

諮問庁：消費者庁長官

諮問日：平成29年5月1日（平成29年（行情）諮問第174号）

答申日：平成29年8月9日（平成29年度（行情）答申第183号）

事件名：機能性表示食品に係る機能性関与成分に関する検証事業報告書（平成27年度）の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「機能性表示食品に係る機能性関与成分に関する検証事業報告書（平成27年度）」（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、諮問庁がなお不開示と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、平成28年11月18日付け消食表第718号により消費者庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、全面開示を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 趣旨

開示請求した「機能性表示食品に係る機能性関与成分に関する検査事業報告書」A4版文書92頁中全部不開示頁を除いた開示頁は3枚でした。この「不開示」の理由通知内容は、法に反するだけでなく、指摘された機能性表示食品の商品名を知りたいとする消費者の知らされる権利、選択する権利など消費者の権利を侵害し、消費者庁の業務目的「消費者の権利を尊重した消費者行政の推進」にも反するものです。不開示理由は消費者の権利及び利益に反して不当と思わざるを得ず、早急な報告書の全面開示が必要と考え、以下の理由に基づき不服審査を請求します。

イ 内容

消費者庁は不開示理由を当方への「行政文書開示決定通知書」で次のように説明しています。

- ・ 公にすると、届出を行った事業者等が特定されることによって、

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。

- ・ 公にすると，機能性表示食品制度に係る業務に従事する職員が外部からの圧力や干渉等をおそれて自己の見解を忌憚なく述べることに對する萎縮効果が生じ，内部の情報交換が妨げられ，将来の行政機関の内部又は相互間における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある。
- ・ 未成熟な情報が公になれば，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。
- ・ 公にすれば機能性表示食品制度に関する行政機関の調査研究の成果を適正に広く国民に提供する目的を損ね，特定の者に不当な利益や不利益を及ぼすおそれがあり，また，外部からの圧力や干渉などにより，現在及び将来の調査研究における自由な発想，創意工夫や研究意欲が不当に妨げられ，減退するおそれがあり，消費者庁その他の関係機関の公正かつ能率的な業務の遂行を不当に阻害するおそれがある。

大きくは，①公にすることによって問題商品を届け出た製造・販売事業者などの利益を損なう，②消費者庁の職員や調査実施者が外部から圧力を受けて萎縮し，今後の消費者行政の推進に支障をきたす，③未成熟な情報で消費者が混乱する，という3点に分類できます。

しかし，この「報告書」をもとにした2016年5月に開催された第5回「機能性表示食品制度における機能性関与成分の取扱い等に関する検討会」での概要説明では，届出データの科学的根拠や，関与成分の機能性根拠などの検証ではいずれも「不備・不十分な研究論文」「エビデンス（科学的根拠）の総体評価が不十分」とされた機能性表示食品が多いと消費者庁自ら指摘したこと，買い上げ調査でも「機能性関与成分量の含有量が表示値を下回っている商品」や「過剰に含まれている商品」などが判明したこと，さらに，同一製品なのに機能性関与成分の含有量が「2パッケージ間でバラツキが大きい商品」の存在も指摘し，品質管理上の重大問題が示されたこと，などにより，機能性表示食品の中には科学的根拠が「不十分」で，関与成分量も「表示通りではない商品」が市販されていることが明らかにされました。

とはいっても，このような情報だけでは，実際に個々の機能性表示食品を購入している消費者にとっては自ら摂取している食品が指摘された問題商品に該当するのかわかりません。事後チェック，事後検証の意義への疑問がわくのも当然です。実際，商品名などを明示していない不十分な情報であるために，消費者の間で大きな混

乱を生んでいます。

したがって、消費者庁が不開示の理由とする③の未成熟な情報で消費者が混乱する、については、概要だけの情報こそ「未成熟な情報」であり、それこそが消費者の混乱を招いている根本的な要因であると認識することが必要です。その点を一切省みない不開示理由は不当な理由と考えます。

さらに、①の公にすることによって問題商品を届け出た販売事業者などの利益を損なう、また②の消費者庁の職員や調査実施者が外部からの圧力を受けて萎縮し、今後の消費者行政の推進に支障を来す、などの理由も、事業者と行政職員及び調査実施者の利益のみを重視した説明となっており、「消費者の知らされる権利」「合理的に選択する権利」など「消費者の権利」を一片も省みない不当な理由です。

このように、消費者庁の「不開示」理由は、事業者の利益と消費者の利益を調整し、結果的に事業者の利益のみならず行政職員の利益をも過剰に擁護・重視した措置として「消費者の権利の尊重」に反する不当な理由といえます。

(2) 追加の「審査請求の理由」

平成29年3月3日付け、行政文書開示決定変更通知書（以下「変更決定」という。）を受け、4月4日付けで送付いただいた「補正後追加主張」の提出要請の趣旨に基づき、3月3日付け（変更決定）の不開示理由について、次のとおり、平成28年11月18日付け行政文書開示決定通知書（原処分）に対する2月6日付け審査請求書（上記（1））に追加して主張いたします。

情報開示の対象は、市販されている機能性表示食品について消費者庁が「事後監視の一環」として作成した「検査事業報告書」です。消費者庁はその文書をもとに平成28年5月同庁の「機能性表示食品制度における機能性関与成分の取扱い等に関する検討会」の場において「届出等に関するガイドライン」に適合していない届出商品が多数あること、市販商品の分析結果で表示通りではない関与成分量の商品の存在も明らかになり、当該商品は「品質管理上の問題がある」こと、などと報告しました。

この報告内容をめぐっては、第一に、機能性表示食品を日々摂食している消費者にとって、食品の安全性・機能性の面から指摘された商品群が自ら摂食している機能性表示食品なのかどうか知る権利があること、第二に、これから摂食しようとしている消費者には、自主的に選択する権利、知らされる権利など消費者の権利に基づき、問題視された商品は何か、その情報公開を求めることは当然の要求

です。消費生活の安全・安心に直結する問題です。

この観点から、変更決定に対し、そこに記載された「不開示理由」について次のような問題があると考え、改めて審査請求を申し立てます。

変更決定に関する不開示理由では、検証報告書に記載された関与成分名や、商品名、検証結果、考察内容、問題点等を「公にすること」により、次のような「おそれ」が生じるとしています。

- ① 当該機能性表示食品を届け出た事業者の特定につながり、当該事業者による届出（機能性関与成分の分析方法）に問題点や不備があるとの印象を与える。
- ② その結果、当該事業者の信用を低下させ、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。
- ③ 消費者庁の判断基準や「届出等ガイドライン」上のどの点を中心に事後監視を行っているのか推知されることにより、事業者がそれを免れるような食品を製造販売するなど、（事業者の）違法または不当な行為を容易にし、今後の事後監視における発見が困難になるおそれがある。
- ④ 届出事業者から（検証した）当該機関に対して検証手法等に関して様々な要求や働きかけがなされることにより、当該機関の検証事業が滞るとともに、検証の中立性や公正性が不当に歪められる。
- ⑤ その結果、機能性表示食品に関する消費者庁の事後監視事務の能率的かつ公正な遂行が不当に阻害され支障を及ぼすおそれがある。

これら不開示理由は、①と②が事業者の利益のみを重視した理由、③は消費者庁の事後監視の公的目的・意義を軽視した理由、④と⑤が平成28年11月18日付け不開示理由（原処分）に記載されていた「（検証実施機関及び消費者庁が）外部からの圧力や干渉等をおそれて自己の見解を忌憚なく述べることに對する萎縮効果が生じる」という説明を焼き直しした理由、にすぎません。

また、対象報告書が「未成熟な情報だから」という11月18日付け不開示理由（原処分）の項目は省かれており、このような変更には国民の情報を保有する行政機関の誠意が感じられません。

何よりも、平成29年3月3日付け不開示理由（変更決定）は、情報を「公にすること」によって、事業者と実施機関及び消費者庁に不都合な事態が生じる「おそれがある」ことのみを重視し、「公にしないこと」による安全性・有効性及び健康面に関する消費者の不利益について一顧だにしています。

さらに、平成29年3月3日付け不開示理由（変更決定）は、平成28年11月18日付け開示決定通知書（原処分）の不開示理由に

ついて審査請求人が2月6日付けで審査請求を申し立てたことに対する変更された不開示理由として送付されたものであり、消費者庁は2度にわたり、不開示理由を提示したことになります。しかし、前者と後者の不開示理由には大きな違いが見られ、なぜ不開示理由が変更されたのか、その理由はなく、この点も誠意ある対応とは思えません。最初の決定と2度目の決定には、4カ月近く（3カ月と2週間）の空白があり、情報開示請求者の利益を損なう遅れた行政対応であり、迅速な情報開示検討が実施されたとは到底思えないものです。

