

省エネルギー法に関する 温暖化情報の開示請求

渡辺 昇一 WATANABE Shoichi

弁護士／日本CSR普及協会・環境法専門委員会委員

環境情報が情報公開法の開示請求がされ、利益を害するとして不開示処分となり、開示請求者と行政機関との間で訴訟となる場合がある。いわゆる省エネルギー法に基づく定期報告書の開示に関して、温暖化に関連する情報として燃料等、電気使用量の開示を求めた事例に関して、最高裁判所は、私企業として当該情報の開示は利益を害するし、温暖化対策のために制定された温暖化対策推進法によると開示されない程度の情報をも開示することにもなってしまう等を理由に不開示が相当と判断した。

はじめに

事業者の環境に関する情報が外部に開示される場合の一つとして、行政機関に対して提供した情報が情報公開法の開示請求により開示されるか否か検討される場合がある。そして不開示となることがあるが、その後、開示請求者が訴訟を提起すれば、行政機関が被告となって訴訟が進行することになる。

いわゆる省エネルギー法に基づき事業者が行政機関に提出した定期報告書について、温暖化に関連する情報として燃料等、電気使用量の開示を求めた事例に関して、最高裁判所では、複数の下級審裁判所においては開示が相当と判断していた中で、不開示が相当と判断した。その理由は、私企業として当該情報の開示は利益を害するし、温暖化対策を目的とする温暖化対策推進法によっても開示されない程度の情報さえも開示することにもなってしまう等というものであった。その判断がなされる間、多くの事業者の当該情報は開示されるに至っている。今後も、このような方法による開示請求は考えられるところであるが、どのように考えていくのが相当か、検討を要するところである。

1. 企業(事業者)情報の開示の可能性

今日において、企業(事業者)の運営状況を公開することは、事業者自身が自ら開示することもあれば、投資情報等として別の組織が情報発信することもある。IR活動の一環として行われることも多く、社会において、事

業者の存在意義を広めていくことも積極的に行われている。その情報には、環境に関する情報もあり、積極的に情報発信することも多い。

とはいえ、例えば競業者に模倣されたくない、取引の交渉材料として利用されたくないといった情報となれば、事業者は自らの判断として情報を開示することを控えることとなる。しかし、そのような情報でも何らかの事情で事業者外に出てしまい、第三者が管理することとなった場合、事業者の判断・管理が及ばなくなり、その第三者から開示がなされてしまうおそれがある。第三者が公的機関で、法律・条例等で情報を報告する形で公的機関が把握することが強制されていることがあり、かかる局面で、公的機関経由で情報が開示されてしまうかも知れないという可能性が生ずる。環境に関する情報についても同様な局面を考えることができる。

2. 省エネ数値の取扱いについて

エネルギーの使用の合理化に関する法律(以下「省エネルギー法」という)によると、大規模にエネルギーを使用する事業者(第一種特定事業者)に対しては、事業者自身がエネルギー等の使用を把握し、分析等を行うことで省エネルギー化を図るために、工場単位の燃料等及び電気の使用量等の数値情報等を含む各種情報を記載した「定期報告書」を、経済産業大臣から権限の委任を受けた経済産業局長に提出することを義務づけている。この義務に違反をすると、罰金に処せられる。

省エネルギー法施行規則によると、定期報告書には、

石炭、原油、天然ガスといった燃料等の種類ごとに、工場ごとの使用量及び熱量換算値そして原油換算値が記載され、電気使用量も記載されることとなっている。

これらの数値から、事業者のエネルギー使用量を工場単位で把握することができる。石炭、原油、天然ガスの二酸化炭素の排出量の比は異なる(例えば石炭は天然ガスより二酸化炭素の排出量が多い)といわれているので、これらの使用量の状況を把握することにより、石炭から天然ガス、あるいは石油から天然ガスへの転換を図ることができれば、二酸化炭素の削減の可能性が生まれる。また電気使用量からも、二酸化炭素の排出状況が間接的に把握することができる。

