

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市個人情報保護審議会  
会長 中川 喜代子

大阪市個人情報保護条例第43条に基づく不服申立てについて（答申）

平成19年9月28日付け大中卸第63号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第1 審議会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が平成19年8月22日付け大中卸第52号により行った開示決定及び同日付け大中卸第53号により行った部分開示決定（以下「本件各決定」という。）は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

1 開示請求

異議申立人は、平成19年8月9日、大阪市個人情報保護条例（平成7年大阪市条例第11号。以下「条例」という。）第17条第1項に基づき、実施機関に対し、「私が代表を勤める株式会社〇〇に関する以下の文書 ・業務改善命令が発動に至るまでの関係文書一式 ・行政不服申立てに関する関係文書一切」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件各決定

実施機関は、本件請求に係る文書として、別表1及び別表2の（う）欄に記載の文書（以下「本件各文書」という。）を特定した上で、個人情報保護条例第23条第1項に基づき、別表1の（う）欄の文書について開示決定を行い、また、別表2の（う）欄の文書について一部を開示しない理由を同表の（え）欄のとおり付して、部分開示決定を行った。

3 異議申立て

異議申立人は、平成19年8月29日、本件各決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条第1号に基づき異議申立てを行った。

第3 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 業務改善措置命令の発動及び行政庁の不作为についての不服申立て等について

(1) 業務改善措置命令の発動に至る手続きについて

市場関係事業者の業務の適正かつ健全な運営を確保するために必要と認めるときは、大阪市中央卸売市場業務条例（昭和46年条例第40号。以下「業務条例」という。）第62条において、実施機関は当該事業者に対し業務改善措置命令を発動することができる」と規定されている。

すなわち、実施機関は市場関係事業者の法令・条例違反状況を確認し、その改善

や是正が必要と判断した場合に、指導監督権限に基づき当該事業者より業務の現況報告や将来展望についての事業計画書等を要求し（業務条例第 61 条）、それが適切でないと判断した場合に大阪市行政手続条例（平成 7 年条例 10 号）第 13 条に基づき弁明の機会を前置した上で、当該弁明が適切と認められない場合は業務改善措置命令の発動という行政処分に至る。

よって、保有することとなる公文書は、別表 3 の（1）から（8）までのとおりである。

通常、仲卸業者の卸売業者に対する支払代金が滞れば、卸売業者は仲卸組合との間で締結された支払協定書の約定に基づいて、当該仲卸業者との取引を停止し、実施機関にその旨届出を行うと同協定において規定されている。よって当該届出を受理した時点で、実施機関として当該仲卸業者による買受代金支払義務違反を確認することとなる。

この場合、別表 3 の（1）に係る文書としては、卸売業者から提出された届出に関する文書である「買受代金未払報告」が該当し、未払状況が、当該文書に記載される支払期日ごとにまとめられた未収金額明細により明らかであるため、卸売業者に担当者レベルでの事実確認を行うに止まり、実施機関として事実確認に係る文書を作成することはない。

## (2) 行政の不作為についての不服申立てについて

行政不服審査法第 7 条に規定されている行政庁の不作為についての不服申立てについては、実施機関は行政庁として当該不服申立てを受理し、決定するのみである。

よって、保有することとなる公文書は、別表 3 の（9）及び（10）である。

## (3) その他、要望書等の取扱いについて

随時、実施機関が受付けた要望書等の取扱いについては、それを受理し、回答するのみである。

よって、保有することとなる公文書は、別表 3 の（11）及び（12）である。

## 2 本件保有個人情報について

### (1) 本件各決定等に係る文書について

本件業務改善措置命令は、特定株式会社に対し、業務条例に基づく買受代金支払義務違反状況が確認されたことを起因とし、実施機関が一連の手続きを実施したものである。なお、現時点で、異議申立人は業務改善措置命令に依拠していない。また、当該改善措置命令に対する不服申立てではなく、この間の実施機関の対応に対する不服を述べる文書を提出し、その後、同様の趣旨で行政不服審査法に基づく行政庁の不作為についての不服申立てを行った。異議申立人は他に当該改善措置命令発動以前に実施機関に対し、質問書を提出している。

