

答 申 第 223 号
令和5年11月24日

神 戸 市 長
久 元 喜 造 様

神戸市情報公開審査会
会長 中原 茂樹

神戸市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について
(答 申)

令和5年2月8日付神行行第758号により諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

「ばい煙濃度測定結果の事業者への通知」の部分公開決定に対する審査請求についての諮問

1 審査会の結論

「ばい煙濃度測定結果の事業者への通知について（伺）」の一部を非公開とした決定は、妥当である。

2 審査請求の趣旨

(1) 審査請求人（以下「請求人」という。）は、神戸市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、以下の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

下記事項に関する一切の公文書

- 1 神戸市が令和3年度の○発電所○の営業運転開始後に立入調査を行い、煙突からばい煙を採取し、計量証明事業者において公定法によりNO_x、SO_xの排出濃度の分析を行った結果。
- 2 1の実施結果と神戸市が○及び○、○と締結している環境保全協定書に基づき報告されている排出濃度やモニターによる公表データと神戸市に送られてきているテレメーターのデータと整合性が取れ、齟齬がないことを確認した結果。
- 3 環境保全協定において協定値を定めているばいじんについて、測定を実施し、異常がないことを確認した結果。

(2) 市長（以下「処分庁」という。）は、本件請求1及び3に対して「ばい煙濃度測定結果の事業者への通知について（伺）」（以下「本件公文書」という。）を特定のう え、担当者、計量管理者、測定責任者の氏名及び計量管理者の印影を条例第10条第1号アに該当するとして、また、別表の非公開部分に掲げる情報を条例第10条第2号アに該当するとして非公開とする部分公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、本件請求2に対して公文書を保有していないことによる非公開決定を行った。

(3) これに対し、請求人は、本件処分の非公開部分のうち、条例第10条第2号アに該当するとして非公開とした処分を取り消すとの裁決を求める審査請求を行った。

3 請求人の主張

請求人の主張を、令和4年9月26日受付の審査請求書、令和4年11月14日及び12月14日受付の反論書から要約すれば、概ね以下のとおりである。

(1) 公開しない処分全てについて、「公にすることにより、法人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる」（条例第10条第2号ア）に該当すると判断した個別・具体的説明がされておらず、非公開とする条件を欠いている。非公開処分を取り消し全て公開することを求める。

(2) 今回の公開請求した実測立入調査結果は、市民の立場から事業者がいうところの

「最高レベル」「高効率」を請求した公文書により確認することができる、少なくとも可視化することができる文書である。にも関わらず、処分庁が今回一部非公開とした公文書では、事業者の「最高レベル」「高効率」を担保し、確認できる箇所・数値が非公開とされ、市民の立場から確認することができなかった。一部非公開とした公文書という体裁を整えつつ、公開を請求した趣旨からいえば、本質は「全部非公開」に等しいと言って過言でなく、請求した意義を全く毀損するものになっていたと言わざるを得ない。

- (3) 処分庁は、排ガス量及び排ガス酸素濃度、排ガスダクト形状の寸法について総合的に分析した結果、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるものと判断したとあるが、総合的に分析した結果ということであれば、非開示にした個々の情報についてどのように分析し、どのような分析結果を得たからこうした本件処分の判断に至ったか、客観的な根拠を請求人に示すべきで、示されなければ一部非開示の処分は取り消されなければならない。
- (4) 請求人が公開請求したのは、ばい煙発生施設の実測立入調査結果である。日本工業規格に準拠して測定された測定結果（実測値等）がどのような手法により測定、算定され、導かれた結果がばい煙濃度の法定基準を満たしているか否かを明らかにする唯一の文書である。これが処分庁により「法人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる情報であり、公開すれば法人の正当な事業活動に支障が生じるおそれがあるため」として、このたび明らかにされなかった。しかし、一部非公開とされた公文書から、この市民の税によりなされた実測立入調査結果は、当該事業所には通知されていたことが明らかになっている。このように当該事業者には通知する一方で、市民には非公開というのは極めて理不尽な措置である。これは明らかに市民の「知る権利」の侵害に他ならない。
- (5) 本件公文書に記録されている処分庁が行ったばい煙濃度の測定は、大気汚染防止法に基づく立入検査及び環境保全協定に基づく立入調査の結果であり、その対象が同法に基づくばい煙の排出基準及び環境保全協定に基づく協定値を遵守する義務を負うべき者であるから、排出基準及び協定値を超過したばい煙を排出していたか否かを市民に公表し、ばい煙の排出による大気汚染の不安解消に活用しつつ、その安心安全に資するための公益情報であるとの認識と比較したとき、処分庁が主張する対象事業所の利益は、条例第 10 条第 2 号で保護しようとしている法人の競争上の地位その他正当な利益には含まれないものである。

