

諮問庁：消費者庁長官

諮問日：令和5年10月27日（令和5年（行情）諮問第974号）

答申日：令和6年3月22日（令和5年度（行情）答申第797号）

事件名：特定日付け「預託等取引に関する法律第18条第1項の規定に基づく報告徴収について」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、取り消すべきである。

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5年6月26日付け消取引第791号により消費者庁長官（以下「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。）について、その取消しを求める。

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趣旨は、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

「上記1に関わる行政文書の存否を答えることは、事件の調査及び処分等の有無（予定を含みます。）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、事件に関する証拠の隠滅などを招くほか、今後の事件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若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恐れがあります。」と開示をしないことの理由が示されている

開示対象文書は、預託等取引に関する法律（昭和61年法律第62号。以下「預託法」という。）18条1項に示されている、「預託等取引業者等若しくは密接関係者に対し、その預託等取引に関する業務若しくは預託等取引の対象とする物品若しくは特定権利の販売に関する業務に関して報告をさせ」るための文書であり、それ以上でも以下でもない。法に明示されている事項を示された通りに実施することは消費者庁の義務

でありその実施において密行性は存在しない。預託法に明示されていない調査であれば密行性に一定程度の正当性が考慮できるが、本件には該当しない。法に規定されている報告さえ求めないとすれば、今後の預託法違反を行おうとする業者にとって有益な情報であり、消費者庁の不作为が違法行為を助長しているにとらえられる。

預託法に規定されている報告を求めているだけであれば、積極的にその事実を公表することは、今後の当該違法行為を行おうとする事業者等に対する牽制となり、法令違反を行わず消費者を保護するという消費者庁本来の目的に叶う行為であり、積極的に公開すべき資料である。加えて、法令違反の疑義があり調査を行っても違反でないことが判明した事業者に対しては、調査を行い法令違反が無い事業であることを公開することは、事業者及び事業者と取引を行おうとする消費者にとって非常に有益である。

最高裁判例「令和2（行ヒ）340」においても、「客観的な事実に関する情報は調査の着眼点等自体を直接的な内容とするものであるとはいえない」と示している。事業者へ客観的事実の報告を指示し事業者から収集した客観的事実の報告は個人名・住所といった個人を特定できる情報を除き開示すべきである。そのうえで調査担当者が作成した報告書の中で不開示にすべきものがあるかを識論すべきである。本判例においても、「調査の着眼点が間接的に推知される場合があったとしても、行政の透明性の確保や説明責任の履行の観点から」公表を望ましいとの付帯意見も尊重すべきである。

また、本件該当事業者は、調査対象業務を停止し終了させたうえ、事業の清算が完了した時点で事業法人自体の閉鎖が行われるため事業者の守るべき利益は存在しない。調査により法令違反が判明しているのであれば、早急に刑事告発（告訴）を行わなければ、違反事業者の逃げ徳を消費者庁が容認していると捉えざるを得ない。

（2）意見書（添付資料については省略する。）

要旨

原処分による、「開示をしないことの決定」を取り消し、開示すべきとの答申を求める。

ア 理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）第4-2-(1)-イ（下記第3の4(2)ア(イ)を指す。）の主張について

特定法人は、その破産手続きにおいて消費者庁より預託法違反の可能性があるため新規販売を直ちに取りやめるよう事実上の指導を受けたと主張している。「特定年月日付け、特定文書番号」もまた破産手続きの中で示されている文書である。この内容は当事者である

1 万人以上の債権者が閲覧，謄写が可能な情報である。本情報を入力した当事者がそれを広く公開することに対し，法律上の禁止規定はない。ただし，本件対象文書が捏造であるのか本物であるかは，本件相手方である処分庁のみが知るものである。

イ 理由説明書第 4－2－（2）（下記第 3 の 4（2）イを指す。）の主張について

処分庁は密行性をことさらに強調するが，預託法の対象はすべての物品，預託取引を行うためには，法令に従った内閣総理大臣の確認が必要と法令の適用範囲が明確である。法令に規定されていない事実をいくら極秘に調査しようと，法令に規定されている事実の問題が無ければ，処分庁は行政処分を行うことはできない。

