

諮問庁：公正取引委員会委員長

諮問日：令和3年9月17日（令和3年（行情）諮問第380号）

答申日：令和4年9月22日（令和4年度（行情）答申第241号）

事件名：特定法人に係る「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」における事業者別アンケート集計結果等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1の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、別紙1の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、その一部を不開示とした決定については、本件対象文書を特定したことは妥当であるが、別表に掲げる部分を開示すべきである。

### 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3月22日付け公取企第18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、おおむね別紙2のとおりである（資料は省略する。）。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 行政文書開示請求の内容と開示状況

本件では、以下の3つの文書について、令和3年2月25日付けで、行政文書開示請求が行われた。

- ① 2020年9月2日「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」にかかる実態調査の各本部ごとのアンケート結果のうち特定法人に伝えたアンケート結果を記載した文書（以下「特定法人のアンケート結果」という。）
- ② 同文書を基にして問題となりうる点を指摘した文書
- ③ これに対して特定法人から自主点検・改善をする旨記載した報告書（以下「特定法人からの報告書」という。）

公正取引委員会は、法に基づいて、令和3年3月22日付けで、前記のうち、①について「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

る実態調査（事業者別アンケート集計結果）特定法人」と題する文書を部分開示し、③について「自主点検による改善対応の報告について」と題する文書を部分開示している。

②については、文書が存在しないことを理由として不開示としている。

## 2 前提となる事実（実態調査報告書の公表とコンビニエンスストア本部に対する要請等）

公正取引委員会は、令和2年9月2日、コンビニエンスストア本部と加盟店との取引の実態に係る調査結果をまとめた「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」（以下「実態調査報告書」という。）を公表した（実態調査とは、対象業界で経済活動を行う事業者等の協力の下、アンケート調査やヒアリング調査などを通じて、その業界における商慣習や問題点を明らかにし、事業者等による自主的な改善を促すものである。）。

本件の実態調査（以下「本件実態調査」という。）においては、コンビニエンスストア加盟店に対するアンケート調査のほか、コンビニエンスストア本部、業界団体等に対するヒアリング調査の結果を踏まえて、コンビニエンスストア業界における商慣習や問題点を明らかにした実態調査報告書を取りまとめて公表している。

実態調査報告書公表に先立ち、公正取引委員会は、コンビニエンスストア本部に対して、加盟店向けアンケートの結果をチェーンごとに集計した結果を伝え、仕入数量の強制をはじめとした私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号。以下「独占禁止法」という。）上の問題となり得る点等を指摘し、実態調査報告書に基づき、直ちに自主的に点検及び改善を行い、点検結果と改善内容を当委員会に対して報告することを要請している。また、点検結果と改善内容については公表することが望ましい旨（実態調査報告書213頁）を伝えている。

その後、各コンビニエンスストア本部は自己点検結果等を当委員会に報告するとともに、その内容を自社のウェブサイト上で公表している。

## 3 本件開示文書のうち不開示部分の「不開示情報」該当性

### (1) 前記①の「特定法人のアンケート結果」について

#### ア 文書の内容

「特定法人のアンケート結果」は本件実態調査時に行った加盟店向けアンケートの結果を特定法人の加盟店からの回答分に限定して再集計したものであり、同法人とその加盟店との間の取引内容に係るアンケート結果の集計数値や具体的な回答例を含んでいる。公正取引委員会は当該文書に基づいて、同法人に独占禁止法上の問題となり得る点等を指摘し、実態調査報告書に基づき、直ちに自主的に点検及び改善を行い、点検結果と改善内容を当委員会に対して報告す

ることを要請している。

#### イ 特定法人に対する意見書提出の機会の付与

「特定法人のアンケート結果」には、特定法人に関する情報が含まれていることから、公正取引委員会は、理由説明書の作成段階において特定法人に意見書提出の機会を付与し、同法人から提出された意見を踏まえて本理由説明書を作成している。

#### ウ 法5条2号イ該当性

法5条2号イでは、「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正当な利益を害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。そして、「その他正当な利益」については「ノウハウ、信用等法人等の運営上の地位を広く含むものである」と解されている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔56ページ〕）。

「特定法人のアンケート結果」の不開示部分には、特定法人に渡すものとして、実態調査報告書とは別に、加盟店向けアンケートの結果を特定法人の加盟店からの回答分に限定して再集計した数値や具体的な回答例が含まれている。これが公になれば、例えば、①「現在の経営状況に対する認識」として、どの程度の特定法人の加盟店が「非常に順調である」、「全く順調ではない」等をそれぞれ選択したか、②特定法人の各種取組に対して、どの程度の特定法人の加盟店が「非常に評価している」、「全く評価していない」等をそれぞれ選択したか、③特定法人はその加盟店から具体的にどのような不満を持たれているかなど、特定法人が加盟店からどのように評価されているかなどが明らかとなる。

公正取引委員会が公表した実態調査報告書においては、特定法人以外のコンビニエンスストア本部を含む8本部に対する評価が合わさった数値、どのコンビニエンスストアに対する不満であるのかは特定されない具体例は公表しているものの、コンビニエンスストア本部ごとの数値、具体例は公表していない。このため、「特定法人のアンケート結果」が公となれば、具体的に特定法人が加盟店からどのように評価されているかが明らかとなる。また、仮に他のコンビニエンスストア本部の評価との比較も可能ということになる。

