

諮問庁：消費者庁長官

諮問日：平成30年9月7日（平成30年（行情）諮問第391号）

答申日：平成31年1月23日（平成30年度（行情）答申第393号）

事件名：特定法人に対する景品表示法に基づく措置命令に係る供述調書の一部
開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の2に掲げる文書1（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、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、消費者庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った平成30年4月25日付け消表対第456号による一部開示決定（以下「原処分」という。）について、本件対象文書（供述調書）の「供述内容」を不開示とする処分を取り消し、同部分を開示することを求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 消費者庁は、対象行政文書と特定した上記供述調書の「供述内容」について、

- ①「不開示部分を公にすると、今後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り、消費者庁の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。」として法5条6号柱書き及びイを根拠として
- ②「不開示部分には、事業者の供述内容が記載されているところ、供述内容を公にすると、公にされていない企業情報が明らかとなり、当該事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。」として法5条2号イを根拠として

当該「供述内容」を不開示としている。

イ しかしながら、行政機関の長は、開示請求があったときは、原則として当該行政文書を開示しなければならない義務があるのであり、不開示情報が記録されている場合に例外的にこれを不開示にできるのである（法5条本文）。また、当該行政文書の一部に不開示情報が記録

されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならないのである（法6条1項）。

ウ 今般の処分庁による上記「供述内容」の不開示処分は、開示原則の例外として具体的に不開示情報の有無や不開示情報が記録された部分を区分すべきところこれを行わず、実質的供述内容部分を全面的黒塗りにより不開示としている。

これは、上記の法の趣旨に反する対応であり、供述内容を具体的に検討し、不開示情報と判断できない部分についてこれを開示すべきである。

（2）意見書

ア はじめに

本件は、審査請求人が消費者庁から別紙（意見書の別紙を指す。省略。以下、第2の2（2）において同じ。）のとおり、不当景品類及び不当表示防止法（以下「景品表示法」という。）7条1項の規定に基づく措置命令を受け、その処分の適法性について係争をしている事件に関し、諮問庁における審査請求人に対する調査内容及びその適正さを確認するため、一件書類の情報公開請求したところ、先行して開示された供述調書について、諮問庁が一部不開示（ただし、事実上の全不開示）処分をしたことについて審査を求める事案である。

イ 行政機関の保有情報は、行政処分の対象者においては、広く開示されるべきこと

（ア）措置命令等の行政処分は、不利益処分であって、処分庁たる諮問庁が処分を検討するに当たっては、公正な手続に則ってなされる必要があるが、恣意的な情報の収集等はあってはならない。

この場合、諮問庁においては、対象者に対する被疑事実に関し、情報、資料を収集し、処分を検討することになるが、この際に、被疑事実を基礎づけるような積極証拠とともに、被疑事実の存在を否定する方向に作用する消極証拠の双方が収集されることになる。

諮問庁においては、同様の資料を慎重に吟味し、処分の是非を検討することになるが、行政処分の適正性は、その吟味内容が恣意的になされていないか、みるべき消極証拠に目を向けなかったような事実がないか等も事後的に検証されなくてはならない。そうでなければ、行政を監視し、公平公正な行政事務の遂行はおよそ望むべくもないことは明らかである。

したがって、諮問庁が行政処分に当たっての調査において、どのような情報を取得したかは、広く開示される必要がある。

（イ）ところで、諮問庁は、本件供述調書について「処分担当者がどの

ような視点で供述人から聴取しているのかが明らかになる情報が公になると、違反事実を認定するための聴取の手法や着服点が明らかとなり、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じる余地を与える恐れがあるとする」が、本件調査に当たって、収集された情報は、それが被疑事実積極的に証拠であれ、消極的な証拠であれ、広く吟味された上で行政処分がなされる必要があることに鑑みれば、その適否を判断するにあたり、収集された情報は、広く開示の対象とすべきことは明らかであり、これを制限的に解釈すべきではないし、上記事情が、法の例外に該当するのであれば、その具体的危険を聴取事項、内容等に照らして明らかにすべきである。

特に、本件行政処分は、別紙のとおりであり、審査請求人が掲出した広告の表示内容が景品表示法が禁ずる優良誤認表示に該当するか否かが問題なのであるということであるから、事業者がそのような優良誤認表示に該当する表示をした事実があるかという客観的な事実の有無のみが問題になる案件である。

したがって、違反事実を認定するための聴取の手法や着眼点が明らかとなり、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じる余地を与えるおそれがあるなどということは、およそ考えられない類型の行政処分であり、かかる観点からしても、諮問庁の指摘は全く当たらないというべきである。

