

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会  
会長 小谷 寛子

大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成22年 6 月29日付け大市民第5094号、平成22年 6 月29日付け大市民第5097号及び平成22年 9 月15日付け大市民第5167号により諮問のありました件について、一括して次のとおり答申いたします。

第 1 審査会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が、平成 22 年 4 月 30 日付け大市民第 5022 号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定 1」という。）、平成 22 年 4 月 30 日付け大市民第 5023 号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定 2」という。）及び平成 22 年 7 月 23 日付け大市民第 5129 号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定 3」といい、本件決定 1 から 3 までを総称して「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 公開請求

異議申立人は、別表 1 から 3 までの（う）欄に記載の各請求日に、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、別表 1 から 3 までの（え）欄に記載の各請求内容による公開請求（以下「本件各請求」という。）を行った。

2 不存在による非公開決定

実施機関は、本件各請求に係る公文書（以下「本件各文書」という。）を保有していない理由を別表 1 から 3 までの（お）欄に記載のとおりそれぞれ付して、条例第 10 条第 2 項に基づき本件各決定を行った。

3 異議申立て

異議申立人は、別表 1 から 3 までの（か）欄に記載の各年月日に、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、それぞれ異議申立てを行った。

### 第3 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。

#### 1 本件各決定に共通する意見について

大阪市消費者センター（以下「センター」という。）は、本来の職務である消費者保護目的が実施できていない。不存在というなら、事業者の実情や実態について、センターは何を検討し、判断するのか。この間、センターは異議申立人の疑問に対して適切な説明を欠いてきており、不信感を禁じ得ない。

#### 2 本件決定1及び2について

- (1) センターは、大阪市消費者保護条例（昭和51年大阪市条例第32号。以下「保護条例」という。）違反ではないとの見解を示しているの、その根拠が必要であるとする。
- (2) 保護条例第18条と平成16年大阪市告示第290号（以下「市長告示」という。）で指定する「著しく優良、有利であると誤認させるような説明又は表示等により消費者を錯誤に陥れ、契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させる行為」には該当しないとセンターは判断し、保護条例に基づく事業者名の公表は行っていないというが、そのような不当な行為に当たる要件を欠いているから優良だと考えているのは、言語道断である。
- (3) 市長告示にある「著しく」が論点であるが、専門家に聞いても、その意図がよくわからない、保護条例上何を意図しているのか表れていない、との見解だった。
- (4) （株）日映プロ（正確には「日本放映プロ株式会社」であるが、当該事業者名について異議申立人と実施機関の双方の認識には齟齬がないため、以下、通称としてこの呼称を用いる。）は、いまだに不当表示は削除しておらず、また、（有）占いQueenは、「返金する」とセンターに説明しながら返金していないなど、悪質性は明らかである。
- (5) （株）日映プロ及び（有）占いQueen（以下総称して「両事業者」という。）を把握し、検討する業務が行われていないことは職務怠慢である。

#### 3 本件決定3について

- (1) 前回（本件決定1及び2に係る請求）は、両事業者と異議申立人自身との間の調査に係る公開請求だったが、今回は、センターとして事業者そのものを認識する情報の有無を問うものである。
- (2) 市長告示の「著しく有利、優良性を欠いていない」認定をセンターはしているので、優良性が、特定出来ているはずだと考える。
- (3) （株）日映プロに関しては、5人からセンターに苦情が寄せられている。異議申立人の場合は、消費者契約法（平成12年法律第61号）第10条に基づき、（株）日映プロの通知書にある「返金できません」という記述を不当条項であるとして抹消させたが、センターによるあっせんの間は削除されていたものの、あとの4人の場合は相変わらず当該記述があり、当該事業者がその場しのぎでやっていることは明白である。人数が5人となると、しかも1人目で不当条項を削除し、2

人目で再発となると、センターは当該事業者の優良性の判断に当たって、どこの情報を模索又は駆使したのか。

- (4) (株)日映プロについて、異議申立人の場合は、公正取引委員会に不当景品類及び不当表示防止法(昭和37年法律第134号)に基づく不当表示のあっせんを依頼した経過もある。センターによるあっせんは不調に終わり裁判になったが、裁判所でも、当該事業者はセンターからは何も言われていないと証言しており、センターによるあっせんも否定されている。