このような特定法人の評価が明らかとなれば、特定法人が加盟店との関係で抱えている具体的な問題が競合他社に知れ渡ることとなり、それにより、特定法人の競争上の地位が害されるおそれがある。このほか、特定法人の加盟店による評価には、当然、肯定的な評価ばかりではなく、否定的な評価も含まれていることから、特定法人の経済的な信用や社会的な評価を低下させることとなり、特定法人の

ブランドイメージ，株価，今後の個別取引等に影響を与えるおそれがある。

よって「特定法人のアンケート結果」の不開示部分は，「公にすることにより，・・・当該法人・・・の・・・競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当する。

したがって，「特定法人のアンケート結果」の不開示部分については，法5条2号イに定める情報を含む。

エ 法5条2号ただし書について

法5条2号ただし書では，不開示情報の対象について「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」については，不開示情報の対象から除くとされている。そして，当該規定は，「当該情報を公にすることにより保護される人の生命，健康等の利益と，これを公にしないことにより保護される法人等・・・の権利利益とを比較衡量し，前者の利益を保護することの必要性が上回るときには，当該情報を開示しなければならないとするものである」（総務省行政管理局「詳解情報公開法」[56ページ]）と解されている。

本件についてみると，「これを公にしないことにより保護される法人等の権利利益」としては，特定法人の競争上の地位のほか，特定法人のブランドイメージ，株価，今後の個別取引等が挙げられる。他方，「当該情報を公にすることにより保護される人の生命，健康等の利益」について，審査請求人は，「24時間営業の強要は人の生命，健康の保護に必要な情報であり，また，仕入強要の実態などは人の財産保護のためにも必要であって，法5条2号柱書の但書の適用があるというべきである」と主張するが，本文書を公にすることにより保護される人の生命，健康等の利益が具体的にどのようなものかは明らかでなく，特定法人に開示に伴う不利益を強いることもやむを得ないと評価するに足りるような事情は見当たらない。そのため，「当該情報を公にすることにより保護される人の生命，健康等の利益と，これを公にしないことにより保護される法人等・・・の権利利益とを比較衡量し，前者の利益を保護することの必要性が上回るとき」に該当するとはいえない。

したがって，「特定法人のアンケート結果」の不開示部分については，法5条2号ただし書に定める情報には該当しない。

オ 法5条6号柱書（原処分から追加した理由）

法5条6号柱書では，「国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報であって，公にすることにより，・・・その他当該事務・・・の性質上，当該事務・・・の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあ

るもの」を不開示情報として規定している。「その他当該事務・・・の性質上、当該事務・・・の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」としては、法5条6号イからホまでに掲げられたもののほか、「同種のもものが反復されるような性質の事務・・・であって、ある個別の事務・・・に関する情報を開示すると、将来の同種の事務・・・の遂行に支障をおよぼすおそれがあるもの」が該当し得ると解されている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔77ページ～78ページ〕）。

まず、「特定法人のアンケート結果」の不開示部分は、公正取引委員会が行った本件実態調査の中で行った加盟店向けアンケート調査の回答結果のうち、特定法人の加盟店からの回答結果のみを再集計したものであるから、「国の機関・・・が行う事務・・・に関する情報」に該当する。

そして、加盟店向けアンケート調査においては、前記ウのとおり、加盟店から、①現在の経営状況に対する認識（「非常に順調である」、「全く順調ではない」等）、②特定法人の各種取組に対しての評価（「非常に評価している」、「全く評価していない」等）などにつき選択式で回答を得ているほか、特定法人に対する不満の具体例を自由記載で回答を得ており、「特定法人のアンケート結果」は、これらのうち特定法人の加盟店からの回答結果を集計したものである。このような内容が公となれば、特定法人が加盟店との関係で抱えている具体的な問題が競合他社に知れ渡ることとなり、それにより、特定法人の競争上の地位が害されるおそれがある。このほか、特定法人の加盟店による評価には、当然肯定的な評価ばかりではなく、否定的な評価も含まれていることから、特定法人の経済的な信用や社会的な評価を低下させることとなり、特定法人のブランドイメージ、株価、今後の個別取引等に影響を与えるおそれがある。

ところで、公正取引委員会は、例年、特定の分野における公正な競争を促進するため、実態調査を継続的に行ってきており、優越的地位の濫用規制に係る実態調査もその1つであって、毎年おおむね1件の実態調査を行い、報告書を公表してきている。また、コンビニエンスストア業界を対象とした実態調査でみても、平成13年、平成23年に続き、今回が3回目の実態調査である。

このように、実態調査は、公正取引委員会において、かねてから用いてきた重要な政策実現手法であり、今後も同様に行っていくこととしているところ、このような実態調査に協力したらこれに係る情報が公となり、不利益を被ることとなったとなれば、今後の実態調査業務において関係事業者の協力を得ることは困難となる。

よって、「特定法人のアンケート結果」の不開示部分は、法5条6号柱書に該当する。

(2) 前記③の「特定法人からの報告書」について

ア 文書の内容

「特定法人からの報告書」は、公正取引委員会からの要請を受けて、特定法人が点検結果と改善内容を報告したものであり、社内会議の議事録、営業方針に関する資料、同法人の従業員の氏名等の個人に関する情報、法人の印影等の法人に関する情報が含まれている。また、本文書は当委員会からの要請を受けて、公にしないことを条件に任意に提出されたものでもある。