消費者の権利尊重を重視した情報開示を求めるとともに、適正な制度の運用と迅速な対応を希望します。

(3) 意見書1

ア 審査請求の理由

消費者庁は、機能性表示食品について「事後監視の一環」として、「機能性表示食品に係る機能性関与成分に関する検証事業報告書」（平成27年度）A4版文書92頁を作成しました。そして、消費者庁はその報告書をもとに平成28年5月同庁の「機能性表示食品制度における機能性関与成分の取扱い等に関する検討会」の場において、「届出等に関するガイドライン」に適合していない届出商品が多数あること、市販商品の分析結果で表示通りではない関与成分量の商品の存在などが明らかになり、当該商品は「品質管理上の問題がある」こと、などを報告しました。

消費者庁が行った買上調査で「機能性関与成分量の含有量が表示値を下回っている商品」や「過剰に含まれている商品」などが判明したこと、さらに、同一製品なのに機能性関与成分の含有量が「2パッケージ間でバラツキが大きい商品」の存在も指摘し、品質管理上の重大問題が示されたこと、などにより、機能性表示食品の中には科学的根拠が「不十分」で、関与分量も「表示通りではない商品」が市販されていることも明らかにされました。

この報告内容をめぐっては、第一に、機能性表示食品を日々摂食している消費者にとって、食品の安全性・機能性の面から指摘された商品群が自ら摂食している機能性表示食品なのかどうか知る権利があること、第二に、これから摂食しようとしている消費者には、自主的に選択する権利、知らされる権利など消費者の権利に基づき、問題視された商品は何か、その情報公開を求めることは当然の要求です。消費生活の安全・安心に直結する問題です。

この報告書の不開示は、指摘された機能性表示食品の商品名を知りたいとする消費者の知らされる権利、選択する権利など消費者の

権利を侵害し、消費者庁の業務目的「消費者の権利を尊重した消費者行政の推進」にも反するものです。

消費者庁が示した不開示理由は、消費者の権利及び利益に反して不当と思わざるを得ず、早急な報告書の全面開示が必要と考え、審査請求を申し立てます。

イ 処分庁（消費者庁）の「理由説明書」についての意見

平成29年5月1日付け消費者庁の「理由説明書」（下記第3の1。以下同じ。）は、その内容において、当方審査請求人の情報公開請求の趣旨を正しく受け止めていない点が見られ、針小棒大に論理展開されている点多々あり、情報公開制度の実効性ある運用を阻害することにつながりかねず、到底納得できるものではありません。ここに意見を述べるとともに、その意見の背景にある資料3点（略）を提出します。

（ア）なぜ、4カ月の空白が生まれたのか

消費者庁の「理由説明書」（2）（ア、イ及びウ）には、平成28年11月18日付け消費者庁の開示決定（原処分）、（平成29年）2月6日付け当方の審査請求（上記（1））、3月3日付け消費者庁の原処分の変更決定、4月15日付け当方の追加の「審査請求の理由」（上記（2））提出の経緯が述べられていますが、平成28年11月の原処分から平成29年3月の変更決定に至る約4カ月間の経緯が不明です。

原処分の際の不開示部分と同一の部分と推測される変更決定後の不開示部分を資料1（略）として提出します。資料1のAの部分がBとして開示変更された理由を当方は追加主張で尋ねたのですが、消費者庁の「理由説明書」には最初の全面黒塗りが接続語のみの一部開示されたものへと変更された理由が記載されていません。しかも依然として原処分を正当化しており、これでは変更決定の意味が不明です。ほんの少しの言葉を、それだけでは意味の通じない日本語を公開するためだけの変更決定に、なぜ約4カ月間も要したのか。当方ではこれを4カ月間の空白と考えざるを得ず、これは消費者及び審査請求人の利益を損なうものであり、この点への疑問はぬぐえません。消費者庁の「理由説明書」には「法の判断枠組みの中で、決定される」（「理由説明書」（3）イ）と不開示の理由を述べていますが、「法の判断」以前に、制度運用にあたってなすべきことへの真摯さが感じられません。

（イ）問題ある商品名・事業者名を公開すべきである

a 消費者庁の「理由説明書」には、当方が公開請求の対象としている報告書について「報告書作成者の氏名、役職、及び印

影」を消費者庁が不開示にしたことは正当であるとして、その理由を述べています。しかも、当方が「報告書作成者の氏名、役職及び印影」について公開するよう求めているかのように勝手に判断し、その公開請求理由を当方が挙げていないと記載しつつ、開示変更決定前の当方の2月6日付け「審査請求書」（上記（1））から勝手に当方の公開理由を推測・引用し、それを俎上にあげて反論を繰り広げるとい主張を展開されています。消費者庁からは変更決定後の不開示部分についての主張を申し渡されましたので、「追加の審査請求の理由」（上記（2））として4月15日付けで提出しました。その中で当方は次のように記載しています。

「情報開示の対象は、市販されている機能性表示食品について消費者庁が「事後監視の一環」として作成した「検証事業報告書」です。消費者庁はその文書をもとに平成28年5月、同庁の「機能性表示食品制度における機能性関与成分の取扱い等に関する検討会」の場において「届出等に関するガイドライン」に適合していない届出商品が多数あること、市販商品の分析結果で表示通りではない関与分量の商品の存在も明らかになり、当該商品は「品質管理上の問題がある」こと、などと報告しました。

この報告内容をめぐっては、自主的に選択する権利、知らされる権利など消費者の権利に基づき、問題視された商品は何か、その情報公開を求めることは当然の要求です。消費生活の安全・安心に直結する問題です」（4月15日付け追加の審査請求の理由）

b 消費者庁が「理由説明書」の論拠とした2月6日付け「審査請求書」でも当方は次のように主張しています。

- ・ 「指摘された機能性表示食品の商品名を知りたいとする消費者の知らされる権利、選択する権利など消費者の権利」（2月6日付け審査請求書）
- ・ 「この「報告書」をもとにした2016年5月に開催された第5回「機能性表示食品制度における機能性関与成分の取扱い等に関する検討会」での概要説明では、届出データの科学的根拠や、関与成分の機能性根拠などの検証ではいずれも「不備・不十分な研究論文」「エビデンス（科学的根拠）の総体評価が不十分」とされた機能性表示食品が多いと消費者庁自ら指摘したこと、買い上げ調査でも「機能性関与成分量の含有量が表示値を下回っている商品」や「過剰に含まれて

いる商品」などが判明したこと、さらに、同一製品なのに機能性関与成分の含有量が「2パッケージ間でバラツキが大きい商品」の存在も指摘し、品質管理上の重大問題が示されたこと、などにより、機能性表示食品の中には科学的根拠が「不十分」で、関与分量も「表示通りではない商品」が市販されていることが明らかにされました。

とはいっても、このような情報だけでは、実際に個々の機能性表示食品を購入している消費者にとっては自ら摂取している食品が指摘された問題商品に該当するのかわかりません。事後チェック、事後検証の意義への疑問がわくのも当然です。実際、商品名などを明示していない不十分な情報であるために、消費者の間で大きな混乱を生んでいます」（2月6日付け審査請求書）

- c このように、当方の主張は、公開すべき項目を事後検証によって消費者庁自ら問題とした商品名と事業者名を中心にして、中身にどのような情報が盛り込まれているのか請求者にはわかりません。請求窓口の説明に基づき、請求資料名を指定することしか当方にはできませんでした。しかし、問題ある商品が市販されていることだけは公表されていました。その関連資料を資料Ⅱ（略）及び資料Ⅲ（略）として提出します。

資料Ⅱ及びⅢによって当方は、消費者庁が2016年5月26日に「機能性表示食品制度における機能性関与成分の取扱い等に関する検討会」で報告した検証事業結果が問題ある商品や事業者の存在を指摘しているにもかかわらず、それら名称を公表していないこと、このことは、実際にそれら商品を摂取している消費者及び摂取を予定する消費者の不利益となるだけでなく、思わぬ健康被害にもつながる可能性があることを問題認識として持ちました。

この点について消費者庁には「知らされる権利」や「選ぶ権利」など「消費者の権利」を尊重することが「消費者庁及び消費者委員会設置法」で記載されており、当方はその行使を前提に主張したものです。ところが、消費者庁の「理由説明書」では、当方が公開項目としては直接あげていない、したがって公開理由も記載していない「報告書作成者の氏名、役職及び印影」について、かってに当方の開示理由を推測し、それを俎上にあげて全体に反論するという手法をとっています。これは論理のすり替えに他なりかねません。

