

諮問庁：公正取引委員会委員長

諮問日：令和4年8月10日（令和4年（行情）諮問第464号）

答申日：令和5年6月29日（令和5年度（行情）答申第166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「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のうち、別表に掲げる部分を開示すべきである。

### 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4年4月14日付け公取企第44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「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、審査請求書及び意見書によると、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

法は1条に「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する。」と定めている。本件は改正ガイドラインが実施された後に開示請求されたもので、その対象は改正に伴う意思形成過程の行政資料が殆どである。部長説明資料「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。その他の項目でも取引部長説明資料、事務総長説明資料、等が同様の開示である。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な情報提供する制度の充実が必要と定めている条文にも反している。改正ガイドラインが実施された後においても、前述のような不開示決定をすることは、意思形成過程を隠蔽する事であり、法1条に反した行為と言わざるを得ない。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。貴職が不開示とした根拠は法5条5号と法5条6号であるが、いずれも行政の都合を優先して行政そのものを密室化して国民に知らせない、公表しないで委員会の何が公正と言えるのか。意思形成過程を含めた公正な業務を国民に明らかにして国民に公正であることを判断してもらうことが法1条の目的であり、法2条の定義である。更に法37条（改正前）行政文書の管理であり、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でありこれら条文に沿った努力すらすることなく、法施行20年を経過した今現在も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。行政の業務が公正である事を、胸を張って国民に判断してもらう事、つまりは情報公開法の目的に沿った行政の遂行と国民に公表し審判、評価してもらう為のたゆみない努力が法で求められている。不開示部分を取り消し改めての全面開示決定を求める。

## (2) 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4年2月14日付けで、フランチャイズ・ガイドライン改正に関連する資料として、別紙1に掲げる文書について、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4年4月14日付けで、本件対象文書（以下、別紙2に掲げる各文書について「本件文書番号」欄記載の番号を用いて、順に「文書1-1」ないし「文書8-5」という。）を特定し、文書1-2、文書1-3、文書1-7、文書3-2及び文書8-2ないし文書8-5については全部開示する決定を、その余の文書については部分開示する決定を行った。

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。

#### 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) 会議資料及び議事録（文書1ないし文書7）

##### ア 文書の内容

##### (ア) 特定年月日Aに行った幹部説明資料（文書1）

文書1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である。

文書1-6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（文書2）

文書2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である。

##### (ウ) 特定年月日Cに行った幹部説明資料（文書3）

文書3は、特定年月日C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に当たって配布した資料である。

##### (エ) 特定年月日Dに開催した委員会資料（文書4）

文書4は、特定年月日Dに審議・検討を行った委員会資料である。

##### (オ) 特定年月日Eに行った幹部説明資料（文書5）

文書5は、特定年月日E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である。

##### (カ) 特定年月日Fに行った幹部説明資料（文書6）

文書6は、特定年月日F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に当たって配布した資料である。

##### (キ) 特定年月日Gに開催した委員会資料及び議事録（文書7）

文書7-1は、特定年月日Gに審議・検討を行った委員会の議事録である。また、文書7-2及び文書7-3は、当該委員会で配布した資料である。

##### イ 法5条5号該当性（文書1-1ないし文書7-3）

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1-1ないし文書7-3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1-1ないし文書7-3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ることから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。そうになると、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、このような検討段階での意見が公になると、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、委員会の職員等は、前記のような誤解や憶測を招くことを意識して検討・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、上記の内容を含む文書1-1ないし文書7-3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1-1，文書1-6，文書2-2，文書3-1，文書4-1及び文書4-4）

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1-6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1-1，文書2-2，文書3-1，文書4-1及び文書4-4の不開示部分には，文書1-6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1-6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，当該特定法人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，特定法人の企業イメージ，株価，今後の経済活動等に影響を与えるおそれがある。

したがって，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1-6等の特定法人情報箇所については，法5条2号イに定める情報に該当する。

なお，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ところ，文書1-6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, 78ページ））。