そのような点について、関心をよせる団体が上記の情報を得ようとするためには、各事業者自身に対して情報の開示を要請するというところもあるが、ここで断られても、これらの情報を管理する公的機関に対して、請求を求めるといっても有力な手段の一つということになる。

この法律に関していえば、経済産業局長がその情報を管理しているから、団体としては、その情報を入手するために、当該局長に対して開示を求めることができるか否かを検討することになる。その根拠は、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)に求められる。その結果として局長に対して、上記の定期報告書の開示を請求することになる。

情報公開法では、行政文書は原則開示すべきとし、例外的に不開示すべき情報を限定列挙している。例えば、「公にすることにより、当該法人等または当該個人の権利に、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」(情報公開法5条2号イ)だと判断されれば、不開示の決定が出される(ただし、不開示となったとしても「人の生命、健康、生活また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」(情報公開法5条2号ただし書き)だと認められれば、やはり開示されることとなる)。

このように、情報開示の請求があった場合、例外的不開示情報と認められない限り開示されることがあるということになる。そして、それは原則的には当該事業者が判断することではなく、かかる情報を管理している行政機関の長が判断することになるのである。

3. 最高裁 平成23年10月14日判決

省エネルギー法(訴訟の対象となったのは平成17年改正前のもの)に定められている、エネルギー関連の情報について、事業者は定期報告をすることが強制されている。その情報についてNPOが公的機関に開示を求め、公的機関が拒否した結果、開示をを求める訴訟が提起された。最高裁判所は、複数の下級審裁判所が開示することを認めていたところ、開示は相当ではないと判断した。

「省エネデータ『不開示が正当』 最高裁判決『企業の利益害する』」(2011年10月14日付け読売新聞)、「事業者の燃料消費量「非公開」 最高裁判決NPO側が全面敗訴」(同日付け朝日新聞夕刊)と報道されたこの最高裁判決については、多くの裁判例が認めてきた開示を否定したものと、関係者の注目を集めたものとなった。

本事例においては、NPOが開示の請求を経済産業局長に対して行ったが、経済産業局長が一部の事業者について不開示決定を行い、それが訴訟となり、最高裁判所の判断を求めに至った。

以下この判決について、判決文や、当事者であるNPOが公開している文章(2011年11月作成「地球温暖化防止情報公開訴訟の成果と課題」)等に基づいて検討をしてみたい。

4. 最高裁判決に至る経緯

4.1 開示請求

2004年(平成16年)に環境NPOが産業局長に対して情報公開法に基づいて、多数の事業者にかかる2003年度(平成15年度)の定期報告書の開示を請求した。工場数は約5,000であった。局長は各事業者に意見書の提出を求めた。意見書において開示に反対しなかった事業者及びそもそも意見書を提出しなかった事業者に関しては開示を決定したが、開示に反対した事業者に関しては、情報公開法5条2号イ所定の不開示情報にあたるとして不開示の決定を行った。

このような開示請求をした結果、NPOが訴訟提起をする前に開示された事業者は約85%(4,280事業所)であり、訴訟提起後に追加開示処分が行われ、2011年11月時点では94%の事業者について開示され、一部業界について全体の6%の事業者については開示されていないと整理がされている。

4.2 事業者の関わり方

このような開示・不開示が決定される過程では、上記のように行政機関の長である経済産業局長の方は開示請求があった場合、各事業者に意見書を求める。これは、情報公開法13条に定めるものであり、意見書提出の機会を与えることで、事業者の権利利益を保護するためとともに開示の是非の判断の適正を期することを目的としている。

ここで、事業者もどうするか意見を述べる機会が与えられることにはなる。実際、開示を望まない意見述べた事業者に関しては、不開示の決定がなされた。ただ、確実に開示されないかといわれれば、その保証はない。最終的な判断者は、行政機関の長ということに

