

諮問庁：公正取引委員会委員長

諮問日：令和4年2月14日（令和4年（行情）諮問第146号）

答申日：令和5年6月29日（令和5年度（行情）答申第165号）

事件名：「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」の改正に係る文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2に掲げる文書（以下、順に「文書1」ないし「文書18」といい、併せて「本件対象文書」という。）のうち、文書8及び文書10（以下「本件対象文書1」という。）につき、これを保有していないとして不開示とし、その余の16文書（以下「本件対象文書2」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、本件対象文書1につき、これを保有していないとして不開示としたことは妥当であり、本件対象文書2につき、審査請求人が開示すべきとしている部分は、不開示とすることが妥当である。

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3年8月19日付け公取企第81号により公正取引委員会事務総局経済取引局取引部長（以下「取引部長」又は「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）を取り消し、行政庁以外の特定個人情報を除き、全部開示すべきとの裁決を求める。

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、意見書及び補充意見書によると、おおむね以下のとおりである（資料は省略する。）。

(1) 審査請求書

ア 全部開示の原則に反すること

法は、行政に係る情報は原則開示で、不開示情報の範囲は出来る限り限定したものとすると基本的考えにたっている。にも関わらず、今回開示された行政文書は、殆どが黒塗りであり、例えば、部長説明資料『本分「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」の改正について』は、7ページのうち開示されたのは1ページのタイトルのみである。メモ類も初めから意図的に不

開示扱いとする対応は行政文書の管理を定めた法や服務規定違反に値しないか。

更に法は「行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実」を定めて、開示請求権制度による開示にとどまらず自発的に情報提供する制度の充実が必要と定めており、この条文にも反している。ほとんどの情報の内容を不開示で隠蔽して、公正取引委員会（以下「委員会」という。）は誰のための公正を目指すつもりか。

イ 5条5号・6号の「おそれ」は一般論にすぎず、法的保護に値する蓋然性はないこと

貴職は、法5条5号及び同6号を根拠として、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ及び不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」とか「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」などと述べ不開示決定を行っている。

しかし、法は、政府の諸活動の状況を国民の前にあるがままに明らかにし、国民が吟味・評価できるようにするためのもので（「情報公開法の確立に関する意見」）、国民の意見を幅広く反映するため国民による適切な方法による働きかけや正当な意見表明が前提とされている（非開示決定取消請求事件東京地裁判決H15年12月12日）。また、本件が対象としているのは、ガイドライン改正に関する意思形成過程を明らかにする行政資料にすぎず、個別の行政事務に対する情報公開請求ではない。貴職が述べる「おそれ」には具体性がなく、単に確率的な可能性にとどまるもので、法的保護に値する蓋然性はなく、貴職の主張は法の主旨に反するものである。

かつて全国の知事交際費が不開示扱いとなり、異議申し立てや裁判でも不開示扱いの正当性が争われたが、知事側の「おそれ」の主張はことごとく否定されてきた。近年では東京、名古屋、大阪と続いた表現の自由展関連で、会場使用をめぐる行政側の使用の執行停止に対して、使用する市民団体側の処分取り消し請求事件（本案・令和3年（行ウ）第76号処分取り消し請求事件）判決でも大阪府行政側の会場の執行停止申立（令和3年（行ク）第64号執行停止申立事件）を「本件不承認処分の効力の停止を求める部分は、不適法であるからこれを却下」と結論し、行政側の主張「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」に対しても「当たるとは言えない。」と判示し、又「警察による適切な警備などによっても防止することができない」という主張についても「重大な事態が発生する具体的な危険性があるとまでは言えない」と判示している。この1審判決を受けて行政側大阪府は抗告したが「棄却」されて表現の

自由展は何事もなく開催された。

ウ 対象文書特定の不徹底について

行政の意思決定並びに実績については、軽微なものを除き文書を作成することを徹底すべきであり、特に政策の決定及びその経緯などに関しては所要の文書を作成することの徹底を図るとされている（「今後の行政文書の管理に関する取り組みについて」平成20年11月25日）。

本件に関しては、「特定年月日A取引部長説明メモ」及び「特定年月日B取引部長説明メモ」の存在が明らかになっている一方、「特定年月日C取引部長説明メモ」及び「特定年月日D総長説明メモ」については不開示とされ、その理由は「相当する行政文書は存在しない為」とされている。

しかし、上記「今後の行政文書の管理に関する取り組みについて」で文書作成の徹底が図られている以上、特定年月日C取引部長説明及び特定年月日D総長説明に関しても何らかの文書が作成されているはずである。

対象文書の特定が不十分なまま事務処理が進められることのないよう、開示請求をしようとする者に対し必要な情報の提供を積極的に行い、開示請求をしようとする行政文書等を当該者に明確に特定させた上で事務処理を進めることを徹底し、また、開示請求がなされたものの対象文書の特定が不十分である場合には、補正を求めることにより開示請求者に明確に特定させた上で事務処理を進めることを徹底（「総管管第13号」平成17年4月28日）すべきところ、貴職はこれらの職務を怠り、安易に不開示決定をおこなったものと言え、見直すべきである。

エ 貴職の対応は法の精神を蔑ろにするもので断じて許されないこと

法は「政府の有する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とともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」を目的として定められた。更に法37条（改正前）行政文書の管理や法40条（改正前）行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実を定められ、行政の諸活動が公正である事を国民が判断できるように、文書の公開について行政側にたゆまぬ努力を求めている。

しかしながら、貴職に関しては、法施行から20年を経過した現在も、国民に対する説明を怠り、自らの業務こそが公正であるとの独りよがりの行政業務を続行していることに怒りすら覚える。

あえて申し述べておくが、今回の「フランチャイズガイドライン改正」に関しては、フランチャイズ本部による優越的地位の濫用が長

年放置され、多数のオーナーが窮地に追い込まれて命すら犠牲にした事実（『世界』2020.1同2020.2）が背景にあり、遅まきながら貴職がどのような対策を講ずるかは国民の注目を集めている。

部長説明文書すら作成を怠り、法5条5号及び同6号のおそれを拡大解釈して不開示の根拠とする等、法の精神を蔑ろにするこれまでの対応を改めるべき時である。不開示を取り消し、改めて特定個人氏名などを除き全面開示決定を求める。

（2）意見書

令和4年（行情）諮問第146号の「理由説明書」は、令和3年（行情）答申第415号を引用して不開示部分の正当性を主張していますが、上記答申415号は、「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法の考え方について」改正手続き中に関連する文書の開示を請求したものです。一方、当請求は、「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法の考え方について」改正が終了し、報道発表された令和3年4月28日以降の令和3年6月18日付で行われたものであり、審議内容に不当な圧力を加えることは不可能であることから、その恐れもあり得ません。令和3年（行情）答申第415号で不開示が妥当と判断されたことを根拠に、当請求も不開示が妥当との主張は成り立ちません。法は、その原則・基本・目的部分に意思形成過程の見える化を諮り、国民の審判を受けることを保証したものである事から、前述の答申引用は当てはまらないことをまず指摘したいと思います。

当請求の対象は改正までの意思形成過程を記した行政資料がほとんどです。意思形成過程の検証ができない法運用は、行政に許されることではありません。

法は、行政に係る情報は原則開示で、不開示情報の範囲は出来る限り限定したものとすると基本的考えにたっています。にも関わらず、今回開示された行政文書は、殆どが黒塗りです。更に法は「行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実」を定めて、開示請求権制度による開示にとどまらず自発的に情報提供する制度の充実が必要と定めており、この条文にも反しています。ほとんどの情報の内容を不開示で隠蔽して、委員会は一体、誰のための公正を目指すつもりでしょうか。

（3）補充意見書

別紙3のとおり。

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3年6月21日付けで、フランチャイズ・ガイドライン改正に関する資料として、別紙1に掲げる本件開示請求対象について、行政文書開示

