

訴 状

平成22年9月10日

東京地方裁判所 御中

原告訴訟代理人 弁護士 大川 隆司

同 弁護士 谷合 周三

ほか別紙代理人目録記載のとおり

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

原告訴訟代理人の表示 別紙原告訴訟代理人目録記載のとおり

行政文書一部不開示決定取消等請求事件

訴訟物の価額 金320万円

貼用印紙額 金2万1000円

第1 請求の趣旨

- 1 国土交通省関東地方整備局長が原告に対して平成22年8月25日付でなした、別紙「請求文書目録」記載の行政文書に関する一部不開示決定のうち、別紙「不開示情報目録」記載の情報を不開示とした部分を取り消す。
- 2 被告は原告に対し別紙請求文書目録記載の行政文書につき、別紙「不開示情報目録」記載の情報を開示する決定をせよ。
- 3 訴訟費用は被告の負担とする。

第2 請求の原因

1 原告による行政文書の開示請求

原告は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、「情報公開法」という）第4条第1項に基づき、平成22年7月25日、本件処分庁である国土交通省関東地方整備局長（以下単に「処分庁」という）に対して、「利根川上流域の流出計算モデルについて」と題する小冊子（以下「本件行政文書」という）を含む別紙「請求文書目録」記載の情報について、開示請求を行った（甲第1号証「行政文書開示請求書」）。

2 処分庁による処分の内容およびその理由

(1) 原告の前記請求に対して処分庁は、平成22年8月25日付けで、別紙「不開示情報目録」部分を除く一部開示決定を行ない、その頃同決定を原告に通知し（甲第2号証「行政文書開示決定通知書」）、同通知に従って「不開示情報」部分にマスキングを施した、本件行政文書のコピー「利根川上流域の流出計算モデルについて」（甲第3号証）を、原告に交付した。

(2) 本件行政文書中、別紙「不開示情報目録」記載の情報部分を不開示とした理由につき、通知書（甲2）に記載されている内容はつぎのとおりである。

「構想段階の洪水調節施設に係る情報を含む部分については、国の機関内部における検討結果に関する情報であって、公にすることにより国民の誤解や憶測を招き、国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため、法5条第5号に該当するものであることから、当該情報が記載されている部分を不開示とした」

(3) なお、以下においては、「本件一部開示決定のうちの不開示部分」を、便宜上「本件不開示決定」と呼ぶ。

3 本件行政文書および不開示情報の性質・内容

(1) 本件行政文書全体の性質・内容

ア 「利根川上流域の流出計算モデルについて」と題する本件行政文書は、

- 1 計画降雨
- 2 流出モデルと流出計算
- 3 基本高水流量

の3項目によって構成され、本文19頁からなっている(甲3)。

本件行政文書は、国土交通省関東地方整備局(以下「関東地整」と略称)が、利根川の現行の基本高水のピーク流量を貯留関数法(storage function method)に基づいて算出を行う過程、およびその際用いられる係数等の基本データを説明した文書である。

イ 河川法は、河川管理者に対し、その管理する河川について、「計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持についての基本となるべき方針」すなわち「河川整備基本方針」を定めることを義務づけている(河川法第16条第1項)。「河川整備基本方針」には、水系ごとに定められた基準地点に関し、治水計画の基本として設定される基本高水流量および水系の主要地点における計画高水流量等が定められる。基本高水流量は、基準地点の上流域における想定降雨量(計画降雨量)を与件とし、これが時間の経過とともに、貯留関数法に基づいてどのように河道に流出するかを、把握することにより算出されるものである。

ウ 利根川水系の場合は、河口より約185km遡った群馬県伊勢崎市内「八斗島」(ヤッタジマ)に基準地点が設定されている。

利根川に関する基本高水流量は、昭和55年に、利根川水系工事実施基本計画が改定されるに際し22,000 m^3 /秒と設定されている。その前提となる計画降雨量は、200年に1回の豪雨と想定される「3日間合計319mm」と設定されている。この「3日間合計319mm」という雨量は、過去における最大実績値を示した昭和22年のカスリーン台風来襲時の雨量(3日間合

