

イギリスにおける環境情報開示と 2004年環境情報規則

林 晃 大

はじめに

第1章 環境情報開示に関するイギリスの動向

第1節 90/313/EEC 指令及び1992年環境情報規則

第2節 オーフス条約及び 2003/4/EC 指令

第3節 2000年情報公開法

第2章 2004年環境情報規則(1)：情報開示システム

第1節 公的機関の義務

第2節 「環境情報」の定義

第3節 「公的機関」の定義

第4節 その他の規定

第5節 救済手段

第3章 2004年環境情報規則(2)：開示・不開示の判断基準

第1節 公益判断

第2節 「個人データ」を含む情報の不開示

第3節 情報あるいは開示請求の性質を根拠にした不開示

第4節 一定の要素に対して「悪影響を与える」場合の不開示

第5節 その他の規定

第4章 市民による開示請求に基づく環境情報開示の意義

第1節 2004年環境情報規則の特徴

第2節 わが国との比較

おわりに

はじめに

近年、国際社会において、環境保護を目的とした市民参加の重要性が主張されており、これを具体化したものとして、1998年6月25日には「環境

に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約」(以下、オーフス条約)⁽¹⁾が国連欧州経済委員会(United Nations Economic Commission for Europe, UNECE)において採択された。

オーフス条約は、その前文で、「何人も、健康と福祉にとって十分な環境において生きる権利を有し、現世代及び将来世代の利益のために環境を保護し、改善する義務を負う」ことを明言しており、その1条において、「①環境に関する情報へのアクセス権」、「②環境政策決定への市民の参加権」、「③環境問題に関する司法へのアクセス権」という3つの権利を、あらゆる人に保障することを目的とする旨を定めている。さらに同条約は、締結国がそれぞれの国内において、これら3つの権利を促進するための制度を構築するよう要求しているのである。

オーフス条約の提言する3つの権利の中でも、特に「環境に関する情報へのアクセス権」に関しては、従前から、同条約策定の基礎となった「環

(1) UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice, Aarhus, 1998. オーフス条約については先行研究が多数存在するため、本稿では概略的な紹介にとどめたい。なお、先行研究としては以下のものが挙げられる。高村ゆかり「環境情報へのアクセス、環境に関する政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約」環境研究135号(2004年)79頁以下、同「情報公開と市民参加による欧州の環境保護—環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約(オーフス条約)とその発展—」静岡大学法政研究8巻1号(2003年)178頁以下、同「オーフス条約にみる欧州の情報公開と市民参加」環境情報科学32巻2号(2003年)30頁以下、大久保規子「オーフス条約とEU環境法—ドイツ2005年法案を中心として—」環境と公害35巻3号(2006年)31頁以下、同「環境法の新潮流」オーフス条約からみた日本法の課題」環境管理42巻7号(2006年)675頁以下、後藤隆「環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスの確保の必要性とそれらを前提とした合意形成手法の日本への導入の可能性について—オーフス条約の市民参加規定を中心に—」とうきょうの自治53号(2004年)5頁以下等。

境と開発に関するリオ宣言」の第10原則が、「環境問題は、それぞれの場において、関心のあるあらゆる市民が参加することにより、最も適切に扱われる。国内レベルにおいては、各個人が公的機関の保有する環境に関する情報へアクセスできるべきであり、……加盟国は情報を広く利用可能とすることによって市民の参加を促進するべきである」と謳っていた。このことから、特に公的機関の保有する環境情報へのアクセスが、市民参加の基礎となるという点で極めて重要であると考えられる。

「環境に関する情報へのアクセス権」に関するオース条約の規定を見ると、4条1項が、「各締結国は、国内法の枠組みにおいて、……公的機関が、環境情報の開示請求に応じて、市民が当該情報を入手することができるよう確保しなければならない」⁽²⁾と示していることから、同条約は、公的機関の保有する環境情報の公開について、市民が開示請求を行い、それを受けた公的機関が情報を公開するという「情報開示」制度の構築を重視していると言える。

これに加えて、オース条約は、「各締約国は、国内法の枠組みにおいて、公的機関が環境情報を市民に利用可能とする手段の透明性の向上、および環境情報への効果的なアクセスを確保しなければならない」⁽³⁾と規定し、その手段として、「公に入手可能なリスト、登録簿またはファイル」⁽⁴⁾を確立し、「リスト、登録簿またはファイルに含まれる環境情報へのアクセスを無料で提供すること」⁽⁵⁾を要求している。さらに、「各締約国は、公共のテレコミュニケーション・ネットワークを通して、公衆が容易にアクセス可能な電子データベースでの環境情報の利用可能性の向上を確保しなけ

(2) Aarhus Convention, Art. 4 (1).

(3) Ibid., Art. 5 (2).

(4) Ibid., Art. 5 (2)(b) (i).

(5) Ibid., Art. 5 (2)(c).

なければならない」⁽⁶⁾としており、これらの点から、同条約は各加盟国に対して、市民からの開示請求に基づかない「情報提供」制度についても十分に整備するよう促していることが分かる。また、同条約を基礎として EU において制定された「環境情報へのアクセスに関する指令（以下、2003/4/EC 指令）」⁽⁷⁾は、「加盟国は、公的機関が、自身の機能に関連しているあるいは自身が保有している環境情報を、特に電子的手段やインターネットを通じて、活発で体系的に市民へ普及するために必要な手段をとらなければならない」⁽⁸⁾と規定することにより、更なる「情報提供」制度の充実を具現化している。

このように、オース条約及び EU 指令は、公的機関の保有する環境情報の公開について、市民の開示請求を受けて公的機関が情報を公開する「情報開示」制度と、市民による開示請求に基づかず公的機関から市民に対して積極的かつ能動的に行われる「情報提供」制度の両方を通じた「環境に関する情報へのアクセス権」の促進を要求しているのである。

2009年11月2日の時点でオース条約の締結国は44ヶ国に及んでおり、その中で、市民や環境保護団体による環境保護運動が非常に活発であり⁽⁹⁾、環境汚染や汚染規制について長い歴史を有している⁽¹⁰⁾ イギリス⁽¹¹⁾も2005年に同条約を批准している。

(6) Ibid., Art. 5(3).

(7) Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council, of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC なお、2003/4/EC 指令については後に詳細に検討する。

(8) Ibid., Art. 7(1).

(9) その代表的なものが、環境のような「公益」を保護するために市民や環境保護団体によって提起されるいわゆる「公益訴訟」である。公益訴訟の歴史、判例、根拠などについて詳しくは、林晃大「イギリスにおける公益訴訟」法と政治58巻2号（2007年）345頁以下参照。

(10) イギリスでは、他の国々に先駆けて17世紀後半から産業革命を原因とする大ノ

イギリスでは、産業革命以降、公的機関の保有する環境情報の秘密性が重視され、市民に対する情報公開に関して消極的な時代が長く続いていた。しかしながら、王立環境汚染委員会 (Royal Commission on Environmental Pollution, 以下 RCEP) による勧告や市民運動などの影響を受け、1974年汚染規制法が環境情報提供制度である公的登録簿を水質汚濁の領域において導入したことにより、環境情報の積極的公開の時代へと突入することとなる。その後引き続き様々な環境汚染領域において公的登録簿が導入され、市民や環境保護団体が広く環境情報にアクセスすることが可能になったのである⁽¹²⁾。公的登録簿には、モニタリングなどによって収集された水や大気など汚染規制の前提になるような、あるいは規制の結果としてあらわれるような環境状態や汚染状況に関する情報と、規制当局による許可や同意など環境行政過程の情報との両面から登録されており、環境リスクを判断する上でも、規制当局の活動を監視する上でも非常に有意義なものとなっている⁽¹³⁾。現在、公的登録簿はインターネットなどを通じて広く提供されていることから、同制度はイギリスにおいて市民が公的機関保有の環境情報へアクセスするための中心的な手段となっている。開示請求という煩雑な手続きを経ずに、市民に対して環境情報を広く提供することによって、市民は容易に情報を入手することができ、環境リスクに対する認識を高めることができるのである。このことから、イギリスではオース

、気汚染や水質汚濁などの環境被害が深刻化していた。また、これに対して、1863年には世界で最初の環境汚染規制を行う行政機関である「アルカリ検査団」が設立されており、同国は行政による汚染規制をいち早く行おうとした国の1つであると言われている。林晃大「イギリスにおける環境情報提供手法—公的登録簿制度についての一考察—」近畿大学法学57巻4号（2010年）141頁参照。

(11) 本稿でのイギリスとは、イングランドとウェールズを指す。

(12) イギリスにおける環境情報公開の歴史については、林・前掲注(10)143頁以下参照。

(13) 公的登録簿についての詳細は、林・前掲注(10)169頁以下参照。

条約の批准あるいは 2003/4/EC 指令の制定以前から「情報提供」制度が確立されていたと言えよう。

しかしながら、ただこのような「情報提供」制度だけを充実させても市民参加の観点からは不十分である。先述したように、オース条約は、「情報開示」と「情報提供」の両面からの環境情報公開の促進を規定しており、公的登録簿に代表される「情報提供」制度では入手することができないような環境情報に市民がアクセスする手段も同時に構築する必要性を重視、それを「情報開示」制度の確立によって行うことを各加盟国に要求しているのである。オース条約を締結していないわが国においても、国レベルでは1999年に「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）が、地方レベルでも大部分の地方公共団体において情報公開条例が制定されており、これらを通じた「情報開示」制度が構築されている。また、公的登録簿を通じた「情報提供」制度が充実しているイギリスでも、2005年のオース条約の批准を前に、2004年環境情報規則⁽⁴⁾が制定され、公的機関保有の環境情報に関する開示制度が整備されているのである。なお、イギリスの2004年規則は、公的機関の保有するあらゆる性質の情報に適用されるわが国の制度とは異なり、「環境情報」の開示にのみ焦点を当てている点に特徴がある。

それではイギリスにおける環境情報公開制度の1つとして用いられる2004年環境情報規則とはどのようなものなのであろうか。また、市民は同規則の下でどのように環境情報を入手することができるのであろうか。さらに、イギリスですでに導入されていた公的登録簿に代表される「情報提供」制度との関係はどのようなものなのであろうか。本稿は、イギリスにおける公的機関の保有する環境情報の開示制度について、その歴史的展開

(4) Environmental Information Regulation 2004

や現行制度の詳細を検討し、わが国の制度に対する示唆を与えようとしたものである。

第1章では、2004年環境情報規則について検討する前提として、同規則制定以前のイギリスにおける環境情報開示制度の実態を、国際的動向を踏まえながら考察する。その後、第2章では、現在のイギリスにおいて環境情報に関する開示請求の根拠となる2004年環境情報規則の規定する開示システムについて、第3章では、開示請求が行われた情報の開示・不開示の基準について、それぞれ2004年規則の規定と情報審判所の判断を分析、検討した上、第4章で同制度の意義の提示及びわが国の制度との比較を行う。

第1章 環境情報開示に関するイギリスの動向

20世紀中頃から21世紀初頭、オース条約の批准など国際的な動向を受け、イギリスでは、公的機関が市民の請求を受けて環境情報を開示するような「情報開示」制度が導入されることとなった。これにより、市民による環境情報へのアクセスがこれまで以上に格段に広く認められるようになったのである。

イギリスにおける環境情報開示制度の確立についてはEUなど国際的な動向が密接に関係しているため、本章では国際的な動向を踏まえた上でイギリスにおける「情報開示」制度について考察する。

第1節 90/313/EEC 指令及び1992年環境情報規則

(1) 90/313/EEC 指令

ECは1970年代以降、環境政策に関する計画を「環境行動計画(Environmental Action Programme)」として提示しており、環境情報の開示は

1973年の「第1次環境行動計画」の策定以来重要な課題であるとされていた⁽⁴⁵⁾。しかしながら、実際に環境情報開示に関する一般的な法的措置が採られたのは1987年の「第4次環境行動計画」の策定以降であった。ECはこの「第4次環境行動計画」に基づき、環境情報開示に関する全10条から構成される「環境情報へのアクセスの自由に関する指令（以下、90/313/EEC 指令）」⁽⁴⁶⁾を定めたのである。同指令は情報へのアクセス権の促進を意図して策定された包括的な規定であったが、現実的かつ具体的な要求は何ら課しておらず、制度の策定を全て加盟国の裁量に委ねるという性質を持つものであった⁽⁴⁷⁾。しかしながら、同指令は、「少なくとも EC が各加盟国に対して環境基準に従い活動するよう圧力をかけるための手段の1つとなった」⁽⁴⁸⁾という点から高く評価されている。

90/313/EEC 指令の目的は、「公的機関の保有する環境情報へのアクセス及びその普及の自由を保証し、基本用語や、それらの情報が利用可能となるための条件を設計するもの」⁽⁴⁹⁾であり、さらに同指令は各加盟国に対して、「自然人あるいは法人からの請求によって、請求者が利害関係の証明をすることなく、公的機関が保有する環境情報を開示することのできるような制度を確保する」⁽⁵⁰⁾よう要求していた。

そのような中、90/313/EEC 指令は、公的機関が開示すべき「環境情報」

(45) Stuart Bell & Donald McGillivray, *Environmental Law*, 7th ed., (Oxford University Press, 2008) p. 299.

(46) Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment

(47) Stuart Bell & Donald McGillivray, *op. cit.*, p. 299.

(48) Daniel Wilsher, “Freedom of Environmental Information: Recent Developments and Future Prospects” [2001] 7 *European Public Law* 671.

(49) Council Directive 90/313/EEC, Art. 1.

(50) *Ibid.*, Art. 3(1).

の定義について「水、大気、土壌、動物、植物、土地及び自然地域の状態、またこれらに悪影響を与えるか、与えるおそれのある活動（騒音のような害を生じさせるものを含む）や措置、または行政活動や環境管理計画を含むこれらを保護するための活動や措置に関する文書、画像、音声あるいはデータベースの形態により利用可能な情報をいう」^{②①}と規定している。さらに「公的機関」の定義については、「司法あるいは立法権限により活動を行う団体を除く、環境に関する責任を有し情報を保有する国家レベル、地域レベルのあらゆる行政機関をいう」^{②②}と定めている。

90/313/EEC 指令は原則として公的機関の保有する環境情報の開示を促進しているが、その中で例外も規定している。それによると、「(a)：公的機関による手続の秘密性や国際関係及び国防に悪影響を与える情報」、「(b)：市民の安全に悪影響を与える情報」、「(c)：訴訟審理中の事柄に悪影響を与える情報」、「(d)：知的所有権を含む商業的秘密性に悪影響を与える情報」、「(e)：個人データの秘密性に悪影響を与える情報」、「(f)：法的義務によらずに情報を提供した第三者の利益に悪影響を与える情報」、「(g)：環境に対して損害を与える情報」、「(h)：未完成の文書やデータあるいは内部伝達事項」、「(i)：開示請求が明白に不合理な場合や開示の対象が特定されていないような場合」に関しては、各加盟国はそれらの開示を拒否することが「できる (may)」ようにするべきであるとされる^{②③}。

90/313/EEC 指令はこれらの定義や例外規定を置いていたが、欧州司法裁判所は環境情報が不開示とされる範囲は可能な限り制限されるべきであると考えていた。このような姿勢が示されたのが Case C-321/96 Wilhelm Mecklenburg v. Kreis Pinneberg-Der Landrat^{②④}である。本事案は、

②① Ibid., Art. 2(1)(a).

②② Ibid., Art. 2(1)(b).

②③ Ibid., Art. 3.

②④ [1998] ECR I-3809.

ドイツ国民である Wilhelm Mecklenburg が、90/313/EEC 指令に基づき²⁵⁾、1993年にドイツのピンネベルク郡に対して道路建設時の自然保護に関する地方公共団体の意見を示した文書の複写の開示を求めたことに対して、当該情報が「環境情報」には該当しないことを理由に開示を拒否されたというものである。これについて、欧州司法裁判所は、「環境情報」という概念は幅広いものであり、道路建設に関する決定に影響を与えるであろう文書もそこに含まれるとして「環境情報」の概念を広く解釈した。このことから、環境情報の開示・不開示の基準について、欧州司法裁判所は、不開示という例外は限定されるべきであり、同指令の目的に従い、原則として環境情報を広く開示すべきであると考えている²⁶⁾。

さらに 90/313/EEC 指令によると、開示請求を受けた公的機関はできるだけ迅速に、遅くとも2カ月以内に何らかの回答をしなければならず、開示を拒否する場合にはその理由を示さなければならない²⁷⁾。また、同指令は、開示請求が不合理に拒否されたあるいは不適当な回答を受けたと考える請求者について、国内法に従って司法あるいは行政による審査を求めることができるようにすべきであると規定している²⁸⁾。

(2) 1992年環境情報規則

90/313/EEC 指令を受けて、イギリス国内では1992年環境情報規則²⁹⁾ が制定された。これはイギリスにおいて導入された初めての環境情報開示制

25) ドイツでは、90/313/EEC 指令を受けて環境情報開示に関する法律が制定されたのは1994年であったため、本事案において原告は同指令に基づいて情報開示請求を行っていた。

26) See Stuart Bell & Donald McGillivray, op. cit., p. 299.

27) Council Directive 90/313/EEC, Art. 3(4).

28) Ibid., Art. 4.

29) Environmental Information Regulations 1992

度であり、1985年に導入されていた環境情報提供制度である公的登録簿と共に、公的機関の保有する環境情報への市民によるアクセスを促進するものである。

1992年規則は、公的機関の義務として、「本規則が適用されるような情報を保有する関係者は、本規則の規定に従い、請求する全ての者に対して情報を開示しなければならない」⁹⁰⁾と規定している。

1992年規則によると、先述の「本規則が適用されるような情報」とは、「(a)：水あるいは大気の状態、植物あるいは動物の状態、土壌の状態、自然地域あるいはその他の土地の状態、(b)：(a)に対して悪影響を及ぼすか、及ぼすおそれのある活動（騒音や他の害を生じさせるようなものも含む）や措置、(c)：(a)を保護するために計画された活動や措置（環境管理計画を含む）に関する情報」⁹¹⁾のことを指し、ここでの「情報」とは、登録簿、報告書などの記録に含まれるようなあらゆるものをいう⁹²⁾。さらに「関係者」とは、環境に関する責任を有する大臣、政府省庁、地方公共団体、その他国家レベル、地域レベルで環境に関する責任を有した公的な役割を有する全ての者を指す⁹³⁾。

そして「関係者」は、市民による開示請求があった場合、(a)できるだけ迅速に、(b)遅くとも2カ月以内に回答しなければならず、(c)開示を拒否する場合には文書によってその理由を示さなければならない⁹⁴⁾。

このように1992年規則は90/313/EEC指令の規定とほぼ同様のものであると言えるが、そこには差異も存在する。例えば、90/313/EEC指令が、情報開示の請求がある場合には「請求者が利害関係の証明をすることなく」

⁹⁰⁾ Ibid., reg. 3(1).

⁹¹⁾ Ibid., reg. 2(2).

⁹²⁾ Ibid., reg. 2(4).

⁹³⁾ Ibid., reg. 2(3).

⁹⁴⁾ Ibid., reg. 3(2).

公的機関が環境情報を開示することのできるような制度を整備するよう要求している一方で、1992年規則は同様の文言を規定していない。この文言は開示請求者の権利を強調したものであり、請求者がいたずらで開示請求を行っているということを理由に公的機関が開示を遅延したり、拒否したりすることを避けるという意味で重要なものだと考えられている³⁵⁾が、同規則はこの文言を条文に組み入れなかったのである。

また、1992年規則と 90/313/EEC 指令の間には、公的機関が情報開示を拒否することのできる例外規定にも差異が存在する。1992年規則は、「(a)：国際関係、国防、市民の安全に対して影響を与えるような事柄に関する情報」、「(b)：訴訟手続に関する情報」、「(c)：公的機関による手続の秘密性、あるいは内部伝達事項に関する情報」、「(d)：未完成の文書や記録を含む情報」、「(e)：商業的・産業的秘密性あるいは知的財産に関する情報」をそれぞれ秘密情報として「扱うことができる (capable)」と規定しており³⁶⁾、さらに、「(f)：情報開示が法規則に反する場合」、「(g)：情報が個人データを含んでおり、開示の同意がない場合」、「(h)：情報の提供が法的義務によらず、自発的に行われた場合」、「(i)：情報開示が環境に対して損害を与えるであろう場合」には、その情報を秘密情報として「扱わなければならない (must)」と規定している³⁷⁾。つまり、上記(a)から(e)の情報には、開示するかどうかを判断する裁量が公的機関に委ねられており、(f)から(i)に関しては、たとえそれが市民に対して何らかの意味で重要であったとしても開示することはできないのである³⁸⁾。90/313/EEC 指令が環境情報開示を拒否することの「できる」場合のみを規定していることから、1992

³⁵⁾ Daniel Wilsher, op. cit., [2001] 7 European Public Law, p. 677.

³⁶⁾ Environmental Information Regulations 1992, reg. 4(2).

³⁷⁾ Ibid., reg. 4(3).

³⁸⁾ Daniel Wilsher, op. cit., [2001] 7 European Public Law, p. 678.

年規則が開示の可能性を高めているという点で大きな違いがある。

さらに1992年規則は 90/313/EEC 指令と異なり、情報の開示が拒否された場合の審査請求について何ら規定を置いていない³⁹⁾。これらの点を見ても、1992年規則は 90/313/EEC 指令に比べて開示が拒否される可能性が高くなっており、市民の視点から見ると、イギリスにおける環境情報開示制度の構築がこの段階では不十分であったことが分かる。

その後、イギリスでは、1992年規則の定める例外規定を修正した1998年環境情報（修正）規則⁴⁰⁾が制定された。1998年規則は1992年規則の例外規定について、(a)から(e)の定める「関係する情報」という文言を「影響を及ぼす情報」へと変更することにより、90/313/EEC 指令の意図を正確に反映している。つまり1992年規則の下では、条文に定められたような性質を持つあらゆる情報が不開示とされる可能性があるのに対して、1998年規則の下では、それが関係する利益に影響を及ぼすかどうかの判断を行った上で、何らかの影響を及ぼす場合にのみ不開示とされることとなったのである。このことから、1998年規則は1992年規則と比較しても、環境情報の不開示の範囲を限定していると言えることができる。

1992年規則及び1998年規則は、環境情報開示制度について包括的に定めた最初の規定であり、この時点でイギリスには「環境情報」以外の公的機関保有情報を対象にした一般的な情報公開法規が制定されていなかったことから、「環境情報」に特化した開示制度がそれよりも早い段階から存在していたこととなる⁴¹⁾。

³⁹⁾ このような規定がないにもかかわらず、市民が情報の不開示決定に対して司法審査を請求することは可能であると考えられている。See Susan Wolf & Neil Stanley, *Environmental Law* 4th ed., (Cavendish Publishing Ltd., 2003), p. 476.

