

# 副本

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(処分行政庁 関東地方整備局長)


## 準備書面(3)


平成23年5月17日


東京地方裁判所民事第38部A2係 御中


被告指定代理人


今井 学 

岩館 裕 矢 


佐藤 利 彦 


富澤 進 


遠藤 秀 典 


山田 邦 博 

山本 惠 一 


八 子 康 幸 

渡 邊 猛 雄 

大 舩 雅 史 

大 坪 昌 彦 

加 藤 聡 

室 永 武 司 

佐 藤 務 

内 田 剛 二 

第1 構想段階の洪水調節施設等の位置に関する情報は、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又は特定の者に不当に利益を与えるおそれがあるといえること	4
1 はじめに	4
2 被告の主張	4
(1) 原告の主張は情報公開法の制度趣旨を誤解するものであること	4
(2) 構想段階の洪水調節施設等の情報を公開することによって「混乱」が生ずること	7
第2 河川法は「構想段階のダム」情報の公開を予定していないこと	18
1 河川法は「構想段階のダム」情報の公開を予定しているとの原告の主張は、河川法の理解を誤るものであること	18
(1) 原告の主張	18
(2) 河川法16条の2第3項は河川整備計画案の公開を当然には予定していないこと	19
(3) 本件不開示情報に含まれる構想段階の洪水調節施設等の位置に関する情報については、河川法16条の2第4項によっても、公聴会等の開催が義務付けられてはいないこと	19
2 原告が引用する東京地方裁判所平成15年12月12日判決の判断は本件には妥当しないこと	23
第3 「流域分割図」から「ダム予定地」は容易に判明すること	24
第4 甲第8号証が書籍に掲載されていたことは、原告の主張を裏付ける事実とはならないこと	24
1 原告の主張	24
2 被告の反論	24
第5 結論	25

被告は、本書面において、原告の平成23年3月9日付け原告準備書面(1) (以下「原告準備書面(1)」)という。)に対し、必要な限度で反論するとともに、従前の主張を整理・補充する。

なお、略語等については、本書面において新たに用いるもののほか、従前の例による。

**第1 構想段階の洪水調節施設等の位置に関する情報は、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又は特定の者に不当に利益を与えるおそれがあるといえること**

#### 1 はじめに

原告は、構想段階の洪水調節施設等の位置に関する情報が公開されても混乱が生じる余地はなく、被告が実例として掲げた沼田ダム予定地の事案について、予定地の土地所有者等が構想段階の計画を確定したものと誤解したことから、より発生した特異な例であるから、これを一般化して構想段階の洪水調節施設等の位置を公表できないとする被告の主張は失当である旨主張するとともに、不確定な情報については、その情報を不開示とすることではなく、計画の確定性に関する情報をあわせて公開することによって、そのような情報を公開することの弊害を防止すべきであると主張する (原告準備書面(1)第1の2(5)・4及び5ページ)。

しかし、原告の上記主張は、情報公開法5条5号の制定の趣旨を正解しないものであって理由がない。そして、これまで被告が主張してきたところに加え、情報公開訴訟の審理の特質等にも照らしてみれば、本件不開示情報が同条5号の不開示情報に該当することは優に認められるといえるべきである。

以下、詳論する。

#### 2 被告の主張

(1) 原告の主張は情報公開法の制度趣旨を誤解するものであること

ア 情報公開法5条本文は、「行政機関の長は、開示請求があつたときは、開示請求に係る行政文書に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、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。」と規定し、行政文書の開示義務を定めるとともに、同条各号に掲げる不開示情報が記録されている行政文書を開示すべき対象から除外している。

上記規定は、国民主権の理念にのっとり、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされることによる利益を確保する一方で、個人・法人等の権利、利益や国の安全、公共の利益等も適切に保護する必要があることから、行政機関の保有する情報の公開の範囲を定めるに際しては、行政文書を開示することにより得られる利益と開示しないことにより得られる利益との権衡を保つ必要があるとの視点に立脚して制定されたものである。

それゆえ、情報公開法が、一定の合理的な理由に基づき不開示とする利益が優先する情報を5条各号で不開示情報として位置付けた上で、不開示情報が記録されているときを除き、行政庁に対し当該行政文書を開示する義務を負わせるとの基本的枠組みを定めているのも、上記の趣旨によるものと解されるのであり、翻ってみれば、情報公開法は、不開示情報に該当する情報については、開示されないことによる利益を保護すべきものと位置付けているといえるから、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されているときは、行政機関の長は、開示請求者に対して当該情報を開示することを禁じられていないと解すべきである。

