

諮問庁：公正取引委員会委員長

諮問日：令和元年10月30日（令和元年（行情）諮問第324号）及び同年12月12日（令和元年（行情）諮問第422号）

答申日：令和2年5月21日（令和2年度（行情）答申第37号及び同第38号）

事件名：特定市所在の一般社団法人による独占禁止法違反被疑行為に関して特定個人が行った申告に対する対応状況が分かる文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

特定個人による特定法人に対する独占禁止法違反被疑行為申告について特定事務所の調査が適正に行われたかが分か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1及び文書2（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条の規定に基づく各開示請求に対し、令和元年9月24日付け公審第420号及び同年10月30日付け公審第509号により公正取引委員会事務総局審査局長（以下「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、審査請求人の求める情報の開示を求める。

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、各審査請求書によると、おおむね以下のとおりである。なお、添付資料は省略する。

(1) 審査請求書1（令和元年（行情）諮問第324号関係）

ア 理由

本件行政文書開示請求の内容は、特定日時公正取引委員会情報公開係（担当特定職員）との電話でのやり取りにおいて説明した通り、現在に至るまでに行われた特定法人に対する独占禁止法違反被疑行為申告について、公正取引委員会特定事務所が実際に適正な調査が行われたかどうかの一点のみであり、当該行政文書不開示決定通知書に記載のある「当該法人等の個人情報の開示をしる。」などとは

一言も言っていない。審査請求人は、「当該法人等の個人情報を開示する必要はない。そして、相手が100パーセント特定市の出資する天下り団体であるがゆえに、何ら調査もせずに放置されている可能性があるので、実際に調査が行われたかどうか分かる情報を開示してほしい。」と担当者である特定職員に説明したものである。担当者特定職員は「分かった」といい電話を切り今回の行政文書不開示決定となる。

今般の不開示決定について言えば、法（5条1号，2号イ及び6号イ）を援用しているようだが、この「おそれがある」の理由付けを使えば、自由な想像により公正取引委員会の保有する情報は全て不開示となる。この「おそれがある」の判断に当たっては、単なる可能性だけでなく、法的保護を必要とするものであり、単に公正取引委員会にとって不都合な情報について、その情報を隠すことは、後日その責任が問われなければならない不法行為についての責任回避に他ならない。

イ 内容

上記記載の通り、行政文書不開示決定通知書記載の内容は審査請求人の求める情報とは異なる。

(2) 審査請求書2（令和元年（行情）諮問第422号関係）

本件情報開示は、特定市に所在する特定法人の独占禁止法違反被疑事件にかかる開示請求である。特定法人は実質的に在籍出向がなされた特定市職員が事務局長と称して代表取締役となり、すべての決定権を協定書による契約により掌握し、実質的に経営がなされる法人である。このことは、地方公務員法38条に抵触する違反行為であり、経営内容においても特定市からの補助金・委託料等の公金が年間1億円前後の投資がされており、その優越的地位の立場を利用して旅館・民宿に対して無償労働の強要、協力金の強要がなされている事案である。

公正取引委員会により「独占禁止法違反ではない。」と判断がなされており、本件開示請求は、公正取引委員会が危惧する法5条1号，2号イ及び6号イに係る調査手法等の開示を求めたものではない。特定市に対する情報公開請求において、公正取引委員会は一切調査に入っていないという情報を得ており、公正取引委員会による「天下り団体による違反行為は免除する。」の事実関係を知るための情報開示請求である。

その他、法5条1号，2号イ及び6号イから、この「おそれがある」の理由付けを使えば、自由な想像により公正取引委員会の保有する情報は全て不開示となる。この「おそれがある」の判断に当たっては、単なる可能性だけではなく、法的根拠を必要とするものであり、単に公正取引委員会にとって不都合な情報について、その情報を隠すことは、後日

その責任を問われなければならない不法行為に対する責任回避に他ならない。

(3) 意見書1及び意見書2

審査請求人から諮問庁の閲覧に供することは適当でない旨の意見が提出されているため、その記載及び添付資料を省略する。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 行政文書開示請求の対象となった文書

各開示請求が行われたのは、本件対象文書である。

2 前提となる事実

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独占禁止法」という。）は、事業者が私的独占又は不当な取引制限をすること、不公正な取引方法を用いること等を禁止しており（独占禁止法3条、19条ほか）、公正取引委員会は、一般から提供された情報、自ら探知した事実等を検討し、これらの禁止規定に違反する事実があると思料するときは、独占禁止法違反被疑事件として必要な審査を行っている。審査とは、事件についての違反行為の有無を明らかにするために行う一連の調査活動であるが、公正取引委員会が審査を開始するのは主に次のいずれかの方法で情報を入手したときであり、実際に審査開始のきっかけとして使用されたものを「端緒情報」と呼んでいる。