(ウ) 行政処分の対象者が処分の前提となった資料にアクセスする方法が本情報公開請求以外には有しないこと

本請求は、処分の対象となった審査請求人自身からの請求であり、当該情報にアクセスする必要性は、第三者による情報公開請求とは、格段に異なる上、行政処分については、刑事手続における証拠等の開示請求も整備がされておらず、処分の対象となった者であっても、調査の過程を吟味するには、本情報公開請求によらなければならないという特別な事情がある。

(エ) 本件は、全部不開示の事案であること

なお、諮問庁は、本件で開示対象となった行政文書について、一部不開示であるとして、それを前提にする立論をする。しかしながら、上記文書について、開示されたのは、供述調書の用せんに不動文字で印字された「供述調書」との表題、「1. 住所」、「1. 氏名」、「1. 年令」、「1. 職業」、「消費者庁」及び頁の表記並びに手書きされた「供述人」、「上記のとおり、録取し読み聞かせ、かつ閲読させたところ、供述人は誤りのないことを申し立て、署名押印した。」、「前同日」、「前同場所において」及び「消費者庁

表示対策課食品表示対策室内閣府事務官」のみである。

本件開示によって審査請求人が知り得るのは、何人かに対する供述調書が作成され、諮問庁において保管された事実のみに限られる。

上記開示について、諮問庁は、一部不開示処分であるとし、不開示部分を開示可能部分の区分に困難性がある旨主張するが、そもそも本件処分は、全部不開示の処分をしたことに他ならず、一部不開示が許容される各判例等の規範が及ぶものではないことは自明である。

(オ) 以上から、本件では、広く公開されるべき情報が、十分な考慮をされることもなく、全部非開示とされたものであり、非開示部分と開示部分の区分の方法にかかわらず、諮問庁の主張に理由はない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明の趣旨

原処分は妥当であるとの答申を求める。

2 審査請求に至る経緯

- (1) 審査請求人は、平成30年3月2日付けで、処分庁に対し、法4条1項の規定により、諮問書別紙1記載の行政文書（別紙の1に掲げる文書と同じ。以下「本件請求文書」という。）に係る開示請求をした。
- (2) 処分庁は、同月29日付けで、本件請求文書が著しく大量であるため、法11条の規定により、開示決定等の期限の特例を適用する旨の通知をした。
- (3) 処分庁は、同年4月25日付けで、法9条1項の規定により、原処分をした。
- (4) 審査請求人は、同年7月26日付けで、原処分に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）をした。

3 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

原処分のうち、平成30年4月25日付け行政文書開示決定通知書（消表対第456号）別紙文書番号1供述調書（本件対象文書を指す。）の「供述内容」（以下「本件不開示部分」という。）を不開示とする処分を取り消し、同部分を開示するとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

上記第2の2(1)と同旨。

4 原処分の妥当性

原処分は、本件対象文書に法5条1号、2号イ並びに6号柱書き及びイに規定する不開示情報が記録されていることを理由として、その部分を除いた部分につき開示をしたものである（諮問書添付の行政文書開示決定通知書の別紙（略）参照）。

本件審査請求は、原処分のうち、本件不開示部分を不開示とする処分を取り消し、同部分を開示することを求めるものであることから、以下では、本件不開示部分の法5条各号の不開示情報該当性を中心として、原処分の妥当性について論じる。

(1) 法5条6号柱書き及びイについて

本件不開示部分には、処分庁の審査請求人に対する特定年月日付け措置命令に関する被疑事実の調査において供述人から聴取した供述内容が、供述人の経歴や商品の企画・販売・広告に関することなどの項目ごとに具体的かつ詳細に記載されているところ、処分庁担当者がどのような視点で供述人から聴取しているのかが明らかになる情報が公になると、違反事実を認定するための聴取の手法や着眼点が明らかとなり、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じる余地を与えるおそれがあるなど、処分庁における景品表示法に基づく現在及び将来の事件調査において、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（平成27年度（行情）答申第316号参照）。

そもそも、供述調書は、聴取対象となる者の協力のもと作成されることが多いところ、仮に供述調書が公にされることとなれば、処分庁の事件調査において作成された供述調書は、処分庁に対する情報公開請求などの手続により開示されてしまいかねないなどと世間に認識されるようになり、今後の処分庁による景品表示法に基づく調査において、聴取しようとした対象者が、かかる事態を恐れて萎縮し、事件関係者等からの任意の協力が得られなくなり、供述調書の作成自体が著しく困難となり、その結果、正確な事実の把握を困難にするおそれが生じ、今後の処分庁の景品表示法に基づく調査に著しい支障を及ぼすおそれが非常に大きい。

そうすると、本件不開示部分は、国の機関、地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるから、法5条6号柱書き及びイの不開示情報に該当する。

(2) 法5条2号イについて

また、本件不開示部分を公にすることにより、これまで公にされていなかった供述人の供述の存在や、その供述の内容、範囲、供述人ないし供述人が属する事業者の聴取に対する態度、姿勢等の企業情報が明らかとなる。その結果、当該事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるのであるから、本件不開示部分は、法5条2号イの不開示情報に該当する。

