

諮問庁：公正取引委員会委員長

諮問日：令和5年7月24日（令和5年（行情）諮問第633号）

答申日：令和6年2月22日（令和5年度（行情）答申第736号）

事件名：特定年月日に公正取引委員会が旧一般電気事業者らに対する排除措置命令等を行った件に関する文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和5年5月23日付け公審第566号により公正取引委員会事務総局審査局長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消し、令和5年4月28日付けで審査請求人が行った行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）において開示を求めた文書（本件対象文書）を開示することを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由の要旨は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。なお、資料は省略する。

##### （1）審査請求書

ア 原処分は、以下のとおり原処分の理由の提示が行政手続法（平成5年法律第88号）に違反していることから、取り消されるべき違法な処分であること

（ア）原処分は、処分庁が審査請求人に行った不利益処分である（行政手続法2条4号柱書）。そして、不開示とした理由を「それが存在しているか否かを答えるだけで、審査に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがあるもの（法5条6号イ）を開示することとなるため、法8条の規定により、存否を明らかにしないで、不開示としました。」としている。

（イ）不利益処分を行う場合の理由の提示については、行政手続法14条1項本文により求められているところ、この規定は判例によれば、

「行政手続法14条1項本文が、不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。そして、同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、(略)当該処分の根拠法令の規定内容、(略)当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである。」(最判平成23年6月7日民集65巻4号2081頁参照)とされている。

(ウ) (イ)の判例の趣旨からすれば、理由の提示は一般的、抽象的なものにとどまらず、具体的に提示することが求められるところ、原処分における不開示とした理由の提示は、単に法5条6号イに示されている事由をそのまま記載しただけの一般的、抽象的なものにとどまっており、行政手続法14条1項本文が要求する理由の提示としては不十分である。

(エ) 以上から、原処分は、行政手続法14条1項本文の定める理由の提示の要件を欠いた違法な処分であるというべきである。

イ 本件対象文書を開示しても法5条6号イのおそれはないこと

(ア) 法5条は行政文書の開示義務について規定しており、その例外として同条1号から6号に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならないとしている。

(イ) 法5条6号イの規定は、ア(イ)とは別の判例によれば「法5条6号イにいう「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」とは、(略)名目的、抽象的に正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にする可能性があるだけでは足りず、実質的、具体的に正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にする相当の蓋然性が認められることが必要というべきである。」(大阪地判平成19年6月29日判タ1258号171頁参照)とされている。

(ウ) イ(イ)の判例に照らすと、処分庁が行政文書を不開示とするためには、審査に係る事務について、実質的、具体的に正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にする相当の蓋然性が認められることが必要であるが、提示された不開示の理由からは不明である。

(エ) ここで、審査請求人が開示請求を行った本件対象文書は、公正取引委員会の審査の方法や処分に至る過程に関する資料ではなく、同委員会によりカルテルが存続していたと認定された期間中に審査請求人が公告した入札について、審査の結果、当該カルテルの影響があったか否かが示されていれば足りる程度のものである。したがって、処分庁が本件対象文書を開示したとしても、審査に係る事務について、実質的、具体的に正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にする相当の蓋然性が認められるとまではいえない。

(オ) 以上から、本件対象文書を開示したとしても、法5条6項イに該当するとはいえず、イ(ア)で述べた法5条の原則どおり、本件対象文書を開示すべきである。

## (2) 意見書

ア 諮問庁による現在又は将来における調査の適正な執行に支障を及ぼすおそれについて

諮問庁は、理由説明書の「3本件開示請求対象文書の法8条該当性」において、「公正取引委員会が法的措置の内容として公表する事実以外に、別途、特定の入札物件が当該合意の対象とされたか否かを示す情報を開示することになれば、(略)その調査範囲や調査の過程における着眼点、手法が明らかになってしまう。これにより、(略)違反行為の発見を困難にし、公正取引委員会の調査の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあることから、(略)特定の個別入札物件が当該合意の対象とされたか否かを示す情報は法5条6号イの不開示情報に該当する。」としている。ここで、審査請求人が求める情報は、審査請求人が公告した46件の各入札において違反行為が存在したか否かの結果のみであり、調査の過程に関する情報を求めるものではない。