(ア) 特定法人に関する情報引用箇所（文書1-1, 文書1-6, 文書2-2, 文書3-1, 文書4-1及び文書4-4）

文書1-6等の特定法人情報箇所は、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、特定の事業分野における取引慣行上の問題等を是正させるため、実態調査を継続的に行っており、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、独占禁止法違反行為の事件処理とは別に、委員会がかねてから用いてきた重要な行政手法であり、今後もしこうした取組を行っていくこととしているところ、事業者が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、上記の内容を含む文書1-6等の特定法人情報箇所は、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2-1, 文書3-1及び文書4-1）

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、学識経験者から、学術的な観点からの意見等を聴取したところ、文書2-1, 文書3-1及び文書4-1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2-1, 文書3-1及び文書4-1は、委員会が所管する独占禁止法違反行為の未然防止を図るために策定しているガイドラインの改正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、聴取を行った事実や聴取内容を公にすることを事前に説明していない。

委員会の業務において、実態調査やガイドライン策定等は、独占禁止法の目的を実現する上で重要な行政手法であり、今後もし

た取組を行っていくこととしている。また、独占禁止法等の運用や考え方を明らかにするに当たって、必要に応じて、学識経験者など外部有識者から意見聴取を行っている。こうした学識経験者からの意見聴取は、専門的・学術的な観点からの意見を施策に反映していくための重要な手法であり、今後もこうした取組を行っていくこととしている。

委員会は、当該意見聴取において、当該学識経験者に対し聴取を行った事実や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、このような意見聴取に協力したらこれに係る情報が公にされるとなれば、今後の意見聴取において、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、上記の内容を含む文書2-1、文書3-1及び文書4-1の不開示部分については、法5条6号柱書に定める情報に該当する。

オ 法5条6号イ該当性（文書2-2及び文書4-4）

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2-2及び文書4-4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を図るために策定しているガイドラインの改正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。

当該文書には、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判断要素が記載されており、このような記載が明らかになれば、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、上記の内容を含む文書2-2及び文書4-4の不開示部分は、法5条6号イに定める情報に該当する。

## (2) 決裁文書（文書8-1）

### ア 文書の内容

文書8-1は、個人事業者又は個人である学識経験者に対して、ヒアリングを実施するに当たって必要となる経費の支出についての決裁文書である。

### イ 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・・・に関する情報であつて、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際に行った聴取に係る経費支出の決裁文書であることから、「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、聴取を行った事実や聴取内容を公にすることを事前に説明していない。

委員会の業務において、実態調査やガイドライン策定等は、独占禁止法の目的を実現する上で重要な行政手法であり、今後もこうした取組を行っていくこととしている。また、独占禁止法等の運用や考え方を明らかにするに当たって、必要に応じて、学識経験者など外部有識者から意見聴取を行っている。こうした学識経験者からの意見聴取は、専門的・学術的な観点からの意見を施策に反映していくための重要な手法であり、今後もこうした取組を行っていくこととしている。

委員会は、当該意見聴取において、当該学識経験者に対し聴取を行った事実や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、このような意見聴取に協力したらこれに係る情報が公にされるのであれば、今後の意見聴取において、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、上記の内容を含む当該文書の不開示部分は、情報公開法5条6号柱書に定める情報に該当する。

## 4 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8月10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9月9日 審議
- ④ 同月27日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和5年2月10日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年3月17日 審議
- ⑦ 同年4月14日 審議
- ⑧ 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、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、その一部を不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書において不開示とされている部分のうち、行政庁以外の特定個人の情報を除く不開示部分（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求めているところ、諮問庁は、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) 内部説明資料（文書1-1、文書1-4ないし文書1-6、文書2-1ないし文書3-1並びに文書5-1ないし文書6-2）

ア 特定法人から寄せられた意見書（文書1-6）

(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 その他説明資料(文書1-1、文書1-4及び文書1-5、文書2-1ないし文書3-1並びに文書5-1ないし文書6-2)

(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)イないしオのとおり説明し、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、その時々々の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のっとり、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あ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。

そうなると、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おり、パブリックコメントに提出された意見については、事務総局を含めた委員会全体で議論し、委員会として結論を出した上で、意見に対する委員会としての考えも含めて、最終的にガイドラインの成案を公表し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」に該当するものと考えられる。

(ウ) これを検討するに、当該不開示部分のうち、別表に掲げる文書5-2及び文書6-2を除く部分については、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、当該不開示部分のうち、文書5-2及び文書6-2を除く部分については、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。

