安愚楽牧場情報公開訴訟上告審判決

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第三小法廷
【裁判年月日】 令和 4 年 5 月 17 日
【事 件 番 号】 令和 2 年（行ヒ）第 340 号、令和 2 年（行ヒ）第 341 号
【事　件　名】 行政文書不開示処分取消請求事件
【裁 判 結 果】 破棄差戻し
【参 照 法 令】 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）5 条 6 号イ・6 条
【掲　載　誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25572147

北九州市立大学准教授 **近藤卓也**

事実の概要

株式会社安愚楽牧場（以下「本件会社」という）は、黒毛和種の繁殖牛を顧客に販売するとともに、その飼養を受託したうえで、繁殖牛が出産した子牛を買い取り、顧客に利益金を年 1 回支払いながら、所定の期間経過後に顧客から繁殖牛を販売時と同額で買い戻すという仕組みによる和牛預託商法を行っていたが、平成 23 年 8 月に経営破綻した。経営破綻前には、契約数に比して本件会社が保有する繁殖牛の頭数が大幅に不足していたが、本件会社の元代表取締役らは、実在しない繁殖牛の個体識別番号を記載した契約書を送付するなど、繁殖牛の保有状況につき不実のことを告げていた。

Ｘは、平成 23 年 9 月、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、本件会社に関する行政文書の開示を請求したところ、消費者庁長官は、これに該当する行政文書の一部に情報公開法 5 条 6 号イ等所定の不開示情報が記録されているとして、当該部分を除いて開示する旨の各決定（以下「本件各決定」という）をした。そこでＸは、国（Ｙ）を相手に、本件各決定の不開示部分の取消しを求めて出訴した。

本件各決定の不開示部分（上告審で不開示情報該当性が争われた 11 の部分に限る。以下、それぞれを不開示部分 1～11 と表記する）は、消費者庁の担当課が本件会社に対してとり得る法的措置を検討するために作成した 2 文書の各本文（不開示部分 1・2）と農林水産省または消費者庁の職員が特定商品等の預託等取引契約に関する法律（令和 3 年法律第 72 号による改正前のもの）および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、それぞれを「預託法」「景表法」といい、これらを併せて「預託法等」という）違反に関する調査の過程で作成・入手した 9 文書の一部（不開示部分 3～11）に大別されるところ、第一審（東京地判平 31・3・14（公刊物未登載、LEX/DB25580924））は、いずれについても取消請求を棄却した。これに対して控訴審（東京高判令 2・7・22（公刊物未登載））は、不開示部分 3～11 については、預託法違反およ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または改ざんがされ、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として取消請求を認容し、不開示部分 1・2 については、それぞれ一体的に不開示情報に該当するとして取消請求を棄却した。Ｙが上告受理申立て、Ｘが附帯上告受理申立て。

判決の要旨

破棄差戻し。

1　不開示部分 3～11 について

「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〔預託法等が制限・禁止する一定の行為〕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、……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」。「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」。

「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うべきである。」

2　不開示部分 1・2 について

不開示部分 1 は、「『第 1』及び『第 2』の 2 項目で構成されており、『第 1』には、……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、……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、不開示部分 2 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、不開示部分 1・2 に記録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。」

なお、宇賀克也裁判官の補足意見がある。

判例の解説

一　はじめに

本件訴訟は、被害者数約 7 万 3000 人、被害総額約 4200 億円という過去最大規模の消費者被害をもたらした安愚楽牧場事件に端を発する。同事件をめぐっては、本件会社の元代表取締役の刑事責任を追及する刑事訴訟、元代表取締役や元従業員らに対する損害賠償請求訴訟、国の規制権限不行使の違法性を争う国家賠償請求訴訟など種々の訴訟が提起されている[1)]。情報公開訴訟も第 5 次まで提起されたが、第 2 次訴訟に当たる本件訴訟以外はすべて終結している[2)]。これら一連の訴訟に共通する中心的争点は、情報公開法 5 条 6 号イ所定の不開示情報該当性である。

なお、本件の和牛預託商法がそうであったように、商品の販売と同時にこれを預託する販売預託は詐欺的商法として悪用される危険性を多分に内包しており、実際に大規模な被害事例も発生していることから、令和 3 年に預託法が改正され、現在では販売預託は原則禁止されている（預託等取引に関する法律 9 条・14 条）。