「預託法等の規制の潜脱を図ろうとするような預託等取引業者等が調査活動への対策を講じる機会を与え」と処分庁は主張している。法令に適合した取引を行わせることが肝要であり，法令違反の境界線で活動を行っている法人・人を処分することを処分庁は任務だと誤解している疑いがあり，処分庁の主張は失当である。

「調査等への協力を行ったものが探索されることをおそれてこれをちゅうちょする」と処分庁は主張している。調査等へ協力を行っても，法令違反が無ければそれは法に適合している証拠である。調査対象者は法令違反を行っていないのであれば，無実の証明でありおそれる必要はなく，処分庁の主張は失当である。

「処分庁の関係手続の適正な遂行に支障を及ぼす」とも処分庁は主張している。調査対象者の協力を得られないのであれば，警察および検察へ告発し司法による法適合性の裁定をあおぎその結果を待てば済む話である。法律違反の疑いのある非協力的な調査対象者を，処分庁が保護しようとするのであればその根拠等を国民に対し明確に開示すべきである。

特定法人が 2022 年初旬に東北財務局に預託法違反の可能性の指摘を受けたにもかかわらず，処分庁への相談が秋になるまで実施しなかった事実は，そもそも法令に関する相談さえもちゅうちょさせる処分庁に問題がある。行政文書の開示・非開示が調査協力への障害ではないことの証左である。

ウ 理由説明書第 4－2－（3）（下記第 3 の 4（2）ウを指す。）の主張について

処分庁が認識していないだけで，その調査対象者が本件対象文書を公開している（添付①資料（略））。

上記アでも主張したが，1 万人以上の当事者が閲覧・謄写可能な情

報であり，法 8 条による不開示の効果はなく，処分庁の主張は失当である。

エ 理由説明書第 4-2-(5)-ア（下記第 3 の 4 (2) オ (ア) を指す。）の主張について

一般論を述べているが，例えば，税務調査を受けた法人に脱税などの問題があるまたはその可能性が高い法人と受け取られる蓋然性が高いと述べているのか。

例えば，職務質問を受けた人に犯罪などの問題があるまたはその可能性が高い人と受け取られる蓋然性が高いと述べているのか。

明らかに，処分庁の主張は失当である。

結論

処分庁の決定には，法 5 条 2 号イも法 8 条も当てはまらないため，要旨に記載の通りの答申を求める。

第 3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁の説明は，理由説明書によれば，おおむね以下のとおりである。

1 理由説明の趣旨

処分庁の原処分は適法かつ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 5 年 5 月 31 日，同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，後記 4 (1) 記載の行政文書（本件対象文書）に係る開示請求（令和 5 年 6 月 2 日受付第情 28 号）（以下「本件開示請求」という。）をした。

(2) 処分庁は，令和 5 年 6 月 26 日，法 9 条 2 項の規定により，不開示決定（原処分）をした。

(3) 審査請求人は，令和 5 年 7 月 31 日，原処分に係る審査請求をした（以下，同審査請求を「本件審査請求」，本件審査請求に当たって審査請求人が提出した書面を「本件審査請求書」という。）。

3 審査請求人の主張

(1) 審査請求の趣旨

本件審査請求書「3 審査請求の趣旨及び理由」の記載より，原処分を取消すとの裁決を求める趣旨と解される。

(2) 審査請求の理由

本件審査請求書「3 審査請求の趣旨及び理由」の記載によれば，審査請求人は，①開示対象文書が，預託法 18 条 1 項に規定されている報告書にすぎず，法に明示された事項について，示されたとおりに実施することは消費者庁の義務であり，その実施において密行性は存在しない，②預託法に規定されている報告を求めているだけであれば，消費者庁と

しては積極的にその事実を公表すべきである、③最高裁判例令和2（行ヒ）340事件においても、「客観的な事実に関する情報は調査の着眼点自体を直接的な内容とするものであるとはいえない」と示しており、事業者に対して客観的事実の報告を指示し事業者から収集した当該報告は、個人を特定できる情報を除き開示すべきである、④本件対象事業者は、調査対象業務を停止して終了させたとえ、事業の清算が完了した時点で事業法人自体の閉鎖が行われるため、事業者に守るべき利益は存在しない、と主張しているものと解される。