なお、公正取引委員会は、前記のとおり、当委員会から公にすることはしないことを条件に、特定法人から報告を受けているが、報告内容については、同法人の側が公表可能なものを判断し、公表されることが望ましいとの考えから、同法人に対し、「点検結果と改善内容については公表することが望ましい」旨を伝えている。これを受け、特定法人は、本文書の内容のうち、公表可能なものについては、既に同法人のウェブサイトで公表している。

イ 特定法人に対する意見書提出の機会の付与

「特定法人からの報告書」には、特定法人に関する情報が含まれていることから、公正取引委員会は、理由説明書の作成段階において特定法人に意見書提出の機会を付与し、同法人から提出された意見を踏まえて本理由説明書を作成している。

ウ 法5条2号ロ該当性

法5条2号ロでは、「法人・・・に関する情報」であって、「行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提出されたものであって、法人・・・における通例として公にしないこととされているもの」については、不開示情報に該当するとしている。そして、「法人・・・における通例」とは「当該法人・・・の個別具体的な事情ではなく、当該法人・・・が属する業界における通常の取扱いを意味」と解されている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」[58ページ]）。

まず、「特定法人からの報告書」は、公正取引委員会の要請を受けて、特定法人が点検結果と改善内容を報告したものであるため、「法人・・・に関する情報」に該当する。そして、報告内容に社内監査的な内容が含まれることを踏まえ、各社が萎縮せずに事実や認識等を報告できるよう、公正取引委員会は、報告された内容を公にしないことを条件にしている。よって、「特定法人からの報告書」は、「行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供され

たもの」に該当する。

また、「特定法人からの報告書」の不開示部分には、社内監査的な活動及び改善に向けた活動に関連して作成された社内会議の議事録、営業方針に関する資料などの機密性の高い情報が含まれているところ、コンビニエンスストア業界において、このような機密性の高い情報を公にすることは通常の取扱いとはされていない。よって、「特定法人からの報告書」の不開示部分は、「法人・・・における通例として公にしないこととされているもの」に該当する。

したがって、「特定法人からの報告書」の不開示部分については、法5条2号ロに該当する情報を含む。

#### エ 法5条2号イ該当性

法5条2号イでは、「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正当な利益を害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。そして、「その他正当な利益」は「ノウハウ、信用等法人等の運営上の地位を広く含むものである」と解されている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔56ページ〕）。

「特定法人からの報告書」の不開示部分は、社内監査的な活動及び改善に向けた活動に関連して作成された社内会議の議事録、営業方針に関する社内資料などの機密性の高い情報が含まれている。このような情報が公となれば、事業者のノウハウが流出し、競合他社に知れ渡ることとなり、それにより、特定法人の競争上の地位が害されるおそれがある。その他、「特定法人からの報告書」の不開示部分には、特定法人の印影も含まれるところ、これが公になれば、同法人の印影の偽造・悪用につながるおそれがある。

よって、「特定法人からの報告書」の不開示部分は、「公にすることにより、当該法人・・・の・・・競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当する。

したがって、「特定法人からの報告書」の不開示部分については、法5条2号イに該当する情報を含む。

#### オ 法5条2号ただし書について

法5条2号ただし書では、不開示情報の対象について「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」とされている。そして、本号ただし書については「当該情報を公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益と、これを公にしないことにより保護される法人等又は事業を営む個人の権利利益とを比較衡量し、前者の利益を保護することの必要性が上回る場合には、当該情報を開示しなければならない

とするものである」と解されている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔56ページ〕）。

本件についてみると、「これを公にしないことにより保護される法人等の権利利益」としては、特定法人の競争上の地位のほか、特定法人のブランドイメージ、株価、今後の個別取引等が挙げられる。他方、「当該情報を公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益」については、審査請求人から「仕入強要については、仕入コンペをして特にノルマを示していたことは加盟者にとっては人の財産の保護にかかわる情報であり、法5条2号柱書の但書に該当するといえる」との主張がなされているが、本文書を公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益が具体的にどのようなものかは明らかでなく、個別事業者に開示に伴う不利益を強いることもやむを得ないと評価するに足りるような事情は見当たらない。そのため、「当該情報を公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益と、これを公にしないことにより保護される法人等・・・の権利利益とを比較衡量し、前者の利益を保護することの必要性が上回るとき」に該当するとはいえない。

したがって、「特定法人からの報告書」の不開示部分については、法5条2号ただし書に定める情報には該当しない。

#### カ 法5条1号該当性

法5条1号では、「個人に関する情報・・・であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」は不開示情報とされている。「特定法人からの報告書」には、特定法人の社員の氏名等が含まれていることから、これらは法5条1号に該当する。

#### キ 法5条6号柱書（原処分から追加した理由）

法5条6号柱書では、「国の機関・・・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、その他当該事務・・・の性質上、当該事務・・・の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報として規定している。「その他当該事務・・・の性質上、当該事務・・・の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」としては、5条6号イからホまでに掲げられたもののほか、「同種のもので反復されるような性質の事務・・・であって、ある個別の事務・・・に関する情報を開示すると、将来の同種の事務・・・の遂行に支障をおよぼすおそれがあるもの等」があり得ると解されている（総務省行政管理局「詳解情報公開法」〔77ページ～78ページ〕）

まず、「特定法人からの報告書」は、公正取引委員会が行っ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の一環として、特定法人に点検結果と改善内容の報告を行わせたものであるため、「国の機関・・・が行う事務又は事業に関する情報」に該当する。

