

平成22年（行ウ）第516号 行政文書一部不開示決定取消等請求事件

原告 高橋 利明

被告 国

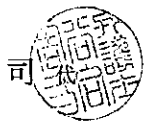
## 原告準備書面（2）

平成23年5月17日

東京地方裁判所民事第38部A2係 御中

原告訴訟代理人弁護士

大 川 隆 司



同

只 野 靖 代



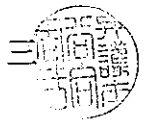
同

西 島 和 代



同

谷 合 周 三



標記事件に関する、被告準備書面（3）記載の主張に対し、原告は下記のとおり反論を施す。

### 記

#### 第1 情報公開法の制度趣旨について

##### 1 被告は、情報公開法5条柱書が

「行政機関の長は…次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という）のいずれかが記録されている場合を除き、…当該行政文書を開示しなければならない。」

と規定していることの意味について、この規定は不開示情報の開示を禁止する趣旨であると主張する（4～7頁）。この主張は、開示・不開示の決定に関わる行政機関の長の判断のあり方や司法審査のあり方について論じた部分（7～16

頁)においても、いわば通奏低音のように断えず登場する。

2 しかし、仮にこれら不開示情報を「公開が禁じられた情報」と解すべきものであれば、情報公開法は一定の秘密の公開を禁止した国家秘密保持法としての側面を有することになる。そのような立法目的があったとすれば、同法の目的規定(1条)の中にそれが書き込まれている筈であるが、当然のことながら同条には、そのような趣旨は全く含まれていない。

3 また「開示しなければならぬ」という文言の反対語は「開示しなくてもよい」というものであるから、非開示情報とは開示義務が免除された情報と解すべきである。「開示してはならない」の反対語は「開示することができる」(開示の禁止の原則を解く)でなければならぬ。5条柱書の趣旨がそういうものではないことは、一見明白である。

「開示しなくてもよい」情報を、その公益性に鑑み行政機関が任意に開示することができるのは当然であり、法7条はその趣旨を確認したものである(請求者に対する開示処分によって利益を損なわれる第三者が、当該処分を争いうることは別論である)。

## 第2 情報公開訴訟における司法審査のあり方について

1 上記標題の下に、被告は縷々主張(7～16頁)するが、結論部分において被告が援用する最高裁の平成6年判決に対する調査官解説(15頁)が示している

「裁判所においては、当該裁判の適否については、裁判所が独自に実施機関と同じ立場に立って判断をやり直すのではなく、『おそれ』があるとした行政機関の判断を前提として、その判断が合理的なものといえるかどうかを審理判断すること足りる」

という考え方は、今日においては一般論として通用するものではなくなっている。

2 情報公開法5条各号は、不開示情報を列挙するに際し、国の安全情報及び外交情報(3号)ならびに公安情報(4号)とそれ以外の公開示情報との間で、要件の規定の仕方を異にしている。

すなわち、3号、4号についてのみ、「…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」情報を不開示情報と規定し、他の各号(2号イ、5号、6号)については、単に「…おそれがある」情報を不開示情報と規定している。

後者の要件該当性の存否について、裁判所はそのような「おそれ」があるかどうかを、客観的に審査すべきものであり、その審査権の範囲は「おそれがあると行政機関の長が判断したことに相当な理由があるかどうか」に限定されるものではない。このことは法文の規定ぶりからも明白である。

平成6年最判ないしその調査官解説は、情報公開法5条各号の規定ぶりの区別が意識されなかった時代における議論であって、今日において援用されるべきものではない。

### 第3 「公にすることにより、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」という不開示要件について

#### 1 この不開示要件自体の規範的価値の実質的消滅

(1) 「公にすることにより、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」のある情報(以下「国民混乱情報」)を不開示情報として取扱う規定は、他の規定のように行政事務への支障や、情報の開示に伴う被害の防止という観点を直接の前提としない、極めて特異な規定である。

(2) その特異性は、あたかも行政機関が国民の認識の正確性等を確保する責任と権限を有しているかのような発想に基づいている点にある。

公権力には、国民を誤導する如き情報の発信を禁止ないし制限する責任と権限がある、とする思想は、古来、検閲制度を数く大義名分となってきたものであるが、基本的人権を保障する近代憲法の原則と両立するものではない。

(3) また、そもそも行政文書は、法1条にあるとおり政府の「諸活動を国民に説明する責務」を全うするための方法の一つとして作成されるものであり、行政内部においてもこのことを念頭に置いて作成されるべきものである。従って行

政文書が客観的に要請される水準に達しているかどうか、ということ自体も、国民の批判にさらされるべきことである。

この意味では、「読むと誤解されるおそれがある」ような行政文書には、いわば落第点がつけられるべきことになる。ところが、国民混乱情報を非開示情報として取扱ってよい、というルールは、いわば「落第文書」ほど国民に秘匿してよい、という背理に導くことになるのである。

