

諮問庁：消費者庁長官

諮問日：令和3年12月21日（令和3年（行情）諮問第577号）

答申日：令和4年5月26日（令和4年度（行情）答申第36号）

事件名：特定の機能性表示食品に係る申出に対する調査等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

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3年10月8日付け消表対第1687号により消費者庁長官（以下「消費者庁長官」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消すとの裁決を求める。

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の要旨は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書（補正後。なお、添付書類は省略する。）

今回の情報開示請求は、特定年月日に審査請求人が消費者庁に提出した「特定法人の機能性表示食品「特定商品」に関する食品表示法12条に基づく「申出」に対して、消費者庁が行った調査、申出内容が事実であると認めたかどうかの判断、およびそれに関する措置が分かる一切の資料」というものであった。

それに対して、消費者庁は、当該開示請求文書が存在しているか否かを含め不開示にすると決定した。

不開示決定の理由として、消費者庁は2つの理由を述べている。

ア 行政文書の存否を答えることは、特定の事業者に対する消費者庁の事件調査及び処分等の有無を明らかにすることになり、当該事業者の信用低下を招くなど、公にすることにより、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がある。

イ 消費者庁の事件調査及び処分等の有無を明らかにすることになり、事件調査の密行性が損なわれ、当該処分に関する証拠の隠滅などを招くほか、今後の処分等に関する情報収集にも支障を来し、正確な

事実の把握を困難にするおそれまたは違法もしくは不当な行為を容易にし、もしくはその発見を困難にするおそれがある。

上記アは事業者の利益を害するおそれ、上記イは消費者庁の業務への支障が発生するおそれである。

しかし、科学的根拠を届出ることによって機能性を表示できる「機能性表示食品」の科学的根拠となっている臨床試験が、科学的に見て不適切であり、その結果、消費者は効果があると思われ、高額な料金を払わされることで害されている消費者の利益はどうなるのか。

今回の情報開示請求は、そもそも当該事業者が販売する機能性表示食品の効能表示が食品表示法に違反しているとして、審査請求人が提出した「申出」に対する、消費者庁の対応がわかる文書の開示を求めたものである。

その意味で、消費者庁の事件調査及び処分等の妥当性について説明を求めるものであり、それを将来のそれらの業務への支障が発生するおそれを理由に開示しないのは不当である。それを許容することは、消費者の業務内容の妥当性に対して一般国民は何も知る権利がないというに等しい。

当該機能性表示食品の表示が、食品表示法違反に当たるのであれば、消費者庁は食品表示法違反として事業者に表示を是正させなければならないが、現状では、当該機能性表示食品の表示はどこも訂正されていない。

すると可能性としては2つある。

ア 消費者庁はまだ調査を継続中である

イ 消費者庁は、当該食品の表示は、食品表示法違反に当たらないと判断した。

そのいずれかにあたるのか、消費者庁は説明する責任がある。

消費者の利益が害されている可能性に基づく情報開示請求に対して、事業者の利益や消費者庁の業務への支障の恐れを理由に開示を拒否すべきではない。

(2) 意見書

消費者庁の主張

消費者庁は、審査請求人の開示請求に対して、その対象文書が存在しているか否かを答えるだけで法5条2号イ及び6号イに掲げる各不開示情報に該当する情報を開示することになり、法8条に該当するため、対象文書の存否を明らかにしないで請求を拒否したと主張する。

以下、上記の消費者庁の主張の誤りについて意見を述べる。

ア 本件存否情報が法5条2号イに掲げる不開示情報に該当するかの判断の妥当性について

消費者庁は、今回の情報開示請求の前に、審査請求人が起こした食品表示法12条で規定する申出がなされた事実が公になることで、特定商品に関する表示に問題があって適正でないため、一般消費者の利益が害されている状態にあるとの憶測を呼び、法5条2号イに定める不開示情報の規定「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の正当な利益を害するおそれ」に該当すると主張している。また申出を受けてからの消費者庁の調査、判断、措置に関する情報も、法5条2号イの不開示情報に該当すると主張する。

その点に関しては、申出をした事実が公開されても、さらに消費者庁が申出を受けてからの調査、判断、措置に関する情報が公開されても、上記のような、憶測に基づく当該法人の不利益が起ころおそれはない。

