

諮問庁：秋田県知事

諮問日：平成22年11月4日（諮問第98号）

答申日：平成23年8月19日（答申第60号）

事件名：成瀬発電所の開発等に関する基本協定の非公開決定処分に対する異議
申立てに関する件

答 申

第1 審査会の結論

秋田県知事（以下「実施機関」という。）が非公開とした成瀬発電所の開発等に関する基本協定（以下「本件対象文書」という。）について、法人の代表者印の印影を除き、公開すべきである。

第2 異議申立てに至る経緯

1 公開請求の内容

異議申立人は、平成22年8月10日、秋田県情報公開条例（昭和62年秋田県条例第3号。以下「条例」という。）第9条第1項の規定に基づき、実施機関に対し「成瀬発電所の発電にかかる電力の売買について東北電力（株）との間で交わした基本協定書」について公開請求を行った。

2 第三者からの意見書

実施機関は、本件対象文書に第三者に関する情報が記録されていることから、公開決定等をするに当たって、条例第12条第1項の規定に基づき、東北電力株式会社（以下「東北電力」という。）に対して意見書を提出する機会を与えたところ、公開に反対する意見書が提出されたが、その内容は概ね次のとおりである。

公開請求があった本件対象文書については、平成21年3月30日に秋田県と東北電力との間で締結したものであるが、工事費等が明記されており、公開されることによって原価の類推が可能になるなど、東北電力における他契約交渉の支障となる恐れがあり、競争上の地位やその他正当な利益を害する恐れがある。

したがって、本件対象文書は、条例第6条第1項第2号に該当する非公開情報と考えられることから、不開示にすべきである。

3 実施機関の決定

実施機関は、平成22年9月3日、条例第10条第1項の規定に基づき、非公開決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。

4 異議申立て

異議申立人は、平成22年11月2日、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、本件処分を不服として実施機関に対し異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件対象文書に関して実施機関が行った本件処分について、その取消しを求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立ての理由は、異議申立人から提出された異議申立書及び意見書によると、概ね次のとおりである。

(1) 条例第6条第1項第5号（信頼関係情報）に係る主張

ア 非公開の約束というものは、本件対象文書そのものに盛り込まれたものとは考えられない。とすれば、口約束ということかもしれないが、そのような約束があること自体が疑わしく、加えて、およそ、秋田県の財産である水力発電所の発電にかかる電力の売買についての協定を非公開にすれば、県民が、県公営企業の今後の経営見通し等を判断する情報を得ることができず、ひいては、県の財政について適切な判断をすることができなくなり、十全に参政権を行使できない。本件対象文書のような重要文書について、企業と非公開の約束をし、県民に公開しないことは、納税者である県民の知る権利を不当に侵害するものであり、許されない。

イ 条例第6条第1項第5号前段は、「実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供された情報（通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるものに限る。）」と定義しており、以下これを便宜的に「非公開約束情報」という。

秋田県は、公開請求にかかる本件対象文書は、当該非公開約束情報の定義に合致しないことを前提に、同号後段の「信頼関係情報」（その他の公開することにより関係当事者間の信頼関係を著しく損なうおそれのある情報）に該当するとの主張をしていると考えられる。

ここで上記の非公開約束情報については、県民の知る権利の保護の観点から、文書により非公開の約束を明示した場合に限定して解釈すべきであり、同号後段の「信頼関係情報」への該当性の一つの根拠として「非公開の約束」が援用される場合も同様に文書による明示の約束が必要であると解釈すべきである。

秋田県は、本件対象文書について、「非公開の前提」という言葉を用

い、明示で非公開の約束があったという主張をしていない。おそらく、明示の約束はなく、本件対象文書は信頼関係情報を理由として非公開とすることはできない。

そもそも、単に「非公開の約束」が存在することのみをもって「信頼関係情報」に該当するということとはできない。「非公開約束情報」について、県民の知る権利に配慮し、前記のとおり「通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるものに限る」と厳格に限定したことが無意味となるからである。非公開の約束を信頼関係情報への該当性の根拠とする場合にも、同様に、上記の厳格な限定の条件を満たす必要があることはいうまでもない。