(エ) 他方、文書5-2及び文書6-2は、フランチャイズ・ガイドラインの改正に先駆けて令和3年1月29日に実施された意見公募手続を踏まえ、委員会の担当部局内部で修正等を施したフランチャイズ・ガイドラインの改正案及びその公表資料案であると認められ、当審査会事務局職員をして委員会ウェブサイトを確認させたところ、以下の事情が認められる。

a 文書5-2及び文書6-2は、委員会の担当部局内部における検討・協議を経て作成されたもので、意思形成過程の途中段階に位置付けられる情報が記載されている文書ではあるが、担当部局の職員の発言内容や見解を記録したものではない。また、意見公募手続で寄せられた改正案に対する意見の概要及びそれに対する

委員会の考え方については、委員会ウェブサイトで公表されており、これを当該文書の開示部分を含む公表文書と対照すれば、意見公募手続後、委員会内部で行われた検討・協議を踏まえどのような修正を施すこととされたのかは推測し得る。

b 文書5-2及び文書6-2それ自体は、公表されたものではなく、飽くまでも公表された文書の原案であるが、公表されている文書と同一の内容であるか、軽微な修正が施されているにすぎない。

そうすると、文書5-2及び文書6-2の不開示部分については、公にしても委員会内部における職員の意見や考えが明らかになるとまではいえず、検討段階における意見等が記載された未成熟な情報であるとまでもいい難いことから、上記(イ)及び上記第3の3(1)イないしオの諮問序の説明を踏まえても、これを公にすることで、今後のフランチャイズ・ガイドラインの改正を含む同種の議論の検討過程において、担当部局の職員等が、自身の意見が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や、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とまでは認められない。

したがって、当該不開示部分は、法5条5号に該当せず、開示すべきである。

(2) 委員会資料(文書4-1ないし文書4-5並びに文書7-2及び文書7-3)

ア 標記文書は、特定年月日D及び特定年月日G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、フランチャイズ・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 諮問序は、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、当該不開示部分のうち、別表に掲げる文書7-3を除く部分については、上記(1)イ(ウ)と同様の理由により、法5条5号に該当し、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。

エ 他方、文書7-3は、フランチャイズ・ガイドラインの改正前の意見公募手続を踏まえ、委員会の担当部局内部における検討及び修正を経て、委員会に提出された公表資料案であるところ、上記(1)イ

(エ) a 及び b と同様の事情が認められる。

そうすると、文書 7-3 における不開示部分については、上記 (1) イ (エ) と同様の理由により、これを公にしても、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や、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とまでは認められない。

したがって、当該不開示部分は、法 5 条 5 号に該当せず、開示すべきである。

### (3) 委員会議事録 (文書 7-1)

ア 標記文書は、特定年月日 G 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、委員会の出席者は、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、不開示としたことは妥当である。

### (4) 決裁文書 (文書 8-1)

ア 標記文書は、「フランチャイズ・ガイドラインの改正に関する有識者ヒアリングに係る経費の支出について」と題する決裁文書であり、不開示部分には、フランチャイズ・ガイドラインの改定に当たり、委員会の担当部局が行った有識者ヒアリングの有識者氏名及び所属が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) イのとおり説明する。

ウ これを検討するに、当該意見聴取において、当該学識経験者に対し聴取を行った事実や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、このような意見聴取に協力したらこれに係る情報が公にされ

るとなれば、今後の意見聴取において、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)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、不開示としたことは妥当である。

#### 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、別表に掲げる部分を除く部分は、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が、別表に掲げる部分は、同条5号に該当せず、開示すべきであると判断した。

(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 (本件請求文書)

フランチャイズ・ガイドライン改正に関連する下記資料

- 1 特定年月日 A 取引部長説明資料, 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」の改正についてと別紙資料 1 から 5 について
- 2 特定年月日 B 取引部長説明資料, 本文と別紙 3 と 4 について
- 3 特定年月日 C 事務総長説明資料本文と別紙 5 について
- 4 特定年月日 D 委員会資料「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」の改正に係わる原案について。の資料 1 から 5 について
- 5 特定年月日 E 取引部長説明の資料 1 本文と資料 4 について
- 6 特定年月日 F 事務総長説明の資料 1 と (参考) 改正概要に係わる対外説明資料
- 7 特定年月日 G 開催の第 2 2 回会議委員会議事録。及び配布された資料 1 と (参考) 資料について
- 8 決裁・供覧文書 公取企第 8 1 号, 同 3 号, 同 3 9 号, 同 4 0 号, 同 4 1 号各別紙があればそれも含む。