以上をまとめると、情報公開法の趣旨、目的、同法5条の文理及び趣旨からすれば、情報公開法は、5条各号所定の不開示情報については原則として開示を禁止し、行政機関の長が、公益上特に必要があると認める場合（同法7条）にのみ例外的に開示を許容するとの立法政策を採用しているといえる。

イ これを本件についてみると、本件不開示情報は、情報公開法5条5号の「国の機関における検討に関する情報」であり、かつ、同号の「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又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」との要件に該当するから、これを開示することは禁止されることになるのである。

この点、一般論として、情報公開法5条5号に該当する不開示情報を開示するにつき、確定性に関する情報を併せて公表するという措置をとることによって、一定程度、同号の不開示情報を開示することによって生じる弊害ないし不利益の程度が低減するといったことがあり得たとしても、かかる措置によって、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」あるいは「特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ」が払拭されるものでないことは、経験則上明らかといつてよい。また、情報公開法を仔細にみても、かかる措置をとることを条件に不開示情報の開示を許すとした規定はなく、また、そのような措置をとることを行政機関の長に義務付ける規定も存在しないのである。このような法の趣旨、構造等に照らしてみれば、情報公開法は、同法5条5号に該当する不開示情報については、たとえ、それが開示された場合に生じ得る社会的混乱や不都合等を緩和、低減する措置が想定し得たとしてもなお、同号に該当するという一事をもって、一律に当該情報の開示を禁止するという立法施策を採用しているとは解すべきである。

以上によれば、情報公開法5条5号に該当する不開示情報であっても、それを開示した場合の弊害防止の措置をとることで、同号所定の「おそれ」を払拭し得るかなのような原告の上記主張は、情報公開法が採用する立法政策を無視し、同条5号が定める要件に政策的な例外を設けようとするものにほかならないといえるのであって、このような解釈は、同条各号に該当する不開示情報については、同法7条に該当する場合を除き、一律にその

開示を禁止するとした情報公開法が依拠する立法政策に違背するものといふべきである。

ウ よって、原告の上記アの主張は、情報公開法の趣旨を正解しないものであり、失当というほかない。

(2) 構想段階の洪水調節施設等の情報を公開することによって「混乱」が生ずること

構想段階の洪水調節施設等の位置を判別し得る情報を内容とする本件不開示情報が情報公開法5条5号に該当するといえることについては、これまで被告準備書面(1)第4(1.3ないし1.8ページ)及び被告の平成23年3月9日付け準備書面(2) (以下「被告準備書面(2)」)という。)で詳論したとおりであるが、さらに、以下に述べるような情報公開訴訟における審理の特質等に照らせば、上記の理は、より一層明らかといふべきである。

ア 情報公開訴訟における審理、司法審査の在り方

(7) 情報公開訴訟の特質について

情報公開訴訟は、法制度上及び事柄の性質上、その審理において、以下のとおり、通常の取消訴訟と異なる特質があるといえるので、それに十分配慮した審理、司法審査が必要となるといふべきである。

a 第1に、情報公開訴訟において、不開示とされた行政文書に情報公開法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に関して、当然のことながら、訴訟上、当該行政文書に記載された個別具体的な文言が明らかにされることはないから、当該行政文書にどのような性質、種類の不開示情報が記録されているかについては、一般的抽象的な観点からの審理、判断とならざるを得ない。

すなわち、前述したように、情報公開法5条各号に該当する不開示情報は、開示が禁止されている情報であり、そうすると、情報公開訴訟においても対象文書である行政文書に記録された当該不開示情報を

それ自体として明かすことは禁じられているといえるから、不開示決定を行った被告は、不開示情報の具体的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を主張立証することが求められていることになる。

しかも、現行の情報公開法においては、裁判所が不開示決定に係る行政文書を見分する、いわゆるインカメラ審理の制度は採用されていないから、訴訟上も、被告からは、当該不開示決定に係る行政文書に記載されている具体的な内容から離れ、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、立証がされ、裁判所も、それら主張、立証に基づき、当該行政文書の上の個別具体的な記載内容そのものから離れた一般的類型的な判断として、換言すれば類型的な特質を踏まえた経験則に基づいて、不開示情報該当性を判断することが想定されている。

このように、情報公開訴訟においては、被告の主張に係る不開示情報を公にすることによりどのような支障が生ずるかについて、当該不開示決定に係る行政文書の具体的記載文言等が明らかにされることなく、そこにいかなる種類、性質の情報が記載されているかという一般抽象的観点から主張立証がされ、かつ、裁判所もこれを経験則に基づき判断せざるを得ないという、他の取消訴訟とは大きく異なった特質を指摘することができる。

b 第2に、主として情報公開法5条2号イ、3号ないし6号の不開示事由の該当性判断においては、開示請求者の開示請求に係る個別的事実、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、各号所定の「おそれ」が生ずるか否かという判断を行わなければならないという特質がある。