#### 第4 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 本件各決定の理由

本件各文書を不存在による非公開とした理由は、センターが、両事業者を優良企業と認定した事実はなく、本件各文書を作成する必要がなく、優良か否かを決裁した事実もないため、当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないためである。

センターにおいては、消費者から寄せられた消費生活上の様々なトラブルに関する消費生活相談に対し、問題解決のための適切な助言やあっせんに努めているところであるが、消費者から受け付けた消費生活相談については、その相談内容や助言内容、あっせんを行った場合はその経過等を消費生活相談記録カード(以下「相談カード」という。)に記録するとともに、相談の過程で受け取った関係書類一式を保管している。

##### 2 各案件についての経過

###### (1) (株)日映プロについて

平成17年5月13日に、異議申立人から消費生活相談を受け付けたが、その内容は、「有名タレント多数が出身者であるかのように書かれた新聞広告を見て、息子にタレント養成教室を受けさせていたが、内容は思っていたものとは違ったため、解約を申し出たところ、入所金は一切返金できないと言われた。」とのものであった。

当該相談に対し、センターは、その後あっせンを継続して行ってきたが、平成19年1月24日、合意の見込みがないことからあっせん不調として、あっせンを終了した。この間の記録については相談カードに詳細の記録を残してきたが、その後のあっせんは行っておらず、相談カード上に記録はない。

また、異議申立人からの保有個人情報の開示請求により、これまで作成又は取得した相談カード等は、平成17年8月3日付け大市民第479号、平成17年11月25日付け大市民第875号、平成18年7月4日付け大市民第425号及び平成19年2月5日付け大市民第5199号ですべて開示しており、本件に係るその他の記録は一切保有していない。

###### (2) (有)占いクィーンについて

平成19年6月26日に、異議申立人から消費生活相談を受け付けたが、その内容

は、「異議申立人が占いを受けたところ、占い師が靈感もないのに『靈感がある』『当たる』と言ったことが不当である」というものであった。

当該相談に対し、センターは、当該事業者に主張は伝えるが、占いというものの性質上また社会通念上、占い師が「靈感がある」「当たる」と言ったことが不当であるとして対応を行うことはできない旨の説明を行った。

また、異議申立人からの保有個人情報の開示請求により、これまで作成又は取得した相談カード等は、平成 19 年 9 月 18 日付け大市民第 5116 号で開示しており、本件に係るその他の記録は一切保有していない。

### 3 本件各決定に係る対象文書を作成していない理由

本件決定 1 及び 2 に関して、異議申立人は、異議申立書に「条例違反ではないとの見解示しているので、根拠必要。」と記載している。具体的には、センターが、保護条例第 18 条と市長告示で指定する「著しく優良、有利であると誤認させるような説明又は表示等により消費者を錯誤に陥れ、契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させる行為」などには該当しないと判断したことは、センターが両事業者を優良企業と判断したことになり、そのことを記録した文書があるはずであるから公開すべきであると主張しているものと考えられる。

しかしながら、センターが両事業者を優良企業と認定した事実がないため、本件各文書を作成する必要がなく、取得した事実もないため、異議申立人が求める文書自体が存在せず、本件決定 1 及び本件決定 2 を行ったものである。

一方、本件決定 3 に関して、異議申立人は、異議申立書に「保護条例の『著しく有利、優良性を欠いていない』認定しているので、優良性が、特定出来ているだろう。」との旨を記載している。

しかし、保護条例は、個別の業種ごとに事業者の事業内容の評価や審査を目的としたものではなく、そのような規定を定めたものではない。

センターは、相談を受け付けた事案について、その相談内容に応じて保護条例第 28 条に基づくあっせん等を行い、これとは別に保護条例第 18 条の 2 に基づき、保護条例第 18 条の各号の行為が行われている疑いがあると認めるときは、当該行為について必要な調査を行うことができるとされている。