## 別紙 2

対応する 請求番号	特定した行政文書		本件文書番号
1	特定年月日 A 取引部長説明資料	本文	文書 1 - 1
		別紙 1 - 1	文書 1 - 2
		別紙 1 - 2	文書 1 - 3
		別紙 2	文書 1 - 4
		別紙 3	文書 1 - 5
		別紙 4	文書 1 - 6
		別紙 5	文書 1 - 7
2	特定年月日 B 取引部長説明資料	本文	文書 2 - 1
		別紙 3	文書 2 - 2
		別紙 4	文書 2 - 3
3	特定年月日 C 事務総長説明資料	本文	文書 3 - 1
		別紙 5	文書 3 - 2
4	特定年月日 D 委員会資料	資料 1	文書 4 - 1
		資料 2	文書 4 - 2
		資料 3	文書 4 - 3
		資料 4	文書 4 - 4
		資料 5	文書 4 - 5
5	特定年月日 E 取引部長説明資料	資料 1	文書 5 - 1
		資料 4	文書 5 - 2
6	特定年月日 F 事務総長説明資料	資料 1	文書 6 - 1
		参考	文書 6 - 2
7	特定年月日 G 委員会議事録		文書 7 - 1
	特定年月日 G 委員会資料	資料 1	文書 7 - 2
		参考	文書 7 - 3
8	令和 2 年公取企第 8 1 号決裁		文書 8 - 1
	令和 3 年公取企第 3 号決裁		文書 8 - 2
	令和 3 年公取企第 3 9 号決裁		文書 8 - 3
	令和 3 年公取企第 4 0 号決裁		文書 8 - 4
	令和 3 年公取企第 4 1 号決裁		文書 8 - 5

### 別紙 3 (意見書)

- 1 諮問庁による令和4年(行情)指紋第146号の「理由説明書」に詳しく反論するため、以下の意見を提出致します。

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。法の本旨や目的など全体を見る事も理解することもなく、ほとんどの情報の内容を不開示で隠蔽して、諮問庁は一体、誰のための公正を目指すつもりでしょうか。

- 2 「本件開示請求書のうち不開示部分の『不開示情報』該当性」に対して、下記項目にわたり反論します。

#### (1) 会議資料及び議事録(文書1ないし文書7)

##### ア 文書の内容

##### (ア) 特定年月日Aに行った幹部説明資料(文書1)について

諮問庁は「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。」と述べるが、法13条1項は「第三者に対する意見書提出の機会の付与等」について手続きを定めるものである。あくまでも開示非開示は行政が判断するもので、仮に当該の第三者が反対意見を提出したとしても法の下で行政の開示不開示決定を揺るがすものではない。

##### イ 法5条5号該当性(文書1-1ないし文書7-3)について

「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(法5条5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(諮問庁理由説明書1頁)され、当開示請求はその後である令和4年2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るが、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、「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」の改定は平成14年・平成23年・令和4年と概ね10年に一度実施されているが、次の改定は現在のところ予定されておらず、次の意思決定が行われる予定もないことから、「審議、検討等の過程が重疊的、連続的な場合」ではなく、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29文書のうち24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「セクシャル・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」が記載してあり、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。

この件に関連しては、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。

ウ 法5条2号イ該当性（文書1-1，文書1-6，文書2-2，文書3-1，文書4-1及び文書4-4）について

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欺瞞的顧客誘引や優越的地位の濫用（オーナー募集時の不十分な説明，仕入数量の強制，年中無休・24時間営業の強制，ドミナント出店，見切り販売制限）を受け，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，オーナーの自殺や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，極めて不公正とのそしりを免れない。あえて指摘すれば，オーナーの生命・健康・生活又は財産を害してきたのは，独占禁止法に違反してまで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，それを放置してきた諮問庁である。ことここに至っても，法5条2号柱書（除外規定）を否定してまで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，即刻開示すべきだ。