計318mm)に匹敵するが、同台風来襲時の実際の基準点(八斗島)のピーク流量は17,000m³/秒と認定されている。利根川の既存河川管理施設は、この程度のピーク流量に対応できるように、整備済みである。

エ 利根川上流に、更にダムが必要であるとする議論は、ピーク流量の上記実績を30%も上回る基本高水を設定することを前提として成立している。このような基本高水の設定が果たして妥当であるか否かは、関東地整が行ったその算出過程を、科学的に検証することによってはじめて確かめられることであり、八ッ場ダムが必要か否かを吟味するという公共事業政策上の重要課題を達成するためには、この検証が不可欠である。

(2) 本件不開示情報の性質・内容

ア ところが、本件行政文書のうち、この検証に必要な肝心な部分は不開示とされた。本件行政文書6頁の「流域分割図」(利根川上流域を54の地域に分割した図)と7頁の「流出モデル図」がそれである。これらの図表には標題を除いて全面的にマスキングが施されている。

イ 原告あるいは流域住民が、関東地整が基本方針策定の前提として用いている貯留関数の問題点について、更に掘り下げた科学的な解明をすすめるためには、54箇に分割された流域を特定した上で、客観的資料に基づいて各地域の想定降雨量を設定するとともに、その降雨量と河道に流出する量の時系列的関係の変化を解析し、各種の係数を適正に把握する、という作業を行わなければならない。本件不開示情報を開示することは、これら一連の作業の出発点にほかならない。

ウ なお、後述(5の(2))のとおり、利根川の上流域を23箇に分割した「流域分割図」が、昭和40年代に公表されていた。しかし、昭和40年代の流域分割図に基づいて、現在関東地整が用いている基本高水流量の適否を検証することはできない。

4 被告が主張する不開示事由の内容

被告は、本件行政文書には「構想段階の洪水調節施設に係る情報を含む部分については」、これらを「公にすることにより国民の誤解や憶測を招き、国民の間に混乱を生じさせるおそれがある」ことを不開示理由としており、54分割した流域の特定そのものが秘密であるとは、していない。

つまり、原告が求める本質的情報とは全く無関係なダム（＝洪水調節施設）の位置情報が、「流域分割図」の中にたまたま記入されているという事実に藉口して、「流域分割図」自体が開示すべからざる情報に結局該当する、というのである。

5 本件不開示決定の違法性

「国民の誤解、憶測、混乱」という言葉を用いて処分庁が言わんとするところは、関東地整が内部的に検討しているダム予定地点が公になると、計画地点の住民が不安がるとか、様々な思惑が広がるとかで、その後の治水行政がスムーズに進まなくなるおそれがある、という類のことを指すものと思われる。

しかし、そのような非開示理由は、以下（1）に述べるとおり、判例に照らして合理的理由にそもそもなりえず、また（2）以下に述べるとおり、処分庁の想定するような事態は実際には存在しえない。すなわち、本件処分はいずれにせよ法第5条5号の要件を欠き、違法と評価されるべきものである。

（1）判例に違反する不開示事由

大阪府が、建設中のダムに関する調査資料につき、これを公開すると住民によるダム反対運動を刺激する、との理由で行った非公開処分につき、大阪高裁平成6年6月29日判決（判タ890号85頁）は、同処分を違法として取消し、最高裁判決（平成7年4月27日）もこれを支持した。

大阪高裁判決は、当該文書の公開がダムサイトの地元住民の反対を動機づけ

ることがあると言えても、「その公開の可否と必然的な関連を持つものではなく」従って当時の大阪府公文書公開等条例8条4号（情報公開法5条5号に相当）には該当しない、と判断したものであった。

