

地球温暖化に関する個別企業情報の不開示処分取消訴訟
—最高裁判決をめぐる—

鈴木 哲郎*

目次：

はじめに

- 1 事案の概要と経過
- 2 訴訟における争点
- 3 下級審の判断
- 4 最高裁平成 23 年判決
- 5 最高裁判決の意義と問題点

むすびにかえて

はじめに

地球環境の悪化の深刻な要因のひとつとして、温暖化がある。その防止のために、気候変動国連枠組条約が 1992 年に作成され、日本政府もただちにこれに署名し批准し、今日に至るまで積極的に取り組む姿勢をみせてきた。すなわち、98 年に温室効果ガス排出量の 6 パーセント削減を約束した京都議定書を反映させた「地球温暖化対策推進大綱」（内閣地球温暖化対策推進本部）を定めるとともに、同年、地球温暖化防止対策の推進のための地球温暖化対策推進法を制定し、その後も京都議定書の目標の達成のための施策を進めている。他方、燃料資源の有効利用を目的とする「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。）は、経産大臣の指定する事業者（第一種特定事業者）に燃料等の使用料や設備等につき同大臣に報告する義務を課している。これを踏まえ、環境 NPO である「気候ネットワーク」が、地球環境保全の観点から、その報告書の開示を全国のいくつかの経産局長に求めたところ、その一部が不開示となったので、各地においてその取消と開示の義務付けを求めたのが本件である。

ところで、本件は、はからずも私が弁護士となって 1 年目から関わることとなった行政訴訟であり、下級審判決の動向をうけて明快な最高裁判決を期待していたところであった。本件判決をめぐる¹は、いくつかの論点があり、数多くの評釈も公表されているが、本稿においては、情報公開法の開示事由としてのいわゆる企業情報の範囲について問題を

* 弁護士（弁護士法人名古屋北法律事務所）

¹ 本稿の取り上げる情報公開法の開示事由該当性の他、①一部不開示決定処分に対する義務付けを含む請求とこれに対する判決のあり方、②経済産業大臣への審査請求から棄却裁決まで、名古屋地裁判決及び同高裁判決を挟んで 4 年をも要している点も含めた審査請求裁決、とりわけそこでの審査会答申のあり方、等がある。

整理してみたい。

1 事案の概要と経過

(1) 環境 NPO である原告 (X) は、平成 16 年 8 月 9 日、「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。) 4 条 1 項に基づいて、平成 17 年法 93 号改正前の省エネ法 11 条に基づく定期報告書の提出を受けた中部経済産業局長(経済産業大臣の委任を受けたもの。以下、「本件処分庁」という。) に対し、平成 15 年度の当該定期報告書の開示請求を行った(以下、「本件開示請求」という。)

(2) これに対し、本件処分庁は、本件開示請求の対象である定期報告書を提出したうちの一部の工場について、当該定期報告書に係る書式に記載されている当該年度の燃料等及び電気の使用量等に関する数値情報(以下、「本件数値情報」という。) 部分が情報公開法 5 条 2 号イにいう「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」に該当するとして、当該部分を不開示とし、その余を開示する旨の決定(以下、「本件決定」という。) を行った。

(3) そこで、X は、国 (Y) を被告とし、本件決定のうち上記不開示決定部分の取消し及び開示決定の義務付けを求めて出訴した(以下、「本件訴訟」という。)(4) 事件の経過

本件開示請求から最高裁判決までの経過を時系列にまとめると、以下のとおりとなる。

H16 年 8 月 9 日	本件開示請求
H16 年 12 月 8 日	本件決定 (一部開示拒否)
H17 年 1 月 31 日	X, 本件処分庁の上級行政庁である経済産業大臣に対し審査請求
H17 年 7 月 29 日	X, 名古屋地裁に本件訴訟を提起 (第一次訴訟) (なお、同時期に東京・大阪でも同様の訴え提起)
H18 年 10 月 5 日	名古屋地裁判決 (X 勝訴。Y 控訴)
H19 年 11 月 15 日	名古屋高裁判決 (X 勝訴。Y 上告受理申立て)
H21 年 12 月 14 日	上記審査請求に対する棄却裁決
H22 年 6 月 11 日	上記棄却裁決に対し、名古屋・大阪で取消し及び義務付けの訴え提起 (第二次訴訟)
H23 年 9 月 16 日	第一次訴訟最高裁弁論期日
H23 年 10 月 14 日	最高裁判決 (X 敗訴)

2 訴訟における争点

本件訴訟における争点のうち、もっとも主要なものは、不開示事由の該当性、すなわち本件数値情報が、情報公開法 5 条 2 号イ所定の不開示情報(「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」) に当たるか否か、という点である。

この争点に関する当事者の主張の要旨は以下のとおりである。

(1) 被告国（Y）の主張

ア 情報公開法 5 条 2 号イの趣旨・判断基準等について

(ア) 情報公開法 5 条 2 号イの「権利、競争上の地位その他正当な利益」とは、法的保護に値する権利一切、公正な競争関係における地位、ノウハウ、信用等法人の運営上の地位が広く含まれる。そして、一般に情報公開訴訟において、請求の趣旨に係る行政文書に法 5 条各号に該当する不開示情報が記録されているかという点の審理、判断は、当該行政文書に記載された個別具体的な文言を明らかにすることなく、そこにかなる性質、種類の情報が記録されているかという一般的抽象的観点から行わざるを得ない。したがって、情報公開訴訟において、不開示決定を行った行政庁は、当該不開示決定に係る行政文書に記載されている個別的・具体的な内容を明らかにしないまま、これを公にした場合に生ずる情報公開法 5 条各号所定の事由ないし支障について、当該行政文書ないし当該不開示情報の類型的な特質に着目した主張・立証を行うことが想定されている。