実施機関が、前記 3 の保有文書に該当するものとして、本件決定で特定した文書は、別表 3 のアからサまでのとおりである。

実施機関は本件請求に対し、一連の手続きに即して保有した公文書を特定し、異議申立人に本件保有個人情報を適切に全て開示しているものである。

### (2) 異議申立人の主張について

異議申立人は、実施機関が卸売業者から届けられた文書である「支払協定に基づく買受代金未払報告」の開示を受け、当該文書の存在を根拠に実施機関が何らかの話し合いを市場関係者ともち、他に本件保有個人情報があるものと主張している。

しかしながら、当該文書は卸売業者と仲卸組合の間で締結された支払協定に違反があったことから実施機関へ届けられた文書であり、一般的に当該違反に対して実施機関と卸売業者等が話し合いを実施することはありえず、また実施機関が事実確認

するにあたって、作成が必要とされる文書も規則等により定められてない。本件について、確かに、実施機関として当該文書について卸売業者の担当者に事実確認を行ったが、異議申立人が支払いを行っていない違反状況は明らかであったため、あくまで卸売業者の担当者と実施機関職員との口頭のやりとりによる確認に止まり、このことについて、とりたてて卸売業者と会合であるとか会議を行った事実はなく、よって、本件各決定に係る文書以外に本件保有個人情報には存在しない。

また、異議申立人が平成 18 年 11 月 2 日からこれまで卸売業者より売止めを続行されていることについての情報を実施機関が保持しているはずであるとの主張については、異議申立人が未だ業務改善措置命令に応じず、各卸売業者との取引再開の目処について実施機関への報告等を行わない事実から、異議申立人の仲卸業務が機能していないことは自明であることから、実施機関で売止めの状況を把握する必要も無く、事後、この状態が継続する場合に、業務条例第 19 条第 2 項に基づき異議申立人に対し仲卸業務許可取消処分を行うこともありえるが、現時点ではその段階に未だ至っていないことから、他に本件保有個人情報はなく、異議申立人の当該主張は推測の域を出ないものである。

#### 第 4 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

「組合、卸売業者及び大阪市との話しの内容に対して開示ができていない。平成 18 年 11 月 2 日から現在まで売止め続行されていることに対して大阪市が知っている情報を出してほしい。」

#### 第 5 審議会の判断

##### 1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第 1 条が定めるように、市民に実施機関が保有する個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める具体的な権利を保障し、個人情報の適正な取扱いに関し必要な事項を定めることによって、市民の基本的人権を擁護し、市政の適正かつ円滑な運営を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第 3 条が明記するように、個人情報の開示、訂正及び利用停止を請求する市民の権利を十分に尊重する見地から行わなければならない。

##### 2 争点

実施機関は、仲卸業者である異議申立人に対する業務改善措置命令(以下「本件業務改善措置命令」という。)及び異議申立人による不服申立て(以下「本件不服申立て」という。)に関する本件請求に対して、別表 3 のとおり本件各文書を特定したうえで本件各決定を行い、本件各文書以外には本件請求に係る文書は存在しないとした。

これに対して、異議申立人は、本件各文書以外にも、実施機関と卸売業者及び仲卸組合の協議内容や異議申立人に対する売止めが続行されていることに関する情報が記録された文書(以下「実施機関と卸売業者等の協議内容に関する文書」及び「売止め続行に関する文書」という。)は存在するはずであり、これらを特定し開示すべきであるとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件業務改善措置命令及び本件不服申立てについて、本件各文書以外に、実施機関と卸売業者等の協議内容に関する文書及び売止め続行に関する文書は存在しないとした本件各決定の妥当性である。

##### 3 文書特定の妥当性について

###### (1) 実施機関と卸売業者等の協議内容に関する文書について

ア 前記2で争点となっている文書のうち、実施機関と卸売業者等の協議内容に関する文書について、実施機関は、「支払協定に基づく買受代金未払報告」(以下「買受代金未払報告」という。)を卸売業者から収受する際、一般に、当該違反に対して実施機関と卸売業者等が話し合いを実施することはありえず、また実施機関が事実確認にあたって、作成が必要とされる文書も規則等により定められていないと主張している。

なお、実施機関は、本件買受代金未払報告の収受の際は、当該文書について卸売業者の担当者に事実確認を行ったが、異議申立人が支払いを行っていない違反状況は明らかであったため、あくまで卸売業者の担当者と実施機関職員の口頭のやり取りによる確認に止まり、このことについて、取り立てて卸売業者と会合や会議を行った事実は無いと主張している。