4 原処分の適法性及び妥当性

(1) 原処分の概要

開示請求書には「特定年月日付け特定文書番号「預託等取引に関する法律第18条第1項の規定に基づく報告徴収について」に関する文書のすべて（報告書、経過を含む）」との記載がある。

処分庁は、令和5年6月26日、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として原処分をした。

処分庁は、本件対象文書の存否を答えることは、事件の調査及び処分等の有無（予定を含む。）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、事件に関する証拠の隠滅などを招くほか、今後の事件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ことをその理由としている。

(2) 本件対象文書の法8条該当性

ア 本件対象文書の存否につき応答することで明らかになる情報（以下、第3において「存否情報」という。）について

(ア) 本件対象文書

本件対象文書は、消費者庁の特定年月日付け特定文書番号の文書番号を付して行われた預託等取引業者等若しくは密接関係者に対する預託法18条1項の規定に基づく報告徴収に関する一切の文書であると解される。

審査請求人は、開示請求書上、特定の法人を明示はしていないものの、特定日の特定文書番号による預託法18条1項の規定に基づく報告徴収と特定していることから、実質的に特定の法人に対して消費者庁が行った報告徴収に関する文書の存在を想定した上で、その開示を求めているものと解される。

なお、審査請求人は、審査請求書において「本件対象事業者は、

調査対象業務を停止して終了させたいえ、事業の清算が完了した時点で事業法人自体の閉鎖が行われるため」と記載しており、本件対象文書として特定の法人に対する報告徴収に関するものを想定していることを明らかにしている。

(イ) 存否情報

預託法18条1項は、「内閣総理大臣は、この法律の施行のため必要があると認めるときは、預託等取引業者等若しくは密接関係者に対し、その預託等取引に関する業務若しくは預託等取引の対象とする物品若しくは特定権利の販売に関する業務に関して報告をさせ、若しくは帳簿、書類その他の物件の提出を命じ、又はその職員に、当該預託等取引業者等若しくは密接関係者の事業所その他当該預託等取引に関する事業若しくは当該物品若しくは特定権利の販売に関する事業を行う場所に立ち入り、帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。」と規定するところ、「この法律の施行のため必要があると認めるとき」とは、例えば、取引停止命令（預託法19条1項）等の預託法違反に対する措置を行うかどうかを判断するために必要があるときをいうものである。

したがって、本件対象文書の開示の求めに対し、その存否を答えることは、消費者庁が、特定の預託等取引業者等若しくは密接関係者に対し、預託法違反の調査をしている事実の有無及び進捗状況（存否情報）を明らかにすることとなるものと認められる。

イ 存否情報の法5条6号イ該当性

存否情報について、処分庁は取引停止命令などの行政処分を行った場合には、預託法の規定に基づき当該事実を公表することとなる（預託法19条2項等）が、その前段階として調査を行っている事実や行政指導を行ったことなどは公にしていない。

存否情報を公にすることは、事件調査の密行性を損ない、法違反の行為を行っている疑いがある法人等への処分庁による調査活動の有無及び進捗状況を明らかにすることとなる。

このことにより、当該調査対象となっている法人等のみならず、預託法等の規制の潜脱を図ろうとするような預託等取引業者等が調査活動への対策を講じる機会を与え、正確な事実の発見を困難ならしめる結果となり、又は、一般に、調査等への協力を行った者が探索されることをおそれてこれをちゅうちよする結果、情報の収集活動が妨げられるなど、処分庁の関係手続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ことから、法5条6号イの不開示情報に該当すると認められる。

ウ 法8条該当性

法8条は、「開示請求に対し、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きは、行政機関の長は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定する。

前記ア（ア）のとおり、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、法8条に基づき、本件対象文書の存否を明らかにせず不開示とすることが相当である。

