支障が生ずるということとはできない。

結局、公文書④を公開することにより、当該事務事業又は将来の同種の事務事業に係る意思形成に著しい支障が生ずるということとはできないか六条一項七号所定の非公開情報が記録されていると

いうことはできない。

さらに、公文書④を公開することにより、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が損なわれ、又はこれらの事務事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあると認めべき事情が存することにつき特に主張、立証のない本件においては、公文書④に本件条例六条一項八号所定の非公開情報が記録されているということもできない。

以上によれば、原判決のうち公文書④に関する部分には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨は理由があり、原判決のうち上記部分は破棄を免れない。そして、上記部分については、上告人の請求は理由があるから、第一審判決を取り消し、本件非公開決定のうち本件公文書に関する部分を取り消すべきである。

なお、その余の請求に関する上告(公文書①の非公開処分の取消)については、上告受理申立て理由が上告受理の決定において排除されたので、棄却することとする。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文(本稿では略)のとおり判決する。