(イ) また、情報公開法においては、個人的・具体的利益にかかわらず、だれでも開示請求をすることが可能であるし、いったん開示された情報は、どのような経路でいかなる者の手に渡るとも限らない。したがって、情報公開法 5 条 2 号イ等が不開示情報の要件として定める「おそれ」が生じるかどうかの判断は、開示請求者の開示請求に係る個別的事情、動機などにかかわらず、広く、不特定多数の者に対して公開されるという前提に立って行われなければならないという特質がある。

(ウ) 以上のことからすれば、情報公開訴訟では、ある情報を公にすると支障が生ずるかどうかが、またいかなる支障が生ずるかの判断は、当該情報が不特定かつ多数の者に取得され、利用されることを想定した一般的、抽象的な判断とならざるを得ないし、かつ、そのような判断をもって足りるといふべきである。したがって、情報公開訴訟においては、当該不開示決定に係る行政文書に記載された不開示情報が公にされた場合に支障が生じる蓋然性は、それ自体が証拠に基づいて直接具体的に証明されることまでは要求されていないと解され、行政庁が不開示情報に該当するとする情報の類型的な性質を明らかにするなどして、そのような情報が公にされた場合、経験則上、支障が生ずるおそれがあることを判断することが可能な程度の主張・立証をすれば、不開示情報該当性は肯定されるというべきである。

イ 定期報告書の趣旨等

処分庁は、本件開示請求について、第一種熱管理指定工場に関する定期報告書につき、報告者等に関する記載欄及び「燃料等の使用量及び販売副生燃料等の量」に関する第 1 表を、また第一種電気管理指定工場に関する定期報告書につき、報告者等に関する記載欄及び「電気の使用量」に関する第 1 表を、それぞれ開示請求の対象文書として特定した。省エネ法上、エネルギーの使用量が一定以上の第一種特定事業者には、定期報告書の提出が

義務付けられているところ、この定期報告書の提出によって、エネルギー使用者自身に対し、エネルギー使用量等の状況、エネルギー消費設備の設置改廃等の状況の把握や整理分析を促すとともに、主務大臣に対し、エネルギー使用者に対する必要な指導及び助言（同法5条）等を行うに当たっての基礎資料を提供しようとしたものであり、省エネ法上の制度として、公開を予定しているものではない。

ウ 定期報告書上の数値情報の性質

定期報告書の各第1表に記載された本件数値情報は、当該事業者の内部情報であり、その性質上、当該工場において1年間に製品を製造するために要した燃料等の費用、電気の費用（以下、これらをまとめて「エネルギーコスト」という。）、さらに、当該工場で生産される製品の製造原価を推計する有力な手掛かりになる等の性質を有しており、以下のべるとおり、それらが公開された場合に当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれを生じさせる可能性が大きい情報である。

(ア) 製造原価を知られるリスク

a 本件数値情報は、通常一般に入手できない当該事業者である法人の事業活動に関する内部情報である。他方、燃料等又は電気の単価は、新聞、取引市場等において一定の範囲で明らかとなっており、さらに、広報活動の一環としてインターネットの企業ホームページや関連の業界紙等には、当該工場において生産する製品の種類、生産量等が公開されていることがある。そうすると、本件数値情報が公にされた場合、本件数値情報に燃料等又は電気の単価を乗じることにより、当該工場において1年間に製品を製造するために要したエネルギーコストが算出可能となる。特に定期報告書では、数値の算出方法や記載方法の統一が図られており、正確性の担保もされていることから、本件数値情報は、他の情報と照合することにより、何人にとっても、年間のエネルギーコストを正確に算出する有力な手掛かりになる。このようにして算出した年間エネルギーコストを年間生産量で除すれば、製品ないし製品一単位当たりのエネルギーコストが推定できる。そして、製品ないし製品一単位当たりのエネルギーコストは、当該工場で製造する製品の製造原価を構成する主たる要素の一つであるから、当該事業者以外の第三者が原価を推計しようとする場合には有力な手掛かりとなる。したがって、本件数値情報は、当該事業者以外の第三者にとって、エネルギーコストひいては製造原価の推計の手掛かりとなる。

b 本件数値情報の上記のような特質からすれば、当該事業者の本件数値情報を知った競業他社は、同種製品の製造に当たって、その製造原価を設定する際、本件数値情報から推計した当該事業者のエネルギーコストや製造原価を指標として、当該事業者の製造原価より下回る又はそれに近似するような製造原価を設定し、これにより製品の低価格戦略を展開することが考えられる。また、当該事業者の製造原価を知った販売先は、当該事業者の製造原価を根拠に値下げを要求することも考えられる。以上のように、本件数値情報が公にされれば、当該事業者の競争上の地位やその正当な利益が害されることが考えられる。