(ウ) 「消費者の権利」は「理念的・宣言的である」とする一般論は不適當

消費者庁の「理由説明書」には当方が主張した「消費者の権利」の行使と実現について、消費者基本法で定められている「消費者の権利」は「尊重されるべきものである」としつつも、これら同法での規定は「消費者として確保されるべき基本的な事項を理念的・宣言的に示したものであり、・・・同法を根拠として消費者に対して具体的な権利義務を生じさせるものではない」と記載しています（「理由説明書」（3）イ（ア）a）。

この消費者庁の主張は、一般論に基づく主張であるだけに、このことを何百万回語っても事態の前進にはまったく役立ちません。当方は、一般論の個別案件への適用について要求しているのであり、消費者の権利の尊重をもとに消費者行政の展開を責務とする消費者庁の説明としては、足踏み状態の姿勢が垣間見えて、がっかりします。

また、消費者庁はそれに続けて、「本件のような法に基づく情報公開請求に対する不開示情報の可否については、あくまでも法の判断枠組みの中で決定されるべきである。なお、かかる結論は、本書面で主張する不開示理由全体の解釈において妥当する」

（同）と記載しています。これら主張は「報告書作成者、職員、氏名、印影」を不開示にした理由と、「商品名、事業者名」を消費者の権利の尊重という観点から公開請求した当方に対する不開示理由とを混同したものと考えざるを得ません。

(エ) 商品名・事業者名を不開示にする理由が明確でない

消費者庁の「理由説明書」には、まさに当方が開示を求めていた「機能性関与成分の名称」「機能性表示食品の名称」「検証手法、基準」「検証に用いる薬品、器具等」「検証結果（データ）、考察内容、問題点」の各箇所を不開示にした理由として、「法5条2号イ」を挙げています。そして不開示決定に際しては、「当該事業者の権利利益の内容、性質等に応じ、その権利利益保護の必要性等を十分考慮した上で、法に基づく情報公開に係る利益との検討を行った結果である」としています（「理由説明書」（3）イ（ウ））。

しかし、不開示の根拠とされた法「5条2号イ」には、「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は除く」とただし書で記載されており、当方は、まさに商品名・事業者名などの開示要求項目がこの規定に該当する情報であると考えます。

消費者庁がなぜ、商品名や事業者名の情報開示が、消費者の生命・健康・生活・財産等の保護に必要であると認めなかったのか、その理由が「理由説明書」では不明です。「十分考慮した」「検討を行った」「該当性の検討を改めて検討した」という説明では納得できるものではありません。

オ 不開示決定の再考を求めます

その他、「理由説明書」には、当方が開示理由を記載していない点についても、推測した反論が展開されています。「開示しないことに合理的な理由がある不開示情報」の中に、なぜ、消費者庁自ら問題商品と報告した機能性表示食品名や事業者名を含めるのか、なぜ不開示情報に該当するのか、その点への説明は不十分であり、商品名・事業者名を不開示にした消費者庁の判断は、生命・健康・生活・財産を保護する情報公開制度の適正な運用趣旨に反した措置と考えます。よって、公開を求めます。

(4) 意見書 2

諮問庁は「補充理由説明書」（下記第3の2）の中で、本件開示要求項目について、当方が求めていた「機能性関与成分の名称」「機能性表示食品の名称」「検証結果、考察内容、問題点」等の各箇所（以下、併せて「本件開示要求項目」という。）を不開示にした理由として、これら情報は、法5条2号ただし書に該当しない旨、主張され、当方の「該当するとの主張」は認められるものではないとし、再再度、不開示理由は正当であり、「妥当であるとの答申を求める」と要求されています。

しかし、それを根拠付ける諮問庁の主張には機能性表示食品制度導入時の健康被害情報の収集のあり方を規定した「機能性表示食品の届出等に関するガイドライン」（以下、本項において「ガイドライン」という。）の内容について、認識への適正性について問題があり、また、導入後に消費者庁が実施する「事後検証」について一般消費者との認識の違いがあり、とうてい看過できない主張となっています。

諮問庁の「補充理由説明書」は、本件開示要求項目の開示が、関係事業者の利益を損なうこととなり、その事業者の守るべき利益は当方が主張する当方及び消費者の利益を上回るものであり、事業者に「不利益を強いることもやむを得ないと評価するに足る事情が存するとまではいえない」という主張となっています。

この点につき、以下、意見をまとめます。

ア 機能性表示食品制度の特殊性に重視を

諮問庁の「補充理由説明書」は機能性表示食品制度について、「そもそも機能性表示食品制度とは、事業者の責任において科学的根拠に基づき食品の機能性を表示できるものであり、商品の販売後に監

視を徹底することで適切な運用を図るというものである」と説明されています。この適正化を図るために、「事業者から届けられた情報が正しいものかどうか、事後的に確認する必要がある」とし、本件検証事業は「適切な事後監視を行うための基礎資料を得ることを目的とするものである」としています。

その上で、当方が開示請求している開示要求項目を盛り込んだ本件検証事業報告書は「事後監視を行うための基礎資料」「事故監視の際の基礎資料の一つ」と位置づけ、あたかも、事後検証の結果としての報告書ではなく、今後の事後検証を実施するため、それを準備するための基礎資料に過ぎないとのニュアンスを与える説明となっています。

当方は、当該事後検証事業は、機能性表示食品制度が導入されて以降、一定の期間を区切った最初の事後検証事業と捉えており、その結果をまとめた報告書は今後のための基礎的資料の一つと位置付けるのではなく、当方が求める開示要求項目の公開を対象としたれっきとした報告書として位置付けるべきと考えています。それは機能性表示食品制度が、他の保健機能食品とは異なり、「事業者の責任」で表示が実施されるものであり、その監視機能が十分発揮され、その結果が公開されないならば、消費者の健康被害と契約被害を招く可能性を秘めている制度であるという特殊性があるためです。

届出件数がすでに1000件を超える中で、事後検証事業を迅速に、スムーズに実施し、その結果を順次公開することこそ、消費者の利益を守る消費者庁の責務であると考えます。

イ 消費者には自らの利益を守る術が限られています。事業者の利益より消費者の利益を

機能性表示食品の事後監視の徹底は、消費者の利益を守る最善の策です。それは制度導入直後から指摘されてきました。

機能性表示食品制度は、販売60日前までに事業者がガイドラインに基づき消費者庁長官に届け出る「届出制度」となっています。提出された資料は同庁サイトで公開されます。この「事前届出」と「資料公開」の目的について、ガイドラインでは、「販売前から情報を開示することによって、科学的根拠が不十分な製品の流通防止を図るとともに、誰もが製品の安全性及び機能性に関する科学的根拠情報を得られるようにする」と説明しています。

しかし、公開データを消費者が評価するのは現実的ではなく、安全性・機能性を示す論文が提出資料に添付されていない例もあります。その場合は事業者に請求する必要がありますが、そもそも科学的論文を一報ずつ評価するのは一般消費者には難しいのが実態です。仮

にデータに疑義が生じて、その点を事業者にお問い合わせしても、事業者が適正に回答する制度的保証はまったくありません。

そのため、機能性表示食品では、科学的根拠として提出されたデータの信頼性、及び、実際に販売される際の表示と製品実態の整合性が常に問題となります。この点について、消費者庁は、「事後検証事業を推進し、制度の適正化を図る」と説明してきました。

その第1回目の事後検証事業が、報告書としてまとめられた、というのが当方の認識です。事後検証事業の結果としての報告書に関する開示請求は、消費者の利益を守るだけでなく、制度の信頼性を確保する上でも必須のことであり、その開示は法5条2号ただし書に該当するものと考えます。

ウ 機能性表示食品制度には健康被害情報の届出義務はありません

諮問庁の「補充理由説明書」では、機能性表示食品による健康被害等が生じた場合として、「当該機能性表示食品を取り扱う事業者は、消費者庁所定の届出等に関するガイドラインに基づき消費者庁に届出することが求められるところ、本件開示請求がなされた時点においても、機能性表示食品によって生じたと認められる健康被害等の届出の事実はない」とし、制度が有効的に機能していることを示唆しています。

しかし、機能性表示食品制度では、健康被害情報の届出は、事業者の判断で実施するもので、当該食品を取り扱う事業者には健康被害の届出について法的義務は課せられていません。ガイドラインでは事業者が因果関係の評価を求めています。そもそも、食品と健康被害との因果関係はそれを証明するには長期間を要します。