請求が行われた。

これに対し、処分庁は、法に基づいて、令和3年8月19日付けで、別紙1に記載の文書1ないし文書7、文書9及び文書11ないし文書18に該当する文書として16文書を特定し、部分開示する決定を行った。また、文書8及び文書10については、該当する文書が存在しないことを理由として不開示とする決定を行った（ただし、開示の実施後、開示等決定通知書に誤りがあったこと及び文書6について開示の実施に不備があったことが判明したことから、令和3年12月10日付けで開示等決定通知書の訂正及び追加開示を行った。）。

本件審査請求は、審査請求人がこれらの決定（原処分）の不開示部分について開示することを求めるものとして、提起されたものである。

なお、本件対象文書のうち文書3及び文書6については、令和3年度（行情）答申第415号において情報公開・個人情報保護審査会により「本件不開示部分は、法5条5号に該当すると認められ、同条6号イ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」と判断された文書であり、その不開示箇所も同事件と全く同じである。

2 前提となる事実

委員会は、フランチャイザーとフランチャイジーの取引において、どのような行為が私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和二十二年法律第五十四号。以下「独占禁止法」という。）上問題になるかについて具体的に明らかにすることにより、フランチャイザーの独占禁止法違反行為を未然に防止するために「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」（以下「フランチャイズ・ガイドライン」という。）を策定し、公表している。

こうしたところ、委員会は、年中無休・24時間営業等、コンビニエンスストア本部と加盟店との取引をめぐる問題に関して、コンビニエンスストア本部に対するヒアリング調査や加盟店に対するアンケート調査を行うなどの実態調査（以下「コンビニ実態調査」という。）を行った上で、令和2年9月2日に、当該実態調査の結果及び独占禁止法の観点からの評価等を示した「コンビニエンスストア本部と加盟店との取引等に関する実態調査報告書」を公表した。

そして、委員会は、コンビニ実態調査の結果を踏まえて、独占禁止法上の考え方を明確化し、独占禁止法違反行為を未然に防止する観点から、フランチャイズ・ガイドラインの改正を行うこととし、令和3年1月29日に改正案について関係各方面から意見を募集した上で、令和3年4月28日に成案を公表した。

3 本件開示文書のうち不開示部分の「不開示情報」該当性

(1) 会議資料、議事録等（文書1ないし文書7、文書9及び文書11ない

し文書16)

ア 文書の内容

(ア) 特定年月日Aに行った幹部説明資料等(文書1ないし文書3)

文書1及び文書2は、特定年月日Aに取引部長にフランチャイズ・ガイドラインの改正について説明するに当たって配布した資料のうち、「「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」の改正について」と題する文書及び「実態調査で特定法人から寄せられたガイドライン改訂要望に関する記載」と題する文書である。また、文書3は当該取引部長説明における意見交換の状況を記録したものである。

なお、文書2の不開示箇所には、コンビニ実態調査において特定法人から寄せられた、特定法人の取引実態等が記載されているため、法13条1項の規定に基づき意見書提出の機会を付与した。

(イ) 特定年月日Bに行った幹部説明資料等(文書4ないし文書6)

文書4及び文書5は、特定年月日Bに取引部長にフランチャイズ・ガイドラインの改正について説明するに当たって配布した資料のうち、「(参考)特定年月日A部長レク資料からの変更箇所対象表」と題する文書及び席上配布資料である。また、文書6は当該取引部長説明における意見交換の状況を記録したものである。

(ウ) 特定年月日Cに行った幹部職員説明資料(文書7)

文書7は、特定年月日Cに、取引部長にフランチャイズ・ガイドラインの改正について説明する際に配布した資料のうち「部長説明(特定年月日B)資料からの主な変更点」と題する文書である。

(エ) 特定年月日Dに行った幹部職員説明資料(文書9)

文書9は、特定年月日Dに、事務総長等にフランチャイズ・ガイドラインの改正について説明する際に配布した資料のうち「過去の国会答弁との関係(24時間営業)」と題する文書である。

(オ) 特定年月日Eに開催した委員会資料及び議事録(文書11ないし文書16)

文書11ないし文書15については、特定年月日Eに審議・検討を行った委員会資料のうち、「「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」の改正に係る原案について」と題する文書、「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について(案)」と題する文書、「ガイドライン改正案、実態調査報告書及び改正理由に関する対照表」と題する文書、「フランチャイズ・ガイドライン改正案の概要」と題する文書及び席上配布資料である。また、文書16は、かかる委員会の議事録である。

イ 法5条5号該当性(文書1ないし文書7、文書9及び文書11ない

し文書16)

法5条5号では、「国の機関・・・の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報」であって、「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ・・・があるもの」を不開示情報として規定している。そして、「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」とは、「公にすることにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある場合を想定したもので、適正な意思決定手続の確保を保護利益とするものである」とされている。また、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」とは、「未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報などを公にすることにより、国民の誤解や憶測を招き、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある場合をいう」とされている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔72, 73ページ〕）。

まず文書1ないし文書7、文書9及び文書11ないし文書16については、前記アのとおり、委員会内部の検討に関して作成された文書であり、「国の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報」に該当する。

そして、文書1ないし文書7、文書9及び文書11ないし文書16の不開示部分については、検討段階におけるフランチャイズ・ガイドラインの改正に関する情報が記載されている。

コンビニエンスストアの本部と加盟店との間では訴訟となっている事例があるなど利害が対立する場合があります。社会的関心が高いところ、このような検討段階における未成熟な情報が公になると、利害関係者に対し、不開示部分に記載された意見や考え方があたかも委員会における一般的な意見等であるかのような誤解や憶測を招き、情報の一部のみが誇張されることが考えられる。そうすると、行政の意図が誤って理解され、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。加えて、このような意見が公になると、今後再びフランチャイズ・ガイドラインの改正が議論される場合や同種のガイドラインの改正等が議論される場合に、委員会の職員は、前記のような誤解や憶測を招くことを意識して発言せざるを得なくなり、結果として率直かつ忌たんのない意見交換が妨げられ、結論の公正さや中立性が不当に損なわれるおそれがある。

したがって、文書1ないし文書7、文書9及び文書11ないし文書16の不開示部分については法5条5号に定める情報に該当する。

ウ 法5条2号イ該当性（文書1，文書2，文書11及び文書13）

法5条2号イでは、「法人に関する情報」であって、「公にすることにより，当該法人・・・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もの」を不開示情報として規定している。そして、「その他正当な利益」については「ノウハウ，信用等法人等の運営上の地位を広く含むものである」と解されている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔56ページ〕）。

文書2の不開示部分には，特定法人の取引の態様や意見が記載されており，文書1，文書11及び文書13の不開示部分の一部においては，文書2の不開示部分に記載された特定法人から寄せられた情報の概要が記載（以下「文書2等の特定法人情報箇所」という。）されており，「法人に関する情報」に該当する。

そして，かかる記載が明らかになれば，特定法人だけが取引上の問題を抱えているかのような印象を与え，特定法人の経済的な信用や社会的な評価を低下させることとなり，特定法人のブランドイメージ，株価，今後の個別取引等に影響を与えるおそれがある。

よって当該不開示部分は，「公にすることにより，当該法人・・・の・・・競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当し，文書2等の特定法人情報箇所については，法5条2号イに該当する。

また，法5条2号ただし書では，不開示情報の対象について「人の生命，健康，生活又は財産を保護するため，公にすることが必要であると認められる情報」については，不開示情報の対象から除くとされているが，文書2等の特定法人情報箇所については，特定法人に開示に伴う不利益を強いることもやむを得ないと評価するに足りるような事情は見当たらない。