具体的には、センターは、実態として次のいずれかの場合に該当するものの中から、悪質で被害の拡大が懸念され、早急な対応が必要なものについて、調査を実施するものである。

国民生活センターが設置する P I O - N E T（全国消費生活情報ネットワーク・システムといい、国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報(消費生活相談情報)の収集を行っているシステムのことを指す。以下同じ。)から、半年から一年間程度の期間において、相談件数の多い事業者について、個々の相談概要を分析し、保護条例及び市長告示違反被疑事案の件数が多い場合。

過去に指導及び勧告を行った事業者の追跡調査において、改善が見られない場合。

消費生活に係る苦情、相談業務等を行う消費生活相談員（以下「相談員」という。）や本市職員から、あっせん等における指摘点の改善が見られない事例が複数報告された場合。

（株）日映プロの新聞広告については、センターでは、保護条例第 18 条及び市長告示に指定する不当な取引行為を行っている疑いは認められなかった。

また、（有）占いクィーンについては、そもそも占いについての認識や価値判断は、社会や個人により様々なものであり、個々の占いの正当性について行政が判断できるものでない。

なお、保護条例第 18 条の規定でも明らかなように、不当な取引行為が行われている疑いがあると認めるときに当該行為の調査を行うことができ、センターは事業者そのものの優良性について判断する立場ではない。

## 第 5 審査会の判断

### 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、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。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、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

### 2 争点

実施機関は、本件各文書が存在しないことを理由に本件各決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件各決定を取り消し、本件各文書を公開すべきであるとして争っている。

したがって、本件各異議申立てにおける争点は、本件各文書の存否である。

### 3 本件各文書の存否について

(1) 異議申立人は、実施機関が保護条例第 18 条と市長告示で指定する不当行為等に該当しないとして両事業者名の公表を行っていないのであれば、両事業者を優良であると判断、若しくは両事業者は優良性を欠いていないと判断したはずであると主張している。

(2) これに対し、実施機関は、そもそも事業者の優良性の判断をする立場にないと主張するほか、異議申立人から相談を受けてきた（株）日映プロの新聞広告等について、保護条例第 18 条及び市長告示に指定する不当な取引行為を行っている疑いは認められず、また、（有）占いクィーンについても、そもそも個々の占いの正当性について行政が判断できるものでないため、両事業者に対して保護条例第 18 条の 2 に基づく調査は実施しておらず、また、両事業者を優良企業と認定した事実はないと主張している。

(3) そこで、まず、保護条例の規定やセンターの業務の実態について、当審査会で実施機関に確認及び調査を行ったところ、次のとおりであった。

## ア 市民からの相談対応の実情

市民からの消費生活相談があった場合、相談員が対応し相談カードを作成することとなっている。システムが更新された現在は、P I O - N E Tによりデータ処理システムに直接入力し対応を行う。

当初、相談が寄せられた時点においては、相談内容の真偽によらず、相談者の話した事実を前提に、相談対応を行っている。

## イ 保護条例第 28 条に基づく助言・あっせん

相談を受けたものに対しては、保護条例第 28 条に基づき助言やあっせんを行う。本件各異議申立てに係る案件についても、同条に基づき助言又はあっせんを行っている。

## ウ センターが必要性を認めて実施する調査の実態について

保護条例第 18 条の 2 に基づく調査については、P I O - N E T から事案の抽出を行うとともに、実態として悪質で被害の拡大が懸念され、早急な対応が必要なものについてセンターで判断し実施している。

調査を行う際の判断基準の具体的な定めはないが、相談件数が多いものや地域で集中しているもの、被害状況が報道に取り上げられたものについて、大阪府・大阪市が連携して事業者の特定を行うなどして、調査を行っている。

- (4) 以上の確認及び調査内容を踏まえると、センターは、保護条例に基づく対応を行う機関として、「実態として悪質で被害の拡大が懸念され、早急な対応が必要」な個別事案については、被害状況等を総合的に判断した上で調査等を行っているものの、そもそも事業者そのものが優良であるか否かを判断する立場にないとの実施機関の説明に、特段、不自然、不合理な点は見受けられなかった。

