

別紙

諮問第1069号

答 申

1 審査会の結論

「平成28年〇月〇日付28都市住不第〇〇号勧告書」を非開示とした決定は、結論において妥当である。

2 審査請求の内容

(1) 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、東京都情報公開条例（平成11年東京都条例第5号。以下、「条例」という。）に基づき、審査請求人が行った「〇〇株式会社に関する東京都知事（〇）第〇〇号指導勧告文書」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、東京都知事が平成29年1月13日に行った非開示決定（以下「本件処分」という。）について、その取消しを求めるというものである。

(2) 審査請求の理由

審査請求書における審査請求人の主張は、以下のとおりである。

不動産取引の買主であり、仲介業者に対しての勧告であるから、本件処分は不当である。

3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

理由説明書による実施機関の説明を要約すると、以下のとおりである。

本件審査請求に係る対象公文書は、特定の宅地の売買契約に関し、勧告の対象となった宅地建物取引業者（以下「本件対象業者」という。）が行った媒介業務について、宅地建物取引業法（昭和27年法律第176号。以下「法」という。）72条1項に基づいて行った調査により聴取した内容を踏まえて、法71条による指導等の適用の可否を検討し、

本件対象業者に発した勧告書である。

なお、対象公文書である勧告書には、法 72 条 1 項に基づく調査の結果判明した、本件対象業者の業務に係る法違反の行為等が具体的に記載されている。

対象公文書が条例 7 条 3 号及び 6 号に該当するとした理由は、以下のとおりである。

#### (1) 条例 7 条 3 号該当について

東京都では宅地建物取引に関して相談等を受けた際に、宅地建物取引業者（以下「宅建業者」という。）に法違反の疑いがある場合には、法 72 条 1 項に基づき調査を行い、その結果、法違反等があるときはその程度によって、法 65 条 1 項又は 3 項による指示、同条 2 項又は 4 項による業務の停止、法 66 条による免許の取消し、法 71 条による指導、助言及び勧告のいずれかを適用している。

このうち、行政処分である業務の停止及び免許の取消しは、法 70 条により公告が義務付けられており、指示についても法 8 条 2 項 8 号及び同法施行規則（昭和 32 年建設省令第 12 号）（以下「規則」という。） 5 条により、宅建業者名簿に記載され、法 10 条により一般の閲覧に供されている。また、これらの行政処分を行う場合には、行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）及び法 69 条に基づく公開の聴聞を行うことが義務付けられており、また、処分公表後においても、被処分宅建業者は行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）に基づく審査請求や行政事件訴訟法（昭和 37 年法律第 138 号）に基づく処分の取消しの訴えを提起することができる。

一方で、指導、助言及び勧告は、当該事業者の自主的な業務改善を促すことを目的とした行政指導であり、法による公告・閲覧は定められていない。また、聴聞の機会もなく、法 72 条 1 項に基づく調査以外に意見を述べる機会はない。さらに、行政指導であることから、審査請求や処分の取消しの訴えを提起する機会もない。

よって、本件対象業者の業務に対する指導等が具体的に記載されている対象公文書の内容が公にされると、本件対象業者は行政処分に相当する社会的制裁を受けることとなり、同時に信用上の不利益を被り、営業上多大な影響を受けることとなる。

また、本件対象業者の業務に係る法違反の行為は、人の生命や健康、生活を脅かす内容ではなく、条例 7 条 3 号ただし書には該当しないものとする。

以上のことから、対象公文書を公にすることは、本件対象業者の競争上又は事業運営上の地位、その他社会的な地位が損なわれると認められ、対象公文書を開示する利

益よりも当該業者に与える不利益の方が大きいことから、条例7条3号に該当する。

## (2) 条例7条6号該当について

上記(1)の法72条1項に基づく調査は、宅建業者から個別具体的かつ詳細な報告を受け、事実認定に必要な情報を収集するものである。勧告等の行政指導は、当該調査によって得られた情報から、職権により違反事実を認定し、違反の様態や個々の事情を斟酌した上で実施されるものである。

したがって、対象公文書を開示することは、法72条1項に基づく調査の結果や行政処分に至らない行政指導の内容を開示することとなる。

この場合、法違反の疑いがある宅建業者が法72条1項に基づく調査に応じたとしても、ありのままの詳細な報告を行わず、必要最小限の内容のみを回答する等の事態が生じると想定され、事実を的確かつ効率的に把握し、宅建業者に対して必要な指導や監督処分等を行う事務事業の円滑かつ適正な遂行に支障を来すおそれが認められる。

