

諮問庁：公正取引委員会委員長

諮問日：令和2年4月3日（令和2年（行情）諮問第195号）

答申日：令和2年10月13日（令和2年度（行情）答申第309号）

事件名：特定法人に対する独占禁止法違反被疑行為について申告処理審理会の判断における法的根拠等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（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、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、令和2年3月2日付け公官総第112号により公正取引委員会事務総局官房総括審議官（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、審査請求をする。

2 審査請求の理由

（1）内容

本件情報開示は、公正取引委員会も所有する天下り団体の優遇措置及び国民の「知る権利」の侵害のおそれはあるとしても、公正取引委員会の都合の悪い開示請求に対する決まり文句の「おそれ」はない。

（2）理由

「おそれ」の判断に当たっては単なる可能性だけでなく、法的根拠を必要とするものであり、独占禁止法改正法に基づく優越的地位の濫用にかかる法運用の透明性を謳う公正取引委員会は、本件違法団体である天下り団体の特定法人による優越的地位の濫用被疑事件について「該当しない。」と判断した法的根拠・理由、及び判断基準が分かる情報を開示すべきである。

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

開示請求が行われたのは、本件対象文書（注）である。

（注）開示請求の内容について、法4条2項に基づく補正を行うため開示請求者に確認をしたところ、「公正取引委員会審議会」とは申告処理審理会（下記2（2）参照）を指すとのことであった。

なお、審査請求人は、本件とは別に、2件の審査請求を行っており、当該案件については、令和元年10月30日及び同年12月12日に諮問を行っている（令和元年（行情）諮問第324号及び同第422号）。

2 前提となる事実

(1) 申告について

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等、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。

(2) 申告処理審理会について

「申告の処理に係る申出についての審理会の設置等について」（平成12年10月16日公正取引委員会決定）において、申告の処理に係る疑問、苦情その他の申出（以下「申告の処理に係る申出」という。）に対しては、申告の処理について申告者の理解が得られるように努めるほか、当該申告の処理を一層適正なものとするため、公正取引委員会の委員のうち公正取引委員会が指定する委員、事務総長、総括審議官及び官房総務課長をもって構成する審理会（以下「申告処理審理会」という。）を設置することとしている。そして、申告処理審理会において申告の処理に係る申出に理由があるかどうかを点検し、その結果について公正取引委員会に報告するとともに、申告受付部局に連絡することとしている。また、申告処理審理会による点検の結果、当該申出に理由があるとされた場合には、公正取引委員会は、当該申出に係る申告受付部局における再検討結果を踏まえて、当該申出に係る申告の取扱いについて判断することとなる。また、当該申出に理由があるかどうかについての点検の結果は、当該申出の日から原則として2か月以内に当該申出を行った者に連絡を行い、当該申出が文書によってなされた場合には、原則として、文書により点検の結果を連絡することとしている。当該文書により点検の結果を連絡する場合は、公正取引委員会名で特定の文書番号を用いて発出している。

以上のとおり、申告の処理に係る申出を受けて設置した申告処理審理会に関して公正取引委員会が作成した文書には、上記（1）と同様に、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等、法5条1号、2号イ、5号及び6号イに規定されている不開示情報が多く含まれることとなる。

3 本件対象文書の法8条該当性

本件開示請求の対象文書の内容は、上記1のとおり、特定の申告情報に関して開催される申告処理審理会の判断における法的根拠、理由及び判断基準が分かる情報である。

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（1）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危険性が常に存在している。

特に、優越的地位の濫用等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、申告人が取引先事業者であれば取引の停止等）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うのではないかと、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うのではないかと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。

そして、このような申告情報に基づく申告の処理を点検する申告処理審理会に関して公正取引委員会が作成する文書についても、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、申告の内容等が含まれるのは上記2（2）のとおりであり、公正取引委員会として、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情報の保秘を徹底しなければならないことに変わりはない。

もし、特定の申告情報に基づく申告処理審理会の判断に係る文書につい

て存否応答拒否とせず全部不開示とした場合、申告処理審理会の開催のみならず、その議題となった申告の処理に係る申出があったという事実及びその元になる申告があったという事実の存在を公正取引委員会として認めることとなる。その結果、上記のような事情から、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。

よって、申告処理審理会の判断に係る文書は、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。また、法5条1号に規定する個人に関する情報を含むものであって、当該文書に含まれる氏名、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。さらに、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) 申告処理審理会の判断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464号は、本件と同様に、申告処理審理会の判断に係る文書について開示請求がなされ、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法に基づく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、上記のとおり、本件開示請求に対して処分庁が行った存否応答拒否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2年4月3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11日 審議
- ④ 同年10月9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、本件対象文書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になるとして、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、本件対象文書に記載されてい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、不開示理由に法5条1号及び2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) 本件開示請求は、特定法人の独占禁止法違反被疑行為の申告に関して開催される申告処理審理会の判断における法的根拠、理由及び判断基準が分かる情報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、当該申告に係る申告処理審理会の開催の有無のみならず、その議題となった申告の処理に係る申出があったという事実の有無、その元になる申告があったという事実及び申告に基づく審査があったという事実の有無（以下、併せて「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) 諮問庁は、上記第3の3において、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、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ず、本件存否情報を開示することになれば、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どと説明する。

これを検討するに、本件存否情報を基に、違反被疑行為を行った事業

者が申告者を特定する可能性を必ずしも否定できないところであり、その結果、申告者が申告をちゅうちょするおそれがあることは十分予想されるところである。また、公正取引委員会における事件の端緒情報として、申告が重要な役割を果たしている状況に鑑みると、本件存否情報を公にすることにより、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と認められ、本件存否情報は、法5条6号イの不開示情報に該当すると認められる。

(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6号イの不開示情報を開示することとなるため、同条1号及び2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、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 付言

原処分に係る行政文書不開示決定通知書の「不開示とした理由」において、不開示条項の内容を引用して記載しているものの、本件存否情報が、具体的にいかなる理由により法5条6号イに定める不開示情報に該当するのかについて記載されておらず、本件不開示決定における理由の提示は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであるといわざるを得ない。諮問庁においては、処分庁に対し、今後、処分に当たって適切な事務処理を行うよう指導することが望まれる。

5 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、諮問庁が、当該情報は同条1号、2号イ及び6号イに該当することから開示請求を拒否すべきとしていることについては、当該情報は同号イに該当すると認められるので、同条1号及び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）

「特定市所在の実質的に特定市が経営する違法団体である天下り団体の特定法人（以下、同団体という。）に対する独占禁止法違反による優越的地位の濫用に関する被疑行為について、通常旅館が外国人観光客から荷物の運搬取次業務の依頼を受けたときに運送業者・外国人観光客から旅館が得ている取次料が、同団体の優越的地位の濫用による無償労働の強要（書類上荷物の搬入先・搬出先を記載しているだけの同団体が取次料を得て、実際に時間を割き取次業務の労働を行っている側の旅館・民宿には何ら報酬が支払われていない。）が為され、又税金により運営され特定地域の観光業を独占する同団体の観光客の斡旋を受けるのに、協賛金の支払に同意がないときは、観光客を斡旋しないという契約が協賛金の強要に当たらない（急に協賛金を支払わせたときにだけ優越的地位の濫用に該当する。）とする公正取引委員会審議会の判断における法的根拠・理由、及び判断基準が分かる情報。」との請求に係る文書