

諮問庁：経済産業大臣

諮問日：平成29年7月25日（平成29年（行情）諮問第314号）及び同年8月21日（平成29年（行情）諮問第334号）

答申日：平成30年4月26日（平成30年度（行情）答申第35号及び同第37号）

事件名：特定商取引に関する法律に基づく特定会社からの申出に関する文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件
特定商取引に関する法律に基づく特定会社からの申出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

「特定年月日付けの特定商取引に関する法律（以下「特商法」という。）60条に基づく各申出（申出人：特定会社A，申出に係る事業者：特定会社B及び特定会社C）に関し，申出，調査経過，調査結果，とられた措置の内容その他の当該各申出に関する事項が記載された一切の文書（特定会社A作成の申出書①及びその添付資料1～15並びに申出書②及びその添付資料1～11は除く。）」（以下，併せて「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各決定は，妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し，平成29年1月26日付け20161227公開近畿第1号及び同年2月17日付け20170126公開近畿第2号により近畿経済産業局長（以下「近畿経済産業局長」又は「処分庁」という。）が行った各不開示決定（以下，併せて「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

(1) 審査請求書（平成29年（行情）諮問第314号及び同第334号）

不開示理由によれば，①本件対象文書は，特定事業者の特商法違反被疑に係る申出に関する情報であるところ，当該情報の存否が公にされた場合，近畿経済産業局等が特定事業者に対する調査等の活動を行ったという事実の有無が明らかになる。②そして，近畿経済産業局等が特定事業者に対する調査等の活動を行ったという事実の有無が明らかになれば，特定事業者が，その業務に関し，違法行為若しくは不適切な行為に関与

したのではないかとの憶測を呼び、特定事業者の信用低下を招き、その事業活動に不利益を与え、同業他社との間での競争との地位その他正当な利益を害するおそれがある。③以上により、本件対象文書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になるため、法8条の規定に基づき、本件対象文書の存否を明らかにしないで不開示とした旨示されている。

しかしながら、①は事実を誤認するもの、また②は経験則の適用を誤った不合理な認定であり、その結果判断された結論③は法適用を誤ってなされたものである。

すなわち、①について、本件不開示決定の対象たる行政文書は、そもそも請求人たる審査請求人の申出に基づいて作成され処分庁が保有するものであり、請求人たる審査請求人は既に、近畿経済産業局等によって特定事業者に対する調査等の活動が行われた蓋然性を認識している。したがって、仮に、近畿経済産業局等が特定事業者に対する調査等の活動を行ったという事実の存在が公にされたとしても、請求人たる審査請求人は、それによって初めて同事実を認識するものではない。

②について、近畿経済産業局等が特定事業者に対する調査等の活動を行ったという事実がないのであれば、そのことが明らかになったとしても、特定事業者が同業他社との間での競争上の地位その他正当な利益を害するおそれはない。また、法5条が、行政文書は開示を原則とし、同条各号の不開示情報を限定列挙して例外的に開示義務の対象外とする趣旨に鑑みれば、同条2号イの「当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」は、抽象的な危険性では足りず、具体的な危険性が認められることが必要と解されるどころ、近畿経済産業局等が特定事業者に対する調査等の活動を行ったという事実があることが明らかになったとしても、経験則上、そのことから直ちに「特定事業者が、その業務に関し、違法行為若しくは不適切な行為に参与したのではないかとの憶測を呼び、特定事業者の信用低下を招き、その事業活動に不利益を与え」ることにはならず、ましてや「同業他社との間での競争上の地位その他正当な利益を害する」具体的おそれがあるとはいえない。

したがって、「本件対象文書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になる」とはいえないから、③についても、法8条の適用はないというべきである。

以上、本件対象文書は開示されるべきであるから、本件行政文書不開示決定処分は違法なものとして取り消されるべきである。

(2) 意見書1及び意見書2（平成29年（行情）諮問第314号及び同第334号）

ア 諮問庁理由説明書「5. (1) 審査請求人による申出であることについて」の記載に対する意見

諮問庁は、「法に定める開示請求制度は、何人に対しても請求の目的いかんを問わず請求を認めるものであり、開示・不開示の判断に当たっては、開示請求者は誰であるかは考慮されないことから、開示請求又はその決定に対する審査請求が当該申出本人によりなされた場合であったとしても、法5条各号の該当性の判断を左右するものではない。」と述べる。

仮にそうであるとすると、開示請求又はその決定に対する審査請求人が、特商法60条1項の申出により調査対象となった者（本件においては特定会社B及び特定会社C）と同一であった場合でも、「当局等が特定事業者に対する調査等の活動を行ったという事実の有無が明らかになり、特定事業者がその業務に関し、違法行為若しくは不適切な行為に関与したのではないかの憶測を呼び、特定事業者の信用低下を招き、その事業活動に不利益を与え、同業他社との間で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」ということになるが、かかる結論が不合理であることは明らかである。