は違うからである。事業者は、直接の当事者ではなく、NPOと国との間の訴訟に進展していくこととなる。

4.3 不開示決定になった時点での事実上の影響

本件のように、開示をしてもらいたくないと意見を出した事業者は、行政の処分段階ではその意見が尊重された形になったとはいえる。

しかし、開示を望まない事業者もいれば、この段階で開示をしてもいいとの意見を持つ事業者もいることになり、その事業者の情報は開示されてしまう。上述のように、本件でも結果的に94%の開示率となった。その結果、開示した事業者と非開示のままの事業者という分類がなされてしまうこととなった。

その後、裁判所で開示・不開示が争われることになりはしたが、その前の段階で、自らは開示をしていない事業者だとの分類がなされてしまう可能性を考えておく必要がある。上記NPOは開示を許された情報を元に、どのような業界が二酸化炭素の削減に熱心であり、地球温暖化対策に熱心かどうかという分析を行い、公開をしている。そこには、不開示をしている事業者の名前も公開されている。そのような整理をされることで、反面的には、環境推進に対する取り組み方・積極性の程度に関してのイメージ付けが事実上なされてしまうということがあることになる。

4.4 訴訟の進展、争いのポイント

不開示決定に対して、開示請求をしたNPOはその処分について不服があるので、訴訟ということになった。ここでの訴訟の被告は誰であるかといえば、不開示処分をした者ということになるから、国ということになる。情報の開示に一番利害関係を有すると思われる事業者は、その訴訟には直接は関与しないということになる。自らの情報を外部に出したことによって、自ら管理を貫徹できるわけではないということになる。

東京、名古屋、大阪の地方裁判所において第1審の審理は行われ、その判決後、各高等裁判所に控訴審が係属した。そこで争いのポイントは、情報公開法の定めるところの、不開示とすべき例外にあたるかどうかということであった。

すなわち、前述の「公にすることにより、当該法人等または当該個人の権利に、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」に該当するの否か、本件の情報が開示されると、いかなる不利益が事業者にもたらされるかについて当事者間での争点となったのであった。

より具体的には、

- ① エネルギーコストや製造原価を推計したり、経年的な比較により各工場における省エネルギーの技術水準等を推測したりすることが可能となり、競業者が製品の価格戦略等において有利な情報を得ることができるおそれがあるか否か、
 - ② 各工場の製品を購入している需用者はエネルギーコストや製造原価を推計し、価格交渉において値下げ等を要求するおそれがあるか否か、
 - ③ 各工場に燃料等を供給している者が自らの供給量との比較をすることにより自らの納入比率を高い精度で知りうるための価格交渉等により有利な立場に立つおそれがあるか否か、
 - ④ 競業者等が本件数値情報から一定の有意な情報を引き出すことが可能であり、各工場の事業者は上記数値情報が開示されない場合と比べてより不利な立場に置かれる蓋然性があるか否か、
- といったことである。要するに、事業者が事業所等を運営していくうえで、製造原価等の情報等、競業者や取引の相手に知らせたくない情報を与えることになってしまふことになり、経営に悪影響を与えるということになるから不利益となり、かかる情報を開示することは相当ではない、ということになるのか否かということであった。その結果、法律に定める「競争上の地位・を害するおそれがあるもの」ということに該当して、開示は相当ではない、ということになるかどうかであった。

4.5 下級審の判断

上記各地方裁判所と東京・名古屋高等裁判所は、いずれもこの例外にあたるような情報ではないとした。いずれの裁判所もその主たる理由としては、推計をすることができたとしても、その精度は粗いものであって、不利益が事業者に生ずる可能性は少ないとするものであった。

例えば、最高裁判所がまとめるところの名古屋高裁の判断の枠組みは、次のとおりである。

- ① 本件の数値情報によれば、工場全体・製品あたりのエネルギーコストを推計しても、推計の過程を重ねることで精度が粗くなる。
- ② 製造原価の推計も製造業におけるエネルギーコストの製造原価に占める割合がそれほど大きくない。
- ③ これらからすれば、この情報があっても精度の度合いはわずかなものとどまる。
- ④ 競業者が入手しても、競業者がより低価格の製品の販売を展開するなどの競争上の不利益が各事業者に生ずる可能性は少ない。
- ⑤ エネルギー効率化技術に関する水準や進展状況を推知して、技術革新や投資状況等を推し量ることができるとしても、各事業者に不利益が生ずる