⁴⁰⁾ Environmental Information (Amendment) Regulations 1998

⁴¹⁾ 田中嘉彦「英国における情報公開—2000年情報自由法の制定とその意義—」↗

(3) 90/313/EEC 指令と1992年環境情報規則の欠点

EC で制定された 90/313/EEC 指令及びイギリスにおいて制定された 1992年環境情報規則により、市民による開示請求に基づく環境情報開示制度は急速な進歩を遂げた。しかし、これらの規定には以下のような欠点があると指摘されていた。

第1に、90/313/EEC 指令及び1992年規則は「環境に関する責任」を有する「公的機関」の保有する情報に適用されると規定しているが、これらの文言の定義が不明確であると批判される⁽⁴²⁾。例えば、「公的機関」であるとも「環境に関する責任」を有しているとも言えないような例えば公的責任を有する民営化された機関に対してこれらの規定が適用されるかどうかといった議論を引き起こすことになるからである。これについて、ここには「環境に関する責任」を有する民営化された水道会社なども含んで考えるべきであると主張する学説もある⁽⁴³⁾。

第2に、90/313/EEC 指令及び1992年規則の定める「環境情報」の定義はかなり広範囲にわたっているものの、ある一定の領域についてはそれに該当するかどうか不明確であるということが指摘されている。人間の健康への影響に関する情報や、何らかの計画を正当化するために用いられる経済分析に関する情報などが「環境情報」に該当するののかについての明確な規定が存在していないことがその理由である⁽⁴⁴⁾。

第3に、これらの規定は、市民による開示請求を受けた公的機関が情報の開示を拒否することのできるいわゆる例外規定を置いているが、その範囲が広すぎると批判される⁽⁴⁵⁾。これらの規定の下では、例えば現在のよう

↘外国の立法216号（2003年）5頁参照。

(42) Stuart Bell & Donald McGillivray, op. cit., p. 300.

(43) See Susan Wolf & Neil Stanley, op. cit., p. 474.

(44) Stuart Bell & Donald McGillivray, op. cit., p. 300.

(45) Ibid.

に公的機関が情報の開示を認めるかを判断する際に、公益性を検討する必要がある。つまり、開示請求された情報がこれらの例外規定に該当していれば、たとえ開示が公益に適っていたとしても、公的機関は容易に不開示とすることができるのである。

第4に、情報の開示が拒否された場合の救済手段として、90/313/EEC 指令が規定する司法あるいは行政による審査だけでは不十分であるとされる⁽⁴⁶⁾。また、イギリスはもちろん、多くの EC 加盟国においても、これらの手段は審査を求める者にとって煩雑で費用のかかるものであると批判されており、また、司法審査は公的機関の行った開示拒否決定の適法性のみを判断するものであるため、市民からの請求について再び検討するようなものではない点も指摘されている⁽⁴⁷⁾。さらに、1992年規則は救済に関する規定を一切置いていない。先述したように、不開示決定については司法審査が認められる余地はあるものの、何ら明文の規定を置いていないことについては批判されるべきものであろう。

第5に、90/313/EEC 指令及び1992年規則は公的機関に対して2カ月以内に「回答」する旨を規定しているが、この文言に従うと、公的機関は開示請求にただ何らかの「回答」をするだけになり、実際にその期間内に情報を開示しなくてもよいと考えられる⁽⁴⁸⁾。

最後に、90/313/EEC 指令は公的機関に対して市民による請求に基づいた情報開示の義務のみを課しており、「情報提供」制度については具体的な規定を置いていないため、公的機関による受動的なものに過ぎないと批判される⁽⁴⁹⁾。1992年規則も同様であるが、イギリスには個別法によって導入

⁽⁴⁶⁾ Ibid.

⁽⁴⁷⁾ Susan Wolf & Neil Stanley, op. cit., p. 476.

⁽⁴⁸⁾ Ibid.

⁽⁴⁹⁾ Ibid.

されている公的登録簿をはじめとする公的機関による能動的な「情報提供」制度が存在しており、EC レベルと比較すると、より広い範囲での情報の提供が実現されていたと言えよう。

第2節 オーフス条約及び 2003/4/EC 指令

(1) オーフス条約

1998年、環境保護を目的とした市民参加を促進するためにオーフス条約が採択された。先述したように、同条約は、「①環境に関する情報へのアクセス権」、「②環境政策決定への市民の参加権」、「③環境問題に関する司法へのアクセス権」という3つの権利をあらゆる人に保障することを目的とする旨を定めており、締結国がそれぞれの国内でこれら3本柱を促進するための制度を構築するよう要求している。

第1の柱である「環境に関する情報へのアクセス権」について、オーフス条約4条1項は、「各締結国は、国内法の枠組みにおいて、……公的機関が、環境情報の開示請求に応じて、市民が当該情報を入手することができるよう確保しなければならない」⁶⁰⁾と規定している。同項によると、「(市民は開示についての) 利害関係を示す必要はない」⁶¹⁾とされており、さらに「公的機関が他の形式で情報を公開する方が適切である場合や……、情報が既に他の形式で公開されている場合」⁶²⁾には公的機関が情報を開示する義務はないとされている。また、同条には、公的機関は開示請求が提出されてからできるだけ迅速に、遅くとも1ヶ月以内に情報を利用可能にしなければならない旨の規定や、公的機関が開示を拒否することのできる例外

60) UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice, Aarhus, 1998., Art. 4 (1).

61) Ibid., Art. 4(1)(a).

62) Ibid., Art. 4(1)(b).

規定、開示される場合に請求者が支払うべき手数料などについても詳細に定められている。

またオーフス条約は、市民からの開示請求がなくても、公的機関が環境情報を収集、保有、普及するような制度を確保するよう義務付けており、具体的には5条2項が「各締約国が、国内法の枠組みにおいて、公的機関が環境情報を市民に利用可能とする手段の透明性の向上、および環境情報への効果的なアクセスを確保しなければならない」⁵³⁾と規定している。イギリスでは、先述したように、「情報提供」制度としての公的登録簿が充実していたことから、この点に関しては、オーフス条約に先んじて既に実現されていたと言えよう。

それでは、オーフス条約の促進している市民参加というものが環境保護に対してどのような意義を持つのであろうか。学説は以下の点を挙げている。第1に、市民参加は公的機関による環境に関する決定の質を改善するとされる。オーフス条約の前文は「アクセスの改善や政策決定への市民参加は、決定の質を高める」と示すことにより、環境保護のための市民参加の役割を強調しており、これは市民や環境保護団体などの有する専門知識や価値観を公的機関による決定等に反映することによって達成されるのである⁵⁴⁾。第2に、市民参加は規制当局による手続を改善する。公的機関の決定に対する市民の関与の拡大、環境に関する情報へのアクセスの促進、司法的手段を通じた事後的な審査制度の充実、環境に関する政策決定者の責任を増加させることにつながり、さらに市民の監視の下で公的機関の手続の正当性を高めることにつながるとされる⁵⁵⁾。第3に、市民参加は

⁵³⁾ Ibid., Art. 5(2).

⁵⁴⁾ Maria Lee and Carolyn Abbot, “The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention” [2003] M.L.R. 82.

⁵⁵⁾ Ibid., p. 83.

「環境市民権」の促進につながる⁵⁶⁾。Stuart Bell & Donald McGillivray によると、「環境市民権」とは、市民個人が環境との相互作用に責任を有するべきであるという考えに基づいた権利であり、環境保護を目的とした市民参加は、このような「環境市民権」の促進のために重大な意味を持つと考えられる⁵⁷⁾。つまり、環境政策決定において市民に対して積極的な役割を担わせたり、情報へのアクセスを広く認めることによって環境問題についての認識を高めたりすることが「環境市民権」の促進の中心となるのである。そして最後に、市民参加は、全ての者が担う環境問題についての「共同責任」を果たすのに役立つ⁵⁸⁾。我々が直面している環境問題は、ある特定の者だけではなく、一般市民を含む様々な利害関係者による協力を通じて扱われるべきものであり、あらゆる人が環境についての責任を有しているのである。

オーフス条約は、第4条において市民の請求に基づく「情報開示」制度の促進を、第5条において公的機関による能動的な「情報提供」制度の促進をそれぞれ要求しており、これらの制度を両面から構築することによって、「環境に関する情報へのアクセス権」が保障され、上述したような環境保護のための市民参加が実現するのである。

(2) 2003/4/EC 指令

イギリスと同様に、EU も2005年にオーフス条約を批准した。EU はこれに先立ち、オーフス条約の柱の1つである「環境に関する情報へのアクセス権」の促進を行うために、様々な欠点があると指摘されていた90/313/EEC 指令に替えて、全13条から構成される2003/4/EC 指令を

⁵⁶⁾ Stuart Bell & Donald McGillivray, op. cit., p. 295.

⁵⁷⁾ Ibid.

⁵⁸⁾ Ibid.

2003年に定めている⁵⁹⁾。同指令はオース条約の規定を忠実に反映し、それまで指摘されてきた 90/313/EEC 指令の欠点を補完しながら規定されている。そのため、本稿では、2003/4/EC 指令について、90/313/EEC 指令との差異に焦点を当てて検討する。

2003/4/EC 指令も 90/313/EEC 指令と同様に、市民による請求に基づく「公的機関」の保有する「環境情報」の開示について定めた指令であるが、「環境情報」の定義については以前よりも幅広く、さらに詳細に規定している。2003/4/EC 指令によると、「環境情報」は、90/313/EEC 指令の定めるような環境の状態、環境への排出物、環境についての政策や計画に関する情報だけではなく、「費用便益分析やその他の経済分析に関する情報」⁶⁰⁾や、環境要素を通じて影響を受ける、あるいは受けるおそれのある限りにおいては「人間の健康や安全の状態に関する情報」⁶¹⁾も含むとされているのである。

さらに、2003/4/EC 指令は「公的機関」の定義についても拡大している。それによると、「公的機関」とは、「(a)：国、地域レベルでの公的な諮問団体を含む政府あるいはその他の行政機関、(b)：環境に関する特定の義務、活動、サービスを含む、国内法の下での行政機能を果たしているあらゆる自然人もしくは法人、(c)：(a)あるいは(b)の範囲内に含まれる団体または個人による管理の下で、環境に関連する公的責任や機能を有する、もしくは公共サービスを提供するあらゆる自然人もしくは法人」⁶²⁾をいう。つまり、90/313/EEC 指令が明文で規定していなかった公的責任を有した民間企業なども 2003/4/EC 指令の下では「公的機関」に含まれると考えられる。

⁵⁹⁾ 2003/4/EC 指令については、大久保規子「オース条約と EU 環境法—ドイツ2005年法案を中心として—」環境と公害35巻3号（2006年）32頁参照。

⁶⁰⁾ Directive 2003/4/EC, Art. 2(1)(e).

⁶¹⁾ Ibid., Art. 2(1)(f).

⁶²⁾ Ibid., Art. 2(2).

また 90/313/EEC 指令では、開示請求を受けた公的機関は遅くとも2ヶ月以内に「回答」しなければならないと定められていたが、2003/4/EC 指令によると、公的機関はできるだけ迅速に、遅くとも1ヶ月以内に情報を「開示」しなければならないが、情報の量や複雑さを理由にその期限を2ヶ月に延長することもできるが、その場合には理由を申請者に通知しなければならない⁶³⁾。これによって期限が短縮されると共に、開示あるいは不開示の「回答」だけではなく、公的機関が開示決定を行った場合には、期間内に実際に情報を開示する義務が生じるのである。また、同指令は、公的機関は情報開示の手数料を課すことができるとするが、それは適切な金額を超えるべきではないとしている⁶⁴⁾。

開示を拒否することのできる例外規定についても、2003/4/EC 指令は 90/313/EEC 指令の欠点を補完している。2003/4/EC 指令によると、「(a)：請求された情報を公的機関が保有していない場合」、「(b)：請求が明らかに適切ではない場合」、「(c)：開示請求された情報の詳細……が示されていない場合」、「(d)：未完成の文書やデータの請求」、「(e)：内部伝達事項の開示請求」に関しては、公的機関は情報開示を拒否することができる⁶⁵⁾。さらに、情報開示が、「(a)：法律によって秘密が定められているような公的機関の手續」、「(b)：国際関係、治安、国防」、「(c)：裁判の進行、公平な裁判を受ける権利、刑事上または懲戒上の調査を行う公的機関の権利」、「(d)：正当な経済的利益を保護するため国内法あるいは EC 法によって秘密が定められているような商業情報や産業情報の秘密性」、「(e)：知的所有権」、「(f)：開示の同意がない場合における個人データの秘密性」、「(g)：請求された情報を提供する法的義務がなく、自発的に情報を提供した人の利

⁶³⁾ Ibid., Art. 3(2).

⁶⁴⁾ Ibid., Art. 5(2).

⁶⁵⁾ Ibid., Art. 4(1).

益」,「(h):希少生物の生息地のような情報に関連する環境」にそれぞれ悪影響を与える場合には、公的機関は情報開示を拒否することができる⁶⁶⁾。

このように、2003/4/EC 指令は 90/313/EEC 指令に比べて情報開示を拒否することのできる状況を拡大しているように見える。しかしながら、これら2つの指令の間には決定的な差異があり、2003/4/EC 指令は「上記の開示拒否の根拠は、個々の事例において開示がもたらす公益性を考慮し、制限的な方法で解釈されなければならない。つまりあらゆる事例において、開示がもたらす公益性と、開示拒否がもたらす利益を比較しなければならない」⁶⁷⁾という規定を置いている。これによって、公的機関が情報開示を拒否する場合には、不開示の公益性が開示の公益性を上回らなければならない⁶⁸⁾となり、90/313/EEC 指令に比べると、公的機関が開示を拒否することのできる状況を実質的に限定しているのである。

また 2003/4/EC 指令は開示が拒否された場合における救済手段として、90/313/EEC の定める司法あるいは行政による審査のみではなく、迅速で安価な審査制度を設けるよう要求している⁶⁹⁾。

さらに 2003/4/EC 指令は、加盟国に対して、積極的な環境情報の普及のための措置を行うよう要求する⁷⁰⁾。つまり、同指令は、市民からの開示請求に基づく環境情報開示だけではなく、公的機関による能動的な「情報提供」制度を積極的に構築することによって、環境情報の公開をより効果的に実現することを求めているのである。このように、2003/4/EC 指令はオースタ条約の規定に基づきながら、90/313/EEC 指令の欠点を補う形で「環境に関する情報へのアクセス権」の促進を行っている。

⁶⁶⁾ Ibid., Art. 4(2).

⁶⁷⁾ Ibid.

⁶⁸⁾ Ibid., Art. 6(1).

⁶⁹⁾ Ibid., Art. 7(1).

その後、イギリスは2005年2月24日にオース条約を批准した。これに先立ち、イギリスでは1998年環境情報（修正）規則に替えて、2004年環境情報規則を制定する。これはオース条約と2003/4/EC指令の制定を背景に作られたものであり、イギリス国内で制定されていた2000年情報公開法⁷⁰⁾を基礎としたものでもある。

イギリスにおける公的機関の保有する環境情報への市民によるアクセスの歴史は、公開に消極的な産業革命の時代から、公的登録簿導入による積極的公開の時代を経て、オース条約やEU指令を背景に制定された2004年環境情報規則に基づいたさらなる積極的公開の時代へと突入していくこととなる。

第3節 2000年情報公開法

先述したように、イギリスではオース条約の批准に先立ち、2004年環境情報規則が制定された。2004年規則は、オース条約と2003/4/EC指令の制定を背景として作られたものであり、2000年情報公開法を基礎としている⁷¹⁾。この2000年法及び2004年規則は共に2005年1月1日に全面的に発効したものである。本節では、イギリスにおいて市民が環境情報の開示請求をするための根拠となる2004年規則を検討する前提として、その基礎となった2000年情報公開法について考察する⁷²⁾。

⁷⁰⁾ Freedom of Information Act 2000

⁷¹⁾ see Roy W. Davis, “The Environmental Information Regulation 2004: Limiting exceptions, widening definitions and Increasing Access to Information?” [2006] Env.L.R. 51.

⁷²⁾ なお、2000年情報公開法についてはわが国でも先行研究が多数存在するため、本稿では概略のみを紹介する。詳しくは、田中・前掲注⁴⁾1頁以下、木村実「イギリスにおける情報公開制度について」東洋大学比較法39号（2002年）115頁以下、池村正道「イギリス情報公開法序説」日本法学72巻2号（2006年）653頁以下、宇賀克也『情報公開法・情報公開条例』（有斐閣、2001年）107頁以下等参照。

(1) 制定の背景

イギリスでは元来から公的機関の保有する情報に関して秘密主義の伝統が強く、情報の公開については消極的な姿勢が示されており、その中で、1979年から1990年まで続いた「サッチャー政権も、議院内閣制と情報公開法とは相いれないという姿勢をとっていた」⁷³⁾。しかしながら、そのようなサッチャー政権下においても、1985年地方自治（情報アクセス）法⁷⁴⁾が制定されたことにより、地方公共団体の保有する情報の公開が促進されることとなる。市民は同法の下、カウンスルやその内部の委員会の会議に出席するだけでなく、アジェンダや議事録、報告書といった情報を自由に入手することができ、さらに適切な時間であれば無料でこれらの情報を閲覧し、手数料を支払えばその複写を取得することができるようになったのである⁷⁵⁾。その後、中央政府の保有する情報に関しても、メージャー政権下における「市民憲章」により、行政サービスの評価を可能とするために情報開示を促進する政策が採られる⁷⁶⁾など、イギリスでは着実に公的機関の保有する情報の公開が進められようとしていた。

その後、1993年の労働党による情報公開法案の提出、1994年の政府情報へのアクセスに関する要綱の実施、1997年のブレア政権下での情報公開に関する白書の公表などを経て、2000年には情報公開法が制定され、2005年1月1日の施行を迎えた⁷⁷⁾。先述したように、すでにイギリスでは1992年

⁷³⁾ 宇賀・前掲注72)107頁参照。

⁷⁴⁾ Local Government (Access to Information) Act 1985

⁷⁵⁾ 林・前掲注10)170頁参照。

⁷⁶⁾ 宇賀・前掲注72)107頁参照。

⁷⁷⁾ イギリスにおける情報公開法の制定に向けての動向については先行研究が多数存在するため、本稿では概略的な紹介にとどめた。なお、先行研究としては主に以下のものが挙げられる。安藤高行「イギリス情報公開最近二題(上)―『開かれた政府』に関する白書とその実行」法政研究63巻1号(1996年)115頁以下、吉井秀樹「イギリスにおける情報公開へ向けての最近の動向について」石村善⁷⁸⁾

環境情報規則が公的機関の保有する環境情報の開示について規定しており、これより10年ほど遅れて情報公開に関する一般法が制定されたこととなる。

(2) 2000年情報公開法の規定

(a) 開示原則

2000年情報公開法は、その原則として、「公的機関に対して情報の開示を請求するいかなる者も、(a)：公的機関が当該請求に明記された情報を保有しているかどうかについて、その公的機関から書面で通知を受け、(b)：公的機関がそれを保有している場合には、その情報の提供を受ける権利を有する」⁷⁸⁾と規定する。

情報の開示請求は書面で行うこととされており⁷⁹⁾、そこには請求者の氏名と住所⁸⁰⁾、および請求する情報の内容を記載しなければならない⁸¹⁾。なお、請求は電子的手段により送付することもできるが、判読できる形態において受領されること、また、その後の参照に供することが可能であることが必要である⁸²⁾。

ㄴ治先生古稀記念論文集『法と情報』（信山社、1997年）425頁以下、榊原秀訓「情報公開」元山健・倉持孝司編『現代憲法：日本とイギリス』（敬文堂、1997年）89頁以下、同「イギリス：情報公開要綱の改革」行財政研究32号（1997年）40頁以下、同「イギリス：情報公開法制定提案白書」行財政研究35号（1998年）58頁以下、同「イギリス：ブレア政権の情報公開法案」行財政研究42号（2000年）45頁以下、田島泰彦「情報公開法制定へ向かうイギリス—政府の『知る権利』白書をめぐって」法学セミナー520号（1998年）18頁以下等。

⁷⁸⁾ Freedom of Information Act 2000, s. 1(1).

⁷⁹⁾ Ibid., s. 8(1)(a).

⁸⁰⁾ Ibid., s. 8(1)(b).

⁸¹⁾ Ibid., s. 8(1)(c).

⁸²⁾ Ibid., s. 8(2).

開示請求はあらゆる「公的機関」に対して適用されるものである。2000年法は別表1でそのリストを挙げており、加えて国務大臣が命令によって指定したものも「公的機関」に含むとされる⁸³⁾。また、開示請求の対象となった情報を第三者が公的機関のために保有している場合にも、公的機関が保有しているとみなされ、同法の下での開示請求が可能となる⁸⁴⁾。

開示請求を受けた公的機関はできるだけ迅速に、遅くとも請求を受理した翌日から20業務日以内に、請求された情報を保有しているかどうかを書面で通知し、保有している場合には、その情報を開示しなければならない⁸⁵⁾。

(b) 除外情報

このようにイギリスでは、2000年情報公開法の制定によって、公的機関が情報を市民からの請求に基づいて開示することが原則として義務付けられることとなったが、同法はいくつかの例外規定を置いている。2000年法は第21条から第44条にかけて公的機関が情報を不開示とすることのできる23種類の「除外情報 (exempt information)」を規定しているのである。

この「除外情報」は、2000年法2条3項によって「絶対的除外 (absolute exemption) 情報」と「条件付除外 (qualified exemption) 情報」に分類される。市民によって開示請求された情報が2000年法のいう「絶対的除外情報」に該当する場合には、公的機関は単にそれが「絶対的除外情報」に該当することのみを理由として情報の開示を拒否することができる。このような性質を持つ「絶対的除外情報」には、「①請求者が他の手段により合理的に入手可能な情報 (21条)」, 「②安全保障を扱う機関により提出され

⁸³⁾ Ibid., s. 3(1).

