

諮問庁：消費者庁長官

諮問日：令和5年8月17日（令和5年（行情）諮問第709号）

答申日：令和6年3月22日（令和5年度（行情）答申第792号）

事件名：特定年度以降に特定法人と消費者庁との間でやり取りされた内容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、取り消すべきである。

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5年5月9日付け消取引第501号により消費者庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

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。

（1）審査請求書

「上記1に関わる行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、次の通り、法第5条に規定する不開示情報を開示することになるため、法第8条の規定により、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否します。」とのことだが、存在することはやり取りの相手方である特定法人側が明らかにしているため、8条は適用されない。

ア 法5条2号に掲げる不開示情報に該当するかについて

特定法人が裁判所に提出している破産申立書内において、どの時期に消費者庁との間でやり取りが発生したのか記述されている。それによると少なくとも3回以上消費者庁とやり取りが行われていることが明らかである。そのため、存否を秘匿する意味は存在しない。

前述の文書内において、預託等取引に関する法律（昭和61年法律第62号。以下「預託法」という。）違反か否かについての消費者庁の判断が当初違反ではないとの判断であったにも関わらず、理由が不明なまま違反の判断へ変更になったことが会社破産の原因と記述されている。早期に違反状態であればそれを解消するように特定法人に助言すれば、会社の経営状況が悪化する前に対策を取り破産

を防げた可能性もあるため、判断の変更が発生したのか否かを含め明らかにする必要があると考える。

前述の文書において特定法人の主張通りの内容であることが確認できれば、特定法人には12000人以上の消費者たる債権者がいるが、その消費者に対し特定法人は適切に会社運営している中での破産であることが明らかになり、特定法人、破産財団および12000人以上の消費者の利益となる内容である。

イ 法5条6号に掲げる不開示情報に該当するかについて

明確な基準を元に法に定められた確認を行うのが消費者庁の任務であり、預託法違反行為が行われないように指導助言監督することも消費者庁の任務である。そのため、「預託法違反行為を企図するものが消費者庁の行う調査についての対策を講ずるおそれがある」は理由として不適切である。

「調査についての対策」を防止する意図であれば、確認の申請のために提出された書類に対する該当の調査に関する部分のみを非公開にすれば十分である。ただし、法には確認の申請のための書類は定められているが、消費者庁自らが調査し資料を収集することが定義されていないため、何を調査したのかは一般的な内容で説明し該当部分のみを非公開にすればよい。

預託法違反行為がいかなる基準で判断されるものかについては、消費者に対して広く知らしめるべきである。現状では、ある物品取引が預託法に抵触するかについて、消費者庁も消費生活センターも判断を行わないため、消費者が預託法違反であるかを物品購入前に判断する事ができない。物品購入前では、法的利益が無い状態のため裁判を提起し判断を受けることもできない。これは消費者の利益を大きく損ねるものであり、消費者の利益を守るために立法された預託法の立法趣旨を無にするものである。

預託取引の確認を取るための基準は法に定められているため、行政庁はこれに従って判断を行い、指導等を行うべきである。特定法人に関しては明確に預託法違反の指導の公表がされていない中、自らの判断で預託法に対し適法な事業となるよう事業を縮小したことで破産に至っている。同様の預託等取引と疑わしき取引を行っている事業者が複数存在しており、同様の破産が連鎖することは消費者保護を目的とする消費者庁が避けねばならない事態である。

(2) 意見書

破産財団により令和5年6月27日に「破産法第157条の報告書」としてインターネット上の公開されている。それによると、下記の内容を不特定多数が読むことができる。

特定URL

- ・ 令和〇年〇月，第二種金融商品取引業に係る登録をうけるため東北財務局へ相談開始
- ・ 東北財務局から改正預託法に抵触する可能性があるとして指導を受けた
- ・ 令和〇年〇月，消費者庁への相談を開始し，改正預託法の適用の有無を検討
- ・ 令和〇年〇月，新規販売を停止
- ・ 令和〇年〇月，令和〇年〇月以降の販売分について改正預託法第14条3項により販売無効の可能性があるので返金を受け付ける通知を出す