そして、「特定法人からの報告書」には、社内監査的な活動及び改善に向けた活動に関連して作成された社内会議の議事録、営業方針に関する社内資料などの機密性の高い情報が含まれている。このような情報が公となれば、事業者のノウハウが流出し、競合他社に知れ渡ることとなり、それにより、特定法人の競争上の地位が害されるおそれがある。加えて、前記ウのとおり、「特定法人からの報告書」は、報告された内容を公にしないことを条件に提出されている。実態調査は、前記（１）オのとおり、公正取引委員会において、かねてから用いてきた重要な政策実現手法であり、今後も同様に行っていくこととしているところ、このような実態調査に協力したらこれに係る情報が公となり、不利益を被ることとなったとなれば、今後の実態調査業務において関係事業者の協力を得ることは困難となる。また、公にしないとの約束の下で機密性の高い情報を提供したにもかかわらず、この約束が果たされないこととなれば、公正取引委員会は関係事業者からの信頼を失い、今後の実態調査業務において関係事業者の協力を得ることは困難となる。

よって、「特定法人からの報告書」の不開示部分は、「国の機関・・・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、その他当該事務・・・の性質上、当該事務・・・の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当する。

したがって、「特定法人からの報告書」の不開示部分については、法5条6号柱書に該当する。

#### 4 審査請求人のその他の主張

##### (1) 「特定法人のアンケート調査結果」について

審査請求人は、「不開示部分は、当該法人の項目毎の数値と、公正取引委員会の指摘部分である。これが、審査請求人が求めている開示内容である。」と主張するが、「特定法人のアンケート結果」には公正取引委員会の指摘は含まれていない。

##### (2) 「特定法人からの報告書」について

審査請求人は、「公正取引委員会への回答は、公開することが望ましいと事務総長が会見で述べており、公開することが当該法人の社会的責務といえる。不開示としたことは、事務総長の発言とも矛盾している。」と主張するが、実態調査報告書を公表した令和2年9月2日の事務総長

定例会見において、そのような発言は確認できなかった。

なお、当該会見において事務総長が、「この報告書を公表し、独占禁止法上の考え方を明らかにする」と発言しているが、ここでいう「報告書」とは、当委員会の実態調査報告書を指しているものである。

## 5 結論

以上のことから、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（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9月17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28日 審議
- ④ 同年10月22日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和4年8月5日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年9月16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るところ、処分庁は、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号並びに2号イ及びロに該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の特定の点を含め原処分の取消しを求めていると解されるが、諮問庁は、原処分につき上記第3の3のとおり法5条6号柱書きの不開示理由を追加した上で、原処分は妥当なものである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、本件対象文書の特定の妥当性及び不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

### 2 本件対象文書の特定の妥当性について

- (1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書の特定について更に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり補足して説明する。

ア 本件実態調査は、公正取引委員会事務総局組織令（昭和27年政令第373号）16条に定められた所掌事務の範囲内で同委員会企業取引課（以下「企業取引課」という。）が実施する調査であり、調査対象者の任意の協力の下、アンケート調査やヒアリング調査などを通じて対象業界における商慣習や問題点を明らかにするとともに、調査結果を踏まえて事業者等に改善要請を行い、自主的な改善を促すものである。

イ 本件実態調査は、コンビニエンスストア本部と加盟店との取引の実態を把握すべく、令和元年10月から令和2年8月にかけて実施した。

調査終了後、企業取引課は、当該調査の一環として実施した大手コンビニエンスストアチェーンの加盟店向けウェブアンケート調査（以下「ウェブアンケート調査」という。）の回答結果を事業者別に再集計し、その結果を特定法人を含む各事業者に伝えるとともに、実態調査報告書に基づき改善等を行うよう要請した。改善要請を行うに当たって、独占禁止法上問題となり得る点を指摘するような文書は特段作成していない。

なお、改善要請に際し、各事業者に対して「加盟店との取引の適正化について」と題する要請文書を発出したが、同文書の内容は、実態調査の結果、独占禁止法等に照らして問題となり得る点等が認められた旨を通知するとともに、実態調査報告書及び上記事業者別のアンケート集計結果に基づいて点検及び改善を行い、点検結果及び改善内容を公正取引委員会に報告するよう要請するものであって、独占禁止法上問題となり得る点を個々に指摘するような記載は含まれていない。

ウ 審査請求人から開示請求を受けた際、また、本件審査請求を受けた際に、念のため処分庁において、行政文書ファイルが保存されている執務室内、書庫、パソコン上の共用フォルダ等の探索を行ったが、本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

(2) これを検討するに、上記(1)イの諮問庁の説明に、特段不自然、不合理な点は認められず、他に本件請求文書に該当する文書が作成又は取得されたことをうかがわせる事情も認められない。

また、上記(1)ウの探索の範囲等について、特段の問題があるとは認められない。

(3) 以上によれば、公正取引委員会事務総局経済取引局取引部において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められない。

### 3 不開示情報該当性について

(1) 「特定法人のアンケート結果」について

ア 標記文書は、本件実態調査の一環として実施されたウェブアンケート調査の回答結果のうち、特定法人の加盟店から得られた回答結果のみを集計した結果が記載された文書である。

標記文書の不開示部分には、ウェブアンケート調査の中で問われた質問のうち、選択回答形式の質問に対する回答結果として、質問項目ごとに、各選択肢の回答実数及び回答総数を100とする回答比率が、また、自由回答形式の質問に対する回答結果として、質問項目ごとに