本件事後検証は、市販後調査結果として、関与成分が表示通りでなかった「品質管理に問題がある食品」の存在が、2016年5月に開催された消費者庁「機能性表示食品制度における機能性関与成分の取扱い等に関する検討会」で報告されており、そのような食品による過剰摂取による健康被害の潜在化が心配されます。

当方の開示要求項目の中には、これらの商品に関する情報も含まれています。重大事故が発生していなくても、継続的に食する機能性表示食品だけに、その商品名を知ることは消費者の健康被害防止には必要不可欠です。この点からも、当方開示要求項目は、法5条2号ただし書に該当すると考えます。

これら観点から、開示請求は妥当なものであるとの答申を求めます。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書

(1) 理由の説明の趣旨

処分庁が平成28年11月18日付け消食表第718号で行った開示決定（ただし、平成29年3月3日付け消食表第121号により変更された後のもの）は妥当であるとの答申を求める。

(2) 審査請求に至る経緯等

ア 本件開示請求及び原処分について

(ア) 審査請求人は、平成28年10月19日付けで、法4条1項に基づき、処分庁に対し、行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、処分庁は同月21日付けで、これを次のとおり受け付けた。

a 受付番号 情第19号

b 対象文書 機能性表示食品に係る機能性関与成分に関する検証事業報告書（平成27年度）（本件対象文書）

(イ) 処分庁は、本件開示請求に対し、本件対象文書を特定し、平成28年11月18日付けで、法9条1項の規定に基づき、法5条各号の規定に該当する不開示情報に該当する部分を除いて開示する決定を行った（消食表第718号（原処分））。

(ウ) 審査請求人は、原処分を受け、平成28年11月23日付けで、法14条2項の規定に基づき、処分庁に対し、行政文書の開示の実施方法等の申出を行い、処分庁は同月25日付けでこれを受け付けた。

(エ) 処分庁は、上記(ウ)の行政文書の開示の実施方法等申出書を受け付け、審査請求人に対し、本件対象文書の開示を実施した。

イ 本件審査請求について

審査請求人は、原処分に対し、平成29年2月6日付けで、行政不服審査法（以下「行審法」という。）18条1項本文の規定に基づき、全面開示を求めて審査請求した（以下「本件審査請求」という。）。本件審査請求は、同月7日に処分庁に到達した。

また、下記ウ(ア)のとおり、処分庁が原処分において不開示とした部分の一部を開示することとしたため、審査請求人は、平成29年4月15日付けで、「審査請求に係る処分の内容」（行審法19条2項2号）を補正した。

ウ 原処分後の変更決定について

(ア) 処分庁は、本件審査請求後、原処分について、法5条各号の該当性の検討を改めて行った結果、原処分において不開示とした部分の一部を開示するものとし、平成29年3月3日付けで、原処分の変更決定を行った（消食表第121号（変更決定））。

(イ) 審査請求人は、変更決定を受け、平成29年3月6日付けで、法14条2項の規定に基づき、処分庁に対し、行政文書の開示の実施

方法等の申出を行い、処分庁は同月7日付けでこれを受け付けた。

(ウ) 処分庁は、上記(イ)の行政文書の開示の実施方法等申出書を受け、審査請求人に対し、開示文書の開示を実施した。

(エ) また、処分庁は、変更決定の不開示部分に係る不開示理由の一部が当初の不開示理由から変更されたことから、平成29年4月4日付け連絡書面により、同不開示理由の変更箇所について、審査請求人に新たな追加主張の有無を確認した。これを受け、審査請求人は、変更決定に係る不開示理由について、同月15日付けで、同年2月6日付け審査請求書における追加主張(追加の「審査請求の理由」書面(上記第2の2(2)。以下「追加主張書面」という。))により審査請求の理由を追加し、処分庁は同年4月17日付けで同書面を受け付けた。

エ 情報公開・個人情報保護審査会への諮問について

本件審査請求を受け、処分庁において原処分(ただし、変更決定により変更された後のもの。以下同じ。)の適法性及び妥当性につき改めて慎重に検討した結果、下記(3)(審査請求人の主張に対する検討等)のとおり、処分庁は原処分を適法かつ妥当なものと認めた。したがって、行審法45条2項の規定に基づき、本件審査請求を棄却するに当たり、貴審査会に諮問するものである。

(3) 審査請求人の主張に対する検討等

ア 審査請求の趣旨及び理由

審査請求の趣旨及び理由は、審査請求書(上記第2の2(1)。以下同じ。)及び追加主張書面(同(2)。以下同じ。)に記載のとおりである。なお、上記(2)ウ(ア)のとおり、処分庁は、原処分後に変更決定を行ったことから、本件審査請求の対象は、原処分のうち変更決定による変更がなされた後の部分となる。

イ 審査請求人の主張に対する検討

(ア) 「報告書作成者の氏名、役職及び印影」を不開示としたことは正当であること

- a 処分庁は、変更決定において、標記不開示部分につき、法5条1号本文(同号ただし書イないしハのいずれにも該当しないこと)に基づき不開示としたところ、審査請求人は、同号該当性に関する具体的理由を挙げてはいないものの、「消費者庁の職員や調査実施者が外部からの圧力を受けて萎縮し、今後の消費者行政の推進に支障を来す、などの理由も、事業者と行政職員及び調査実施者の利益のみを重視した説明となっており、「消費者の知らされる権利」「合理的に選択する権利」など「消費者の権利」を一片も省みない不当な理由です。」と主張している(審査請求

書)。

確かに、審査請求人の主張する「消費者の権利」は、消費者基本法1条(目的)において規定され、同条を受けて「商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され」ること、及び「消費者に対し必要な情報・・・が提供され」ることも定められており(同法2条1項)、かかる「消費者の権利」は尊重されるべきものである。

しかしながら、上記各規定は消費者として確保されるべき基本的な事項を理念的、宣言的に示したものであり、同法の趣旨を踏まえて個別法令の整備や施策の充実が促進されることになるものの、同法を根拠として消費者に対して具体的な権利義務を生じさせるものとはいえない。

したがって、本件のような法に基づく情報公開請求に対する不開示情報の可否については、あくまで法の判断枠組みの中で決定されるべきである。なお、かかる結論は、本書面で主張する不開示理由全体の解釈において妥当する。

- b 以上を踏まえ、標記不開示部分の判断の適否を検討すると、本件対象文書を作成したものの氏名、役職又は肩書及び印影であり、これらは個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであり、法5条1号に該当することは明らかである。

また、行政機関に所属する職員(補助的業務に従事する非常勤職員を除く。)の職務遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名については、法5条1号ただし書イに基づき、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、公にするものとされる(「各行政機関における公務員の氏名の取扱いについて」情報公開に関する連絡会議申合せ(平成17年8月3日)(以下「連絡会議申合せ」という。)参照)。しかしながら、本件については、同不開示部分を公にすることで施設等機関が推知され、当該施設等機関が外部の圧力や干渉を受けて不当に業務が阻害されるおそれがあり、その結果として将来の消費者庁における機能性表示食品の機能性関与成分の検証・調査研究に関する事務の公正かつ能率的な遂行を不当に害するおそれがあることから、特段の支障の生ずるおそれがある場合(同条6号ハの定める不開示情報を公にすることとなるような場合)に該当するため、同条1号ただし書イに基づき開示することはできない。

さらに、本件では法5条1号ただし書ロ及びハのいずれにも該当しない。

- c したがって、標記不開示部分について、法5条1号本文に基づ

き不開示とした処分庁の判断に誤りはない。

(イ) 「報告書作成者の印影」を不開示としたことは正当であること

処分庁は、変更決定において、標記不開示部分について、法5条4号に基づき不開示としたところ、審査請求人は、同号該当性に関する具体的理由を挙げてはいないものの、「消費者庁の「不開示」理由は、事業者の利益と消費者の利益を調整し、結果的に事業者の利益のみならず行政職員の利益をも過剰に擁護・重視した措置として「消費者の権利の尊重」に反する不当な理由といえます。」と主張している。

しかしながら、法5条4号の該当性判断については、犯罪の予防等の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるか否かという観点から検討されるべきである。

本件についてみると、標記不開示部分は、報告書作成名義人の印影であり、同印影は当該報告書の記載事項の内容及び成立の真正を認証する性質を有するところ、このような印影が公になった場合、同印影が偽造等に悪用されるおそれがあることから、犯罪の予防等の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、標記不開示部分について、法5条4号に基づき不開示としたとした処分庁の判断に誤りはなく、また、同該当性の判断について、「事業者の利益と消費者の利益を調整し、結果的に事業者の利益のみならず行政職員の利益をも過剰に擁護・重視した措置」を講じたものではないことから、審査請求人の主張にある不当な理由はない。