（イ）エネルギー効率化技術の水準・進展状況を知られるリスク

競業他社は、当該事業者の業種・製品における製造過程等について一定の知見を有しているのが通常であるところ、当該事業者に関する本件数値情報を知り得ることにより、当該事業者のエネルギー効率化技術水準を推測できる場合がある。また、競業他社が、当該事業者に関する本件数値情報のうち、前年度比の改善率の数値を知り得ることにより、当該事業者のエネルギー効率化に対する取組内容及びその進展状況を推測できる場合も考えられる。さらに、競業他社が、第一種エネルギー管理指定工場に指定されず、定期報告書提出の義務を負わないこともあり得る上、各事業者の競争力、技術力等にも差があり、国外の業者を競争相手にしている事業者もあるなど、各事業者の経済活動を取り巻く事情は様々である。そして、当該事業者にとって、これらエネルギー効率化に関する技術水準、取組内容及びその進展実施状況等が重要な企業戦略・企業秘密であるときには、当該事業者は、その競争上の地位に支障を来し、その正当な利益が害されることが考えられる。

（ウ）燃料等の調達需要を知られるリスク

本件数値情報が公にされると、当該事業者に関する本件数値情報を知った当該事業者の燃料等の調達先は、当該事業者の燃料等の需要を高い精度で知り得ることになるため、当該事業者との間で燃料等の価格交渉等を行うに当たり、有利な立場に立つことになり、反面、当該事業者は、その交渉等において不利な立場に立たされることになり、正当な利益が害されるおそれがある。

（エ）他者との契約違反となるリスク

当該事業者が、その製品製造に関し、他者と技術ライセンス契約を締結している場合、当該技術ライセンス契約の内容によっては、本件数値情報の公開が契約違反事由に該当することもあり得るため、本件数値情報が公にされることによって、ライセンス契約の相手方から契約違反を問われ、その契約を解除されるなど、不測の損害を被るおそれもある。

（オ）製造技術が推知されるリスク

例えば、鉄鋼業の場合、粗鋼の生産過程においてエネルギー使用の効率化につながる一般的な工程の組み換えを進展させると、石炭系燃料の使用量は変わらず、石油系燃料の使用量が低減されるという現象がみられる。したがって、本件数値情報が公にされると、使用される石油系燃料の削減量によって、工程の組み換えをどの程度進展させたかについて、競業他社に知られることとなり、当該事業者の製造技術の進展等が判明するおそれもある。

（カ）小括

このように、本件数値情報は、一般的に、その性質上、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を害するおそれを生じさせる可能性が大きいものであることが明らかである。

（2）原告 X の主張

ア 情報公開法 5 条 2 号イの趣旨・判断基準等について

情報公開法5条2号イの「権利、競争上の地位その他正当な利益」とは、「当該情報が事業活動上の機密事項や生産技術上の秘密に属する内容」をいうものと解すべきである。そして、情報公開法5条2号イの「当該法人等（中略）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」とは、その有している競争上の地位が当該情報の開示によって具体的に侵害されることが客観的に明白な場合に限られ、当該情報の開示により、どのような法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるのかについて、具体的な理由とその根拠について示すことが不可欠である。仮に、一般的抽象的なおそれですら、一定の情報を開示することによって何らかの不都合が生じるおそれがおよそ存在しないと断定できる場合は少ないから、開示・不開示は全く行政庁の裁量にゆだねられてしまうことになる。なお、被告は、情報公開法が開示請求権者を限定していないことを指摘して、法5条2号イを広く解釈し、開示度を制限しているが、これは何人に対しても開示請求権を認めることにより、広く行政を的確に監視することを保障する法の趣旨にそぐわない。

イ 本件数値情報の法5条2号イ非該当性

本件数値情報は、「生産方法その他の事業活動に有用な技術上の情報」ではなく、また、本件数値情報から事業所の「生産方法その他の事業活動に有用な技術上の情報」が明らかになるものではない。したがって、法5条2号イの「権利、競争上の地位その他正当な利益」を、「当該情報が事業活動上の機密事項や生産技術上の秘密に属する内容」と解する以上、本件数値情報が法5条2号イに該当するとはいえないことは明らかである。仮に、法5条2号イの権利、競争上の地位その他正当な利益を被告の主張のとおり法的保護に値する権利一切、公正な競争関係における地位、ノウハウ、信用等法人の運営上の地位が広く含まれると解するとしても、下記に詳述するように本件数値情報が法5条2号イに該当することはない。

(ア) 製造原価を知られるリスク

本件数値情報によって、製品当たりの製造コストが類推可能になるものではない。仮に製品当たりの製造コストが類推可能になることがあるとしても、同業他社も共通のルールによって開示されるのであり、競争上の不利益が生じ、その地位が不当に害されることにはならない。被告は、本件数値情報が公にされることにより、エネルギーコストが判明し、ひいては製造原価を推計する手掛かりとなると主張する。しかし、本件数値情報と公表資料等の他の情報を総合するとしても、燃料価格の変動等により燃料種別の単価の想定には限界があること、事業所で製造している製品は単一であるとは限らないことに照らすと、製品当たりのエネルギーコストの推計の精度は極めて粗いものととどまる。そして、製造原価にはエネルギーコストのほか、原材料費、人件費、設備費など多様なものが含まれるところ、製造原価に占めるエネルギーコストの割合は高くないこと、原材料費、人件費は事業所単位ではなく会社単位でしか公表されていないことに照らすと、製品当たりの製