可能性は相当小さい。

- ⑥ 需要者が本件数値情報を入手した場合でも、価格交渉の際の値下げの要求などの不利益が各事業者を生ずる可能性は少ない。
- ⑦ 供給者がこの情報を入手した場合でも、各工場における燃料等の種類別の年間使用量を知ることができるが、現実には燃料等の調達に支障が生ずるかどうかは、本件各工場で用いられている燃料等の種別及び量、従来の調達に関する経緯そのほかの諸要因によって左右されるものと解されるから、一般的に燃料等の調達に関する不利益が各事業者を生ずる蓋然性があるとはいえない。
- ⑧ 以上からすれば、不利益が生ずる可能性は、本件各事業者の個別の事情を踏まえても、さほど大きくなく、抽象的な危惧感の域を出るものではない。したがって、情報公開法所定の不開示情報にあたるとはいえない。

以上のような判断のもと、高等裁判所段階では多くの裁判所が本件の情報は開示されるべきものと判断されていたことになる。なお、大阪高等裁判所だけは、不開示が相当との判断をした。ただ、この裁判所は、この不開示情報にあたるか否かは裁量事項であり、裁量を逸脱・濫用はしていないとして、不開示決定は相当だとしたものであった(裁量を逸脱・濫用したかどうかという判断枠組みのもとでは、よほどのことがないと裁量逸脱・濫用という判断はなされない)。

4.6 下級審裁判所の判断の評価

このように、下級審の段階では、本件情報の開示は認められることとなる。しかし、ここで対象となっている数値情報は、果たして安易に公開されるべき事柄であるだろうか。

高等裁判所においても、大要、「事業者が1年間に製品の製造に要した燃料等や電気のコスト等については、・・・次のように推計することができる。

エネルギーコストのうち、工場全体のエネルギーコストについては、上記情報に公表資料等から推測される燃料等や電気の単価を乗ずる方法により推計することができる。また、製品あたりのエネルギーコストについては、工場においては複数の製品を製造しているのが通例であるから、各工場における主力製品等を代表製品として設定し、代表製品あたりのエネルギーコストを推計した上で、当該製品と当該代表製品とを対比した上で推計することができる。そして製造原価については、エネルギーコスト、エネルギーコスト以外の原材料費、労務費及びそのほかの経費(機会設備等の原価償却費等)の合計であると整理することができ、エネルギーコスト以外の費用は公表資料等から推計した数値を各工場に割り付け、

さらに各製品に割り付けるなどの方法により推計することができる。」

と事実関係を整理している。したがって、推計の方法はある、ただし、その推計が粗いから、あまり参考にはならないとしているのであった。

しかし、厳しい競争をしている事業者において、ライバル事業者のコストの推計をすることは非常に重要なことであり、情報の粗さについては粗いなりに、参考になりうる情報として利用はできる。元の情報さえあれば競業者にとっては十分ということもあるのではなかろうか。事業者が当事者となっていれば、それこそ、このような点に関して、具体的な主張を熱心に行ったのではないかと思われる。

さらに、高等裁判所は、「国会審議において、年間のエネルギー使用量、生産数量、具体的な設備の導入、投資の計画等の事項は、通常、事業者の経営上の秘密に属するから一般に公開することはなじまず、仮にこれらの情報を公開することとすれば、事業者から国が入手できる情報が限定されかねない旨の資源エネルギー庁・新エネルギー部長の答弁がなされている」との整理もしているところであり、安易な情報開示は、事業者と国との間の信頼関係にも影響を与えかねない危険性も含んでいるところである。