(ウ) 報告書において問題点を指摘された機能性関与成分（機能性表示食品）の名称を推知させ、これを届け出た事業者の特定につながる事項として「機能性関与成分の名称」、「機能性表示食品の名称」、「検証手法、基準」、「検証に用いる薬品、器具等」、「検証結果（データ）、考察内容、問題点」の各箇所を不開示としたことは正当であること

処分庁は、変更決定において、標記不開示部分について、法5条2号イに基づき不開示としたところ、審査請求人は、同号イの該当性について、「事業者と行政職員及び調査実施者の利益のみを重視した説明となっており、「消費者の知らされる権利」「合理的に選択する権利」など「消費者の権利」を一片も省みない不当な理由です。」（審査請求書）及び「事業者の利益のみを重視した理由」にすぎない旨主張している（追加主張書面）。

しかしながら、標記不開示部分は、報告書において問題点を指摘された機能性関与成分及び機能性表示食品の名称を推知させる情報

並びに具体的な検証方法及び検証内容等であり、これらの情報が公にされた場合、当該機能性表示食品の届出事業者が特定され、当該届出事業者の機能性関与成分の分析方法に不備等の問題があるとの印象を与えかねない結果となり、その結果、当該届出事業者の信用を低下させ、その権利及び競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに該当する。

また、上記判断は、届出事業者の利益のみを重視したものではなく、当該事業者の権利利益の内容、性質等に応じ、その権利利益保護の必要性等を十分考慮した上で、法に基づく情報公開に係る利益との検討を行った結果である。

したがって、標記不開示部分について、法5条2号イに基づき不開示とした処分庁の判断に誤りはない。

(エ) 「報告書を作成した機関の名称」、「検証の手法、基準、検証に用いる薬品、器具等、検証結果（データ）、考察内容、問題点」の各箇所を不開示としたことは正当であること

処分庁は、変更決定において、標記不開示部分について、法5条6号柱書き及びイに基づき不開示としたところ、審査請求人は、同不開示部分について、個別具体的な主張を行っているものではないが、「消費者庁の「不開示」理由は、事業者の利益と消費者の利益を調整し、結果的に事業者の利益のみならず行政職員の利益をも過剰に擁護・重視した措置として「消費者の権利の尊重」に反する不当な理由といえます。」（審査請求書）、「消費者庁の事後監視の公的目的・意義を軽視した理由」及び「平成28年11月18日付け不開示理由に記載されていた「（検証実施機関及び消費者庁が）外部からの圧力や干渉等をおそれて自己の見解を忌憚なく述べることに對する萎縮効果が生じる」という説明を焼き直した理由」にすぎない旨主張している（追加主張書面）。

しかしながら、以下のとおり、審査請求人の上記主張には理由がなく、標記不開示部分は、法5条6号柱書き及びイに該当する。

まず、標記不開示部分は、届出されている機能性表示食品の内容に関する品質の向上を目的とする消費者庁の事後監視の一つとして特定の検証機関に依頼した検証結果が記載された報告書に記載されたものであり、当該事後監視行為は、「国の機関・・・が行う事務又は事業に関する情報であって」、「監査、検査、取締り・・・に係る事務に関」するものといえる。

次に、標記不開示部分には上記事後監視としての検証に係る具体的な検証方法及び検証結果並びに消費者庁における判断基準が記載されているところ、これらが公にされた場合、消費者庁において機

能性表示食品の届出等に関するガイドライン上のどの点を中心として事後監視を行っているかが推知され、関係事業者において同事後監視を免れるような食品を製造販売するといった違法又は不当な行為を容易にする結果となり、消費者庁の今後の事後監視における問題点等の発覚が困難となるおそれがある。

また、検証機関の名称及び具体的な検証方法等が公にされた場合、届出事業者から当該検証機関に対し、検証方法等に関する種々の要求及び働きかけがなされることにより、当該検証機関の検証事務が滞るとともに検証の中立性や公平性が不当に歪められることになり、機能性表示食品制度に関する消費者庁の事後監視事務の能率的かつ適正な遂行が不当に阻害される等、その事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、標記不開示部分について、法5条6号柱書き及びイに基づき不開示としたとした処分庁の判断に誤りはない。また、当該判断に至る経緯において、処分庁がその事後監視の公的目的・意義を軽視した事情も存在しない。

(オ) その他審査請求人の主張は認められないこと

a 不開示理由の変更経緯について

審査請求人は、処分庁に対し、変更決定について、原処分において記載された不開示理由のうち法5条5号の根拠が省かれたことから「このような変更には国民の情報を保有する行政機関の誠意が感じられません。」(追加主張書面)及び「なぜ不開示理由が変更されたのか、その理由はなく、この点も誠意ある対応とは思えません。」等と主張している(同書面)。

しかしながら、法に基づく開示請求に対する一部開示決定により、同一部開示決定の不開示部分について、行政手続法8条1項本文の規定に基づく理由提示の義務が生じる根拠は、一般に不開示理由の有無について行政庁の判断の慎重と公正妥当とを担保してその恣意を抑制するとともに、同不開示理由を法に基づく開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与えることを目的としていると解されるところ、当該目的は不開示理由を具体的に記載して通知させること自体をもってひとまず実現されるというべきであることから、行政庁が当該理由以外の理由を根拠として不開示部分を維持することも認められるといえる(最高裁昭和56年7月14日第三小法廷判決・民集35巻5号901頁参照)。

また、処分庁は、当初の不開示部分について、本件開示請求に対する開示不開示の判断及び不開示理由について、法5条各号

の該当性の検討を改めて検討した結果、変更決定をしたものであって、当該不開示理由の変更には理由がある。

したがって、上記審査請求人の主張には理由がなく、処分庁の原処分が適法かつ妥当であるとの結論に影響しない。

b 「公にしないこと」による消費者の不利益の考慮について

審査請求人は、処分庁に対し、「情報を「公にすること」によって、事業者と実施機関及び消費者庁に不都合な事態が生じる「おそれがある」ことのみを重視し、「公にしないこと」による安全性・有効性および健康面に関する消費者の不利益について一顧だにしていません。」と主張している（追加主張書面）。

しかしながら、法は「国民主権の理念にのっとり、政府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ことを目的とするものであることから、行政情報は原則開示との考え方」に立ちつつも、「しかしながら、一方で、個人、法人等の権利利益や、国の安全、公共の利益等も適切に保護すべき必要があり、開示することの利益と開示しないことの利益とを適切に比較衡量する必要がある。」として、開示しないことに合理的な理由がある不開示情報を定めているところ（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」38頁参照）、原処分においても、前述のとおり、各行政文書の不開示理由の有無を慎重に検討した結果、開示決定等の判断を行っている。

したがって、上記審査請求人の主張には理由がなく、処分庁の原処分が適法かつ妥当であるとの結論に影響しない。

(4) 結語

以上のとおり、処分庁の原処分は適法かつ妥当なものであり、本件審査請求には理由がなく、原処分の正当性を覆すものではない。

よって、処分庁は、原処分は妥当であるとの答申を求める。

2 補充理由説明書

(1) 本補充理由説明書の趣旨

諮問庁は、理由説明書（上記1）に加えて、改めて、本書面により、下記（2）のとおり理由説明の補充を行い、処分庁が行った平成28年11月18日付け原処分（ただし、平成29年3月3日付け変更決定により変更された後のもの。）は妥当であるとの答申を求める。

(2) 補充理由の内容

ア 本件に係る検証事業の性格及び目的並びに事後監視との関係

(ア) 食品表示基準に基づく機能性表示食品制度は、事業者の責任において科学的根拠に基づき食品の機能性を表示できるものであり、商品の販売後に監視を徹底することで、適切な運用を図ることになっ

ている。

上記表示の適正化を図るためには、表示の信頼性を確保することが必要であるため、食品表示基準等に基づき事業者から届け出られた情報が正しいものかどうか、事後的に確認する必要がある。

本件検証事業は、その実施要領において、機能性表示食品全体としての分析方法の届出資料の質の向上及び適切な事後監視を行うための基礎資料を得ることを目的とするものである。

- (イ) また、分析方法の届出資料の質の向上のため、不備が見られる届出については事後監視の一環として、適切な分析方法に修正し、提出するよう促すとともに、買上調査において機能性関与成分が表示されている値よりも低い結果が出たものについては、当該結果は事後監視の際の基礎資料の一つとなる。