ましてや、巨大〇発電所営業運転開始後、はじめての処分庁によるばい煙濃度の測定であることから、その結果を積極的に公表することは、地域住民の健康の保護及び生活環境の保全、稼働に伴う不安の解消に資するものであるとの観点からすれば、これらの情報は、法人の競争上の地位その他正当な利益には含まれないものであり、非公開情報に該当しないという判断のもと公開することこそ、環境行政を担う処分庁として行うべき望ましい対応と考える。

にもかかわらず、実測値濃度までも非公開にして一部非公開公文書として発出した処分庁の判断は、市政に対し市民から信頼を得るための不断の努力という意味から不可解としか思えない。

4 処分庁の主張

処分庁の主張を、令和4年10月18日、11月30日及び令和5年1月4日受付の弁明書並びに令和5年5月29日の審査会における事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

- (1) 平成23年10月14日、最高裁判所第二小法廷において、エネルギーの使用の合理化等に関する法律に基づき特定事業者が主務大臣に提出した定期報告書に記載されたエネルギー使用量や具体的な設備の導入等に関する情報は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律第5条第2号イが規定する不開示情報に該当すると判断されている。この判例及び本件法人から提出された公文書の公開に係る意見書を検証した結果、① 排ガス量及び排ガス酸素濃度に関する事項は、総合的に分析することによって、発電原価の推知につながる情報であり、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められると判断したこと、② 排ガスダクト形状の寸法についても同様に、総合的に分析することによって、発電原価の推知につながる情報であり、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められると判断したことから、本件処分を行った。
- (2) 最高裁判所の理由に示されている「本件数値情報が開示された場合には、これが開示されない場合と比べて、(中略) 本件各事業者の競争上の地位その他正当な利益が害される蓋然性が客観的に認められるものというべきである。」という判旨に加えて、請求人が公開を求めている排ガス量、排ガス酸素濃度及び排ガスダクト形状の寸法に関わる情報は、発電原価の推知につながる情報、「営業秘密」に該当し、公開することにより本件法人の競争上の地位、その他正当な利益を害すると認められることから非開示が妥当である。
- (3) 請求人は、「実測値濃度までも非公開にして一部非公開公文書として発出した処分庁の判断は、市政に対し市民から信頼を得るための不断の努力という意味から不可解としか思えない。」と主張している、しかし、実測値濃度を公表すると、既に公開している「排出基準及び協定値と比較すべき測定結果」と突き合わせることで、非公開が妥当と判断している排ガス酸素濃度が明らかになることから、非開示としたものである。
- (4) 本件施設の建設にあたっては、環境影響評価法に基づき、環境影響評価が行われ、その内容及び結果等については、専門家により審査されている。さらに、大気汚染防止法等の環境法令に基づく規制、処分庁と締結している環境保全協定に基づく厳しい協定値の設定及び常時監視システムによる監視等を行うこととしており、本件施設の設置によって住民への健康被害に繋がるなどの客観的な根拠は示されていない。

い。したがって、条例第 10 条第 2 号「人の生命、身体又は健康を保護するため、公にすることが必要であると認められるもの」とは言えない。

5 審査会の判断

(1) 本件公文書について

本件公文書は、神戸市が実施した○発電所○に係るばい煙濃度の測定結果の通知書、神戸市が同測定を委託した事業者から提出された計量証明書及び測定結果一覧等添付書類である。