⁸⁴⁾ Ibid., s. 3(2).

⁸⁵⁾ Ibid., s. 10(1).

た情報、又は当該機関に関する情報（23条）」、「③裁判記録（32条）」、「④開示が議会特権の侵害に当たるような情報（34条）」、「⑤開示が公務の効果的な遂行を侵害するような情報（36条）」、「⑥個人データに関する情報（40条）」、「⑦秘密を条件として提供された情報（41条）」、「⑧法律の規定により開示が禁じられている情報など（44条）」という計8種類の情報が該当する。

一方、「条件付除外情報」については、開示請求された情報がそれに該当していたとしても、公的機関が事案のあらゆる状況に照らして「公益判断」を行い、不開示の公益性が開示の公益性を上回る時にのみ、公的機関は情報の開示を拒否することができる⁸⁰⁾。なお2000年法には、「条件付除外情報」に該当するものとして、「①将来の公開が予定された情報（22条）」、「②国家安全保障の目的のために必要とされる情報（24条）」、「③開示が防衛を害する又は害するおそれのある情報（26条）」、「④開示が国際関係を害する又は害するおそれのあるような情報（27条）」、「⑤開示がイギリス国内における行政府間の関係を害する又は害するおそれのあるような情報（28条）」、「⑥開示がイギリスの経済的利益を害する又は害するおそれのあるような情報（29条）」、「⑦公的機関による捜査及び訴訟手続のために保有されていた情報（30条）」、「⑧開示が犯罪の防止・捜査、犯罪者の逮捕・訴追、司法の運営、入国管理など法の執行を害する又は害するおそれのあるような情報（31条）」、「⑨開示が会計検査機能を持つ公的機関の職務執行を害する又は害するおそれのあるような情報（33条）」、「⑩政府の政策、立案などに関係する情報（35条）」、「⑪王室との通信に関する情報（37条）」、「⑫開示が個人の身体や精神の健康又は個人の安全を危険にさらす又はさらすおそれのあるような情報（38条）」、「⑬環境に関する情報（39条）」、「⑭裁

⁸⁰⁾ Ibid., s. 2(2)(b)

判手続において法律専門家の秘匿特権又は秘匿情報の主張が支持される情報（42条）, 「⑮商業的秘匿性を持つ情報（43条）」という計15種類の情報が規定されている⁸⁷⁾。

このようにイギリスでは、情報公開に関する一般法が2000年に制定され、2005年に施行されたが、同法には公的機関が不開示とすることのできる「除外情報」が多数存在し、不開示規定を容易に適用することができること、さらに施行まで5年という長い期間を要したことなどが市民から批判されてきた。しかしながら、同法は「市民に対して公的機関の保有する情報への普遍的なアクセス権を与えているという点で革命的」⁸⁸⁾であり、また、同法は「民主主義と平等性を改善するための優れた道具であり、さらに全ての公的事業に関する意識や誠実さ、公正さ、コストパフォーマンスなどを改善するといった点からも大いなる利点となっている」⁸⁹⁾と概ね積極的に評価されている。

(c) 環境に関する情報

先述したように、2000年情報公開法には「除外情報」に関する規定が置かれており、環境に関する情報についても同法39条1項(a)号が、「情報を保有している公的機関が、第74条に基づく規則により、その規則に従って情報を市民に提供することを義務付けられている場合には、当該情報は除外情報とする」⁹⁰⁾と規定している。さらに、除外情報の中でも「絶対的除外情報」について規定した2条3項は環境情報を「絶対的除外情報」には挙げ

⁸⁷⁾ 除外情報の規定について、詳しくは、田中・前掲注④11-15頁参照。

⁸⁸⁾ Philip Coppel, “Environmental Information: the New Regime” [2005] J.P.L. 13.

⁸⁹⁾ Heather Brooke, *Your Right to Know*, 2nd ed., (Pluto Press, 2007), p. 9.

⁹⁰⁾ Freedom of Information Act 2000, s. 39(1)(a).

ておらず、同法の下では、環境情報は「条件付除外情報」に該当することとなる。

なお2000年法39条の規定する「第74条に基づく規則」とは2004年環境情報規則のことである⁹¹⁾。現在イギリスでは、公的機関保有の環境情報の開示を請求する市民は、2004年規則に基づいてそれを行うことになるが、たとえ環境情報の開示請求を受けた公的機関が2004年規則の下で情報開示を拒否しようとしても、2000年法の定める「除外情報」規定が存在することにより、2000年法39条に従い、「公益判断」を行った上で、開示の公益性が不開示の公益性を上回る場合には当該情報を開示しなければならないこととなる。しかしながら、2004年規則にも2000年法と同様に、公的機関が開示請求に関する公益判断を行う旨の規定が置かれているため⁹²⁾、実際には2004年規則の下で開示が拒否されたような情報が2000年法の下では開示されるというような状況は存在しない⁹³⁾。

第2章 2004年環境情報規則(1)：情報開示システム

先述したように、国際社会において環境保護を目的とした市民参加制度の促進が主張され、その手段の1つとして、「環境に関する情報へのアクセス権」の重要性が謳われていた。そのような中、オース条約やEU指令が、締結国や加盟国に対して、それぞれの国内における制度の整備を要求していた。環境保護に長い歴史を有するイギリスも、これらの国際的動向を受け、国内法の枠組みの中で、公的機関の保有する環境情報に関する「情報提供」及び「情報開示」制度を形成していくこととなる。

⁹¹⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 20.

⁹²⁾ Ibid., reg. 12(1)(b). この規定については後に検討する。

⁹³⁾ Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 14.

イギリスにおける「情報開示」制度の根拠法規として制定された2004年環境情報規則は、2000年情報公開法と同様、2005年1月1日に施行されたものであり、オース条約及び2003/4/EC指令を忠実に反映した上で、さらにイギリス独自の規定を導入している。イギリスには従来から公的登録簿などを通じて公的機関の保有する環境情報の提供が積極的に行われていたが、これらの「情報提供」制度によって市民が公的機関の保有するあらゆる環境情報を入手することができるというわけではなく、その範囲外にあるような情報については2004年規則に基づいた「情報開示」制度を通じて入手することができるようになったのである。このような点から、同規則の制定がイギリスにおける環境情報公開制度をより強固なものとしたと言える。

なお2004年規則は、「①序文（1条～3条）」「②公的機関が保有する環境情報へのアクセス（4条～11条）」「③環境情報の開示義務の例外（12条～15条）」「④実施規則と歴史的記録（16条～17条）」「⑤執行、提訴、罰則、修正、廃止（18条～21条）」の全5部から成り立っている。

本章では、2004年規則を検討する中で、まず市民による開示請求手段と公的機関に課せられる義務、市民に対する救済手段など、環境情報開示の基本的なシステムについて考察する。

第1節 公的機関の義務

(1) 「情報提供」と「情報開示」の義務

まず、2004年環境情報規則が公的機関に対して課している義務について検討する。同規則は、市民による開示請求に基づく「情報開示」制度だけではなく、能動的な「情報提供」制度に関しても公的機関に義務を課している。つまり、同規則は「情報提供」、「情報開示」両面から環境情報の公開を公的機関に義務付けており、市民の「環境に関する情報へのアクセス

権」を積極的に促進しようとしたものであると言える。

具体的に見てみると、まず第1に、2004年規則4条1項は、「公的機関は、自身が保有する環境情報に関して、(a)：簡単にアクセス可能な電子的手段によって市民が情報を入手することのできるようにし、さらに、(b)：市民に対する情報の積極的かつ体系的な普及という観点から、関連情報を整理するための適切な措置を講じなければならない」⁹⁴⁾と規定している。これはあらかじめ環境情報をインターネットなどの電子的手段によって市民に提供しておくことにより、公的機関が市民からの請求に応じて情報を開示するという負担を軽減するために規定されているものであり⁹⁵⁾、オース条約や2003/4/EC指令の定めている公的機関による能動的な「情報提供」を実現したものである。公的機関は、電子的手段などによる「情報提供」制度が存在するからといって市民からの開示請求に応える義務を負わないわけではないが、その情報が既に提供されていることを請求者に指示することによりその義務を果たすことができる場合もあるため、これは非常に有用な規定であるとされる⁹⁶⁾。イギリスには従来から公的登録簿などの「情報提供」制度が充実していたが、同規定によって公的機関がインターネットを通じた環境情報の提供をさらに促進することとなるであろうと考えられる。

第2に、2004年規則5条1項は、「環境情報を保有する公的機関は請求に応じてそれを利用可能にしなければならない」⁹⁷⁾と規定している。これは「情報開示」、すなわち市民からの請求を受けた公的機関に対して環境情報の開示を義務づける規定であり、90/313/EEC指令及び1992年環境情報規

⁹⁴⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 4(1).

⁹⁵⁾ Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 20.

⁹⁶⁾ Ibid.

⁹⁷⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 5(1).

則、1998年環境情報（修正）規則から引き継がれたものである。

なお、これらの規定は、公的機関に対して自身が「保有する」環境情報を開示するよう義務づけるものであり、当然の帰結として、公的機関が現に「保有する」環境情報に対してのみ市民がアクセスする権利が認められることとなる。例外として、それは「公的機関の代理として第三者が保有している情報」⁹⁸⁾にまで拡大解釈されることとなるが、市民による開示請求への回答として公的機関が新たに情報を作成する義務は存在しない⁹⁹⁾。例えば、公的機関が河川水位と気象条件に関する情報を保有していた場合、たとえ市民からの開示請求があったとしても、これらの情報を組み合わせることによって洪水予測に関する情報などを新たに作成する必要はないのである¹⁰⁰⁾。

(2) 公的機関による情報の「保有」

それでは、開示請求された情報を実際に公的機関が「保有」しているかどうかについて、どのような判断が行われるのだろうか。この点について情報審判所（Information Tribunal）¹⁰¹⁾で争われた事案に Linda Bromley and Others v. Information Commissioner & the Environment Agency¹⁰²⁾がある。イングランド中部に位置する町、ウォリックにおいて、河川の洪水防止の役割を担っていた堤防が宅地開発に伴って撤去された。これを受

⁹⁸⁾ Ibid., reg. 3(2).

⁹⁹⁾ Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 18.

¹⁰⁰⁾ Information Commissioner's Office, "What is Environmental Information, Version. 3" (16 March, 2009), p. 4. (以下、ICO, Environmental Information と引用)

¹⁰¹⁾ 情報審判所はデータ保護審判所（Data Protection Tribunal）として以前から存在していた機関が2000年情報公開法18条によって名称変更されたものである。

¹⁰²⁾ EA/2006/0072, 31 August 2007.

け、宅地開発や水害防止に関して環境庁や地方公共団体が講じた措置の詳細を知るため、地域住民である Linda Bromley らが、2004年環境情報規則に基づき、環境庁に対して当該地域における水害防止対策に関するあらゆる情報の開示請求を行った。開示請求を受けた環境庁はこれらの情報を開示したが、開示請求者は、環境庁は自身が保有している全ての情報を開示していないため、「環境情報を保有する公的機関は請求に応じてそれを利用可能にしなければならない」と規定する2004年規則5条1項に反していると主張し、情報コミッショナー(Information Commissioner)⁽¹⁰⁰⁾に審査請求を行った。これについて情報コミッショナーが、「環境庁は開示した以上の情報を保有していない」とする裁決通知を出したため、請求者が審判所に不服申立てを行ったというのが本事案である。

Linda Bromley は、この開示請求には「堤防の復旧に関して法的措置をとる」⁽¹⁰¹⁾ための証拠収集という背景的意図があり、「訴訟を提起される可能性があることを理由に、環境庁は『情報の開示を控えた』のであり、『(環境庁が) 保有し、いまだに開示されていないと考えられる情報は、訴訟を成功させるために必要な決定的証拠となる』」⁽¹⁰²⁾と主張、環境庁が開示していないと考えられる14の情報を挙げた。これに対して、環境庁は、開示請求が行われた情報は全て開示されていると反論した。

情報審判所は、環境庁が実際に全ての情報を開示しているかどうかを判断するため、請求者が主張した14の情報それぞれについて、開示請求に対する公的機関による分析の質、その分析に基づいて行われた情報検索の範

(100) データ保護コミッショナー(Data Protection Commissioner)として以前から存在していた機関が、2000年情報公開法18条1項によって名称変更されたものであり、情報開示について監督することを目的とした政府から独立した機関である。審査請求については後述する。

(101) EA/2006/0072, para. 8.

(102) Ibid.

囲、その検索の厳密さと効率性など様々な要素を検討、さらに、これまでの情報検索などに費やした時間と労力について環境庁の職員に事情を聴取した。その結果、審判所は以下のように述べて不服申立てを却けている。「請求者の疑念とは反対に、それぞれの証人からは、請求者を支援し、請求者が望んでいる情報を見つけ出した上でそれを開示することを切望しているという印象を受けた。これは費やした時間に関する表面上の統計よりも説得力があるものである。……また、この不服申立ての審理の準備を行う中で、情報開示に関してどのような過誤もないように再確認するため、(職員による) 情報検索が再度行われており……、これらの点を考慮すると、……環境庁はこれ以上の情報は保有していない」⁽¹⁰⁰⁾と。つまり、公的機関による環境情報の「保有」の有無は、公的機関による情報検索の程度、検索の厳密さなどに加えて、それを行った職員の主観的な意見を重視した上で判断されることとなる。

第2節 「環境情報」の定義

(1) 2004年環境情報規則2条1項

それでは、2004年規則に基づいて市民が開示請求することのできる「環境情報」とはどのようなものであろうか。同規則2条1項は以下のように規定する。『『環境情報』とは、文書、画像、音声、電子メディア、その他の形式による以下の項目に関するあらゆる情報のことである。(a)：空気、大気、水、土壌、土地、景観や湿地、海岸、海洋を含む自然地域、遺伝子組換え生物を含む生物多様性及びその構成要素といった環境要素の状態、及びそれらの要素間の相互作用、(b)：(a)で言及された環境要素に対して影響を及ぼす、あるいは及ぼすおそれのある、物質、エネルギー、騒音、放

⁽¹⁰⁰⁾ Ibid., para. 31.

射物、放射能廃棄物を含む廃棄物、排出物質、排出物及びその他の環境への放出物といった要因、(c)：(a)や(b)で言及された環境要素あるいは要因に対して影響を及ぼす、あるいは及ぼすおそれのある政策、法令、計画、プログラム、環境協定、活動といった措置（行政による措置を含む）、あるいはそれらの要素を保護するために計画された措置や活動、(d)：環境に関する法律の実施に関する報告書、(e)：(c)で言及された措置や活動の枠組内で用いられた費用便益分析やその他の経済分析及びその前提条件、(f)：食物連鎖に対する汚染を含む人間の健康や安全の状態、また人間生活、文化史跡、建造物の状態。なお(a)で言及された環境要素の状態によって、あるいは(b)や(c)で言及された問題によって、環境要素を通じて影響を受けているあるいは受けるおそれのある場合に限る」⁽¹⁰⁰⁾。

この定義は、2003/4/EC 指令の規定と同様のものであり、1992年環境情報規則よりも拡大して規定されている。1992年規則が定めていた環境の状態、環境への排出物、環境についての政策や計画に関する情報だけではなく、費用便益分析やその他の経済分析に関する情報や、人間の健康や安全の状態に関する情報、また文化史跡や建造物に関する情報なども「環境情報」の中に含んでいる点で特徴的であると言えよう。また、環境に対して影響を及ぼす措置の中に「行政による措置を含む」という文言が具体的に追加されたことにも大きな意味があると考えられる。これにより、1992年規則の下では「環境情報」の枠内に入るかどうかが不明確であった規制当局による許可や同意など環境行政過程の情報が、大気や水質の状態といった行政による規制の前提となる、あるいは規制の結果としてあらわれるような環境状態や汚染状況に関する情報と共に、開示の対象となることが明確にされたからである。これらの情報を両面から市民に積極的に公開する

(100) Environmental Information Regulations 2004, reg. 2(1).

ことが環境参加権の実現には必要だと考えられる^⑩ことから、様々な角度から「環境情報」の範囲を広げた2004年規則は、環境保護のための市民参加をより促進しようとするものであると評価することができる。

(2) 「環境情報」の範囲

それでは、具体的にどのような情報が「環境情報」に該当するのだろうか。この点について争われた2つの事案を検討する。

① Malcolm Kirkaldie v. Information Commissioner & Thanet District Council^⑪

2005年1月5日、Malcolm Kirkaldie は Thanet District Council（以下 Thanet DC）に対して、ケント国際空港における夜間飛行に関して Thanet DC が法律専門家に対して要求した「法的助言（legal advice）」を開示するよう請求した。これを受けた Thanet DC は、当該情報は「環境に関する情報」には当たらないため2000年情報公開法の下で開示・不開示の判断が行われるとした上、これが2000年法42条が規定する「裁判手続において法律専門家の秘匿特権又は秘匿情報の主張が支持される情報」に該当し、さらに不開示の公益性が開示の公益性を上回ることを理由に開示を拒否した。開示請求者は、当該情報が「環境に関する情報」に該当すると主張、情報コミッショナーに審査請求を行ったが、コミッショナーも Thanet DC と同様の裁決を下したため、情報審判所に不服申立てを行った。

情報審判所は、まず開示請求が2000年情報公開法の規定に基づいて検討

⑩ 林・前掲注⑩205頁以下参照。

⑪ EA/2006/0001, 4 July 2006.

されるべきか、2004年環境情報規則の規定に基づいて検討されるべきかを判断するために、「法的助言」の性質について検討し、これが2004年規則2条1項の規定する「環境情報」に該当するかどうかについて判断した。1990年都市農村計画法106条1項⁽¹¹⁰⁾は、地方公共団体に対して、土地の開発や利用を制限する目的で、当該土地の関係者と協定を締結することができる旨を定めており、Thanet DCはこの規定に基づいてケント国際空港を所有する民間企業と、夜間飛行や騒音などに関する協定を締結していた。本事案で開示が請求された「法的助言」は、この協定の法的強制力に関して Thanet DC が法律専門家に要求したものである。これについて審判所は、まず「当該協定の対象は土地、大気そして騒音、排出物質といった環境要素」⁽¹¹¹⁾であることから、2004年規則2条1項(a)号、(b)号の範囲内であるとした後、協定に関する「法的助言」は、同項(c)号のいう「(a)や(b)で言及された環境要素あるいは要因に対して影響を及ぼす、あるいは及ぼすおそれのある政策、法令、計画、プログラム、環境協定、活動といった措置(行政による措置を含む)、あるいはそれらの要素を保護するために計画された措置や活動」に該当すると判断した。つまり、当該情報は地方公共団体と法律専門家との間の「法的助言」であるが、それは2004年規則のいう「環境情報」に該当すると言え、審判所は、情報の開示・不開示の判断は2004年規則に従って行われるべきであるとしている。

② Mark Watts v. Information Commissioner⁽¹¹²⁾

2005年末、ウェールズにおいて大腸菌O-157が発生し、ウェールズ議会

(110) Town and Country Planning Act 1990, s. 106(1).

(111) EA/2006/0001, para. 14.

(112) EA/2007/0022, 6 July 2007.

と Bridgend County Borough Council（以下、Bridgend CBC）が発生源の調査を行っていた。市民である Mark Watts は、2004年環境情報規則に基づいて、Bridgend CBC に対して、当該調査の対象であった食肉処理会社 John Tudor & Son の施設に関する報告書の複写を請求した。これを受けた Bridgend CBC は、請求された情報は「環境情報」に当たらず2004年規則の対象にはならないとして請求を拒否したため、開示請求者が情報コミッショナーに審査請求を行った。さらに情報コミッショナーが同理由からこれを却けたため、情報審判所に不服申立てが行われたのが本件事である。

情報コミッショナーも開示請求者も、開示請求された報告書が、2004年規則2条1項(f)号の規定する「食物連鎖に対する汚染を含む人間の健康」に関連するものであると認識している点は共通している。しかしながら、開示請求者は、2条1項(f)号の「なお(a)で言及された環境要素の状態によって、あるいは(b)や(c)で言及された問題によって、環境要素を通じて影響を受けているあるいは受けるおそれのある場合に限る」という文言が、「人間生活、文化史跡、建造物の状態」のみに適用されとする一方、情報コミッショナーは、この文言が「人間生活、文化史跡、建造物の状態」に加え「食物連鎖に対する汚染を含む人間の健康や安全の状態」にも適用されると主張したのである。開示請求者の主張に依拠すると、「人間の健康」に関する情報はいかなる制限もなく全ての場合に「環境情報」に該当し、2004年規則の対象となるが、情報コミッショナーによると、「人間の健康」に関する情報は、「(a)で言及された環境要素の状態によって、あるいは(b)や(c)で言及された問題によって、環境要素を通じて影響を受けているあるいは受けるおそれのある場合」にのみ「環境情報」に該当するのである。さらに情報コミッショナーは、(f)号が適用される要件として(a)号について検討し、大腸菌O-157は「人間の生命を支える豊かでバランスのとれ

た生態系ではなく、むしろ疾病の根源である微生物である」⁽¹¹³⁾ ことから、(a)号のいう「生物多様性」には当たらず、そのため、(f)号のいう「(a)で言及された環境要素の状態によって……影響を受ける……場合」には該当しないとし、開示された情報は「環境情報」ではないとしたのである。

さらに情報審判所も、情報コミッショナーの考えに依拠し、「(a)で言及された環境要素の状態によって、あるいは(b)や(c)で言及された問題によって、環境要素を通じて影響を受けているあるいは受けるおそれのある場合」という(f)号の文言は、「食物連鎖に対する汚染を含む人間の健康や安全の状態」、「人間生活、文化史跡、建造物の状態」全てに適用されると判断している。つまり、審判所も、「人間の健康」に関する情報が全て2004年規則の対象になるわけではなく、それには(f)号の規定する一定の要件が課せられるとしたのである。

その後、情報審判所は、人間の健康が「((a)号のいう)『生物多様性』によって直接的に影響を与えられているかどうかは不確かである」⁽¹¹⁴⁾ ことから、情報コミッショナーとは異なり、大腸菌O-157が「生物多様性」に該当するか否かの判断を回避し、(f)号が適用される要件として(b)号を検討した。審判所はO-157の感染には食肉処理によって生じる「廃棄物」や「排出物」が関連している点に着目したのである。(f)号は、「(b)……で言及された問題によって……影響を受ける」であろう人間の健康状態に関する情報が「環境情報」に該当する旨を規定しており、(b)号はその中に環境要素への影響を与える「廃棄物」や「排出物」を挙げていることから、審判所は、「食肉処理施設に関する報告書」が「環境情報」に該当するとして2004年規則の下での開示請求を認めたのである。

⁽¹¹³⁾ Ibid., para. 9.