その理由は、もし消費者庁が当該商品の表示には問題はないと判断したのであればその旨を公開することで憶測は消え当該法人の損失は起こらないからである。また消費者庁が当該商品の表示に問題があると判断したのであれば、当該法人は不利益を甘受しなければならない。いずれも場合にも憶測に基づく不利益は発生しない。

また消費者庁は、審査請求人の主張を「「消費者の利益が害されている可能性」を主張するのみ」であると曲解し、法5条2号のただし書にある「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を除く」という除外規定に該当することを基礎づける具体的な事情も何ら示されていないと主張する。

その点に関しては、審査請求人は単に可能性を主張しているのではない。当該商品の1本（〇日分）あたりの価格は〇円で当該法人ホームページでは累計販売本数〇本突破との情報がある。〇本で計算しても〇円の売り上げとなる。

審査請求人が消費者庁への申出の中で記述している通り、当該商品の機能性表示の科学的根拠として当該法人が届出している臨床試験は、消費者庁自らが公表している「機能性表示食品制度での臨床試験の実態把握の検証・調査事業報告書」の中で「科学的誤りであると強調」してある手法を採用している。科学的に誤った機能性表示を是正すれば、〇円の消費者の財産の損失を防ぐ効果があることになり、法5条2号のただし書の除外規定に該当することを基礎づける具体的な事情となる。

イ 本件存否情報が法5条6号イに掲げる不開示情報に該当するかの判断の妥当性について

先ず消費者庁は、食品表示法上、同法12条に規定される申出につ

いて、申出がされた事実はもとより、その後の調査や判断過程の公表は予定されていないことを根拠に、申出を行うものは、申出を行った事実は公表されないとの信頼の下にこれを行っていると考えられ、申出がなされた事実などが公にされると、今後申出を行おうとするものが探索されることを恐れて申出をためらったりする結果、消費者庁の活動に支障をきたすと主張している。

その点に関しては、申出者が、申出をしたことを公表してほしくないと思っているという前提はすべてに当てはまることはない。今回の申出について、我々はすでに我々のホームページで公表している。なぜならば機能性表示食品制度を始める前の消費者庁の説明の中でも、この申出制度が、消費者が機能性表示の科学的妥当性について異議申し立てを行うことを担保する制度であると説明がされているからである。

今後、もし消費者庁が申出を公表されたくない人のことを考慮するのであれば、申出の書式の中に「申出の事実を公表してよい、公表しないしてほしい」の二択を記入するようにすればよい。そうすれば公表されたくない申出者のためらいをなくすことができるので、消費者庁の業務に支障は起こさない。今回の申出に関しては、申出者はそもそも公表して良いと主張しているので消費者庁の活動に支障はきたさない。

さらに消費者庁は、申出をした事実が公になると、消費者庁の調査活動の遂行の事実の有無を特定法人が察知することで、証拠の隠滅などを招くと主張している。

その点については、今回の件では、当該法人が証拠を隠滅できる可能性は存在しない。今回の申出で指摘している問題点は、当該商品の機能性表示の科学的根拠としてすでに届出されている公開情報の妥当性についてである。すでに公開されている情報について、当該法人は隠滅させようがないので消費者庁の業務に支障は出ない。

ウ まとめ

上記のように、審査請求人が情報公開を求めている情報は、法5条2号のただし書の情報に該当することが明らかであり、また法5条6号の規定に該当しないことが明らかである。したがって、不開示にする法的な理由はない。

そもそも、食品表示法の定める「申出制度」については、消費者庁が表示の是正指示を出した場合にその旨が公表されることでしか、申出者である消費者は結果を知ることができないということが問題である。

公正取引委員会が景品表示法を所管していた時にあった「申告制

度」では、受理された申告に対しては、調査・判断・措置の結果が申告者に対して通知されていた。

消費者基本法に定める「消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保」や「消費者の意見の消費者政策への反映」の基本理念に照らせば、食品表示法での「申出制度」においても、申出者に対する結果の通知を義務化することが望まれる。

しかし食品表示法で通知義務がない現状では、消費者は情報公開制度を利用することでしか、自らが出した申出の結果を知る方法が存在しない。

法に定める「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とともに、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」という目的に照らして、本件の情報開示が決定されるべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明の趣旨

処分庁の令和3年10月8日付け消表対第1687号の行政文書不開示決定（原処分）は妥当であるとの答申を求める。

2 審査請求に至る経緯

(1) 審査請求人は、令和3年9月17日、同月15日付け行政文書開示請求書により、処分庁に対し、法4条1項の規定に基づき、本件対象文書に係る開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。