(2) 本件争点について

処分庁は、本件公文書中、担当者氏名及び印影を、特定個人が識別され若しくは識別されうる情報であり、公にしないことが正当であると認められるとして条例第 10 条第 1 号アに該当し、また、別表に掲げる非公開部分を公にすれば、特定法人の競争上の地位その他正当な利益を害するとして、条例第 10 条第 2 号アに該当し非公開とする部分公開決定を行った。

これに対し請求人は、別表に掲げる数値について、条例第 10 条第 2 号アに該当すると判断した個別・具体的な説明がされておらず、非公開とする条件を欠いているとして、当該非公開処分の取消しを求めている。

したがって、本件における争点は、別表に掲げる非公開部分の条例第 10 条第 2 号アの該当性についてである。

(3) 条例第 10 条第 2 号アについて

本市条例における情報公開制度は、市民の知る権利を尊重し、市の保有する情報の一層の公開を行い、及び市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市民の市政への参加及び協働のまちづくりを推進することを目的としている。制度の運用にあたっては、市政の透明性を確保するために原則公開とするが、例外として条例第 10 条各号に該当する情報に限り、非公開とすることができる。

条例第 10 条第 2 号アの規定では、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、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるものを非公開情報として定めている。この「競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」との規定は、当該情報が公開されることにより当該法人の事業活動等に何らかの不利益が生じるおそれがあるというだけでは足りず、その有している競争上の地位が当該情報の公開によって具体的に侵害されることが客観的に明白な場合を意味し、その判断は当該情報の内容・性質を始めとして、当該法人の事業内容、当該情報が事業活動等において、どのような意味を有しているか等の諸般の事情を考慮して行わなければならない。

(4) 非公開情報の条例第 10 条第 2 号アの該当性について

処分庁によれば、本件処分において非公開とした情報は、「排ガス量」「排ガス酸素濃度」「窒素酸化物濃度、ばいじん濃度、ガス状水銀濃度、粒子状水銀濃度」の実測値及び「計量証明書の添付資料に記載された測定数値」等である。これらの情報は、発電原価の推知に繋がる情報で営業秘密に該当するため、公開することにより当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるため、非公開としたとのことであった。

以下、非公開情報の項目ごとに検討する。

①「排ガス量」について

処分庁によれば、「排ガス量（湿り及び乾き）」は、燃料である石炭使用量と密接に関わる数値であって、この数値を公開することは、同業他社に燃料費、さらには発電コストが推定されるため、非公開としたとのことであった。

また、建設工事費の概算金額は、同種のプラントが、能力や規模の0.6乗に比例するという経験則から、ある能力のプラントのコストが既知の場合に、他の任意の能力のプラントのコストが推知可能である。競合他社は、自社の経験に基づき設備仕様、建設工事費などの知見を有しており、発電能力の差異、各設備、排ガス量等の各機器の詳細な仕様の数値を入手できると、自社設備の数値、自社の建設工事費などと比較することにより、他社の建設工事費をより正確に推定することが可能となり、当該法人の競争上の地位に悪影響が及ぼされるとのことであった。

処分庁が主張するとおり、「排ガス量」の測定結果の数値については、施設容量等が明らかになる情報であるといえ、競合他社であれば、同種のプラントが能力や規模の0.6乗に比例するという経験則をもとにして、プラントのコストを推知することを可能にする情報であることが認められる。

したがって、これらの情報を公にすれば、当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するものと認められるため、条例第10条第2号アに該当し、非公開とした決定は妥当である。

② 測定点図における「ダクトの寸法及び断面積」について

処分庁によれば、ダスト濃度の測定方法は、JIS Z 8808に基づき実施されており、測定点図における「寸法」によって得られる「断面積」は、「湿り排ガス量」を計算する際に用いられる数値であるため、非公開としたとのことであった。