二　客観的な事実に関する情報の不開示情報該当性

情報公開法 5 条 6 号イは、いわゆる事務事業情報の典型例として、公にすることにより「監査、検査……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」がある情報を挙げる。例えば、監査・検査の対象、実施時期、調査事項等の詳細が明らかになれば、資料の隠蔽・改ざんや法令違反行為の容易化・巧妙化につながりかねないため、このような情報を不開示とするものである[3)]。

本件では、不開示部分3～10は預託法10条1項に基づく立入検査や定期報告、不開示部分11は景表法6条に基づく措置命令前になされた事情聴取に関するものであったため、これらの情報を公にすることで将来における上記調査の「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」（情報公開法5条6号柱書）があるかが問われた。この判断にあたっては、（名目的ではなく）実質的な支障について（抽象的な可能性ではなく）法的保護に値する程度の蓋然性があると認められるか否かが基準になると解されているところ[4)]、控訴審は、不開示部分3～11が調査結果という「客観的な事実」に関するものであることを理由に、上記の蓋然性ひいては不開示情報該当性を一律否定した[5)]。

確かに、情報公開法5条6号イの対象事務はいずれも事実を正確に把握し、その事実に基づいて一定の評価・判断を行うことで何らかの決定をする性質のものであるところ[6)]、公にされることで支障が生じるのは往々にして評価・判断に関する情報であり、客観的な事実のみから調査の着眼点や手法が明らかになるとは考えにくい。しかし、判旨1が指摘するとおり、そのような場合がないとは断定できないし、同種事例について情報収集を重ねることで次第に調査のノウハウが見えてくることも考えられる。インカメラ審理を実施できない裁判所にそのような見極めが可能かという問題は残るものの、客観的な事実に関する情報についても個別に不開示情報該当性の有無を判断するべきであろう。

三　部分開示の範囲

1　控訴審と独立一体説

不開示部分1・2をめぐっては、部分開示の範囲が問題となった。周知のとおり、この点について最判平13・3・27（民集55巻2号530頁。以下「平成13年最判」という）は、いわゆる独立一体説（情報単位論）、すなわち、不開示事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化して部分開示することまでは義務付けられないという考え方を採用した。「情報に何らかの客観的な単位があるとは考えられない」[7)]など、独立一体説に対して学説からの批判は強く、最高裁の個別意見においてその問題点が指摘されたこともあるが[8)]、明示的な判例変更には至っていない。不開示部分1・2記載の情報が一体的に不開示情報に該当すると判示した控訴審は、独立一体説を援用するものと思われる。

ただし、独立一体説を打ち出した平成13年最判はあくまで大阪府公文書公開等条例に関するものであるから、その射程については慎重に検討しなければならない。同最判における元原利文裁判官の補足意見によれば、独立一体説の論拠は部分開示について定めた情報公開法6条の条文構造に求められる[9)]。すなわち、同条2項は、個人識別情報（個人に関する情報であって特定の個人を識別することができるもの）から氏名等の個人識別部分を除いた残部を公にしても個人の権利利益が害されるおそれがないと認められる場合、この残部は個人識別情報に含まれないものと「みなして」開示を命じている。ここに、個人識別情報は個人識別部分と残部によって構成される一体的な情報であるという前提を看取することができると同時に、6条1項のみでは一体的な個人識別情報を細分化してその一部のみ開示することを義務付けることができないからこそ、情報公開法はそのような態様の部分開示を命じる2項を置いたとの解釈が導かれる。その帰結として、2項のような特則のない情報公開条例については、一体的な情報を細分化して部分開示することまでは義務付けられないというのである。

以上を踏まえると、6条2項に相当する条文を持たない個人情報以外の不開示情報に関しても平成13年最判の射程が及ぶのかが問題となる。同最判の調査官解説はこの点を肯定的にとらえており[10)]、また本件も含めて下級審レベルではそのような判断を下すものが散見されるが[11)]、果たしてこのような理解は妥当なのであろうか。

2　本判決の立場

この点、独立一体説に関する本判決の立場は必ずしも明確ではない。本判決は、判旨2のとおり、不開示部分1については「各項目に異なる情報が記録されている」こと、不開示部分2については「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」ことを理由に、控訴審の判断を破棄している。不開示情報該当性を一体的に判断すること自体を否定しているようにも読めるし、独立一体説は維持したうえで、不開示部分1・2は一体的な情報ではない、あるいは一体的な情報であることが明らかではないと判断しているようにも読める。前者の立場であれば独立一体説を採用していないことになるし、後者の立場であれば情報の独立一体性を控訴審よりも狭く解していることになる。

