

諮問庁：公正取引委員会委員長

諮問日：令和3年4月2日（令和3年（行情）諮問第116号）

答申日：令和3年12月16日（令和3年度（行情）答申第415号）

事件名：「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」の改正に係る特定役職説明メモの一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる各文書（以下、順に「本件対象文書1」及び「本件対象文書2」といい、併せて「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は、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、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12月16日付け公取企第104号により公正取引委員会事務総局経済取引局取引部長（以下「処分庁」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、本件対象文書で特定されている部長説明メモの部分の不開示（黒塗り）の全面開示を求める。ただし内容に特定個人名又は特定事業者等の固有名称がある場合はその部分だけを除き他は開示すべき。また「3 不開示とした部分とその理由」で不開示とした部分は、不開示部分を必要最小限に特定して他は開示すべきである。

2 審査請求の理由

(1) 審査請求書

法の目的には1条に「国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」と定めている。御庁が「3 不開示とした部分とその理由」では「関係者によって利害の対立する内容を議論する」とか「発言者等に対して圧力がかかる恐れがあり、」とか「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」を主張している。御庁がこのような理由をもっているからこそ中立性が損なわれ、国民に混乱を生じさせてきたからこそ意思形成の透明性を高めるために法が施行されたのではないか。また御庁が不開示の根拠としている法5条5号はその解説で「意思決定前の審議、検討又は協議の段階において作成又は取得された文書であっても、組織的に用いるものとして現に保有していれば、対象文書となる」と記述され、さらに「意思決定に支障

を及ぼすおそれの有無及び程度を考慮し、不開示とされる情報の範囲を画したものである。」としている。依ってすべてを開示することを主張するものではないが、不開示部分のおそれについてより具体的根拠を示し、必要最小限に特定して開示範囲を広げるべきである。発言者の内容がすべて不開示は御庁の公正・中立性が損なわれるだけではないかと危惧する。

(2) 意見書

ア はじめに

諮問庁の2前提となる事実(1)(2)(下記第3の2(1)及び(2)を指す。)で主張している内容は不開示決定を正当化する言い訳にしかなくない。改正前に情報公開請求を提出(令和2年11月)したが、諮問庁は「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」(以下「フランチャイズ・ガイドライン」という。)をすでに改正し、令和3年4月28日に発表済である。

法5条5号における開示請求の対象となる行政文書は、「決裁、供覧等の手続きを終了したものに限られないことから、国の機関及び地方公共団体の内部又は相互間における意思決定前の審議、検討又は協議の段階において作成又は取得された文書であっても、組織的に用いるものとして現に保有していれば、対象文書となる。」と解説されている。

さらに「事項的に意思決定前の情報をすべて不開示とすることは、政府がその諸活動を説明する資務を全うするという観点からは適当ではない。・・・開示することによって行政機関の適正な意思決定に支障を及ぼすおそれの有無及び程度を考慮し、不開示とされる情報の範囲を画したものである。」とされている。

また「審議、検討等に関する情報については、行政機関としての意思決定が行われた後は、一般的には、当該意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから、本号の不開示情報に該当する場合は少なくなる・・・」と解説している。

諮問庁は、本件対象文書がフランチャイズ・ガイドラインの改正に関して「意思決定のための議論や検討を行うもの」で「担当職員が率直かつ忌憚のない発言をして意見交換を行っている様が記載」されていると述べ、また、コンビニ本部と加盟店の問題に対して社会的関心が高まっており、諮問庁の取り組みに対して不十分だとの批判が寄せられていることを認めている。この「前提となる事実」を踏まえても、当該会議参加者の発言を全て不開示とする判断は不当であることをまず指摘したい。そのうえで3の(1)(2)(下記

第3の3（1）及び（2）を指す。）の該当性について以下に意見を述べる。

（ア）5条5号該当性についての反論意見

諮問庁は「公正取引委員会としての最終的意思決定のための議論より前の段階の、担当部局における議論を記録したものである。」ことを主張するが、仮にそうであっても上記で示されているように、「検討又は協議の段階で作成又は取得される文書であっても組織的に用いるものとして現に保有していれば、対象となる。」のであるから、組織共有文書であり開示請求の対象となる。