イ 報告書作成者の役職に関する不開示理由について

- (ア) 本件対象文書は、本件検証事業に係る報告書であり、その中には本件検証事業の実施に関わった者の役職（以下「本件役職名」という。）が記載されている。

処分庁は、本件役職名について、原処分時の不開示理由の該当条文として、法5条1号（同号ただし書イからハのいずれにも該当しない）並びに同条6号ハを記載し、また、変更決定時の不開示理由の該当条文として、同条1号（同号ただし書イからハのいずれにも該当しない）と主張しているところ、当該両理由の関係が必ずしも明らかではないことから、改めて、本書面をもって本件役職名の不開示理由について説明する。

- (イ) 本件検証事業は、機能性表示食品に係る機能性関与成分についての検証を行うものであり、上記（1）のとおり、機能性表示食品全体としての分析方法の届出資料の質の向上及び適切な事後監視を行うための基礎資料を得ることを目的とするものである。

上記本件検証事業の目的に照らすと、本件役職名を公にすることにより、本件行政文書の作成者ないしは所属する施設等機関が推知される結果、当該機関が機能性表示食品を取り扱う事業者等の外部からの圧力や干渉などによって業務が不当に阻害される蓋然性が高く、その結果、当該機関に検証業務を委託した消費者庁において、当該機関が将来における消費者庁からの業務受託を差し控えるなど、機能性表示食品の関与成分の検証・調査研究に係る事務の公正かつ能率的ないしは適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、本件役職名は、法5条6号柱書き及びハに当たり、公にすることができない。

(ウ) また、本件役職名は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであり、法5条1号に該当することは明らかである。

さらに、同号ただし書ハは、同号柱書きの情報について、「当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」の開示を規定しているが、法は同開示に係る部分について、その開示により法の定める他の不開示理由に当たる場合に不開示とする余地を否定していないと解される（特定書籍参照）。

したがって、上記（イ）のとおり、本件役職名は、法5条6号柱書き及びハに当たることから、公にすることはできない。

ウ 審査請求人の法5条2号ただし書の主張について

(ア) 審査請求人は、「当方が開示を求めていた「機能性関与成分の名称」「機能性表示食品の名称」「検証手法、基準」「検証に用いる薬品、器具等」「検証結果（データ）、考察内容、問題点」の各箇所（本件開示要求項目）を不開示にした理由として、「法5条2号イ」を挙げています。（略）しかし、不開示の根拠とされた情報公開法「5条2号イ」には「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は除く」とただし書きで記載されており、当方は、まさに商品名・事業者名などの開示要求項目がこの規定に該当する情報であると考えます。」と主張している（平成29年6月4日付け意見書（上記第2の2（3）イ（エ）））。

(イ) しかしながら、以下のとおり、本件開示要求項目は、法5条2号ただし書に該当しないため、審査請求人の主張は認められない。

a 同ただし書は、「第一号ロと同様に、当該情報を公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益と、これを公にしないことにより保護される法人等又は事業を営む個人の権利利益とを比較衡量し、前者の利益を保護することの必要性が上回る場合には、当該情報を開示しなければならないとするものである。現実に人の生命、健康等に被害が発生している場合に限らず、将来これらが侵害される蓋然性が高い場合も含まれる。」とされる（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」（56ページ））。

また、特定省庁により承認された輸入販売により、後に間質性肺炎の副作用が報告されたことから、特定省庁が販売元である製薬業者に医療関係者に対する使用上の注意喚起を行うよう

指示するなどした抗癌剤「イレッサ錠二五〇」につき、動物実験及び臨床実験等に関する行政文書の開示を求めたが一部不開示処分をしたことからその取消しを求めた事案において、公益上の義務的開示を否定した裁判例は、「そもそも情報公開法5条2号ただし書に規定する情報は、それを開示することにより、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と認められるものであっても、それに優越する法益を保護する上で必要と認められる場合に限り、開示に伴う不利益を当該法人等に甘受させた上で、例外的にその開示を認めようとするものである。したがって、例外的な開示が認められるためには、その開示により人の生命、健康等の保護に資することが相当程度具体的に見込まれる場合であって、法人等に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が存することを要すると解するべきである。」としている（東京地判平成19年1月26日訴月55巻11号3235頁）。

- b これを本件について検討すると、上記ア（ア）のとおり、そもそも機能性表示食品とは、事業者の責任において科学的根拠に基づき食品の機能性を表示できるものであり、商品の販売後に監視を徹底することで、適切な運用を図るというものである。

また、本件対象文書は、機能性表示食品に係る機能性関与成分に関する検証事業の結果を報告するものであり、具体的には、機能性表示食品の届出書類に記載された分析法により、機能性関与成分として届け出された（表示された）成分を定性的に同定可能か（特異性があるか）、また、同分析法により、機能性関与成分として届け出された（表示された）成分が定量可能か否かを検証した報告書である。

さらに、機能性表示食品による健康被害等が生じた場合、当該機能性表示食品を取り扱う事業者は、消費者庁所定の届出等に関するガイドラインに基づき消費者庁に届出することが求められるところ、本件開示請求がなされた時点においても、機能性表示食品によって生じたと認められる健康被害等の届出の事実はない。

以上のような機能性表示食品制度の趣旨及び本件対象文書の内容に照らすと、本件開示要求項目を公にした場合、下記オに記載の事情に加え、飲食の用に供される当該機能性表示食品を取り扱う事業者の届出（機能性関与成分の分析方法）に問題点

や不備があるとの印象を一般に生じさせ、また、当該機能性表示食品を購入等した者が不安を訴え、あるいはその内容に不信感を抱くなどして、当該事業者の業務に支障をきたすなど当該事業者の正当な利益を害するおそれがあるととも、上記のような印象ないしイメージに基づいて当該事業者の信用が低下し、当該事業者の取り扱う商品の販売が減少するなど他の事業者と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。したがって、本件開示要求項目は、法5条2号イの不開示情報に該当する。

さらに、本件開示要求項目を公にすると、当該機能性表示食品を取り扱う事業者が特定ないし推認され得ることになり、上記のとおり、当該事業者の競争上の地位その他正当な利益を害する具体的なおそれがある一方、本件開示請求項目を公にすることにより、直ちに、当該事業者の機能性表示食品の販売に係る事業活動に基づき人の生命、健康等に対する健康被害等が発生することを防止することになるものとまではいえず、また、その開示により人の生命、健康等の保護に資することが相当程度具体的に見込まれる場合であって、法人等に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が存するとまではいえない。

したがって、本件開示要求項目は、法5条2号ただし書に該当しない。

エ 不開示部分及び不開示理由の整理

(ア) 処分庁は、平成29年3月3日付け行政文書開示決定変更通知書（変更決定）において、下記の箇所を不開示とする決定を行った。

不開示部分 検証の手法、基準、検証に用いる薬品、器具等、検証結果（データ）、考察内容、問題点

該当条文 法5条6号柱書き及びイ

(イ) 上記不開示部分は複数にわたるところ、本件対象文書の該当箇所との関係が必ずしも明確とはいえないおそれもあることから、別紙2（ただし、各不開示部分のうち、報告書を作成した機関の名称並びに同報告書作成者氏名、役職及び印影を除く。）のとおり、改めて、上記不開示部分及び本件対象文書の該当箇所を明示する。

なお、別紙2における上記不開示部分は、法5条2号イの不開示理由にも該当することを付言する。

オ 該当条文法5条2号イの不開示理由の補充

(ア) 処分庁は、平成29年3月3日付け行政文書開示決定変更通知書（変更決定）において、下記の箇所を不開示とする決定を行った。

不開示部分 機能性関与成分の名称，機能性表示食品の名称，検証の手法，基準，検証に用いる薬品，器具等，検証結果（データ），考察内容，問題点

該当条文 法5条2号イ

(イ) 上記不開示部分の検証手法，検証に用いる薬品，器具等の記載部分には，法人が届け出た分析方法や薬品名，器具等も含まれており，また，考察内容，問題点には原材料名や原料製造者等の製品仕様も含まれている。これらは，当該製品の開発・製造上のノウハウ等に関する情報でもあり，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情報であることから，法5条2号イに該当する。