法第5条2号イに対する該当性は該当法人およびその破産財団によって否定されており，公開により追加の法人への不利益は発生しない。

「利益を害するおそれ」があると判断する蓋然性を明らかにすべき。

上記と同様の内容が破産申立書に記載されているが，これの真偽が確定していないから事実の存否が明らかにされているとは言えないと処分庁は主張している。法人が虚偽の内容により破産申立を行っているのであれば，適正な破産法による法執行のために，処分庁は公務員により構成されていることから告発義務を果たさなければならない。法人が行政から虚偽の処分を受けていることを主張しているのであれば，行政にとって保護する法人の利益が何であるのか明確にすべき。

「破産手続き開始決定により直ちに特定法人の正当な利益を害するおそれがなくなるとはいえない」との主張だが，現時点では保有している発電所の換価しか破産財団の価値は残っておらず，預託法に抵触する事業を行ったか否かは当該法人の利益を害するおそれは見当たらない。

「特定の法人等から処分庁への事業に関する十分な情報提供や相談がなされないことによって処分庁による助言が十分になされず，処分庁の預託法の運用に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるといえ」とのことであるが，相談を行っても法人が破産したことが事実である。預託法に関しては2021年に法改正が行われ2022年に施行されるまでの間に処分庁が十分な助言を行えば，当該法人の破産を防げた可能性が高い。当該法人の事業を把握していながらから相談を受けるまで助言等を行っていなかったのであれば，適正な遂行に支障を及ぼすのではなく，適正な遂行を行っていなかったといえる。そのことを隠蔽するために法人等の利益を理由にするのは不適當である。当該法人の事業を把握していなかったのであれば，法改正に伴う適正な業務執行ができていなかったということが主張なのであれば，その旨回答いただきたい。

本件においては，処分庁が主体的に調査を行った事件調査の公開を求めているのではないので，「事件調査の密行性を損ない」処分庁の関係

手続の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとはならない。特定の法人が処分庁に相談している記録の開示を求めているのである。預託法違反行為の調査記録の開示請求であれば、存否を明らかにしないことに妥当性がある可能性はある。

しかしながら、法令の条文に記載されている事項に対し、事業者に回答を求めるだけであれば、そこに密行性はない。法（原文ママ）、施行令、施行規則、通知などによらない調査を行うことが適切であるかは別途議論が必要だが、少なくとも事業者が処分庁が何らかの調査、指示、指導、命令を行うのであれば、その根拠となる法令が必要である。法令に記載されている内容は公開情報であり、密行性は存在しえない。

第3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁の説明は、理由説明書によれば、おおむね以下のとおりである。

1 理由説明の趣旨

処分庁の原処分は適法かつ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、令和5年4月14日、同日付け行政文書開示請求書により、処分庁に対し、法4条1項の規定に基づき、後記4の(1)記載の行政文書（本件対象文書）に係る開示請求（令和5年4月17日受付第情13号）（以下「本件開示請求」という。）をした。

(2) 処分庁は、令和5年5月9日、本件開示請求について、法9条2項の規定により、不開示決定（原処分）をした。

(3) 審査請求人は、同月18日、原処分に係る審査請求をした（以下、第3において、同審査請求を「本件審査請求」、本件審査請求に当たって審査請求人が提出した書面を「本件審査請求書」という。）。

3 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

本件審査請求書上は明記されていないものの、「3 審査請求の趣旨及び理由」欄の記載（上記第2の2(1)の記載を指す。）に照らすと、「原処分を取り消すとの裁決を求める。」との趣旨と解される。

(2) 審査請求の理由

本件審査請求書には、上記第2の2(1)のとおり「3 審査請求の趣旨及び理由」が記載されている。

これらの記載によれば、審査請求人は、概要、①すでに特定法人自身が破産申立書において消費者庁と複数回やり取りが行われていたという経緯を記載しているため、本件開示請求に係る行政文書の存否を応答したとしても、事業者の競争上の地位、その他正当な利益を害することにはならず、また②販売を伴う預託等取引の確認を受けるための基準は法に定められており、預託法違反行為が行われないように指導助言監督す

ることも消費者庁の任務であるため、「預託法違反行為を企図するものが消費者庁の行う調査についての対策を講ずるおそれがある」は理由として不適切であって、預託法違反行為がいかなる基準で判断されるものかは広く消費者に知らしめるべきであり、「調査についての対策」を防止する意図であれば、確認の申請のために提出された書類に対する該当の調査に関する部分のみを非公開にすれば十分であると述べている。