(2) 過去の開示状況からしても治水行政への悪影響はあり得ない

関東地方整備局は、昭和40年代には利根川上流部の「想定ダム位置情報」を含めた流域分割図(23地域に分割したもの)を作成していた。この当時は、情報公開制度は存在しなかったが、この流域区分図は「想定ダム位置情報」が記入されたままの状態で何らの制限もなく公表されていた。原告も、この情報を所持している(甲第4号証「利根川上流域洪水調節計画に関する検討」建設省関東地方建設局)。この昭和40年代の流域分割図には、既設ダムのほか、当時のダム予定地として、岩本、本庄、山口、跡倉の各ダムが「調査中のダム」として図上に表示されている。そして、当時予定されていたこれらのダム建設計画は、その後、国土交通省が実施を断念している。要するに予定や想定にとどまるダム計画の情報が明らかになっても、そのことの故に、利根川の治水計画について国民が混乱するなどという状況があるとは考えられなかったのである。

(3) 今日においては、八ッ場ダム以外のダム計画は存在しない

しかも、利根川の上流域において、八ッ場ダム後のダム計画などは存在はしない。したがって、「想定ダム位置情報」が明らかになっても、「国民の誤解や憶測を招き、国民の間に混乱を生じさせるおそれ」などは発生し得ないのである。この事情を具体的に指摘する。

現在の利根川水系整備基本方針は、平成18年2月に策定されたものであるが、それによれば、利根川の基本高水のピーク流量は昭和55年に設定したとおり毎秒2万2000m³とすることを維持し、上流ダム等による調節量と河道

への配分量を変更して、河道分担分を毎秒1万6500m³（毎秒500m³増）とし、ダム等の洪水調節施設による調節量を毎秒5500m³（毎秒500m³減）とした。そして、矢木沢ダム等既設6ダムと八ツ場ダムの建設により、毎秒1600m³の洪水調節効果を見込んでいるが、その余は、河道の流下能力や遊水機能の増大などできるだけ河道で対応するとし、さらに既設ダムの治水・利水容量振り替えによる機能強化を図る等、既存施設の徹底的な有効利用を図ることにより、洪水調節施設の整備をすることとなった（甲第5号証 平成18年2月 「利根川水系河川整備基本方針」基本高水等に関する資料24頁）。

この基本方針を審議した社会資本整備審議会河川分科会整備基本方針小委員会（平成17年12月6日開催）において、国土交通省布村河川計画課長は、利根川本川上流部について、「洪水調節施設の整備は、現在建設中の八ツ場ダムで最後でございます。」と明言した。つまり、現行の利根川水系整備基本方針においては、八ツ場ダム建設計画の他には新たなダム建設計画は存在せず、八ツ場ダムが最後のダム計画なのである（甲第6号証「第28回河川整備基本方針検討小委員会」議事録7頁）。

従って、本件行政文書の全面公開により八ツ場ダム以外の「想定ダム位置情報」が公になったとしても、それは、昭和55年当時にはそのような構想もあった、という「既に過去のものとなった情報」を示すに過ぎないものである。

すなわち、この意味でも「公にすることにより国民の誤解や憶測を招き、国民の間に混乱を生じさせるおそれ」などは存在し得ないのである。

（4）改正河川法の求める、行政の透明性

河川法の平成9年改正により、「河川整備基本方針」および「河川整備計画」策定の制度が導入された際に、「河川整備計画の案を作成しようとする場合において」必要があるときは、河川管理者はこの計画案に「関係住民の意見」を反映させるための措置を講ずることが義務づけられることとなった（同法第1

6条の2, 第3項)。

国土交通大臣が設置している「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」で、平成22年7月に公表された「今後の治水のあり方についての中間とりまとめ(案)」(甲第7号証)において、この趣旨は更に具体的に述べられている。すなわち、

「中間とりまとめ」の「第2章 個別ダム検証の理念 2.2 検証に当たっての基本的考え方」という項目には、その検証の具体的な進め方として、「(10) 科学的合理性、地域間の利害の衡平性、透明性の確保を図り、学識経験者を有する者、関係住民、関係地方団体の長、関係利水者の意見を聞く。」と規定されている。また、「第3章 個別ダム検証の進め方 3.3 情報公開、意見聴取等の進め方」という項目には、「検証検討過程においては、『関係地方公共団体からなる検討の場』を公開するなど情報公開を行うとともに、主要な段階でパブリックコメントを行う」、「検証検討主体は、学識経験を有する者、関係住民、関係地方公共団体の長、関係利水者の意見を聴く。」と規定されている。