すなわち、情報公開法の定める開示請求の制度は、個人的具体的利



益にかかわらず、何人も開示請求をすることができるというものであるから、情報公開訴訟も、開示請求者の個人的利益の保護を図ることを目的とするものではないといえる。

また、情報公開法3条は、開示請求権の主体を「何人も」と規定しているため、個人、法人、権利能力なき団体の別や日本国籍の有無等を問わず、誰でも行政文書の開示請求を行うことが可能である。

さらに、同法は、上記のとおり、開示請求に際しての目的のいかんを問わないものであり、開示請求時に請求の目的を明示することも要しないため、請求者が、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務を全うされるようにするとともに、国民の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に資すること」という情報公開法1条が規定する目的で請求しているかどうかを確認する手だては、法制度上予定され、あるいは担保されていない。

加えて、開示請求者の意図がいかなるものであったとしても、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ものであつて、そうすると、行政文書が開示された場合にどのような支障が生ずるかは、開示請求者という具体的特定人との関係でではなく、不特定かつ多数の者との関係で検討せざるを得ないのである。

このような観点から、行政機関の長としては、法が公開を禁じている不開示情報について、それが一般に公開された場合に生じ得る支障につき、あらゆる事態を想定し、あらゆる角度から検討を加えることは当然のことであつて、単にそのような支障が生じる確率が高いことを直接証明する証拠が乏しいなどの理由で、そのような支障が生ずるのは杞憂にすぎないとか、被告の主観的危惧にとどまるものであるなどと軽々に断じることは相当でないといわなければならない。

いかなる行政機関の長といえども、不特定かつ多様な人々の具体的利益状況を把握しているわけではないから、開示請求に係る行政文書を開示した場合に、不特定多数人との関係でいかなる支障が生ずるか、あるいは、その支障が生ずる確率がどの程度高いかを具体的、数量的に主張することは不可能であるし、そもそも、原告、被告を問わず、何人にもできるところではないのであって、情報公開法が、そのような主張、立証を被告に課しているとは解されない。しかも、いったん情報が開示されれば、それを開示されない状態に回復することは不可能なのであり、開示が禁止されている不開示情報が誤って開示されたときの弊害は、実に多大なものとなるのである。

したがって、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、いかなる支障が生ずるかかの判断は、当該情報が不特定多数の人、団体に取得され、利用されることを想定した一般的、抽象的判断とならざるを得ないし、かつ、それをもって足りるというべきである。

以上のように、情報公開訴訟の審理においては、①具体的記載文言を明らかにしないまま、当該不開示文書には、いかなる種類、性質の情報が記載されているか、②情報公開法5条2号イ、3号ないし6号の該当性判断においては、その種類、性質の情報が開示された場合に、不特定の多様な人々との間で、一般的に、どのような支障が生じるおそれがあるかがいずれも経験則に基づいて判断されることになるのである。

このような判断は、具体的な日時、特定の場所において、特定人との関係でいかなる具体的支障が生じ得る蓋然性がどの程度高いかなどという事実認定とは、全く質の異なる判断である。

むしろ、情報公開訴訟における審理、判断は、類型的に見て、いかに

なる種類、性質の情報が記録されているかという事実認定に基づき、これを公にした場合、不特定が多様な人々との間で、一般的にはどのような支障が生じ得るおそれがあるかを、表面的な事実関係にのみ目を奪われて皮相的な観察をすることなく、幅の広い経験則に基づいて判断すべきものといえるのである。

d この点、最高裁判所も地方自治体の情報公開条例に関する事件に関してではあるが、同様の判断を示している。

すなわち、大阪府知事の交際費に関する最高裁判所平成6年1月27日第一小法廷判決（民集48巻1号53ページ）は、認定事実としてはわずかに「本件においては、知事の交際事務のうち懇談については、歳出額現金出納簿に懇談の相手方と支出金額が逐一記録されており、また、債権者請求書等の中にも府の担当者によって懇談会の出席者の氏名がメモ書きの形で記録されているものがあることは前記のとおりであり、これ以外にも、一般人が通常入手し得る慣例情報と照合することによって懇談の相手方が識別され得るようなものが含まれていることも当然に予想される。また、懇談以外の知事の交際費については、歳出額現金出納簿及び支出証明書に交際の相手方や金額等が逐一記録されていることは前記のとおりである。」等の事実を認定したのみである。