エ 審査請求人の主張とこれに対する反論

（ア）前記3（2）記載の審査請求人の主張①及び②については、存否情報が上記で述べたとおりのものであることから、失当である。

（イ）また、同審査請求人の主張③については、審査請求人は最高裁判例（令和4年5月17日最高裁第三小法廷判決）を引用しているところ、当該判決は、「預託法等違反に係る調査の結果に関する情報は、それが客観的な事実に関するものである場合には、必ずしも上記着眼点等自体を直接的な内容とするものであるとはいえない。」との判断に続けて、「もっとも、預託法等違反に係る調査の担当者が調査の過程において調査の結果をまとめた報告書等の行政文書に記録された上記情報の内容には前記の調査目的が反映されていると考えられるから、これが開示された場合、預託法等の規制の潜脱を図ろうとするような預託等取引業者等において、当該行政文書に調査に係る事実関係のうちいかなるものに重点が置かれて記載されているかなどを分析することにより、上記着眼点や手法等を推知し得る場合があることは否定できない。そうすると、預託法等違反に係る調査の結果に関する情報については、それが客観的な事実に関するものであったとしても、当該情報を公にすることにより、将来の調査に係る事務に関し、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といえる場合があり得るといふべきである。」と判断したものであり、審査請求人の前記「事業者に対して客観的事実の報告を指示し事業者から収集した当該報告は、個人を特定できる情報を除き開示すべきである」旨の主張を根拠づけるものではない。

また、そもそも、本件においては存否情報を開示することが法5条6号イの不開示情報を公にするものであることを理由に存否応答拒否をしているものであるから、報告徴収関係書類の記載内容に着目している上記審査請求人の主張は失当である。

なお、仮に審査請求人がいうように同判例を本件の判断にあたり参照すべきであるとしても、本件対象文書は、預託法18条1項に基づく報告徴収に係るものであって、同項の「その預託等取引に関する業務若しくは預託等取引の対象とする物品若しくは特定権利の販売に関する業務に関して報告をさせ」との範囲で、消費者庁の調査目的に基づいて調査を要すると考える事項について具体的に報告を求めた内容が記載されるものであると考えられるところ、これはそもそも客観的事実ではなく、仮に客観的事実に該当するとしてもまさに消費者庁の調査における着眼点や手法そのものであるから、当該判例が「それが客観的な事実に関するものであったとしても、当該情報を公にすることにより、将来の調査に係る事務に関し、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といえる場合があり得る」とする場合にあたるといえるものである。

したがって、いずれにせよ審査請求人の主張は失当である。

(ウ) 同審査請求人の主張④について、そもそも、原処分では、事業者の不利益を理由としたものではなく、処分庁の関係手続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ことを理由としたものであるから、主張は失当である。

なお、破産法35条は「破産手続開始決定によって解散した法人又は解散した法人で破産手続開始の決定を受けたものは、破産手続による清算の目的の範囲内において、破産手続が終了するまで存続するものとみなす。」と定めている。すなわち、破産手続開始決定を受けると法人は解散するが、解散により直ちに法人格が消滅するのではなく、破産手続が終了するまで法人格は存続し、破産管財人がこれらの管財業務にあたることとなる(同法78条)。また、破産管財人は裁判所の許可を得て破産会社の業務を継続することができる(同法36条)から、一般に、破産手続開始決定によりただちに特定の法人の正当な利益を害するおそれがないともいえないものであり、後記オとの関係でも失当である。

オ 本件対象文書の存否を明らかにするだけで法5条2号イの不開示情報を明らかにすることになること(理由の追加)

(ア) 存否情報の法5条2号イ該当性

処分庁は取引停止命令などの行政処分を行った場合には、預託法の規定に基づき当該事実を公表することとなる(預託法19条2項等)が、その前段階として調査を行っている事実を公にしていない。

一般に、法違反の疑いがあることによる行政庁の特定の法人等に

対する調査の有無について明らかにすれば、行政処分等に至らなかった場合であるか否かを問わず、特定の法人等が法違反の嫌疑をかけられたという認識を与え、ひいては取引先等から何らかの問題がある又はその可能性が高い法人と受け取られる蓋然性が高いものと認められるから、特定の法人等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といえるため、存否情報は、法5条2号イの情報に該当すると認められる。

(イ) 法8条該当性

法8条は、「開示請求に対し、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きは、行政機関の長は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定する。