① 一般からの報告（以下「申告」といい、申告により入手した情報を以下「申告情報」という。）

② 課徴金減免制度に基づく違反行為者からの課徴金減免申請（所定の手続を経たものに限る。）

③ 公正取引委員会自身による探知

このうち、①については、申告が書面によって具体的な事実を摘示して行われた場合には、公正取引委員会は、その事件について採った措置又は措置を採らなかったという結果について、申告者に速やかに通知することが義務付けられている（独占禁止法45条3項）。また、申告情報の内容から、調査するまでもなく又は必要な補充調査をしても被疑事実があると思われない場合には、端緒不相当として処理されることになるが、実際の審査においては、これらの申告情報は蓄積され、後に寄せられた申告情報と突き合わせることで、端緒情報と評価されることがある。

なお、平成30年度においては、公正取引委員会に提供された申告情報は3,620件となっており（「平成30年度 公正取引委員会年次報告」36頁）、端緒情報として申告情報が重要な役割を担っている。

これらの申告情報及びそれに関して公正取引委員会が作成した文書には、申告者の個人名や住所等の個人情報、申告の対象となっている事業者名、申告の内容、それに対する公正取引委員会の独占禁止法上の問題点の有無

の検討や具体的対応等といった、公にすることにより公正取引委員会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのあるものなど、法5条1号、2号イ及び6号イに規定されている不開示情報が多く含まれているのが一般的である。

3 本件対象文書の法8条該当性

本件各開示請求の内容は、上記1のとおり、特定の申告情報に係る公正取引委員会の調査資料を特定して、各開示請求がなされたものである。

そもそも、公正取引委員会に存在する申告情報には、内容に具体性があり、違反被疑行為の存在の蓋然性が極めて高いと思料されるものもあれば、具体的な違反被疑事実を摘示していない信憑性に欠けるものもあるなど、その内容は区々である。一般的に、実際の審査においては、これらの申告情報の蓄積、収集により、違反被疑行為の存在の可能性が高いと判断されれば、その段階において審査の開始を決定するものである。よって、たとえ申告情報が端緒不相当であると判断されたとしても、後に寄せられた申告情報と突き合わせて端緒情報と評価される場合がある。

また、公正取引委員会が行う独占禁止法違反被疑行為に対する事件調査は、上記2のとおり、一般からの申告等が端緒となっている。通常、公正取引委員会は、特定の案件の端緒が申告であるか、それとも別の端緒源によるものかといった端緒に係る情報については、公表しないという対応を採っている。しかし、公正取引委員会が事件調査を開始することにより、その調査対象となった違反被疑事業者は、一般的に、当該調査の端緒が申告であることを推測しているものであり、公正取引委員会が事件調査を行うこと自体に違反被疑事業者による犯人捜しがなされる可能性が常に存在している。

特に、優越的地位の濫用や拘束条件付取引などの、事業者間の取引内容そのものが違反被疑行為の対象となる事件においては、当該取引の当事者ではない第三者が、当該取引の内容、すなわち、違反被疑行為の存在を知ることは困難である。そのため、調査対象となった違反被疑事業者が、自らの取引先事業者のうちのいずれかの者が公正取引委員会に対して違反被疑行為を申告したと推測するのは当然であり、違反被疑事業者によって、どの取引先事業者が申告したのかという犯人捜しが行われる蓋然性が極めて高い。

このように、公正取引委員会が独占禁止法違反被疑行為について事件調査を行う場合には、その性質上、常に違反被疑事業者によって犯人捜しが行われる危険性が避けられない。仮に、申告人が特定されてしまった場合には、申告人に対して、違反被疑事業者が報復等（例えば、申告人が違反被疑事業者の従業員等内部の者であれば解雇を含む不利益取扱い、取引先事業者であれば取引の停止など）を行うことが考えられる。このため、申

告人は、常に、自らが違反被疑行為を申告したことが違反被疑事業者に明らかになってしまわないか、また、明らかになった場合、（上記の例であれば）今後の取引を停止されてしまわないかといった不安を抱えながら、公正取引委員会に申告を行ってきているものである。したがって、公正取引委員会としては、申告人が違反被疑行為の申告を行うことをちゅうちょすることのないよう申告情報の保秘を徹底しなければならない。

こうした事情を踏まえれば、公正取引委員会が、情報公開請求により、特定の申告情報について、その存否を明らかにしただけでも、公正取引委員会に対して独占禁止法の違反被疑行為を申告する者が少なくなり、公正取引委員会における端緒情報の収集活動が妨げられ、違反被疑行為の発見、収集が困難になり、その事務の適正な遂行に支障が及ぶおそれがある。

なお、本件対象文書について、存否応答拒否とせず全部不開示とした場合、特定の申告情報の存在を公正取引委員会として認めることとなる。

よって、申告情報はその存否を応答するだけで、法5条6号イに規定する正確な事実の把握を困難にし、公正取引委員会の審査活動に支障を及ぼすおそれがある情報を開示することとなるものである。くわえて、法5条1号に規定する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、住所その他の記述等により特定の個人の識別ができる情報を開示することとなるものでもある。また、法5条2号イに規定する法人その他の団体の権利、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を開示することとなるものでもある。

