

令和2年（行ヒ）第340号、第341号 行政文書不開示処分取消請求事件
令和4年5月17日 第三小法廷判決

主 文

- 1 原判決中、次の部分を破棄する。
 - (1) 上告人敗訴部分のうち、別紙目録記載3から11までの部分に関する部分
 - (2) 被上告人敗訴部分のうち、別紙目録記載1及び2の部分に関する部分
- 2 前項の破棄部分につき、本件を東京高等裁判所に差し戻す。
- 3 上告人のその余の上告を棄却する。
- 4 前項に関する上告費用は、上告人の負担とする。

理 由

第1 事案の概要

1 本件は、被上告人が、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成26年法律第67号による改正前のもの。以下「情報公開法」という。）に基づき、消費者庁長官に対し、株式会社安愚楽牧場（旧商号は有限会社安愚楽共済牧場。以下「本件会社」という。）に関する行政文書の開示を請求したところ、これに該当する行政文書のうち別紙目録記載の部分等に記録された情報が情報公開法5条6号イ等所定の不開示情報に該当するとして、当該部分等を除いた一部を開示する旨等の各決定（以下「本件各決定」という。）を受けたため、本件各決定のうち別紙目録記載の部分等に関する部分の取消しを求める事案である。

2 原審の確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

(1)ア 消費者庁は、特定商品等の預託等取引契約に関する法律（以下、特に断らない限り、平成21年法律第49号による改正の前後を通じて「預託法」という。）の規定による預託者（同法2条4項に規定する預託者をいう。以下同じ。）

の利益の保護に関する事務、不当景品類及び不当表示防止法（平成26年法律第71号による改正前のもの。以下「景表法」という。）に規定する景品類又は表示の適正化による商品及び役務の消費者による自主的かつ合理的な選択の確保に関する事務等をつかさどるものとされ、これらの事務のうち、預託法に係るものは同庁取引対策課の所掌事務とされ、景表法に係るものは同庁表示対策課の所掌事務とされている（平成25年法律第70号による改正前の消費者庁及び消費者委員会設置法4条11号、14号、平成27年政令第68号による改正前の消費者庁組織令11条7号、12条2号）。

イ(ア) 平成21年法律第49号による改正後の預託法3条～6条は、預託等取引業者（預託法2条2項に規定する預託等取引業者をいう。以下同じ。）は、預託等取引契約（上記改正後の預託法2条1項に規定する預託等取引契約をいう。）の締結の勧誘等をするときは、不実のことを告げる行為等をしてはならない旨、当該預託等取引業者の業務及び財産の状況を記載した書類を、所定の事業所に備え置き、預託者の求めに応じ、閲覧させなければならない旨等を規定する。そして、同法7条1項は、内閣総理大臣は、預託等取引業者が同法3条～6条の規定に違反する行為をし、かつ、当該行為を引き続きするおそれがあると認めるとき等は、当該預託等取引業者に対し、業務の全部又は一部を停止すべきことを命ずること（以下「業務停止命令」という。）等ができる旨を規定し、同法10条1項は、内閣総理大臣は、同法の施行のために必要があると認めるときは、預託等取引業者に対し報告をさせ、又はその職員に、預託等取引業者の事業所に立ち入り、帳簿、書類その他の物件を検査させること等ができる旨を規定する。なお、上記の業務停止命令等を行う権限は、内閣総理大臣から消費者庁長官に委任されている（同法13条の2）。

(イ) 上記改正前の預託法の下では、主務大臣が上記の業務停止命令等を行うものとされていたが、他に、上記(ア)の各規定について、上記改正の前後を通じ、その実質に差異はない。

ウ 景表法4条1項は、事業者（商業、工業、金融業その他の事業を行う者をい

う。以下同じ。)は、自己の供給する商品又は役務の取引について、同項各号に該当する表示をしてはならない旨を規定する。そして、同法6条は、内閣総理大臣は、同法4条1項の規定等に違反する行為があるときは、当該事業者等に対し、その行為の差止め等を命ずること(以下「措置命令」という。)ができる旨を規定し、同法9条1項は、内閣総理大臣は、措置命令を行うため必要があると認めるときは、当該事業者等に対し、その業務若しくは財産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、当該事業者の事務所等に立ち入り、帳簿書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる旨を規定する。なお、上記の措置命令等を行う権限は、内閣総理大臣から消費者庁長官に委任されている(同法12条1項)。

(2)ア 本件会社は、大要、繁殖牛を販売した上、その買主からその飼養を受託して繁殖した子牛を買い取り、買主に利益金を年1回支払いながら所定の期間経過後に買主から繁殖牛を買い戻すという仕組みによる和牛の預託商法を行っていた(以下、この商法に係る契約を「本件契約」という。)