これらは、処分庁が本件文書の存否を明らかにするだけで、法5条2号イの不開示情報及び法5条6号イの不開示情報を明らかとすることとなることを原処分の理由としていることにつき、いずれにも当たらず、原処分には理由がないことを主張するものと解される。

4 原処分の適法性及び妥当性

(1) 原処分の概要

開示請求書には、「令和3年度以降に、特定法人（本社：特定県特定市）と消費者庁の間でやり取りされた内容（問い合わせ、相談、指摘、勧告、見解の通達など）に関する文書のすべて（面談記録、メモ、電子メール等含む）」の開示を求めるとの記載がある。

処分庁は、令和5年5月9日、本件対象文書が存在しているか否かを答えるだけで、法5条に規定する不開示情報を開示することになるため、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否するとして原処分をした。

処分庁は、①開示を請求されている行政文書のうち相談等に関連する文書の存否を応答すれば、特定法人が預託法9条等に基づく確認申請を行うといった当該法人が行おうとする事業計画の有無やその進捗情報など未公開の法人事業経営情報の一端が明らかになり、また、当該行政文書のうち指導（指摘）に関連する文書の存否を応答すれば、特定法人が預託法違反の嫌疑をかけられたという事実の有無を明らかにするものであって、いずれも破産財団等を含む法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため、法5条2号イに掲げる不開示情報を開示することになること、及び②当該行政文書の存否を応答すれば、特定法人が預託法違反行為を行っていた場合には、預託法違反行為を企図する者が消費者庁の行う調査についての対策を講ずるおそれがあることなど調査の機密性が損なわれ、今後の消費者庁が行う当該特定の法令違反等に係る行政調査の活動全般に支障が生じるおそれがあり、法5条6号イに掲げる不開示情報を開示することになるということとその理由としている。

(2) 本件対象文書の法8条該当性

ア 本件対象文書の存否につき応答することで明らかになる情報（以下「存否情報」という。）について

(ア) 本件対象文書

本件対象文書は、預託法を所管する処分庁と預託法の適用を受け得る事業を営む特定の法人等との間の令和3年以降の連絡に関する一切の文書であると解される。

特定法人が「預託法に対し適法な事業となる事業を縮小したことで破産に至っ」（本件審査請求書2ページ）たとの審査請求人の指摘等を踏まえた上で、本件開示請求に係る行政文書開示請求書にいう「問い合わせ、相談、指摘、勧告、見解の通達など」において特定の法人等と処分庁との間で発生し得る連絡の内容に照らすと、当該文書は、大別して、①特定の法人等からの確認の申請（預託法9条等）や業務についての問い合わせ、相談、助言といった事業を行うに際しての関連し得る法を所管する処分庁とのやりとりに関する文書と、②預託法違反の事実やその疑いがあることについての処分庁の特定の法人等に対する調査や行政指導などの事業の是正に係る措置に関する文書であると解される。

(イ) 存否情報

したがって、これらの文書の開示の求めに対し、その存否を答えることは、①特定法人が事業を行うに際して、事業に関連し得る法を所管する処分庁との間で、問い合わせ、相談、助言の求めなどの連絡を行った事実の有無（存否情報①）、及び②預託法違反の調査や行政指導など、処分庁による事業の是正に係る措置の対象となった事実の有無（存否情報②）、を明らかにすることとなるものと認められる。

イ 本件対象文書の存否を明らかにするだけで法5条2号イの不開示情報を明らかにすることになること

(ア) 存否情報の法5条2号イ該当性

存否情報①について、特定の法人等の事業計画や経営方針に基づいて任意の判断のもと行われる処分庁への連絡は、その内容を公にすることは予定されていない。

このような、特定の法人等が経営判断に基づいて任意に非公開で行う処分庁とのやりとりの有無について明らかにすれば、特定の法人等が行おうとする事業計画の有無や進捗状況及び経営方針といった非公表の法人事業経営情報の一端が明らかになるものであり、特定の法人等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といえるため、法5条2号イの情報に該当すると認められる。

また、存否情報②については、処分庁は取引停止命令などの行政処分を行った場合には、預託法の規定に基づき当該事実を公表することとなる（預託法19条2項等）が、その前段階として調査を行