このようにダム計画の検証にあたっては、当該計画の内容に「科学的合理性」が求められ、また利害関係人や住民から意見を聴く手続が要請されているのである。言うまでもなく、専門家が科学的検討を行ない、住民らが意見を述べるための大前提としては、必要な情報が全面的に開示されていなければならない。前記「中間とりまとめ」はこのために必要最小限のルールを確認したものである。

(5) 本件不開示処分の根拠規定自体が間もなく消滅する運命にある

平成21年9月18日付閣議決定に基づいて設置された行政刷新会議の、行政透明化検討チーム(座長・蓮舫行政刷新担当大臣)は、「国の情報公開制度のあり方について抜本的見直しを図る」作業をすすめており、本年8月24日付で同チームとしての「とりまとめ(案)」を公表した。

この「とりまとめ案」によれば、「国民が行政文書及び法人文書の開示を請求する権利は、健全な民主主義の根幹を支える極めて重要な権利であることにかんがみ、当該権利が憲法上の権利である「国民の知る権利」を具体化するものであることを、法目的に明示する。」とされている。

そして、現行の情報公開法5条5号の規定については、同規定のうち、「国等における審議・検討に関する情報で、公にすることにより、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれのある情報を不開示情報とする旨の規定を削除する」旨を提案している。「当該規定は、表現として極めて曖昧な規定であり、行政機関等による恣意的な解釈を生じさせる余地があるとの指摘がなされている」こと等がその提案の理由である。

情報公開法等の改正法案は次期通常国会に提出される予定であるが、見直し案に即した法改正がなされれば、5号の内容としては、「意思決定の中立性」の確保および「特定者の利益・不利益」の防止にかかわる規定だけが残ることになる。

被告が本件不開示処分の根拠とする条文は、それ自体がまさに消滅しようとしているのである。

6 結論

(1) 情報公開法は、「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利」について定めることにより、政府が「その諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」こと等をその目的としている（第1条）。

この目的に従い、行政機関の長は、請求にかかる行政文書を原則としてすべて開示することを義務づけられており（5条柱書）、不開示とすることが許される場合は限定列举されている（同条各号）のである。

(2) 既に述べたとおり、本件不開示情報、すなわち「流域分割図」と「流出モデル図」は、官の外にいる民間人が利根川の基本高水のピーク流量設定の適否を

検証するために不可欠の資料である。行政当局がこのようなデータを独り占めにしたまま説明責任をないがしろにしたのでは、国民は国の計画を検証することすらできず、従って主権者として適正な意見を述べることは不可能になる。前記有識者会議が、ダム計画につき、すべての人に対する透明性が保障された手続きの中で結論を探るという方針を提示しているとおおり、今日、利根川の流域分割図等を不開示とする措置は、時代錯誤も甚だしいものであり、また、処分庁たる前原国土交通大臣が自ら就任に際し掲げた、「開かれた行政、開かれた環境での河川行政」の遂行という政策理念にも、真向から反するものというべきである。

(3)要するに本件不開示情報は、情報公開法5条5号の不開示情報には該当せず、従って同条柱書に従い、被告は原告に対し、ただちにこれを開示する義務がある。

よって原告は、行政事件訴訟法第8条に基づき、被告に対し、本件決定中の不開示部分の取消を求める（請求の趣旨第1項）とともに、同法第37条の3第1項第2号に基づき、当該不開示部分の開示決定を義務づける判決を求めて（同第2項）、本訴に及んだ。

第3 証拠方法

- | | |
|-------|-----------------------------------|
| 甲第1号証 | 行政文書開示請求書 |
| 甲第2号証 | 行政文書開示決定通知書 |
| 甲第3号証 | 開示文書（「利根川上流域の流出計算モデルについて」） |
| 甲第4号証 | 利根川上流域洪水調節計画に関する検討 |
| 甲第5号証 | 平成18年2月「利根川水系河川整備基本方針」基本高水等に関する資料 |
| 甲第6号証 | 「第28回河川整備基本方針検討小委員会」議事録 |
| 甲第7号証 | 「今後の治水対策のあり方についての中間とりまとめ案」 |