イ 農林水産大臣は、上記(1)イ(イ)の主務大臣として、平成21年1月、農林水産省(以下「農水省」という。)職員に、本件会社の事業所への立入検査をさせた。

農水省は、同年3月、本件会社に対し、上記立入検査の結果に基づいて、財務諸表等を適切に作成し、かつ、その結果を定期的に報告するよう指示した。

ウ 本件会社は、平成23年8月1日、本件契約に係る全預託者に対して支払停止の通知書を一斉に送付し、同月9日、再生手続開始の申立てをした。

エ 消費者庁長官は、平成23年11月30日、本件会社に対し、景表法6条に基づき、本件契約の内容についての雑誌広告における表示が同法に違反するものである旨を一般消費者へ周知徹底することを命ずる措置命令を行った。

(3)ア 被上告人は、平成23年9月14日、情報公開法に基づき、消費者庁長官に対し、本件会社に関する行政文書の開示を請求し、その後、開示請求に係る行政文書を農水省、消費者庁取引対策課又は同庁表示対策課が作成し、又は入手した本

件会社に関する行政文書等に補正した。

イ 消費者庁長官は、平成23年12月22日までに、上記補正後の行政文書に該当するものの一部を開示する旨等の各決定をしたが、被上告人の異議申立てを受けて、上記各決定を全部取り消した上で、別紙目録記載の部分等に記録された情報が情報公開法5条6号イ等所定の不開示情報に該当するとして、当該部分等を除いた一部を開示する旨等の平成25年8月8日付け消取引第609号、同日付け消取引第610号及び同月19日付け消表対第364号の各決定（本件各決定）をした。

(4)ア 別紙目録記載1及び2の部分に係る各文書は、いずれも、本件会社が再生手続開始の申立てをした後に、消費者庁取引対策課等が本件会社に対して預託法上とり得る措置を検討するために作成したものである。

このうち同目録記載1の部分に係る文書は、同課が本件会社の会計処理に関する同法上の確認事項をまとめたものであり、同部分は、「第1」及び「第2」の2項目で構成され、「第1」には、「安愚楽牧場の預託商法」と題する項目の下に、本件契約のコースごとの説明及び同法上の解釈が記載され、「第2」には、「確認したい事項」と題する項目の下に、本件契約のうち特定のコースに係るものを念頭に置いて、関係者の思考過程、今後の検討事項等が記載されている。

また、同目録記載2の部分に係る文書は、同課課長らが同庁審議官に宛てて本件会社の牛の市場価格と預託商法における商品価格とのかい離についてまとめたものであり、同部分には、情報を入手した方法、上記かい離についての考え方、その具体例、牛の市場相場の一般論が記載されている。

イ 別紙目録記載3、4、6、8及び9の部分に係る各文書は、いずれも、農水省職員が本件会社に対する預託法違反に係る調査の過程において事業所への立入検査又はその後の追加調査の結果をまとめたものであり、同部分には、上記立入検査等の結果が記載されている。

同目録記載5の部分に係る文書は、本件会社が上記立入検査後に任意に提出した

「資料等の提出について」と題する文書（1枚目）及び「要求資料等について（回答）」と題する文書（2、3枚目）から成り、各頁には、農水省職員が手書きで書き込んだメモがある。

同目録記載7の部分に係る文書は、農水省職員が上記立入検査等により得た資料を基に作成した資料である。

同目録記載10の部分に係る文書は、農水省職員が本件会社による上記(2)イの指示に基づく定期的な報告についてまとめたものであり、同部分には、上記報告の内容が記載されている。

ウ 別紙目録記載11の部分に係る文書は、消費者庁表示対策課職員が上記(2)エの措置命令に先立って本件会社の当時の代理人弁護士及び担当者から必要な事項を聴取した際のやり取りについて同庁内部で共有するために作成した文書であり、同部分には、上記やり取りの概要が記載されている。

第2 上告代理人武笠圭志ほかの上告受理申立て理由（ただし、排除されたものを除く。）について

1 原審は、上記事実関係等の下において、要旨次のとおり判断して、本件各決定のうち別紙目録記載3から11までの部分に関する部分の取消請求を認容した。

預託法違反及び景表法違反に係る調査（以下「預託法等違反に係る調査」という。）の結果の内容やその報告等の客観的な事実に関する情報は、これが開示されることにより、将来の調査に備えてあらかじめ資料の隠蔽又は改ざんがされ、監督機関がする検査に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼす蓋然性があるとはいえないから、情報公開法5条6号イ所定の不開示情報に該当しないと解すべきであるところ、同目録記載3から11までの部分に記録されている情報は、預託法等違反に係る調査の結果に関するものであるから、同号イ所定の不開示情報に該当しない。

