

《判例研究》

# 一般廃棄物多量排出事業所リストと法人情報該当性

大阪地判 平成一五年八月八日

平成一四年(行ウ)第一三四号<sup>①</sup>

認容・確定

小林 直 樹

## 【事実の概要】

守口市住民である原告が、守口市情報公開条例(以下「本件条例」<sup>②</sup>)に基づき、被告守口市市長に対して平成二年度および平成一三年度の一般廃棄物多量排出事業所リスト(以下「本件各文書」)の開示請求をしたところ、「事業所名」および「所在地」が本件条例六条三号の法人等事業情報に該当することを理由に非開示決定が下されたことから、その取消しを求めた。

なお、本件各文書は、一般廃棄物の収集運搬業の許可申請業者が守口市に許可申請書を提出した際に添付した作業対象者名簿を基にし、同市のごみ減量推進課が作成した一日当たり100キログラム以上の一般廃棄物を排出する事業所のリストであり、そこには、「事業系一般廃棄物排出量」との見出しの下、許可申請業者の得意先である

「事業所名」および「所在地」、「排出量」、「収集運搬業者」が記載されていた。

## 【争点】

本件事案の争点は次の三点である。

一、本件各公文書中の「事業所名」および「所在地」の開示により、一般廃棄物の収集運搬業の許可申請業者が、他の同種の競合業者との関係で、公正な競争の条件を侵害されるか。

二、「事業所名」および「所在地」の開示により、個々の当該事業所のゴミ減量、リサイクル活動の努力にもかかわらず、多量排出事業所というだけで当該事業者が環境問題に取り組んでいないか関心を寄せないかの印象を社会に与え、事業所の社会的評価の低下をもたらすか。

三、事業所が許可申請手続等に関与しえない状況下において、「事業所名」および「所在地」が開示された場合、一般廃棄物運搬処理業の許可申請業者と事業所との信頼関係が失われるか。

## 【判旨】

### 1 本件条例六条三号「当該事業に関する情報」の該当性

「本件各文書は、一日当たり100キログラム以上の一般廃棄物を排出している事業所の事業所名と排出量、当該事業所と契約をしている収集運搬業者名が記載されていることに照らせば、収集運搬業者の事業に関する情報が記載されているものと解するのが相当」であり、本件条例六条三号に定める法人等の「当該事業に関する情報」にある。

「守口市情報公開制度手引書」によると、本件条例六条三号に定める非開示情報に該当すると言うためには、「『保護されるべき利益が実質的に保護に値するものかどうか』『予想される「おそれ」や「支障」には、高い蓋然性、客観性、具体性があるか』『非公開とすること起因する弊害はないか』『非公開とする必要性と、公開することの公益性との比較衡量により、いずれの重要度が高いと判断されるか』といった諸点について慎重に検討する必要がある旨の答申趣旨が記載されている」。

このことから、「〔本件条例六条三号〕に当たるというには、公開することにより現実に不利益を与える蓋然性ないし危険性が具体的に認められることを必要として、これを理由に非公開とするためには相当強い蓋然性の根拠を要するものと解するのが相当である」。

## 2 争点一について

「被告は、事業所名及び所在地を公開すると、一般廃棄物収集運搬業者の許可申請者間の公正な競争の条件が侵害される旨を主張する」。

「事業所の規模や大まかな事業内容を知ることができれば、一般廃棄物の量を一定程度（…）排出する可能性があるか否かをうかがえる」。許可申請業者は守口市内で営業を行っているものであるから、「自己の営業区域である守口市では、公開された資料や建物の外観等により把握できる各事業所の規模や大まかな事業内容から、一般廃棄物を一定程度以上排出する可能性のある事業所を概ね把握し、公正かつ自由な競争を行っているものと推認される」。非開示部分が公開されることにより、「許可申請業者が、特定の事業所の一般廃棄物排出量が一日当たり100キログラム以上であることを知ったとしても、そのことにより当該事業所との契約獲得を巡る不公正な競争が新たに

発生する蓋然性ないし危険性が存するものと一概にいうことはできないし、そのような蓋然性ないし危険性が具体的に存するものと認めるに足りる証拠もない」。

### 3 争点二について

「被告は、事業所名及び所在地が公開されることによって、当該事業所の社会的評価の低下をもたらす旨種々主張する」。

「一般廃棄物を多量に排出するか否かは、当該事業所の規模や業種によるところが大きいものと考えられるから、多量排出事業所の事業所名及び所在地が公開されることによって、直ちに当該事業所が環境問題に取り組んでいないとか、関心を寄せていないとの批判を受けたり、いわれのない風評を流されたりし、あるいは、消費者による不買運動等が起こされる蓋然性ないし危険性が存するものとはいえない。また、これら蓋然性ないし危険性が具体的に存すると認めるに足る証拠もない」。