造原価の推計の精度は極めて粗いことは明らかである。本件数値情報が公にされたとしても、このように極めて粗い精度でしか製造原価の推計ができないのであれば、競争上の不利益が生ずるとは到底いえない。

（イ）エネルギー効率化技術の水準・進展状況を知られるリスク

被告は、本件数値情報が公にされることにより、エネルギー効率化技術の水準・進展状況が推測されうると主張する。しかし、そもそも、エネルギー効率化技術の水準・進展状況が重要な企業戦略・企業秘密であるとは考えられない。また、本件数値情報に基づく製品当たりのエネルギーコストの推計の精度は極めて粗いことから、エネルギー効率化技術の水準を推測することも極めて困難である。そうすると、具体的な競争上の地位が害されるといえるほどの具体的なエネルギー効率化技術が明らかになるとは到底いえない。

（ウ）燃料等の調達需要を知られるリスク

被告は、本件数値情報が公にされることにより、燃料等の調達先が当該事業者の燃料等の需要を高い精度で知り得ることになり、当該事業者の燃料の価格交渉に支障を来すと主張する。しかし、燃料の供給事業者は複数あり、供給事業者側にも競争原理が働き、また、大量の購入であればより価格交渉力が高まるともいえる。

（エ）他者との契約違反となるリスク

被告は、当該事業者が製造技術に関し他者と技術ライセンス契約を結んでいた場合、本件数値情報の公開が同契約違反に該当し得ると指摘する。しかし、本件数値情報は、当該工場全体の1年間のエネルギーの使用量等であって、個別の製品の技術に関するエネルギー使用量を明らかにするものではない。本件数値情報は、もともと、経済産業大臣（ないしその委任を受けた中部経済産業局長）に対して報告が義務付けられている情報であって、個別の技術ライセンス契約等において、本件数値情報の秘密保持義務が課されることは想定できない。仮に、そのような秘密保持義務が課されているとすれば、その契約自体の効力が問題となるだけである。

（オ）製造技術が推知されるリスク

被告は、本件数値情報が公にされることにより、本件数値情報を同業他社が知ると、製造技術の進展等が判明するおそれもあると主張する。しかし、本件数値情報そのものは製造技術に係る情報とはいえないほか、製鉄所において、工場当たりの年間の石炭系の使用量が変わらず石油系のエネルギー使用量が低減されたとしても、製鉄所における製造技術の進展が明らかになるとの根拠はない。

（カ）小括

このように、本件数値情報が公にされたとしても、当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれが生じることはない。

3 下級審の判断

(1) 名古屋地裁判決の判断過程

上記争点について、Xの請求を認容した名古屋地裁平成18年10月5日判決(判タ1266号107頁)の判断過程は、大要以下のとおりである²。なお、Y(国)は、事業者ごとの個別事情を立証するため、各法人担当者の証人尋問請求を行ったが、裁判所は必要性なしとして採用せず、書証(陳述書)のみの取調べにとどまった。そのため、他の東京、大阪に比べ名古屋の訴訟進行は早く、提訴から1年2か月あまりで最初の判決に至った。

ア 情報公開法5条2号イの解釈指針

情報公開法5条2号イの不開示事由には、その文言解釈から、法的保護に値する権利一切、公正な競争関係における地位、ノウハウ、信用等法人の運営上の地位が広く含まれるもっとも、「正当な利益を害するおそれ」は、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の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。なぜなら、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(情報公開法1条及び5条柱書き)ところ、主観的な危惧感で足りるとすれば、開示の可否がもっぱら当該法人の意向によって決せられることになり、法の趣旨が没却されるからである。そして、不開示事由に当たるかどうかの判断については、対象となる情報の類型的な特質に着目して検討を行ったうえ、なお当該法人に関する個別事情に照らした検討を併せて行うのが相当である。

イ 本件数値情報が一般的に不開示事由に該当するか

本件数値情報が公にされることによる不利益について、Yは、①製造原価を知られるリスク、②エネルギー効率化技術の水準、進展状況を知られるリスク、③燃料等の調達需要を知られるリスク、④他社との契約違反となるリスク、⑤製造技術が推知されるリスクを主張するが、以下のとおり、一般的に、競争上の不利益が発生する蓋然性があるとは認められない。

(ア) 製造原価を知られるリスクについて

製造原価を知るためには、本件数値情報から工場全体のエネルギーコストを推計し、工場全体のエネルギーコストから製品当たりのエネルギーコストを推計し、製品当たりのエネルギーコストから製造原価を推計するという3段階の推計の過程が必要だが、そのすべての段階について、推計の程度には幅があるため、推計の結果の精度は高いものではない。また、開示請求の対象となった事業者のうち、大多数の者が開示に反対していないことは、製造原価の推計のリスクが当該大多数の事業者にとって支障とならないと判断されたことを示している。

(イ) エネルギー効率化技術の水準、進展状況を知られるリスクについて

² 名古屋地裁判決の評釈として、佐伯彰洋「判批」季報情報公開・個人情報保護25号29頁(2007)がある。

①と同じ理由から、当該事業者に不利益が生じる可能性は相当小さい。

（ウ）燃料等の調達需要を知られるリスクについて

現実に燃料等の調達に支障が生じるかは、当該工場で用いている燃料等の種別、量、従来の調達に関する経緯その他の諸要因によって左右されるので、一般に不利益が生じる蓋然性があるとまでは言えない。