⁽¹¹⁴⁾ Ibid., para. 11.

第3節 「公的機関」の定義

(1) 2004年環境情報規則2条2項

2004年規則は、市民に対して、環境情報の開示を「公的機関」に請求することを認めている。同規則によると、「公的機関」とは、「(a)：政府省庁、(b)：2000年情報公開法3条1項に定義される公的機関、(c)：その他の行政(public administration)機能を果たす団体や人、(d)：(a)(b)(c)に含まれる者の規制の下にあって、(i)環境に関する公的責任を有する、または(ii)環境に関する公共的な機能を行行使する、あるいは(iii)環境に関する公的サービスを提供する団体あるいは人」⁽¹¹⁵⁾ のことである。つまり、2004年規則は、「公的機関」の定義について、2000年法3条1項及び別表1のリストに挙げられた機関⁽¹¹⁶⁾ に、さらにいくつかの定義を付け加えることによって2003/4/EC指令の規定に適合させていると言える。なお、「公的機関が『司法機能あるいは立法機能』を果たしている限りは、同規則は適用されない」⁽¹¹⁷⁾ こととされる。

これらの規定により、2004年規則のいう「公的機関」には、2000年法の定めるような政府省庁、公所有の会社、地方公共団体、国民保険サービス、公立学校やその他の教育機関、警察、何百ものエージェンシー、委員会、カウンシル、特殊法人といった公的機関、あるいは環境庁や環境食糧農林省、廃棄物処理当局、国立公園局、田園部エージェンシー、イングリッシュ・ネイチャーのような環境に関係のある機能を有した機関だけではなく、一定の公共サービスを提供するような民間団体も含まれる可能性がある⁽¹¹⁸⁾。なお、2000年法及び2004年規則に基づいた開示請求の対象となる「公

(115) Environmental Information Regulations 2004, reg. 2(2).

(116) 2000年法の定める「公的機関」の定義については、宇賀・前掲注(72)110頁等参照。

(117) Environmental Information Regulations 2004, reg. 3(3).

(118) Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 19.

的機関」の数は2000年以降さらに増加し続けており、2002年には情報公開（公的機関追加）命令⁽¹¹⁹⁾が出されている。

(2) 「行政機能」の判断

では具体的にどのような団体や人が「公的機関」に該当し、2004年環境情報規則の下での開示請求の対象となるのだろうか。同規則の下で「公的機関」に含まれるためには、その前提として2条2項(c)号が規定しているように「行政機能」を果たしていなければならないため、ここでは「行政機能」とは何かについて情報審判所で争われた2つの事案を考察する。

① The Port of London Authority v. Information Commissioner & John Hibbert⁽¹²⁰⁾

2005年、市民である John Hibbert がロンドン港湾局（Port of London Authority, 以下 PLA）に対して、PLA が Temple Pier Company Ltd. という民間企業に対して許可を付与した河川工事の内容に関する情報を開示するよう請求した。これについて PLA が情報の開示を拒否したため、開示請求者が情報コミッショナーに審査請求を行った。ここでは PLA が2004年規則の規定する「公的機関」に該当するかが争点となり、情報コミッショナーは、団体の機能の性質、法的構造、法的根拠に着目する必要があるとした上、PLA は河川工事許可の付与という機能を果たしているということを検討し、「環境情報規則の目的に照らすと PLA が公的機関に該当することは間違いなく、PLA は2004年規則2条2項(c)号の規定する行政機能を果たしていると結論付けることが可能である」⁽¹²¹⁾と判断した。

(119) Freedom of Information (Additional Public Authorities) Order 2002

(120) EA/2006/0083, 31 May 2007.

(121) Ibid., para. 9.

これを受けた PLA は情報審判所に不服申立てを行った。PLA は、同規則のいう「行政機能」は制限的に解釈されるべきであるとし、たとえ PLA が「行政機能」を果たしているとしても、2004年規則によって課せられる開示義務は、開示請求の対象機関が保有する全ての情報に適用されるわけではなく、その「行政機能」に関する情報にのみ適用されると主張したのである。

PLA は1908年ロンドン港法⁽¹²²⁾によって設立された団体であり、現在では1968年ロンドン港法⁽¹²³⁾がその職務について規定していることから、審判所は PLA が「行政機能」を果たしているかを判断するために1968年法について検討した。1968年法 5 条は、「港湾局には、(a)：必要あるいは望ましいと考えられるような港湾に関する事業やテムズ川周辺の設備の供給、維持、操業、改善、またこれらの事業や設備の供給に付随すると考えられる活動を行う義務、(b)：テムズ川の改善や保護のために必要あるいは望ましいと考えられる活動を行う義務がある」⁽¹²⁴⁾と規定しており、PLA はこの中で河川工事の許可の付与も行っていた。これについて、審判所は、「PLA が同法 5 条の下での……義務……の対象となっていることは……情報コミッショナーの主張を裏付けるものである」⁽¹²⁵⁾と述べ、さらに「1968年法 8 条 1 項が（PLA に対して）『権限行使』について大臣に年次報告書を提出する」⁽¹²⁶⁾義務を、「9 条が PLA に対して、大臣が要求する時には、『権限行使』の結果、戦略、情報を提供する」⁽¹²⁷⁾義務を課していること、「PLA が一般市民や民間団体に認められた権限を超えて他者を規制することを認め

⁽¹²²⁾ Port of London Act 1908

⁽¹²³⁾ Port of London Act 1968

⁽¹²⁴⁾ Ibid., s. 5.

⁽¹²⁵⁾ EA/2006/0083, para. 31.

⁽¹²⁶⁾ Ibid., para. 34.

⁽¹²⁷⁾ Ibid., para. 35.

られている」⁽¹²⁸⁾ ことなどから、「PLA の機能は、地方公共団体や政府当局と同様のものである」⁽¹²⁹⁾ と判断し、PLA が「行政機能」を果たしている団体であると結論付けた。また、たとえ開示請求された情報が「行政機能」に関するものではないとしても、それが「環境情報」に該当すれば、PLA のような「行政機能」を果たす機関には、当該情報を開示する義務があるとされる。

② Network Rail Limited v. Information Commissioner & Network Rail Infrastructure Limited, Friends of the Earth and others⁽¹³⁰⁾

2005年5月26日、市民である Ian Fisher はイギリスのニューキャッスルとカーライルを結ぶ路線で起きた浸水に関する情報について Network Rail Limited（以下、NRL）に開示請求を行った。さらに同年7月28日には同じく市民である Edward Chambers が北ロンドンの Dudding Hill Junction で2003年に行われた工事の内容に関する情報の開示を NRL に請求した。これらの開示請求を受けた NRL は、自身が2004年環境情報規則2条2項の定める「公的機関」には該当しないと主張し、開示を拒否した。これについて開示請求者が情報コミッショナーに対する審査請求を行った結果、情報コミッショナーは、NRL は環境情報規則の下での「公的機関」に該当するという裁決を行い、これを受けた NRL が情報審判所へ不服申立てを行ったというのがこの事案である。

イギリスでは、1993年鉄道法⁽¹³¹⁾ が鉄道事業を、そのインフラ管理とサービスの提供とに分割し、インフラ管理の責任は1996年に民営化されたレー

⁽¹²⁸⁾ Ibid., para. 40.

⁽¹²⁹⁾ Ibid., para. 38.

⁽¹³⁰⁾ EA/2006/0061 and 0062, 17 July 2007.

⁽¹³¹⁾ Railways Act 1993

ルトラック社に、サービス提供については交通省を通じて民間企業に売却されることとなった。2002年にレールトラック社が交通省の主導の下で設立された保証有限責任会社である NRL に売却されたことから、現在では NRL がレールトラック社の行っていた鉄道のインフラ管理を引き継ぎ、時刻表の整備、線路・信号・駅のメンテナンスなど乗客や貨物の安全で効率的な移動を補助する多くの役割を果たしている。

情報審判所は、「公的機関」に該当するための要件として、2004年規則 2 条 2 項(c)号の規定を引用した上、「当該団体が公共的な機能を行行使しているだけでは環境情報規則の対象にはならず、何らかの行政機能を果たしていなければならない」⁽³²⁾と述べている。そして審判所は NRL が「公的機関」に該当するかどうかを判断するに当たって、NRL の性格を考察し、「たとえ NRL が公共的な機能を果たしていたとしても、行政機能を果たしている団体であるとは言えない」⁽³³⁾と結論付け、環境情報規則の対象には当たらないと判断した。審判所はその理由として、「NRL は鉄道事業を行っているが、何ら行政を行っているわけではないし、Office of the Rail Regulator (以下、ORR)⁽³⁴⁾のように規制団体でもない。……また NRL は何ら安全基準を設定しているわけでもないし、NRL の持つ指揮権限は他の営利企業と同様に規制権限からではなく契約から生じたものである」⁽³⁵⁾ことを挙げている。さらに審判所によると、「現在のイギリスにおける鉄道事業は政府省庁の役割ではない」⁽³⁶⁾こと、また「NRL の長の任命には政

⁽³²⁾ EA/2006/0061 and 0062., para. 24.

⁽³³⁾ Ibid., para. 27.

⁽³⁴⁾ ORR は2003年鉄道安全交通法 (Railways and Safety Transport Act 2003) の下で設立された鉄道業界全体を規制する団体である。政府に代わって鉄道営業の許可の付与などを行っている。

⁽³⁵⁾ EA/2006/0061 and 0062., para. 28.

⁽³⁶⁾ Ibid., para. 29.

府が何ら関与していない」⁽³⁷⁾ ことも理由とされている。その上、審判所は「NRL が制定法によって設置されているわけでもなければ、制定法上の権限が与えられているわけでもない」⁽³⁸⁾ こと、「(NRL は) ORR の規制の対象ではあるが、規制の主体ではない」⁽³⁹⁾ こと、「NRL が何ら機能を果たすことができなくなった場合、政府省庁ではなく、同じような性格を持った他の団体がその機能を果たすことになる」⁽⁴⁰⁾ ことなどを理由に挙げており、インフラ管理のみを行っている NRL は何ら「行政機能」を果たしているわけではないとする。

開示請求の対象となっている団体が「公的機関」に該当するかの判断については、義務や権限など当該団体の性格について規定している法規を検討し、許可の付与のような「行政機能」を果たしている団体については、2004年規則の下での「公的機関」に該当することとなる。たとえその機関が「行政機能」以外の役割をも担っていたとしても、開示請求された情報が「行政機能」に関するものではないということを理由に不開示とすることは認められず、当該機関の保有する環境情報は全て2004年規則の下での開示請求の対象となるのである。また、たとえ公共的な性質を持っている団体であっても、その団体の職務や性格などを検討した結果、「行政機能」を果たしていないと判断されれば、2004年規則の下での開示請求の対象とはならない。

⁽³⁷⁾ Ibid., para. 40.

⁽³⁸⁾ Ibid., para. 43.

⁽³⁹⁾ Ibid., para. 45.

⁽⁴⁰⁾ Ibid., para. 47.

第4節 その他の規定

(1) 開示請求の方法

2004年環境情報規則は、「環境情報を保有する公的機関は請求に応じてそれを利用可能にしなければならない」⁽⁴⁴⁾ 旨を規定しているが、市民による請求の方法については、2000年情報公開法が「情報の請求は書面で行うこと」⁽⁴⁵⁾ と定めているのに対して、何ら規定を置いていない。これは、書面はもちろん、口頭、電子的手段、ハードコピーなど様々な手段による開示請求が認められる可能性を示しているとされる⁽⁴⁶⁾。

なお、市民が環境情報の開示を請求する際には、当該情報について詳細に説明する必要があるが、公的機関がこれらの情報を検索しやすくするために請求情報を一覧にすることが望ましいとされている⁽⁴⁷⁾。もし開示請求者が請求情報について十分に詳細を説明していないと考えられる場合には、「公的機関はできるだけ迅速に、遅くとも請求を受理した翌日から20業務日以内に、請求者に対して詳細を述べるよう要求」⁽⁴⁸⁾ することとなる。請求者が請求情報の詳細を説明することにより、公的機関はその情報を的確に開示することができるようになり、請求されていないような情報を誤って開示する可能性を減少させることになるため、請求者に課せられる手数料を減らすことにもつながると考えられている⁽⁴⁹⁾。

⁽⁴⁴⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 5(1).

⁽⁴⁵⁾ Freedom of Information Act 2000, s. 8(1)(a).

⁽⁴⁶⁾ Stuart Bell & Donald McGillivray, *op. cit.*, p. 303.

⁽⁴⁷⁾ Philip Coppel, *op. cit.*, [2005] J.P.L., p. 20.

⁽⁴⁸⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 9(2).

⁽⁴⁹⁾ Philip Coppel, *op. cit.*, [2005] J.P.L., p. 20.

(2) 手数料

(a) 2004年環境情報規則 8 条

2004年規則によると、開示請求を受けた公的機関が情報の開示を行う際には、「公的機関は請求者に情報開示のための手数料を課することができる」⁽⁴⁷⁾とされる。しかしながら、同規則には手数料の金額について具体的に定められているわけではなく、「手数料は、公的機関が考える適切な金額を超えてはならない」⁽⁴⁸⁾と規定されているのみである。

なお、開示請求が行われたが、何らかの理由で情報が不開示とされた場合には、当然のことながら公的機関は手数料を課することはできないと考えられる⁽⁴⁹⁾。さらに、もし開示請求者が、公的機関によって課せられた手数料について不服があれば、情報コミッショナーに対して審査請求を行うことができる⁽⁵⁰⁾。

2004年規則によると、公的機関は環境情報を開示するために手数料の前払いを要求することができ、その場合には、開示請求が受理された翌日から20業務日以内に開示請求者に対してその旨を通知しなければならない⁽⁵¹⁾。また、公的機関が前払いを要求している場合には、その旨の通知がなされた日から60業務日以内に手数料の支払いがない限り、情報は開示されないこととなる⁽⁵²⁾。

なお、2004年規則には、公的機関は公的登録簿に登録されている情報の提供については手数料を課することができない旨が定められており⁽⁵³⁾、「情報開示」制度との差別化が図られている。なお、公的登録簿の複写について

⁽⁴⁷⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 8(1).

⁽⁴⁸⁾ Ibid., reg. 8(3).

⁽⁴⁹⁾ Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 21.

⁽⁵⁰⁾ Ibid.

⁽⁵¹⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 8(4).

⁽⁵²⁾ Ibid., reg. 8(5).

⁽⁵³⁾ Ibid., reg. 8(2)(a).

は手数料を支払う必要がある⁽¹⁵⁴⁾。

(b) 「適切な金額」の判断

先述したように、2004年環境情報規則によると、情報開示の「手数料は、公的機関自身が考える適切な金額を超えてはならない」。つまり、手数料の金額については、手数料を課す公的機関自身が「適切な金額」であると判断すればよいこととなっており、さらに「適切な金額」の基準について同規則は何ら規定を置いていないことから、結果として公的機関に広い裁量が与えられていると言える。

このような制度が置かれる中、環境情報の開示手数料の金額について情報審判所で争われた事案に David Markinson v. Information Commissioner⁽¹⁵⁵⁾ がある。David Markinson は Kings Lynn & West Norfolk Borough Council (以下、KLWNBC) に対して、自宅の建築に際して自身が行った数種類の申請に関する情報を開示するよう請求した。これを受けた KLWNBC が開示手数料として 6 ポンドを請求したことについて、開示請求者は2004年規則 8 条 3 項の規定する「適切な金額」を超えると主張し、情報コミッショナーに審査請求を行った。これに対し、情報コミッショナーは、手数料の金額は適切であるとして請求者に支払い義務があると結論付けたことから、情報審判所への不服申立てが行われた。

これについて、情報審判所は、コミッショナーの判断を覆し、KLWNBC に対して再度手数料の設定を行うよう要求している。その理由として、まず審判所は、「適正な金額」の設定においては、「関連する事柄のみを考慮に入れなければならない、無関係な事柄については無視しなければ

(154) 公的登録簿の複写の手数料について、詳しくは、林・前掲注(10)169頁以下参照。

(155) EA/2005/0014, 28 March 2006.

ばならない」⁽¹⁵⁶⁾とする。審判所によると、ここでの「関連する事柄」とは「複写を行う時の用紙の料金」⁽¹⁵⁷⁾などであり、これについては手数料に含めることができるとされる一方、「情報を検索するために費やした時間」⁽¹⁵⁸⁾などについては無関係な事柄であるとしてそれを費用に換算した上で手数料に含めることはできないとされる。なお、審判所は、複写の料金について、『適正な金額』とは、コピー店での一般的な金額と同様に、……A 4 用紙 1 枚につき10ペンス程度である」⁽¹⁵⁹⁾とする。このような点から、審判所は「KLWNBC によって提示された 6 ポンドの手数料は、他の公的機関の設定している手数料ともかけ離れており、何ら計算に基づいた正当性が示されているわけではない」⁽¹⁶⁰⁾と結論付けている。

情報コミッショナーは、本事案について、後に出した指針の中で、「複写の料金を判断するにあたっては、複写する用紙の枚数とサイズ、そして複写機の貸出料金を考慮に入れる」⁽¹⁶¹⁾こととし、本事案で導かれたA 4 用紙 1 枚につき10ペンスという料金設定は、「適用すべき基準を示したものであり、これを超える場合、公的機関は適切な理由を述べなければならない」⁽¹⁶²⁾とする。さらに、情報コミッショナーは「適正な金額」を検討する場合に「他の公的機関の行った判断のみに依拠」⁽¹⁶³⁾することや、「情報の重要性」⁽¹⁶⁴⁾や「公的機関の支出や費やした時間」⁽¹⁶⁵⁾に依拠して金額を判断することは望

⁽¹⁵⁶⁾ Ibid., para. 31.

⁽¹⁵⁷⁾ Ibid., para. 34.

⁽¹⁵⁸⁾ Ibid.

⁽¹⁵⁹⁾ Ibid.

⁽¹⁶⁰⁾ Ibid., para. 33.

⁽¹⁶¹⁾ Information Commissioner's Office, "Charging for Environmental Information", (26 January 2009) p. 3.

⁽¹⁶²⁾ Ibid.

⁽¹⁶³⁾ Ibid.

⁽¹⁶⁴⁾ Ibid., p. 4.

⁽¹⁶⁵⁾ Ibid.

ましくないと示している。

(3) 開示期限

2004年環境情報規則によると、「開示請求を受けた公的機関はできるだけ迅速に、遅くとも請求を受理した翌日から20業務日以内に情報を開示しなければならない」⁽⁶⁶⁾。もし公的機関が開示請求者に対して、請求された情報の詳細を説明するよう要求している場合や、手数料の前払いについて通知している場合には、開示請求者がそれらを行うまでは日数は計算に入れないこととなる⁽⁶⁷⁾。さらに、開示請求された情報が複雑かつ膨大であることを理由に期限までに処理が不可能であると公的機関が判断した場合には、その請求を処理するためにさらに20業務日の延長をすることができる⁽⁶⁸⁾。

(4) 助言、忠告

2004年環境情報規則は「公的機関に対して助言、忠告を行うよう要求することが適切な場合に限り、公的機関は開示請求者に助言、忠告を行わなければならない」⁽⁶⁹⁾と規定している。例えば、請求情報が詳細に示されていない場合には、公的機関は請求を受理した翌日から20営業日以内に請求者に対して、それをより詳細に示すよう助言、忠告を行わなければならない⁽⁷⁰⁾。

それでは他にどのような場合に公的機関は開示請求者に対して助言、忠告を行わなければならないのだろうか。この点について争われた事案に、

⁽⁶⁶⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 5(2).

⁽⁶⁷⁾ Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 21.

⁽⁶⁸⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 7(1).

⁽⁶⁹⁾ Ibid., reg. 9(1).

⁽⁷⁰⁾ Ibid., reg. 9(2)(a).

Keston Rambler's Association v. Information Commissioner & London Borough of Bromley⁽⁷⁷⁾ がある。Keston Rambler's Association が London Borough of Bromley (以下, LBB) に対して、地図修正命令に関する情報の開示を請求したところ、LBB は手数料を課した上、複写を請求者に送付した。請求者は当該情報の開示に当たって、それを無料で閲覧することだけを求めていることから、手数料が課されたことを不服とし、情報コミッショナーに審査請求を行い、これを受けたコミッショナーが請求を却けたため、さらに情報審判所に不服申立てを行った。

情報審判所は「(2004年規則) 8条が、一定の制限の下で、公的機関が情報を開示する際に請求者に対して手数料を課することを認めており、9条が、適切な場合に限り、……公的機関に開示請求者に対して助言、忠告を行うことを要求」⁽⁷⁸⁾ していることを受け、「……開示請求された情報について公的機関が検索し、その複写のために手数料を要求する場合、……請求者が手数料を支払ってまで複写を必要としているかどうか、あるいは単なる閲覧のみを求めているかを判断するために、公的機関はその旨を助言、忠告する義務が課せられるであろう」⁽⁷⁹⁾ と示している。つまり、無料で情報の開示が可能な場合に、単なる閲覧のみを求めている請求者に対して有償の複写を提供することによって請求者に金銭的な負担を課することがないよう、あらかじめ公的機関としては請求者にその旨を助言し、その回答に応じて開示手段を選択しなければならないのである。「このような手段をとれば、請求者が何を望んでいるかにかかわらず、情報開示によって生じる不服を避けることが可能である」⁽⁸⁰⁾ と審判所は述べている。

(77) EA/2005/0024, 26 October 2007.

(78) Ibid., para. 57.

(79) Ibid., para. 58.

(80) Ibid., para. 59.