エ 法5条6号柱書該当性

法5条6号柱書では，「国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報であって，公にすることにより，・・・その他当該事務・・・の性質上，当該事務・・・の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報として規定している。「その他当該事務・・・の性質上，当該事務・・・の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」としては，法5条6号イからホまでに掲げられたもののほか，「同種のもので反復されるような性質の事務・・・であって，ある個別の事務・・・に関する情報を開示すると，将来の同種の事務・・・の遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」が該当し得ると解されている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔77ページ～78ページ〕）。

(ア) 特定法人に関する情報引用箇所（文書 1，文書 2，文書 1 1 及び文書 1 3）

文書 2 等の特定情報箇所は、委員会がコンビニ実態調査の中で特定法人に対し送付した質問票の回答を引用したものであることから、「国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報」に該当する。

そして、委員会は、特定法人に対し、かかる質問票を送付するに当たって、回答を公にすることを事前に説明していない。

委員会は、例年、特定の分野における公正な競争を促進するため、実態調査を継続的に行ってきており、優越的地位の濫用規制に係る実態調査もその 1 つであって、毎年おおむね 1 件の実態調査を行い、報告書を公表してきている。また、コンビニエンスストア業界を対象とした実態調査でも、平成 13 年、平成 23 年に続き、今回が平成以降で 3 回目の実態調査である。

このように、実態調査は、委員会がかねてから用いてきた重要な政策実現手法であり、今後も同様に行っていくこととしているところ、このような実態調査に協力したらこれに係る情報が公にされるとなれば、今後の実態調査業務において関係事業者の協力を得ることは困難となる。

したがって、文書 2 等の特定情報箇所は、法 5 条 6 号柱書に定める情報に該当する。

(イ) 学識経験者に関する記載箇所（文書 1 1）

委員会はフランチャイズ・ガイドラインの改正を検討するに当たって、学識経験者に対し、取引の実態や意見を聴取したところ、文書 1 1 の不開示箇所には、当該学識経験者の氏名が記載されている。文書 1 1 は、委員会が所管する独占禁止法の未然防止に関する資料であることから、「国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報」に該当する。

そして、委員会は、学識経験者に対し、任意の聴取について協力を依頼するに当たって、聴取内容を公にすることを事前に説明していない。

委員会は、実態調査やガイドライン策定等は、重要な政策実現手法であり、今後も同様に行っていくこととしている。また、委員会は、独占禁止法等の運用や考え方を整理するに当たって、必要に応じて、学識経験者など外部有識者からヒアリングを行っている。かかるヒアリングは、委員会において一般的に行われる手法であり、今後も行っていくこととしている。

委員会は、当該ヒアリングにおいて、当該学識経験者に対し聴取内容を公にすることを事前に説明していないところ、このようなヒ

アリングに協力したらこれに係る情報が公にされるとなれば、今後のヒアリングにおいて、外部有識者が率直な意見表明をちゅうちょするなど、外部有識者の協力を得ることは困難となる。

したがって、当該文書の不開示部分は、法5条6号柱書に該当する。

オ 法5条6号イ該当性（文書3、文書6及び文書13）

法5条6号イでは、「国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報」であって、公にすることにより、「監査、検査、取締り・・・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」があるものを不開示情報として規定している。そして、「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」があるものとしては、「行政客体における法令違反行為又は法令違反に至らないまでも妥当性を欠く行為を助長したり、巧妙に行うことにより隠蔽をするなどのおそれがあるもの」が該当し得ると解されている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔79ページ〕）。

まず文書3、文書6及び文書11の不開示部分には、委員会が取り締まる独占禁止法違反行為の未然防止に関する事務について意見交換した内容が記録されていることから、「国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報」に該当する。

フランチャイズ・ガイドラインは、独占禁止法違反行為の未然防止の観点から独占禁止法の考え方やその具体的想定違反事例を記載しているが、その検討に当たっては、独占禁止法上問題となる事例と問題とならない事例を整理した上で、仮に事件調査を行った場合における独占禁止法上問題となるか否かの結論を分ける要素や独占禁止法の基本的な考え方を整理している。

本件開示文書に記載された検討過程の詳細が明らかになれば、独占禁止法違反と判断される要素を巧妙に排除した、独占禁止法違反とはいえないまでも妥当性を欠く不当な行為を助長したり、独占禁止法違反を認定する要素の証拠を隠蔽する行為を容易にしたりするおそれがある。

したがって、委員会における独占禁止法違反事件の審査業務に関し、正確な事実の把握を困難にし、その事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条6号イに定める情報に該当する。

(2) 有識者ヒアリングの内容を記録した資料（文書17及び文書18）

ア 文書の内容

(ア) 特定年月日Fに行った有識者ヒアリング（文書17）

文書17は、特定年月日Fに、個人事業者である学識経験者から任意の協力を得て聴取した意見を記録したものである。また、当該文書は、当該学識経験者に対し、内容の確認を得て作成されたものではない。

なお、文書17の不開示箇所には、事業を営む個人の当該事業に関する情報が含まれていることから、委員会は、法13条1項の規定に基づき当該個人に意見書提出の機会を付与した。

(イ) 特定年月日Gに行った有識者ヒアリング（文書18）

文書18は、特定年月日Gに、個人である学識経験者から任意の協力を得て聴取した意見を記録したものである。また、当該文書は、当該学識経験者に対し、内容の確認を得て作成されたものではない。

イ 法5条5号該当性（文書17及び文書18）

法5条5号では、「国の機関・・・の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報」であって、「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ・・・があるもの」を不開示情報として規定している。「審議、検討又は協議に関する情報」とは、「国の機関・・・の事務及び事業について意思決定が行われる場合に、その決定に至るまでの過程においては、例えば、具体的な意思決定の前段階としての政策等の選択肢に関する自由討議のようなものから、一定の責任者の段階での意思統一を図るための協議や打合せ、決裁を前提とした説明や検討、審議会等又は行政機関が開催する有識者、関係法人等を交えた研究会等における審議や検討など、様々な審議、検討及び協議が行われており、これら各段階において行われる審議、検討又は協議に関連して作成され、又は取得された情報をいう」と解されている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔72ページ〕）。

そして、「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」とは、「公にすることにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある場合を想定したもので、適正な意思決定手続の確保を保護利益とするものである」とされている。また、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」とは、「未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報などを公にすることにより、国民の誤解や憶測を招き、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある場合をいう」とされている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔72、73ページ〕）。

まず文書17及び文書18については、担当部署内でフランチャイ

ズ・ガイドラインの改正を検討するに当たって実施したヒアリングの内容、すなわち、担当者が行った質問について学識経験者から聞き取った情報を記載したものであり、かかる情報を用いて、担当部署内での検討を行ったことから、「国の機関の内部における検討に関する情報」に該当する。

コンビニエンスストアの本部と加盟店との間では訴訟となっている事例があるなど利害が対立する場合があります社会的関心が高いところ、このような検討段階における未成熟な情報が公になると、利害関係者に対し、不開示部分に記載された担当者の質問が委員会における一般的な見解に基づくものであるとか、当該質問に対する学識経験者の回答が委員会の方針になる等のような誤解や憶測を招き、情報の一部のみが誇張されることが考えられる。そうすると、行政の意図が誤って理解され、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。加えて、このような情報が公になると、委員会の職員は、今後、委員会内部で再びフランチャイズ・ガイドラインや同種のガイドラインの改正等が議論したり、外部有識者にヒアリングを行う場合に、前記のような誤解や憶測を招くことを意識して発言せざるを得なくなり、結果として率直かつ忌たんのない意見交換が妨げられ、結論の公正さや中立性が不当に損なわれるおそれがある。

したがって、文書17及び文書18の不開示部分については法5条5号に定める情報に該当する。

ウ 法5条2号イ該当性（文書17）

法5条2号イでは、「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、・・・当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」を不開示情報として規定している。そして、「その他正当な利益」については「ノウハウ、信用等法人等の運営上の地位を広く含むものである」と解されている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔56ページ〕）。