結局、被告の主張は：おそれが抽象的には存することをいうに過ぎない」。

### 4 争点三について

「被告は、事業所にとっては許可申請手続等について関与しえない状況下で、多量排出業者として事業所名を公開することは、一般廃棄物運搬処理業の許可申請業者と事業所との信頼関係を失わせることになる旨を主張する」。

「一般廃棄物を多量に排出するか否かは、当該事業所の規模や業種によるところが大きいものと考えられることに照らせば、本件各文書中、事業所名及びその所在地を公開することが、直ちに上記許可申請業者と当該事業所と

の信頼関係を失わせるものとはいえないし、その蓋然性ないし危険性が具体的に存するものと認めるに足る証拠もない」。

### 【考察】

#### はじめに ― 問題の所在

一九八〇年代以降、産業廃棄物の不法な投棄や処理による環境汚染および健康被害が社会問題化したことから、産業廃棄物とその処理場に対する市民の関心が高まり、行政はその対応に追われてきた。しかしながら、今日では家庭や事業所などから排出される一般廃棄物<sup>(3)</sup>やその処分場に対しても衆目が集っている。というのも、産業廃棄物と同様に、一般廃棄物も環境や健康被害の原因として指摘されるようになったからであり、例として、一般廃棄物処分場が水源近くに設置された場合に水源の汚染が起りうることや、一般廃棄物の焼却施設の設置により人体に有害なダイオキシンによる大気汚染が起りうることをあげることができよう<sup>(4)</sup>。このような事情を背景に、住民は産業廃棄物のほか、一般廃棄物に関連する情報の公開を求めることが少なくない。

本件事案は、一般廃棄物に係る情報公開訴訟であるが、争点となったのは、前示の通り守口市のごみ減量推進課が作成した一日当たり100キログラム以上の一般廃棄物を排出する事業者リストに記載された「事業所名」およびその「所在地」の開示であった。本件事案では、係争情報である「事業所名」および「所在地」が開示された場合に、一般廃棄物の収集運搬業の許可申請業者の公正な競争の条件が害されるか、一般廃棄物を多量に排出することが明らかとなり当該事業所に対する風説により社会的評価が低下するか、これらの情報を開示することで、一般廃棄物運搬処理業の許可申請業者と事業所との信頼関係が損なわれるかが問題となる。すなわち、本件係争情報が、

本件条例六条三号所定の「公開することにより当該法人等の正当な事業活動に著しい不利益を与える」と認められるもの」であるか否かであり、また、とりわけ一般廃棄物に係る法人情報の開示につき「著しい不利益を与える」に関する解釈基準が問題となる。

なお、本件と類似の事案としては、産業廃棄物処理施設の届出や産業廃棄物処理業の許可申請書等の開示が争われた事案における一九九七年津地裁判（一九九七「平九」・六・一九）がある。<sup>⑤</sup> 同判決では、施設設置の届出や産業廃棄物処理業の許可申請のための申請書等について、社会的公益性から開示を命ずるものとなっているが、本件事案は一般廃棄物にかかる情報公開訴訟である点で注目される。

# 1 本件条例六条三号について

本件判決において示された本件条例六条三号の「公開することにより当該法人等の正当な事業活動に著しい不利益を与える」に関する解釈は、次の二つの先例を踏襲するものと思われる。

一つは、大阪府水道部懇談会議費情報公開請求事件最高裁判決（最三小判一九九四「平六」・二・八）<sup>⑥</sup>である。同判決は、法人等の情報の開示に関連して大阪府水道部が懇談会の内容・相手方を開示することにより大阪府情報公開条例八条一号の「正当な利益を害する」に該当するか否かを判断し、具体的にどのような支障が生ずるのかを被告側が立証する必要性があるとして原判決を支持して非開示を認めなかった判例である。もう一つは、本件と類似の事案である産業廃棄物処分場に係る情報公開訴訟における前掲津地裁判決である。<sup>⑦</sup> 同判決は、「情報が開示された場合、事業者の競争上の地位等保護されるべき利益に対し抽象的な不利益のおそれがあるだけでは足りず、客観的かつ具体的な侵害の危険が認められることが必要である」とした裁判例である。これらの二つの先例では、開