しかしながら、異議申立人は、両事業者とセンターの間にこれまで開示請求等により確認した文書以外に、センターとして所有する両事業者の優良品性を決裁等した文書が存在するはずだとしているため、以下の確認を行った。

- (5) センターは、保護条例第 18 条の行為が行われている疑いがあると認められるときは、当該行為について保護条例第 18 条の 2 に基づき必要な調査を行い、同条に基づく調査を行う場合には決裁を行うとのことであった。
- (6) そこで、両事業者について、決裁文書の確認を行ったが、決裁はなされておらず、同条に基づく調査を行ったことをうかがわせる事実は見出せなかった。

また、その他両事業者に関する相談記録について、センターが保有する両事業者に関する資料を確認するため、P I O - N E T で検索したところ、両事業者が優良か否かを判断するような記載は見受けられなかった。

- (7) ところで、異議申立人は、両事業者に関しセンターが保護条例第 18 条違反でないとしているのは、「優良である」若しくは「優良品性を欠いていない」とセンターが判断しているからであって、その判断根拠があるはずだと考え、それを求めるとというのが一連の請求趣旨であると解される。

上述のとおり、センターでは、保護条例第 18 条の行為が行われている疑いがあると認めるとき、保護条例第 18 条の 2 に基づく調査を行うことができると規定されており、そのような場合は、前述のとおり決裁手続きを経た上で調査が行われている

と認められる。

また、そもそも保護条例第 18 条は、事業者に対して行ってはいけない行為を規定するものであって、市長告示はその具体の事例を示したものと認められる。

ここで、保護条例の規定及び実施機関の説明を踏まえると、個々寄せられる相談については保護条例第 28 条に基づき対応が行われているが、前記第 4 の 3 に記載のとおり、個々の案件毎に、保護条例第 18 条の該当性をその都度判断するものではなく、相談件数や被害の程度等を総合的に勘案し、条例第 18 条の 2 に基づく調査対象を決定していると認められる。

- (8) この点、異議申立人は、(株)日映プロについては異議申立人以外にも 4 件の相談が寄せられており複数の相談件数がある旨を主張しているが、センターは、異議申立人が寄せた相談案件と同時期の相談ではなく、仮に同時期に件数が集中していれば、センターとして調査に至る可能性もあったが、散発的な相談であって、内容についても(株)日映プロが信用できないという趣旨のもので、それ自体にはセンターとして直截的な答えができない相談であったため、調査には至らなかったものであると説明しており、このことから、調査が行われたとは認められない。

また、消費者契約法第 10 条に基づき(株)日映プロの通知書にある「返金できません」という記述を不当条項であるとして抹消させた旨の異議申立人の主張であるが、センターに確認したところ、あっせん期間中はたしかに消費者契約法の不当条項に当たるのではないかとということで返金を求めた経過はあったが、上述のとおり、合意の見込みがないことから、不調によりあっせんは終了しており、「返金できません」の記述を削除した通知書も確認しておらず、該当文書も保有していないとの回答であった。

- (9) 以上の確認事項及び調査内容に照らせば、センターは、保護条例に基づく対応を基本として助言・あっせん等を行う組織であり、「実態として悪質で被害の拡大が懸念され、早急な対応が必要」な個別事案については、被害の程度等を総合的に判断した上で調査等を行っていることが認められる。

一方、そもそも事業者そのものが優良であるか否かを判断する立場にないとのセンターの役割に係る実施機関の説明に、特段、不自然、不合理な点は見受けられない。

したがって、両事業者について、センターが保護条例第 18 条の 2 に基づく調査を行っていないことに加え、両事業者について、優良か否かを判断する他の記録等を保有していないとした実施機関の説明は是認できる。

- (10) 以上の内容を踏まえると、本件各文書を作成又は取得しておらず存在し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ず、本件各決定は妥当である。

#### 4 結論

以上により、第 1 記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小谷寛子、委員 井上英昭、委員 松戸浩