したがって、法5条各号の該当性の判断にあたっては、開示請求又はその決定に対する審査請求人が誰であるかも考慮されるべき要素であるから、諮問庁の検討は失当である。

イ 諮問庁理由説明書「5. (2) 法5条2号イ及び法8条の該当性について」の記載に対する意見

諮問庁は、特商法が、罰則規定を有しており、行政処分はもとよりその処分を端緒に刑事事件にも発展しうる取締法規の側面も有するから、行政調査を行った事実の有無を明らかにすることは、特商法違反が認められるか否かにかかわらず、特定事業者の信用低下を招き、事業活動上不利益を被り、競争上の地位その他正当な利益を害する旨述べる。

しかしながら、取締規定を有しているというだけで、なぜ直ちに、行政調査を行った事実の有無を明らかにすることが、特定事業者の信用低下を招き、事業活動上不利益を被り、競争上の地位その他正当な利益を害するといえるのか、依然理由が示されておらず、行政調査を行った事実の有無を明らかにすることと、想定する結果との間の因果関係は認められないというべきである。ましてや、特定事業者の信用低下を招き、事業活動上不利益を被り、競争上の地位その他正当な利益を害する「具体的な危険性」も認められないことも明らかである。

ウ 特商法60条1項は、「何人も、特定商取引の公正及び購入者等の

利益が害されるおそれがあると認めるときは、主務大臣に対し、その旨を申し出て、適当な措置をとるべきことを求めることができる。」として、何人に対しても特商法違反にかかる措置を主務大臣に求める権利」を付与し、同条2項は、「主務大臣は、前項の規定による申出があったときは、必要な調査を行い、その申出の内容が事実であると認めるときは、この法律に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない。」として、主務大臣の調査義務を定めている。

本件は、審査請求人である特定会社Aが特定会社B及び特定会社Cの行為に関して特商法60条1項に基づく権利を行使し、主務大臣が同条2項の調査義務に基づき、特定会社B及び特定会社Cの行為に関する調査を行った事案である。すなわち、特定会社B及び特定会社Cに対し調査が行われた事実は、審査請求人である特定会社Aにおいて知られており、秘密情報ではなく、主務大臣の調査義務の存在からして、当該調査に関する文書（本件対象文書）が作成されていることも自明である。このような事実関係のもとにおいては、本件対象文書が存在することは明らかであり、行政庁としては、本件対象文書の存在を確認した上で、法所定の不開示情報が記載された部分を不開示にすれば足りることから、本件対象文書の存否を明らかにしないで不開示とした原処分は、違法である。

したがって、本件対象文書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条の規定に基づき、本件対象文書の存在を明らかにしないで不開示とした原処分は、取り消されるべきものである。

(3) 意見書3（平成29年（行情）諮問第314号及び同第334号）

諮問庁は、法5条6号イの不開示事由を追加し、「特商法60条に基づき申出があったときは、主務大臣は必要な調査を行うものとされている。そのため、申出がなされたという事実の有無を明らかにするだけで、当該申出の対象者等に対する調査活動の有無や進捗状況が明らかになると同様の効果を生ぜしめることとなる。そうすると、特商法の適用をうける事業者等に対し、調査活動への対策を講じ得る機会を与えるなど、正確な事実の発見を困難ならしめ、主務大臣の関係事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。」と述べる。

そもそも、原処分が上記を理由の一つとして行われたのであれば、不開示決定通知書に不開示とした理由として明らかにされているはずであるところ、不開示決定通知書には上記不開示理由は記載されていないのであるから、原処分における不開示理由は上記理由ではないことは自明である。公文書公開拒否処分の理由付記が、処分時点で非公開事由を特定させることで行政庁の恣意の抑制を図る制度であることに鑑みると、

審査請求の段階に至って、当該行政庁が、審査請求人の意見を受けて、非公開事由の追加主張を行うことは、制度の形骸化をもたらすものと言わざるを得ず、認められないというべきである。

また、仮に、上記理由を含めて原処分 of 違法性の有無を判断するとしても、特商法 60 条に基づき申出を行ったのは特定会社 A であり、同社は、特定会社 B 及び特定会社 C に関し、主務大臣が適正な調査を実施することをむしろ期待しているのであるから、申出がなされたという事実の有無を明らかにするだけで、特商法の適用をうける特定会社 B 及び特定会社 C に対し、調査活動への対策を講じ得る機会を与えるなど、正確な事実の発見を困難ならしめ、主務大臣の関係事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるといえないことも明白である。