まず文書17は、個人事業者の取引に関する情報が記載されており、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」に該当する。

そして、文書17の不開示部分には、個人事業者が取引先との取引の中で得た知見や取引先に対する評価が記載されている。これが公になれば、当該個人事業者が取引先からの信頼を失うおそれがあり、そうすると、当該個人事業者の社会的信用を低下させることとなり、今後の個別取引等に影響を与えるおそれがある。よって当該文書の不開示部分は、「公にすることにより、・・・当該法人・・・の・・・競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるも

の」に該当する。

したがって、当該不開示部分については、法5条2号イに定める情報に該当する。

また、法5条2号ただし書では、不開示情報の対象について「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」については、不開示情報の対象から除くとされているが、文書17の不開示箇所については、当該個人事業者に開示に伴う不利益を強いることもやむを得ないと評価するに足りるような事情は見当たらない。

エ 法5条6号柱書該当性（文書17、文書18）

法5条6号柱書では、「国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報であって、公にすることにより、・・・その他当該事務・・・の性質上、当該事務・・・の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報として規定している。

まず当該文書の不開示部分は、委員会がフランチャイズ・ガイドラインの改正を検討するに当たって、学識経験者に対し、取引の実態や意見を聴取したものであることから、「国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報」に該当する。そして、委員会は、学識経験者に対し、任意の聴取について協力を依頼するに当たって、聴取内容を公にすることを事前に説明していない。

委員会は、実態調査やガイドライン策定等は、重要な政策実現手法であり、今後も同様に行っていくこととしている。また、委員会は、独占禁止法等の運用や考え方を整理するに当たって、必要に応じて、学識経験者など外部有識者からヒアリングを行っている。かかるヒアリングは、委員会において一般的に行われる手法であり、今後も行っていくこととしている。

委員会は、文書17及び文書18で記録されたヒアリングにおいて、当該学識経験者に対し聴取内容を公にすることを事前に説明していないところ、このようなヒアリングに協力したらこれに係る情報が公にされるとなれば、今後のヒアリングにおいて、外部有識者が率直な意見表明をちゅうちょするなど、外部有識者の協力を得ることは困難となる。

したがって、当該文書の不開示部分は、法5条6号柱書に該当する。

オ 法5条6号イ該当性（文書18）

法5条6号イでは、「監査、検査、取締り・・・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」があるものを不開示情報として規定している。

特定年月日Gでは当該学識経験者とは、法律要件該当性判断に当たって必要となる事実認定の程度に関する意見交換が行われている。

かかる意見交換の詳細が明らかになれば、独占禁止法違反と判断される要素を巧妙に排除した、独占禁止法違反とはいえないまでも妥当性を欠く不当な行為を助長したり、独占禁止法違反を認定する要素の証拠を隠蔽する行為を容易にしたりするおそれがある。

したがって、委員会における独占禁止法違反事件の審査業務に関し、正確な事実の把握を困難にし、その事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条6号イに定める情報に該当する。

4 文書の不存在

審査請求人は、特定年月日A及びBにおいて行った担当部局内での議論内容を記録した文書（文書3及び文書6）があることから、特定年月日C及びDにおいて行った担当部局等における議論内容を記録した文書（文書8及び文書10に該当する文書）が存在している旨を主張している。

特定年月日C及びDにおいて行った幹部職員説明の記録については、会議資料のほかに別途議事内容を記録した文書を作成することはしておらず、請求人が存在を主張する文書に相当するものは存在していない。

5 結論

以上のことから、本件開示請求に対して処分庁が行った文書の一部不開示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4年2月14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2月25日 審議
- ④ 同年3月16日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年4月18日 審査請求人から補充意見書及び資料を收受
- ⑥ 令和5年2月10日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑦ 同年3月17日 審議
- ⑧ 同年4月14日 審議
- ⑨ 同年6月23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

本件対象文書は、別紙2に掲げる文書であり、処分庁は、本件対象文書1につき、保有していないとして不開示とし、本件対象文書2につき、その一部を法5条2号イ、5号並びに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、原処分を取り消し、本件対象文書全ての開示（ただし、行政庁以外の特定個人の情報を除く。）を求めている。

本件においては、処分庁により、令和3年12月10日付けで開示等決定通知書の訂正及び追加開示が行われているところ、諮問庁は、これを前提に原処分は妥当である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、本件対象文書1の保有の有無及び本件対象文書2の不開示部分のうち審査請求人が開示を求める部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象文書1の保有の有無について

(1) 審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）ウ）及び補充意見書（別紙3の（3））のとおり主張する。

そこで、文書の保有について、当審査会事務局職員をして確認させたところ、諮問庁は、上記第3の4に加え、おおむね以下のとおり補足して説明する。

(2) 諮問庁の説明

ア 委員会では、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）10条1項の規定に基づき、「公正取引委員会における行政文書の管理に関する定め」（平成23年4月1日公正取引委員会訓令第1号。以下「訓令」という。）を定めている。訓令では、委員会の意思決定に至る過程等を検証できるよう、10条2項において、「委員会内部の打合せや委員会外部の者との折衝等を含め、別表第1に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等の記録については、文書を作成するものとする」とされていることから、当該規定に基づき、打合せ等を行った際は、意思決定の過程等が分かる資料の有無を判断し、必要に応じて、議事内容を記録した文書を作成する対応を行っている。

イ 本件フランチャイズ・ガイドラインの改正に関して行った幹部説明については、いずれも訓令10条2項の「打合せ等」に該当する。一方、審査請求人が存在を主張している文書8及び文書10に係る幹部説明については、それ以前に行った複数回の幹部説明及びそれらを踏まえ修正した資料に関して、取引部長及び事務総長等に説明を行ったものであり、その際特段の重要な修正等が行われず、議事録形式で出席者の発言を記録した文書を作成せずとも、説明資料の変遷を参照すれば、意思決定の過程を確認できる内容であったことから、同項の「打合せ等」には該当しないと判断したため、文書8及び文書10に相当する文書の作成は行っていない。

ウ 公正取引委員会事務局経済取引局取引部においては、本件開示請

求及び本件審査請求の受付後、執務室内の書庫及び共有ドライブの探索を行い、また、公正取引委員会事務総局官房総務課においても、諮問前（令和3年12月頃）及び諮問後（令和4年11月）に、執務室内の書庫及び共有ドライブの探索を行ったが、文書8及び文書10に該当する文書の存在を確認することはできなかった。

(3) 以下、検討する。

ア 当審査会において、諮問庁から提示を受けた上記(2)ア掲記の訓令を確認したところ、上記(2)及び第3の4の諮問庁の説明が、不自然・不合理であるとまではいえない。

また、審査請求人において、文書8及び文書10の存在について、具体的な根拠を示しているわけではなく、委員会事務総局経済取引局において、文書8及び文書10を保有していることをうかがわせる事情も認められない。

イ 上記(2)ウの探索の範囲等について、特段の問題があるとは認められない。

ウ 以上のことから、委員会事務総局経済取引局において、本件対象文書1を保有しているとは認められない。

3 不開示情報該当性について

(1) 内部説明資料（文書1ないし文書7及び文書9）

ア 特定法人から寄せられた意見書（文書2）

(ア) 標記文書は、「実態調査で特定法人から寄せられたガイドライン改訂要望に関する記載」と題する文書であり、不開示部分には、当該法人が委員会に提出したガイドラインの改正に関する意見・要望の内容が、当該法人の取引実態に係る記述とともに記載されていることが認められる。