(別表1) 平成 22 年度諮問受理第 5 号

|     |                |                                                      |
|-----|----------------|------------------------------------------------------|
| (あ) | 諮問書            | 平成 22 年 6 月 29 日付け大市民第 5094 号                        |
| (い) | 本件決定 1         | 平成 22 年 4 月 30 日付け大市民第 5022 号<br>不存在による非公開決定         |
| (う) | 請求日            | 平成 22 年 4 月 16 日                                     |
| (え) | 請求する公文書の件名又は内容 | (株)日映プロが優良企業で有とするのが判る文書。                             |
| (お) | 公文書を保有していない理由  | (株)日映プロを優良企業と認定した事実はなく、当該公文書を作成または取得しておらず、存在していないため。 |
| (か) | 異議申立て年月日       | 平成 22 年 5 月 7 日                                      |
| (き) | 担当             | 市民局 消費者センター                                          |

(別表2) 平成 22 年度諮問受理第 6 号

|     |                |                                                         |
|-----|----------------|---------------------------------------------------------|
| (あ) | 諮問書            | 平成 22 年 6 月 29 日付け大市民第 5097 号                           |
| (い) | 本件決定 2         | 平成 22 年 4 月 30 日付け大市民第 5023 号<br>不存在による非公開決定            |
| (う) | 請求日            | 平成 22 年 4 月 16 日                                        |
| (え) | 請求する公文書の件名又は内容 | (有) 占いクィーンが、優良企業と判る文書。                                  |
| (お) | 公文書を保有していない理由  | (有) 占いクィーンを優良企業と認定した事実はなく、当該公文書を作成または取得しておらず、存在していないため。 |
| (か) | 異議申立て年月日       | 平成 22 年 5 月 7 日                                         |
| (き) | 担当             | 市民局 消費者センター                                             |

(別表3) 平成 22 年度諮問受理第 20 号

|     |                |                                                                              |
|-----|----------------|------------------------------------------------------------------------------|
| (あ) | 諮問書            | 平成 22 年 9 月 15 日付け大市民第 5167 号                                                |
| (い) | 本件決定 3         | 平成 22 年 7 月 23 日付け大市民第 5129 号<br>不存在による非公開決定                                 |
| (う) | 請求日            | 平成 22 年 7 月 9 日                                                              |
| (え) | 請求する公文書の件名又は内容 | 消費者センターの持つ、(株)日映プロと(有) 占いクィーンの優良性か否かの決裁事項の文書。(市民の声で、「著しく優良性を欠いていない」と説明している。) |
| (お) | 公文書を保有していない理由  | (株)日映プロと(有) 占いクィーンが優良か否かを決裁した事実はなく、当該公文書をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。         |
| (か) | 異議申立て年月日       | 平成 22 年 7 月 27 日                                                             |
| (き) | 担当             | 市民局 消費者センター                                                                  |

(参考) 答申に至る経過

平成 22 年度諮問受理第 5 号、第 6 号及び第 20 号

| 年 月 日             | 経 過                          |
|-------------------|------------------------------|
| 平成 22 年 6 月 29 日  | 諮問 (第 5 号及び第 6 号)            |
| 平成 22 年 9 月 9 日   | 異議申立人から意見書の提出 (第 5 号及び第 6 号) |
| 平成 22 年 9 月 13 日  | 審議 (論点整理)                    |
| 平成 22 年 9 月 15 日  | 諮問 (第 20 号)                  |
| 平成 22 年 10 月 13 日 | 実施機関理由説明                     |
| 平成 22 年 10 月 25 日 | 異議申立人意見陳述                    |
| 平成 22 年 11 月 26 日 | 審議 (論点整理)                    |
| 平成 22 年 12 月 15 日 | 審議 (論点整理)                    |
| 平成 23 年 1 月 19 日  | 審議 (答申案)                     |
| 平成 23 年 2 月 7 日   | 審議 (答申案)                     |
| 平成 23 年 3 月 2 日   | 審議 (答申案)                     |
| 平成 23 年 3 月 18 日  | 答申                           |