(3) 結論

以上のとおり，処分庁の平成28年11月18日付け原処分（ただし，平成29年3月3日付け変更決定により変更された後のもの。）は適法かつ妥当なものである。

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 | 平成29年5月1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15日 | 審議 |
| ④ | 同年6月6日 | 審査請求人から意見書1及び資料を收受 |
| ⑤ | 同月26日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年7月18日 | 審議 |
| ⑦ | 同月20日 | 諮問庁から補充理由説明書を收受 |
| ⑧ | 同年8月1日 | 審査請求人から意見書2を收受 |
| ⑨ | 同月7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

本件対象文書は，「機能性表示食品に係る機能性関与成分に関する検証事業報告書（平成27年度）」であり，処分庁は，その一部について法5条1号，2号イ，4号，5号及び6号ハ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，審査請求人は全面開示が必要であるとして審査請求をしたところ，処分庁は，当初（原処分）の不開示部分の一部を新たに開示し，

当該部分以外の部分（別紙 1 に掲げる部分。以下「不開示維持部分」という。）について、法 5 条 1 号， 2 号イ， 4 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変更決定を行った。

諮問庁は、変更決定により原処分不開示理由の一部が変更されたことを踏まえて、当該不開示理由の変更箇所について、審査請求人に新たな追加主張の有無を確認したところ、審査請求人から審査請求の理由が追加されたことから、諮問庁が不開示維持部分の不開示情報該当性について当審査会へ諮問するに至ったものである。

諮問庁は、不開示維持部分について法 5 条 6 号ハの不開示理由を追加した上で、なお不開示とすべき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、不開示維持部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示維持部分の不開示情報該当性について

(1) 報告書作成者の氏名及び印影について

ア 諮問庁の説明の要旨

(ア) 標記の不開示維持部分は、本件対象文書を作成した者の氏名及び印影であり、これらは個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであり、法 5 条 1 号に該当することは明らかである。

また、行政機関に所属する職員（補助的業務に従事する非常勤職員を除く。）の職務遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名については、法 5 条 1 号ただし書イに基づき、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、公にするものとされる（連絡会議申合せ）。しかしながら、本件については、上記不開示維持部分を公にすることで施設等機関が推知され、当該施設等機関が外部の圧力や干渉を受けて不当に業務が阻害されるおそれがあり、その結果として将来の消費者庁における機能性表示食品の機能性関与成分の検証・調査研究に関する事務の公正かつ能率的な遂行を不当に害するおそれがあることから、特段の支障の生ずるおそれがある場合（同条 6 号ハの定める不開示情報を公にすることとなるような場合）に該当するため、同条 1 号ただし書イに基づき開示することはできない。さらに、本件では同号ただし書ロ及びハのいずれにも該当しない。

(イ) 報告書作成名義人の印影については、当該報告書の記載事項の内容及び成立の真正を認証する性質を有するところ、このような印影が公になった場合、同印影が偽造等に悪用されるおそれがあることから、犯罪の予防等の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある。

イ 検討

(ア) 標記の不開示維持部分は、本件対象文書である報告書の作成者と

して、当該報告書に記載されている者の氏名及び印影である。

当該作成者は、法5条1号ただし書ハに定める公務員等であると認められるところ、その氏名及び印影は、同号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当すると認められる。

(イ) そこで、法5条1号ただし書該当性について検討する。

a 本件対象文書は、機能性表示食品に係る機能性関与成分に関する検証事業（以下「本件検証事業」という。）の報告書である。

諮問庁の説明によると、事業者の責任において科学的根拠に基づき食品の機能性を表示できる機能性表示食品制度は、商品の販売後に監視を徹底することで、適切な運用を図ることになっており、そのためには、表示の信頼性を確保することが必要であるため、食品表示基準等に基づき事業者から届け出られた情報が正しいものかどうか、事後的に確認する必要があることから、本件検証事業は、機能性表示食品全体としての分析方法の届出資料の質の向上及び適切な事後監視を行うための基礎資料を得ることを目的とするものであり、また、分析方法の届出資料の質の向上のため、不備が見られる届出については事後監視の一環として、適切な分析方法に修正し、提出するように促すとともに、買上調査において機能性関与成分が表示されている値よりも低い結果が出たものについては、当該結果は事後監視の際の基礎資料の一つとなることである。

b この諮問庁の説明を覆すに足りる事情は認められず、そうすると、当該報告書の作成者の氏名及び印影については、これらを公にすると、当該報告書を作成した施設等機関が推知され、当該機関が外部の圧力や干渉を受けて不当に業務が阻害され、その結果、将来の消費者庁における機能性表示食品の機能性関与成分の検証・調査研究に関する事務の公正かつ能率的な遂行を不当に害するおそれがあることから、法5条6号ハの定める不開示情報を公にすることとなるような場合に該当するため、同条1号ただし書イには該当しないとする諮問庁の説明は首肯でき、同号ただし書ロに該当する事情も存しない。また、当該氏名及び印影は、当該作成者の職及び当該職務遂行の内容に係る情報とはいえないことから、同号ただし書ハにも該当しない。

c さらに、当該部分は、個人識別部分に該当すると認められることから、法6条2項による部分開示の余地はなく、法5条1号に該当し、不開示とすることが妥当である。なお、諮問庁は、当該部分のうち印影について、同条4号にも該当する旨説明するが、

上記のとおりであるので、同号について判断するまでもない。

(2) 報告書作成者の役職について

ア 標記の不開示維持部分は、本件対象文書である報告書の作成者に係る役職である。

当該役職について、諮問庁は、本件検証事業の目的に照らすと、当該役職名を公にすることにより、本件対象文書の作成者ないしは所属する施設等機関が推知される結果、上記(1)ア(ア)と同様の理由により、機能性表示食品の関与成分の検証・調査研究に係る事務の公正かつ能率的ないしは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号柱書き及びハに該当する旨説明する。

イ 当該役職名から本件対象文書の作成者又は所属する機関が推知されるおそれを否定することはできず、そうすると、当該役職については、これを公にすることにより、上記(1)イ(イ) bと同様に、機能性表示食品の機能性関与成分の検証・調査研究に関する事務の公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれがあると認められることから、法5条6号ハに該当し、同号柱書きについて判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

(3) その余の不開示維持部分

ア 諮問庁の説明の要旨

(ア) 標記の不開示維持部分のうち、報告書において問題点を指摘された機能性関与成分(機能性表示食品)の名称を推知させ、これを届け出た事業者の特定につながる事項については、これらの情報が公にされた場合、当該機能性表示食品の届出事業者が特定され、当該届出事業者の機能性関与成分の分析方法に不備等の問題があるとの印象を与えかねない結果となり、その結果、当該届出事業者の信用を低下させ、その権利及び競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに該当する。

(イ) 標記の不開示維持部分のうち、報告書を作成した機関の名称並びに検査手法、基準、検証に用いる薬品、器具等、検証結果(データ)、考察内容及び問題点については、届出されている機能性表示食品の内容に関する品質の向上を目的とする消費者庁の事後監視の一つとして特定の検証機関に依頼した検証結果が記載された報告書に記載されたものであり、当該事後監視行為は、「国の機関・・・が行う事務又は事業に関する情報であって」、「監査、検査、取締り・・・に係る事務に関」するものといえる。

(ウ) 次に、標記の不開示維持部分には上記事後監視としての検証に係る具体的な検証方法及び検証結果並びに消費者庁における判断基準が記載されているところ、これらが公にされた場合、消費者庁にお

いて機能性表示食品の届出等に関するガイドライン上のどの点を中心として事後監視を行っているかが推知され、関係事業者において同事後監視を免れるような食品を製造販売するといった違法又は不当な行為を容易にする結果となり、消費者庁の今後の事後監視における問題点等の発覚が困難となるおそれがある。

(エ) また、検証機関の名称及び具体的な検証方法等が公にされた場合、届出事業者から当該検証機関に対し、検証方法等に関する種々の要求及び働きかけがなされることにより、当該検証機関の検証事務が滞るとともに検証の中立性や公平性が不当に歪められることになり、機能性表示食品制度に関する消費者庁の事後監視事務の能率的かつ適正な遂行が不当に阻害される等、その事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある。