っている事実や行政指導を行ったことなどは公にしてい

一般に、法違反の事実やその疑いがあることによる行政庁の特定の法人等に対する調査や行政指導などの有無について明らかにすれば、行政処分等に至らなかった場合であるか否かを問わず、特定の法人等が法違反の嫌疑をかけられたという認識を与え、ひいては取引先等から何らかの問題がある又はその可能性が高い法人と受け取られる蓋然性が高いものと認められるから、特定の法人等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といえるため、存否情報②は、法5条2号イの情報に該当すると認められる。

(イ) 法8条該当性

法8条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、行政機関の長は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定する。

前記(ア)のとおり、本件対象文書は、その存否を答えるだけで、法5条2号イの不開示情報を開示することとなるため、法8条に基づき、本件対象文書の存否を明らかにせず不開示とすることが相当である。

(ウ) 審査請求人の主張とこれに対する反論

審査請求人は、特定法人自身が、裁判所に提出している破産申立書において、どの時期に消費者庁との間でやり取りが発生したのか記載しており、それによれば消費者庁との間で複数回やり取りがあったことは明らかであって、存否を隠匿する意味は存在しないと主張する。

本件においては、特定法人は破産手続開始決定を受け、現在、破産手続中であることが認められる。

この点、仮に審査請求人が主張するような記載が特定法人の破産申立書にあるとしても、破産申立書に記載されている事実の真偽が確定しているわけではないから、そのことをもって、かかる事実の存否が明らかにされているということはできず、処分庁において当該やり取りの記録を含めた本件対象文書の存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否する理由に欠けるところはないため、審査請求人の主張は理由がない。

なお、この点に関連して、そもそも、破産手続中の事業者については、当該事業者の正当な利益を害するおそれが認められないのではないかとこの点も問題となり得るが、破産法35条は「破産手続開始決定によって解散した法人又は解散した法人で破産手続開始の決定を受けたものは、破産手続による清算の目的の範囲内において、

破産手続が終了するまで存続するものとみなす。」と定めている。すなわち、破産手続開始決定を受けると法人は解散するが、解散により直ちに法人格が消滅するのではなく、破産手続が終了するまで法人格は存続し、破産管財人がこれらの管財業務にあたることとなる（同法78条）。また、破産管財人は裁判所の許可を得て破産会社の業務を継続することができる（同法36条）から、破産手続開始決定によりただちに特定法人の正当な利益を害するおそれがなくならないものではないものである。

ウ 本件対象文書の存否を明らかにするだけで法5条6号イの不開示情報を明らかにすることになること

また、本件対象文書については、次のとおり、存否を明らかにするだけで法5条6号イの不開示情報を明らかにすることにもなるといえる。

(ア) 存否情報の法5条6号イ該当性

特定の法人等からの確認の申請（預託法9条等）や業務についての問い合わせ、相談といった処分庁とのやりとりは、特定の法人等の経営判断に基づいて日ごろ任意に非公開で行われているものであるが、特定の法人等は、処分庁とのやり取りが公にされないという前提と信頼関係のもと、率直な相談や具体的な問い合わせをしたり、必要に応じて資料を提出したりしているものである。

存否情報①を公にすることは、非公表の特定の法人等の経営戦略や経営方針の一端を明らかにするものであり、これを競合する法人が知っておそれがあるなどの理由により、特定の法人等が相談や問い合わせをちゅうちょしたり、資料の提出を限定的にしたりするおそれがある。

そして、その結果として、特定の法人等から処分庁への事業に関する十分な情報提供や相談がなされないことによって処分庁による助言等が十分になされず、処分庁の預託法の運用に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるといえ、存否情報①は、法5条6号イの不開示情報に該当すると認められる。

また、前記のとおり、処分庁は行政処分を行った場合には当該事実を公表しているが、その前段階として調査を行っている事実や行政指導を行ったことなどは公にしていない。

存否情報②を公にすることは、事件調査の密行性を損ない、法違反の行為を行っている疑いがある特定の法人等への処分庁による調査活動の有無及び進捗状況を明らかにすることとなる（なお、一般論として破産手続中の法人であっても行政処分の対象となり得る。）。

このことにより、特定の法人等が調査活動への対策を講じる機会を与え、正確な事実の発見を困難ならしめる結果となり、又は、一般に、調査等への協力を行った者が探索されることをおそれてこれをちゅうちょする結果、情報の収集活動が妨げられるなど、処分庁の関係手続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ことから、法5条6号イの不開示情報に該当すると認められる。