イ ところで、業務条例第62条第3項によれば、「実施機関は、市場における仲卸しの業務の適正かつ健全な運営を確保するため必要があると認めるときは、仲卸業者に対し、当該仲卸業者の業務又は会計に関し必要な改善措置をとるべき旨を命ずることができる。」と規定されており、同規定に基づいて発動された本件業務改善措置命令には、次の4項目の処分理由が記載されている。

(ア) 本市場本場青果部卸売業者等からの報告により、貴社において買受け代金の未払い及びこれに係る市場関係者への債務不履行が存在し、業務条例第56条第1項違反を確認したため。

(イ) 正当な理由なく仲卸業務が休止状態にあり、その遂行を怠っているため。(業務条例第19条第2項関連・同第22条第1項違反)

(ウ) 事業計画等に関する報告書等(平成18年12月28日付け大中卸第1549号)に基づく仲卸業務の遂行が確実と認められないため。

(エ) 無許可で場外仕入れを行い、業務条例第44条第2項違反を確認したため。

なお、当審議会が、業務条例を確認したところ、業務改善措置命令の発動にあたって協議を行うことを実施機関と卸売業者等に義務付けた規定は認められなかった。

そこで、以下では、上記の各処分理由に該当する事実を実施機関が確認した経過を精査した上で、実施機関と卸売業者等の協議の存否、及び当該協議内容に関する文書の存否を検討する。

ウ 処分理由の(ア)であるが、業務条例第56条第1項では、「仲卸業者又は売買参加者は、卸売業者から買い受けた生鮮食料品等の引渡しを受けると同時に(卸売業者が仲卸業者又は売買参加者と支払猶予の特約をした場合には、その特約において定められた期日までに)、当該生鮮食料品等の買受代金を支払わなければならない。」と規定されている。

実施機関によれば、異議申立人が同条に違反していることについては、買受代金未払報告(別表3のア)により確認したとのことであるが、買受代金未払報告には、仲卸業者が加盟する仲卸組合と卸売業者の間で締結されている支払協定(以下「支払協定」という。)第3条の規定に基づいて同報告が行われたことが明記されている。

そこで、支払協定を確認したところ、第2条で「仲卸組合の組合員である仲卸業者は、買受代金を取引日を含む6日目午後4時までに卸売業者の指定する集金所で支払うものとする。」と規定されており、第3条で「卸売業者は、仲卸業者が前条の支払いをなさないときは、仲卸組合に通報し卸売業者、仲卸組合協議の上、売買を差止めると共に、卸売業者は遅滞なく大阪市中央卸売市場長に届出しなければならない。」と規定されていたが、買受代金未払報告の届出にあたって実施機関と協議を行うことを卸売業者等に義務付けた規定は認められなかった。

なお、同報告に押印された卸売業者の印影と支払協定に押印された卸売業者の

印影は同一のものであることが認められた。

また、実施機関によれば、買受代金未払報告の收受時に、卸売業者の担当者との口頭のやり取りで、買受代金未払いの事実を確認した後、本件業務改善措置命令を発動する以前に、「行政処分前の弁明の機会付与の通知について（起案日H19.2.19）」（別表3のエ）により、市場関係者に対する債務不履行がある旨を異議申立人に伝えたが、異議申立人は、仲卸組合が代払いをしたので債務はないと一方的に主張するのみであって、買受代金未払報告を覆すに足る事実は示さなかったとのことである。

エ 次に、処分理由の(イ)、(ウ)及び(エ)であるが、実施機関によれば、次のとおり、事実確認を行ったとのことであった。

- ・ 卸売業者から買受代金未払報告を收受した後、異議申立人の代金未払いが解消されたとの同卸売業者からの報告はなく、また、支払協定第3条によれば卸売業者と異議申立人の取引停止は明らかであり、職員が場内で異議申立人の仲卸店舗を確認してもシャッターが閉まっていたことから、異議申立人が仲卸業務を行っていないことが確認できた。
- ・ 卸売業者から買受代金未払報告を收受した後の平成18年11月下旬ごろ、仲卸組合を脱退するとの発言を異議申立人から聴き、平成18年11月30日、同組合担当者にその事実を口頭で確認した。

業務条例第17条第4項第4号によれば、仲卸業務の許可を実施機関から得るには、当該業務を的確に遂行できる資力信用等を有していなければならないが、仲卸組合を脱退した異議申立人には、支払協定に基づく同組合の連帯保証等が適用されなくなる。