示によって法人に生ずる不利益発生について、客観的な具体的危険性という解釈基準が用いられていると考えられる。

本件判決も先例と同様に、本件係争情報の適用除外の法人情報（本件条例六条三号）該当性の判断において、「公開することにより現実には不利益を与える蓋然性ないし危険性が具体的に認められることを必要として、これを理由に非開示とするためには相当強い蓋然性の根拠を要するものと解するのが相当」として、不利益発生の「蓋然性」ないし「危険性」については、具体的な立証が必要であると説いている。本件条例と先例における条例の法人情報に関する規定の文言に違いはあるものの、「著しい不利益」の解釈をみる限り、本件判決は先例を踏襲し、その延長上にあるといえよう。

しかしながら、本件判決は、本件条例六条三号「著しい不利益」の解釈に際して「守口市情報公開制度手引書」を参照しつつ、「公開することにより現実には不利益を与える蓋然性ないし危険性が具体的に認められることを必要」としたうえで、さらに「非公開とするためには相当強い蓋然性の根拠を要する」と論ずる。このように「相当強い蓋然性」の立証を被告に求めた本件判決は、先例の客観的な具体的危険性という解釈基準に比べてより厳格な基準を採用し、本件係争情報の非開示を認めなかったと考えられる。

## 2 争点一について

守口市が示した争点一の非開示理由は、本件係争情報である「事業所名」及び「所在地」が公開されると、一般廃棄物収集運搬業者の許可申請者間の公正な競争の条件が侵害される、というものであった。この点の検討にあたり、本件判決は次のように論じている。すなわち、「事業所の規模や大まかな事業内容を知ることが出来れば、一

般廃棄物の量を一定程度：排出する可能性があるか否かをうかがえる」のであり、また、「公開された資料や建物の外観等により把握できる各事業所の規模や大まかな事業内容から、一般廃棄物を一定程度以上排出する可能性のある事業所を概ね把握し、公正かつ自由な競争を行っているものと推認される」と指摘し、前述の本件条例六条三号の「著しい不利益」の厳格な解釈基準を踏まえて、「特定の事業所の一般廃棄物排出量が一日当たり100キログラム以上であることを知ったとしても、そのことにより当該事業所との契約獲得を巡る不公正な競争が新たに発生する蓋然性ないし危険性が存するものと一概にいうことはできない」とする。

このほか、原告の主張において示されたが、守口市における許可業者七社は衛生組合を組織し、相互利益を守り安定経営確保のための組合であると推測され、同組合の組合員業者間では事業内容は相互に相当程度既知の事実となっているから、本件各公文書が公開されたとしても、同種競争業者との関係で公正な競争の条件が侵害されることはなかったということもあった。<sup>8)</sup>

これらの点を考慮すると、本件判決が論ずるように、本件係争情報とそれに関連する一般廃棄物排出量といった実質的には公知となっている情報については、それらを開示したとしても「著しい不利益」が生ずる客観的な具体的危険性の「相当の強い蓋然性」は見出せないといえよう。

### 3 争点二について

守口市が示した争点二に関する非開示理由は、本件係争情報である「事業所名」及び「所在地」の公開によって、当該事業所が環境問題に取り組んでいないとか、関心を寄せていないとの批判を受け、いわれのない風評を流され当該事業所の社会的評価が低下し、消費者による不買運動等が生ずるというものであった。



しかしながら、本件判決は、公開による社会的評価の低下について「一般廃棄物を多量に排出するか否かは、当該事業所の規模や業種によるところが大きいものと考えられる」と指摘したうえで、本件条例六条三号の解釈基準を踏まえて、消費者による不買運動等の蓋然性ないし危険性が具体的に存するとは言えないとの判断を行い、ここでも守口市の主張が抽象的な危険性であると指摘する。

確かに、本件各公文書に掲載されている事業所については、住民が実際に事務所の規模や業種を視認することで、一日当たり100キログラムを超過して一般廃棄物を出さざるをえないことを認識できるのであるから、本件係争情報の開示は事業所の社会的評価の低下に必ずしも直結しないと考えられる。本件判決が論ずるように、守口市の主張は抽象的であるといえよう。<sup>9)</sup>

なお、争点二については、農薬が検出された商品名に関する記録の開示が事業者の競争上の地位を損なうことを理由として非開示決定がなされたことにつき、その取消しが求められた事案が参考になろう。当該事案において、東京地判（一九九四「平六」・一一・一五）<sup>10)</sup>は、情報の開示によって法人の競争上の地位が具体的に侵害される場合について、「客観的に明白な場合」であることと、「当該情報の内容・性質を始めて、法人等の事業内容、当該情報が事業活動においてどのような意味を有しているか等の諸般の事情を総合考慮して判断すべき」と示している。これを踏まえて、同判決は、商品の販売は事業者が情報を積極的に開示することで成立すること、流通している商品情報を秘匿する事業者の合理的理由はないこと、市場で販売、流通している商品の品質・性状について消費者が調査分析を行うことが可能であること、公開により消費者が他の事業者の商品の品質・性状を比較して、事業者の商品の販売力や収益に不利益が生じても当該商品に由来するものであることを理由として不開示決定を取消している。