（エ）他社との契約違反となるリスクについて情報公開法に基づいて開示された場合に、当該事業者には何らかの契約上の債務不履行責任が生じることは、一般的に想定されず、契約違反として不測の損害を被る余地は少ない。

（オ）製造技術が推知されるリスク

このようなリスクはなお限定的な事例に関する抽象的なものとどまる。

ウ 法人の個別事情に照らした検討

その上で、不開示とされた事業者の個別事情に照らして不利益が生じる蓋然性の有無を検討するが、各事業者の従業員作成の意見陳述書などの証拠資料によっても、上記イの一般論を変更する事情（主に①の推計の精度を上げる事情）は認められず、依然として抽象的な危惧感の域を出るものではないとした。

（2）その他の下級審判決

上記名古屋地裁判決に対してはYが控訴したが、控訴審である名古屋高等裁判所は、これを棄却した。また、同様の争いとなった大阪地裁（平成19年1月30日判決LEX/DB文献番号28130441）、東京地裁（平成19年9月28日判決LEX/DB文献番号25421128）及びその控訴審である東京高裁（平成21年9月30日判決LEX/DB文献番号25442056）も、名古屋地裁と同様の考えに立ち、「正当な利益を害するおそれ」は単に抽象的な可能性では足りず、蓋然性が必要であるという判断基準を立てたうえで、これに基づき、事業者の個別的事情をも併せて検討した上で、原告勝訴の判決を下した³。

（3）大阪高裁判決の判断基準と結論

ところが、上記各裁判例とは対照的に、大阪高裁（平成19年10月19日判決LEX/DB文献番号28140011）だけは、正当な利益を害するおそれに該当するとした行政庁の判断に裁量権の逸脱・濫用がない限り違法となるものではない、との判断基準を設定し、原告敗訴の判決を下した⁴。すなわち、名古屋地裁が検討した上記①～⑤の各リスクに鑑みれば、行政庁がした不開示事由該当性判断は不相当なものではなく、また、本件各事業者が開示に反対していることを踏まえると、行政庁において、本件数値情報が本件各事業者の

³ 大阪地裁判決の評釈として、上拂耕生「判批」季報情報公開・個人情報保護26号34頁（2007）、名古屋高裁判決の評釈として、佐伯彰洋「判批」別冊ジュリスト206号（環境法判例百選〔第2版〕）236頁（2011）が、東京高裁判決の評釈として、上拂耕生「判批」季報情報公開・個人情報保護36号29頁（2010）がある。

⁴ 大阪高裁判決の評釈として、石森久弘「判批」季報情報公開・個人情報保護29号28頁（2008）がある。

正当な利益を害するおそれがあると判断したことには合理的な理由があるから、裁量権の逸脱・濫用はないとしたのである。

4 最高裁平成23年判決

以上のように、下級審においては、本件数値情報の情報公開法5条2号イ該当性を肯定する判決（名古屋地・高裁，東京地・高裁，大阪地裁）と否定する判決（大阪高裁）に分かれていたところ，最高裁第二小法廷は，この点について「肯定」の立場を明確にし，X敗訴として一連の争いに終止符を打ったのである⁵。最高裁が述べるところは，以下のとおりである。

(1) 本件数値情報の性質

本件数値情報は，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。このことは，関係法令（温暖化対策推進法）において，本件数値情報より抽象度の高い事業所単位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範囲の制限が特に定められていることから窺われる。

(2) 省エネ法の定期報告制度の趣旨

省エネ法が事業者に定期報告を課す趣旨は，①各事業者にエネルギーの使用状況等を詳細に把握して整理分析することを促すこと，②国が適切な指示等を行うために各事業者におけるエネルギーの使用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ことにあり，これらの趣旨にかんがみると，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。

(3) 本件数値情報が開示された場合の利益状況

本件数値情報は，①事業者単位でなく工場単位の情報であり個別性が高い，②何らの加工も施されない詳細な基礎データである，③省エネ技術の実績としての性質も有する，④前年度比の数値も記載事項に含まれるという特徴を有するため，これを総合的に分析することで，各工場におけるエネルギーコスト，製造原価及び省エネ技術水準並びにこれらの経年的推移等につきより精度の高い推計を行うことが可能である。そのため，当該事業者と競業関係に立つ者は，本件数値情報を自らの設備や技術の改善計画に用いることが可能となり，また，当該事業者から製品を購入する者は，製品の価格交渉において，客観的な裏付けのある情報として交渉の技術に用いることが可能となり，さらに，当該事業者に燃

⁵ 最高裁判決の評釈として，友岡史仁「判批」法学セミナー684号127頁（2012），上拂耕生「判批」季報情報公開・個人情報保護45号35頁（2012），高橋滋「判批」ジュリスト臨時増刊1440号（平成23年度重要判例解説）40頁（2012），北村喜宣「判批」TKCローライブラリー文献番号z18817009-00-140290739（Web版2012年2月7日掲載），山田健吾「判批」TKCローライブラリー文献番号z18817009-00-021060779（Web版2012年5月18日掲載）がある。