具体的な回答例が記載されていることが認められる。

イ 以上を踏まえ、以下検討する。

標記文書は、公正取引委員会が、その所掌事務である実態調査の一環として実施したウェブアンケート調査の回答結果を、同委員会が再集計した結果が記載された文書であり、国の機関が行う事務に関する情報であるといえる。

また、標記の不開示部分は、公正取引委員会が、特定法人に通知するため、当該法人の加盟店からの回答分に限定して再集計した非公開の数値や具体的な回答例である。このような内容が公となれば、特定法人が加盟店との関係で抱えている具体的な問題が競合他社に知れ渡ることとなり、特定法人の競争上の地位が害されるおそれがあるほか、特定法人の経済的な信用や社会的な評価を低下させることとなり、特定法人のブランドイメージ、株価、今後の個別取引等に影響を与えるおそれがあるところ、同委員会のかねてからの重要な政策実現手法である実態調査に協力したことによって、当該調査に係る情報が公となり特定法人が不利益を被ることとなれば、今後の実態調査業務において関係事業者の協力を得ることは困難とする上記第3の3（1）オの諮問庁の説明は、否定し難く、標記の不開示部分を公にすることにより、担当部局における事務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。

したがって、標記の不開示部分は、法5条6号柱書きに該当し、同条2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。

(2) 特定法人からの報告書について

ア 標記文書は、特定法人が、公正取引委員会からの改善要請を受けて実施した点検及び改善について、点検結果及び改善内容の報告のため、同委員会に提出した文書であり、「自主点検による改善対応の報告について」と題する報告書及び付属資料によって構成されている。

標記文書の不開示部分には、特定法人の代表者印の印影、自主点検の実施方法のほか、点検結果及び改善内容が確認できる資料として、当該法人の経営ノウハウや経営課題、社内会議の議事録、営業方針に関する資料等社外秘とされている情報が記載されていることが認められる。

イ 標記文書の不開示部分を不開示とした理由に係る諮問庁の説明（上記第3の3（2））について、当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し更に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり補足して説明する。

(ア) 本件実態調査の結果を踏まえて事業者等に対し行う改善要請は、

強制力を有するものではなく、改善要請に対する結果報告についても、事業者等の任意で提出を受けている。また、改善要請に際し「点検結果及び改善内容については、公表することが望ましい」として、点検結果及び改善内容の自主的な公表も促しているが、これは、当委員会から結果報告の内容を公表しないことの裏付けとなっている。

(イ) 標記文書を含む本件対象文書の開示・不開示については、特定法人からの不開示を求める意見を踏まえて判断した。当委員会が行う実態調査は、事業者からの協力がなければ実施が困難であるところ、調査に協力した事業者からの不開示を求める意見に反して当委員会がこれを公にした場合、今後、当該事業者から実態調査への協力が得られなくなるにとどまらず、他の業界を含め、今後、当委員会が行う実態調査において関係者から協力が得られなくなるおそれも生じ、実態調査という当委員会の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすことになる。

ウ 以上の諮問庁の説明も踏まえ、以下検討する。

(ア) 特定法人の代表者印の印影について

当該部分は、提出された報告文書が真正なものであることを示す認証的機能を有するものと認められるところ、これが公になれば、特定法人の印影の偽造・悪用につながるおそれがあり、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある旨の諮問庁の説明は、首肯できる。

したがって、当該部分は、法5条2号イに該当し、不開示としたことは妥当である。

(イ) 別表に掲げる部分について

当該部分には、特定法人が改善に向けて実施した対応内容、改善内容等を確認できる資料として提出された文書の目次及び文書の名称が記載されていることが認められる。

当審査会事務局職員をして、特定法人のウェブサイトを確認させたところ、当該法人は、公正取引委員会からの改善要請を受けて実施した自主点検の内容及び自主点検の結果等を踏まえて決定した対応策について、公表を行っており、当該部分の一部は、これと同旨である事実が認められる（別表の通番（以下「通番」という。）3、通番4、通番16ないし通番19及び通番21ないし通番23）。

また、当該部分の一部は、原処分において開示された標記文書の記載情報と同旨であることが認められる（通番1ないし24）。

そうすると、当該部分については、これを公にしたとしても、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある

るとは認められず、また、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、通例として公にしないこととされているものその他当該条件を付することが合理的であるものとは認められないことから、法5条2号イ及びロに該当せず、国の機関である公正取引委員会が行う実態調査に係る事務に関し、適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとも認められないことから、同条6号柱書きにも該当しない。さらに、当該部分の内容は個人に関する情報であるとは認められないから、同条1号に該当しない。

したがって、当該部分は、法5条1号、2号イ及びロ並びに6号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(ウ) その余の部分について

当該部分は、特定法人が公正取引委員会の要請を受けて任意に提供した内部情報であり、公にすることを前提として報告を受けているものではないところ、同委員会のかねてからの重要な政策実現手法である実態調査に協力したことによって、当該調査に係る情報が公となり特定法人が不利益を被ることとなれば、今後の実態調査業務において関係事業者の協力を得ることは困難となるとする上記第3の3(2)キ及び上記イの諮問庁の説明は、否定し難く、標記の不開示部分を公にすることにより、担当部局における事務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。

したがって、標記の不開示部分は、法5条6号柱書きに該当し、同条1号並びに2号イ及びロ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。