(イ) 法8条該当性

前記(ア)のとおり、本件対象文書は、そ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条に基づき、本件対象文書の存否を明らかにせず不開示とすることが相当である。

(ウ) 審査請求人の主張とこれに対する反論

審査請求人は、「預託法違反行為を企図するものが消費者庁の行う調査についての対策を購ずるおそれがある」ということは理由として不適切である。預託法違反行為がいかなる基準で判断されるものかは広く消費者に知らしめるべきであり、「調査についての対策」を防止する意図であれば、確認の申請のために提出された書類に対する該当の調査に関する部分のみを非公開にすれば十分であると主張している。

この点、存否情報に法5条6号イのおそれが認められる理由は前記(ア)のとおりであり、審査請求人の主張は失当である。

5 結論

よって、原処分は適法かつ妥当であって、本件審査請求には理由がないから、前記1の理由説明の趣旨に記載のと通りの答申を求める。

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 令和5年8月17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10月2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
- ⑤ 同年3月15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る。

処分庁は、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条2号イ及び6号イに規定する不開示情報を開示することになるとして、法8条の規定に基づき、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の取消しを求めているところ、諮問庁

は、原処分は適法かつ妥当である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) 本件対象文書は、「令和3年度以降に、特定法人（本社：特定県特定市）と消費者庁の間でやり取りされた内容（問い合わせ、相談、指摘、勧告、見解の通達など）に関する文書のすべて（面談記録、メモ、電子メール等含む）」であることから、本件対象文書の存否を答えることは、令和3年度以降に、特定法人が事業を行うに際して、事業に関連し得る法を所管する消費者庁との間で、何らかの問合せ、相談等を行った事実の有無又は特定法人が消費者庁から指摘、勧告、見解の通達等を受けたという事実の有無（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) 法5条2号イ該当性について

ア 諮問庁は、本件対象文書の存否を明らかにすると、特定の法人が行おうとする事業計画の有無や進捗状況及び経営方針といった非公表の法人事業経営情報の一端が明らかになるものであり、また、特定法人が法違反の嫌疑をかけられたという認識を与え、ひいては取引先等から何らかの問題がある又はその可能性が高い法人と受け取られ、特定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旨上記第3の4(2)イ(ア)において説明する。

イ 検討

当審査会事務局職員をして特定法人の破産管財人が運営するウェブサイトを確認させたところによれば、特定法人は、破産手続開始決定を受け、現在、破産手続中であることが認められ、また、原処分時点において、当該破産管財人は、特定法人が預託法違反の指摘を受けていたことを明らかにしていることが認められる。

そうすると、特定法人が預託法違反の指摘を受けていることを自ら明らかにしていることを踏まえると、特定法人が本件対象文書の存否を秘匿すべき事情があるとは認められないから、本件対象文書の存否を明らかにしても、特定法人の権利、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認められない。

したがって、本件存否情報は、法5条2号イに該当しない。

(3) 法5条6号イ該当性について

ア 諮問庁は、本件対象文書の存否を明らかにすると、特定の法人等が調査活動への対策を講ずる機会を与え、正確な事実の発見を困難ならしめる結果となり、又は、一般に、調査等への協力を行った者が探索されることを恐れてこれをちゅうちょする結果、情報の収集活動が妨げられるなど、処分庁の関係手続の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ

がある旨上記第3の4（2）ウ（ア）において説明する。

イ 検討

本件対象文書の存否を明らかにしても、特定法人に対する具体的な調査活動の内容が明らかになるとは認められず、また、調査等への協力を行った者が探索されることを恐れて今後調査等への協力をちゅうちょする結果になるとも認められないことから、上記アの諮問庁の説明は、是認できない。

したがって、本件存否情報は、法5条6号イに該当しない。

3 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2号イ及び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、当該情報は同条2号イ及び6号イのいずれにも該当せず、本件対象文書の存否を明らかにして改めて開示決定等をすべきであることから、取り消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 本件対象文書

令和3年度以降に、特定法人（本社：特定県特定市）と消費者庁の間でやり取りされた内容（問い合わせ、相談、指摘、勧告、見解の通達など）に関する文書のすべて（面談記録、メモ、電子メール等含む）