2 しかしながら、原審の上記判断は是認することができない。その理由は、次のとおりである。

消費者庁は、預託法及び景表法（以下、併せて「預託法等」という。）に関する

事務をつかさどるところ、預託法等は、預託者又は一般消費者の利益の保護を図ることを目的として（預託法1条、景表法1条）、預託等取引業者又は事業者（以下、併せて「預託等取引業者等」という。）の一定の行為の制限及び禁止等を規定するとともに、消費者庁長官等は、上記の規定に違反する行為がある預託等取引業者等に対して業務停止命令等の行政処分をすることができる旨を規定する。預託法等違反に係る調査は、預託等取引業者等が上記行為をしたか否か、それをしたとして預託法等に基づく行政処分をするか否か、行政処分をする場合にいかなる行政処分を選択するかなどの預託法等の執行に係る判断の前提となる事実を把握する目的で行うものであって、これに係る事務を迅速かつ適正に遂行することは、上記の制限等に係る規定の実効性を担保し、もって上記の預託法等の目的を達成し、消費者庁の事務を遂行するために必要不可欠なものであるといえる。

他方、このような預託法等違反に係る調査の位置付け等からすれば、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は、消費者庁長官等が上記判断をするに当たり、いかなる事実関係をいかなる手法により調査を行い、調査により把握した事実関係のうちいかなる点を重視するかなどの着眼点や手法等に高度の関心を寄せ、他の預託等取引業者等に対する調査に係る情報の積極的な収集、分析等を試み、上記着眼点や手法等を推知した上で、将来の調査の実効性を失わせるためその対象となり得る資料等を隠蔽し、又は改ざんすることなどがあり得るものといえる。

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。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。

したがって、上記の観点から審理を尽くすことなく、別紙目録記載3から11までの部分に記録されている情報について、当該情報が預託法等違反に係る調査の結果に関するものであることから直ちに情報公開法5条6号イ所定の不開示情報に該当しないとした原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。この点に関する論旨は理由がある。

第3 附带上告代理人紀藤正樹ほかの附带上告受理申立て理由（ただし、排除されたものを除く。）について

1 原審は、前記事実関係等の下において、別紙目録記載1及び2の部分に記録されている情報につき、それぞれ一体的に情報公開法5条6号イ所定の不開示情報に該当すると判断して、本件各決定のうち同部分に関する部分の取消請求を棄却すべきものとした。

2 しかしながら、原審の上記判断は是認することができない。その理由は、次のとおりである。

別紙目録記載1の部分は、「第1」及び「第2」の2項目で構成されており、「第1」には、「安愚楽牧場の預託商法」と題する項目の下に、消費者庁取引対策課が把握した本件契約の内容に関する事実関係及びそれに関する法令解釈が記載され、「第2」には、「確認したい事項」と題する項目の下に、同課において預託法の執行に向けて今後確認を要する事項等が記載されているというのであり、各項目に異なる情報が記録されていることがうかがわれる。

また、同目録記載2の部分には、情報を入手した方法、本件会社の牛の市場価格

と預託商法における商品価格とのかい離についての考え方、その具体例、牛の市場相場の一般論が記載されているところ、これらの記載内容の相互の関係や同部分の構成等は明らかでない。

ところが、原審は、上記の観点から審理を尽くすことなく、同目録記載1及び2の部分に記載されている情報について、それぞれ一体的に情報公開法5条6号イ所定の不開示情報に該当するか否かを判断したのであり、この原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨はこの趣旨をいうものとして理由がある。

第4 結論

以上によれば、原判決中、別紙目録記載の部分に関する部分は破棄を免れず、それぞれ説示したところに従って、同目録記載の部分に記載されている情報が情報公開法5条6号イ所定の不開示情報に該当するか否か等につき更に審理を尽くさせるため、上記の破棄部分につき、本件を原審に差し戻すこととする。なお、上告人のその余の上告については、上告受理申立て理由が上告受理の決定において排除されたので、棄却することとする。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官宇賀克也の補足意見がある。

裁判官宇賀克也の補足意見は、次のとおりである。

私は、法廷意見に賛成するものであるが、補足して意見を述べておきたい。

1 上告受理申立てについて

行政調査の結果、最終的に不利益処分や行政指導に至った場合、当該不利益処分及び行政指導の内容並びにその原因となる事実を公表することは、そこから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望ましいことであり、実際、消費者庁は、不利益処分及び行政指導の内容並びにその原因となる事実をウェブサイトで公表している。また、消費者庁は、運用の透明性及び事業者の予見可能性を確保するためとして、「不当景品