諮問庁は特定法人A及び特定法人Bについて私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(以下「独占禁止法」という。)3条の違反行為があったと認定し、加えて特定法人Aに対し同法7条2項及び7条の2第1項の規定に基づき命令したのであるから、何らかの資料を広範囲に収集していたこと、また今後同様の事件が発生した場合も資料を広範囲に収集するであろうことは国民周知のところである。したがって、審査請求人が開示を求める違反行為の有無という結論を示す資料を開示したとしても、諮問庁の現在又は将来における調査の適正な執行に支障を及ぼすおそれはない。むしろ、開示することで、諮問庁の認定及び命令の根拠が明らかになり、当該認定及び命令の正当性が担保されることになると考える。

#### イ 開示請求対象文書に係る諮問庁の取扱いについて

諮問庁は本件開示請求対象文書の全てを一律に法5条6号イの不開示情報に該当するとしているが、仮に法5条6号イに該当する情報が含まれていたとしても、違反行為の有無に係る記載など開示することが可能な部分もあると思料されることから、開示可能部分及び不開示部分を精査した上で開示すべきである。開示されるべき部分があれば法8条に基づき本件開示請求対象文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否することはできない。

#### ウ 諮問庁の不開示とする利益と審査請求人の市民に対する説明責任との関係について

地方自治法2条14項において、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、（略）最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」とされている。

審査請求人は、独占禁止法3条の違反行為を行っていたと認定された特定法人Aとの間で電力の需給契約を締結し、公金を支出しており、その支出が地方自治法の当該規定に則って適切に行われたのかを市民に説明する責務がある。審査請求人は、市民に対する説明責任を果たすため、審査請求人が公告した入札に、独占禁止法3条の違反行為の影響があったかを確認する必要がある、情報開示を求めるものである。

情報開示がなされない以上、審査請求人の市民に対する説明責任を果たすことは不可能である。そこで、情報公開・個人情報保護審査会におかれては、諮問庁の不開示とすることにより得られる利益と審査請求人の市民に対する説明責任の重要性を比較考量の上、不開示の是非を判断されることを求めるものである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 行政文書開示請求の内容及び開示状況並びに審査請求の趣旨

令和5年4月28日付けで、特定年月日Aに公正取引委員会が旧一般電気事業者（注）らに対する排除措置命令及び課徴金納付命令等を行った件（以下「本件対象事件」という。）に関連する資料として、本件対象文書について、行政文書開示請求が行われた。

（注）「旧一般電気事業者」とは、従来、電気事業法（昭和39年法律第170号）による参入規制によって自社の供給区域における電気の小売供給の独占が認められていた電力会社をいう。

これに対し、処分庁は、法に基づいて、令和5年5月23日付けで、存否を明らかにしないで不開示とする旨の決定を行った。

本件審査請求は、この決定（原処分）を取り消し、本件対象文書を開示することを求めるものとして、審査請求人が提起したものである。

## 2 前提となる事実

公正取引委員会は、特定法人Aらに対し、特定年月日A、独占禁止法の規定に基づき排除措置命令及び課徴金納付命令を行った。本件対象事件は、特定法人Aらが、独占禁止法3条（不当な取引制限の禁止）の規定に違反する行為を行っていたものである。

## 3 本件対象文書の法8条該当性

本件開示請求は、上記1のとおり、特定の事件の違反行為を認定する根拠とした資料のうち、審査請求人が公告した入札に係るものを対象としてなされたものである。本件対象事件は市場分割カルテル事件であるが、これは、一般的には、事業者が他の事業者と共同して相互に他の事業者が既に事業活動を行っている市場に進出しないこととする行為である。また、本件対象事件は、特定法人Aに対する排除措置命令書において、特定法人A及び特定法人Bは、特定法人Bにあっては、特定法人Aの供給区域において特定年月日B以降順次実施される官公庁入札における入札参加及び安値による入札を制限することなどを合意したと認定されているところ、排除措置命令書において、特定の個別入札物件が当該合意の対象とされたか否かについては明らかにされていない。