(オ) したがって、標記の不開示維持部分について、法5条6号柱書き及びイに基づき不開示とした処分庁の判断に誤りはない。

イ 検討

(ア) 上記(1)及び(2)の不開示維持部分を除く不開示維持部分について、諮問庁は、上記アのとおり、法5条2号イ並びに6号柱書き及びイに該当する旨説明する。

(イ) そこで、まず、当該不開示維持部分のうち、本件対象文書である報告書を作成した機関の名称について検討すると、当該報告書が、上記(1)イ(イ)aのとおり、届出されている機能性表示食品の内容に関する品質の向上を目的とする消費者庁の事後監視の一つとして、特定の検証機関に依頼した検証結果が記載されたものであることを踏まえると、当該機関の名称を公にした場合、届出事業者から当該機関に対し、検証方法等に関する種々の要求及び働きかけがなされることにより、当該機関の検証事務が滞るとともに検証の中立性や公平性が不当に歪められることになり、機能性表示食品制度に関する消費者庁の事後監視事務の能率的かつ適正な遂行が不当に阻害される等、その事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする諮問庁の説明は首肯できる。そうすると、報告書を作成した機関の名称については、法5条6号柱書きに該当すると認められ、同号イについて判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

(ウ) 次に、諮問庁が法5条6号柱書き及びイに該当すると説明する別紙2に掲げる部分(報告書を作成した機関の名称並びに同報告書作成者の氏名、役職及び印影を除く。)について検討すると、別紙2の表のうち、左欄に示された本件対象文書の各該当箇所には、同表の右欄に掲げられた各情報(検証の手法、基準、検証に用いる薬品、

器具等，検証結果（データ），考察内容及び問題点）が，それぞれ具体的に記載されていると認められる。

そうすると，当該部分は，消費者庁の機能性表示食品制度に係る事後監視の一つとして，特定の検証機関に依頼した検証事業に係る具体的な検証方法及び検証結果並びに消費者庁における判断基準に該当すると認められることから，これを公にすると，関係事業者において同事後監視を免れるような食品を製造販売するといった違法又は不当な行為を容易にする結果となり，消費者庁の今後の事後監視における問題点等の発覚が困難となるおそれがあるとする諮問庁の説明は首肯でき，当該部分は，法5条6号イに該当し，同号柱書きについて判断するまでもなく，不開示とすることが妥当である。

（エ）なお，上記（ウ）の不開示部分について，諮問庁は，法5条2号イにも該当する旨説明するが，上記のとおりであるので，同号イについて判断するまでもない。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが，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，4号，5号及び6号ハに該当するとして不開示とした決定については，諮問庁が同条1号，2号イ，4号並びに6号柱書き，イ及びハに該当するとしてなお不開示とすべきとしている部分は，同条1号並びに6号柱書き，イ及びハに該当すると認められるので，同条2号イ及び4号について判断するまでもなく，不開示とすることが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 (変更決定の不開示部分及び不開示理由)

不開示部分	該当条文	不開示理由
報告書作成者の氏名，役職及び印影	法 5 条 1 号 本文	左欄の不開示部分は，報告書作成に関わった者の氏名，役職及び印影であり，個人に関する情報であって特定の個人を識別できるものであるから，法 5 条 1 号本文前段の個人情報に該当し，同号ただし書イ，ロ及びハのいずれにも該当しない。
報告書作成者の印影	法 5 条 4 号	左欄の不開示部分は，報告書作成に関わった者の印影であり，当該文書の記載事項の内容が真正なものであることを示す認証的機能を有する性質のものである。これを公にすることにより，印影が偽造等に悪用されるおそれがあるなど，犯罪の予防等公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるため，法 5 条 4 号に該当する。
報告書において，問題点を指摘された機能性関与成分（機能性表示食品）の名称を推知させ，これを届け出た事業者の特定につながる下記の事項 ・機能性関与成分の名称 ・機能性表示食品の名称 ・検証手法，基準 ・検証に用いる薬品，器具等 ・検証結果（データ），考察内容，問題点	法 5 条 2 号 イ	左欄の不開示部分には，機能性関与成分（機能性表示食品）の名称を推知させる情報や具体的な検証手法や検証内容等が記録されているところ，これを公にすると，当該機能性表示食品を届け出た事業者の特定につながり，当該事業者による届出（機能性関与成分の分析方法）に問題点や不備があるとの印象を与える結果，当該事業者の信用を低下させ，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 号イに該当する。
・報告書を作成した機関	法 5 条 6 号	本件対象文書は，機能性表示

<p>の名称</p> <p>・ 検証の手法，基準，検証に用いる薬品，器具等，検証結果（データ），考察内容，問題点</p>	<p>柱書き及びイ</p>	<p>食品の届出内容の質の向上を目的とした消費者庁による事後監視の一環として，特定機関に依頼した結果，成果物として作成された検証報告書であり，かかる事後監視は，「監査，検査，取締り・・・に係る事務」に該当する。左欄の不開示部分には，具体的な検証手法，消費者庁における判断基準，検証結果等が記載されているところ，これらを公にすると，消費者庁における判断基準や消費者庁が機能性表示食品の届出等に関するガイドライン上のどの点を中心に事後監視を行っているのかが推知されることにより，事業者がそれを免れるような食品を製造販売するなど，違法又は不当な行為を容易にし，今後の事後監視における発見が困難になるおそれがある。また，当該機関の名称，具体的な検証手法，検証結果等を公にすると，届出事業者から当該機関に対して，検証手法等に関して様々な要求や働きかけがなされることにより，当核機関の検証事務が滞るとともに検証の中立性や公正性が不当に歪められる結果，機能性表示食品制度に関する消費者庁の事後監視事務の能率的かつ公正な遂行が不当に阻害され支障を及ぼすおそれがある。したがって，法5条6号柱書き及びイに該当する。</p>
--	---------------	--

別紙 2（諮問庁が法 5 条 6 号柱書き及びイに該当すると説明する部分）

本件対象文書の該当箇所	本件不開示部分
2 枚目	検証の手法，基準
3～7 枚目	問題点
8～18 枚目	検証結果（データ），問題点
20 枚目～ 21 枚目「1. 分析試料」柱書き，表	検証の手法 なお，左記表中の「発売元」 は非公開の検体の入手ルート
21 枚目「2. 分析方法」～24 枚目	検証の手法，検証に用いる薬 品，器具等
25～28 枚目	検証結果（データ）
29 枚目～33 枚目 1 行目	検証の手法，検証に用いる薬 品，器具等
33 枚目「2. 試験条件」～ 35 枚目「5. 検証結果」の前	同上
35 枚目「5. 検証結果」～ 39 枚目「6. まとめ」の前	検証結果（データ）
39 枚目「6. まとめ」～40 枚目	考察内容，問題点
41 枚目～ 42 枚目「2. 試験法の原理」	検証の手法
42 枚目「3. 試験系」～43 枚目「3－ 4.」	検証に用いる薬品，器具等
43 枚目「3－5.」～ 44 枚目「1. 適用する検体」の 2 行前	検証の手法，検証に用いる薬 品，器具等
44 枚目「1. 適用する検体」 ～「2. 試験法の原理」	検証の手法
44 枚目「3. 試験系」～ 46 枚目「3－5.」の前	検証に用いる薬品，器具等
46 枚目「3－5.」～ 47 枚目「6. 試験操作フローチャート」	検証の手法，検証に用いる薬 品，器具等
47 枚目「5. 検証結果」～ 51 枚目「6. まとめ」の前	検証結果（データ）
51 枚目「6. まとめ」～52 枚目	考察内容
53 枚目～ 54 枚目「2. 試験法の原理」	検証の手法
54 枚目「3. 試験系」～55 枚目「3－ 4.」	検証に用いる薬品，器具等

55 枚目「3-5.」～ 56 枚目「1. 適用する検体」の2行前	検証の手法，検証に用いる薬品，器具等
56 枚目「1. 適用する検体」～ 「2. 試験方の原理」	検証の手法
56 枚目「3. 試験系」～57 枚目「3-4.」	検証に用いる薬品，器具等
58 枚目「3-5.」～ 59 枚目「6. 試験操作フローチャート」	検証の手法，検証に用いる薬品，器具等
59 枚目「5. 検証結果」～ 62 枚目「6. まとめ」の前	検証結果（データ）
62 枚目「6. まとめ」～63 枚目	考察内容
64 枚目～ 67 枚目「C. 結果」の前	検証の手法，検証に用いる薬品，器具等
67 枚目「C. 結果」～ 68 枚目「D. 考察」の前	検証結果（データ）
68 枚目「D. 考察」～ 69 枚目「E. 結論」	考察内容，問題点
69 枚目「参考文献」	検証の手法，基準
70 枚目～77 枚目	検証の手法，基準，検証結果（データ）
78 枚目～ 80 枚目「C. 結果」の前	検証の手法，検証に用いる薬品，器具等
80 枚目「C. 結果」～ 82 枚目「D. 考察」の前	検証結果（データ）
82 枚目「D. 考察」～「E. 結論」	考察内容，問題点
83 枚目～92 枚目	検証の手法，基準，検証結果（データ）