(イ) 諮問庁は、上記第3の3(1)イないしエのとおり説明し、当審査会事務局職員をして更に確認させたところ、標記文書は、委員会がコンビニ実態調査の中で特定法人に対して送付した質問票の回答を引用したものであって、不開示部分は、同法人から任意で、公にすることを前提にしないで提供された情報であるところ、委員会のかねてからの重要な政策実現手法である実態調査に協力したことによって、当該調査に係る情報が公となり同法人が不利益を被ることとなれば、今後の実態調査業務において関係事業者の協力を得ることは困難となる上、公にしないとの約束の下で機密性の高い情報を提供したにもかかわらず、この約束が果たされないこととなれば、委員会は関係事業者からの信頼を失い、今後の実態調査業務において関係事業者の協力を得ることは困難となる旨説明する。

(ウ) これを検討するに、上記(イ)及び上記第3の3(1)エの諮問

庁の説明は、不自然、不合理とまでは認められず、否定し難い。

そうすると、標記文書の不開示部分は、公にすることにより、担当部局における事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるので、法5条6号柱書きに該当し、同条2号イ及び5号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。

イ 説明メモ（文書3及び文書6）

（ア）標記文書は、特定年月日A及び特定年月日Bに、取引企画課及び企業取引課の職員が、取引部長に対し、フランチャイズ・ガイドラインの改正原案について説明を行った際の意見交換の状況を記録した文書であり、不開示部分には、フランチャイズ・ガイドラインの改正に係る検討事項に関する出席者の発言内容が、具体的かつ詳細に記載されていることが認められる。

（イ）諮問庁は、当該不開示部分について、上記第3の3（1）イのとおり説明する。

（ウ）これを検討するに、当該不開示部分が公になると、今後再びフランチャイズ・ガイドラインの改正が議論される場合や同種のガイドラインの改正等が議論される場合に、委員会の職員は、自らの発言が、あたかも委員会における一般的な意見等であるかのような誤解や憶測を招くことを意識して発言せざるを得なくなり、結果として率直かつ忌たんのない意見交換が妨げられ、結論の公正さや中立性が不当に損なわれるおそれがある旨の上記第3の3（1）イの諮問庁の説明は、不自然、不合理とまでは認められず、否定し難い。

そうすると、当該不開示部分は、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると認められるので、法5条5号に該当し、同条6号イ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。

ウ その他説明資料（文書1、文書4、文書5、文書7及び文書9）

（ア）標記文書は、フランチャイズ・ガイドラインの改正について、取引部長、事務総長等に説明するに当たり作成、配布された資料であり、不開示部分には、改正方針、改正までのスケジュール等、同ガイドラインの改正に係る検討事項案が、具体的かつ詳細に記載されていることが認められる。

（イ）諮問庁は、当該不開示部分について、上記第3の3（1）イないしエのとおり説明し、当審査会事務局職員をして更に確認させたところ、おおむね以下のとおり補足して説明する。

a フランチャイズ・ガイドラインは、フランチャイズ・システムにおける独占禁止法違反行為の判断指針として、同システムを用いる事業活動の実態に則してどのような行為が独占禁止法で禁止

する優越的地位の濫用等の行為に該当し得るかを明らかにしているものである。昭和58年に初めて策定されて以降、その時々 of 市場の実態に応じ改正し、独占禁止違反行為の未然防止を図ってきた。

- b 本件開示請求に係る令和3年4月の改正は、委員会が、平成13年、平成23年に続いて令和2年に実施したコンビニエンスストア業界を対象とする実態調査の結果明らかになった問題行為を、フランチャイズ・ガイドラインにおける違反想定事例の中に加えるなどしたものである。
- c 過去に実態調査を実施した分野について、アドボカシー機能の実効性を高めるため、必要に応じ、その後の状況をフォローアップするとともに、定期的に同じ対象分野について実態を調査するという委員会の方針に則り、コンビニエンスストアを含むフランチャイズ・システムを用いる業界に対しても、再度、実態調査を行う蓋然性は高い状況にある。そこで実態の変化に伴い独占禁止法上の問題がみられた場合等に、改正に向けた検討や議論を行うこととなる。

また、フランチャイズ・システムをめぐる優越的地位の濫用の問題については、コンビニエンスストア本部と加盟店との間で厳しく利害が対立する場合があるほか、国会での質疑に取り上げられることも含め、社会的関心が非常に高い。これを踏まえ、担当部局職員は、専門窓口等に寄せられた情報を基に、ガイドラインの内容やその改正の要否について、適宜、必要な検討や議論を行っている。

加えて、フランチャイズ契約を巡ってコンビニエンスストア本部と加盟店との間で訴訟となっている例があることは理由説明書（上記第3）において述べたとおりであるが、そうした訴訟の判決の内容次第ではフランチャイズ・ガイドラインの見直しが必要となることも考えられ、訴訟の行方を注視する必要がある。

このように、フランチャイズ・ガイドラインの改正を含め、フランチャイズ・システムを用いる事業活動に関する独占禁止法上の問題については、議論が継続しているとみるべきである。

- d このような中、委員会内部の検討段階の意見等が記載された未成熟な内容の資料等が公になると、最終的に採用されなかった意見等があたかも委員会内部における一般的な意見等であるかのような誤解や憶測を招くおそれがある。また、外形的に公表物と同一又は大差のない内容の資料等についても、検討段階の未成熟な

もので、その後更なる検討が内部で加えられたことは他の資料等と同じであり、外形的に公表物と同一又は大差のない内容となったことは飽くまで結果論にすぎないところ、このような内容を公にすると、当該内容が早い段階から成熟した一般的な意見等であったかのような誤解を招くおそれがあるほか、検討の過程で結果的に特段の変更なく採用されたものであっても、慎重な検討が行われなかった、委員会は当該論点を軽視しているなどの誤解や憶測をいたずらに招くこととなる。

そうすると、フランチャイズ・ガイドラインは、独占禁止法の考え方を示し違反行為の未然防止を図るためのものであるにもかかわらず、独占禁止法の考え方やその運用が誤って理解され、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

また、独占禁止法を管轄する委員会としては、法に基づき公正かつ慎重に双方の意見もよく検討しつつ、ガイドラインの作成等を含めた行政を進めているところである。このような中、委員会内部における検討段階の資料等が公になると、フランチャイズ・ガイドラインの改正にかかわった職員個人、特に各意思決定の段階に関わったそれぞれの幹部職員の判断が事実上特定されることにより、その判断に批判の矛先が向けられ、これらの職員が外部からの攻撃の対象にもなり得るだけでなく、今後、改正に関与することとなる職員も、自身の意見が事実上特定され、外部から攻撃を受けたり、誤解や憶測を招くことを強く意識して検討・発言せざるを得なくなり、結果として率直かつ忌憚のない意見交換が妨げられ、結論の公正さや中立性が不当に損なわれるおそれがあり、最終的には、外部からの様々な圧力を回避するために委員会が制度として議事も非公開とした上で、あえて独立した職権行使を担う合議体として設置されている意味を著しく損ねることにつながる。

- e 以上のことから、標記文書は、法5条5号に定める「国の機関の内部」における「審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより」、「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」又は「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるもの」に該当するものとする。

(ウ) これを検討するに、上記(イ)及び上記第3の3(1)イの諮問庁の説明は、不自然、不合理とまでは認められず、否定し難い。

そうすると、当該不開示部分は公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると認められるので、法5条5号に該当し、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。

(2) 委員会資料（文書11ないし文書15）

ア 標記文書は、特定年月日E開催の委員会において、フランチャイズ・ガイドラインの改正について協議・検討するに当たり作成、配布された資料であり、不開示部分には、改正方針、改正までのスケジュール等、同ガイドラインの改正に係る検討事項案が、具体的かつ詳細に記載されていることが認められる。

イ 諮問庁は、当該不開示部分について、上記第3の3（1）イないしエのとおり説明する。

ウ これを検討するに、上記（1）ウ（ウ）と同様の理由により、法5条5号に該当し、不開示としたことは妥当であり、同条2号イ並びに6号柱書き及びイ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) 委員会議事録（文書16）