したがって、法 8 条の規定に基づき、本件対象文書の存否を明らかにしないで不開示とした原処分は、違法なものとして取り消されるべきものである。

第 3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書（平成 29 年（行情）諮問第 314 号及び同第 334 号）

（1）事案の概要

ア 審査請求人は、平成 28 年 12 月 26 日及び平成 29 年 1 月 23 日付けで、法 4 条 1 項の規定に基づき、処分庁に対し、「特定年月日付けの特商法 60 条に基づく各申出（申出人：特定会社 A、申出に係る事業者：特定会社 B 及び特定会社 C）に関し、申出、調査経過、調査結果、とられた措置の内容その他の当該各申出に関する事項が記載された一切の文書（特定会社 A 作成の申出書①及びその添付資料 1～15 並びに申出書②及びその添付資料 1～11 は除く）」の各開示請求（以下、併せて「本件開示請求」という。）を行い、処分庁は平成 28 年 12 月 27 日及び平成 29 年 1 月 26 日付けでこれらを受け付けた。

イ 本件開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書を特定し、法 8 条及び 9 条 2 項の規定に基づき、平成 29 年 1 月 26 日付け 20161227 公開近畿第 1 号及び同年 2 月 17 日付け 20170126 公開近畿第 2 号をもって、いずれも本件対象文書の存否を明らかにせず、これらを不開示とする各決定を行った。

ウ これに対して、本件開示請求者である審査請求人は、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）4 条 3 号の規定に基づき、平成 29 年 4 月 25 日及び同年 5 月 19 日付けで、諮問庁に対して、原処分の取消しを求める各審査請求（以下、併せて「本件審査請求」という。）を行った。

（2）本件対象文書

本件対象文書は、特商法60条の規定に基づく主務大臣への申出制度に関し、審査請求人である特定会社Aが、特定年月日付けで、特定会社B及び特定会社Cを対象として近畿経済産業局長に対して行った各申出について、「申出、調査経過、調査結果、とられた措置の内容その他の当該各申出に関する事項が記載された一切の文書（特定会社A作成の申出書①及びその添付資料1～15並びに申出書②及びその添付資料1～11は除く。）」である。

（3）原処分及びその理由

処分庁は、上記（2）の本件対象文書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条及び9条2項の規定に基づき、本件対象文書の存否を明らかにしないで不開示とする旨の決定を行った。

処分庁が、原処分において、本件対象文書を不開示とした具体的な理由は、次のとおりである。

「本件対象文書は、特定事業者の特商法違反被疑に係る申出に関する情報であるところ、当該情報の存否が公にされた場合、当局等が特定事業者に対する調査等の活動を行ったという事実の有無が明らかになる。そして、当局等が特定事業者に対する調査等を行ったという事実の有無が明らかになれば、特定事業者が、その業務に関し、違法行為若しくは不適切な行為に関与したのではないかとの憶測を呼び、特定事業者の信用低下を招き、その事業活動に不利益を与え、同業他社との間で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。

以上により、本件対象文書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条の規定に基づき、本件対象文書の存否を明らかにしないで不開示とした。」

（4）審査請求人の主張についての検討

審査請求人は、上記（3）の原処分について、存否応答拒否による不開示とする理由がなく、当該原処分の取消しを求める旨を主張しているので、以下、原処分の妥当性について具体的に検討する。

ア 審査請求人による申出であることについて

特商法は、行政調査の端緒の一つとして、「何人も申し出て、適当な措置を求めることができる」旨を規定し（特商法60条1項）、これに対し、行政庁は「必要な調査を行う」旨を規定している（同条2項）。

一方、法に定める開示請求制度は、何人に対しても請求の目的のいかんを問わず請求を認めるものであり、開示・不開示の判断に当たっては、開示請求者が誰であるかは考慮されないことから、開示請求又はその決定に対する審査請求が当該申出本人によりなされた場

合であったとしても、法5条各号の該当性の判断を左右するものではない。

したがって、本件対象文書が審査請求人の申出により作成されたものであり、審査請求人にとって調査等が行われた事実を初めて認識するものではないという主張は失当である。

イ 法5条2号イ及び法8条の該当性について

特商法は、罰則規定を有しており、行政処分はもとよりその処分を端緒に刑事事件にも発展しうる取締法規である。

このような特商法の性質を踏まえれば、特定事業者に対し行政調査を行った事実の有無を明らかにすることは、特商法違反が認められるか否かにかかわらず、特定事業者の信用低下を招き、事業活動上不利益を被り、競争上の地位その他正当な利益を害するというべきである。