なお、国土交通省からも法72条1項に基づく調査の内容や結果を公にすれば、個別具体の事情によっては、都道府県知事等は正確な事実の把握が困難になることも考えられ、宅地建物取引業の適正な運営を確保するための指導監督権限に支障を及ぼす場合があると思料する旨の参考意見を得ている。

また、今回の勧告の対象となっている違反事項は、その違反の程度や是正の有無等によって、事案ごとに、行政指導とするか行政処分とするかの判断に当たって裁量の余地があるものである。しかし、対象公文書には、今回の事案に係る違反事項を行政指導の対象とした理由が記載されていないため、事情を知らない宅建業者に、この違反事項は行政処分にならないとの誤解を与えかねない。

仮にも、事情を知らない宅建業者に誤解を与え、今回の事案に係る違反事項について法令遵守意識を低下させるようなことになれば、法の目的である宅建業務の適正な運営と不動産取引の公正とを確保し、宅地建物取引業の健全な発達を促進し、もって購入者等の利益の保護を図ることの妨げにつながる。

したがって、対象公文書を開示することは、東京都が宅建業者に対し行う指導に係る事務に関し、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り、また宅地建物取引業務の適

正な運営と不動産取引の公正とを確保する事務事業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、条例7条6号に該当する。

#### 4 審査会の判断

##### (1) 審議の経過

審査会は、本件審査請求について、以下のように審議した。

年 月 日	審議経過
平成29年 3月30日	諮問
平成30年 2月28日	新規概要説明（第187回第一部会）
平成30年 3月26日	実施機関から理由説明書收受
平成30年 4月26日	審議（第188回第一部会）
平成30年 5月31日	審議（第189回第一部会）
平成30年 6月21日	審議（第190回第一部会）
平成30年 7月25日	審議（第191回第一部会）
平成30年 9月27日	審議（第192回第一部会）

##### (2) 審査会の判断

審査会は、本件審査請求に係る公文書並びに実施機関及び審査請求人の主張を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

###### ア 本件対象公文書について

実施機関は、本件開示請求に係る対象公文書として、「平成28年〇月〇日付28都市住不第〇〇号勧告書」（以下「本件対象公文書」という。）を特定し、条例7条3号及び6号に該当するとして、非開示決定を行った。

## イ 条例の定めについて

条例7条3号は本文において、「法人（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。）その他の団体（以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位が損なわれると認められるもの」を非開示情報として規定している。また、同号ただし書において、「イ 事業活動によって生じ、又は生ずるおそれがある危害から人の生命又は健康を保護するために、公にすることが必要であると認められる情報」、「ロ 違法若しくは不当な事業活動によって生じ、又は生ずるおそれがある支障から人の生活を保護するために、公にすることが必要であると認められる情報」、「ハ 事業活動によって生じ、又は生ずるおそれがある侵害から消費生活その他都民の生活を保護するために、公にすることが必要であると認められる情報」のいずれかに該当する情報については、同号本文に該当するものであっても開示しなければならない旨規定している。

条例7条6号は、「都の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人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、…当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を非開示情報と規定している。

条例10条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公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。」と規定している。

## ウ 法に基づく行政処分及び行政指導について

実施機関は、都内の宅建業者について、法違反又は適正を欠く行為（以下「法違反等行為」という。）を行った疑いが生じた場合には、法72条1項に基づき、報告要求又は立入検査を行い、当該宅建業者から個別具体的かつ詳細な報告や必要書類の提示を受け、法違反等行為の有無に係る事実の調査・認定を行っている。その結果、法違反等行為を行った事実を確認したときは、その違反等の内容及び程度や是

正の有無等を総合的に考慮した上で、法 65 条 1 項又は 3 項による指示、同条 2 項又は 4 項による業務の停止、法 66 条による免許の取消し並びに法 71 条による指導、助言及び勧告のいずれかを適用し、都内の宅建業者に対する監督を行っている。

このうち、行政処分である業務の停止及び免許の取消しについては、法 70 条により公告が義務付けられており、また指示については、法 8 条 2 項 8 号及び規則 5 条により、その年月日及び内容を宅建業者名簿に登載した上、法 10 条により、当該名簿を一般の閲覧に供しなければならないものとされている。