この点、秋田県は、「契約・交渉内容を守秘するのは商慣習上一般的である」とも主張する。これは、上記の限定の要件を意識したものと受け取ることが出来る。

しかし、「一般的に「契約・交渉内容」を守秘する」という商慣習が存在するという自体に疑問がある。少なくとも、およそ全ての商取引に関して、契約内容の全て、交渉内容の全て、を非公開とするなどという習慣はない。すると、どの範囲が非公開とされるのか、秋田県の主張は極めて曖昧なものである。

また、かかる曖昧な「商慣習」なるものを、自治体が情報公開に際し、非公開理由として無条件に援用できるという考えは不当である。

すなわち、現行憲法下で、国民に知る権利（情報公開請求権）があるということは広く認知されており、行政文書について情報公開を求めることができることが原則ということも広く認知されている。そして、憲法上の明確な知る権利や、情報公開の原則に対し、曖昧な「商慣習」が優るということはあり得ないということは自明とすべきである。東北

電力など、自治体（地方公営企業）と取り引きする法人等は、これらを正に「前提」として知りつつ取り引きしているのであるから、これら法人等は、曖昧な「商習慣」なるものを信頼して契約等の非公開を期待できる立場にはないのである。

よって、かかる曖昧な「商習慣」なるものを理由として同号に該当するとは言えない。

秋田県が、上記の「商習慣」に配慮すべきとする実質的根拠は、「電力販売に関する内容が他の売電事業者や競合他社に知られることが（東北電力の）交渉上の不利益につながる」という主張にある。本件の争点は、正にこの点にあり、本件対象文書中に東北電力が非公開を期待することが正当と言えるような情報が含まれるかどうか、ということが本質的問題である。

とすれば、これは同項第2号の「法人等に関する情報」の該当性の有無の問題である。本件を、曖昧な「非公開の前提」や「商習慣」を根拠に「信頼関係情報」の問題とする必要は全くなく、「法人等に関する情報」への該当性の有無として論じれば足りると言うべきである。

なお、仮に、自治体と民間企業との契約内容が同号の「法人等に関する情報」に該当しないとされた場合に、「契約非公開の商習慣」の存在を理由として同項第5号後段の「信頼関係情報」に該当するとして非公開とするなら、県民の知る権利の保障の観点から由々しき事態である。かようなことは認められない。

(2) 条例第6条第1項第2号（法人等に関する情報）に係る主張

ア 本件対象文書は、秋田県と一般電気事業者である東北電力との間の電力販売についての合意文書であるところ、東北電力は、東北地方において、電力の買取りと販売をほぼ独占している企業である。また、そもそ

も、秋田県等からの買取価格は、電気事業法等によって「総括原価方式」で決定される。よって、秋田県と東北電力との間の電力販売価格は、完全な自由競争市場における任意の交渉によって決まるものではなく、法令の準則に基づいて決定されるものであるから、本件対象文書が公開されたとしても、東北電力の競争上の地位を損なうとは認められない。

イ 東北電力の意見書によれば、「工事費等が明記」されており、「公開されることによって原価の類推が可能になる」ことが実質的な不都合として指摘されている。しかし、「成瀬発電所の建設工事費」については、すでに、インターネットで秋田県が公開している。

また、秋田県は、非公開理由説明書において「総括原価方式とは、費用に基づき電力料金を決定する方式であって、その前提となる費用については、競争市場における事業者間の相対契約によって決定される」などとしている。

しかし、ここでいう「費用」とは、「卸供給料金算定規則」第4条等にある費用であると解されるところ、これら費用の性質は、秋田県公営企業側の内部費用であると考えられ、東北電力との交渉で決まるものではないはずである。確かに、将来の一定期間についての予測額ではあるかもしれないし、コストダウンの余地等が全くない訳では無かろうが、売電価格を下げため、恣意的に計上すべき費用を計上せず、或いは、過少計上することは許されないはずであり、原則として、東北電力が交渉で左右できる金額ではないと考えられる。