(5) 市民による異議申立て

開示請求者が、公的機関が2004年環境情報規則の規定に反していると考えた場合には、請求者は公的機関に対して異議を申し立てることができる⁽¹⁷⁵⁾。この訴えは書面によって、公的機関が規定に従っていないと判断した翌日から40業務日以内に行わなければならない⁽¹⁷⁶⁾。なお、異議を受理した公的機関は当該請求に関して再検討を行わなければならない⁽¹⁷⁷⁾、それについての判断をできるだけ迅速に、遅くとも申立てを受理した翌日から40業務日以内に請求者に対して通知しなければならない⁽¹⁷⁸⁾。

(6) 請求の移送

2004年環境情報規則は、「環境情報の開示請求を受けた公的機関が、請求された情報を保有しておらず、他の公的機関あるいはスコットランドの公的機関が当該情報を保有していると判断した場合には、(a)：当該請求を他の公的機関あるいはスコットランドの公的機関へ移送するか、(b)：その公的機関の名称と住所を請求者に知らせなければならない」とする⁽¹⁷⁹⁾。

当該規定は、開示請求を受けた公的機関が請求された情報を保有しているにもかかわらず、他の公的機関がより詳細な情報を保有していると判断されるような場合などには適用されず、開示請求を受けた公的機関が情報を保有していない場合のみ適用される⁽¹⁸⁰⁾。ただし、前者のような状況にあれば、公的機関は2004年規則 9 条 1 項に従って助言、忠告を行う義務を

⁽¹⁷⁵⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 11(1).

⁽¹⁷⁶⁾ Ibid., reg. 11(2).

⁽¹⁷⁷⁾ Ibid., reg. 11(3).

⁽¹⁷⁸⁾ Ibid., reg. 11(4).

⁽¹⁷⁹⁾ Ibid., reg. 10(1).

⁽¹⁸⁰⁾ Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 22.

有するであろうと考えられる⁽⁸⁸⁾。

(7) 開示形式

市民による環境情報の開示請求を受けた公的機関が開示の決定をした場合、当該情報はどのような形式で開示されることとなるのだろうか。これについて2004年環境情報規則は、「開示請求を受けた公的機関が情報を開示することを決定すれば、(a)：他の形式あるいは他のフォーマットで開示することが適切な場合、あるいは、(b)：当該情報が既に開示されており、他の形式あるいは他のフォーマットの方が請求者にとって容易にアクセスすることが可能な場合を除き、当該公的機関は請求者の要求する形式でそれを開示しなければならない」⁽⁸⁹⁾と規定する。

それでは、請求者が開示請求を行った段階で、特定の形式による開示を要求していない場合、どのような形式で開示が行われるべきか。この点について争われた事案に Rhondda Cynon Taff County Borough Council v. Information Commissioner⁽⁹⁰⁾ がある。市民から1991年土地排水法の条文の開示請求を受けた Rhondda Cynon Taff County Borough Council (以下、RCTCBC) は、これらの情報が図書館あるいはインターネットによって既に閲覧可能であることから、当該情報は2000年情報公開法21条の定める「絶対的除外情報」の1つである「請求者が他の手段により合理的に入手可能な情報」に該当するとして開示を拒否した。この拒否決定を受けた開示請求者は、この段階で初めて RCTCBC は情報の複写を提供するべきであると主張し、情報コミッショナーに審査請求を行った。その結果、コミッショナーは、「当該開示請求は（環境情報に関するものである

⁽⁸⁸⁾ Ibid.

⁽⁸⁹⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 6(1).

⁽⁹⁰⁾ EA/2007/0065, 5 December 2007.

ため) 2004年環境情報規則の下で行われるものであり、同規則の下では、たとえ請求者が他の手段により合理的に入手可能な状況にあるとしても情報開示義務の例外には該当しない」⁽⁸⁴⁾ とし、1991年土地排水法の条文の複写を提供するよう RCTCBC に義務付けたため、RCTCBC が情報審判所に不服申立てを行ったのが本事案である。

情報審判所は、当該請求に関する判断は2004年規則に従って行われるべきであるとした上、2000年法と2004年規則という2つの制度の差異に着目した。審判所によると、「2000年法1条1項(b)号の下では、開示請求者は『情報の提供を受ける(communicated)』権利を有している」⁽⁸⁵⁾ のに対して、「2004年規則5条は、環境情報を保有する公的機関が『請求に応じてそれを利用可能(available)』にしなければならない」⁽⁸⁶⁾ と規定していることから、「2004年規則の下では、……必ずしも情報の複写を請求者に提供する必要はなく、……公的機関が保有している情報を利用可能にするだけでもよい」⁽⁸⁷⁾ と考えられる。つまり、本事案において、RCTCBC は図書館やインターネットを通じた閲覧を指示することによって「情報を利用可能としているのであるから、……2004年規則5条の下での義務に従っている」⁽⁸⁸⁾ のである。つまり、「請求者が特定の形式……による開示を請求している場合にのみ、……6条の規定が適用される」⁽⁸⁹⁾ こととなり、開示請求者が請求を行った時点で開示形式を特定していない場合には、公的機関は請求者に閲覧方法を示すことによって環境情報を「利用可能」にすれば、複写などによって開示請求者に対して情報を提供する義務は存在しないとされたの

⁽⁸⁴⁾ Ibid., para. 6.

⁽⁸⁵⁾ Ibid., para. 25.

⁽⁸⁶⁾ Ibid.

⁽⁸⁷⁾ Ibid., para. 26.

⁽⁸⁸⁾ Ibid., para. 41.

⁽⁸⁹⁾ Ibid., para. 26.

である。つまり、請求者が情報の複写を入手したいのであれば、開示請求の段階であらかじめ開示形式を指定しておく必要がある。

さらに、2004年規則によると、もし情報が請求者の要求する形式で開示されない場合には、公的機関はできるだけ迅速に、遅くとも開示請求を受理した翌日から20業務日以内にその決定の理由を述べなければならず⁽⁹⁰⁾、請求者が要求する場合には書面でそれを提示する必要がある⁽⁹¹⁾。また、この場合、公的機関は請求者に対して同規則11条の下での異議申立てや、18条の下での審査請求の制度を利用することができる旨を提示しなければならない⁽⁹²⁾。

(8) 拒否通知

公的機関が開示請求された情報の全部あるいは一部を開示しない旨の決定を行った場合には、書面による「拒否通知」を送付しなければならない⁽⁹³⁾。その場合、「拒否通知」には不開示の理由が明記されなければならず⁽⁹⁴⁾、それはできるだけ迅速に、遅くとも請求を受理した翌日から20業務日以内に行われなければならない⁽⁹⁵⁾。公的機関が開示期限の延長をした場合を除き、もし20業務日以内に「拒否通知」の送付も情報の開示も行われない場合には、請求者は2004年規則11条に従って公的機関に対する再検討の訴えを行うことができ、またそれに対する公的機関の回答が40業務日以内に行われなければ、情報コミッショナーに対して審査請求することができるのである⁽⁹⁶⁾。

(90) Environmental Information Regulations 2004, reg. 6(2)(a).

(91) Ibid., reg. 6(2)(b).

(92) Ibid., reg. 6(2)(c).

(93) Ibid., reg. 14(1).

(94) Ibid., reg. 14(3).

(95) Ibid., reg. 14(2).

(96) Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 22.

第5節 救済手段

開示請求者が公的機関による判断に不服がある場合、市民はどのように救済される可能性があるのだろうか。2004年環境情報規則は先述した異議申立ての制度と共に、2000年情報公開法の規定する3段階の救済手段を適用する旨を規定している⁽¹⁹⁷⁾。

まず第1段階として「情報コミッショナーに対する審査請求」の制度が規定されている。2000年法50条1項は、「何人も、自身の行った公的機関に対する情報開示請求が同法に従って処理されたかどうかについて情報コミッショナーに対する審査請求を行うことができる⁽¹⁹⁸⁾」としているのである⁽¹⁹⁹⁾。なお、異議申立てを行うか審査請求を行うかの判断については開示請求者の裁量に委ねられているが、コミッショナーによる指令は、異議申立てを経た後、それに不服があれば情報コミッショナーに対する審査請求をするよう推奨している⁽²⁰⁰⁾。

審査請求が行われた時には、(a)：請求者が公的機関によって定められた苦情処理手続を経していない場合、(b)：審査請求について不当な遅延があった場合、(c)：審査請求が根拠のないあるいは濫用的なものである場合、(d)：審査請求が撤回あるいは放棄された場合を除いて、コミッショナーは

⁽¹⁹⁷⁾ Environmental Information Regulations 2004, s. 18(1).

⁽¹⁹⁸⁾ Freedom of Information Act 2000, s. 50(1).

⁽¹⁹⁹⁾ 情報コミッショナーは、審査請求について検討する義務以外にも、公的機関の職務の遂行が実施要領の規定に従っていない場合や、適切な運用を行っていない場合に、公的機関が採るべき措置を明記した「運用勧告 (practice recommendation)」や「執行通知 (enforcement notice)」などを送達する義務を負っている。Christine Johnson “Improved Access Regime for Environmental Information and the Role of the Information Commissioner” [2004] 6 Env.L.Rev, 219. 審査請求に関連しないこれらの職務については後の研究課題とする。

⁽²⁰⁰⁾ Information Commissioner’s Office, “Environmental Information: a guide for requesters, Version.2”, (16 July 2009) p. 5.

何らかの判断を行わなければならない^{④)}。なお、審査請求を受理した情報コミッショナーは、公的機関による判断について審査をするために、開示請求に関する情報を全て提供するように公的機関に対して要求する「情報通知(information notice)」を送付することができる^{⑤)}。情報コミッショナーはこの「情報通知」を通じて請求者が開示請求した情報を入手することができ、公的機関による処理について判断する際にそれを参照することとなる^{⑥)}。その後、情報コミッショナーは公的機関による判断について審査し、その結果として公的機関が採るべき措置を示した「裁決通知(decision notice)」を請求者及び公的機関に送付しなければならない^{⑦)}。

情報コミッショナーによる「裁決通知」に不服があれば、開示請求者または公的機関は「情報審判所に対する不服申立て」をすることができる^{⑧)}。なお2005年4月1日に2004年環境情報規則が制定されて以降、情報審判所には、2010年5月31日の時点で、計45件の2004年規則に基づく不服申立てが行われている^{⑨)}。

そして最終的に、請求者あるいは公的機関が情報審判所の裁決に対して不服があれば、裁判所に訴訟を提起することができる^{⑩)}。

第3章 2004年環境情報規則(2)：開示・不開示の判断基準

2004年環境情報規則5条1項は、公的機関に対して、市民からの開示請

④) Freedom of Information Act 2000, s. 50(2).

⑤) Ibid., s. 51(1).

⑥) Christine Johnson, op. cit., [2004] Env.L.Rev, 219.

⑦) Freedom of Information Act 2000, s. 50(4).

⑧) Ibid., s. 57(1).

⑨) <http://www.tribunals.gov.uk/>

⑩) Freedom of Information Act 2000, s. 59.

求に応じた環境情報の開示を原則として義務づけているが、あらゆる環境情報が無条件に開示されるわけではない。2004年規則は1992年環境情報規則の例外規定や2000年情報公開法の除外情報に関する規定と同様に、公的機関が開示を拒否することのできるような例外規定を設けているのである。

2004年規則12条がこの例外規定について定めており、ここでの要件を満たすような情報については公的機関が開示を拒否することが可能である。同規則は、開示の例外規定として、①「個人データ」を含む情報の不開示、②情報あるいは開示請求の性質を根拠にした不開示、③一定の要素に対して「悪影響を与える」場合の不開示という3つの類型を規定している。しかしながら、公的機関は開示請求された情報が単に例外規定に該当しているというだけで不開示とすることはできない。公的機関が情報を不開示とするためには、上記①を除き、「公益判断」が必要とされるのである。

本章では、環境情報の開示・不開示の基準となる、「公益判断」及び「例外規定」を情報コミッショナーの指針や情報審判所で争われた具体例などを分析しながら検討する。

第1節 公益判断

(1) 2004年環境情報規則12条1項(b)号

2004年規則には公的機関が開示を拒否することのできる例外規定が存在するが、先述したように、公的機関は情報が同規則の定める例外規定に該当していることのみを根拠に請求を拒否することはできない^⑩。開示請求された情報が例外規定に該当すると判断された場合、個人データを含む情報を除き、「全ての状況において、不開示の公益性が開示の公益性を上回る

⑩ Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 24

時に、公的機関は情報の開示を拒否することができる」^⑨のである。これは環境情報が2000年法の規定する「条件付除外情報」に該当することを具現化したものであると言える。しかし、2004年規則は2000年法とは異なり、手続的根拠による開示拒否の場合にも公益性の判断が必要であるとするなど、個人データを含む情報を除くあらゆる例外規定に対して「公益判断」を要求していることから、2000年法と比較しても、情報が不開示とされる状況は実質的に限定されているのである。

(2) 「開示推定原則」と「公益判断」

では、公的機関は「公益判断」においてどのような点を考慮しなければならないのだろうか。この点について情報コミッショナーが指針を出しているため、それに基づきながら検討する。

もし公的機関が、開示請求された情報について複数の例外規定が該当すると判断した場合には、それぞれの例外規定ごとに「公益判断」を行うのではなく、開示請求全体について一度に「公益判断」をすることとなる^⑩。これには公的機関の負担を減少させる目的があると考えられる。また、Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform v. Information Commissioner^⑪が示すように、公的機関が「公益判断」を行う際には、「請求が行われた日、あるいは少なくともその前後」^⑫における公益性を考慮しなければならない。

さらに、重要な点として、2004年規則12条2項に注目する必要がある。

^⑨ Environmental Information Regulations 2004, reg. 12(1)(b).

^⑩ Information Commissioner's Office "The public interest test, Version. 3" (1 July 2009), p. 4. (以下、ICO, public interest と引用)

^⑪ EA/2007/0072, 29 April 2008.

^⑫ Ibid., para. 105.

同項は、「公的機関は、開示を推定することとする」^⑫ という「開示推定原則」を導入しており、公的機関は「公益判断」を行うにあたってこれを常に念頭に置いておかねばならないとされる^⑬。つまり公的機関による「公益判断」の結果、開示の公益性と不開示の公益性が同程度であれば、公的機関は「開示推定原則」により、当該情報を開示しなければならないこととなるのである。

このような「公益判断」および「開示推定原則」について、情報コミッショナーは指針の中で、「環境情報は、90/313/EEC 指令が定められて以降、特に注目を集めたものであり、環境保護のためには、人々にとって……環境情報を入手することが重要であると長い間認識されている。また、2003/4/EC 指令は『環境情報へのアクセスの増加とそのような情報の公開は、環境問題に対するより大きな意識、自由な意見交換、環境政策決定へのより効率的な市民参加、そして最終的にはより良い環境に寄与することとなる』と規定している」^⑭ として、環境情報開示の重要性について述べた後、「2004年規則の主たる目的は従前に比べて環境情報を広く公開することであり、12条2項は公的機関に対して開示の推定を行うよう指示している。この指示は最初から情報開示の公益性に重みを与えているものである」^⑮ とし、「開示推定原則」を導入している2004年規則は、可能な限り市民に対して環境情報を開示するべきであるとする姿勢から制定されているものであると主張する。

さらに情報コミッショナーは、「公益判断」における判断基準を何点か挙

⑫ Environmental Information Regulations 2004, reg. 12(2).

⑬ ICO, public interest, p. 5.

⑭ Information Commissioner's Office, "An Introduction to the EIR exceptions, Version. 2" (3 December, 2008), pp. 1-2. (以下、ICO, EIR exceptions, Ver. 2 と引用)

⑮ Ibid., p. 2.

げている。それによると、「透明性、アカウントビリティ、市民参加の促進を目的とした開示」、「議論の質や政策決定の質を強める開示」、「多額の公的資金が関係しているような財政的問題に関する開示」については、開示の公益性が開示の公益性を上回り、反対に、「開示が何らかの侵害や不利益を生じさせる可能性があるような場合」、「市民による監視を排除し、政府や公務員が議論・検討することのできるような、いわゆる『安全地帯』を与える必要のある場合」などでは不開示の公益性が開示の公益性を上回るとされる²¹⁷⁾。さらに、情報コミッショナーは、公的機関が「公益判断」を行う際に考慮すべきではないこととして、「開示請求者の身元」、「請求された情報に対する誤解釈のおそれ」、「該当する例外規定の数」、「情報の正確性」などを挙げている²¹⁸⁾。公的機関は、開示請求が2004年規則12条の定める例外規定に該当すると判断した場合には、以上の点を考慮しながら「公益判断」を行わなければならない、不開示の公益性が開示の公益性を上回る場合にのみ当該情報の開示を拒否することができるのである。

第2節 「個人データ」を含む情報の不開示

(1) 2004年環境情報規則12条3項

公的機関は開示請求が行われた情報が「個人データ」を含む場合、その情報の開示を拒否することが可能である。

「個人データ」を含む情報は、「請求者自身の個人データを含む情報（以下、請求者関連情報）」と、「請求者以外の第三者の個人データを含む情報（以下、第三者関連情報）」に分類することができる。2004年規則5条3項は、「請求者関連情報」の開示請求が行われた場合には、同規則5条1項

²¹⁷⁾ See ICO, public interest, p. 6.

²¹⁸⁾ Ibid.

の規定する開示義務は適用されないとしている⁽²¹⁹⁾。ただし、このような情報に関しては、1998年データ保護法7条⁽²²⁰⁾に基づいて開示される場合が多いため、ここで問題となるのは、「第三者関連情報」の開示についてである。「第三者関連情報」の開示請求について、2004年規則12条3項は、詳細が規定されている同規則13条に従って判断されるべきであるとする。なお、この場合には、例外的に開示・不開示の判断において公的機関による「公益判断」は必要とされない。

2004年規則2条4項によると、「個人データ」という文言の定義については、1998年データ保護法の下での定義が準用され、同法1条1項によると、『個人データ』とは、(a)当該データ、あるいは(b)当該データ及びデータ管理者の保有する他の情報から識別することが可能な生存する個人に関するデータであり、そこにはその個人に関する意見や、その個人に関するデータ管理者や第三者による意思表示も含む⁽²²¹⁾とされる。

情報コミッショナーは、「情報が『個人データ』に該当するか否かは容易に判別可能である」⁽²²²⁾とし、その基準として、「生存する個人に関する情報でなければならない」⁽²²³⁾こと、「その個人が識別されなければならない」⁽²²⁴⁾ことという2つの要素を挙げている。また、裁判所は、「情報が、個人としての生活や家族生活、職業的な立場など個人のプライバシーに影響を及ぼす」⁽²²⁵⁾ような場合にも当該情報は「個人データ」を含むと考えられると示し

⁽²¹⁹⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 5(3).

⁽²²⁰⁾ Data Protection Act 1998, s. 7.

⁽²²¹⁾ Ibid., s. 1(1).

⁽²²²⁾ Information Commissioner's Office, "The exemption for personal information, Version. 3." (11 November 2008), p. 3. (以下、ICO, personal information と引用)

⁽²²³⁾ Ibid.

⁽²²⁴⁾ Ibid.

⁽²²⁵⁾ Durant v. Financial Services Authority [2003] E.W.C.A. Civ 1746.

ている。

(2) 2004年環境情報規則13条

(a) 判断基準

先述したように、「第三者関連情報」について開示請求が行われた場合には、開示・不開示の判断基準として2004年環境情報規則13条が適用されることとなる。

2004年規則13条1項は、「第三者関連情報」について、同規則13条2項、3項がそれぞれ規定する条件のどちらかに該当する場合には、公的機関はそれを不開示とすべきであるとしている。なお、ここで最も頻繁に適用される条件は、同規則13条2項(a)号の規定する「(a):その情報が1998年データ保護法1条1項の『データ』に関する定義……に該当する場合で、……市民に開示することが次のいずれかに違反することになること。()データ保護原則、()1998年データ保護法10条(損害又は苦痛を引き起こすおそれのある処理を阻止する権利)」²²⁰⁾ というものである。

(b) データ保護原則

さらに、これらの条件の中でも、「個人データ」の不開示の根拠として最も頻繁に適用されるものは、13条2項(a)号の規定する「データ保護原則」であり、これによると、公的機関は1998年データ保護法のいう「個人データ」の開示が「データ保護原則」に反する場合、当該情報を不開示とすることができる。なお、これを根拠に情報を不開示とする場合、公的機関に「公益判断」の義務はない。

2004年環境情報規則2条4項は「データ保護原則」についても1998年デー

²²⁰⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 13(2).

タ保護法の定義を準用するとしている。「データ保護原則」は8項目から成るが、情報開示との関係で該当するのは「データは公平にそして適法に処理されなければならない」⁽²⁷⁾とする第1原則であり、「公平にそして適法に」というのは「データ主体の権利・自由又は正当な利益 (legitimate interest) を侵害せず……, 正当な利益という目的のために処理が行われる」⁽²⁸⁾ 場合を意味するとされる。つまり、「第三者関連情報」の開示・不開示の判断において基準となるのは、開示請求者が開示についての正当な利益を有しているか否か、またその開示がデータ主体の権利や自由を侵害していないかどうかである。これについて情報コミッショナーは、開示に正当な利益があるというためには、「真の公益性が存在していなければならない」⁽²⁹⁾ こととなるとし、たとえ開示に正当な理由があると判断されても、「情報開示が個人のプライバシーへの過度の介入を引き起こさないかを判断しなければならない」⁽³⁰⁾ と述べている。

これらの点を情報コミッショナー及び情報審判所が明確に示した事案に William Young v. Information Commissioner & Department of the Environment for Northern Ireland⁽³¹⁾ がある。William Young は、自身が行った住宅の建築許可申請に対する近隣住民からの苦情に関する情報の閲覧を北アイルランド環境省（以下、DENI）に請求した。これについて DENI は、このような性質の情報を開示するためには、苦情を申し立てた全ての第三者に対して情報開示の許可を要求する必要があると回答し、開

⁽²⁷⁾ Data Protection Act 1998, Sch. 1.

⁽²⁸⁾ Ibid., Sch. 2.

⁽²⁹⁾ ICO, personal information, p. 6.

⁽³⁰⁾ Ibid., p. 7.

⁽³¹⁾ EA/2007/0048, 12 December 2007.