前記(ア)のとおり、本件対象文書は、そ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となるため、法8条に基づき、本件対象文書の存否を明らかにせず不開示とすることが相当である。

5 結論

よって、原処分は適法かつ妥当であって、本件審査請求には理由がないから、前記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5年10月27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12月11日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 令和6年2月16日 審議
- ⑤ 同年3月15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。

処分庁は、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条6号イに規定する不開示情報を開示することになるとして、法8条の規定に基づき、不開示と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ところ、諮問庁は、本件対象文書の存否を答えるだけで開示することになる情報は、法5条2号イに規定する不開示情報にも該当するとして、不開示理由に同号イを追加した上で、原処分は適法かつ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) 諮問庁の説明の要旨

ア 上記第3の4のとおり。

イ 当審査会事務局職員をして、預託法18条1項の規定に基づく報告徴収及び不開示情報該当性について、更に諮問庁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) 報告徴収は密行的に行われるため、報告徴収書は、報告徴収の名宛人に直接交付しており、報告徴収を行った事実は公にしていない。

(イ) 預託法18条1項の規定に基づく報告徴収により、「どのような調査等を行おうとしているか」については、同条の規定によれば「内閣総理大臣は、この法律の施行のため必要があると認めるとき」に報告を求めることができるものであるため、すなわち、事業者等に預託法が禁止する行為をしたなどの法違反が疑われ、当該預託等取引の停止命令等の措置をとるため（その要否や措置の内容の判断をすることも含む）に、必要な事項について報告を求めるものであると解される。

上記を前提とすると、特定日付の特定文書番号の報告徴収書の有無について明らかになれば、それと処分時に公表される行政処分の名宛人及び内容を照らし合わせることにより、特定の事業者に対する行政処分の日程が明らかになり、同種の行政文書開示請求を繰り返せば、処分庁の処分追行体制の詳細等を分析し、対策を講ずることをも許すことになるといえる。

このようなことから、本件対象文書の存否を明らかにすると、事業者が調査活動への対策を講ずる機会を与えることとなるおそれがあるものと考えられる。

(2) 検討

ア 本件存否情報について

本件対象文書は、別紙に掲げる文書であることから、その存否を答えることは、消費者庁が、特定日付の特定文書番号により、預託等取引業者等若しくは密接関係者に対し、預託法18条1項の規定に基づく報告徴収を行ったという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）が開示されるのと同様の結果を生じさせるものと認められる。

イ 法5条2号イ該当性について

本件存否情報が明らかになったとしても、どの事業者（預託等取引業者等若しくは密接関係者）に対して、報告徴収が行われたかまでは明らかにはならないと認められることから、本件存否情報を明らかにしても、特定の事業者の競争上の地位その他正当な利益を害す

るおそれがあるとは認められない。

したがって、本件存否情報は、法5条2号イに該当しない。

ウ 法5条6号イ該当性について

本件対象文書の存否は、消費者庁が、特定日付けの特定文書番号により、預託等取引業者等若しくは密接関係者に対し、預託法18条1項の規定に基づく報告徴収を行ったという事実の有無（本件存否情報）を明らかにするものであることは認められるが、そのことによって、どの事業者に対し具体的にどのような報告を求めたかという事実や調査の手法、着眼点等につながるような情報までもが明らかになるというものではなく、単に当該報告徴収の有無が明らかになることによって、直ちに預託法等の規制の潜脱を図ろうとするような預託等取引業者等が調査活動への対策を講ずる機会を与え、正確な事実の発見を困難ならしめる結果となり、又は、一般に、調査等への協力を行った者が探索されることを恐れてこれをちゅうちょする結果、情報の収集活動が妨げられるなど、消費者庁の関係手続の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨の上記第3の4（2）イ及び上記（1）イ（イ）の諮問庁の説明は、首肯し難い。

したがって、本件存否情報は、法5条6号イに該当しない。

3 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、当該情報は同条2号イ及び6号イのいずれにも該当せず、本件対象文書の存否を明らかにして改めて開示決定等をすべきであることから、取り消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 本件対象文書

特定年月日付け特定文書番号「預託等取引に関する法律第18条第1項の規定に基づく報告徴収について」に関する文書のすべて（報告書，経過を含む）