以上をまとめると、成瀬発電所の建設費は既に公開されている。

また、その他の発電原価（費用）は、そもそも秋田県公営企業の内部費用であり、これらは秋田県と東北電力との間の交渉で決まるものではない。

そして、秋田県から東北電力への売電価格は、法令に従い、総括原価

方式によって決定されるのであり、東北電力は、交渉によって電力買取価格を引き下げることとはできないと考えられる。

ゆえに、本件対象文書が公開されたからといって、それが原因で、東北電力の今後の事業展開に悪影響があるとは考えられないので、条例第6条第1項第2号を理由として本件対象文書を非公開とすることはできないと言うべきである。

(3) 条例第6条第1項第4号（事務・事業情報）に係る主張

従前、東北電力の企業利益のみを主張していたのが、「情報公開審査会意見陳述説明資料」の提出に至り、突然、秋田県の利益を主張するようになった。

しかし、「本協定を公にすることによって電力供給契約が締結できなくなる事態も予見され」などとするが、その理由は何処にも書かれていない。

加えて、条例第6条第1項第4号事務・事業情報でいう「県が得るべく正当な利益」などとしているが、同号には、「県が得るべく正当な利益」などという文言はない。

かかる条例の文言にも基づかず、何らの理由も付さない主張は、考慮に値しないというほか無い。

第4 実施機関の説明の要旨

実施機関は本件対象文書について非公開決定を行った理由を次のように説明している。

(1) 条例第6条第1項第2号（法人等に関する情報）に係る主張

ア 本件対象文書には、契約金額を算出するための基礎となる情報が記載

されており、これが公となることにより、協定の相手方となる法人等の競争上の地位が損なわれるおそれがある。

イ 公開請求のあった本件対象文書は、秋田県知事と東北電力との間で交わされた成瀬発電所開発にかかる工事費等の金額が記載された文書である。この工事費を目途として開発を行い、本契約における受給電力料金の原価算定基礎となるものである。

よって、これを公開することにより原価の類推が可能となり、東北電力における他の契約交渉において利益を害する恐れがあることから非公開とした。

総括原価方式とは、費用に基づき電力料金を決定する方式であって、その前提となる費用については、競争市場における事業者間の相対契約によって決定されるものである。

成瀬発電所に関しても、秋田県、東北電力、双方の事業性が確保されるよう料金交渉を経て本件対象文書の締結に至ったものであり、売買等に関する内容が他の売電事業者や競合他社に知られることは、交渉上の不利益につながり、今後の事業展開にあたっての大きな支障となる。

ウ 卸供給は、供給の相手方である一般電気事業者との間で所定の必須要件に基づく約定が前提にあり、約定にあたっては当然コスト低減や低廉な売電価格が求められるため、卸供給といえども競争にさらされている。

本件対象文書はそのような前提のうえ、競争市場において、県と東北電力の相対交渉にて締結に至ったものであり、単に県の内部費用によって決定されるものではない。

よって、本件対象文書の内容は、条例第6条第1項第2号の法人等に関する情報に該当するものであり、申立人の主張である「秋田県公営企業側の内部費用であると考えられ、東北電力との交渉で決まるものではないはずである。」、「秋田県から東北電力への売電価格は、法令に従い、

総括原価方式によって決定されるのであり、東北電力は、交渉によって電力買取価格を引き下げることにはできないと考えられる。」といった認識は、事実と相違し、失当である。

(2) 条例第6条第1項第5号（信頼関係情報）に係る主張

ア 本件対象文書は非公開とする約束の下に締結したものであり、公開することにより、関係当事者間の信頼関係を著しく損なうおそれがある。

イ 電力売買に関する内容が他の売電事業者や競合他社に知られることは交渉上の不利益につながることから、契約・交渉内容を守秘するのは商慣習上一般的で、本件対象文書についても非公開を前提として締結したものであり、現時点においても状況に変化はないことから非公開とした。