ところで，ガイドライン改正に先立つ「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」においては，「書面調査」と「聞き取り調査」が実施され，大手コンビニエンスストア本部8社・その他フランチャイズ本部等及び業界団体に対しては「聞き取り調査」が実施された（「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」7頁）。文書1-6は当「聞き取り調査」において配布された質問票の「自由意見欄」に対する特定法人からの回答である（「聞き取り調査」に際して質問票が配布されているようだ。）。

上記実態調査の終了後，227頁にわたる報告書が公表され，その内容は今回のガイドライン改訂にあたって詳しく参照されたとみられるが，諮問庁は何故か，当実態調査に当たって特定法人から寄せ

られた質問票の「自由意見欄」に対する回答をわざわざ一枚抜き出し、「実態調査で〇〇〇からよせられたガイドライン改訂要望に関する記載」と題し「別紙4」として特定年月日Aの部長説明資料に入れた上、部長説明資料（文書1-1・文書2-2）、総長説明資料（文書3-1）及び委員会資料（文書4-1・文書4-4）に引用している。その他の実態調査結果については報告書にまとめられた形でのみ参照された事実を鑑みると、特定法人から寄せられた「自由意見欄」への回答に関しては明らかに他と異なる取り扱いを受けていると言える。

すでに述べた通り、文書1-6は、令和3年のガイドライン改訂に先立つコンビニ実態調査で聞き取り調査に応じた特定法人が「特定法人の取引態様や意見」（諮問庁理由説明書4頁）をA4用紙一枚に記載し提出したもので、厳重に管理された企業ノウハウ等が詳細に記述されたものでないことは明らかだ。このような文書が明らかとなったからといって、ただちに、当該法人が取引上の問題を抱えているかのような印象を与え、経済的な信用や社会的な評価を低下させることとなり、企業イメージ、株価、今後の経済活動などに影響を与える恐れがあるとまでは言えない。

さらに、文書6-1には「実態調査で〇〇〇から寄せられたガイドライン改訂要望に関する記載」と表題がつけられている。「特定法人の取引態様や意見」だけでなく、特定法人からの「ガイドライン改訂に関する要望」事項が記載されていることは明らかである。要望の内容が明らかとなったとしても、直ちに当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは言えるはずがない。

そして、仮に、文書6-1に記載された内容が当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとしても、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。

諮問庁が当ガイドライン改訂にあたって例外的に重用した資料の内容を明らかとすることは、政府がその諸活動を説明する責任を全うするという観点で必要不可欠であり、この点からも開示すべきである。

#### エ 法5条6号柱書

(ア) 特定法人に関する情報引用箇所（文書1-1、文書1-6、文書2-2、文書3-1、文書4-1及び文書4-4）について

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、「同種のもものが反復される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前記で指摘したような数々の優越的地位を濫用して、オーナーを追い込み境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情報公開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（文書2-1、文書3-1及び文書4-1）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」（資料4）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。外部有識者からの意見聴取に関してその氏名及び聴取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。

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。

オ 法5条6号イ該当性」（文書2-2及び文書4-4）について

諮問庁は、「独占防止法違反行為の未然防止を図るために策定しているガイドラインの改正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、文書2-2及び文書4-4は、諮問庁も述べる通り「ガイドライン改正に関する資料」（諮問庁理由説明書6頁）であり、「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2-2及び文書4-4で記載されているのは「独占禁止法上問題となるか否かの判断要素」にすぎず、具体的な「違反事例等の詳細」でもない。このため、この点でも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) 決裁文書（文書8-1）法5条6号柱書について

当該文書は、「フランチャイズ・ガイドラインの改正を検討する際に行った聴取に掛かる経費の支出の決済文書であることから、『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、ガイドライン改正に関する資料であり、「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。

法が制定して以来、意思形成過程の開示に向け他の省庁の多くは様々な困難を克服してきた。諮問庁が躊躇するヒアリング対象者や内容の開示もその一つである。公開を前提としたヒアリングや有識者選定を進め、



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。

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。

別表（開示すべき不開示部分）

文書番号	通し頁	開示すべき不開示部分
5-2	166～176	全て
6-2	186～192	全て
7-3	204～210	全て