(4) このように特異性、背理性を帯びる国民混乱情報の規定は、間もなく削除される運命にある。

すなわち、今国会には本年4月22日付で情報公開法の改正法案が上程された(甲16-1, 2)が、同法案によれば5条5号の不開示情報の要件から、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」という文言は削除される(甲16-2, 4頁)。

また、これに関連して、1条の目的規定中、

「国民的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進」  
という文言は、

「国民による行政の監視及び国民の行政への参加並びに公正で透明性の高い民主的な行政の推進」  
と改正される。

これによって国民の「的確ならざる理解」を招くような情報の開示はしなくてよい、とするような家父長観念が跳梁跋扈する余地はなくなるであろう。

(5) もともと現行法5条5号を規定する意義に関し、行政改革委員会が公表した「情報公開法の考え方」においても、国民混乱情報は、それ自体としてただちに不開示情報にあたる、というよりは、「検討途中の段階の情報を開示することの公共性を考慮してもなお、これらの行政機関の意思決定に対する支障が看過し得ない程度のものである場合」にあたるかどうか、を判断する場合の考慮事項の一つと位置づけられているものであり、支障を及ぼすおその有無・程

度については、個別具体的に考慮されるべきものとしていた。

(6) 判例もこの観点に立っていると見える。

最高裁（二小）平成6年3月25日判決（判時1512，22）は、原審大阪高裁の平成5年3月23日判決（判タ828，179）の判断を是認して、鴨川「ダムサイト候補地選定位置図」の非開示文書該当性を認めた例として知られている。ただし最高裁の判断は、「原審の適法に確定した事実関係の下においては」という前提の下でなされているところ、原審の認定した事実には、当該文書が鴨川改修協議会の検討資料として提出されたことが記者会見で明らかになった後、

「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。」

という具体的事実が含まれており、このような事実認定を前提として、当該情報の開示により「協議会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」が認定されているのである。

これは、被告が主張（16頁）するような「これを開示した場合に、一般的にはどのような支障が生じ得るかを経験則に基づき判断・認定するという判断手法」とは全く異なるものである。

#### 第4 河川法の平成9年改正の趣旨について

1 「原告の主張は河川法の解釈を誤るものである」として被告が主張するところ（18～23頁）は、要するに、

① 河川法16条の2第3項に基づく学識経験者からの意見聴取、および同条第4項に基づく関係住民の意見反映措置は、いずれも「必要と認められるとき」にのみ要請されているに過ぎず、当然に義務づけられているものではない。

② 利根川水系の河川整備計画案は、いまだ策定途上の段階であって、現段階において①の各措置を講ずる「必要があると認められる場合」に至っていない。  
—— というものである。これらについて、以下のとおり反論を施す。

2 まず第1に被告の指摘は、「ダム工事の場所」に関する情報が非開示情報に該当するか否か、という議論を、当該情報を含む河川整備計画案の作成に先立って住民の意見反映措置をとる義務があるか否か、という議論にすりかえているものである。

(1) 意見反映措置が義務づけられる段階では、意見の対象となる情報が住民に公開されるべきことは当然の前提である（しかもその公開義務は個別の情報公開請求を待つまでもなく行政機関の側において積極的に行うべき広報義務である）。しかし、そのことは、この段階までは個別の情報公開請求に対しても、当該情報を開示しないことが許される、ということを意味しない。

(2) 河川法16条の2、第3項、第4項が要請する手続きは、「河川整備計画の案を作成しようとする場合」に発動されるものであるから、「河川整備計画(案)」としての体裁が整えられた段階に至って、「(案)」を取り去って「計画」として確定するために行なう、というものではなく、まさに、これから「案」の作成に入る、という段階に求められるものである。

従って、「河川整備計画(案)」の構成要素がすべて揃っているかどうかは本質的な問題ではない。また、案の作成段階で住民の意見反映措置を行うこととした趣旨については、行政担当者自身が

「計画策定のできるだけ早い段階からその意向を考慮していくことが必要であり、また、案が固まった段階で住民の意見を聞いて計画の案を改めて変更するというのでは時間がかなり効率的でなく、住民の意向の反映を円滑かつ効率的に進めるには計画の案の作成段階で必要な措置を講じていくことが適当であるからである。」と説明しているところである(甲14乙27, 90頁)。

(3) 従って、ダム工事の場所について、構想が登場した場合、ダムの「機能の概要」についての策定作業に至っていないとしても、これにつき「できるだけ早い段階」に意見を求めることは不合理ではない。よしんば公聴会等の開催まで義務づける段階には至っていないという場合でも、請求に応じて情報公開をすることこそが、平成9年改正河川法がこの制度を採用した趣旨に沿っていると言うことができる。