知る権利は、他人の権利を侵害するものについてまで保障されるものではないと考えている。

秋田県としては、公営企業という立場上、条例を遵守しつつ、議会・県民に対して可能な限り最大限の報告をしてきているところである。

ウ 非公開約束情報については、文書に明示しているか否かのみを判断基準とするべきではなく、文書公開の必要性や、公開にいたった場合の影響等を総合的に勘案し、実質的に判断すべきであると考えられる。加えて、本件対象文書の締結にあたっては、実際に担当者間において口頭で非公開とする約束をしており、当時の記録にも残っている。

他県においても本件対象文書のような相対契約内容が公表されたという例は聞いたことがなく、このような重要な情報が公となった場合の影響は、競争原理が導入された電力自由化の世界では、経営上の大きなマイナス要因となる。

本件対象文書は電力受給契約の前提となる重要なもので、非公開を前提として締結したものであり、条例第6条第1項第5号の信頼関係情報

に該当し、公にすることによって、信頼関係を著しく損なうおそれのある情報であり、申立人の「おそらく、明示の約束はなく、本件対象文書は信頼関係情報を理由として非公開とすることはできない。」とする主張は失当である。

(3) 条例第6条第1項第4号（事務・事業情報）に係る主張

本件対象文書を公にすることによって、電力受給契約が締結できなくなるといふ事態も予見され、その場合は、条例第6条第1項第4号事務・事業情報でいう「県が得るべく正当な利益を害する恐れも生じる。」こととなる。

第5 調査審議の経過

- (1) 平成22年11月 4日 諮問の受付
- (2) 同 年12月10日 実施機関から非公開理由説明書を収受
- (3) 平成23年 1月13日 異議申立人から意見書を収受
- (4) 同 年 2月 3日 審議
- (5) 同 年 3月24日 実施機関が意見陳述
- (6) 同 年 5月 9日 審議
- (7) 同 年 6月13日 審議
- (8) 同 年 7月21日 審議

第6 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

秋田県は、国土交通省で定めた成瀬ダムの建設基本計画に同意し、成瀬発電所を建設することとしたが、本件対象文書は、東北電力との間の発生電力の受給関係をより明確なものとするために締結した基本協定である。

当審査会において本件対象文書を見分したところ、標題、前文、本文、後文、年月日並びに秋田県及び東北電力の所在地、名称、代表者職氏名及び印影から構成されていることが認められる。そのうち本文は、第1条から第7条まであり、開発、工事費、営業運転開始時期、電力の受給、料金、許認可手続き及びその他について規定されている。また、別紙1として成瀬発電所開発計画概要が、別紙2として成瀬発電所精算目途工事費内訳表が添付されている。

実施機関は、本件対象文書に契約金額を算出するための基礎となる情報が記載されていることから条例第6条第1項第2号に該当し、また、本件対象文書は非公開とする約束の下に締結したものであることから同項第5号に該当するとして、本件対象文書全体を非公開としている。

2 条例第6条第1項第2号（法人等に関する情報）該当性について

本号は、法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公開することにより、当該法人等又は当該個人の競争上若しくは事業運営上の地位又は社会的な地位が損なわれると認められるものを非公開情報としている。

本号の趣旨は、法人その他の団体及び個人事業者の事業活動の自由その他正当な利益を尊重し、保護する観点から、公開することにより、事業を行うものの事業活動その他正当な利益を害することになるような情報は、公開しないこととしたものである。

当審査会では、本件対象文書について、記載事項ごとに、当該法人の競争上若しくは事業運営上の地位又は社会的な地位が損なわれると認められるものに該当するかどうか検討する。

標題及び前文については、各種協定を締結する際に一般的に記載される内容であり、非公開とする理由は認められない。

第1条及び別紙1については、成瀬発電所の開発について記載されているが、成瀬発電所は国土交通省における成瀬ダム建設事業の一部であり、別紙1に記載されている内容とほぼ同様の内容が、同事業計画として広く公開されていることから、非公開とする理由は認められない。