その上で、同判決は、「相手方の氏名等の公表、披露が当然予想されているような場合等は別として、相手方を識別し得るような前記文書の公開によって相手方の氏名等が明らかにされることになれば、懇談については、相手方に不快、不信の感情を抱かせ、今後府の行うこの種の会合への出席を避けるなどの事態が生ずることも考えられ、また、一般に、交際費の支出の要否、内容等は、府の相手方との関わり等を斟酌して個別に決定されるという性質を有するものであることか

ら、不満や不快の念を抱く者が出るのが容易に予想される。そのような事態は、交際の相手方との間の信頼関係あるいは友好関係を損なうおそれがあり、交際費それ自体の目的に反し、ひいては交際事務の目的が達成できなくなるおそれがあるというべきである。」とし、また、交際費の支出の要否やその内容等につき、「交際の相手方や内容等が逐一公開されることとなった場合には、知事においても前記のような事態が生ずることを懸念して、必要な交際費の支出を差し控え、あるいはその支出を画一的にすることを余儀なくされることも考えられ、知事の交際事務を適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれがあるといわなければならない。」と認定している。

このような判断手法は、被告が前述したところと軌を一にするものといえるのであって、他にも、大阪府知事の交際費に関する差戻後上告審である最高裁判所平成13年3月27日第三小法廷判決（民集55巻530ページ）、栃木県知事の交際費に関する最高裁判所平成6年1月27日第一小法廷判決（判例時報1487号48ページ）においても同様の手法が用いられている。

- 以上のとおり、情報公開訴訟において採用されるべき審理、判断の手法は、当該行政文書に類型的にいかなる情報が記載されているかという前提となる事実関係から、当該行政文書の不開示部分にどのような情報が記載されているか、あるいは、それを公開した場合に、一般的にはどのような支障が生じ得るかを、必ずしも具体的な証拠や具体的な事実に基づいてではなく、上記前提事実から経験則に基づき認定・判断するというものである。そして、かかる手法は、情報公開法における不開示情報の特質に照らししても、相当なものというべきである。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録された具体的な情報の内容が明らかにされてはならないだ

けでなく、それが公にされた場合に生じる支障の蓋然性は、それ自体が証拠に基づいて直接的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、被告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ことなどにより、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。

#### (4) 情報公開法 5 条 5 号所定の「おそれ」の判断枠組み

a 行政機関の長は、開示請求を受けたときは、当該開示請求に係る行政文書に情報公開法 5 条各号所定の不開示情報が記録されているかにつき、記載されている情報の内容を検討、確認した上で、それに同条各号の規定を当てはめ、不開示情報が記録されていると判断した場合は、不開示決定をすることになる。

ところで、一般に、行政処分の適法要件の判断に関する行政庁の裁量の存否は、当該行政処分の根拠法規が、その判断について行政庁の裁量権を付与するという立法政策を採用しているかどうかということに帰するから、当該根拠法規の解釈問題ということができる。

したがって、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されているか否かの判断につき行政庁に裁量権を付与されているかどうかも、情報公開法の規定の解釈によってこれを決すべきこととなる。

b ところで、これを情報公開法 5 条 5 号における、おそれがあるという将来の予測に係る事由の判断についてみると、問題の事務等の適正な遂行という保護法益に、いかなる影響がどの程度及ぶかの判断は、それまでに蓄積された行政運営上の経験の上に立って初めてすることができる場合が多いものというべきであるし、また、それぞれに関連する審議等の実態、事務事業の全容等を把握しないままでは、的確に

上記の予測をすることは不可能というべきである。情報公開法が行政文書の開示請求について、国民に給付請求権を付与するのではなく、申請権としての開示請求権を付与して、行政庁に応答としての開示又は不開示の決定をさせることとしたこと、いい替えると、開示の許否に関する法制度に行政庁の第一次的判断権を介在させるという仕組みを採用しているのも、上記の趣旨に基づくと考えられる。

このようなことにかんがみると、情報公開法5条所定の「おそれがある」という要件については、行政機関の長に要件裁量を付与したとまではいえないとしても、開示実施の任に当たる行政機関の長に一定の幅のある判断をさせることを許容しているといえる。

- 前記最高裁判所平成6年1月27日第一小法廷判決は、大阪府知事との交際費に係る公文書の不開示処分取消請求について、「府の機関又は国等の機関が行う調査研究、企画、調整等に関する情報であつて、公にすることにより、当該又は同種の調査研究、企画、調整等を公正かつ適切に行うことに著しい影響を及ぼすおそれのあるもの」(条例8条4号)、「府の機関又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、交渉、渉外、争訟等の事務に関する情報であつて、公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるもの」(同条5号)又は「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報(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、特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」(条例9条1号)に該当し得ることを肯定した。