4 開示請求者の属性等

法3条は、何人にも行政機関の保有する行政文書の開示を請求することを認めているのであって、開示請求者の属性や個人的な事情によって、開示請求の対象文書が法5条各号に該当するか否かの判断が左右されるものではないというべきである。

5 情報公開審査会の答申例等（参考）

(1) 本件対象文書と同様の特定の申告情報に係る文書を存否応答拒否とした公正取引委員会の判断が妥当であるとされた答申例

平成22年度（行情）答申第461号（平成22年12月22日答申）は、本件と同様に、特定の申告情報に係る公正取引委員会の調査資料を特定した上で開示請求がなされ、その存否応答拒否の決定に対する審査請求に係るものであるが、答申において、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は妥当であるとされている。

(2) 開示請求者が誰であるかは開示・不開示の判断に当たって考慮されないとされた答申及び裁判例

平成16年度（行情）答申第318号においては、「法の定める開示

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開示請求を認める制度であることから、開示・不開示の判断に当たっては、審査請求人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求者がだれであるかは考慮されないものである」とされている。また、大阪高等裁判所平成17年7月28日判決（特定事件番号）においては、「同法（注：法）は、本人による自己情報の開示請求のように、個人のプライバシーを侵害するおそれを想定し難い場合であっても、それが個人識別情報に該当する以上、原則として不開示とする立場に立っていると解することが相当である」と判示されている。

6 結論

したがって、上記に述べるとおり、本件各開示請求に対して処分庁が行った存否応答拒否の各処分（原処分）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 令和元年10月30日 諮問の受理（令和元年（行情）諮問第324号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受（同上）
- ③ 同年12月2日 審査請求人から意見書1を收受（同上）
- ④ 同月12日 諮問の受理（令和元年（行情）諮問第422号）
- ⑤ 同日 諮問庁から理由説明書を收受（同上）
- ⑥ 令和2年1月8日 審議請求人から意見書2及び資料を收受（同上）
- ⑦ 同年4月17日 審議（令和元年（行情）諮問第324号及び同第422号）
- ⑧ 同年5月19日 令和元年（行情）諮問第324号及び同第422号の併合並びに審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件各開示請求について

本件各開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条1号、2号イ及び6号イの規定に該当する不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定により、存否を明らかにしないで、不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、行政文書不開示決定通知書記載の内容は審査請求人の求める情報とは異なるなどと主張し、各審査請求をして、原処分を取り消し、審査請求人の求める情報の開示を求めているものと解されるところ、諮問庁は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) 本件各開示請求は、特定の個人が公正取引委員会に対して行った独占禁止法違反被疑行為申告に係る文書の開示を求めるものであることから、本件対象文書が存在しているか否かを答えることは、特定の個人が公正取引委員会に対して独占禁止法違反被疑行為申告を行った事実の有無（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) そして、本件存否情報は、法5条1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と認められるところ、当該情報は、法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されているとは認められず、同号ただし書イに該当しない。また、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。

(3) したがって、本件対象文書は、その存否を答えるだけで、法5条1号の不開示情報を開示することとなるため、同条2号イ及び6号イについて判断するまでもなく、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものと認められる。

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、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 付言

本件各開示請求は、法3条の規定に基づくものであり、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行個法」という。）12条1項の規定に基づくものではないが、本件各開示請求書の記載からすると、審査請求人本人に係る情報の開示を求めるものであることが認められる。

この点について、当審査会事務局職員をして諮問庁に行個法に基づく請求の説明の有無を確認させたところ、処分庁においては、本件各開示請求の趣旨に照らせば、仮に行個法に基づく開示請求を行ったとしても、審査請求人の請求の目的を達することは不可能であると考えられるため、そのような教示は行っていない旨説明する。

しかしながら、行個法に基づく開示請求においては、少なくとも本件対象文書の存否は審査請求人に対し、明らかにできると考えられ、当該教示を踏まえ、行個法に基づく開示請求を行うかは、審査請求人が判断することである。したがって、本件のような開示請求にあっては、行個法に基づく開示請求について教示を行うよう、今後、開示請求に係る事務手続において的確に対応することが望まれる。

5 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1号，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各決定については，当該情報は同条1号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，妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 小泉博嗣，委員 池田陽子，委員 木村琢磨

別紙（本件対象文書）

文書1 「請求者が行った特定市所在の一般社団法人による独占禁止法違反被疑行為申告に対して、公正取引委員会が行った対応状況が分かるすべての情報。（請求者の提出した申告書、及び公正取引委員会特定事務所と公正取引委員会事務総局とのやり取りが分かる公文書も含む。）」との請求に係る文書（令和元年（行情）諮問第324号関係）

文書2 「添付書面特定年月日付け審査請求書記載の通り、審査請求人により過去から現在に至るまで行われた天下り団体である特定法人に対する独占禁止法違反被疑行為申告について、公正取引委員会特定事務所特定課の調査が適正に行われたかが分かる情報。（相手が、特定市が100パーセント出資する天下り団体であるがゆえに、申告が放置されているかいないかが分かればよい。）」との請求に係る文書（令和元年（行情）諮問第422号関係）