ア 標記文書は、特定年月日Eに開催された委員会の議事録であり、不開示部分には、フランチャイズ・ガイドラインの改正に係る検討事項に関する出席者の発言内容が、具体的かつ詳細に記載されていることが認められる。

イ 諮問庁は、当該不開示部分について、上記第3の3（1）イのとおり説明する。

ウ これを検討するに、当該不開示部分は、上記（1）イ（ウ）と同様の理由により、法5条5号に該当し、不開示としたことは妥当である。

(4) 有識者ヒアリングメモ（文書17及び文書18）

ア 標記文書は、フランチャイズ・ガイドラインの改正に当たり、担当部局の職員が、有識者2名に対しヒアリングを行った際の意見交換の状況を記録した文書であり、不開示部分には、有識者の氏名に加え、同人の発言内容が、具体的かつ詳細に記載されていることが認められる。

イ 諮問庁は、上記第3の3（2）イないしオのとおり説明する。

ウ これを検討するに、ヒアリングにおいて有識者に対し公にすることを事前に説明していないところ、このようなヒアリングに協力したらこれに係る情報が公にされるとなれば、今後のヒアリングにおいて、外部有識者が率直な意見表明をちゅうちょするなど、外部有識者の協力を得ることは困難となる旨の上記第3の3（2）エの諮問庁の説明は、不自然、不合理とまでは認められず、否定し難い。

そうすると、標記文書の不開示部分は、公にすることにより、担当部局における事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるので、法5条6号柱書きに該当し、同条2号イ、5号及び6

号イ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。

4 付言

本件開示等決定通知書には、本件対象文書1を不開示とした理由について、「前記4に相当する行政文書は存在しないため」と記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書が存在しないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても、理由として付記することが求められる。

したがって、原処分における理由付記は、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、処分庁は、今後の対応において、上記の点につき留意すべきである。

5 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1につき、これを保有していないとして不開示とし、本件対象文書2につき、その一部を法5条2号イ、5号並びに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、委員会事務総局経済取引局において、本件対象文書1を保有しているとは認められず、不開示としたことは妥当であり、本件対象文書2につき、審査請求人が開示すべきとする部分は、同条5号及び6号柱書きに該当すると認められるので、同条2号イ及び6号イ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 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

別紙1 本件開示請求対象

フランチャイズ・ガイドライン改正に関する下記資料

- 1 特定年月日A部長説明資料，本文「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」の改正について
- 2 同上，別紙4特定法人から寄せられたガイドライン改正に関する意見
- 3 同上，取引部長説明メモ
- 4 特定年月日B部長説明資料，参考：前回部長レクとの対照表
- 5 同上，席上配付資料
- 6 同上，取引部長説明メモ
- 7 特定年月日C部長説明資料，参考__部長説明（特定年月日B）からの変更点（課長打合せ後）
- 8 同上，取引部長説明メモ
- 9 特定年月日D総長説明資料，別紙4過去の国会答弁との関係（24時間営業）
- 10 同上，総長説明メモ
- 11 特定年月日E委員会資料，資料1本文（「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」の改正に係る原案について）
- 12 同上，資料3ガイドライン改正案，実態調査報告書及び改正理由に関する対照表
- 13 同上，資料4ガイドライン改正案，実態調査報告書及び改正理由に関する対照表
- 14 同上，資料5改正概要に係る対外説明資料（案）
- 15 同上，席上配布資料
- 16 特定年月日E委員会議事録
- 17 特定年月日F有識者ヒアリングメモ
- 18 特定年月日G有識者ヒアリングメモ

別紙2 本件対象文書

- 文書1 特定年月日A部長説明資料 本文「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」の改正について
- 文書2 同上 別紙4 特定法人から寄せられたガイドライン改正に関する意見
- 文書3 特定年月日A取引部長説明メモ（フランチャイズ・ガイドライン改正について）
- 文書4 特定年月日B部長説明資料 参考：前回部長レクとの対照表
- 文書5 同上 席上配付資料
- 文書6 特定年月日B取引部長説明メモ及び別紙（フランチャイズ・ガイドライン改正について）
- 文書7 特定年月日C部長説明資料 参考__部長説明（特定年月日B）からの変更点（課長打合せ後）
- 文書8 同上，取引部長説明メモ
- 文書9 特定年月日D総長説明資料 別紙4 過去の国会答弁との関係（24時間営業）
- 文書10 同上，総長説明メモ
- 文書11 特定年月日E委員会資料 資料1 本文（「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」の改正に係る原案について）
- 文書12 同上 資料3 ガイドライン改正案（「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」）
- 文書13 同上 資料4 ガイドライン改正案，実態調査報告書及び改正理由に関する対照表
- 文書14 同上 資料5 改正概要に係る対外説明資料（案）
- 文書15 同上 席上配布資料
- 文書16 同上 委員会議事録
- 文書17 特定年月日F有識者ヒアリングメモ
- 文書18 特定年月日G有識者ヒアリングメモ

別紙3 補充意見書

諮問庁は「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」で、「本件対象文書のうち文書3及び文書6については、令和3年（行情）答申第415号において情報公開・個人情報保護審査会により『本件不開示部分は、法5条5号に該当すると認められ、同条6号イ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』と判断された文書であり、その不開示箇所も同事件と全く同じである。」と主張するが、答申第415号の開示請求は、令和3年4月28日のガイドライン成案公表前に行われたものである一方、本件開示請求は意思決定が行われた後であるガイドライン成案公表後の令和3年6月に行われたものである。答申第415号の判断を根拠に、本件開示請求を判断することは有り得ないことをまず指摘する。

(1) 諮問庁が理由説明書「3」で述べている「不開示情報」該当性について
ア 「イ 法5条5号該当性」について（文書1ないし文書7，文書9及び文書11ないし文書16）

「審議，検討又は協議に関する情報については，意思決定が行われた後は，一般的には，当該意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから，本号に該当することは少ないと考えられるが，当該意思決定が政策決定の一部の構成要素であったり，当該意思決定を前提として次の意思決定が行われるなど，審議，検討等の過程が重疊的，連続的な場合には，意思決定後であっても，政策全体の意思決定又は他の意思決定に関して，本号に該当するかどうかの検討が行われることに注意が必要である。（『詳解情報公開法』75頁）」とされているところ，「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法の考え方について」は令和3年4月28日に成案が公表され，当該開示請求はその後である令和3年6月に行われたものである。「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」は現に進行中の作業の事であり本件開示請求はすでにガイドライン改定が終わってからの開示請求であり，諮問庁が主張する「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」等は本件では起こりえないことである。

また，当該のガイドライン改定が政策決定の一部の構成要素である事実はなく，次の意思決定が行われる予定もないことから，5条5号に該当しないことは明らかである。

法5条5号は，「開示のもたらす支障が客観的に『不当』と判断できる場合に例外的に不開示とするものである（人事院解説）」ところ，意思決定後に開示請求された18文書のうち不存在とする2文書以外の全16文書について本号に該当するとする諮問庁の主張は極めて異常である。あえて指摘しておくが，厚生労働省が平成13年1月6日「セクシ

ヤル・ハラスメントの防止などに関する規定」を定め交付し（資料1）、その関連資料は、規定は勿論の事内部部局の全相談員氏名・役職・規定の運用について・過去の事実関係等聴取した具体的内容・処理事実等すべて開示している。そして平成14年6月21日付で「レク後解禁」が記載しており、規定を作成した意思形成過程が公開されている。