このため、異議申立人は代わりとなる十分な支払担保を卸売業者に供さなければならないが、これを実現できたとの異議申立人からの報告はなかった。

- ・ 実施機関が、「事業計画等に関する報告書の提出について（起案日H18.12.28）」（別表3のイ）により異議申立人に事業計画等に関する報告書の提出を求めたところ、平成19年1月29日及び平成19年2月20日に業務報告書等が提出され、直近の卸売業者との取引実績金額及び展望が報告された。

しかし、卸売業者との通常取引が既に可能となっていることが前提となる数値等が記載されていたため、取引停止の現状では、明らかに実現可能性がなく、仲卸業務の経営改善を図るには不十分な内容であった。

異議申立人にそのことを伝えたが、その後適切な資料が再提出されることはなかった。

- ・ 平成19年2月20日に上記業務報告書の内容をヒアリングした際、異議申立人が「業務条例第44条第2項により原則禁止されている場外からの仕入れを行った。」と述べ、異議申立人が同報告書にその旨を記載した。

また、実施機関によれば、本件業務改善措置命令を発動する以前に、弁明の機会付与通知書により、処分理由(イ)、(ウ)及び(エ)に該当する事実がある旨を異議申立人に伝えたが、異議申立人から、これを覆すに足る事実は示されなかったとのことである。

オ なお、異議申立人は、「仲卸業者からの行政不服申立て受理について（起案日H19.7.23）」（別表3のク）のとおり、売止め等に関する実施機関の不作為について本件不服申立てを行っているが、「仲卸業者からの行政不服申立てに対する決定について（起案日H19.7.24）」（別表3のケ）によれば、実施機関は、異議申立人が指摘している不作為は、行政不服審査法第2条第2項が規定する不作為の要件を欠いていることから、不服申立て自体が不適法であるとして、同法第50条第1項に基づき却下している。

カ 以上の内容を踏まえると、本件業務改善措置命令については、異議申立人が処分理由に該当することは明らかであり、改めて確認する必要がないことから、また、本件不服申立てについては、申立て自体が不適法で却下していることから、卸売業者等との協議は行っていないとの実施機関の説明に不自然、不合理な点は認められない。

したがって、本件各文書以外に、実施機関と卸売業者等の協議内容に関する文書は存在しないとの実施機関の主張に、不自然、不合理な点は認められない。

(2) 売止め続行に関する文書について

ア 前記2で争点となっている文書のうち、売止め続行に関する文書について、実施機関は、異議申立人が未だ本件業務改善措置命令に応じず、各卸売業者との取引再開の目処について実施機関への報告等を行っていない事実から、異議申立人の仲卸業務が機能していないことは明らかであったため、実施機関で売止めの状況を把握する必要は無かったと主張している。

実施機関は、その後も上記の状態が継続する場合には、業務条例第19条第2項に基づき異議申立人に対し仲卸業務許可取消処分を行うこともあり得るが、開示請求時点ではその段階に至っていないため、本件各文書以外に、異議申立人に関する個人情報には保有していないと主張している。

イ 実施機関によれば、売止めは、支払協定第3条に記載のある「買受代金未払いの仲卸業者に対する売買を卸売業者が差止める」ことであるが、当審議会が、業務条例及び支払協定を確認したところ、売止めに関する情報を卸売業者等から収集することを実施機関に義務付けた規定、及び同情報を実施機関に届け出ることを卸売業者等に義務付けた規定は認められなかった。

また、前記(1)イに記載の本件業務改善措置命令の処分理由には、売止めに関する記載は認められなかったが、実施機関によれば、買受代金未払報告の收受時に、卸売業者の担当者との口頭のやり取りで、買受代金未払いに伴い売止めが行われた事実を確認した後、弁明の機会付与通知書で、卸売業者との通常取引がなされていない旨を異議申立人に伝えたが、異議申立人から、これを覆すに足る事実は示されなかったとのことである。

ウ なお、異議申立人は、売止め等に関する実施機関の不作為について、本件不服申立てを行っているが、前記(1)オのとおり、実施機関は、不服申立て自体が不適法であるとして、却下している。

エ 以上の内容を踏まえると、本件業務改善措置命令及び本件不服申立てについては、売止め続行に関する情報を改めて把握する必要がないため、本件各文書以外に、売止め続行に関する文書は存在しないとの実施機関の主張に、不自然、不合理な点は認められない。