審査会がJIS Z 8808を見分したところ、処分庁が主張するとおり、ダクトの「寸法」によって得られる「断面積」を用いることによって、上記①で非公開が妥当と判断した「排ガス量」が推知されることが認められる。

したがって、測定点図における「ダクトの寸法及び断面積」の各数値は、条例第10条第2号アに該当し、非公開とした決定は妥当である。

③「排ガス酸素濃度」について

処分庁によれば、「排ガス酸素濃度」は、発電設備の性能と密接に関わる数値で

あり、この数値を公開することで、同業他社に設備費及び発電コストが推定されることから、売電市場における当該事業者の競争上の地位を害すると判断し、非公開としたとのことであった。また、酸素濃度は、燃焼時に低ければ不完全燃焼を起し、酸素濃度が高ければよく燃焼するが、空気を大量に燃焼するため、空気中の窒素が窒素酸化物に変化してしまう。このため、酸素濃度には臨界点があり、最適燃焼領域に酸素濃度を収める必要があるが、燃料によって左右されるため、試運転段階から技術的アプローチが必要で一定のスキルが求められるものであり、当該事業者のノウハウに当たるとのことであった。

処分庁が主張するとおり、燃料の燃焼に伴う公害を少なくするために最適燃焼領域に酸素濃度を収めるためには、一定のスキルが求められるとのことであり、酸素濃度は当該法人のばい煙の排ガス処理に関する技術上の情報であり、当該法人にとって秘匿されるべき情報といえる。したがって、酸素濃度を公にすると、当該法人の競争上の地位その他正当な利益が害されると認められるため、条例第10条第2号アに該当し、非公開とした決定は妥当である。

④「窒素酸化物濃度、ばいじん濃度、ガス状水銀濃度、粒子状水銀濃度」の実測値について

処分庁によれば、本件処分では、国における規制基準の比較対象とされている窒素酸化物濃度、ばいじん濃度、ガス状水銀濃度、粒子状水銀濃度の換算値を公開しているが、これらに加えて実測値を公開することになれば、 O_2 換算の計算式によって非公開とすべき酸素濃度が明らかになる。したがって、本件処分決定では、酸素濃度を非公開とするために、換算前の実測値を非公開としたとのことであった。

処分庁が主張するとおり、排ガス濃度の不正を防止するため規制基準を一定にする際に使用する O_2 換算の計算式に、「窒素酸化物濃度、ばいじん濃度、ガス状水銀濃度、粒子状水銀濃度」の実測値及び既に公開されている各濃度の換算値を用いると、上記②で非公開が妥当と判断した「酸素濃度」が推知されることが認められる。

したがって、「ばいじん濃度、窒素酸化物濃度、ガス状水銀濃度、粒子状水銀濃度」の実測値は、条例第10条第2号アに該当し、非公開とした決定は妥当である。

⑤「計量証明書の添付資料に記載された測定数値」について

処分庁によれば、対象公文書中、「計量証明書」に添付されたボイラーに係る「排ガス測定結果一覧」「水分量、ガス組成ならびにガス密度」「排ガス流速」「排出ガス量」の測定記録、「ばいじん濃度」「硫黄酸化物濃度」「窒素酸化物濃度」「酸素濃度」の測定記録、「ガス状水銀濃度」「粒子状水銀濃度」の測定記録に記載の数値のうち、「排ガス量」及び「酸素濃度」が導き出される数値については非公開としたとのことであった。これらの数値は、JIS Z 8808に基づいて測

定されており、計器類によって測定する数値と、計器測定によって得られた数値を用いて計算式によって判明する数値があるとのことであった。

非公開とした項目のうち、「水分量」は、湿式ガスメーターで吸引した「ガス量」「温度」「ガスのゲージ圧」「吸湿水分の質量」「大気圧」によって算出される数値である。「水分量」は、「排ガス密度」の計算、及び「乾き排ガス量」の計算に用いられる。また、「湿り排ガス密度」は、「乾き排ガス組成」と「平均水分量」