さらに諮問庁は開示することで「公正取引委員会に対してこのような立場からの批判・中傷が多数寄せられるといった事態を招く恐れがある。」と主張している。諮問庁に対する国民の批判は当然である。あまりにも対応が遅れて世間からの批判でやっと取り組んだ改正であり、それを恐れというなら何もできない。一体、公正取引委員会は市民に軸足を置いて仕事をしている機関なのかと疑いたくなる。市民・国民の声を真摯に受け止めて法律や制度・ガイドラインを見直していくことが行政として当たり前の仕事であると考ええる。また諮問庁は「文書開示請求を通じて検討過程が公になれば開示請求者や利害関係者にとって好ましくないと考えられる意見が殊更にクローズアップされて批判されることも考えられ、そうして議論の一部のみが誇張されれば、行政の意図が誤って理解され、国民の間に混乱を生じさせる恐れもある。」と主張するが、この主張こそは法の理念・目的に反する自己保身の最たる主張と考える。諮問庁が事業者間の公平中立を考えて誤った施策を実施してきた結果が今日の状況を生み出している事実を真摯に受け止めるべきである。すべての行政施策は国民あってのもので、今回の事例も事業者とオーナーだけの関係ではない。オーナーも国民でありオーナーこそは地域住民と連帯している唯一の代弁者であって、国民に生かされた施策が遂行されると、「行政の意図が誤って理解され、」とか「国民の間に混乱を生じさせる恐れもある。」などの事態は生じ得ない。軸足を国民に置くのではなく、業者間に置くから生じる恐れなのであり、行政の意思形成過程を隠し、法の理念目的も忘れて自己保身を正当化すれば、理不尽な不開示対応となるのは当然である。

私はすべて開示すべきとは主張していない。しかし職責の重い部長発言内容までも不開示とし、議論内容も全て黒塗りしている。諮問庁は「情報の公開に関する国民の要望は強く・・・可能な限り開示することの意義が大きいことに配慮」すべきであるのに、不開示部分を最小限にする努力すらうかがえない。

重ねて主張するが、不開示が行政の公平や中立を損なっているの
であって、この状態を打破するためにこそ法が施行されたのである。
真摯に改め、全部開示を原則として5条5号の適正な運用を図るべ
きである。意思決定前の情報だからといってすべて不開示とするこ
とは法の趣旨に反する。

(イ) 5条6号の該当性についての反論意見

諮問庁はイの「・・・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」に該当するとしている。しかし、「独占禁止法上問題とな
る事例と問題にならない事例を整理した」ことや、「問題となる
か否かの結論を分ける要素や独占禁止法の基本的な考え方を整理」
したからといって、当該会議における出席者発言の全てを不開示と
するのは不当である。多くの省庁と比べても理不尽である。例えば
重要なガイドラインや規則の改正などでは有識者などの審査会議事
録等が、特に特定個人の情報が含まれない限り、ほとんど開示対象
になっている。そもそも、「独占禁止法上問題となるか否かの結論
を分ける要素や独占禁止法の基本的な考え方を整理」するのは諮問
庁の責任であり、その意思決定過程の詳細を明らかにすることは、
民主的な行政の推進を目指す法の目的に一致する。

諮問庁の論理では、国民から監視機能が奪われ、事業者の利益権
益を保護していると見られる結果を招き、法の適切な運用と大きく
かけ離れた情報隠蔽・不当運用と言われても仕方がない。大切なこ
とは国民目線で検証することに耐えるガイドラインの改正にいか
に努力するかである。この努力をして批判や中傷があったとしても
国民の中に揺るぎない軸足を置いて進めるのであれば耐えられると考
える。上記のとおり私は完全開示を求めてはいない。不開示部分を
最小にして全体像の意思形成過程を国民に示すことが必要だと主張
しているにすぎない。不開示決定は是正すべきである。

イ 結論

諮問庁の主張は、その諸活動を国民に説明する責務をないがしろに
するもので、これを見直し不開示部分を最小限にして、特に職責の
重い公正取引委員会事務総局取引部部長の発言は全部開示とす
ることを求めて意見とする。

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

行政文書開示請求の対象となった文書は、別紙の2に掲げる各文書（以
下、順に「本件請求文書1」及び「本件請求文書2」といい、併せて「本
件請求文書」という。）であり、このうち本件請求文書1に関して、本件

対象文書について開示を行った。

なお、本件請求文書2については、文書が存在しないことを理由に不開示とした。

2 前提となる事実

(1) フランチャイズ・ガイドラインの改正について

公正取引委員会は、令和2年9月2日に、年中無休・24時間営業等、コンビニエンスストア本部と加盟店との取引をめぐる問題に関する実態調査の結果及び独占禁止法の観点からの評価等を示した「コンビニエンスストア本部と加盟店との取引等に関する実態調査報告書」を公表した。当該調査の結果を踏まえて、公正取引委員会は、これらの問題についての独占禁止法上の考え方を明確化し、独占禁止法違反行為を未然に防止する観点から、フランチャイズ・ガイドラインを改正することとした。