示を拒否したため、開示請求者が審査請求を行った。情報コミッショナーは、これらの情報には、当該建設に関して DENI に対して苦情を申し立てた人々の氏名や住所などが含まれており、これらの人々は情報の開示に同意していないことを確認した。そして、コミッショナーは、「2004年規則13条は、そのような情報が、個人データは『公平にそして適法に』処理されなければならないとする……データ保護原則に違反しているような場合には、不開示とされる旨を規定し」⁽³²⁾ ているところ、「当該情報の開示は（第三者の）正当な期待に対して不公正なもの」⁽³³⁾ となり、「このような第三者情報を開示することはデータ保護原則のいう『公平』性の要件に違反する」⁽³⁴⁾ ものであるため、当該情報を不開示とするべきであると結論付けた。そこで開示請求者が情報審判所に不服申立てを行った。

これを受けた情報審判所も、「ここで問題となるのは……（請求者が）情報開示に関する正当な利益を有しているかどうかであり、もしそれを有していたとしても、開示が市民の権利・自由又は正当な利益を侵害していないかということである」⁽³⁵⁾ と示し、以下のように述べている。「開示請求者は、……建築許可の申請が『不適當である』とする市民の苦情に対して具体的な反論を何ら行っておらず、このように請求者が市民に対して……何ら具体的に抗弁することができないということは、……請求者が開示のための『正当な利益』を有していない」⁽³⁶⁾ ことを意味するのであり、「たとえもし請求者が情報開示について正当な利益を有していると判断されたとしても、市民の権利・自由、あるいは正当な利益に侵害を与えることは明

⁽³²⁾ Ibid., para. 11.

⁽³³⁾ Ibid., para. 13.

⁽³⁴⁾ Ibid.

⁽³⁵⁾ Ibid., para. 29.

⁽³⁶⁾ Ibid., para. 30.

白である」^{③⑦} ことから、「匿名性を維持する強力な正当な利益が存在する」^{③⑧} と。

このように第三者の「個人データ」を含む環境情報が開示されるためには、1998年データ保護法の規定に従って、開示請求者が「正当な利益」を有していること及びデータ主体の権利・自由又は「正当な利益」を侵害しないことが必要なのである。また、「個人データ」を含む情報について「公益判断」が要求されない理由として、他のどの例外規定よりも、「個人データ」の保護が重視されていることのあらわれであると言えよう。

第3節 情報あるいは開示請求の性質を根拠にした不開示

2004年環境情報規則12条4項は、開示請求された情報あるいは開示請求自体が以下のような性質を持っている場合、公的機関が「公益判断」を行った上で不開示とすることが可能である旨を規定している。

(1) 公的機関が開示請求を受理した時点で当該情報を保有していない場合（12条4項(a)号）

環境情報の開示請求が行われたが、請求が受理された時点で公的機関が当該情報を保有していない場合、公的機関は当該情報を不開示とすることができる。この規定により、公的機関が実際に保有している情報のみが市民に対して開示されることとなる。

ここで重要なのは、「請求が受理された時点」で、情報の有無を判断しなければならないという点である^{③⑨}。つまり、この例外規定は、たとえ開

^{③⑦} Ibid., para. 32.

^{③⑧} Ibid.

^{③⑨} Information Commissioner's Office, "An Introduction to the EIR exceptions, Version. 3" (14 September, 2009), p. 2. (以下、ICO, EIR exceptions, Ver. 3 と引用)

示請求が受理された後に公的機関が情報を入手したとしても、公的機関が開示を拒否することが可能であるということの意味している^{④)}。しかしながら、情報コミッショナーはその指針において、「公的機関が開示請求について何らかの処理を行っている過程で情報を入手し、請求者を開示することが可能になったような場合、(もし開示を拒否すれば)風評的な損害が生じるおそれがあることを心に留めておくべきである」^{④)}としており、受理後に当該情報を入手した場合にも可能な限り情報を開示するべきであるとす。なお、先述したように、公的機関は開示請求に従って情報を作成する義務はない。

(2) 情報の開示請求が明らかに不合理な場合(12条4項(b)号)

開示請求が明らかに不合理な場合、「公益判断」の結果として、公的機関は情報を不開示とすることができる。しかしながら2004年環境情報規則は「明らかに不合理」という文言の定義を置いていないことから、どのような請求がそれに該当するのか議論されている。

この点について情報審判所で初めて争われた事案が Stephen Carpenter v. Information Commissioner & Stevenage Borough Council^{④)}である。市民である Stephen Carpenter は Stevenage Borough Council (以下、Stevenage BC) に対し、Stevenage BC の所有する特定の土地に関する情報について、それが一度開示されたにもかかわらず2007年6月1日から同種の開示請求を繰り返し行っていた。これを受けた Stevenage BC は、「濫用的または反復して行われる」請求を拒否することのできる2000年情報公開法14条、および「明らかに不合理」な請求を拒否することのでき

④) ICO, EIR exceptions, Ver. 2, p. 2.

④) Ibid., p. 3.

④) EA/2008/0046, 17 November 2008.

る2004年規則12条4項(b)号に基づいて同年7月2日に不開示の決定を行った。さらに開示請求者による審査請求を受けた情報コミッショナーも、Stevenage BC の判断は適切である上、不開示の公益性が開示の公益性を上回るとしたため、開示請求者は情報審判所に不服申立てを行った。

これを受けた情報審判所は、当該情報が「環境情報」に該当するとした上で、2000年法の下で開示拒否をすることのできる「濫用的または反復して行われる」請求は2004年規則の「明らかに不合理」な請求に該当するものであるとした後、以下のように述べている。「(本事案では) 12日間で10回もの開示請求が行われたり、また、わずか2日間で4回の開示請求が行われることもあった。そして……2007年7月2日に拒否通知が出されるまで、請求者は合計で48回もの開示請求を行っていた。……さらに、開示請求の多くは同種……あるいは完全に同性質のものであり、……SBC に対して不必要な負担を課すものであった。……また、問題となっている文書の多くは既に請求者に対して提供されているものでもあり、……これは Stephen Carpenter の偏執的で不合理な態度のあらわれである」^{④③}と。さらに、審判所は、「以上のような点を考慮すると……大規模な濫用から地方公共団体の職員を保護するという公益性が、……明らかに不合理な請求に基づいて開示を行う公益性を上回っている」^{④④}とする。つまり情報審判所は、同種の開示請求を短期間に数多く行うなどという濫用的な開示請求は「明らかに不合理」であるとして、情報を不開示とすることを認めているのである。

同様の観点から環境情報の開示が拒否された事案に Robert Latimer v. Information Commissioner & Environment Agency^{④⑤}がある。市民であ

^{④③} Ibid., para. 52.

^{④④} Ibid., para. 53.

^{④⑤} EA/2009/0018, 3 August 2009.

る Robert Latimer は、環境庁に対して、ロンドンにあるヘンドン下水処理場で処理する下水に関する環境庁が保有するあらゆる文書、電子メール、報告書、覚書、メモ、ファックスの開示を請求した。開示請求者は以前から同様の情報開示請求を行っており、その結果として、環境庁はこれまでもこれらの情報を開示していたことから、「濫用的または反復して行われる請求」を拒否することのできる2000年法14条に基づき、不開示とした。これについて開示請求者は情報コミッショナーに審査請求を行った。情報コミッショナーは環境庁に対して、当該情報が2004年規則2条1項の規定する「環境情報」の定義に該当することを通知し、2004年規則の下では濫用的な請求を拒否することのできる規定が置かれていない代わりに、「明らかに不合理」な請求を拒否することのできる規定が存在すると述べた。これについて環境庁は、開示請求者に対して、「これまでも開示請求者からの請求を処理するのに膨大な時間と資源を費やしてきており、請求者が一員となっている地域運動団体も同様の開示請求を行っている」^{④⑥} ことを理由に、当該開示請求が「明らかに不合理」であると伝えた。さらに環境庁は、「(環境庁が) 保有する全ての環境情報は既に請求に応じて開示請求者に提供しており、……情報の提供は無料で、さらに詳細な説明を添付しながら行なわれていた」^{④⑦} ことを主張した。情報コミッショナーは環境庁による主張を検討し、「環境庁はこれまでに699もの文書を開示している」ことを理由に、「公益判断」の後、これ以上情報の開示請求を行うことは「明らかに不合理」であるとして、12条4項(b)号に基づいて当該情報を不開示とすべきであるとした。

開示請求者からの不服申立てを受けた情報審判所も、情報コミッショ

④⑥ Ibid., para. 13.

④⑦ Ibid., para. 16.

ナーと同様、開示請求者と環境庁との間のやり取り、請求者が既に大量の情報を入手しているという事実などを検討し、「(繰り返される開示請求が) 環境庁に対する著しい負担となっている」^{④⑩} こと、「請求者が同じ問題について重複した請求を行っている」^{④⑪} ことなどを指摘した。そしてさらに、「審判所が Stephen Carpenter v. Information Commissioner & Stevenage Borough Council において、開示請求が2000年法の下での『濫用的』という要件に該当していれば2004年規則の下でもそれは『明らかに不合理』となると結論付けている」^{④⑫} ことから、「このような請求を行うことは(2004年規則の下でも) 明らかに不合理である」^{④⑬} として情報の不開示を認めている。

これらの判断を受け、情報コミッショナーは後に、「開示請求権の濫用……は、明らかに不合理であると考えられる。……また、開示に異常なほど費用のかかるような請求についても明らかに不合理であると判断することはできる。しかしながら、開示請求された情報の量や複雑さだけでは請求が明らかに不合理であるというには十分ではない。そのような場合には、公的機関は開示請求を改善するよう助言や忠告を行うべきである」^{④⑭} という指針を示している。

(3) 開示請求が曖昧である場合 (12条4項(c)号)

開示請求者が入手したいと考えている情報を特定することが困難なほど曖昧で、詳細が示されていないような開示請求が行われたような場合、「公益判断」の後、公的機関は開示を拒否することが可能である。しかしなが

④⑩ Ibid., para. 34.

④⑪ Ibid.

④⑫ EA/2008/0046, para. 32.

④⑬ Ibid., para. 42.

④⑭ ICO, EIR exceptions, Ver. 2, p. 3.

ら、この例外規定は、一度公的機関が開示請求を改善するよう2004年環境情報規則9条2項の下で助言、忠告を行った後でなければ適用するべきではないと考えられている^{⑤③}。

(4) 未完の文書や未完成のデータなどに関する開示請求(12条4項(d)号)

公的機関は、開示請求が受理された段階で情報の状態を検討しなければならず^{⑤④}、この結果、請求された情報が未完成であるような場合には、「公益判断」の結果、開示を拒否することが可能である。

この例外規定の範囲は非常に広いものであるとされており、政策立案であろうと、科学的研究であろうと、あらゆる領域における作業が進行中であればこれに該当すると考えられる^{⑤⑤}。そのため、ここで重要になってくるのが「公益判断」である。未完成情報についての開示請求が行われた場合、公的機関は、情報開示が市民の誤解釈を招くかどうか、あるいはそれが進行中の作業に困難をきたすことになるかどうかを検討しなければならない^{⑤⑥}。なお、もし、情報が未完成であることを根拠に開示を拒否することとなれば、公的機関はそれが完成するであろう日時を請求者に対して伝えるべきであると考えられている^{⑤⑦}。

それでは、完成文書が存在しているにもかかわらず、当該文書の未完成段階にある草案の開示が請求された場合にはどのような判断が行われるのだろうか。この点について示された事案に Secretary of State for Transport v. Information Commissioner^{⑤⑧} がある。2005年3月、Sir Rod Eddington は、財務大臣および運輸大臣から、「持続可能な開発」を目的とし

⑤③ ICO, EIR exceptions, Ver. 3, p. 3.

⑤④ Ibid.

⑤⑤ ICO, EIR exceptions, Ver. 2, p. 4.

⑤⑥ Ibid.

⑤⑦ Ibid.

⑤⑧ EA/2008/0052, 5 May 2009.

て、イギリスにおける交通と経済の生産性、成長、持続性との関係を長期にわたって分析するよう依頼されていた。Sir Rod Eddington は、2006年6月に財務大臣および運輸大臣に対して報告書の草案を提出、同年12月1日には「イギリスにおける生産性と競争力を維持するための交通の役割」と題された報告書の完成版がインターネット上で公表されている。

2006年12月13日、議員である Chris Grayling は、運輸大臣に対して Sir Rod Eddington によって作成された未完成段階にある報告書の草案の複写を請求した。これについて、運輸大臣は、この草案が2004年規則12条4項(d)号が規定する「未完の文書」、および(e)号が規定する「内部伝達事項」^{⑤⑨}に該当し、さらに不開示の公益性が開示の公益性を上回ることを理由に開示を拒否したところ、請求者は情報コミッショナーに審査請求を行った。コミッショナーは、「完成版が存在しているところでは、報告書の草案も完成したものとみなされる」^{⑥⑩}として当該情報が「未完の文書」には該当しないと判断し、運輸大臣に情報の開示を命じた。これについて運輸大臣が情報審判所に不服申立てを行ったのが本事案である。

情報審判所は、まず報告書の草案が2004年規則12条4項(d)号のいう「未完の文書」に該当するかを検討した。その中で審判所は、「政府や他の公的機関が『検討することのできる余地』を保護することを目的として、未完の文書を保護することが必要である」^{⑥⑪}とし、「未完の文書」を不開示とする理由とその正当性を主張した。そして、報告書の完成版が存在していることを理由に未完成段階の草案の開示を命じたコミッショナーの判断に対して、審判所は、「開示請求は最終版ではなく、報告書の草案に関するものであり、……その立場は、たとえ最終版が存在していたとしてもそれだけ

⑤⑨ 例外規定である「内部伝達事項」については後述する。

⑥⑩ EA/2008/0052, para. 19.

⑥⑪ Ibid., para. 68.

で変化するものではない」⁽⁸⁰⁾と述べ、たとえ文書の完成版が存在していたとしても、その草案は12条4項(d)号の「未完の文書」に該当するとした。その後、審判所は「公益判断」を行い、「(報告書の草案の)開示は、(内部での)議論の妨げになり、また弊害をもたらす可能性があるため、公益に反すると考えられる。……また、草案と報告書の完成版との差異に留意させないことが重要である」⁽⁸¹⁾とし、不開示の公益性が開示の公益性を上回ると判断した。これにより、情報コミッショナーの判断が破棄され、運輸大臣が報告書の草案を開示する必要はないとされたのである。

これについて情報コミッショナーは、その指針の中で、「もし文書が完成しているのであれば、(草案を)不開示とする公益性は減少すると考えられる」⁽⁸²⁾とし、審判所の判断を疑問視している。

(5) 内部伝達事項に関する開示請求(12条4項(e)号)

(a) 規定

公的機関は、機関内における内部伝達事項の開示請求を受けた場合、「公益判断」の結果として開示を拒否することが可能である。

このような例外規定が設けられている理由は、上級職員による「検討の余地」を確保することや、職員間の助言などを開示することによって、政策決定の過程が害される危険性を回避することなどが挙げられる。内部伝達事項は非常に幅広い領域にまでわたっていることから、実際には「公益判断」によってその範囲が限定されるべきであると考えられている⁽⁸³⁾。この例外規定を根拠に情報の開示を拒否するためには、公的機関は、「公益判

⁽⁸⁰⁾ Ibid., para. 81.

⁽⁸¹⁾ Ibid., para. 159.

⁽⁸²⁾ ICO, EIR exceptions, Ver. 3, p. 4.

⁽⁸³⁾ Ibid.

断」において、「まず、情報の開示が何らかの損害を生じさせること、……次に、政策立案等に関して市民に情報を開示する強い公益性が存在しないこと」^{⑥⑥}を提示しなければならないとされる。

(b) 公的機関相互の伝達

それではここでの内部伝達事項とは、同一機関内における伝達事項に限定されるのだろうか。この点について情報審判所において争われた事案に Friends of the Earth v. Information Commissioner & Export Credits Guarantee Department^{⑥⑦}がある。環境保護団体である Friends of the Earth は、輸出信用保証局（Export Credits Guarantee Department, 以下、ECGD）に対して、サハリン計画と呼ばれる石油資源開発計画について ECGD に対して行われた融資の申請に関する情報の開示を請求した。Friends of the Earth が開示請求した情報は、「① ECGD から関係政府機関に対して出された、（融資の）申請が『潜在的にセンシティブ』なものとして扱われることを通知する、また当該申請について何らかの意見を求める文書あるいは通知、②（①の）通知の回答として ECGD が関連政府機関から受け取ったあらゆる情報」^{⑥⑧}である。なお、ここでの関連政府機関とは、首相官邸、貿易産業相、英国貿易投資総省、国際開発省のことである。

これについて ECGD は、上記①の通知に関しては、「開示の公益性が不開示の公益性を上回る」^{⑥⑨}として開示したが、上記②に関しては、「通知に対する回答は、議論と助言を目的として作成された内部文書であるため、

^{⑥⑥} ICO, EIR exceptions, Ver. 2, p. 4.

^{⑥⑦} EA/2006/0073, 20 August 2007.

^{⑥⑧} Ibid., para. 9.

^{⑥⑨} Ibid., para. 12.

これらは2004年規則12条4項(e)号の規定する開示の例外に該当する。……この回答を通じて、より良質な政策判断が行われることになるため、……政府内部における……議論や助言の不開示には強力な公益性が存在する」⁽⁷⁰⁾と主張し、開示を拒否した。Friends of the Earth の審査請求を受けた情報コミッショナーも、「政策決定は内部、……いわゆる『安全空間』……において行われるべき」⁽⁷¹⁾であり、「政府機関相互の伝達も、同一機関内における伝達と同様に『内部伝達事項』に該当する」⁽⁷²⁾とし、当該情報を不開示とすべきであると結論付けた。

Friend of the Earth の不服申立てを受けた情報審判所も、「情報コミッショナーと ECGD が……、(内部伝達事項には) 政府機関相互間での伝達事項も含むと主張し」⁽⁷³⁾ていることについて、「公的機関は多くの異なった機関から構成されるということもでき」⁽⁷⁴⁾、「この例外規定の目的は『安全空間』を保護するというものであることを考えると、……1つの部局内で策定される政策と、異なった部局間で策定される政策との間で異なる扱いがなされることとなれば、……その目的が弱体化することは明らかである」⁽⁷⁵⁾として、公的機関相互の伝達事項も「内部伝達事項」に該当すると判断した。

(c) 公的機関外部の者からの伝達

外部の助言者から公的機関に対して行なわれた伝達は内部伝達事項に該当するか。先述した Secretary of State for Transport v. Information

⁽⁷⁰⁾ Ibid.

⁽⁷¹⁾ Ibid., para. 20.

⁽⁷²⁾ Ibid., para. 21.

⁽⁷³⁾ Ibid., para. 46.

⁽⁷⁴⁾ Ibid.

⁽⁷⁵⁾ Ibid., para. 47.

Commissioner²⁷⁶ では、Sir Rod Eddington による報告書の草案について、情報審判所が「未完の文書」及び「内部伝達事項」に該当するとして不開示とすべきとしたことに対し、情報コミッショナーは、当該情報が「未完の文書」に該当しないだけでなく、「Sir Rod Eddington は外部の独立した助言者であり、12条4項(e)号は公的機関内部の職員間および政府省庁間での伝達にのみ適用される」²⁷⁷ ため、運輸大臣が主張する「内部伝達事項」には該当しないとして、運輸大臣に対して情報の開示を命じていた。

これについて情報審判所は、「情報が内部伝達事項に当たるか外部からの伝達事項に当たるかに関する一般的な基準を作ること……は不可能であり、それぞれの状況における背景や事実に応じて判断すべきである」²⁷⁸ とし、本事案における Sir Rod Eddington と大臣との関係について以下のよう述べている。「Sir Rod Eddington は公務と深くかかわっており、(外部の独立した助言者というよりも)『公務員から構成される団体の長』であると説明する方がより正確である。彼は運輸省および財務省と『共に職務を行う』よう依頼されており、……大臣たちは、より現実的な報告書を作成するために、政治的判断に関する情報を与えることによって、彼と意見を共有することを望んでいたのである。……さらに、彼は、政策の経済的・政治的実行可能性に関する大臣や上級公務員の意見を入手し、それを自身の専門家としての判断のために考慮に入れることを許されていた」²⁷⁹ と。これらの理由から、審判所は、「Sir Rod Eddington は、この問題に関しては『独立した』決定権者ではない」²⁸⁰ とし、開示請求された報告書の草案は「内部伝達事項」に該当すると判断したのである。

²⁷⁶ 前掲注²⁵⁸参照。

²⁷⁷ EA/2008/0052, para. 19.

²⁷⁸ Ibid., para. 94.

²⁷⁹ Ibid., para. 95.

²⁸⁰ Ibid., para. 97.

さらに、この点について争われた事案に South Gloucestershire Council v. Information Commissioner & Bovis Homes Limited^{㉔)}がある。Bovis Homes Ltd. は、South Gloucestershire Council (以下、SGC) に対して、多目的開発に関する2種類の建築許可申請を行った。その後、Bovis Homes Ltd. とSGCとの間で、1990年都市農村計画法106条^{㉕)}に基づく財政援助などを目的とした協定を視野に入れた交渉が行われ、Bovis Homes Ltd. は、交渉におけるSGCの意見を知るために、専門家によって作成され、SGCに提出された自主開発評価報告書の複写を2004年環境情報規則に基づいて請求した。これについて、SGCは、報告書を作成した専門家はSGCの一員であると考えられるため、当該情報は12条4項(e)号の規定する「内部伝達事項」に該当し、さらに12条5項(e)号が規定する「商業情報の秘密性」^{㉖)}にも悪影響を与えるとした上、不開示の公益性が開示の公益性を上回るとして開示を拒否した。Bovis Homes Ltd. が情報コミッショナーに審査請求を行った結果、情報コミッショナーは、当該情報は外部の専門家によって作成されたものであるため「内部伝達事項」に該当しないとして情報の開示を命じたため、SGCが情報審判所に不服申立てを行った。

情報審判所は、当該情報が「内部伝達事項」に当たるかどうかを検討するため、同じく「内部伝達事項」の開示について争われた Secretary of State for Transport v. Information Commissioner^{㉗)}における「情報が内部伝達事項に当たるか外部からの伝達事項に当たるかに関する一般的な基準を作る事……は不可能であり、それぞれの状況における背景や事実

㉔) EA/2009/0032, 20 October 2009.

㉕) Town and Country Planning Act 1990, s. 106.