類及び不当表示防止法第7条第2項の運用指針―不実証広告規制に関する指針―を公表しているところ、このような指針を公表することにより、調査の着眼点がある程度明らかになり得るとしても、運用の透明性や事業者の予見可能性の確保の観点から、公表することが望ましい場合もあるといえる。法廷意見も、「監査、検査…に係る事務」に関する情報であれば、情報公開法5条6号イ所定の不開示情報該当性が推認されるという立場に立つものではもとよりない。しかし、行政調査の過程において作成し、又は入手した情報の中には、脱法的行為を防止するために不開示にせざるを得ない機微な情報が含まれ得ることは否めない。そして、客観的な事実に関する情報は、一般的には、かかる機微な情報に当たるということはできないとしても、客観的な事実に関する情報から、かかる機微な情報を推知し得る場合があり得ることは否定できない。このような観点から、客観的な事実に関する情報についても、個別に情報公開法5条6号イ所定の不開示情報該当性を判断すべきであると考えている。

2 附帯上告受理申立てについて

情報公開法6条が、個人に関する情報についてのみ、その2項で特別の部分開示規定を設けたのは、同法5条1号が、いわゆるプライバシー情報型ではなく、特定個人識別情報型を採用し、個人に関する情報については、特定の個人が識別されることという事項的基準のみで不開示情報を定めているため（ただし、同号イ～ハの例外的開示事由はある。）、その全体を一律に不開示とすると、個人の権利利益の保護の必要性を超えて不開示の範囲が広くなりすぎるおそれがあるからである。これに対して、その他の不開示情報（平成28年法律第51号により追加された同条1号の2を除く。）については、いずれも、事項的基準に加えて、「おそれ」という定性的基準を組み合わせることにより、不開示情報の範囲が必要以上に広がらないように配慮されているので、情報公開法6条2項のような特別の部分開示規定を設ける必要はないと判断されたのである。したがって、情報公開法5条6号イ所定の不開示情報該当性を判断するに当たっては、「監査、検査…に係る事務」の適正

な遂行に支障を及ぼすおそれの有無があるのはどの部分かを吟味する必要があり、異なる内容の複数の情報については個別にその情報公開法5条6号イ所定の不開示情報該当性を吟味しなければ、不開示とする範囲が必要以上に広がってしまうおそれがある。しかし、原審では、このような観点からの審理を尽くすことなく、別紙目録記載1及び2の部分に記載されている情報について、それぞれ一体的に情報公開法5条6号イに該当すると判断しており、審理が尽くされていないといわざるを得ない。

(裁判長裁判官 宇賀克也 裁判官 戸倉三郎 裁判官 林 道晴 裁判官 長嶺安政 裁判官 渡邊恵理子)

(別紙)

目 録

- 1 第1審判決別紙3-1記載の609号文書70記載1の内容の文書のうち、
本文
- 2 第1審判決別紙3-1記載の609号文書73記載1の内容の文書のうち、
本文(同記載2の部分中、同記載3の部分を除く。)
- 3 第1審判決別紙3-2記載の610号文書46記載1の内容の文書のうち、
本文の「1 概要」の「(3)」の記載部分
- 4 第1審判決別紙3-2記載の610号文書52記載1の内容の文書のうち、
本文(同記載2の部分中、同記載3の部分を除く。)
- 5 第1審判決別紙3-2記載の610号文書72記載1の内容の文書のうち、
1枚目の本文及び各頁の所々にされた手書きの書き込みメモの記載部分
- 6 第1審判決別紙3-2記載の610号文書139記載1の内容の文書のうち、
3～6枚目(それぞれ①標題、調査日時及び調査場所の各記載部分並びに
②同記載2の部分中、同記載3の部分を除く。)

- 7 第1審判決別紙3-2記載の610号文書140記載1の内容の文書のうち、10枚目及び12枚目（いずれも全部。同記載2の部分中、同記載3の部分を除く。）
- 8 第1審判決別紙3-2記載の610号文書168記載1の内容の文書のうち、本文の「1 概要」の記載部分
- 9 第1審判決別紙3-2記載の610号文書180記載1の内容の文書のうち、本文の「1 概要」の記載部分
- 10 第1審判決別紙3-2記載の610号文書225記載1の内容の文書（①標題、定期報告の年月日及び時刻、定期報告が行われた場所及び農林水産省の担当者の所属及び役職の各記載部分並びに②同記載2の部分中、同記載3の部分を除く。）
- 11 第1審判決別紙3-3記載の364号文書5記載1の内容の文書のうち、「聴取を行った際のやり取りの概要」の記載部分（①聴取を行った年月日（元号）及び時刻、聴取を行った消費者庁表示対策課の職員の役職及び株式会社安愚楽牧場の住所、電話番号及びファックス番号の各記載部分並びに②同記載2の部分中、同記載3の部分を除く。）