もっとも、かつて平成19年最判で藤田裁判官の補足意見が指摘したように、独立一体説を前提にした場合でも結局のところ問題は一体的な情報の範囲をいかに取り扱うかであり[12]、これが狭域化すればするほど独立一体説の意味は矮小化することになる（そして、一体的な情報＝最小限の有意な情報と解したとき独立一体説の意味はなくなる）。この点を踏まえれば、本判決が上記いずれの立場であるかを論じるよりも、本判決が独立一体説から距離を置く方向性を示している点に着目する方が建設的であろう。

3　宇賀裁判官の補足意見

他方、独立一体説の適用範囲に対する宇賀裁判官の考え方は明瞭である。そこでは、個人情報についてのみ6条2項のような特別の規定が置かれた理由が説明される。すなわち、情報公開法5条1号は「特定の個人を識別することができる」情報を不開示としているため、その全体を一律に不開示とすると、同号の趣旨である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。したがって、情報公開法の理念である最大限の開示を実現するには6条2項が必要となる。これに対して、その他の不開示情報については、「おそれ」という基準が組み合わせられており、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ため、6条2項のような規定を置く必要がないのである。それゆえ、個人情報以外の不開示情報については「おそれ」の有無を個別に判断すれば足りるし、またそうしなければならない。

以上の見解は、前述した独立一体説の論拠を否定するものであり、本件事案の解決にとどまらず、平成13年最判の射程を画する重要な指摘といえる。従来の学説がかねてより主張してきたところであるが[13]、平成19年最判の藤田裁判官の補足意見に続き、これが最高裁の補足意見として再度示された意義は大きい。

●――注

1）詳細につき、全国安愚楽牧場被害対策弁護団のHP（http://agurahigai.a.la9.jp/（2022年9月20日閲覧））参照。

2）第1次訴訟として東京地判平28・1・14判時2315号44頁（一部認容）、第3次訴訟として東京地判平30・11・30判タ1471号83頁（棄却）、第4・5次訴訟として東京地判平30・10・25季報情報公開・個人情報保護73号46頁（棄却）、東京高判令1・10・2裁判所ウェブサイト（棄却）参照。

3）総務省行政管理局編『詳解情報公開法』（財務省印刷局、2001年）79頁。

4）高橋滋＝斎藤誠＝藤井昭夫編『条解行政情報関連三法――公文書管理法・行政機関情報公開法・行政機関個人情報保護法』（弘文堂、2011年）350頁［田澤博司］。本件においても、行政手続法5条1項に基づき同旨の審査基準が設定されていた。

5）このように事実に関する情報の不開示情報該当性を一律否定するという考え方は、情報公開法5条5号所定のいわゆる審議検討情報に関してはしばしばみられる。立法例として、交野市情報公開条例10条5号参照。宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕』（有斐閣、2018年）121頁。

6）総務省行政管理局編・前掲注3）79頁。

7）村上裕章『行政情報の法理論』（有斐閣、2018年）165頁。

8）最判平19・4・17判時1971号109頁（以下「平成19年最判」という）における藤田宙靖裁判官の補足意見、最判平30・1・19判時2377号4頁における山本庸幸裁判官の意見参照。

9）ただし、高橋滋「部分開示と情報の単位―最高裁判所の裁判例の再考―」一橋法学17巻2号（2018年）7～10頁参照。

10）西川知一郎・最判解民事篇平成13年度（上）366頁。

11）仙台高判平16・9・30裁判所ウェブサイト、名古屋高判平17・3・17訟月52巻8号2446頁、大阪高判平28・10・6（公刊物未登載、LEX/DB25544181）等参照。

12）「独立した一体的な情報」に当たるか否かの判断基準について、平成13年最判は明示的に述べていないが、下級審においては、例えば本件第一審がそうであったように、諸般の事情を総合考慮したうえで情報公開法5条の趣旨に照らして社会通念でもって判断される傾向にある。西川・前掲注10）372頁も参照。

13）藤原静雄・季報情報公開1号（2001年）41～42頁、宇賀克也『ケースブック情報公開法』（有斐閣、2002年）185～186頁、塩野宏「情報公開法適用上の課題」同『行政法概念の諸相』（有斐閣、2011年）162～163頁〔初出2003年〕、村上・前掲注7）167～168頁等参照。