さらに、諮問庁は、「コンビニエンスストアの本部と加盟店との間では訴訟となっている事例があるなど利害が対立する場合があります社会的関心が高いところ、・・・行政の意図が誤って理解され、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。」とするが、この主張は、社会的関心が高い問題に関しては不当に国民の間に混乱を生じさせるために不開示であるとするに等しく不当である。そして、具体的には予定されていない将来のガイドライン改正議論を持ち出して「結論の公正さや中立性が不当に損なわれるおそれがある」と主張するが、予定されていない議論に関して「不当に損なわれるおそれ」に具体性があるはずもなく、法的保護に値する蓋然性はない。

ところで、すでに提出済みの審査請求書の5審査請求の理由でも述べているように、昨年大阪での「表現の不自由展かんさい」の会場使用をめぐる、大阪府は使用承認取り消しを求め提訴したが、大阪地裁と大阪高裁は会場利用を認める決定を出し、最高裁も大阪府の特別抗告を棄却した。行政は「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがある」「警察による適切な警備によっても防止することができない」と主張していたが裁判所は「重大な事態が発生する具体的な危険性があるとまでは言えない」（資料2）と判示した。「おそれ」を多用して、国民の権利行使を安易に阻むような運用は認められない。

諮問庁が理由説明書で根拠にしている「おそれ」は法5条5号だけを限定的にみて、法の趣旨全体を総合的に理解していない証拠である。現に進行中の審議内容やその資料の開示を求めているのではない。ガイドライン改定が終わった後の審議経過の公開請求である。法5条5号を根拠とした不開示は不当であり法の立法趣旨・基本部分にも反している。

イ 「ウ法5条2号イ該当性」について（文書1、文書2、文書11及び文書13について）

諮問庁は、「不開示部分に、特定法人の取引の態様や意見・・・特定法人から寄せられた情報の概要が記載され」「公にすることにより、当該法人・・・の・・・競争上の地位その他正当な利益を害する恐れがあるもの」に該当すると主張する。しかし、法人を特定できない形で開示すれば、「競争上の地位その他正当な利益を害する恐れがあるもの」には該当しないのであり、原則開示の精神に基づき、不開示部分を可能な限り限定する努力をするべきである。

そもそも、今回のガイドライン改正は、コンビニオーナーと言われている店主が、フランチャイズ本部から独占禁止法で禁じられている優越的地位の濫用を受け、時短営業を強制されたり、本部社員による商品の無断発注や見切り販売妨害されるなどして、オーナーが窮地に追い込まれ、社会問題化したことに端を発するものである。諮問庁は、こうした独禁法違反の状況を長年見逃し、オーナーが自殺に追い込まれ、家庭崩壊などを放置してきた。これは、諮問庁がひたすら法人の利益を守り、追い詰められてきたオーナーの利益・人権を軽視してきたためといえ、極めて不公正である。あえて指摘すれば、独占禁止法に違反して迄優越的地位を乱用してきたのはフランチャイズ本部であり、ことここに至っても、フランチャイズ本部側の利益を優先し、不開示を主張することは法の基本に反する不当行為であり、即刻開示すべきです。

ウ 「エ法5条6号柱書該当性」について

(ア) 特定法人に関する情報引用箇所について（文書1，文書2，文書11及び文書13）

諮問庁は総務省行政管理局『詳解情報公開法』77ページ～78ページを根拠に、「コンビニ実態調査の中で特定法人に対し送付した質問票の回答を引用したものであることから、『国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報』に該当する。」とし、「今後の実態調査業務において関係事業者の協力を得ることは困難となる」として、法5条6号柱書に該当すると主張するが、認められない。

当実態調査は、諮問庁により令和元年10月から令和2年8月に行われたもので、その結果は令和2年9月2日に公表された。結果公表の当日、諮問庁事務総長は会見で「フランチャイズ・ガイドラインの改正」をおこなうと記者発表し、翌年1月29日に「フランチャイズ・ガイドライン」改正原案を公表、さらに同年4月29日に正式発表した。当実態調査の結果公表の約8か月後に「フランチャイズ・ガイドライン」は改正されたことになる。同様に、平成13年の実態調査の際は平成14年4月に、平成23年の実態調査の際は平成23年6月に「フランチャイズ・ガイドライン」はそれぞれ改正されている。これらのことから、3件の実態調査が「フランチャイズ・ガイドライン」改正を検討するに当たって実施されたことは明らかである。

また、コンビニエンスストア業界を対象とした実態調査は、諮問庁も述べている通り平成13年・平成23年・令和元年に実施されているが、概ね10年ごとに実施されているだけで、「同種のような性質の事務又は事業」とは言えない。

以上のことから、当実態調査は5条6号柱書の事務又は事業に該当

せず、「フランチャイズ・ガイドライン」改正を検討するに当たって実施された「行政機関の企画立案に当たっての」事務又は事業であり、「5号の適用の問題となる（人事院解説）」べきものである。

（念のため申し上げるが、開示請求されているのは、当実態調査に対する特定法人の回答票ではなく、回答を引用した文書であり、問われているのは諮問庁が回答をどのように取り扱ったかである。）

仮に、当実態調査が、5条6号柱書の事務又は事業に当たるとしても、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されるが、諮問庁の主張は、単なる可能性を述べているだけで、法的保護に値する蓋然性などない。

今回の対象法人等は優越的地位を濫用して、オーナーを追い込み窮地に追いやり自殺に追い込んだとも報道されるほどの逸脱・不当行為を繰り返していた。だからこそ今回フランチャイズ・ガイドラインを改正したのではないか。総じて行政側の都合と法人への過大な保護主張のみで法制定で根本的に行政の在り方を見直すべき努力が何一つされていないことを物語っている。法は原則公開で行政事務の評価を国民に委ねている。だからこそ、法は「公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」と定めている。諮問庁が主張する法人の実態調査などは多くの省庁で実施しているし情報公開している。諮問庁も2020年9月作成の「コンビニエンスストア本部と加盟店の取引等に関する実態調査報告書」は公表している。また経済産業省はコンビニオーナーヒヤリング第二回（2019年8月作成）を公表以降第3回第5回同6回・7回・10回も公表されている。又厚労省が平成30年に改正した「理学療法士作業療法士学校養成施設指定規則」を改正した時も改正審議経過中に実施した実態調査も公表している。諮問庁が公表した時の危惧するおそれがあると言うなら、公表を前提にする等、相応の対応・努力をすべきであり、公開するためのたゆまぬ努力・改革をこそすべきである。

(イ) 学識経験者に関する記載箇所について（文書11）

諮問庁は、「フランチャイズ・ガイドライン改正を検討するに当たって、学識経験者に対し、取引の実態や意見を聴取したところ、・・・独占禁止法の未然防止に関する資料であることから、『国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報』に該当する。」と主張するが、当資料作成は諮問庁も認める通り「ガイドライン改正を検討するに当たって」つまり、「行政機関の企画立案に当たっての」事務又は事業であり、「5号の適用の問題となる。」べきものであり、5条6号柱書に該当しない。

諮問庁は「学識経験者に対して、任意の聴取について協力を依頼するにあたって、聴取内容を公にすることを事前に説明していない」ことを述べているが、法の目的である「国民の的確な理解と批判に下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」を他人事のように理解して己の都合を優先して不開示条項のみを主張する委員会だから、ネットで公表されている、特定年月日Hに開かれた独占禁止懇話会〇〇〇回（資料3）で多くの核心的指摘が有識者から出ている。議事録も公表されている。そこでは言い訳的な委員会としての発言をしているが法人擁護の発言に終始している。すべてを開示することでしか諮問庁の行政としての公正は確保できない。不当な不開示である。

エ 「オ法5条6号イ該当性」について（文書3，文書6，及び文書13）

諮問庁は、「独占禁止法違反行為の未然防止に関する事務について意見交換した内容が記載されていることから、『国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報』に該当する。」と主張するが、文書3，文書6及び文書11は、ガイドライン改正に当たって作成されたもので、「行政機関の企画立案に当たっての」事務又は事業であるから、「5号の適用の問題となる。」べきものであり、5条6号における「国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報」には該当しない。