公正取引委員会が法的措置の内容として公表する事実以外に、別途、特定の入札物件が当該合意の対象とされたか否かを示す情報を開示することになれば、市場分割カルテル事件の違反行為を立証するためにはどのような事実が必要と判断されているかなど、公正取引委員会がどのような視点で審査や立証を進めるのか、その調査範囲や調査の過程における着眼点、手法が明らかになってしまう。これにより、違反事実の発覚を免れようとする者に対し、そのための対策を講ずる余地を与えることとなってしまう、現在又は将来における同種の違反事件において、違反事業者による口裏合わせや証拠隠滅等が行われるなど違反行為の発見を困難にし、公正取引委員会の調査の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあることから、審査請求人発注物件を含め、特定の個別入札物件が当該合意の対象とされたか否かを示す情報は法5条6号イの不開示情報に該当する。

また、特定の個別入札物件が当該合意の対象とされたか否かを示す情報を開示することにより、公正取引委員会は、法的措置の内容として公表される事実以外の情報についても情報公開の手続により開示するという認識を対外的に持たれるおそれがある。これにより、今後、調査対象者等からの任意の協力が得にくくなり、結果、公正取引委員会における情報収集活動が妨げられるなど情報の収集を困難にし、公正取引委員会の調査の適正な執行に支障を及ぼすおそれがある。この点からも、審査請求人発注物件を含め、特定の個別入札物件が当該合意の対象とされたか否かを示す情報は法5条6号イに該当する。

そして、本件対象文書は、本件対象事件において特定法人A又は特定法人Bが独占禁止法3条（不当な取引制限の禁止）の規定に違反する行為を行っていたことを認定する根拠とした資料のうち審査請求人が公告した入札に係るものであることから、その存否を応答するだけで、公正取引委員会が違反の立証のためにどのような証拠を収集するかという審査の手の内を明らかにすることになり、これにより、違反事実の発覚を免れようとする者に対し、そのための対策を講ずる余地を与えることとなってしまう、現在又は将来における同種の違反事件において、違反事業者による口裏合わせや証拠隠滅等が行われるなど違反行為の発見を困難にし、公正取引委員会の調査の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあり、上記の法5条6号イに規定する不開示情報を開示することとなるものであるから、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否することが妥当である。

#### 4 情報公開審査会の答申例（参考）

平成29年度（行情）答申第494号（平成30年3月1日答申）は、本件と同様に、特定の事件について、審査請求人が発注した物件が、独占禁止法違反行為の対象物件であることを示す文書の開示請求がなされ、処分庁が行った存否応答拒否による不開示決定に対して審査請求がなされたものである。この答申において、審査請求人発注物件が独占禁止法違反行為の対象物件であることを示す文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は妥当であるとされている。

#### 5 結論

したがって、上記に述べるとおり、本件開示請求に対して処分庁が行った存否応答拒否の処分は妥当なものである。

#### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |             |               |
|-------------|---------------|
| ① 令和5年7月24日 | 諮問の受理         |
| ② 同日        | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ 同年8月28日   | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 令和6年2月16日 | 審議            |

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条6号イの不開示情報を開示することになるとして、法8条の規定により、存否を明らかにしないで、不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書に記載されている情報の開示を求めているものと解されるところ、諮問庁は原処分を妥当としているこ

とから、以下、本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について検討する。

## 2 本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について

(1) 本件開示請求は、公正取引委員会が、本件対象事件における特定法人A及びBによる独占禁止法違反行為を認定するに当たり根拠とした資料のうち、特定市が公告した入札に係る文書の開示を求めるものであることから、本件対象文書が存在しているか否かを答えることは、特定市の入札物件が、上記違反行為の対象とされた事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることと同様の結果を生じさせるものと認められる。