したがって、「当局等が特定事業者に対する調査等の活動を行ったという事実の有無が明らかになれば、特定事業者が、その業務に関し、違法行為若しくは不適切な行為に関与したのではないかとの憶測を呼び、特定事業者の信用低下を招き、その事業活動に不利益を与え、同業他社との間で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」とし、「本件対象文書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になるため、法8条の規定に基づき、本件対象文書の存否を明らかにしないで不開示とした」とする原処分は妥当であり、具体的おそれがないなどとする審査請求人の主張は失当である。

(5) 結論

以上のとおり、本件審査請求については何ら理由がなく、原処分の正当性を覆すものではない。

したがって、本件審査請求については、棄却することとしたい。

2 補充理由説明書（平成29年（行情）諮問第314号及び同第334号）

特商法60条に基づき申出があったときは、主務大臣は必要な調査を行うものとされている。そのため、申出がなされたという事実の有無を明らかにするだけで、当該申出の対象者等に対する調査活動の有無や進捗状況が明らかになるのと同様の効果を生ぜしめることとなる。そうすると、特商法の適用をうける事業者等に対し、調査活動への対策を講じ得る機会を与えるなど、正確な事実の発見を困難ならしめ、主務大臣の関係事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イの不開示事由を追加する。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件各諮問事件について、以下のとおり、併合し、調査審議を行った。

- ① 平成29年7月25日 諮問の受理（平成29年（行情）諮問第314号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受（同上）
- ③ 同年8月21日 諮問の受理（平成29年（行情）諮問第334号）
- ④ 同日 諮問庁から理由説明書を收受（同上）
- ⑤ 同年9月5日 審査請求人から意見書1を收受（平成29年（行情）諮問第314号）
- ⑥ 同月25日 審査請求人から意見書2を收受（平成29年（行情）諮問第334号）
- ⑦ 平成30年3月5日 審議（平成29年（行情）諮問第314号及び同第334号）
- ⑧ 同月22日 審議（同上）
- ⑨ 同年4月3日 諮問庁から補充理由説明書を收受（同上）
- ⑩ 同月17日 審査請求人から意見書3を收受（同上）
- ⑪ 同月24日 平成29年（行情）諮問第314号及び同第334号の併合並びに審議

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、特商法60条の規定に基づく主務大臣への申出制度に関し、審査請求人である特定会社Aが、特定年月日付けで特定会社B及び特定会社Cを対象として近畿経済産業局長に対して行った各申出について、「申出、調査経過、調査結果、とられた措置の内容その他の当該各申出に関する事項が記載された一切の文書（特定会社A作成の申出書①及びその添付資料1～15並びに申出書②及びその添付資料1～11は除く。）」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号イの不開示情報を開示することになるとして、本件対象文書の存否を明らかにせず、不開示とする原処分を行い、諮問庁は、法の適用条項に同条6号イを追加した上で、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の存否応答拒否について検討する。

2 本件対象文書の存否応答拒否について

- (1) 本件開示請求は、特商法60条に基づき、審査請求人である特定会社Aが近畿経済産業局長に対し、特定会社B及び特定会社Cの特商法違反行為を指摘する各申出を行ったことに関して、「申出、調査経過、調査結果、とられた措置の内容その他の当該各申出に関する事項が記載された一切の

文書（特定会社A作成の申出書①及びその添付資料1～15並びに申出書②及びその添付資料1～11は除く。）の開示を求めるものであり、その存否を答えることは、当該各申出がなされたという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにするものと認められる。

- (2) 特商法においては、主務大臣は、申出等に基づき必要な調査を行い（60条2項）、その結果、販売業者等が特商法の規定に違反等しており、取引の公正及び購入者等の利益が害される又は著しく害されるおそれがあると認めるときは、販売業者等に対し、必要な措置をとるよう指示すること（7条、14条ほか）又は業務の停止若しくはその一部の停止等を命じることができる（8条1項ほか）。また、主務大臣がかかる命令を行う場合はその旨を公表しなければならないとしており（8条2項、15条3項ほか）、主務大臣がかかる指示を行う場合においても、原則としてその旨を公表するよう運用している（消費者庁ウェブサイトに掲載の「特定商取引に関する法律の解説（逐条解説）」による。）。
- (3) 法5条6号イは、国の機関又は地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、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。

上記(2)の申出がなされたか否かについては、これが対外的に明らかになるだけで、特商法違反の行為を行っている疑いがある事業者等が主務大臣による調査活動の有無や進捗状況を知ることとなり、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、又は、一般に、申出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、主務大臣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。

したがって、本件対象文書の存否を答えることは、それだけで、法5条6号イの不開示情報を開示することとなるため、同条2号イについて判断するまでもなく、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否したことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件各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各決定について、諮問庁が当該情報は同条2

号イ及び6号イに該当することから、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否すべきとしていることについては、当該情報は同条6号イに該当すると認められるので、同条2号イについて判断するまでもなく、妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 池田綾子, 委員 中川丈久