㉖) 例外規定である「商業情報の秘密性」については後述する。

㉗) 前掲注^{㉖)}参照。

応じて判断すべきである』^{⑧⑨} という審判所の判断を引用し、本事案について個別の判断を行った。その結果、審判所は、「SGC は、……専門家がSGC の内部に組み込まれていると主張する……が、我々はそのようには考えない」^{⑧⑩} とする。つまり審判所は、「(専門家による開発の評価報告書のような) 問題となっている伝達事項の性質に着目すると、……これはSGC の内部的伝達事項であると性格付けることはできず、……この例外規定は該当しない」^{⑧⑪} とし、公的機関外部からの伝達事項としての性格を持つものであると判断したのである。このように、外部の助言者による伝達に関しては、それぞれの事案における情報伝達者の性格、公的機関との関係の密接度を考慮し、さらに情報の性質などに着目して判断するべきであると考えられている。

(d) 情報の性質を根拠にした不開示の意義

「未完の文書や未完成のデータなどに関する開示請求」及び「内部伝達事項に関する開示請求」という2つの例外規定は情報の性質を根拠にした不開示であり、これらの情報については、公的機関は例外規定に該当することだけを示すだけでよく、後述する規定のように、開示された場合に一定の要素に「悪影響を与える」ことを示す必要がないため、比較的容易に行使することができると考えられている^{⑧⑫}。

公的機関が「未完の文書や未完成のデータ」や「内部伝達事項」の開示を拒否することができる理由は、*Malie v. Wigan Borough Council*^{⑧⑬} で示されている。地域住民である原告が、*Wigan Borough Council* の保有す

^{⑧⑨} EA/2008/0052., para. 94.

^{⑧⑩} EA/2009/0032, para. 27.

^{⑧⑪} Ibid., para. 33.

^{⑧⑫} Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 27.

^{⑧⑬} [2001] J.P.L. 193.

る汚染地域に関するデータベースの開示請求を1992年環境情報規則に基づいて行ったところ、当該データベースは「未完成」であり、さらに、1995年環境法⁽⁹⁰⁾によって課せられた改善義務についての協議のため準備されたものであることから「内部伝達事項」に該当するとして開示が拒否された。本事案はこの不開示について裁判所で争われたものである。裁判官である Eady J. は、公的機関が「未完成のデータ」や「内部伝達事項」の開示を拒否をすることができる理由として、「カウンスル及びその職員が期待された『改善』義務を果たすためにどのような準備をするべきかについての協議は秘密裡に行われるべきである」⁽⁹¹⁾ し、「市民に対して、未完成かつ未発達で、仮説にすぎないような情報を開示することは不満足な結果しか生まない」⁽⁹²⁾ と述べる。さらに Eady J. は、「このような推測に過ぎない考えを開示することは、地域住民や土地所有者に対する不必要な警告となり、彼らの失望を引き起こすこととなる」⁽⁹³⁾ としている。

つまり、「未完の文書や未完成のデータ」及び「内部伝達事項」という例外規定には、情報審判所で述べられた「検討の余地」を与え、「安全空間」を確保するという目的と共に、市民への不必要な警告を引き起こすという点から、情報が不開示とされる必要性があると考えられているのである。

第4節 一定の要素に対して「悪影響を与える」場合の不開示

2004年環境情報規則12条5項は、公的機関は環境情報の開示がある一定の要素に「悪影響を与える」場合に開示を拒否することができる旨を定め

⁽⁹⁰⁾ Environment Act 1995

⁽⁹¹⁾ Ibid.

⁽⁹²⁾ Ibid.

⁽⁹³⁾ Ibid.

ている。この基準は「害する又は害するおそれのある」場合という基準を適用している2000年情報公開法よりも厳格なものである。2004年規則12条5項を適用する場合、公的機関は情報を開示することによって何らかの悪影響が実際に与えられる点について明確化しなければならず、2000年法が規定するように情報の開示が悪影響を与える「おそれ」があるというだけでは不十分なのである^{⑨④}。この点について情報審判所は、Philip Burgess v. Information Commissioner & Stafford Borough Council^{⑨⑤}において、「(悪影響を与えるというのは)『蓋然性が極めて高い』場合のことをいう」^{⑨⑥}とし、さらに Benjamin Archer v. Information Commissioner & Salisbury District Council^{⑨⑦}においては、「悪影響を与える」とするためには、「そのような『悪影響が与えられうる、あるいは(悪影響が与えられるで)あろう』という程度では認められない」^{⑨⑧}とする。このように、2004年規則はこれらの例外規定を根拠に情報を不開示とする可能性をできる限り制限していると言うことができる。さらに、公的機関がこのような点を根拠に開示を拒否しようとする場合にも「公益判断」が必要となる。

(1) 国際関係、国防、国家安全、市民の安全(12条5項(a)号)

2004年環境情報規則12条5項(a)号によると、公的機関は情報の開示が「国際関係、国防、国家安全、市民の安全」に悪影響を与える場合には、「公益判断」の後、情報の開示を拒否することが可能である。

しかしながら、2004年規則はこれらの文言の定義については何ら規定を置いていないため、2000年情報公開法の規定にそれぞれ依拠することとな

^{⑨④} ICO, EIR exceptions, Ver. 2, pp. 4-5.

^{⑨⑤} EA/2006/0091, 7 June 2007.

^{⑨⑥} Ibid., para. 37.

^{⑨⑦} EA/2006/0037, 9 May 2007.

^{⑨⑧} Ibid., para. 51.

る⁹⁹⁹。2000年法によると、「国際関係」とは「(a)：イギリスと他国との関係，(b)：イギリスと国際的な組織又は国際的な裁判所との関係，(c)：イギリスの海外利益，(d)：イギリスによる海外利益の振興又は保護」¹⁰⁰⁰のことを，「国防」とは「(a)：ブリテン諸島又は植民地の防衛，(b)：前号にとって必要な部隊の能力」¹⁰⁰¹のことを指す。

これに対して、「国家安全」と「市民の安全」という文言¹⁰⁰²は2000年法においても定義づけされていない。議論の余地はあるが、「国家安全」とは防衛事項や広い意味での安全上の問題のことを指すとされ，また「市民の安全」は，開示が市民，公の建築物，工業用地に対する事故あるいは妨害行為からの保護に影響を与える情報や，開示が市民の健康や安全に悪影響を与えるような場合に適用されることとなる¹⁰⁰³。

情報開示が「市民の安全」に悪影響を与えるかどうかが議論された事案に The Office of Communications v. Information Commissioner & T-Mobile (UK) Limited¹⁰⁰⁴がある。イギリス通信局（Office of Communications，以下 Ofcom）は，携帯電話事業者によって利用される基地局の大まかな設置場所と特徴の詳細をインターネットを通じて公表していた。これは利用者が郵便番号，地域名，道路名などから検索することにより，地図がスクリーン上に現れるようになっており，地図には当該地域に存在する基地局を表す青色の三角形が表示され，この三角形をクリックすることにより，基地局に関するデータが画面に表示される仕組みになってい

⁹⁹⁹ Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 28.

¹⁰⁰⁰ Freedom of Information Act 2000, s. 27(1).

¹⁰⁰¹ Ibid., s. 26(1).

¹⁰⁰² なお、2003/4/EC 指令における「治安 (public security)」という文言が、2004年規則では「国家安全 (national security)」と「市民の安全 (public safety)」に分割されて規定されている。

¹⁰⁰³ ICO, EIR exceptions, Ver. 3, p. 6.

¹⁰⁰⁴ EA/2006/0078, 4 September 2007.

る。このシステムで表示されるデータは、アンテナの高さ、周波数帯域、送信機電力に関するものであり、それぞれの携帯電話事業者から自発的に Ofcom に対して提供された情報から成り立っていた。しかしながら、当該地図には基地局の詳細な所在地や位置を詳細に示すグリッド、信号強度といった情報が表示されないようになっていたことから、市民である Ian Henton は、全国レベルでの基地局の状況を知るために、Ofcom に対して、事業者の名前、住所、グリッドなどを含む Ofcom が入手した全ての情報を開示するよう請求した。これに対して、Ofcom は、これらの情報は「市民の安全（2004年規則12条5項(a)号）」、「知的所有権（同(c)号）」^{⑧⑨}、「商業情報や産業情報の秘密性（同(e)号）」に悪影響を与える上、不開示の公益性が開示の公益性を上回るとして、開示を拒否したのである。これについて審査請求を受けた情報コミッショナーが、これらの情報は2004年規則の定める例外規定には該当しないと判断したことに対して、Ofcom が情報審判所に不服申立てを行ったのが本事案である。

情報審判所は、まずこれらの情報が「環境情報」に該当するかどうかについて検討し、2004年規則2条1項が「空気、大気といった環境要素に対して影響を及ぼす、あるいは及ぼすおそれのある、……エネルギー、……放射物、……排出物質……といった要因」を「環境情報」の定義に含んでいることから、「基地局から放出された電波」^{⑧⑩}に関する情報も「環境情報」に含むとした。それに対し、Ofcom は、「たとえインターネット上のデータベースに含まれる情報が2004年規則の対象になるとしても、……事業者名はそれには含まれない」^{⑧⑪}と反論したが、審判所は「電波を放出する施設の責任者あるいは責任を有する組織の名前は、（2004年規則の定義する）

⑧⑨ 例外規定である「知的所有権」については後述する。

⑧⑩ EA/2006/0078, para. 25.

⑧⑪ Ibid., para. 30.

『放射物……に関する……あらゆる情報』という文言に十分に当てはまる」³⁰⁹⁾として、事業者名を含む開示請求された全ての情報が「環境情報」であると判断した。

次に情報審判所は、Ofcom が不開示の理由に挙げていたように、当該情報開示が2004年規則12条5項(a)号に該当するかどうかについて判断した。Ofcom はこれらの情報を開示することが「市民の安全」に「悪影響を与える」と主張していたのである。これは携帯電話事業者が、情報が開示されると、近年の金属価格の高騰によって「基地局からの機材の窃盗が増加すること……を懸念し」³¹⁰⁾ていたところから導かれたものである。これについて審判所は、「基地局からの機材の窃盗、あるいはそれらに対する損害は、市民や携帯電話事業者を危機にさらし、それらの犯罪行為の結果として携帯電話網が機能なくなると市民の安全が侵害されることになる」³¹¹⁾ことから、「情報の開示……が市民の安全に悪影響を与える可能性はある」³¹²⁾とする。しかしながら、審判所は、「グリッドや信号強度といったOfcom が入手したあらゆる情報を公表すべきである」とする専門家による勧告を引用した後、「たとえそれが例外規定に該当するとしても、……情報を開示することによる市民の安全に対する悪影響は大きなものではない」³¹³⁾と、³¹³⁾として、Ofcom に情報の開示を命じたのである。

³⁰⁹⁾ Ibid., para. 31.

³¹⁰⁾ Ibid., para. 37.

³¹¹⁾ Ibid.

³¹²⁾ Ibid., para. 40.

³¹³⁾ Ibid., para. 42.

³¹⁴⁾ Ibid.

(2) 裁判の進行、公平な裁判を受ける権利、刑事上または懲戒上の調査を行う公的機関の権利（12条5項(b)号）

公的機関は、情報の開示が「裁判の進行、公平な裁判を受ける権利、刑事上または懲戒上の調査を行う公的機関の権利」に悪影響を与える場合には、「公益判断」を行った結果として、情報開示を拒否することが可能である。

ここでの「裁判の進行」という文言はかなり広範囲にわたっており、特に公的機関が訴訟の当事者となった場合の、「法律専門家秘匿特権（legal professional privilege）」もそこに含まれると考えられている^⑭。また、「刑事上または懲戒上の調査」の範囲も広いと考えられているが、その正確な意味内容はいまだに明確にされていないようである^⑮。

なお、この例外規定の目的は、裁判所の機能や、個人の有する公平な裁判を受ける権利を保護することによって、司法への混乱が生じないようにするというものである^⑯。さらに、情報コミッショナーは、先述した *William Young v. Information Commissioner & Department of the Environment for Northern Ireland*^⑰ において、「（法律専門家から公的機関に対して行なわれた）法的助言を開示することは裁判の進行に、そして公的機関の有する公平な裁判を受ける権利に悪影響を与えるものである」^⑱と述べていることから、この例外規定には公的機関を保護するという目的を有していると言える。

近年イギリスでは環境に関する訴訟が増加しており、そのような訴訟に

⑭ ICO, EIR exceptions, Ver. 3, p. 6.

⑮ Ibid.

⑯ ICO, EIR exceptions, Ver. 2, p. 6.

⑰ 前掲注②参照。

⑱ EA/2007/0048, para. 15.

において環境情報を含む公文書が重要な役割を担っていることから、この例外規定は非常に重要であると考えられている^{③⑨}。

(3) 知的所有権（12条5項(c)号）

公的機関は、情報の開示が「知的所有権」に悪影響を与える場合には、「公益判断」の結果として、情報の開示を拒否することができる。

ここでの「知的所有権」には、著作権、特許、商標、意匠が含まれるとされている^{④①}。情報コミッショナーの指針によれば、「知的所有権」は2000年情報公開法よりも2004年環境情報規則の下でより大きな保護をうけると予想される^{④②}が、もし当該情報が開示された後、1988年著作権・意匠・特許法^{④③}によってその「知的所有権」が保護を受けるような場合には、情報を不開示とする根拠は比較的弱いものとなる^{④④}。

先述した *The Office of Communications v. Information Commissioner & T-Mobile (UK) Limited*^{④⑤} では、この例外規定についても扱われており、情報審判所は、事業者の名称、住所、グリッドなどを含む Ofcom が入手した全情報が2004年規則12条5項(c)号の例外規定に該当するか否かについて検討している。審判所は、「知的所有権」について検討する中で、1997年著作権およびデータベース権規則^{④⑥} の定める「著作権」と「データベース権」に着目し、1997年規則の下では Ofcom による情報開示がこれらの権利を侵害する可能性があるとしながらも、2004年規則の下で

③⑨ Philip Coppel, op. cit., [2005] J.P.L., p. 29.

④① ICO, EIR exceptions, Ver. 3, p. 7.

④② Ibid.

④③ Copyright Designs and Patents Act 1988

④④ ICO, EIR exceptions, Ver. 2, p. 6.

④⑤ 前掲注④④参照。

④⑥ Copyright and Rights in Databases Regulations 1997

の開示が「知的所有権」に「悪影響を与える」という要件は、「単なる技術上の侵害以上のものがある場合」⁽³²⁶⁾ に適用され、「権利者にある一定の損害が生じなければならない」⁽³²⁷⁾ とする。さらに、審判所は、本事案での情報開示は「事業者の利益に関連するもの」⁽³²⁸⁾ であり、もし情報が開示されれば「知的所有権の保護が困難となる」⁽³²⁹⁾ ことから、「いまだにインターネット上で公表されていないデータベース……を開示することは、携帯電話事業者に対して商業的損害を与えるものであり、それは当該情報における知的所有権に悪影響を与えるものである」⁽³³⁰⁾ と述べ、情報開示が12条5項(c)号の例外規定に該当するとした。その後、審判所は不開示の公益性と開示の公益性を検討した結果、以下のように判断した。もし情報が開示されることとなれば、「携帯電話事業者は(データベースの公表から)撤退し」⁽³³¹⁾、Of-com に情報を自発的に提供しなくなる可能性があることから、「市民が利用することのできる情報量が減少するリスクが存在するという事実を考慮しなければならない」⁽³³²⁾。しかしながら、「そのような結果となる可能性はそれほど高くはないであろう」⁽³³³⁾ し、「それが市民に対して直接的に影響を与えるものであるとは……考えられないため、……携帯事業者の撤退の可能性が、情報開示の公益性を上回ることはない」⁽³³⁴⁾ と結論付け、情報の開示を命じている。

⁽³²⁶⁾ EA/2006/0078, para. 47.

⁽³²⁷⁾ Ibid.

⁽³²⁸⁾ Ibid., para. 50.

⁽³²⁹⁾ Ibid., para. 51.

⁽³³⁰⁾ Ibid., para. 54.

⁽³³¹⁾ Ibid., para. 60.

⁽³³²⁾ Ibid., para. 61.

⁽³³³⁾ Ibid.

⁽³³⁴⁾ Ibid., para. 62.

- (4) 法律によって定められているような公的機関の手続の秘密性（12条5項(d)号）

公的機関は、情報の開示が「法律によって定められているような公的機関の手続の秘密性」に悪影響を与える場合には、「公益判断」の結果、開示を拒否することができる。

2004年規則ではここでの「手続」という文言は明確に定義されていないが、情報コミッショナーの指針によると、「これは正式な手続に限られるわけではないが、公的機関の行う全ての活動が含まれるわけでもない」³³⁵⁾のである。また、「秘密性」という文言についても、同規則に定義が存在するわけではないが、「制定法あるいはコモンローに基づいて規定されたものであれば、情報を秘密にする義務が存在する」³³⁶⁾と考えられている。

開示請求が行われた情報がここでの「手続」に該当するかどうか争われた事案に、Benjamin Archer v. Information Commissioner & Salisbury District Council³³⁷⁾がある。開発許可の申請者である Benjamin Archer は、Salisbury District Council（以下、Salisbury DC）に対して、既に公表されている当該開発許可に関する委員会の議事録において言及されていた開発局（Development Services）の長と法律財産局（Legal and Property Services）の長による「共同報告（Joint Report）」の開示を請求した。これについて Salisbury DC は2000年情報公開法に基づいて当該情報を不開示とする決定を行い、これを受けた開示請求者が情報コミッショナーに審査請求を行ったところ、コミッショナーも同様の結論を出したため、情報審判所に不服申立てが行われた。

情報審判所は、開発許可に関する報告書が「土地や景観に対して影響を

³³⁵⁾ ICO, EIR exceptions, Ver. 3, p. 7.

³³⁶⁾ Ibid., p. 8.

³³⁷⁾ 前掲注³³⁶⁾参照。

及ぼす措置に関する情報」^{③③} であることから、2004年環境情報規則 2 条 1 項(a)号及び(c)号のいう「環境情報」に該当するとし、開示請求は同規則に基づいて判断されるべきであるとした。その後、審判所は、「共同報告」が12条 5 項(d)号の規定する「手続」に該当するかどうかについて検討し、「共同報告がその委員会における議論のためだけに準備されたものかどうかは明らかではなく、従ってこれが開発許可に関する『手続』であると認めることはできない。……そのため、12条 5 項(d)号はこの共同報告には適用されない」^{③④} とし、法律によって定められた「秘密性」について検討するまでもなく、Salisbury DC に共同報告の開示を義務づけた。情報コミッショナーが「会議における資料は、その会議の目的のためだけに準備されたものでなければ、(『手続』に) 含まれない」^{③⑤} と述べているように、公的機関による活動に関する手続の開示請求が行われた場合には、当該手続がその活動のためだけになされたものだという証拠がなければ不開示とすることができないと考えられている。

(5) 正当な経済的利益を保護するために、法律によって定められている
ような商業情報や産業情報の秘密性 (12条 5 項(e)号)

公的機関は、情報の開示が「正当な経済的利益を保護するために、法律によって定められているような商業情報や産業情報の秘密性」に悪影響を与える場合には、「公益判断」の結果として、開示を拒否することが可能である。

情報コミッショナーの指針によると、この例外規定には、営業秘密、契約者によって提供された情報、入札や調達の一環として提供された情報と

^{③③} EA/2006/0037, para. 32.

^{③④} Ibid., para. 70.

^{③⑤} ICO, EIR exceptions, Ver. 3, p. 7.

いった様々な商業的秘密情報が含まれるとされる^{④)}。

先述した *South Gloucestershire Council v. Information Commissioner & Bovis Homes Limited*^{④)} では、この「商業情報の秘密性」の内容についての判断が行われているため、ここで改めて検討する。本事案は、財政援助などを目的とした Bovis Homes Ltd. と SGC との間の交渉の中で、専門家が SGC に提出した自主開発評価報告書の複写を Bovis Homes Ltd. が請求したものである。これについて SGC は、当該情報が「内部的伝達事項」に該当する上、開示が「商業情報の秘密性」に悪影響を与えるとして情報開示を拒否している。先述したように、審判所は、当該情報が「内部伝達事項」に該当しないと判断した後、「商業情報の秘密性」について検討した。

情報審判所は、「12条5項(e)号の例外規定は、『商業情報および産業情報の秘密性』、『正当な経済的利益を保護するため法律によって秘密が定められていること』、『開示が秘密性に悪影響を与えること』という3つの要素を含んでいる」^{④)} とする。まず審判所は第1および第3の要素について検討し、「報告書が秘密性を有する商業情報であり、開示がその秘密性に悪影響を与えるという点については当事者間でも争いのない」^{④)} ところであるとする。しかしながら、第2の要素については、情報コミッショナーが、「秘密性は正当な経済的利益を保護するために定められているわけではないとした」^{④)} ことに対し、情報審判所は、1990年都市農村計画法106条の規定から、報告書の秘密性には「経済的利益を保障し、経済的損失を避ける

④) ICO, EIR exceptions, Ver. 2, p. 7.

④) 前掲注④参照。

④) EA/2009/0032, para. 34.

④) Ibid., para. 35.

④) Ibid., para. 36.

という目的」^{④⑥} があるとし、「本報告書は1990年法106条の下での協定に関するものであることから、本事案における当該情報の秘密性は正当な経済的利益を保護するために法律によって定められており、これは12条5項(e)号の定める例外規定に該当する」^{④⑦} と判断したのである。

その後、情報審判所は「公益判断」を行った。審判所は、「開発は SGC、住民両者にとって重要なものであり、…… Bovis Homes Ltd. との交渉の結果として動くであろう金額は数百万ポンドと非常に大きなものとなる。そのため、(報告書の開示によって引き起こされるであろう) 交渉における両者の力の不均衡は回避すべきであり、不均衡によって生じるであろう公的資金の損失は深刻なものとなる。効果的な交渉が市民、特に SGC の納税者の利益のためにも不可欠であり、……問題となっている情報の開示はこれらの利益に損害をもたらすことになる」^{④⑧} と述べ、不開示の公益性が開示の公益性を上回るとして、当該情報の開示請求を拒否すべきとしている。

(6) 情報提供者の利益 (12条5項(f)号)

公的機関は、情報の開示が「情報提供者の利益」に悪影響を与える場合には、「公益判断」の結果として、開示を拒否することができる。

この例外規定は、情報提供者が、(a)：情報を自発的に提供した場合、(b)：第三者に対して開示されないことを期待している場合、(c)：開示に同意していない場合に、このような情報提供者の利益に悪影響を与えるような情報開示を拒否することができる旨を定めているのである^{④⑨}。この例外規定

^{④⑥} Ibid.

^{④⑦} Ibid., para. 42.

^{④⑧} Ibid., para. 46.

^{④⑨} ICO, EIR exceptions, Ver. 3, p. 8.