また、「事務に関する情報の中には、例えば、監査等の対象、実施時期、調査事項などの詳細な情報や試験問題などを事前に公にすることにより・・・（『詳解情報公開法』79頁）」とされ、「事務に関する情報」は個別具体的な事件に関する情報であることが示されているが、諮問庁が文書3，文書6及び文書11で扱っているのは「想定違反事例」にすぎず、その点でも5条6号における「国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報」には該当しない。

仮に該当したとしても、「想定違反事例」にすぎない以上、「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は・・・その発見を困難にするおそれ」は単なる確率的な可能性を述べているにすぎず、法的保護に値する蓋然性はない。

(2) 有識者ヒヤリングの内容を記録した資料

ア 文書の内容について諮問庁が説明する（ア）・（イ）について

平成11年4月27日に閣議決定された「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」において、審議会等及び懇談会等は委員の氏名・議事録或いは議事要旨を速やかに公開することが原則とされている。有識者ヒヤリングの参加者及び内容について非公開とすることは政府の方針にも著しく反するものであることを、まず指摘する。

「任意で協力を求め作成したものだから」を理由に不開示を正当化しているが、法制定の目的に資するなら任意の協力を極力なくし公表を前提に協力を求める事が必修ではないか。法の目的に資する気概も無く法5条不開示条項のみをもって運用することは、行政の不適切及び法の実行を悪利用し、国民を愚弄した行為であり不当だ。

諮問庁の姿勢こそ正すべきである。今からでも了解を取って公表する努力をすべきである諮問庁がしていることは匿名を理由に誹謗・中傷を繰り返すネット上で信義に反した行為を繰り返すことにかばっているも同然である。発言者の責任を明確にする事こそが公平・公正な行政遂行に必須である。

イ 「イ法5条5号該当性」について（文書17及び文書18）

「審議，検討又は協議に関する情報については，意思決定が行われた後は，一般的には，当該意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから，本号に該当することは少ないと考えられるが，当該意思決定が政策決定の一部の構成要素であったり，当該意思決定を前提として次の意思決定が行われるなど，審議，検討等の過程が重疊的，連続的な場合には，意思決定後であっても，政策全体の意思決定又は他の意思決定に関して，本号に該当するかどうかの検討が行われることに注意が必要である。（『詳解情報公開法』75頁）」とされているところ，「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法の考え方について」は令和3年4月28日に成案が公表され，本件開示請求はその後である令和3年6月に行われたものである。「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」は基本的に進行中の作業の事であり本件はすでにガイドライン改定が終わってからの開示請求であり，諮問庁が主張する「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」等は本件では起こりえないことである。

また，当該のガイドライン改定が政策決定の一部の構成要素である事実はなく，次の意思決定が行われる予定もないことから，5条5号に該当しないことは明らかである。諮問庁は，「コンビニエンスストアの本部と加盟店との間では訴訟となっている事例があるなど社会的関心が高いところ，・・・行政の意図が誤って理解され，不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。」とするが，この主張は，社会的関心が高い問題に関しては不当に国民の間に混乱を生じさせるために不開示であるとするに等しく不当である。そして，具体的には予定されていない将来のガイドライン改正議論を持ち出して「結論の公正さや中立性が不当に損なわれるおそれがある」と主張するが，予定されていない議論に関して「不当に損なわれるおそれ」に具体性があるはずもなく，法的保護に値する蓋然性はない。以上の事から，法5条5号に該当しない。

諮問庁が主張するのは「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそ

れ」のみである。要するに、国民には知らせないことこそが公平で中立の結論を導き出すのだとの主張である。そうではない。密室行政は国民に評価されないからこそ法が制定された。法を否定する行為にはほかならない。不当である。

ウ 「ウ法5条2号イ該当性」について（文書18）

諮問庁は「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、・・・当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおれがある」ものに該当すると主張するが、そもそも、開示を求めているのは有識者ヒアリングのメモであり、有識者ヒアリングに参加したのは「学識経験者（諮問庁理由説明書7頁）」であり、「事業を営む個人」ではない。有識者ヒアリングで聴取されたのは「学識経験者」としての意見であり、「個人事業者」の情報であるはずがない。「学識経験者」としての「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」について、何ら示されておらず具体性もなく、単なる確率的な可能性にすぎず、法的保護に値する蓋然性は全く無い。このため、法5条2号イには該当しない。

エ 「エ法5条6号の柱書該当性」について（文書17及び文書18）

諮問庁は「今後のヒアリングにおいて、・・・外部有識者の協力を得ることは困難となる。」と主張するが、ここでの有識者ヒアリングは「フランチャイズ・ガイドラインの改正を検討するに当たって、学識経験者に対して、取引の実態や意見を聴取した（諮問庁理由説明書10頁）」もので、「一般の行政機関の規格立案にあたっての」事務又は事業に類するもので、「6号」の事務又は事業ではなく、「5号の適用の問題」とすべきものであり、5条6号の柱書に該当しない。

諮問庁が一方的に躊躇していることは、法が制定して以降、意思形成過程の開示に向け、他の省庁の多くは克服している事である。公開を前提にしたヒアリングや有識者選定が全く進められてこなかったことが明らかとなっている。旧態依然とした対応を改めることこそが法で求められている。これなくして国民が諮問庁を評価することはできないではないか。不当な不開示を改めるべきである。

オ 「オ法5条6号イ該当性」について（文書18）

諮問庁は「法律要件該当性判断に当たって必要となる事実認定の程度に関する意見交換がおこなわれている。」とするが、特定の事件に関する意見交換ではなく、あくまで「ガイドライン改正に当たって」の意見交換であり、「一般の行政機関の企画立案にあたっての」事務又は事業に類するもので、「6号」の事務又は事業ではなく、「5号の適用の問題」とすべきものであり、法5条6号イに該当しない。

詳細が明らかとなったとしても、独占禁止法違反事件の審査業務に関

し、個別の事務の適正な遂行に支障を及ぼす具体的おそれはなく、法的保護に値する蓋然性はない。

諮問庁は法の本旨や目的など全体を見ることも理解することもなく不開示条項に特化することで旧態依然の手法による事務遂行を正当化している。「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法も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」は諮問庁の密室事務遂行が作り出していることでおそれ事体を具体的に防止する施策を講じることこそが必要ではないか。その努力すらしないう不開示条項の特化による自己防衛は法に違反した不当行為で許せない。

(3) 文書の不存在について（本件開示請求対象のうち8及び10に該当する文書）

「各府省庁においては、その意思決定並びに事務及び事業の実績については、軽微なものを除き、文書を作成することを徹底する。特に、政策の決定及びその経緯等に関しては、所要の文書を作成することの徹底を図る。」（「今後の行政文書の管理に関する取り組みについて」平成20年11月25日）とされている。

本件に関しては、「特定年月日A取引部長説明メモ」及び「特定年月日B取引部長説明メモ」の存在が明らかになっている一方、「特定年月日C取引部長説明メモ」及び「特定年月日D総長説明メモ」については不開示とされ、その理由は「相当する行政文書は存在しない為」とされている。

部長説明及び総長説明は、政策の決定の経緯に関する重要な構成要素を成すことは明らかであり、上記「今後の行政文書の管理に関する取り組みについて」で文書作成の徹底が図られている以上、特定年月日C取引部長説明及び特定年月日D総長説明に関しても何らかの文書が作成されているはずであり、徹底的な探索を求める。

万一、作成されていない場合、当該文書が作成されなかった原因を調査するとともに、責任の所在を明らかにし、再発防止を徹底するよう求めたい。

まとめ

以上の事から、処分庁がした不開示処分はいずれも法本旨及び目的に反して不当と考えます。処分を取り消し意思形成過程が国民に正しく理解され評価できるようお願いいたします。