(3) 本件不開示部分について部分開示をすることができないこと

処分庁は、「行政文書の一部に不開示情報が記載されている場合」

(法6条1項)において、当該不開示情報が記録されている部分を「容易に区分して除くことができる」(同)ものについては、現に部分開示を行っており、次のとおり、本件不開示部分については、法6条1項による部分開示は不可能であるから、審査請求人の主張は失当である。

ア 1個の情報を細分化して開示すべき義務はないこと

法6条1項は、複数の情報が記録されている1個の行政文書について、各情報ごとに、法5条各号の不開示情報に該当するかどうかを審査した結果、これに該当する情報がある場合に当該不開示情報が記録されている部分を除いた部分の開示を義務付けたものであって(総務省行政管理局編「詳解情報公開法」84ページ参照)、1個の行政文書に一体的な1個の不開示情報のみが記録されている場合に、その一体的な1個の不開示情報のうちの一部を削除した残りの記述部分を開示することを義務付けた規定ではないと解される(同87ページ参照)。

イ 部分開示すべき範囲の判断方法

(ア)法は、「情報」の意義について特段の定めを置いていないが、法5条1号本文が「個人に関する情報(中略)であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの」と規定し、法6条2項も、「当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分」と規定して、「情報」とその一部分を成す構成要素である「記述等」を明確に区分していることに照らせば、法において、開示又は不開示の対象とされる「情報」とは、「記述等」の複合した一定のまとまりを持った単位の意味で用いられていることは明らかというべきである。最高裁判所平成13年3月27日第三小法廷判決・民集55巻2号530ページ(以下「最高裁平成13年判決」という。)が、「同条(引用者注：大阪府公文書公開等条例10条のこと)は、非公開事由に該当した独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでをも実施機関に義務付けているものと解することはできない」と判示しているのも同趣旨である。すなわち、最高裁平成13年判決は、大阪府公文書公開等条例に関する事案であるが、法についても、その5条及び6条の規定によれば、行政機関の長は、「独立した一体的な情報」を更に細分化して、その一部を不開示とし、その余の部分には不開示事由に該当する情報は記載されていないものとしてこれを開示することまでをも義務付けられておらず、特に同条2項を設け、個人識別情報に限って、例外的に、

独立した一体的な情報を更に細分化し個人識別部分のみを不開示とする態様の部分開示を行政機関の長に義務付けるという立法政策を採用したもの（西川知一郎・最高裁判所判例解説民事篇平成13年度（上）366ページ）なのである。

（イ）そして、法6条1項のような部分開示に関する規定に基づく部分開示の対象として更に細分化することができない「独立した一体的情報」をどの範囲でとらえるかについては、当該情報が記録された記載部分の物理的性状、その内容、作成名義、作成目的、当該文書の取得原因等を総合考慮の上、不開示事由に関する定め趣旨に照らし、社会通念に従って判断すべきである（前掲西川372ページ参照）。

（ウ）この点に関し、最高裁判所平成30年1月19日第二小法廷判決（以下「最高裁平成30年判決」という。）の原審である大阪高等裁判所平成28年10月6日判決では、最高裁平成13年判決は最高裁判所平成19年4月17日第三小法廷判決（判例時報1971号109ページ。）により実質的に変更されたとする控訴人（1審原告）の主張に対し、「法6条1項は、その文理に照らすと、1個の行政文書に複数の情報が記載されている場合において、それらの情報のうちに不開示事由に該当する情報があるときに、当該情報を除いたその余の情報を開示することを行政機関の長に義務付けたものと解され、不開示事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を不開示とし、その余の部分を開示することまでを義務付けたものと解することはできない。そうすると、同条2項に定める場合を除いては、行政機関の長において、1個の情報を細分化することなく一体として不開示決定をしたときに、開示請求者が、同条1項を根拠として、開示することに問題のある部分のみを除外してその余の部分を開示するよう請求する権利はなく、裁判所も、当該不開示決定の取消訴訟において、行政機関の長がこのような態様の部分開示をすべきであることを理由として当該不開示決定の一部を取り消すことはできないと解すべきである（最高裁平成13年3月27日第三小法廷判決・民集55巻2号530ページ参照（引用者注：最高裁平成13年判決を指す。））。したがって、この判決が実質的に変更されたとの点を含め、1審原告の上記主張は採用できない。」と判示していわゆる情報単位論を明示的に採用し、これを前提とする判断を示した。そして、最高裁平成30年判決は、上記大阪高裁判決の判断を一部是認する判断を示している（なお、最高裁平成30年判決は上記大阪高裁判決を一部変更しているところ、これは、当該情報が法5条3号又は6号に該当するか否かの判