第2条第1項及び別紙2については、発電所開発の精算目途工事費及び電源線工事費負担金を除く工事費の上限額並びに精算目途工事費の内訳が記載されており、第5条については、当該精算目途工事費を基にして、受給電力料金を別途定めることが記載されている。

電気事業法（昭和39年法律第170号）第22条第1項によると、卸供給を行う場合は、「経済産業大臣に届け出た料金その他の供給条件（中略）によるのでなければ、卸供給を行ってはならない」と規定され、卸供給料金算定規則（平成11年通商産業省令第107号）第3条第1項によると、「料金を算定するときは、将来の合理的な期間（中略）を定め、当該期間において卸供給を行う事業（中略）を運営するに当たって必要であると見込まれる原価に利潤を加えて得た額（以下「原価等」という。）を算定しなければならない」と規定されている。

発電所の開発に係る工事費は、この「原価等」に含まれることとなり、これらを公開することによって卸供給料金を算定する際の原価の一部が明らかになるものの、当該料金は利潤等を加えて算定することとなるほか、発電所の受給電力料金は別途定めることとしており、当該料金そのものは明らかにはなっていない。

よって、これらを公開することにより、東北電力の競争上若しくは事業運営上の地位等が損なわれるとは認められない。

加えて、成瀬発電所の開発に係る工事は秋田県が公営企業として行うものであり、当該工事費も予算に関する説明書及び継続事業中間評価調書によって明らかになっているほか、当該事業の公正性や透明性を確保し、当

該事業活動を県民等に対して説明する責務を果たす必要があるという観点からも、公開する必要性が高いものであり、非公開とする理由は認められない。

第2条第2項については、同条第1項で規定した工事費の上限額を上回る場合の措置について記載されているが、非公開とする理由は認められない。

また、電源線工事費負担金の上限額が記載されているが、前項に記載された工事費により明らかとなっていることから、これを公開することにより、東北電力の競争上若しくは事業運営上の地位等が損なわれるとは認められない。

第2条第3項については、秋田県が工事を実施するに当たって工事費の低減に努める旨が記載されているのみであることから、非公開とする理由は認められない。

第3条については、発電所の営業運転開始時期が記載されているが、発電所の建設工事の完成時期が、予算に関する説明書及び継続事業中間評価調書によって明らかになっていることから、これを公開することにより、東北電力の競争上若しくは事業運営上の地位等が損なわれるとは認められない。

第4条第1項については、電力の受給について記載されているが、秋田県と東北電力との間以外では受給関係が生じない旨を記載しているのみであることから、これを公開することにより、東北電力の競争上若しくは事業運営上の地位等が損なわれるとは認められない。

第4条第2項については、電力の受給期間が記載されているが、一定の期間電力受給を行うこと及び当該期間満了後の取扱いを記載しているのみであることから、これを公開することにより、東北電力の競争上若しくは事業運営上の地位等が損なわれるとは認められない。

第6条については、主務官庁の許可等が必要な場合は、当該許可等の手続きを行う旨が記載されているのみであることから、非公開とする理由は認められない。

第7条については、本件対象文書に定めのない事項等が生じた場合は、秋田県と東北電力との間で協議の上、決定する旨が記載されているのみであることから、非公開とする理由は認められない。

後文、年月日並びに秋田県及び東北電力の所在地、名称、代表者職氏名並びに秋田県知事印の印影については、各種協定を締結する際に一般的に記載される内容であり、非公開とする理由は認められない。

東北電力の代表者印の印影については、締結した協定の記載内容に同意したことを表すために押印したものである。

代表者の登録印は、代表権限の有無がそれにより確認されるという重要な機能を有するものであり、その印影が他人に悪用されると、会社が大きな不利益を被るおそれの高いものである。