3 第2に、河川法16条の2、第3項および第4項が、学識者からの意見聴取や住民の意見反映措置を「必要がある場合」において義務づけた趣旨は、河川工事の規模などの客観的条件に即して一部の工事につき、この手続きの除外を容認した趣旨であって、これら手続きの採否を一般的に河川管理者に委ねたものではない。

(1) そのことは、行政担当者による解説書(甲14乙27, 90頁)において『必要があると認められる場合』とされているのは、

河川整備計画の中には、

- ① 規模が小さい河川で小改修しかない場合
- ② 計画の内容が既存の工事の延長のものであったり、堤防の部分的な拡幅等の単純なものである場合
- ③ 計画策定前より、地域の要望が出されていて、改めて住民の意見聴取等を行う必要がない場合

などがあり、このような場合についても、一律に住民の意見聴取等の手続を義務付けるのは現実的ではなく、河川管理者の判断に委ねることとしたものである。」

と説明されている。

一般河川たる利根川の本流・支流にダムを新設するというような工事は、上記①②③のいずれにも該当するものではなく、従って、河川管理者は「計画策定できるだけ早い段階で」住民意向反映措置を講ずる義務がある。ましてや

その前提として、情報公開法上の義務として請求に応じてダム工事位置情報を開示すべきことは当然である。

(2) そもそも河川法の平成9年改正の大目的の一つは、「基本的には河川管理者が自らの判断で策定することとされていた」従前の「工事実施基本計画」制度を脱し、「河川整備の計画について、…その策定に当たっては、地方公共団体や地域住民の意向を反映する手続を制度的に整備する必要があった」ことも行政担当者によって説明されている(甲17『改正河川法の解説とこれからの河川行政』 32頁参照)。

例外の許容範囲を(1)のような河川工事の客観的条件にもとづくものに限るならばともかく、住民意向反映措置の採否や実施時期を一般的に河川管理者の裁量に委ねることは、改正河川法が予定しないところであると言える。

#### 第5 「沼田ダム建設をめぐる混乱が起こった」ことについて

1 被告は「沼田ダム建設予定地において、土地買占め等の混乱が生じた」原因を、もっぱら「不確定な情報が公開された」ことに求め、かかる情報は「一人歩きすることも十分考えられる」ので、それが構想段階であることを明らかにしても、混乱は防ぎきれない、旨の主張を繰り返している(16～18頁)。

2 しかし、沼田ダム建設計画は、被告も認めるように昭和27年の閣議決定に基づくものであり、つづいて昭和34年に民間研究機関である「産業計画会議」が「総工費1600億円」の計画等を発表し、これが公式に否定されないままに、昭和42年5月には東京湾総合開発協議会という公的主体が「45年に着工する必要」を確認するに至った挙句、結局実現しなかった、という経緯がある(原告準備書面(1), 5～6頁)。

3 昭和34年度の国家予算(一般会計)は、1兆4950億円であったから、「総工費1600億円」という金額は、その当時の国家予算の10%を超えるものであった。

平成23年度の国家予算(一般会計)は約92兆4000億円であるから、今



日の水準で考えるならば、沼田ダムの公共工事としてのスケールは約10兆円のプロジェクトに匹敵すると言ってよい（ちなみに東京湾アクアラインの総工費が約10兆円であった）。

これほどの国家プロジェクトが「閣議決定」に基づいて進められるということが公表されたという状況の下で、「土地の買収占め等の混乱」が生じない筈はない。

4 しかし、その原因は、政府が沼田ダムの実現可能性を十分に検証しないまま安易に「閣議決定」を行なったことに求められるべきものであって、この本質的な要因に目を覆って「不確定情報が公開された」ことに原因を求めるのは全くの見当が悪いである。

被告が沼田ダム以外のダムについて、その予定地情報の発信によって混乱が起きた、という主張をなさないのも当然である（本庄ダム、山口ダム、跡倉ダムについては、構想段階を過ぎて「その場所にダムが建設される可能性がある」ということが明らか）であった（25頁）というなら、単なる構想段階以上に土地買占め等の混乱が生ずる可能性があったという理屈になるが、そのような主張はなされていない。

#### むすび

被告は、原告準備書面（1）の第3の1および2に関する部分（11～13頁）についても反論を試みている（被告書面第3および第4）が、原告は従前の主張を変更する必要はないものと考ええる。

また、被告が「ダムサイト情報が記載されているから」という理由に藉口して本件「流域分割図」等の開示を拒んでいる真の動機が奈辺にあるかということに関する原告の意見も、さきの書面に記載したとおりである。

本件につきすみやかに請求を認容する判決が下されるべきである。

以上