料を供給する者は、燃料の価格交渉において交渉の材料に用いることが可能となる。他方で、当該事業者は、定期報告書を提出する際に、将来の開示可能性を考慮して表現に配慮するなどの余地がなく、報告を怠ったり虚偽の報告をした場合には、罰則（29条3号）も定められていることから、上記のような不利な状況を回避することは極めて困難といわねばならない。

（4）結論

以上の事情を総合勘案すれば、本件数値情報が開示された場合には、開示されない場合と比べ、各事業者はより不利な条件の下での事業場の競争や価格交渉を強いられ、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。この点につき、原審は、推計の精度の程度を主な理由として本件数値情報を不開示情報に当たらないとするが、上記諸事情に照らせば、精度の程度をもってこうした蓋然性の有無は左右されない。

5 最高裁判決の意義と問題点

（1）省エネ法に基づく定期報告制度の仕組み

省エネ法は、経済産業大臣が指定する「政令で定める基準以上の燃料等を使用する工場を燃料等の使用の合理化を特に推進する必要がある工場（第一種熱管理指定工場）」及び「政令で定める基準以上である電気等を使用する工場を電気の使用の合理化を特に推進する必要がある工場（第一種電気管理指定工場）」（同6条）を設置している第一種特定事業者に対して、エネルギー管理者の選任等を義務付けるとともに（7条以下）、同事業者に対して、経済産業大臣が定める、エネルギーの使用の合理化の目標の達成のために計画的に取り組むべき措置を定めた判断基準（4条）に従うことを求めている。同法は、第一種特定事業者がこの判断基準に従わない場合には、この者に対して、主務大臣が指示及び指示に係る措置命令を出すことができる（12条3、4項及び28条2号）。

同法は、以上の仕組みとは別に、情報的手法を用いた仕組みを法定している。それが本件で問題となった定期報告書である。同法は、第一種特定事業者に対して、第一種熱管理指定工場ごとに「燃料等の使用量その他燃料等の使用状況……並びに燃料等を消費する設備及び燃料等の使用の合理化に関する設備の設置及び改廃の状況」を、第一種電気管理指定工場ごとに「電気の使用量その他電気の使用状況……並びに電気を消費する設備及び電気の使用の合理化に関する設備の設置及び改廃の状況」を、定期報告書として主務大臣に提出することを求めている（11条）。第一種特定事業者が定期報告書を提出しない等の違反がある場合には刑罰が科される（29条3項）。本件数値情報については、エネルギーの使用の合理化に関する法律施行規則（平成18年経済産業省令第19号による改正前のもの）において定期報告書の様式が定められている。第一種熱管理指定工場に係る定期報告書については本件数値情報部分に係る燃料等の使用量及び販売副生燃料等の量等を記載することとなっている。具体的には、燃料等の種類ごとに、当該工場における使用量及びこれを

熱量に換算した値を、それぞれ「使用量」の「年度」欄及び「熱量 GJ」欄に記載し、この「熱量 GJ」欄の値を合計した値を「合計 GJ」欄に、この値を原油に換算した値を「原油換算 kl」欄に記載することとなっている。これに加え「熱量 GJ」値の対前年度比を「対前年度比 (%)」欄に記載することとなっている。第一種電気管理指定工場に関する定期報告書に関しては、本件数値部分に係る電気の使用量等について記載することとなっており、「年度」欄に「昼間買電」、「夜間買電」、及び「上記以外の電気」の使用量とそれらの合計値を記載し、それぞれの「対前年度比」も記載することとなっている。

省エネ法は平成 20 年にも改正され（平成 20 年公布，22 年施行），工場及び事業場単位によるエネルギー管理から，法人格単位を基本とする事業者単位でのエネルギー管理に体系が変更され，定期報告書も，事業者単位で作成されることとなっている。

(2) 定期報告制度導入の経緯

省エネ法は，二度のオイルショックを経験した日本が，「燃料資源の有効な利用の確保に資するため，工場，建築物及び機械器具についてのエネルギーの使用の合理化に関する所用の措置等を講ずること」を目的として，1979 年に制定された法律である。環境基本法制定前後から意識され始めた地球温暖化問題の要因として，化石燃料の大量使用に伴う二酸化炭素の排出量の増大に原因があることが国内的にも国際的にも認識されることとなり，「燃料資源の有効な利用」の目的に加えて，わが国における国内での CO2 排出量削減ための手段としても，省エネ法が見直されることとなった。92 年の地球サミットを機に気候変動枠組条約が採択されたことを契機として，省エネ法は，93 年 5 月に「大量のエネルギーの消費が環境に及ぼす影響」への対策として，原油換算で年間 3,000kl 以上，1,200 万 kWh 以上を消費する事業所をそれぞれ第一種管理指定工場として指定し，上記の定期報告書制度を導入した。さらに，京都議定書が採択された翌年（98 年）の省エネ法改正では，大気中の二酸化炭素の約 9 割を占めるエネルギー起源二酸化炭素対策として，第二種の中規模指定工場を指定し，2002 年改正でも定期報告制度を導入した。このように，省エネ法は，単にエネルギー使用の合理化という観点だけではなく，地球温暖化の原因となるエネルギー起源二酸化炭素の抑制のための法律として位置づけられてきた法律であるというべきである。