4.7 最高裁判所の判断

上記のように、多くの地方裁判所、高等裁判所は、本件情報の開示については、積極的な姿勢を示していた。しかも否定したのは、高裁段階で大阪高裁一つだけであった。その中で、最高裁判所は判断を翻したことになる。

最高裁の判断は大要次のようなものであった。

- ① この数値情報は、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し、製造業者として事業活動に係る技術上または営業上の事項等と密接に関係する。
- ② 「温暖化対策推進法」によって定められている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、今回の数値情報よりも抽象度の高い事業者単位のエネルギー起源の二酸化炭素の温室効果ガス算定排出量についてさえ、開示の制限が定められている。
- ③ 工場単位の情報だから個別性が高く、基礎データでもあり、各工場の省エネルギーの技術の実績としての性質も有する。毎年出される報告書からは、総合的に分析すれば、より精度の高い推計を行うことが可能となる。
- ④ その結果、競業者にとっても、自らの設備が技術の改善計画等に用いることが可能になるし、需

用者、供給者にとっても、価格交渉等において、交渉材料に用いることが可能となる。

- ⑤ とはいえ、事業者は一般の私企業であるが、報告書により報告する際、事項細目が定められているから、将来の開示の可能性に備えて、表現に配慮するなどの余地がないし、罰則で強制されているから、事業者の方で、不利な状況に置かれることを回避することができない。

以上からすれば、情報公開法の例外規定に定めるところの「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。精度の程度等は、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。

以上のような判断の下、本件の数値情報は不開示とすることについて理由があるとしたものである(なお、不開示の理由があってもさらに、開示をしない場合(情報公開法5条2号ただし書き)があり得るが、それは、「人の生命、健康、生活または財産を保護するために公にすることが必要である」とは認められないとして、結局不開示が相当だと判断したのであった。なお、大阪高裁の不開示の判断については、結論は維持したが、高裁は裁量事項であって裁量の濫用等はないと判断したわけであるが、そもそも裁量事項ではなく、客観的に判断されるべきものであると判断した上で、上記のような理由から不開示の結論を維持した)。

4.8 最高裁判決の位置づけ

最高裁判所はこうして一つの結論を出した。今まで

整理をしてきた経緯からすれば、最高裁判所は地方裁判所、高等裁判所が積み上げてきた判断を一挙に覆したものだといえるだろう。特に国との間で一方当事者の立場にあったNPOからすれば、非常に意外なものと感じたのではなかろうか。

ただ、私企業の立場からすれば、営利追求のために日々たゆまぬ努力をしている中で、このような形で、事業者内部に留保しておきたい情報を安易に開示されてしまうというのは、まったく予定をしていることではないだろう。そこで、そのようなこと安易に認めてしまえば、そのような制度に協力しようという事業者もなくなってしまうことにもなる。

最高裁判所は温暖化防止の目的を達成するための法律として温暖化対策推進法を引用した。その法律においても、今回のような具体的な情報を開示することは求められてはいない。とすると、たまたま行政機関が保有する情報だからといって、情報公開法があるから、その制度に基づいて開示を求めるということにも、何らかの制限が認められてしかるべきであろう。