平成22年7月

第4 附属書類

- | | |
|--------------|-----------|
| 1 訴状副本 | 1 通 |
| 2 証拠説明書 | 正本1, 副本1通 |
| 3 甲1～7号証(写し) | 正本1, 副本1通 |
| 4 訴訟委任状 | 1 通 |

以上

当事者目録

〒163-0003 東京都新宿区本塩町9 光丘四谷ビル6階

原告 高橋利明

〒100-0013 東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被告 国

代表者法務大臣 千葉景子

〒330-9724 埼玉県さいたま市中央区新都心2番地1

処分行政庁 国土交通省関東地方整備局長 菊川 滋

原告訴訟代理人目録

〒231-0012 神奈川県横浜市中区相生町 1-18 光南ビル6階 大川隆司法律事務所

弁 護 士 大 川 隆 司

〒970-8026 福島県いわき市字八幡小路 66-9 廣田次男法律事務所

弁 護 士 廣 田 次 男

弁 護 士 菅 波 香 織

弁 護 士 越 前 谷 元 紀

〒160-0022 新宿区新宿 1-15-9 さわだビル5階 東京共同法律事務所

弁 護 士 只 野 靖

〒150-0043 渋谷区道玄坂 2-10-7-1001 西島法律事務所

弁 護 士 西 島 和

〒102-0083 千代田区麹町 6-4 麹町ハイツ 502 谷合周三法律事務所

Tel.03-3512-3443 Fax03-3512-3444 (送達場所)

弁 護 士 谷 合 周 三

〒370-0852 群馬県高崎市中居町 3-3-7 弁護士法人東桜法律事務所 高崎事務所

弁 護 士 嶋 田 久 夫

〒371-0026 同県前橋市大手町 1-5-11 大手町ビル2階A-4 ぐんま市民法律事務所

弁 護 士 福 田 寿 男

〒371-0803 同県前橋市天川原町 1-3-5 野上法律事務所

弁 護 士 野 上 恭 道

〒371-0843 同県前橋市新前橋町 1-35 法律事務所コスモス

弁 護 士 樋 口 和 彦

〒320-0821 栃木県宇都宮市一条 4 丁目 5 番 11 号 大木一俊法律事務所

弁 護 士 大 木 一 俊

- 〒320-0036 同市小幡2丁目7番8号 須藤博法律事務所
弁 護 士 須 藤 博
- 〒320-0037 同市清住3丁目2番27号 高橋信正法律事務所
弁 護 士 高 橋 信 正
- 〒320-0036 同市小幡1丁目1番21号 オノセビル4階 わかさ法律事務所
弁 護 士 若 狭 昌 稔
- 〒320-0036 同市小幡1丁目4番4号 米田軍平法律事務所
弁 護 士 米 田 軍 平
- 〒320-0808 同市宮園町8番2号 松島ビル3階 とちぎ市民法律事務所
弁 護 士 田 中 徹 歩
- 〒321-0944 同市東峰町3072番地64 一木明法律事務所
弁 護 士 一 木 明
- 〒320-0811 同市大通り5丁目2番8号 アサノ大通り第1ビル501 五味淵法律事務所
弁 護 士 五 味 淵 郁 章
- 〒320-0036 同市小幡1丁目1番21号 オノセビル5階 山口益弘法律事務所
弁 護 士 菊 田 毅
- 〒329-2727 同県那須塩原市永田町3番25号 那須法律事務所
弁 護 士 品 川 尚 子
- 〒310-0062 茨城県水戸市大町3-1-24 はばたきビル 水戸翔合同法律事務所
弁 護 士 谷 萩 陽 一
弁 護 士 五 來 則 男
弁 護 士 丸 山 幸 司
- 〒305-0051 茨城県つくば市二の宮2丁目7番地20 1階 坂本博之法律事務所
弁 護 士 坂 本 博 之
弁 護 士 松 村 孝