(2) 処分庁は、令和3年10月8日、法9条2項及び法8条に基づき、本件行政文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否するとして、不開示決定（原処分）をした。

(3) 審査請求人は、令和3年11月19日、原処分に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）をした。

3 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

原処分を取り消すとの裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

上記第2の2(1)とおおむね同じ。

4 原処分の適法性及び妥当性

(1) はじめに

本件対象文書は、別紙に掲げる文書である。

原処分は、本件開示請求に対し、処分庁が、本件対象文書が存在しているか否かを答えるだけで法5条2号イ及び同条6号イに掲げる各不開示情報に該当する情報を開示することとなって法8条に定める「当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情

報を開示することとなる」とに該当することを理由に、本件対象文書の存否を明らかにしないで請求を拒否したものである。

この点、食品表示法12条1項及び2項は、何人も、販売の用に供する食品（酒類を除く。同条1項）又は酒類（同条2項）に関する表示が適正でないため一般消費者の利益が害されていると認めるときは、その旨を主務大臣に申し出て適切な措置をとるべきことを求めることができる旨規定し、同条3項は、当該申出があった場合、内閣総理大臣等の主務大臣は、必要な調査を行い、その申出の内容が真実であると認めるときは、適切な措置をとらなければならない旨規定する（内閣総理大臣の権限は、同法15条1項により消費者庁長官（処分庁）に委任されている。）。

本件対象文書における「調査」、「判断」及び「措置」とは、食品表示法12条3項に規定するものと認められ、同条3項は、同条1項又は2項に規定する申出があったことを前提とするものであるから、本件対象文書の存否を答えることは、特定法人について、同条3項に規定する「調査」、「判断」及び「措置」がなされた事実の有無のみならず、同条1項又は2項の規定に規定する本件対象文書による審査請求人の申出（以下「本件申出」という。）がなされたという事実の有無（以下、第3において「本件存否情報」という。）をも明らかにするものである。

以下では、上記食品表示法12条の申出の性質も踏まえ、本件存否情報が法5条2号イ及び6号イに掲げる各不開示情報に該当し、本件対象文書の存否を答えるだけで、法8条の「不開示情報を開示することになるとき」に当たることを述べる。

(2) 本件存否情報は法5条2号イに掲げる不開示情報に該当すること

ア 本件存否情報は法5条2号イに掲げる不開示情報に該当すること

上記(1)のとおり、食品表示法12条が規定する申出は、申出人が販売の用に供する食品等に関する表示が適正でないため一般消費者の利益が害されていると認めるときになされることを想定していることから、本件存否情報のうち、本件申出がなされたという事実の有無が公になるだけで、特定商品に関する表示に問題があって適正でないため、一般消費者の利益が害されている状態にあるとの憶測を呼び、昨今の情報拡散速度も相まって、特定法人の信用低下を招き、その事業活動に不利益を与え、同業他法人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。

さらに、本件存否情報のうち、本件申出がなされた後の処分庁の調査、判断過程及びその後の措置に関する事項が公になれば、特定法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれが高まることは論をまたない。

なお、本件の場合、本件存否情報を明らかにすることにより、人の生命、健康、生活又は財産等の保護に資することが相当程度具体的に認められると評価するに足りるような事情も見当たらないことから、本件存否情報が法5条2号ただし書の情報にも該当しないこともまた明らかである（大阪高等裁判所平成24年11月29日判決（平成23年（行コ）165号）参照）。

よって、本件存否情報は、法5条2号イに規定する不開示情報に該当する（東京地方裁判所平成16年1月16日判決（平成15年（行ウ）第149号）も同旨）。

イ 審査請求人の主張について

審査請求人は、当該機能性表示食品の表示が食品表示法違反に該当するのであれば、消費者庁としては事業者に表示を是正させなければならず、調査を継続中であるのか、当該食品の表示は食品表示法違反に当たらないと判断したのか説明する責任があり、消費者の利益が害されている可能性に基づく情報開示請求に対して、事業者の利益を理由に開示を拒否すべきではない旨主張する。

審査請求人の主張が法5条2号ただし書に関する主張であるのか定かではないが、仮にそのような主張であるとしても、あくまで「消費者の利益が害されている可能性」を主張するのみであって、本件存否情報が法5条2号ただし書の情報に該当することを基礎づける具体的な事情も何ら示されていないことは上記アのとおりである。