この点、上記判決に関しては、条例8条4号、5号の「著しい支障

を及ぼすおそれ」の判断については、行政機関の要件裁量が一定限度認められるべきである、裁判所においては、当該判断の適否については、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であり、このようにすべきである、条例9条1号の「特定の個人が識別され得るものうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」の該当性の判断についても、当該条例の実施機関である行政庁に一定限度の裁量（要件裁量）が認められるべきであろうとの調査官解説がされているところである（千葉勝美・最高裁判所判例解説 民事篇平成6年度71, 80ページ）。

このような理解からすれば、情報公開法5条5号所定の不開示事由の判断の性格について、前記bで述べたように解することは、情報公開条例に関する上記最高裁判例のよって立つところとも平仄が合うものというべきである。

d 以上のように考えると、情報公開法5条5号所定の不開示事由における将来の予測を内容とする要件である「おそれ」の要件該当性については、少なくとも、行政機関の長に一定の幅のある判断が許容されていると解し得るものであり、そのような幅を逸脱する判断がされた場合に限り、当該「おそれ」の要件該当性が否定され、当該不開示処分が違法性を帯びるとの判断手法を採用するのが相当とすべきである。

(ウ) 上記の検討のとおり、情報公開法5条5号該当性については、基本的には、「おそれ」があることを根拠付ける事実の主張立証責任が被告にあるとしても、その判断には被告に一定の幅のある判断が許容されると解される上、裁判所においても、「おそれ」の有無の判断について

は、本件不開示部分に記載されていると類型的に判断される事項を前提に、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が採られるべきである。

(エ) そして、被告は、以上の理をふまえて、本件不開示部分を開示した場合に情報公開法5条5号に該当すると考えられる事情を必要な範囲で既に主張立証しているのであり、同号所定の「おそれ」は、関東地方整備局長の主観的危惧や懸念といった程度を超えて存在していると認められるべきである。

イ 沼田ダム建設をめぐる出来事に関する原告の主張には理由がないといえること

(7) 本件不開示部分に記載された情報が、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又は特定の者に不当に不利益を与えるおそれがあるといえることは、上記アに詳論したとおりであるが、さらに、このことは、過去に沼田ダム建設をめぐって混乱が起こったことからも明らかといえる。

これに対し、原告は、沼田ダムの事例は、「客観的には『構想段階の洪水調節施設』にすぎなかった沼田ダムの計画について、もはや『構想段階』にすぎないものではなく、確定したかのように誤解したことにより発生したと考えるのが相当である」などと主張して、被告の主張の根拠とはならない旨主張する（原告準備書面(1)第1の3）。

しかし、原告の主張は、計画の確定性に関する情報をあわせて公開することによって、不確定な情報を公開することの弊害を防止すべきであるとする考え方を前提にしていると解されるどころ、このような考えが、情報公開法5条5号の趣旨を正解しないものであることは、前記(1)に述べたとおりである。

(4) さらに、原告は、沼田ダム建設予定地において、土地買占め等の混乱



が生じたことは認められた上で、その混乱は「沼田ダムが確定するかのよう  
な政治情勢等が報じられたしばらく後におこっていることからすると、  
これらの混乱は、単に構想段階の洪水調節施設等の位置が公表されたこ  
とによるものではなく、計画が確定したかのような誤解が生じたことに  
よるものである」(原告準備書面(1)第2の3(2)ウ・7ページ)と主張  
する。

この点、そもそも、「沼田ダムが確定するかのような政治情勢等が報  
じられた」とする原告の主張を裏付ける確かな証拠はないというべきで  
あるが、それをさておくとしても、仮に計画が確定するかのような報道  
のしばらく後に土地の買占め等が起こったという事実があったとして、  
そのことから、土地の買占め等が起こった原因を計画が確定したかのよ  
うな誤解が生じたことに求めるのは、論理に飛躍があるといわざるを得  
ない。

また、構想段階であることを明らかにした上で構想中の洪水調節施設  
等の位置を公表したとしても、その土地に洪水調節施設等が建設される  
可能性が一定程度高まることに変わりはないのであるから、その計画の  
実現可能性や土地の価格等を考慮した上で、土地を買い占める者が現れ、  
それにより土地取引等に混乱が生じることは容易に予想できることであ  
る。しかも、構想段階であることを明示したところで、どの程度の実現  
可能性があるかについては明示しようがないのであるから、そのような  
不確定な情報を公開することになれば、一定の混乱が起きるのは、経験  
則上、必至といつてよい。