4 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。

5 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号並びに2号イ及びロに該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が、不開示とされた部分は同条1号、2号イ及びロ並びに6号柱書きに該当することから不開示とすべきとしていることについては、公正取引委員会事務総局経済取引局取引部において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは妥当であり、また、別表に掲げる部分を除く部分は、同条2号イ及び6号柱書きに該当すると認められるので、同条1号及び2号ロ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が、別表に掲げる部分は、同条1号、2号イ及びロ並びに6号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(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 1

### 1 本件請求文書

2020年9月2日「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」にかかる実態調査の各本部ごとのアンケート結果のうち特定法人に伝えたアンケート結果を記載した文書。同文書を基にして問題となり得る点を指摘した文書。これに対して特定法人から自主点検・改善をする旨記載した報告書

### 2 本件対象文書

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（事業者別アンケート集計結果）特定法人（特定法人のアンケート結果）及び自主点検による改善対応の報告について（特定法人からの報告書）

別表（開示すべき部分）

頁	通番	開示すべき部分
1	1	全て
7	2	2 1 行目及び2 2 行目のうち，丸括弧内の記載を除く部分
9	3	1 行目ないし7 行目，1 9 行目，2 5 行目，2 6 行目及び3 2 行目
1 0	4	1 行目，3 行目，4 行目，7 行目，9 行目，1 0 行目及び1 7 行目
	5	2 0 行目
1 2	6	全て
1 4	7	1 行目
6 4	8	全て
6 5	9	上段1 行目及び下段1 行目
6 6	1 0	1 行目
1 5 2	1 1	全て
1 5 3	1 2	1 行目
2 0 0	1 3	1 行目及び3 行目
2 0 1	1 4	丸括弧内の記載を除く部分
3 5 9	1 5	1 行目1 文字目ないし5 文字目
4 9 2	1 6	1 行目1 文字目ないし5 文字目，3 行目ないし8 行目
5 0 1	1 7	全て
5 4 1	1 8	全て
5 4 2	1 9	1 行目
5 7 8	2 0	全て
6 4 3	2 1	全て
6 4 4	2 2	1 行目
7 0 4	2 3	全て
7 1 0	2 4	全て

（注）本件報告書の行数については，枠線及び空白の行を数えない。

## 別紙 2

### 1 審査請求書

#### (1) 行政文書 (1) (特定法人のアンケート結果を指す。以下同じ。) の開示部分

既に公表されているコンビニ本部の実態調査における集計項目のみが開示された。

しかし、集計項目は、既に公表されているのであって、一切開示していないことと同じである。

#### (2) 行政文書 (1) の不開示部分

不開示部分は、当該法人の項目毎の数値と、公正取引委員会の指摘部分である。

これが、審査請求人が求めている開示内容である。

開示しない理由として、開示することで、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると述べている。

しかし、24時間営業の強要は人の生命、健康の保護に必要な情報であり、また、仕入強要の実態などは人の財産保護のためにも必要であって、法5条2号柱書の但書の適用があるというべきである。

しかし、当該法人が別件行政訴訟では、このアンケートで述べられた事は事実とは限らない、あくまでもアンケートであり加盟者の一方的言い分であると主張している。

従って、当該法人にとっては、加盟者の言い分でしかない程度のものであるので、これを開示することによって、当該法人の利益を害するおそれがあるとはいえない。

仮に害するおそれがあるというのであれば、具体的にどのような利益をどのように害するおそれがあるのか、理由を述べるべきである。

公正取引委員会の指摘部分については、問題点の指摘であるが、あくまでもこれが事実であるならばという前提があるはずである。

従って、事実かどうか調査すべきであると指摘しただけであり、その指摘によって、当該法人の利益を害するおそれがあるとはいえない。

公正取引委員会は、フランチャイズ・ガイドラインによって、問題点は常に指摘しているのであり、それと同様であるといえる。

#### (3) 行政文書 (2) (特定法人からの報告書を指す。以下同じ。) の開示部分

開示されたのは、既にホームページ上で公表されている部分のみである。公表されていないから開示を申し立てたのであり、不開示と同義である。

#### (4) 行政文書 (2) の不開示部分

不開示を前提に回答した文書であれば、或いは、特定の人名、社印など

については、不開示の理由として妥当であろう。

しかし、全て黒塗りでは、果たして、その理由によって不開示となったのか審査請求人には不明である。

しかも、公正取引委員会への回答は、公開することが望ましいと事務総長が会見で述べており、公開することが当該法人の社会的責務といえる。

不開示としたことは、事務総長の発言とも矛盾している。

加盟者の意見を無視したコンビニ本部に対して、社会的に特別な役割を担わせることはできないのであるから、国費を投じて行った調査の結果及びそれに対する行政の対応については、加盟者には当然のこと、国民にできるだけ明らかにすべきである。

仕入強要については、仕入コンペをして特にノルマを示していたことは加盟者にとっては人の財産の保護にかかわる情報であり、法5条2号柱書の但書に該当するといえる。

既に、加盟者に赤字を強いる24時間営業の交渉に応じていない例や、オーナーヘルプ制度を申請しても適用しないため元日営業を休業したところ不利益にも更新拒絶している例があり、公正取引委員会がガイドラインを変更しただけで、何も見なかったことにしたというのでは、国費を投じた割には、また、加盟者の膨大な時間を使ってアンケートに協力させた割には、全く行政効率の悪い結果といえる。