(3) 本件最高裁判決の位置づけ

本件では，本件数値情報が，権利利益を「害するおそれのあるもの」（法 5 条 2 号イ）に該当するか否かが争点となった。本件原審判決は，これの一般的な判断枠組みとして，「正当な利益が害される蓋然性があることが客観的に認められることを要する」とし，この蓋然性の判断を行うにあたって，本件数値情報を入手した者が，これに基づいて各工場での製品当たりのエネルギーコスト，製品原価や省エネルギー技術の水準などを推計する場合における，その精度の程度の高低でもって，権利利益を「害するおそれのあるもの」に該当するか否かを判断していた。本件第一審判決（大阪地判平成 19 年 1 月 30 日 LEX/DB

文献番号 28130441), 東京地判平成 19 年 9 月 28 日 (LEX/DB 文献番号 25421128) 及び東京高判平成 21 年 9 月 30 日 (LEX/DB 文献番号 25442056) は, これと同様の判断枠組みを用いて不開示決定の取消請求を認容していた。学説も, この判断枠組みを支持していたところである。これに対して, 大阪高判平成 19 年 10 月 19 日 (LEX/DB 文献番号 28140011) は, これとは異なる枠組みを用いて, 本件記載部分の不開示決定の取消請求を棄却している。このような中で, 最高裁が, いかなる判断を下すか注目されていたのである。

以上のような状況の中で, 本件最高裁判決は, 本件数値情報が情報公開法の不開示情報に該当することを初めて明らかにしたが, 従来の下級審判決と同様に, 権利利益が「害されるおそれ」の蓋然性が客観的に認められることを要求されるか否かという判断枠組みのもとで, 本件数値情報が非開示情報に該当するかどうかを判断したものにとどまり, 一般的判断をしたものとはいえない。

(4) 本件数値情報にかかる推計の程度

本件最高裁判決は, 権利利益を害する蓋然性の有無を判断する際に, 「推計の精度の程度を主たる理由」として判断することを否定している。この点は, 従来の下級審判決と異なる点である⁶。他方で, 本件数値情報を基にして, エネルギーコストや製造原価等について精度の高い推計を行うことが可能とも指摘しており, 本件最高裁判決において, これがいかなる位置づけを与えられているかが問題となる⁷。

本件最高裁判決は, これを蓋然性の有無を判断するための考慮事項の一つとして位置づけているものの, 下級審判決とは異なる重みづけを与えていると解する余地がある⁸。というのも, 本件最高裁判決は, 「推計の精度の程度」のみで事業者が競業者等との関係で「不利な状況に置かれる」としているのではなく, 精度の高い推計を可能とする本件数値情報の収集方法とそのため担保方法という省エネ法の仕組みにも, 事業者がそのような状況に置かれる要因を求めているとも解することができる(判決の要旨 3)。また, 本件最高裁判決は, 本件数値情報がそもそも事業者内部において管理されるべき情報であることや, 事業者の権利利益に密接にかかわる情報であること, また, 「個別性」が高い情報であり, 「個々の数値に何らの加工もされない詳細な基礎データを示すもの」であって, 本件数値情報そのものが「省エネルギーの技術の実績としての性質」を有することを, 同情報それ自体の内容や省エネ法の仕組みに加え, 省エネ法と地球温暖化対策推進法の温室効果ガス算定排出量報告制度(21条の2)及び権利利益保護請求制度(21条の3)を対比すること

⁶ 事案は異なるが, 大阪地判平成 17 年 3 月 17 日判タ 1182 号 182 頁及び東京地判平成 16 年 12 月 24 日判タ 1211 号 69 頁も, 同様の判断基準を用いていた。栃木県公文書の開示に関する条例に関する事案であるが, 最判平成 13 年 11 月 27 日判タ 1081 号 171 頁も, 客観性を要求していた。

⁷ 北村・前掲注(5) 4 頁は, この点に関する本件最高裁判決の「ロジック」を問題視している。

⁸ 友岡・前掲注(5) 127 頁及び高橋・前掲注(5) 41 頁。また, 同年の最高裁判決以前の状況につき, 高橋滋ほか『条解行政情報関連三法』31 頁〔徳本広孝〕(弘文堂, 2011) 参照。

で明らかにしている(判決の要旨1)。本件最高裁判決が、かかる分析を加えたのは、そこから得られる情報の性質や内容から、いかに精度の高い推計が行えるかを明らかにすることができるかに重点があるのではなく、以上のような性質と内容を有する情報そのものが、「事業活動の技術上及び営業上の事項」に直接にかかわる情報であることを明らかにし、競業者等にとって何らかの分析や推計を行うに値する有意な情報であることを強調するためと思われる。本件数値情報は、かかる性質を有するがゆえに「推計の精度の程度」は高くなるが、本件最高裁判決においては、下級審判決とは異なり、このことが蓋然性の有無を判断するための決め手となっているわけではないことに注意しなければならない。