加えて、不確定情報であっても構想段階であることを明らかにすれば  
よいとの原告の主張は、いったん開示された情報が、どのような経路で  
いかなる者の手に渡るとも限らないものであり(上記(2)ア(7)b)、ま  
た、構想段階であることを明らかにしたとしても、洪水調節施設等の予

定地であるとの情報のみが一人歩きすることも十分考えられるのであるから、実際の情報の伝達過程を無視したものとイワざるを得ないのである。

(ウ) 加えて、原告は、「沼田ダム予定地の買占めを行った者はその後の計画白紙撤回により損失をこうむったものと推認されるから、沼田ダムの事例が『特定の者に不当に利益を与えるおそれ』の根拠となりえないこととは勿論である」(原告準備書面(1)第1の1(3)・7ページ)と主張する。

しかしながら、沼田ダムが実際に建設されていれば、沼田ダム予定地の買占めを行った者は「不当に利益」を得ていたことが認められるのであるから、沼田ダム計画が実際には撤回されたからといって、「特定の者に不当に利益を与えるおそれ」がないとはいえない。

(エ) 以上のとおり、沼田ダム建設時の状況に照らしてみれば、構想段階の洪水調節施設等の位置に関する情報が公にされれば、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは利益を及ぼすおそれがあるといえることは明らかなのであって、少なくとも、関東地方整備局長がそのように判断したことにつき不合理な点はないといふべきである。

## 第2 河川法は「構想段階のダム」情報の公開を予定していないこと

1 河川法は「構想段階のダム」情報の公開を予定しているとの原告の主張は、河川法の理解を誤るものであること

### (1) 原告の主張

原告は、河川法16条の2第3項、4項、河川法施行令10条の3第2号イ(なお、原告は「10条の2」としているが「10条の3」の誤記と解した。)を根拠として、ダムを建設する場所は、河川整備計画の内容に含まれ

るところ、その内容は学識経験者や関係住民等に公開されることとされているから、本件不開示情報についても公開が予定されていると主張するようである。

しかしながら、原告の主張は、河川法の解釈を誤るものであって、失当である。以下、詳述する。

(2) 河川法16条の2第3項は河川整備計画案の公開を当然には予定していないこと

原告は、河川法16条の2第3項を根拠に本件不開示情報が公開されるべきと主張するようであるが、そもそも同条項は、河川整備計画の案を作成しようとする場合において、計画の客観性及び公平性を確保するに当たり、必要と認められるときに学識経験者の意見を聞かなければならないとした規定であって、河川整備計画の案を公開することを定めた規定ではない。被告準備書面(2)第2の3(10及び11ページ)で述べたとおり、利根川水系における流出計算モデル及び基本高水の検証のために日本学会議に評価依頼がされた際も、本件流域分割図及び本件流出モデル図については、その内容を公開しないよう依頼されていたところである(乙第24号証資料2及び4)。

(3) 本件不開示情報に含まれる構想段階の洪水調節施設等の位置に関する情報については、河川法16条の2第4項によっても、公聴会等の開催が義務付けられてはいないこと

ア 関連する規定等の説明

(7) 河川整備基本方針に定めるべき事項

a 河川整備基本方針は、河川管理者が、その管理する河川について、計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持についての基本となるべき方針に関する事項を定めるもの(河川法16条1項)であり、治水安全度の全国バランス等を考慮しつつ、長期的な観点に立

って定める河川整備の最終の目標である。(河川法研究会「逐条解説河川法解説」・乙第27号証83ページ)。

- b 河川法16条を受けた河川法施行令10条の2は、河川整備基本方針には、「当該水系に係る河川の総合的な保全と利用に関する基本方針」(1号)並びに「河川の整備の基本となるべき事項」として「基本高水(洪水防御に関する計画の基本となる洪水をいう。)並びにその河道及び洪水調節ダムへの配分に関する事項」、「主要な地点における計画高水流量に関する事項」、「主要な地点における計画高水位及び計画横断形に係る川幅に関する事項」及び「主要な地点における流水の正常な機能を維持するため必要な流量に関する事項」(2号各号)をそれぞれ定めなければならないと規定している。

#### (4) 河川整備計画に定めるべき事項

- a 河川整備計画は、河川管理者が、河川整備基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、当該河川の整備に関する計画を定めるものである(河川法16条の2第1項)。
- b 河川法16条の2を受けた河川法施行令10条の3は、河川整備計画には、「河川整備計画の目標に関する事項」(1号)並びに「河川の整備の実施に関する事項」として「河川工事の目的、種類及び施行の場所並びに当該河川工事の施行により設置される河川管理施設の概要」及び「河川の維持の目的、種類及び施行の場所」(2号)をそれぞれ定めなければならないと規定している。