断が分かれたものにすぎず、情報単位論そのものを否定したものとは解されない。)

また、東京高等裁判所平成30年4月19日判決では、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律に関する判断ではあるが、同法15条の解釈として、「行政機関の長に対し、2項に定める場合を除いて、不開示情報に該当する独立した一体的な情報をさらに細分化して、一部を不開示とし、その余を開示することを義務付けているものではないものと解するのが相当である。」と明瞭に判示し、情報単位論の考え方が同法の解釈としても導き出されることを明らかにした。そして、かかる考え方は、同判決によれば、同法14条の文言から導き出されているところ、法6条にも同様の文言が存在することに照らすと、同判決の考え方は、法にも当然に当てはまるということができる。

(エ) すなわち、最高裁平成30年判決が最高裁平成13年判決を引用した原審を是認し、また、近時の裁判例でも情報単位論を採用しているところからすると、行政機関の長において、不開示情報に該当する独立した一体的な情報を更に細分化して、一部を不開示とし、その余を開示することは義務付けられていないというべきである。

ウ 本件不開示部分について部分開示をすることができないこと

本件不開示部分は、先述のとおり、法5条2号イ、6号柱書き及びイの不開示情報に該当するものであり、また、供述人の経歴や商品の企画・販売・広告に関することなどの項目ごとに一体となって一つの意味内容を構成しており、それぞれの項目については聴取を行う者の問いかけとそれに対する供述人の回答の具体的かつ詳細な内容が容易に区分し得ない状態で一体となって記載されているものであるから、法6条1項にいう「不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができる」ときは該当しないものであって、本件不開示部分について部分開示をすることはできない。

したがって、審査請求人の主張は失当である。

(4) 小括

以上のとおりであるから、原処分のうち、本件不開示部分を不開示とした処分に違法又は不当な点はなく、また、その他の点においても原処分に違法又は不当な点はない。

5 結論

以上のとおり、本件審査請求は理由がないから、原処分は妥当であるとの答申を求める。

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 平成30年9月7日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月18日 審議
- ④ 同年10月16日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 同年11月16日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 平成31年1月21日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、別紙の2に掲げる文書1ないし文書5を特定し、その一部を法5条1号、2号イ並びに6号柱書き及びイに該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、上記の各文書のうち、本件対象文書（文書1）の供述内容部分（本件不開示部分）の開示を求めているが、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 本件不開示部分には、処分庁が行った特定年月日A付け措置命令（景品表示法7条1項の規定に基づき、審査請求人である特定法人に対してなされたもの）に関する違反事実（特定法人が供給する特定食品に係る表示について、景品表示法5条1号に該当するというもの）の調査において、消費者庁の担当者が供述人から聴取した内容が、具体的かつ詳細に記載されており、その記載内容に照らせば、これが公になると、消費者庁の担当者が、同調査に当たってどのような視点で供述人から聴取しているのかが明らかになり、ひいては、違反事実を認定するための聴取の手法や着眼点が明らかになるおそれがあると認められることから、その一部でも公にすると、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じる余地を与えるおそれがあるなど、消費者庁における景品表示法に基づく現在及び将来の事件調査に関し、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旨の上記第3の4(1)の諮問庁の説明は、これを否定し難いといえる。

(2) したがって、本件不開示部分は、法5条6号イに該当すると認められるので、同条2号イ及び6号柱書きについて判断するまでもなく、不開示としたことは、妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

(1) 審査請求人は、本件開示請求は、行政処分の対象となった審査請求人自身からの請求であり、処分の対象者が処分の前提となった情報にアク

セスする必要性は、第三者による情報公開請求とは、格段に異なるなどと主張するが、法は、何人にも等しく情報の開示請求権を認めるものであり、開示・不開示の判断に当たっては、請求の目的及び開示請求者が誰であるかは考慮されないものであるから、審査請求人の上記主張は採用できない。

(2) 審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部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、その一部を法5条1号、2号イ並びに6号柱書き及びイに該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分は、同号イに該当すると認められるので、同条2号イ及び6号柱書きについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 岡田雄一，委員 池田陽子，委員 下井康史

別紙

1 本件請求文書

御庁（消費者庁を指す。）による当社（審査請求人である特定法人を指す。）に対する特定年月日 A 付け景品表示法 7 条 1 項の規定に基づく措置命令（特定文書番号）に係る事件記録の一切（特定年月日 B 外御庁が実施した関係者に対する事情聴取について作成した調書を含む。）

2 処分庁が特定した文書

- 文書 1 供述調書（本件対象文書）
- 文書 2 措置命令の公表に係る文書（決裁文書）
- 文書 3 措置命令の公表に係る文書（公表文）
- 文書 4 措置命令の公表に係る文書（記者会見メモ）
- 文書 5 措置命令の公表に係る文書（新聞記事）