公正取引委員会が、開示するのであれば、その行政行為の妥当性も当該法人の現状の正当性もむしろ明らかになるであろうが、不開示によって、隠ぺいを疑わせることとなる。

先日の特定個人ファイルの提出など、まさに、国家公務員による事実の隠ぺい工作が明らかになる場合もあるが、それは、国民に開示されて当然であろう。

#### (5) 仮に開示しない場合の開示手数料の在り方

開示手数料は、実費を徴収するというのが、法16条1項で定めている。

文書開示に審査請求人が赴いたところ、行政文書(1)及び(2)は、他からも多数開示請求があったと説明があった。

それならば、コピーは1度で済んでおり、文書量が膨大であったため、おそらく紙媒体で持ち帰った者は、いなかったはずである。

文書量が大量であるため、内容の確認にも時間がかかり、黒塗部分だけ不要という扱いは実質的に不可能であった。

また、そもそもコピーを最初にする場合でも、紙媒体で受領しない場合は、コピー代の実費を徴収すべきでない。

コピー代を含めてDVD-RないしはCD-R費用を手数料として徴収するのは、国家公務員の労力代を請求されたと同視できる。

従って、紙媒体でなくデジタル媒体で受領する場合に、紙のコピー代を

手数料に含めることは法16条1項、2項の趣旨に反し、違法である。

## 2 意見書

### 第1 一部不開示決定処分

- 1 被審査請求人は、2021年3月24日到達の不開示決定通知書をもって、一部不開示処分（原処分）をなした。
- 2 上記一部不開示決定通知書には、不開示の理由について、法5条1号、同条2号イ、同条5号2号ロに該当するとして、以下のとおりの記載があった。
  - ア 特定法人とその加盟店の間の取引内容に係るアンケート結果の集計数値や具体例を含んでおり、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正当な利益を害するおそれがある（法5条2号イ）。
  - イ 社内会議の議事録、営業方針に関する資料、法人の印影等、法人に関する情報であって、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正当な利益を害するおそれがあるもの（法5条2号イ）。
  - ウ その他当委員会の要請を受けて、公にしないことを条件に任意に提出されたものであって、法人における通例として公にしないこととされているもの（法5条2号ロ）。

### 3 理由書で追加された不開示理由

ア

### 第2 原処分の違法性について

被告が挙げる非開示の事由は、本件文書には当てはまらない。その理由は以下の通りである。

#### 1 原処分のうち「アンケートの集計数値」について以下反論を述べる。

##### (1) 法5条2号イの理由は本件処分には該当しないこと

アンケート結果の集計数値や具体例を公表しても、特定法人の権利、競争上の地位など正当な利益を害するおそれはない。

なぜなら、当該法人は、2009年6月23日、排除措置命令を受けた場合も競争上の地位は全く脅かされなかった。「おそれ」とは、抽象的危険か具体的危険かという解釈の問題もありうるが、違法行為をしたと認定されても脅かされない地位が、違法行為の可能性というアンケート結果だけで、脅かされるおそれは全くない。

当該法人も、アンケート結果は単なる「アンケート」にすぎないから何ら当該法人の実態を表すものではないと公開法廷で見解を明らかにしている。

さらに、当該アンケートに回答した加盟店は存在しているのであるし、集計された数値は事実であるから、それを公開した場合も、虚

偽事実の公開という問題は生じない。

(2) 理由書3 (1) ウについて

被審査請求人は、特定法人の評価が明らかになったとしても、2021年3月24日時点の経済的な信用や社会的評価を低下されると主張するが、そのような事実はない。

審査請求人が公開された数値を見た場合も、どの法人あたりの問題点かは十分に推測できた。もともと、8社の本店所在地、加盟店数などを見れば、すべて法人は特定できるのであり、特定可能な情報を提供したものとする。

コンビニ業界では、どの問題点もほぼ共通である。契約がほぼ同じである以上、問題点もほぼ共通である。それはどの8社の法人も問題とされる事実を認識しているものであるし、かつ被審査請求人が十分把握しているところである。

そして、業界共通の問題点については、下位の特定法人については経済的信用を落とすおそれがあるが、業界日販トップの当該法人に問題があったとしても、経済的信用を落とすことはない。経済的信用は、売上や経常利益など利益の利益、長期負債の額や資本の内部留保の額によって判断されるからである。

コンビニ・フランチャイズ事業においては、加盟店と本部との間に紛争があることは、最近では特定地域Aの非24時間営業をした加盟店事件、特定地域Bの加盟店主が失踪しその後死亡した事件など大きくマスコミで報道されており、社会的に認識されている。

紛争があるからこそ、アンケート調査が行われているのであり、既に明らかになっている問題点を客観化するだけの数値の公表で経済的信用や社会的評価がより低下するというのではない。

また、競合他社に知られることにより、特定法人の競争上の地位が害されると主張するが、アンケート項目によっては特定法人の数値が他社より良い評価であるものもあり、その点では競争上の地位が害されることはない。

そして、そもそも、コンビニ業界内では、おおよそこの加盟店主が失踪したとか、近隣のどこが今月末で閉店するとか、そのような情報は皆カウンセラーやスーパーバイザーを通じて共有しており、今さら競争上の地位が害されることはない。