- 〒330-0064 埼玉県さいたま市浦和区岸町 6-1-24 小林総合法律事務所
弁 護 士 小 林 哲 彦
- 〒330-0063 同市浦和区高砂 3-10-4 埼玉総合ビル 埼玉総合法律事務所
弁 護 士 野 本 夏 生
- 〒330-0843 同市大宮区吉敷町 1-62 マルエ S・Tビル 403 はるか法律事務所
弁 護 士 川 井 理 砂 子
- 〒360-0041 同県熊谷市宮町 2-95 間庭ビル 2階 けやき総合法律事務所
弁 護 士 南 雲 芳 夫
- 〒260-0014 千葉県千葉市中央区本千葉町 2-13 福井ビル 6階
千葉県市民協同法律事務所
弁 護 士 菅 野 泰
- 〒260-0013 同市中央区中央 3-15-6 やまちょうビル 6階 渚法律事務所
弁 護 士 廣 瀬 理 夫
- 〒260-0013 同市中央区中央 4-10-12 蚕糸会館 千葉中央法律事務所
弁 護 士 中 丸 素 明
弁 護 士 近 藤 裕 香
- 〒260-0013 同市中央区中央 4-10-8 光建ビル 205 植竹法律事務所
弁 護 士 植 竹 和 弘
- 〒260-0013 同市中央区中央 4-8-8 日進ビル 4階 千葉マリン法律事務所
弁 護 士 拝 師 徳 彦
- 〒271-0092 千葉県松戸市松戸 1336 東風園ビル 6階 弁護士法人誠法律事務所
弁 護 士 島 田 亮
- 〒271-0091 同県松戸市本町 5-9 浅野ビル 3階 市民の法律事務所
弁 護 士 及 川 智 志
- 〒292-0832 同県木更津市新田 1-10-31 マルコビル 102 山口仁法律事務所
弁 護 士 山 口 仁

- 〒105-0001 東京都港区虎ノ門 2-5-4 末広ビル 7階 森の風法律事務所
弁 護 士 朝 倉 淳 也
- 〒104-0061 同都中央区銀座 4-9-6 三原橋ビル 7階 第一法律事務所
弁 護 士 羽 倉 佐 知 子
- 〒171-0021 同都豊島区西池袋 1-17-10 池袋プラザビル 6階 城北法律事務所
弁 護 士 田 見 高 秀
弁 護 士 松 田 耕 平
- 〒190-0022 同都立川市錦町 1-17-5 三多摩法律事務所
弁 護 士 土 橋 実
- 〒194-0022 同都町田市森野 1-8-17 まちだ・さがみ法律事務所
弁 護 士 中 野 直 樹
- 〒105-0021 同都港区東新橋 1-2-7 丸進ビル 脇田法律事務所
弁 護 士 脇 田 康 司
- 〒101-0054 東京都千代田区神田錦町 3丁目 13番 1号 矢浪ビル 3階
堀 敏明法律事務所
弁 護 士 堀 敏 明
- 〒160-0003 東京都新宿区本塩町 12 四谷ニューマンション 309
さくら通り法律事務所
弁 護 士 清 水 勉
- 〒105-0003 東京都港区西新橋 1丁目 20番 3号 虎ノ門法曹ビル 403号室
恵古・佃法律事務所
弁 護 士 佃 克 彦
- 〒160-0004 東京都新宿区四谷 2丁目 9番 NK第7ビル 6階
檜の木総合法律事務所
弁 護 士 関 口 正 人

請求文書目録

利根川水系下線整備基本方針の基本高水流量 $22,000\text{ m}^3/\text{秒}$ （八斗島地点）
を算出した調査報告書のすべて（利根川上流域の流出計算モデルを含む）

不開示情報目録

「構想段階の洪水調節施設に係る情報を含む部分」（「利根川上流域の流出計算モデル」中の「流域分割図」及び「流出モデル図」）