前掲東京地判は、事業者の商品情報の性質のほか当該情報が具体的状況においていかなる意味をもつものかを考慮して不買運動の蓋然性について判断するが、本件判決も、一般廃棄物排出量については、事業所の規模と業種によるところが大きく、また市民が確認できる情報であること、本件係争情報の開示により風説や事業所の社会的評価の低下の蓋然性は認められないことを指摘し、係争情報の性質や当該情報が事業者の具体的状況においていかなる意味をもつものかを考慮した判断がなされていると考えられる。この点で、争点二の判断は前掲東京地判の延長上にあるといえよう。

#### 4 争点三について

守口市が示した争点三の非開示理由は、「事業所にとっては許可申請手続等について関与しない状況下で、多量排出業者として事業所名を公開することは、一般廃棄物運搬処理業の許可申請業者と事業者との信頼関係を失わせることになる」というものであった。これに対して本件判決は、「信頼関係を失わせる」か否かの判断に際して、まず「一般廃棄物を多量に排出するか否かは、当該事業所の規模や業種によるところが大きい」と指摘する。この指摘については、争点二で考察したように、住民が実際に事務所の規模や業種を見ることが、多量の一般廃棄物を出さざるをえない事業であるか否かを認識できるのであるから、たとえ本件係争情報を開示するとしても、それにより風説により社会的評価が低下するとは認められないということになろう。

したがって、かかる指摘を踏まえて、本件判決は、本件条例六条三号の解釈基準により、「事業所名及びその所在地を公開することが、直ちに：許可申請業者と当該事業所との信頼関係を失わせるものとはいえない」との結論に至るが、かかる判断をみるかぎりでは、守口市の非開示理由は抽象的なおそれを述べるに過ぎないといえよう。

## おわりに

本件判決では主に三つの争点で判断がなされているが、これら各争点の判断で特徴的なのは、前示のとおり本件条例六条三号の「公開することにより当該法人等の正当な事業活動に著しい不利益を与える」か否かの判断において、客観的な具体的危険性に加えて「相当強い蓋然性」の立証を被告に求める厳格な解釈基準が示されている点である。<sup>13</sup>

しかしながら、本件判決では、かかる解釈基準が用いられた理由が不明確である。すなわち、一般廃棄物の収集運搬業および一般廃棄物を多量に排出する事業所に係る法人情報の社会的公益性や、当該法人情報の公開によって得られる利益と失われる利益の衡量により、前者が上回るとの判断が判決中に明示されることはなく、「非公開とする必要性和、公開とすることの公益性との比較衡量により、いずれの重要度が高いと判断されるか」といった諸点について、慎重に検討する必要がある旨の答申趣旨が記載される」と守口市作成の手引書を引用するに留まる。しかしながら、同種の事案の前掲津地判においては、「産業廃棄物処理事業の運営態様如何が周辺住民等の健康その他の生活上の利益に直接影響を及ぼす危険性があることは軽視することができず、産業廃棄物処理行の対象となる廃棄物の種類・量や処理方法等運営に関する情報は出来るかぎり開示することが要請されている」と指摘がなされている。これにより、廃棄物処理業の社会的な特質および情報の公益性が説明されており、開示を命ずる際に説得力をもつといえる。

一般廃棄物は、産業廃棄物に比べて生命と健康に及ぼす危険性が低いというのではなく、むしろ環境ホルモンやダイオキシンによる生態系への影響のみならず人体への健康被害の問題との関連も認められている。このような事情から、近年では、一般廃棄物の処理をめぐり、家庭や事業所から排出された一般廃棄物の有料化や処分料の値上

といった行政による廃棄物削減の取組みによる環境保護政策のほか、ゴミ分別方法の見直し、プラスチックや生ごみの資源化、あるいはリサイクルによって循環型社会を目指すなど、市民と行政による環境保護の取り組みが実施されている。かかる動きのなかで、本件判決が係争情報の開示を認めた意義は大きい。が、ただ、産業廃棄物に係る情報公開訴訟より厳しい解釈基準を適用する理由が本件判決に欠けているため、結論に物足りなさを感じざるを得ない。