が該当するような情報には、調査への回答として提供された情報⁽³⁵⁰⁾、公文書館などに預けられている私的な情報などが挙げられる⁽³⁵¹⁾。

(7) 当該情報が関係する環境の保護（12条5項(8)号）

公的機関は、情報の開示が「当該情報が関係する環境の保護」に悪影響を与える場合には、「公益判断」の結果として、開示を拒否することができる。

2004年環境情報規則や EU 指令、オース条約の究極的な目標は、市民に対して環境情報へのアクセスを保証することにより環境の保護を増進させるというものであることから、もし情報開示がその環境に損害を生じさせることとなるのであれば、明らかに目標と矛盾することになってしまうため、公的機関は情報を不開示とすることができる⁽³⁵²⁾。このような性質を持つものには、例えば、希少な野鳥の営巣地に関する情報や遺跡発掘現場の位置に関する情報などがある⁽³⁵³⁾。

第5節 その他の規定

(1) 情報の有無の不回答（12条6項）

2004年環境情報規則は、公的機関が、情報の有無について明確にすることが12条5項(a)号の規定する「国際関係、国防、国家安全、市民の安全」に悪影響を及ぼすと判断した場合には、「公益判断」を行った上で、開示請求された情報が存在するかどうか、あるいは公的機関がそれを保有しているかどうかを回答しないことを認めている。先述したように、公的機関

⁽³⁵⁰⁾ Ibid.

⁽³⁵¹⁾ ICO, EIR exceptions, Ver. 2, p. 7.

⁽³⁵²⁾ ICO, EIR exceptions, Ver. 3, p. 9.

⁽³⁵³⁾ Ibid.

が情報を不開示とする旨を決定した場合には、原則として公的機関は「拒否通知」を請求者に送付しなければならないとされているが、例外的にこのような規定が置かれている。

なお、これは2004年規則12条5項(a)号についてのみ適用されるものであるため、それ以外の例外規定が適用される状況であれば、公的機関は情報が存在するか、あるいは公的機関がそれを保有するかどうかについて必ず回答しなければならないということになる^{⑤4}。

(2) 排出物質に関する情報（12条9項）

開示請求された環境情報が「排出物質」に関するものであれば、公的機関は2004年環境情報規則12条5項(d)号の定める「法律によって定められているような公的機関の手の秘密性」、(e)号の定める「正当な経済的利益を保護するために、法律によって定められているような商業情報や産業情報の秘密性」、(f)号の定める「情報提供者の利益」、(g)号の定める「当該情報が関係する環境の保護」という例外規定を根拠に開示を拒否することはできない^{⑤5}。

「排出物質」の内容については2004年規則でも2003/4/EC指令でも明確に定義されているわけではないが、EU指令である総合的汚染防止規制指令2条5項^{⑤6}に一般的な定義が規定されている。それによると、「排出物

^{⑤4} ICO, EIR exceptions, Ver. 2, p. 7.

^{⑤5} この規定に従うと「排出物質」に関する情報を提供した者の利益などは保護されないことになってしまう。このような状況について、とても正当性があるように思えない。このような規定が置かれている理由、「排出物質」だけが例外的に扱われる理由については後の研究課題とする。

^{⑤6} Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control, Art. 2(5).

質」とは、「直接的あるいは間接的な物質の放出、個体からの振動、熱、騒音、施設における大気、水、土壌への拡散汚染源」のことである。この非常に広い定義は、これら4種類の例外規定が適用されない状況を拡大することにつながるため、情報の不開示を制限していることとなる。つまり、公的機関がこれらの例外規定の適用を検討する場合には、当該情報が「排出物質」に関するものでないことを確認しなければならないのである³⁵⁷⁾。

先述した *The Office of Communications v. Information Commissioner & T-Mobile(UK) Limited*³⁵⁸⁾ では、情報審判所が、「排出物質」に関する情報について12条5項(e)号が適用されないとする同条9項の規定について指摘し、たとえ当該情報が「商業情報」に該当していたとしても、電磁波という「排出物質」に関する情報については、当該例外規定を根拠に開示を拒否することはできないとした。

(3) スコットランドの公的機関への適用（12条10項）

2004年環境情報規則12条5項(b)号の定める「裁判の進行、公平な裁判を受ける権利、刑事上または懲戒上の調査を行う公的機関の権利」、(d)号の定める「法律によって定められているような公的機関の手続の秘密性」、(f)号の定める「情報提供者の利益」という例外規定は、スコットランドの公的機関にも適用される。スコットランドはイングランドやウェールズなど他地域とは異なった法制度を適用しており、2004年規則もスコットランドの公的機関には原則として適用されないが、この規定は、地域を超えた問題が何らかの悪影響を与えないよう保証するため存在する³⁵⁹⁾。

³⁵⁷⁾ ICO, EIR exceptions, Ver. 3, p. 9.

³⁵⁸⁾ 前掲注³⁵⁷⁾参照。

³⁵⁹⁾ ICO, EIR exceptions, Ver. 2, p. 8.

(4) 歴史的記録 (17条)

2004年環境情報規則17条 1 項(a)号は、「開示請求された情報が歴史的記録に該当した場合、公的機関が2004年規則12条 1 項(b)号の定める規定に従って『公益判断』を行い、当該情報を不開示とする公益性が存在すると判断したとしても、情報開示を行うかどうかの最終的な判断の前に、公的機関は大法官 (Lord Chancellor) と協議しなければならない」³⁰⁰⁾ と規定する。なお、ここでの「歴史的記録」とは、「記録が作成された翌年から起算して30年の期間を満了したもの」³⁰¹⁾ を言う。つまり、公的機関が情報が例外規定に該当すると判断した上、不開示の公益性が開示の公益性を上回ることを理由に不開示決定を行おうとしても、作成から30年以上経ている情報についてはそれだけでは開示を拒否することはできないこととなる。これは 2003/4/EC 指令には規定されておらず、2000年情報公開法を参考に2004年規則に導入された特別な規定である。この規定は、公的機関の保有する情報を不開示とする必要性が歳月の経過に伴って減少することを意味していると考えられる。

第4章 市民による開示請求に基づく環境情報開示の意義

イギリスでは、環境情報の積極的開示を促す 90/313/EEC 指令の制定を受け、それとほぼ同様の規定を設けた1992年環境情報規則が制定された。これらの制度には多くの欠点が指摘されていたが、「情報提供」制度である公的登録簿と共に、公的機関の保有する「環境に関する情報へのアクセス権」の促進に大きく寄与することとなる。そしてさらに、オース条約

³⁰⁰⁾ Environmental Information Regulations 2004, reg. 17(1).

³⁰¹⁾ Freedom of Information Act 2000, s. 62(1).

の締結、2003/4/EC 指令やイギリス国内における2000年情報公開法の制定など、環境情報を積極的に市民に対して開示するための制度が整えられていく。そして、最終的にこれらの制度を基礎に、従前の制度に存在した多くの欠点を補完した2004年環境情報規則が制定されたのである。

第1節 2004年環境情報規則の特徴

2004年環境情報規則の制定による環境情報開示制度の改革を具体的にしてみると以下のような点を指摘することができる。第1に、2004年規則は1992年規則に比べて情報開示請求の対象となる「公的機関」の定義を拡大しており、公的責任を有した民間企業などもその範囲内に含めている。第2に、「環境情報」の定義に関しても、1992年規則よりも広く、さらに詳細に規定しており、経済分析に関する情報や、人間の健康に関する情報なども環境情報規則に基づく開示請求の対象となっている。第3に、公的機関が情報開示を拒否することができる例外規定については、1992年規則よりも不開示の可能性を減少させるため、「個人データ」を含む情報を除いて、「公益判断」を公的機関に課している。さらに、2004年規則は、1992年規則の規定だけではなくオーストラリア条約や2003/4/EC 指令と比べても、公的機関が情報を開示するまでの期限を短縮したり、また、公的機関が自ら積極的かつ能動的に環境情報を市民に提供しよう義務付けたりしている。そしてさらに、2004年規則は、公的機関による不開示決定に不服がある開示請求者に対して、情報コミッショナーや情報審判所といった裁判所以外の審査機関を設けることにより、より安価で迅速な救済を可能とするような制度を構築している。また、情報コミッショナーは環境情報開示について数多くの指針を出しており、市民による積極的かつ適切な開示請求、及び公的機関による適正な処理を導こうとしている。

学説もこのような2004年規則の制定を支持している。Stuart Bell &

Donald McGillivray は「同規則は、情報、特に環境に関する情報への広いアクセスがもたらすであろう利点……を反映したものである。このような制度の基本的な特徴の1つとして、……あらゆる者がそれについて『利益』を有しているということを挙げることができる。……ここで言う利益とは、全ての者が自分自身のために、あるいは将来世代のために持つ普遍的なものである」⁹⁹⁾と述べており、2004年規則による広い環境情報開示が現在そして将来世代に向けた全ての市民に対する利益となるとする。

このように、イギリスでは、1992年規則を大幅に修正した2004年規則によって、市民が公的機関の保有する環境情報へ広くアクセスすることができるようになった。つまり、市民は、様々な汚染規制に関する個別法が従来から導入していた公的登録簿のような公的機関による能動的な「情報提供」制度を通じて環境情報を入手するだけでなく、これらの制度では入手することのできない情報について、2004年規則に基づき開示請求をすることが可能になったのである。20世紀中頃まで公的機関の保有する環境情報の公開に消極的であったイギリスにおいて、「情報開示」制度である2004年規則は、公的登録簿などの「情報提供」制度と共に、環境保護のための市民による環境情報へのアクセスについて劇的な変化をもたらしたとすることができる。

さらに、2004年規則については、2000年法との比較からいくつかの特徴を導き出すことが可能である。第1に、2000年法は除外情報について、多くの場合、一定の要素を「害する又は害するおそれのある情報」を不開示とすることができる旨を定めているのに対して、2004年規則は、ある一定要素に「悪影響を与える」場合に不開示とすることができる旨を定めてい

⁹⁹⁾ Stuart Bell & Donald McGillivray, *Environmental Law*, 6th ed., (Oxford University Press, 2006) p. 319.

る。これについては、情報審判所も、2004年規則の下での不開示の基準は2000年法の基準と比較すると、その要件が「より満たしにくいものである」³⁶⁾と述べており、2004年規則の下で開示請求された情報が不開示とされる可能性は2000年法の場合と比べて実質的に抑制されていると言うことができる。

第2に、2004年規則は、公的機関による不開示決定について、「個人データを根拠とする不開示を除く全ての場合に「公益判断」を義務付けている。たとえば、開示請求が、2004年規則の定める例外規定に該当していたとしても、公的機関は「不開示の公益性が開示の公益性を上回る」ことを証明することができなければ、情報を不開示とすることができない。一方、2000年法は「絶対的除外情報」の規定を置いており、公的機関は開示請求された情報がこのような性質のものに該当すると判断した場合には、「公益判断」を行わずに不開示とすることができる。この点からも、2004年規則が市民に対する情報開示を可能な限り促進しようとしている点を導き出すことができる。

第3に、2004年規則に基づいて「公益判断」を行う場合、「公的機関は、開示を推定することとする」という「開示推定原則」に従わなければならない。これによって開示の公益性と不開示の公益性が同等のものである場合、公的機関は当該情報の開示を行うこととなる。この原則は2000年法には置かれておらず、2004年規則特有のものである。ここからも、2004年規則が、公的機関による広い環境情報開示を導き出そうとしていることが分かる。

このように、イギリスでは、公的機関による「情報開示」制度としての2000年情報公開法と並行して、環境情報の開示に特化した2004年環境情報

³⁶⁾ EA/2006/0065, 29 June 2007., para. 28.

規則を制定することにより、公的機関の保有する環境情報をより広く市民に開示しようとしている。このことはイギリスにおいて環境情報の公開がいかに重要視されているかのあらわれであり、さらにこれは環境保護を目的とする市民参加の充実にもつながると考えられる。

第2節 わが国との比較

わが国にも公的機関の保有する環境情報にアクセスするための手段の1つとして、市民からの開示請求による法律や条例に基づいた「情報開示」制度が存在している。わが国では、以前から地方公共団体の保有する情報の開示制度については、地方公共団体の制定する条例や要綱に定められており、市民はこれらに基づいて情報の開示請求を行った上で当該情報を入手していた。さらに国レベルでは、1999年5月に情報公開法が制定され、現在では、情報を保有している国の行政機関に対して同法の下での開示請求を行うことによって市民はこれらの情報を入手することができるのである。これらの制度はイギリスのように「環境情報」の開示に特化したものではないが、「環境情報」を入手したいと考える市民もこれらの制度を用いることとなる。なお、情報公開法2条によると、同法に基づく情報公開の対象となる「行政文書」とは、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有している」ものであるとされる。さらに同法によると、何人にも行政機関の保有する行政文書の開示を請求する権利が認められ、情報を入手しようとする市民は、行政機関の長に対して情報の開示を請求することができ、これに対して行政機関の長はそれが不開示事由に当たらない限り当該文書を開示しなければならない。情報公開法は不開示事由として、同法5条において、「①個人に関する情報」、「②法人等に関する情報」、「③国の安全に関する情報」、「④公共の安全等に

関する情報」,「⑤審議,検討または協議に関する情報」,「⑥事務または事業に関する情報」を挙げており^㉔,さらに同法7条は,これらの規定に該当しても,公益上の必要性があれば,行政機関の長は情報を開示することができる旨を規定する^㉕。

㉔ 不開示情報についての詳細は,宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第4版〕』(有斐閣,2008年)46-88頁等参照。

㉕ 開示請求された情報が不開示事由に該当するか否かについて争われた判例について,詳しくは,磯野弥生「日本における情報公開法・環境情報の公開」環境研究135号(2004年)63-64頁,黒川哲志『環境行政の法理と手法』(成文堂,2004年)94-98頁等参照。なお,環境情報の公開に関して特に問題となるのは,開示請求された情報が「法人等に関する情報」に該当するかどうかである。「法人等に関する情報」とは,「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」情報のことを言う。しかし,開示請求された情報が「法人等に関する情報」に該当すれば全て不開示とされるわけではなく,情報公開法5条2項は,「人の生命,健康,生活又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」に関しては開示を義務づけている。なお近年の環境情報公開に関する判例は,情報公開法についても,地方公共団体の情報公開条例についても,「法人等に関する情報」を広く認める傾向にある。例えば,1997年改正前の廃棄物処理法に基づく廃棄物処理場設置許可申請書の公開に関して争われた事案(津地判平9・6・19判例集未登載)において,裁判所は,情報公開条例が不開示事由に該当すると定めている「開示することにより,当該法人又は当該個人等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」情報について限定的にとらえた上で,同条例の定める不開示事由の適用除外条項について,「当該事業の及ぼす社会的影響等を考慮し,なお当該情報を開示すべき公益性がある場合には,これを開示するもの」とし,「ここにいう公益性は……具体的には事業者の利益との比較衡量によって判断されるべきものと解する」と述べており,さらに,情報を開示すべき公益性の判断に当たっては,産業廃棄物処理業の社会的特質を強調し,「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,産業廃棄物処理業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できる限り開示することが要請されているものである」と判示する(曾和俊文「産業廃棄物処理行政と情報公開」ジュリスト1120号(1997年)61頁参照)。廃棄物処理と情報公開については,他にも,下井康史「産業廃棄物処理行政と情報公開」いんだすと17巻2号(2002年)11-12頁等参照。

先述したように、イギリスでは、2004年環境情報規則を通じた開示請求によって、市民が公的機関の有する環境情報を入手することが可能であるが、わが国の情報公開制度と比較すると、そこにはいくつかの差異が存在する。

まず、わが国の制度とイギリスの制度には、不開示とされる情報の性質が異なる。2004年規則における不開示情報については、わが国の制度と同じように、個人に関する情報や競業上の利益を侵害するおそれのある商業的秘密情報等が規定されているが、イギリスの場合には、個人データを含む情報を除いた全ての場合に「公益判断」をすることとなり、その結果として、「不開示の公益性が開示の公益性を上回る時には、公的機関は情報の開示を拒否することができる」とされている。つまり、イギリスでは不開示の公益性が開示の公益性を上回らなければ公的機関は情報を不開示とすることができないのに加えて、「開示推定原則」が規定されていることから、たとえ例外規定に該当する情報であったとしても「開示」を前提としなければならないのである。一方、わが国では、例外規定に該当していたとしても公益上の必要性があれば開示することが「できる」と規定されており、「不開示」を前提とした制度が導入されている。この点から、イギリスではわが国よりも、情報が不開示とされる可能性が低いと考えられる。

また、情報開示の対象となるような情報の範囲も異なっている。イギリスの場合には、「環境情報」については2004年環境情報規則に基づいて情報開示が行われることとなり、「環境情報」に該当しない情報については2000年情報公開法に基づいて開示されることとなる。わが国の制度は「環境情報に特化されたものではなく一般的な制度であるために、プライバシーや企業秘密などに配慮した多くの非開示情報の類型をもつというという限界を有している」⁹⁹⁾と指摘されている。イギリスの制度も同様の限界を有し

⁹⁹⁾ 黒川・前掲注⁹⁸⁾94頁。

ているとは言えるが、先述したように、2000年法と比較しても2004年規則の下では不開示とされる可能性が小さくなっていることから、市民にとってより利用しやすい手段となっていると言える。「環境情報」に特化する制度を設けることで、一般的な情報公開法に基づく情報開示よりもより広い開示が見込まれることとなるのである。現代社会においては、環境保護のための市民参加制度の重要性が主張されていることから、このように「環境情報」の幅広い開示を導く制度の制定は非常に意義のあるものだと言える。

おわりに

本稿及び先行研究「イギリスにおける環境情報提供手法——公的登録簿制度についての一考察——」⁹⁹⁾では、イギリスにおける公的機関の保有する環境情報への市民によるアクセスに関する制度について、その歴史、様々な法規則の下での情報公開手法、その意義等に焦点を当て検討してきた。そこから以下のような点を導き出すことができる。イギリスでは、環境情報の公開に消極的な時代を経て、RCEP の勧告や環境保護団体による活動を受け、環境汚染に関する個別法が公的登録簿を導入することによって、市民が無料でそれを閲覧することのできる制度が構築された。さらに、その後、オーフス条約や EU 指令といった国際的な動向を契機に、2004年環境情報規則が制定され、それにより市民が公的登録簿などによって提供されていないような環境情報の開示を公的機関に対して請求することが可能になったのである。

つまり、現在、イギリスにおいて環境情報を入手したいと考える市民は、

99) 林・前掲注10)

第1に制定法の定める公的登録簿や、「汚染目録」のような目録制度を通じて環境情報の閲覧によって、また、第2に、これらの制度を通じて入手することのできないような情報に関しては、2004年環境情報規則を通じた公的機関への情報開示請求によってそれを達成することができるのである。公的登録簿は、公的機関の保有する環境情報を市民がいつでも自由に入手することを可能にするものであるが、その一方で、2004年規則の定める開示制度では、市民からの請求を受けて公的機関が情報を開示するものであり、これら2つの制度には根本的な実践上の違いがある。しかしながら、イギリスでは、前者のような公的機関による能動的な「情報提供」制度を、後者のような「情報開示」制度が補完することによって、市民に対して非常に有益な環境情報の公開制度を構築しているのである。

わが国における情報公開法や情報公開条例、及びイギリスにおける2004年環境情報規則は、市民の情報開示請求権を保障した制度に過ぎず、これらの制度が存在するからといって市民が必要とする環境情報が自動的に公開されるという仕組みにはなっていない。そのため公的機関による受動的なものに過ぎず、このような制度の下では市民が情報公開を求めるという具体的な行動を起こさない限り、情報公開は何ら進展しないと指摘されるところである⁹⁹⁾。近年、リオ宣言やオース条約等によって国際社会においても広く提唱されているように、市民が環境に関する情報を入手しそれを適切に利用することのできるような制度を構築するためには、わが国でも、情報公開法や情報公開条例のようないわゆる「情報開示」制度だけではなく、環境省や地方公共団体等による大気汚染や水質汚濁に関する環境情報の公表やPRTR法の下での情報の公表のような現存する様々な環境

⁹⁹⁾ 三木由希子「情報公開制度の現状と課題」環境情報科学32巻2号（2003年）17頁。

情報公表制度に加えて、より広い汚染規制領域においてイギリスにおける公的登録簿と同様の性質を有した「情報提供」制度を積極的に導入することにより、市民が煩雑な手続なしに容易に環境情報を入手することを可能にすることが必要であろう。そして、そのような制度ではカバーしきれない情報については、市民が最終手段として情報公開法や情報公開条例の下での開示請求権を用いることとするべきである。公的機関による能動的な「情報提供」制度と市民の開示請求を受けた「情報開示」制度が互いに補完し合ってこそ、市民にとってより有効な環境情報公開制度が構築されるのである。

さらに、充実した「情報開示」制度を導入する中で、イギリスのように「公益判断」の義務や「開示推定原則」などを取り入れることによって、情報が不開示とされる可能性を可能な限り減少させることが、環境保護のための市民参加の実現には不可欠であろうと考えられる。このような幅広い環境情報の積極的な開示により、市民は環境リスクに関する認識を高めることができ、さらにここから充実したリスクコミュニケーションが実現されることになる。その結果として、環境リスクを適正に規制するシステムが促進されるのである。このような環境情報の公開こそが環境行政の適法性確保機能を市民に委ねるための一手段として重要であると考えられる。

わが国における環境情報開示制度の課題としては、開示請求が行われても当該情報が行政の意思決定過程情報に該当するとして不開示となる場合が多いこと、市民が求める情報が公的機関によって速やかに収集されるような制度を導入すべきであることなどが挙げられており⁹⁹⁾、これらはイギリスにおける環境情報開示制度の課題としても該当するであろう。さらに

99) 磯野・前掲注96頁。

イギリスでは、環境情報の解釈が困難であることから情報の正確な解釈を手助けする専門家を配置するべきであるという提案³⁷⁰や、環境情報公開制度の整備と共に、当該制度に関する市民の認識を向上させるべきであるとする提案もある。

市民や環境保護団体による環境保護活動が活発なイギリスでは、これまでも述べたように「情報提供」制度及び「情報開示」制度が互いに補完し合い、一定の効果を発揮しているが、これらの残された課題や、さらに活発化するであろう国際社会における環境保護活動に対応するため、市民に対してより利便性の高い方向へと、更なる環境情報公開制度の改革がなされていくであろうと思われる。現代社会において、国際的に主張されている環境保護を目的とした市民参加制度を充実させるためにも、このようなイギリスにおける市民参加の一手段としての環境情報公開制度の動向にこれからも注目していく必要がある。

³⁷⁰ 林・前掲注⑩202頁。