## 5 結論

以上により、第1記載のとおり判断する。

本件請求に対する開示決定

別表 1

決定書 (あ)	平成 19 年 8 月 22 日付け大中卸第 52 号
決定 内容(い)	開示決定
文書名 (う)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本場青果部仲卸業者からの文書について (起案日 H19. 2. 1)</li> <li>・ 本場青果部仲卸業者からの文書について (起案日 H19. 7. 17)</li> <li>・ 仲卸業者からの行政不服申立て受理について (起案日 H19. 7. 23)</li> <li>・ 仲卸業者からの行政不服申立てに対する決定について (起案日 H19. 7. 24)</li> </ul>

本件請求に対する部分開示決定

別表 2

決定書 (あ)	平成 19 年 8 月 22 日付け大中卸第 53 号
決定 内容(い)	部分開示決定
文書名 (う)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業計画等に関する報告書等の提出について (起案日 H18. 12. 28)</li> <li>・ 行政処分前の弁明の機会付与の通知について (起案日 H19. 2. 19)</li> <li>・ 弁明書の提出について (起案日 H19. 3. 12)</li> <li>・ 大阪市中心卸売市場業務条例第 62 条第 3 項の規定に基づく改善措置命令について (起案日 H19. 3. 22)</li> <li>・ 大阪市中心卸売市場業務条例第 62 条第 3 項の規定に基づく改善措置命令について (起案日 H19. 5. 21)</li> </ul>
開示しな いことと した部分 及び開示 しない理 由 (え)	<p>法人等情報、代表取締役役員印影</p> <p>(条例第 19 条第 3 号に該当)</p> <p>法人等情報は、これを公開すると、法人等の事業者の名誉、社会的評価、社会的活動の自由等が損なわれるおそれがあり、かつ、これらの情報は同号ただし書に該当しないため。</p> <p>代表取締役印影は、これを公開すると、偽造などにより、法人の正当な利益を害するおそれがあり、これを公開することにより、権利、競走上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、かつ、これらの情報は同号ただし書に該当しないため。</p>

実施機関が保有する文書について

別表 3

	実施機関が保有する文書の種類	実施機関が本件各決定で該当するものとして特定した文書	備考
1 業務改善措置命令の発動に至る手続きについて	(1)法令・条例違反を確認することとなった文書	ア 買受代金未払報告	エの文書に含まれている。
	(2)業務条例第61条に基づき事業計画等に関する報告書等の提出を要請する文書	イ 事業計画等に関する報告書の提出について (起案日 H18. 12. 28)	
	(3) (2) に関する報告書の受理に係る文書	ウ 異議申立人からの事業計画書等に関する報告書	エの文書に含まれている。
	(4)業務改善措置命令前の弁明の機会付与の通知に係る文書	エ 行政処分前の弁明の機会付与の通知について (起案日 H19. 2. 19)	ア及びウの文書を含む。
	(5) (4) に関する弁明書の受理に係る文書	オ 弁明書の提出について (起案日 H19. 3. 12)	
	(6)業務改善措置命令の発動に係る文書	カ 業務条例第62条第3項の規定に基づく改善措置命令について (起案日 H19. 3. 22)	
	(7) (6) に関して当該業者からの命令実行計画書等の受理に係る文書	キ 業務条例第62条第3項の規定に基づく改善措置命令について (起案日 H19. 5. 21)	当該業者から、実行計画進捗報告書等の提出はなかったが、別の文書の提出があったため、キの文書として、実施機関で供覧した。
	(8) (7) の実行計画進捗報告書等の受理、確認に係る文書		
2 行政庁の不作为についての行政不服申立てについて	(9)不服申立ての受理に係る文書	ク 仲卸業者からの行政不服申立て受理について (起案日 H19. 7. 23)	
	(10) (9) の不服申立てに対する決定に係る文書	ケ 仲卸業者からの行政不服申立てに対する決定について (起案日 H19. 7. 24)	
3 その他、要望書等の取扱いについて	(11)要望書等受理に係る文書	コ 本場青果部仲卸業者からの文書について (起案日 H19. 2. 1)	
	(12) (11)に対する回答書等に係る文書	サ 本場青果部仲卸業者からの文書について (起案日 H19. 7. 17)	