5. 整理

こうして司法において一つの結論が出されるに至った。そのことによって、環境に関する情報収集活動は今後どのようなようになるであろうか。

- ① まずNPOや地域住民が開示を請求することが増えている中で、法律・条例に基づいて、行政に提出していた書類が公開されることも実際増えてき

表1 / 省エネ数値情報に関する裁判所の判断

	省エネ数値情報による、エネルギーコスト・製造原価推計の精密の度合い	競業者が入手したときの競争上の不利益の有無 技術革新・投資状況を推計することによる不利益の有無	需要者が入手したときの価格交渉での値下げ要求による不利益の有無	供給者が入手したときの燃料調達への影響	事業者は不利益を回避する方法はあるか
高裁の判断	精度粗い (推計を重ねるし、エネルギーコストの製造原価に占める割合は大きくない)	不利益になる可能性は小	不利益の可能性は小	支障の可能性は小	(コメント無し)
最高裁の判断	高精度の推計可能 (各工場の情報であり個別性が高い。内容も法令事項・細目について個々・無加工の基礎データ、各工場工場の省エネルギーの技術の実績の性格、前年度比の数値も記載→総合的に分析することで、省エネルギーの技術水準・経年的推移等についてより精度の高い推計が可能)	不利益になる (自分の同種数値と比較検討して、更に精度高まる。自分の設備・技術の改善計画に利用可能になる。)	不利益になる (各工場のエネルギーコストの減少度合いを把握できるので、価格交渉の客観的裏付け情報の材料となる。)	燃料価格交渉の材料になる (各工場の燃料に使用量と自分が供給している量を比較して、その工場全体の燃料全使用量に占める割合を正確に把握できる。)	回避困難 (法令で報告事項・細目定まる。罰則で強制)

たことであるし、その趨勢は益々高まると思われる。

- ② また情報公開法のような規律は、条例にも存する。そこで、今回の最高裁判決と同様な判断となっているかといえば、そうとは必ずしもいえない状況である。例えば東京都の公文書の開示等に関する条例に基づき、有機塩素系農薬が検出された健康茶の調査状況が記録された検査成績書のうち農薬が検出された商品名を明らかにする時効が記録された部分については、開示が認められている(東京地方裁判所平成6年11月15日判決)。ここでは、情報公開法に規定されていたような、事業者の「競争上または事業運営上の地位その他社会的な地位が損なわれると認められるもの」に該当するか否かが検討され、該当しないとされた結果開示が認められたものである。

今回の最高裁判決はあくまでも個別具体的な事案に基づくものである。省エネルギー法に基づく定期報告書内に記載される数値情報に関する判断であり、情報公開法という法律に関する判断である。

このように、法律か情報か、対象情報が何かによって、開示の適否も異なってくることになる。

- ③ また、裁判所が最終的に判断するまでに(本件では2004年に開示請求をした事案であり、最高裁判所では2011年に判断がなされた)、多くの事業者は開示をしてもいいという判断をしていったところであった。果たして、経営判断上でどこまで、不開示の立場を維持できるのかということも、検討をする段階を迎えているともいえる。
- ④ 他方で、今回の最高裁判所の判断からすれば、行政に提出したからといって、その情報を持っている事業者が、開示に積極的に動くべきかは検討を要する。特に温暖化推進法という別の法律との比較で、今回のような数値情報を出すまでのことではないという最高裁判所の思考方法を、多くの事業者は参考にするべきということになる。最高裁判所の判断は重大なものであり、ないがしろにしていいというものではないはずである。そうすると、今まで開示することにためらいがなかった事業者も、開示をしてよいか否か検討を要するものと判断するところが出てくることになる。
- ⑤ 事業者としては、かかる状況を整理把握して決断していく必要がある。本件でいえば、NPOからの開示請求を行政機関が受けて、行政機関から意見書の提出を求められたとき、どのように意見を述べるかを検討する必要がある。本件のような温暖化対策に資するかどうかという点を事業者としてどのように考えるのか、ということと、経営上開示したくない情報を出すことで今まで積み上げてきた技術等の蓄積を容易に流失させてしまっていないか、

バランスを考慮して、意見書の内容を検討することになる。

さらに今回のような、法律で報告を強制されている、かつ類型的な内容の情報の開示を求められるというとき、各事業者独自の判断のみで、副作用なく開示をしないという自らの意思をどこまで貫徹できるかということも、検討すべきと思われる。行政に対して提出を強制されるような情報については、不開示のままにしていることによってもたらされる利益の保護もさることながら、開示をしていくことで事業者によりプラスになるような形にすることができるかを検討してみたり、自主的に環境報告書を作成しているような場合、開示できる部分とできない部分を早々に整理して、開示リスクを検討しておくことも考慮要素の一つと考えられる。