#### (5) 河川整備基本方針と河川整備計画の関係について

河川管理者が定める「河川整備基本方針」は、上記(ア)のとおり、長期的な視点に立った河川整備の基本的な方針であり、個別事業など具体的な河川整備の内容は定めず、河川の整備の考え方を定めるものである(河川法施行令10条の2、前掲「河川法解説」・乙第27号証81ペ

ージ)。

一方、河川整備基本方針に基づき河川管理者が定める「河川整備計画」は上記(4)のとおり、個別事業を含む具体的な河川整備の内容を明らかにするものであり、一連区間において河川整備の効果を発現させるために必要な期間として、およそ計画策定時から20ないし30年程度を一つの目安とし、段階的に整備を進めるために定めるものである(河川法施行令10条の3, 前掲「河川法解説」・乙第27号証87ページ)。

以上のとおり、河川法は、「河川自体が自然の営力によって変化だけでなく、河川を取り巻く社会的状況や地域住民の河川に対するニーズも時代とともに変化することから、長期的な整備目標に対する具体的な整備内容やその目標に至るまでの整備手順や整備時期などを現時点で定めることは困難である。したがって、当面の整備目標が達成できると見込まれ、かつ住民が実感を持つことができる程度の期間を計画期間として設定し、長期的な目標を定める河川整備基本方針に沿って、中期的な具体的な整備内容を示す河川整備計画を定めることとし」たものである(国土交通省「河川砂防技術基準同解説・計画編」・乙第10号証26ページ)。

#### イ 利根川水系における河川整備計画

利根川水系については、平成18年2月に「利根川水系河川整備基本方針」(乙第6号証)が策定されたが、河川整備計画はいまだ策定されていない。そして、河川整備計画が定められるまでの間は、平成9年改正前の河川法が規定する工事実施基本計画の一部を河川整備基本方針、河川整備計画とみなすこととされている(河川法の一部を改正する法律(平成9年法律第69号)附則2条)。このうち、河川整備計画とみなされる工事実施基本計画の部分は、平成9年改正前の河川法施行令10条2項3号ロに規定する「主要な河川工事の目的、種類及び施行の場所並びに当該河川工

事の施工により設置される主要な河川管理施設の機能の概要」の部分とされ(河川法の一部を改正する政令(平成9年11月28日政令第342号)2条2項), 利根川水系については, 平成7年3月に改訂を行った利根川水系工実施基本計画のうち, 「3(2)主要な河川工事の目的, 種類及び施行の場所並びに当該河川工事の施工により設置される主要な河川管理施設の機能の概要」が河川整備計画とみなされる。なお, この河川整備計画においては, 「利根川上流部(八斗島から上流部)」について, 「多目的ダムとして, 既設の藤原ダム, 相俣ダム, 菌原ダム, 矢木沢ダム, 下久保ダム及び奈良俣ダムのほかに八ツ場ダム, 戸倉ダム, 川古ダム, 平川ダム, 栗原川ダム等を建設し, 下流の洪水調節を図るとともに, 各種用水の補給等を行う。しかし, これらのダム群ではまだ計画上洪水調節のため必要とする容量は確保されておらず, また, 新規の水需要の増大に対処する必要があるので, さらに新規のダムの建設について, 調査検討のうえ計画を決定し, 工事を実施するものとする」(乙第28号証21及び22ページ)とされている。

このように, 利根川水系においては, おおつて, ダムの予定地を含めて, 河川整備計画が定められることとなるが, 「河川工事の目的, 種類及び施行の場所」に該当するものというためには, さらに施設の規模, 洪水調節効果, 地質等工学的な視点, 地域住民や周囲の環境に与える影響とその低減方策, 及び事業費及び実施の要否などにつき検討を重ね, 河川整備の具体的内容を明らかにする必要があるのである。

ウ 翻って, 河川法16条の2第4項は, 「河川管理者は, 前項に規定する場合において必要があると認めるときは, 公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。」と定めたものであつて, 河川整備計画の立案に際して, 常に公聴会の開催等が義務付けられているものではない。

そして、本件不開示情報に含まれる構想段階の洪水調節施設等の情報を含んだ利根川水系の河川整備計画の案については、いまだ策定途上の段階にあり、少なくとも現段階においては、必要な措置を講じる「必要がある場合」には至っていない。

したがって、本件不開示情報に含まれる構想段階の洪水調節施設等の位置に関する情報が、河川法16条の2第4項によって、関係住民等を対象とした公聴会等において公開されることは予定されていないのである。