本件対象文書は、フランチャイズ・ガイドラインの改正に際して、担当部局として意思決定を行うための場である取引部長説明における議論の状況や結論を記録したものである。取引部長説明は、単に、フランチャイズ・ガイドラインを所管する企業取引課が、取引部長に対して報告や説明を行うものではなく、最終的な意思決定機関である委員会に上程する改正案を決定するため、取引部長並びに企業取引課及び取引部の所掌事務に関する総合調整を行う取引企画課の職員が、フランチャイズ・ガイドラインの改正に関して、新たに盛り込むべき独占禁止法上問題となる行為の考え方等について、自由かつ率直に意見を交わし、意思決定のための議論や検討を行うものである。

そして、本件対象文書のうち、議事内容に係る部分については、ガイドライン改正に向けて検討すべきこと（内容、スケジュール、取引部長の指摘事項など）について、取引部長以下の担当職員が率直かつ忌憚のない発言をして意見交換を行っている様が記録されている。

(2) フランチャイズ・ガイドライン改正の影響等

コンビニエンスストアの加盟店をめぐることは、24時間営業を取りやめたコンビニエンスストア加盟店とコンビニエンスストア本部との間の訴訟等を契機に社会的関心が高まっており、上記報告書が公表された際には多くのメディアで取り上げられ、一般市民からも多数の問い合わせがあった。また、コンビニエンスストア加盟店やその関係者といった利害関係者と思われる者から、コンビニエンスストア本部と加盟店との取引に関する公正取引委員会の取組に対して、取組が不十分であるといった批判もあるなど、公正取引委員会に向けられる社会的関心は、批判的な立場からであることも少なくない。

3 本件対象文書の不開示部分の法5条5号及び同条6号イ該当性

(1) 5条5号該当性

本件対象文書の議事内容に係る部分は、上記2のとおり、公正取引委員会としての最終的な意思決定のための議論よりも前の段階の、担当部局における議論を記録したものである。こうした議論の場では、議論を精緻化させていくことを前提に、いわゆる「たたき台」として率直かつ忌憚のない意見交換がなされ、フランチャイズ・ガイドラインの改正の内容や方向性について、賛成意見（メリット）及び反対意見（デメリット）の両方を示して、論点を探りながら議論していくこととなる。そのため、開示請求者のみならずコンビニエンスストア本部や加盟店といった利害関係者にとって必ずしも好ましくないと考えられる意見も含まれており、そうした議論の過程や論点が行政文書の開示によって詳細まで明らかになれば、開示請求者や利害関係者といった様々な立場からの批判を呼ぶことが予想され、上記のとおり社会的関心が強いことも考えれば、公正取引委員会に対してこのような立場からの批判・中傷が多数寄せられるといった事態を招くおそれがある。

そうなれば、以後は公正取引委員会の職員は、議論の場での自身の発言がそうした批判を招くおそれを意識することとならざるを得ない。そうした事態が生じれば、フランチャイズ・ガイドライン改正原案に係る意見公募手続終了後の成案公表に向けた検討の過程等での率直かつ自由な意見交換が妨げられ、結論の公正さや中立性が不当に損なわれるおそれがある。

また、文書開示請求を通じて検討過程の詳細が公になれば、開示請求者や利害関係者にとって必ずしも好ましくないと考えられる意見が殊更にクローズアップされて批判されることも考えられ、そうして議論の一部のみが誇張されれば、行政の意図が誤って理解され、国民の間に混乱を生じさせるおそれもある。

加えて、フランチャイズ・ガイドライン改正案の成案公表後においても、今後再びフランチャイズ・ガイドラインの改正が議論される場合やフランチャイズ・ガイドライン同様の独占禁止法違反行為を未然に防止する観点から独占禁止法上の考え方を明確化した他のガイドラインの改正等が議論される場合に、意思決定過程の情報が公開されることを想定して外部からの批判や意見を意識して発言せざるを得なくなり、結果として率直かつ忌憚のない意見交換が妨げられ、結論の公正さや中立性が不当に損なわれるおそれがある。

したがって、本件対象文書の不開示部分については、法5条5号に定める情報を含むものとして不開示とすることが相当である。

(2) 5条6号該当性

今般、フランチャイズ・ガイドラインを改正する目的は、上記報告書で指摘したフランチャイズ・システムに関する取引における問題点につ

いて独占禁止法上の考え方を明示することにより、事業者による独占禁止法違反行為を未然に防止することにある。そのため、フランチャイズ・ガイドライン改正原案には、当該問題点に関する独占禁止法上の考え方を一般論として記載するとともに、具体的にどういった場合に問題となるのかを分かりやすくするために事例の記載を追加する予定であり、本件対象文書に記録された取引部長説明において、追加する事例について検討が行われた。