(2) 諮問庁は、上記第3の3のとおり説明する。

当審査会事務局職員をして公正取引委員会のウェブサイトを確認させたところ、同ウェブサイト公表されている本件対象事件に係る排除措置命令書その他の公表資料に、独占禁止法違反行為の対象とされた個別の入札物件に係る記載は認められず、特定の個別入札物件が特定法人Aの供給区域において特定年月日B以降順次実施される官公庁入札における入札参加及び安値による入札を制限することなどの合意の対象とされたか否かについては、排除措置命令書において明らかにされていない旨の諮問庁の上記説明を覆すに足りる事情も認められない。

また、本件対象文書の存否を応答するだけで、公正取引委員会が、審査や立証を進める際の調査範囲や着眼点及び手法並びにどのような証拠を収集するかという審査の手の内を明らかにすることになり、これにより、違反事実の発覚を免れようとする者に対し、そのための対策を講ずる余地を与えることとなってしまう、現在又は将来における同種の違反事件において、違反事業者による口裏合わせや証拠隠滅等が行われるなど違反行為の発見が困難になるなどとする諮問庁の上記説明は、審査請求人の上記第2の2(1)イ(エ)及び同(2)アの指摘を踏まえても、これを否定することはできない。

そうすると、本件存否情報を明らかにすると、公正取引委員会の調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められ、本件存否情報は、法5条6号イに該当すると認められる。

(3) 以上によれば、原処分が、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条6号イの不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで本件対象文書に係る開示請求を拒否したことは、妥当である。

## 3 審査請求人のその他の主張について

(1) 理由提示不備の点について

審査請求人は、審査請求書(上記第2の2(1)ア)において、原処分の理由が不十分であり、取り消されるべき違法な処分である旨主張す

る。

当審査会において諮問書に添付された原処分に係る行政文書不開示決定通知書の写しを確認したところ、「不開示とした理由」部分には、本件存否情報の不開示事由該当性については、法5条6号イの条文が記載されているのみで、本件存否情報が、具体的にいかなる理由により同号イに定める不開示情報に該当するののかについては記載されていないことが認められる。

本件の場合、上記通知書に記載された「不開示決定した行政文書の名称」及び「不開示とした理由」部分の内容からすれば、不開示とした理由を了知し得る程度には不開示理由が示されていると認められるので、直ちに違法があるとまではいえず、審査請求人のこの点の主張は採用できないものの、原処分における理由の提示は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては今後適切な対応が望まれる。

#### (2) 部分開示及び裁量開示を求める点について

審査請求人は、意見書において、法6条1項による部分開示（上記第2の2（2）イ）及び法7条による裁量開示（上記第2の2（2）ウ）を求めているものと解されるが、本件は、法8条の規定により、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否すべき場合であるから、法6条1項及び7条の規定は適用の余地がなく、いずれも採用できない。

#### 4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条6号イに該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、当該情報は同号イに該当すると認められるので、妥当であると判断した。

#### (第1部会)

委員 合田悦三，委員 木村琢麿，委員 中村真由美



## 別紙

- 1 特定年月日 A に公正取引委員会が旧一般電気事業者らに対する排除措置命令及び課徴金納付命令等を行った件において、特定法人 A が独占禁止法 3 条（不当な取引制限の禁止）の規定に違反する行為を行っていたことを認定する根拠とした資料のうち、特定市が公告した入札（別紙 2（略）の 4 6 件）に係るもの
- 2 特定年月日 A に公正取引委員会が旧一般電気事業者らに対する排除措置命令及び課徴金納付命令等を行った件において、特定法人 B が独占禁止法 3 条（不当な取引制限の禁止）の規定に違反する行為を行っていたことを認定する根拠とした資料のうち、特定市が公告した入札（別紙 2（略）の 4 6 件）に係るもの