#### (4) 小括

以上のとおりであるから、「河川法は『構想段階のダム』情報の公開を予定する」との原告の主張は、河川法の文理及び趣旨を正解しないものであると失当である。

#### 2 原告が引用する東京地方裁判所平成15年12月12日判決の判断は本件には妥当しないこと

原告は、東京地方裁判所平成15年12月12日判決（甲第15号証）を引用して、「未確定のダム設置計画にかかわる情報の公表が、そのままでは『国民の誤解や憶測を招き、国民の間に混乱を生じさせるおそれ』を伴うということが仮に言いうるとしても、前述のとおり当該計画があくまでも未確定のものであることをあわせて周知することにより、『混乱』の防止をはかることは充分に可能である」（原告準備書面(1)第2の2・10ページ）などと主張する。

しかしながら、上記判決に係る事案は、司法制度改革推進本部事務局が開催した検討会の議論の内容を記録した録音テープにつき、情報公開法に基づき開示請求をしたところ、司法制度改革推進本部長が不開示としたことに対して、同処分取消しを求めた事案であるが、原告が引用するのは、情報公開法5条5号のうち「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」の有無に関する判示部分なのであって、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそ

れ」の有無が争点となっている本件とは事案を異にする。しかも、同判決の事案で対象文書とされていた行政文書は、「広くリアルタイムに公開されるよう強く要請されていた」検討会の会議内容を記録したものであって、この点でも本件事案とは全く事案が異なるのである。

よって、上記判決は本件に引用するのは不適當であり、原告の主張はその前提を欠くというべきである。

### 第3 「流域分割図」から「ダム予定地」は容易に判明すること

原告は、「流域分割図」から「ダム予定地」は判明しないなどと主張する(原告準備書面(1)第3の1(111及び112ページ)とところ、その趣旨は必ずしも明らかではないが、被告準備書面(2)第1に記載したとおり、本件流域分割図及び本件流出モデル図から構想段階の洪水調節施設等の位置は容易に判明することになるのである。原告の主張は何ら合理的な根拠に基づくものとはいえず、理由がない。

### 第4 甲第8号証が書籍に掲載されていたことは、原告の主張を裏付ける事実とはならないこと

#### 1 原告の主張

原告は、旧流域分割図(甲第4号証)と同じ図面である甲第8号証が昭和51年6月に発売された書籍に掲載されていることから、流域分割図に記載された情報を公開しない理由はない旨の主張をする(原告準備書面(1)第3の2・12ないし15ページ)。

#### 2 被告の反論

(1) まず、旧流域分割図と甲第8号証に掲載された図面とが異なる図面であることは、被告準備書面(2)第3(111及び112ページ)で述べたとおりである。



(2) これに対し、原告は、『旧流域分割図』（甲第4号証）には、構想中のダム位置が載っているものであり、これが公表ないし開示されている事実を指摘しているのである。この種の情報には、従来、秘匿性の高い情報とは扱われていなかった事実を主張しているのである。」（原告準備書面(1)第3の2(4)・13ページ）など主張する。

しかしながら、旧流域分割図に記載されているダム予定地は、「岩本ダム」（沼田ダムとも呼ばれる。）、「本庄ダム」、「山口ダム」及び「跡倉ダム」であるところ、「沼田ダム」については、遅くとも昭和41年頃までに、「本庄ダム」、「山口ダム」及び「跡倉ダム」についてはいずれも昭和43年までに、それぞれ、現地において測量、地質調査に着手したものである。現地で調査に着手したということは、既に構想段階にはなく、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となることである（岩本ダム（沼田ダム）について乙第14号証の3、山口ダム・跡倉ダムについて乙第29号証の1及び2、本庄ダムについて乙第29号証の3）。つまり、旧流域分割図に示された建設されていないダムの位置に関する情報は、遅くとも昭和43年以降は、既に公になつていた情報なのであり、昭和51年に発売された書籍から同様の情報を得ることができたとしても、そのことから旧流域分割図から明らかとなる構想段階のダムの予定地は秘匿する必要がないものとして取り扱われていたとはいえず、したがって、構想段階のダム予定地一般につき秘匿性の高い情報と扱われていなかったという原告の上記主張には理由がない。

## 第5 結論

以上のとおり、原告の主張はいずれも理由がなく、本件処分は適法であるから、原告の請求のうち本件処分の取消しを求める請求は棄却されるべきであり、また、本件義務付けの訴えは、行訴法37条の3第1項2号の訴訟要件を欠く

不適法な訴えであるから却下されるべきである。