「温度」「静圧」「大気圧」「排ガスの各成分の分子量」等から算出される数値であり、「排ガス流速」は、「排ガス密度」「動圧」「ピトー管係数」から算出される数値である。さらに、「排ガス量」は、「排ガス流速」「排ガス温度」「排ガス静圧」「大気圧」「ダクト断面積」によって算出される数値であり、非公開とした数値等を用いることによって、結果として、非公開とすべき「排ガス量」が明らかになるとのことであった。

つぎに、「ばいじん濃度」「粒子状水銀濃度」の測定では、等速吸引を行っており、「平均流速」、湿式ガスメーターの「吸引量、温度、圧力」、「吸引口径」等の各数値を用いることで、「標準状態における吸引量」を算出することができる。

「ばいじん濃度」の実測値は、この「標準状態における吸引量」と「ばいじん捕集量」から算出される数値であり、また、「ガス状水銀濃度」及び「粒子状水銀濃度」の実測値は、「標準状態における吸引量」と「検量線から求めた水銀の質量」等から算出される数値であり、いずれも非公開とした数値等を用いることによって、実測値が明らかになるとのことであった。

なお、「ガス状水銀濃度」については等速吸引ではないため、他の測定項目で非公開とした湿式ガスメーターの数値は公開したとのことであった。

以上のように、J I S Z 8808 の計算式に非公開とした各数値を用いながら、総合的に分析することによって、「ばいじん濃度」「窒素酸化物濃度」「ガス状水銀濃度」及び「粒子状水銀濃度」の各実測値が明らかになり、その結果、排ガスの酸素濃度が判明するため、非公開としたとのことであった。

審査会が対象公文書及びJ I S Z 8808 を見分し、処分庁が非公開とした各数値及びJ I S Z 8808 に記載の計算式等を確認したところ、処分庁が主張するところ、各数値を用いることによって、上記④で非公開が妥当と判断した「ばいじん濃度」「窒素酸化物濃度」「ガス状水銀濃度」及び「粒子状水銀濃度」の各実測値が推知されることが認められる。

したがって、「計量証明書の添付資料に記載された測定数値」の各数値は、条例第10条第2号アに該当し、非公開とした決定は妥当である。

(5) 結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

別表 非公開部分

1 排ガス量（湿り・乾き）	
2 測定点ダクトの寸法・断面積	
3 排ガス酸素濃度	
4 窒素酸化物濃度実測値	
5 ばいじん濃度実測値	
6 ガス状水銀濃度実測値	
7 粒子状水銀濃度実測値	
8 計量証明書の添付資料に記載された測定数値(上記1～7以外)	
① 排ガス流速	
② 排ガス温度	
③ 排ガス静圧	
④ 乾き排ガス組成	
⑤ 水分量（平均水分量）	
⑥ 湿式ガスメーター (排ガス量、ばいじん濃度、粒子状水銀濃度)	ア 吸引したガス量
	イ 吸引ガスの温度
	ウ ガスのゲージ圧
⑦ 吸湿水分の質量	
⑧ 標準状態にける湿りガス密度	
⑨ 動圧	
⑩ 排ガス密度	
⑪ 吸引口径	
⑫ 排ガス流速及び平均流速	
⑬ ばいじん補集量	
⑭ 標準状態における吸引量（ばいじん濃度、粒子状水銀濃度）	
⑰ 検量線から求めた水銀の質量	

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審 査 会	経 過
令和4年9月26日	—	* 請求人から審査請求書を受理
令和4年10月18日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和4年11月14日	—	* 請求人から反論書を受理
令和4年11月30日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和4年12月14日	—	* 請求人から反論書を受理
令和5年1月4日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和5年2月8日	—	* 諮問書を受理
令和5年5月29日	第 355 回審査会	* 処分庁の職員から非公開理由等を聴取 * 審議
令和5年7月31日	第 357 回審査会	* 審議
令和5年9月29日	第 359 回審査会	* 審議
令和5年10月27日	第 360 回審査会	* 審議