(5) 個別事情の検討必要性

「推計の精度の程度」の位置づけについて、以上のように解することができるとしても、本件最高裁判決が、蓋然性の有無の判断において、当該事業所にとっての不利益の内容、程度に踏み込むことなく、個々の事業者にとって法的保護に値する不利益というべきかどうかの個別判断を回避した点は問題視されるべきである⁹。こうした本件最高裁判決の対応は、従来の下級審判決が、本件数値情報の内容の質や精度に踏み込んで「実質的なおそれ」を判定しようとしたのと対照的である。実際、下級審においては、個々の事業所について、本件数値情報がどのような意味を持ち、それが公開されることによりどのような不利益を受ける可能性があるのか(あるいはないのか)という点を当事者双方が中心的に論じ、裁判所も(大阪高裁を除き)当該事業所の個別事情を考慮に入れた上で、蓋然性の有無の判断を行っていたのである。本件最高裁判決は、温暖化対策推進法に平成17年改正で事業所単位での温室効果ガスの報告公表制度が導入され、またその中で事業者に権利利益の保護請求を認めていること(同法21条の2ないし21条の11)から、事業者の温室効果ガス排出量情報の開示については、同法の運用で足りると考えているようである。しかし、温暖化対策推進法と省エネ法とで、行政に提出される情報の一般的性質が同様のものであったからといって、省エネ法に温暖化対策推進法におけるような権利利益保護請求の制度がない以上、省エネ法に基づく定期報告書の開示の適否については、原則に立ち返って情報公開に関する一般法である情報公開法の趣旨を重視した判断をすべきであろう¹⁰。「当該法人の権利の保護の必要性の内容、程度等の諸事情を考慮に入れて適切に判断する必要がある」という情報公開法5条2号イの趣旨を踏まえて¹¹、個別具体的に蓋然性の有無が判断されるべきであったと解される。さらに、本件においては、本件数値情報の開示を認めた事業者もいたことからしても、蓋然性の有無は、本件数値情報の一般的特質だけで判断することの問題性は明らかであろう。

(6) 地球温暖化対策にとっての本件数値情報開示の必要性

⁹ 個別的事情の検討の必要性を説くものとして、佐伯・前掲注(3)237頁参照。

¹⁰ 北村・前掲注(5)3頁も同旨。

¹¹ 総務省行政管理局編『詳解情報公開法』57頁(財務省印刷局、2011)参照。

Xによれば、定期報告書に含まれる本件数値情報は、日本の温暖化対策にとっての以下のような重要性を有している。すなわち、①燃料ごとに二酸化炭素の排出係数が異なる（石炭は天然ガスの1.8倍であるなど）ことから、各工場の燃料別消費量に各排出係数を乗じたものを合計することによって、その工場のエネルギー起源二酸化炭素の直接・間接排出量を正確に算定することができる。②石炭など二酸化炭素排出係数の大きい燃料の使用の有無、その消費量を把握することによって、天然ガスなど排出係数の小さい燃料への転換による二酸化炭素排出削減の可能性を見積もることができる。③日本では、エネルギー転換部門（石油、石炭等の一次エネルギーを電力等の他のエネルギーに転換する部門）の排出量をエネルギー消費部門に配分したいいわゆる「間接排出量」で表し、発電所の責任が見えなくされてきたが、本件数値情報により、発電所及び工場の自家発電による「直接排出量」が明らかになるのである。Xの情報公開請求に対し、定期報告制度の対象となる事業者のうち、85%（4,283事業所）については全部開示がなされたが、残りの750事業者については本件数値情報部分が非開示とされた。非開示となったのは、情報公開法13条に基づく意見書の提出の際に、開示に反対の意見をのべた事業者ばかりであった。この750事業者の中には、日本の二酸化炭素総排出量に極めて大きい割合を占める大規模排出事業者も含まれ、温暖化対策を実効性あるものとするためには、非開示とされた部分の開示が不可欠であると解される。しかし、本件最高裁判決が不開示情報に該当するとの判断を示したため、今後は情報公開制度を用いての、その開示を求めることは大きな制約をうけることとなったといわざるを得ない。したがって今後は、本件数値情報について、情報公開法に基づく開示を可能とするための解釈論的作業に加え、省エネ法に温暖化対策法のような狭隘な情報提供制度を組み込むのではなく、各主体が、それぞれの役割に応じて、地球温暖化対策を行うことを可能とするための特別の情報提供または公開制度のあり方を検討していく必要がある¹²。

むすびにかえて

本件は、私にとって、最高裁での弁論に代理人として出席した初めての事件であった。本件及び同様の事件における6つの下級審判決のうち、大阪高裁判決を除いていずれも原告が勝訴しており、私自身をも含めた、最高裁のより明快な上告棄却判決への期待は、大きく裏切られる結果となった。この訴訟のため、私は原価管理に関する文献にもとづき、「本件数値情報の開示により事業者は製造原価を知られるリスクを負う」という国側の言うストーリーを、準備書面の中で詳細に論難したと自負していた。したがって、少なくとも本件で問題となった事業所について、本件数値情報のみから競業他社が製造原価を推計

¹² 原告 NPO らの総括については、「『地球温暖化防止情報公開訴訟の成果と課題』 <<http://www.kikonet.org/theme/archive/kaiji/summary20111115.pdf>>（2012年9月19日）」参照。

することは不可能であるとの確信をもって判決当日を迎えた。ところが、蓋を開けてみれば、最高裁はそのような考慮は一切埒外に置き、他の制度との関係や情報の一般的な性質のみから結論を導き出したのである。紛争の実態や不利益の中身について具体的に迫ろうという姿勢の見られない最高裁判決は、詳細に事実を積み上げて主張を重ねてきた代理人弁護士としての立場からすれば、非常に残念なものであり、最高裁判所に対する失望を隠せなかった。

(付記) 本稿の作成にあたっては、紙野 健二 名古屋大学大学院法学研究科教授の指導を得た。記して謝意を表したい。