よって、審査請求人の主張は原処分 of 適法性や妥当性を左右するものとは認められない。

(3) 本件存否情報は法5条6号イに掲げる不開示情報に該当すること

ア 本件存否情報は法5条6号イに掲げる不開示情報に該当すること

食品表示法上、同法12条に規定される申出がなされた事実のもとより、その後の調査や判断過程の公表は、予定されていない（同法7条参照）。

そのため、一般的に、上記申出を行う者は、申出を行った事実は公表されないと信頼の下にこれを行っていると考えられ、これに反して、申出がなされたという事実やその後の調査、判断過程等が公になると、今後、申出を行おうとする者が探索されることを恐れて申出をためらったりする結果、処分庁による情報の収集活動に支障をきたす。

また、上記(1)のとおり、食品表示法12条3項には、同条1項又は2項に規定する申出があった場合には、調査等を講じることが規定されているところ、本件存否情報のうち本件申出がなされたという事実の有無が公になっただけで、本件申出に続く処分庁による

調査活動の遂行の事実の有無を特定法人が察知できることとなり、当該調査活動への対策を講じる機会を与えて、証拠の隠滅などを招く。本件存否情報のうち処分庁による調査、判断過程や措置に関する事項が公になれば、更にこのような支障は大きくなる。

このように、本件存否情報を公にすることにより、処分庁が行う食品表示法12条3項に基づく調査等に係る事務に関し、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から、本件存否情報は、法5条6号イの不開示情報に該当する（上記東京地方裁判所平成16年1月16日判決も同旨）。

イ 審査請求人の主張について

審査請求人は、消費者の利益が害されている可能性に基づく情報開示請求に対して、消費者庁の将来の業務への支障のおそれを理由に開示を拒否すべきではない旨主張する。

しかし、法5条6号は、同号イないしホに掲げる不開示情報に該当する場合の例外的な開示を予定していないから、審査請求人による「消費者の利益が害されている可能性」に係る主張は、法的な意味をもたず、失当である。

(4) 小括

以上のとおり、本件存否情報は、法5条2号イ及び6号イに定める不開示情報に該当するから、本件対象文書の存否を答えるだけで、法8条に定める「不開示情報を開示することになるとき」に当たる。

したがって、法8条に基づき本件対象文書の存否を明らかにせずに本件開示請求を拒否した原処分は適法かつ妥当である。

5 結論

よって、本件審査請求には理由がないから、上記1の理由説明の趣旨に記載のとおりのおりの答申を求める。

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12月21日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 令和4年2月8日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同年4月22日 | 審議 |
| ⑤ | 同年5月20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るところ、処分庁は、本件対象文書が存在しているか否かを答えるだけで、法5条2号イ

及び6号イに規定する不開示情報を開示することになるため、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分は妥当である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) 諮問庁は、上記第3の4のとおり説明する。

(2) 以下、検討する。

ア 本件開示請求は、特定法人を明示した上で、当該法人の扱う機能性表示食品「特定商品」につき、食品表示法12条に基づく申出に対する消費者庁が行った調査等が分かる一切の資料の開示を求めるものであり、当該文書の存否を答えることは、当該法人の扱う機能性表示食品「特定商品」につき同条1項又は2項に規定する申出があったという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることと同様の結果を生じさせるものと認められる。

イ そして、上記アの申出内容の真偽が定かでない中で、本件存否情報について、これを明らかにした場合、機能性表示食品「特定商品」に関する表示に問題があって適正でないため、一般消費者の利益が害されている状態にあるとの憶測を呼び、昨今の情報拡散速度も相まって、特定法人の信用低下を招き、その事業活動に不利益を与え、同業他法人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旨の上記第3の4(2)アの諮問庁の説明は、首肯できる。

なお、審査請求人は、意見書(上記第2の2(2)ア)において、法5条2号ただし書による開示を求めているが、本件存否情報が、「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」に該当するとすべき特段の事情は認められず、審査請求人の上記主張は採用できない。

ウ 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ため、同条6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 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決定については、当該情報は、同条2号イ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、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

別紙 本件対象文書

特定年月日に特定団体が消費者庁表示対策課食品表示対策室宛に郵便で提出した、特定法人の機能性表示食品「特定商品」に関する食品表示法第12条に基づく「申出」に対して消費者庁が行った調査、申出内容が事実とであると認めたかどうかの判断、およびそれに関する措置が分かる一切の資料。