以上の法に基づく公告及び閲覧のほか、実施機関はさらに、業務の停止及び免許の取消しに関しては、当該業者が業務を行えない状況になっていることを広く消費者に周知し、被害の拡大防止を図ることを目的として、報道発表により公表することとしている。

なお、指示については、一定の業務に関する改善を命じて違法状態を是正させるものであり、指示の対象となった行為が直接に消費者等に及ぼす影響は少ないことから、実施機関では特に報道発表は行っていないとのことであるが、実施機関のホームページで提供している「宅地建物取引業者の免許情報提供サービス」により、指示を含む行政処分の履歴が公表されていることが確認された。

一方、法 71 条に定める行政指導の対象となる行為は違法性、不当性の程度の低い軽微なものであるため、他の取引の安全を損なうおそれが極めて少ないことから、法が上記処分の対象とはしていない行為、又は法違反ではないが適正を欠くと認められる行為について、あくまで当該業者による自発的な業務改善を促すことを目的として行われる非権力的な措置要求である。この法 71 条に基づく行政指導に関しては、法は公告等を義務付けていないが、これは当該行政指導の上記性質及びその対象行為の態様を考慮したものと解され、また、この点に鑑みて、実施機関も自主的公表は行っていないとのことである。

#### エ 本件対象公文書の非開示妥当性について

審査会が本件対象公文書を見分したところ、本件対象業者の法違反等行為に対して、実施機関が法 71 条に基づいて行った行政指導の内容及びその対象となった法違反等の具体的状況等（以下「本件非開示情報」という。）が記載されていることが確認された。

本件非開示情報は、本件対象業者が法違反等行為を行った事実を示すものであるところ、一般に、ある特定の業者が法違反行為を行った事実が公になった場合には、その社会的信用を失墜し、消費者が取引を回避するなど、以後の事業活動に重大な支障を生ずることが容易に予測される。

しかしながら、法 71 条に基づく行政指導は、前記ウのとおり、法違反ではないが適正さに欠けるといった行為に対しても行われ、かつ、あくまでその是正に向けた自発的な措置対応を要請するにすぎないものであることから、行政処分の場合とは異なり、法は、当該行政指導の履歴については公表を予定しておらず、実施機関もこれを公表していない。したがって、特定の宅建業者が法 71 条に基づく行政指導を受けた場合において、その事実の有無及びその内容を開示されることにより、行政処分を受けた場合と同様の不利益を甘受すべきものということとはできない。

以上を踏まえると、本件非開示情報を公にした場合には、消費者間において本件対象業者があたかも行政処分を受けた業者と同程度の法違反行為を行ったのではないかとの憶測を招き、社会的評価を低下させ、取引先との関係が悪化するなど、その事業活動に多大な影響を及ぼすことが想定され、本件対象業者の競争上又は事業運営上の地位その他社会的地位が損なわれるものであると認められる。よって、本件非開示情報は、条例 7 条 3 号本文に定める非開示情報に該当する。また、本件について、同号ただし書に該当するような特段の事情は認められない。

なお、実施機関は、本件非開示情報について、条例 7 条 6 号にも該当する旨主張しているが、上記のとおり、同条 3 号本文の非開示情報に該当する以上、同条 6 号の非開示情報該当性については判断するまでもない。

ところで、本件開示請求は、特定の宅建業者に対して実施機関が発した指導勧告文書の開示を求めるものであるため、本件対象公文書の存在それ自体から、当該特定の宅建業者が行政指導を受けたという事実が判明することになり得る。

したがって、本件対象公文書は、その存在を明らかにすることにより、本件対象業者が指導対象となる法違反等行為を行った事実が明らかとなり、行政処分を受けた場合と同じように信用上の不利益を生じ、本件対象業者の競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位が損なわれると認められ、すなわち、条例 7 条 3 号に該当する非開示情報を開示することと同様の結果を招く可能性があるというべきである。よって、実施機関としては、本来的には、条例 10 条の規定により、本件対象

公文書の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否する決定をすることが適切であったものと思われる。

しかしながら、実施機関は本件処分により本件対象公文書を結果的に非開示としており、これを取り消して改めて条例10条の規定を適用することに実益はないことから、本件処分は結論において妥当であると認められる。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

樋渡 利秋、浅田 登美子、神橋 一彦、塩入 みほも