この検討に当たっては、独占禁止法上問題となる事例と問題とならない事例を整理した上で、独占禁止法上問題となるか否かの結論を分ける要素や独占禁止法の基本的な考え方を整理している。したがって、文書開示請求を通じて、本件対象文書に記載された検討過程の詳細が明らかになれば、独占禁止法違反と判断される要素を巧妙に排除した、独占禁止法違反とはいえないまでも妥当性を欠く不当な行為を助長したり、独占禁止法違反を認定する要素の証拠を隠蔽する行為を容易にしたりするおそれがあり、公正取引委員会による独占禁止法違反行為に関する検査を妨げ、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ため、法5条6号イに定める情報に該当する。

したがって、本件対象文書の不開示部分については、法5条6号に定める情報を含むものとして不開示とすることが相当である。

4 情報公開審査会の答申例（参考）

- 公正取引委員会の議事録のうち委員長及び委員の意見に係る部分について不開示とすることは妥当であるとした答申例

平成18年度（行情）答申第454号・455号（平成19年3月22日答申）においては、著作物再販制度について、答申時も議論途中であることから、「公正取引委員会の委員長・委員がどのような意見を持っていたのかが明らかとなれば、今後、委員会における発言が関係業界における反応も意識したものにならざるを得ず、率直かつ自由な意見交換が妨げられ、当該議題の結論の公正さ、中立性を確保することが困難」となるとして、委員長・委員の意見にわたる部分について不開示とすることは妥当であるとしている。

5 結論

したがって、上記に述べるとおり、本件開示請求に対して処分庁が行った文書の一部不開示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3年4月2日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受

- ③ 同月 16日 審議
- ④ 同年 5月 11日 審査請求人から意見書を収受
- ⑤ 同年 11月 12日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年 12月 10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、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件請求文書 1 につき、本件対象文書（本件対象文書 1 及び本件対象文書 2）を特定し、その一部を法 5 条 5 号及び 6 号イに該当するとして不開示とし、本件請求文書 2 につき、存在しないため不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書において不開示とされている部分のうち、特定個人名又は特定事業者等の固有名称を除く不開示部分（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求めていると解されるところ、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

なお、本件対象文書 2 の「別紙」の部分が開示実施文書に含まれていないため、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁から、当該部分は開示実施から漏れており、当該部分に係る開示実施手続を今後速やかに行う旨の説明があったため、当該部分も含めた本件対象文書に係る本件不開示部分の不開示情報該当性について判断する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件不開示部分には、フランチャイズ・ガイドラインの改正原案に関する取引部長説明において、取引部長並びに取引企画課及び企業取引課の職員が、同ガイドラインの改正に係る検討事項（改正内容、スケジュール及び取引部長の指摘事項等）について意見交換を行った内容が具体的かつ詳細に記載されていると認められる。

(2) 諮問庁は、上記第 3 の 2 (1) のとおり、本件対象文書は、フランチャイズ・ガイドラインにつき、最終的な意思決定機関である公正取引委員会に上程する改正原案を決定するための議論や検討を行っていた段階のものである旨説明するところ、当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、原処分の時点（令和 2 年 12 月 16 日）では、改正に係る取引部長への説明及び職員間の議論が継続中であり、意見公募手続（パブリック・コメント）を実施する段階以前の状況であった旨説明する。

(3) 上記 (2) の諮問庁の説明には、特段不自然、不合理な点は認められず、これを覆すに足りる事情もうかがわれない。そうすると、本件不開

示部分に記載された情報を公にすると、今後のフランチャイズ・ガイドライン改正案等の検討過程等において、担当部局の職員の発言が利害関係者等からの批判・中傷等を意識したものにならざるを得ず、率直かつ自由な意見交換が妨げられ、結論の公正さや中立性が不当に損なわれるおそれがある旨の上記第3の3(1)の諮問庁の説明は、不自然、不合理とまでは認められず、否定し難い。

(4)したがって、本件不開示部分は、法5条5号に該当すると認められ、同条6号イについて判断するまでもなく、不開示と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

本件においては、上記1のとおり、開示の実施に不備があったものであり、今後処分庁においては、手続をより一層、適正、的確かつ慎重に行うよう留意されたい。

5 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5号及び6号イに該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分は、同条5号に該当すると認められるので、同条6号イについて判断するまでもなく、不開示としたことは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

1（本件対象文書）

- （1）特定年月日 A 取引部長説明メモ（フランチャイズ・ガイドライン改正について）（本件対象文書 1）
- （2）特定年月日 B 取引部長説明メモ及び別紙（フランチャイズ・ガイドライン改正について）（本件対象文書 2）

2（本件請求文書）

- （1）「フランチャイズ・システムに関する独占禁止法上の考え方について」の改正を検討している会議の議事録等に相当するもの。（特定年月日 C 以降のもの）」（本件請求文書 1）
- （2）上記改正を検討している会議体の構成員名簿に相当するもの（名前や所属が分かる資料）（本件請求文書 2）