よって、これを公開することにより、東北電力の競争上若しくは事業運営上の地位等が損なわれると認められる。

以上のことから、本件対象文書のうち、東北電力の代表者印の印影については非公開とすべきであるが、それ以外の部分については、公開することにより、当該法人等の競争上若しくは事業運営上の地位又は社会的な地位が損なわれるとは認められない。

3 条例第6条第1項第5号（信頼関係情報）該当性について

本号は、実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供された情報（通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるものに限る。）その他の公開することにより関係当事者間の信

頼関係を著しく損なうおそれのある情報を非公開情報としている。

本号の趣旨は、実施機関が、個人又は法人等からの協力を得て、施策の立案、事務の執行等をしていることが多いことから、実施機関と当該関係当事者との信頼関係を維持し、行政の円滑な運営を確保するため、公開することにより、実施機関と関係当事者との信頼関係が著しく損なわれるおそれのある情報は、公開しないこととしたものである。

また、本号でいう「関係当事者間の信頼関係を著しく損なうおそれ」とは、公開することにより、それ以降における情報収集や相手方の理解、協力等を得ることができなくなったり、約束（契約）違反の責任が追及され、損害賠償責任の原因になったりするなど、関係当事者間の信頼関係が破壊されるような事態をいうものであり、単に相手方が不快の念を抱く程度のもものは、これに該当しないものである。

本件対象文書は、秋田県と東北電力との間で締結された基本協定であることから任意に提供された情報には該当しないが、公開することにより関係当事者間の信頼関係を著しく損なうおそれのある情報に該当するかどうか検討する。

実施機関は、電力売買に関する内容が他の売電事業者や競合他社に知られることは交渉上の不利益につながることから、契約・交渉内容を守秘するのは商慣習上一般的で、本件対象文書についても非公開を前提として締結したものであると主張する。

本件対象文書は、秋田県と東北電力との間における交渉等の結果、合意した内容を文書にしたものであり、発電所の工事費に関する事項、電力の受給に関する事項などが記載されている。しかしながら、本件対象文書に係る条例第6条第1項第2号該当性の判断において、当審査会では、記載されている内容から卸供給料金を算定する際原価の一部が明らかになるものの、東北電力の代表者印の印影以外の部分については、公開すること

により、法人等の競争上若しくは事業運営上の地位又は社会的な地位が損なわれるとは認められないと判断しているところである。

加えて、秋田県における電気供給事業は公営企業として行われることから、事業の公正性や透明性を確保し、当該事業活動を県民等に対して説明する責務を果たす必要があるという観点からも、公開する必要性が高いものである。

以上のことから、本件対象文書を公開したとしても、秋田県と東北電力との間の信頼関係を著しく損なうおそれがあるとは認められない。

4 条例第6条第1項第4号（事務・事業情報）該当性について

本号は、県の機関、国若しくは他の地方公共団体の機関、独立行政法人等又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公開することにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのあるものを非公開情報としている。

本号の趣旨は、県の機関、国等の機関、独立行政法人等又は地方独立行政法人が行う事務又は事業の適正な遂行を確保する観点から、当該事務又は事業の性質上、これに支障を及ぼすおそれのある情報については、公開しないこととしたものである。

実施機関は、意見陳述に至って、本件対象文書を公にすることによって、電力受給契約が締結できなくなるという事態も予見され、その場合は、県が得るべき正当な利益を害する恐れも生じると主張する。

しかしながら、なぜ電力受給契約が締結できなくなるのかについて具体的な主張はなされておらず、本件対象文書を公開したとしても、電力受給契約が締結できなくなる事態が生じるおそれがあるとは認められない。

第7 答申に関与した委員

区 分	氏 名	職 名
	池 村 好 道	秋田大学教育文化学部長
	小 高 さほみ	秋田大学教育文化学部准教授
会 長	柴 田 一 宏	弁護士
	田 仲 和 子	消費生活実践グループin秋田「こまちの会」 副代表
会長代理	三 浦 清	弁護士