(1) 判例評釈として、佐伯彰洋「一般廃棄物多量排出事務所リスト情報公開事件」判例自治二六一号四三・四五頁がある。

(2) 守口市公文書公開条例（平成十一年三月二十四日制定／平成十一年守口市条例第三号）

# （基本原則）

## 第二条

次に掲げる基本原則は、この条例の解釈、運用における指針とする。

(一) 市の保有する情報は、本市のためのみならず、市民のための財産であるという認識に立って、すべての情報は原則的に公開であり、非公開は、必要最小限にとどめるものとする。

(二) ないし (三) 省略

（公開しないことができる公文書）

## 第六条

実施機関は、次の各号の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、当該公文書の公開をしないことができる。

(一) ないし (二) 省略

(三) 国及び地方公共団体を除く法人その他の団体又は事業を営む個人（以下「法人等」という。）の当該事業に関する情

報であって、公開することにより当該法人等の正当な事業活動に著しい不利益を与えると認められるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 人の生命又は身体を害すると認められる情報  
 イ 人の財産等に著しい危険を及ぼすおそれのある情報

- (3) 廃棄物処理法によると、「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによって汚染された物を除く。）」（同法二条一項）とされ、さらに一般廃棄物と産業廃棄物に分類されるとする。同条四項では、産業廃棄物について規定し、「事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物」が該当する。同条二項において、それ以外の廃棄物が一般廃棄物とされ、具体的には一般家庭の日常生活に伴って生じた廃棄物を指すとされる。

- (4) 例えば、朝日新聞二〇〇八年九月一日付「岐阜県版」では、水源汚染の懸念のから木曽川沿いの一般廃棄物処分場の建設に対する周辺住民の反対集会が開かれたとあり、また、朝日新聞二〇〇九年九月一〇日付「三重県版」では、いなべ市藤原町鼎の市藤原一般廃棄物最終処分場の地下水から基準値の三・五倍のダイオキシン類が検出されたとある。

- (5) 判例集未登載。判例評釈として、例えば、三宅弘「産業廃棄物施設の情報公開」法時七三巻二号五二・五三頁、曾和俊文「産業廃棄物処理行政と情報公開」ジュリNo.一一二〇・五九一六五頁を参照。

- (6) 民集四八巻二号二五五頁、判時一九九四号五六頁、判タ九三三三九〇頁。

- (7) 前掲注(5)。なお、三重県情報公開条例八条二号は、「法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、開示することにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」については開示しないことができると定め、「明らかに」あるいは「著しく」という文言は使用されていない。しかしながら、解釈に際して「客観的かつ具体的な侵害の危険が認められることが必要」と解して、適用除外の法人情報の該当性を厳格に解している。

- (8) 判例自治二五一号五三頁以下の匿名解説。

- (9) 比較的規模の小さい事務所も多量の一般廃棄物を排出する場合も考えられ、そのような場合には多量排出者リストが公

開されると当該事業者の社会的評価が低下する可能性は否定できない、との指摘もある。佐伯＝黒坂・前掲注（1）四四頁を参照。

（10） 判時一五一〇号二七頁。

（11） 木村琢磨「都の商品検査により農産物が顕出された商品情報についての非公開決定が取り消された事例」ジュリNo一〇六七・一二二頁。

（12） なお、本件判決では他に本件各公文書が、守口市独自の事実調査に基づくものではなく、一般廃棄物の収集運搬業の許可申請業者が守口市に許可申請書を提出した際に添付した作業対象者名簿を基にしたものであることから、正確性を担保できないという理由からの不開示の是非が争われた。しかし、この点については本件判決が示すとおり、守口市のごみ減量推進課が作成し保有しているものであるから、正確性が担保されないという理由には合理性を見出せないといえよう。

（13） 本件判決で示された厳格な解釈基準に至らないが、例えば、一九九四年東京地判（前掲注（10））が示した、情報の開示によって法人の競争上の地位が具体的に侵害されるか否かの判断基準である「客観的に明白」の基準については、知事交際費のような、主権者としての国民が主権者としての権利を行使するために必要な情報を開示するかどうかの判断に際して意味ある基準であり、官公庁がその権限に基づいて収集した事業者に関する情報の開示の適否については、開示によって実現される公益と事業者が不利益を蒙るか不利益との比較衡量を適用するとの主張もある。平松毅「農産物が検出された商品名を明らかにする記録は、情報公開条例の適用除外である事業者の競争上の地位等が損なわれると認められるものに該当しないとされた事例」判例評論四三六（判時一五二四）一八七・一九〇頁を参照。