個別取引に影響するとも主張しているが、新規参入する加盟しようとする者は、ほとんどが業界に疎くリクルーターの話を鵜呑みにするので、影響しない。

その他ベンダーに対してはコンビニ本部は優越的地位を有するので、影響はなく、融資をする投資法人は個々の加盟店の不満の多寡で投

資判断をせず、システム（契約）と利益状況で判断するであろうから、影響はないといえる。

従って、被審査人が縷々述べる理由は、きわめて抽象的で非現実的なものであり、不開示を理由づけるものではない。

### （3）法5条2号イただし書きについて

被審査請求人の理由書3（1）エについては、上記のように、公にしないことにより保護される法人の権利利益は存在しない。

審査請求人が指摘する「保護される人の生命、健康等の利益」とは、現在、いまだに当該法人のカウンセラーに対して非24時間の実施希望や見切り販売の実施希望を言い出せずにいる加盟者が、売上低迷の中で過労死寸前まで働いていること、一家離散の危機に瀕していること、子どもの学費が途絶えそうになっていること、など人権問題を具体的にさしている。

当該法人は、見切り販売を行いやすくするためにレジシステムを変更したことを大々的にマスコミに報道させたが、実際のレジのデフォルトは、見切り販売をしない方に設定されている。当該法人のカウンセラーは効果的な見切り販売を教えないので、ほとんどの加盟店が怖くて見切り販売を実施できないし、実際に見切り販売を実施する加盟店が増えていない。

見切り販売を自由に行うことは加盟店の権利であると被審査請求人は一方で公的な見解として述べながら、実際には自由でないことに13年間目をつぶってきた。

見切り販売をすれば、年間540万円廃棄してきた弁当類を年間120万円程度には最低下げることができ、差額の420万円を加盟店の収入とすることができるし、加盟者が365日休みなく働かなくてもよくなるのである。

これが保護される人の生命、健康等の利益である。

被審査請求人も2009年から十分理解されていたはずである。

### （4）法5条6号柱書について

アンケートの再集計が「国の機関が行う事務」に該当するか否かは、実際には受託会社が行ったのであるから、業務委託契約の内容を明らかにしなければ該当性を認めることができない。

仮に、該当性があるとしても、重要なものは、加盟店に対するアンケート調査であり、フランチャイズ本部たる法人の協力・非協力は過去の調査を見ても重要ではない。フランチャイズにおいて優越的地位にある者を調査することに意味はない。

下請法に基づく下請企業調査や、消費税不転嫁調査など、調査自体は、下請企業や弱小事業者に行っている。

「コンビニエンスストア業界」と被審査請求人は述べるが、これは本部たる法人と加盟店たる事業者とを区別しているかどうか不明な概念である。

優越的地位の濫用や不公正取引を行っていないかを定期的に調査しているのであるから、被審査請求人は加盟店たる事業者に対する調査をしているのであって、本部たる法人の調査は、加盟店たる事業者に対する調査の弁明という意味が付与されているものといえる。

従って、加盟店たる事業者に対して調査を継続することは十分可能であるといえる。

また、被審査請求人は、「特定法人のアンケート結果」と概念化しているが、開示をしているのは「特定法人と契約している加盟店のアンケート結果」である。

本来、アンケートをしたならば、その結果を回答した当事者に還元するのが行政の仕事であると考ええる。

中央労働委員会も、当該法人に対して、加盟者とよく話し合いをすることが重要と述べているように、当該法人全体の実態が加盟者に不明であれば、交渉のしようもない。

仮に、当該法人に関するアンケート集計結果が開示されたとしても、当該法人が被審査請求人の調査に協力しないという事態は社会的にみてほとんど発生しないと考えられるので、今後の調査が困難になるとはいえない。

## 2 「特定法人からの報告書」について以下反論する。

### (1) 文書の内容については、すべて不開示なので不明である。

文書のタイトルすら開示しないことは違法である。

特定地方公共団体は、文書毎に非開示理由を明らかにしている（甲1号証）。

被審査請求人は、要請を行ったとするが、その文書がないということ自体が不可解である。

要請文書及び点検結果、改善内容と3点揃ってはじめて、アンケート調査に基づいた事業の点検・改善が行われたということが明らかになるのであって、行政の執行の事実が記録されるものといえる。

ところが、要請は口頭のみで行ったというのか、文書がないという。これ自体が不開示なのではないか、明らかにされたい。

### (2) 5条2号ロ該当性について

被審査請求人が、当該法人といかなる合意をしたかは知らない。

しかし、800頁に及ぶ資料のタイトルすら開示しないことは明らかに違法である。

同条同号ロの該当性を検討することすら審査請求人にはできない。

機密性が高い情報というのがどのようなタイトルの文書に示されているのか、少なくともそれは明らかにするのでなければ、該当性を判断することができず、理由が付されたと判断することもできない。

(3) 5条2号イ該当性

前項と同様であり、該当性を判断するための理由は付されていない。

また、そもそも社内会議の議事録が提出されているのかすら不明である。

さらに、当該法人が改善したというものと、改善すると述べたことが一致しているかすら情報開示しないことは、明らかに行政行為が適切に行われたかどうかの判断を国民にさせないようにしているとしかいいようがない。

どういう文書があり、どの文書のどの不開示部分が当該条項に該当するのか、明らかにしてはじめて、不開示理由を示したものといえる。

(4) 5条2号ただし書について

既に1(3)で述べたとおり、である。

(5) 5条1号該当性

文書の内容が不明なので判断できない。

(6) 5条6号柱書について

被審査請求人と当該人との提出条件については知らない。

具体的には、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるという部分がどこなのか、明らかにされたい。