

裁 決

東京都江東区豊洲6-5-1

審査請求人 有限会社ムラキ

代表者 取締役 村木 智義

東京都杉並区西荻北2-6-12-707

上記代理人 熊本 一規

処 分 庁 東京都知事

審査請求人（以下「請求人」という。）が提起した改善措置命令に係る審査請求（30総総法査第1048号）について、東京都行政不服審査会（以下「審査会」という。）に諮問し、その答申（以下「本件答申」という。）を得て、次のとおり裁決する。

主 文

本件審査請求を棄却する。

理 由

第1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、東京都知事（以下「処分庁」という。）

が請求人に対して、東京都中央卸売市場条例（昭和46年東京都条例第144号。ただし、東京都中央卸売市場条例の一部を改正する条例（令和元年東京都条例第92号。令和2年6月21日施行）による改正前のもの。以下同じ。以下「条例」という。）102条4項の規定に基づき、平成30年12月17日付けで行った改善措置命令（30中洲水農第222号。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。

## 第2 事案の概要（本件申請書、本件処分通知書等による。）

- 1 請求人は、東京都中央卸売市場築地市場（以下「築地市場」という。）において条例24条1項に基づく仲卸業務の許可を受けている者であり、昭和39年から、築地市場の市場施設（水産物部仲卸売場）について、処分庁から使用期間を定めて条例88条1項に基づく使用指定を受け、その後も使用指定の更新を受けて、仲卸業を営んできた。
- 2 平成28年3月31日、処分庁は、東京都が開設している中央卸売市場から、築地市場を廃止し、東京都中央卸売市場豊洲市場（以下「豊洲市場」という。）を新設する旨の条例の改正を行った（東京都中央卸売市場条例の一部を改正する条例（平成28年東京都条例第53号。以下「改正条例」という。）。改正条例は、東京都規則で定める日から施行することとされた（改正条例附則1項）。
- 3 平成30年8月1日、処分庁は、卸売市場法（ただし、平成30年法律第62号による改正前のもの）11条1項の規定に基づき、農林水産大臣に対し、中央卸売市場の業務規程（条例）の変更等について認可を申請し、同年9月10日に農林水産大臣の認可を受けた。
- 4 平成30年9月11日、処分庁は、改正条例の施行期日を同年

10月11日と定める東京都中央卸売市場条例の一部を改正する条例の施行期日を定める規則(平成30年東京都規則第119号)を公布した。

- 5 処分庁は、請求人から使用指定申請があった豊洲市場の市場施設について、条例88条1項に基づく使用指定を平成30年9月21日付けで行った。なお、条例24条1項に基づく仲卸業務の許可については、改正条例附則3項の規定により、同年10月1日以降、請求人は豊洲市場の仲卸業者とみなされることとなる。
- 6 平成30年10月11日、築地市場は同日をもって廃止され(以下、廃止された後の築地市場を「旧築地市場」ということがある。)、豊洲市場が同日開場した。そして、処分庁は、同日から同月17日までを、事業者が旧築地市場の後片付け等残務処理を行う引越調整期間として設定した。また、同月18日以降は、旧築地市場への関係者以外の立入りを禁止した。
- 7 平成30年10月18日以降、請求人代表者である村木智義氏(以下「村木氏」という。)は、以下のとおり、旧築地市場正門前等において定期的な販売行為(以下「買い物ツアー」という。)に参画していた。

買い物ツアーでは、東京都が旧築地市場敷地外周に設置していた工事用仮囲いに「築地市場営業中」等の看板が掲示されており、村木氏が拡声器を使用して「築地は営業している」、「現にこうして営業している」等と発言し、客集めや演説をするなど、中心的な役割を果たしていた。

- (1) 平成30年10月18日、村木氏は、買い物ツアー参加者とともに旧築地市場の警備員の警告や制止を無視し、同警備員の制止を振り切って工事用仮囲いを乗り越え、旧築地市場内に侵入した。そして、村木氏は、請求人の店舗だった場所で搬入した物品を販売した。

- (2) 平成30年10月19日、村木氏は、旧築地市場の正門前にて買い物ツアー参加者と集結し、処分庁の職員（以下「担当職員」という。）から警告されると、中央区への暫定貸付用地に侵入し、中央区職員の制止を無視して搬入した物品を販売した。
- (3) 平成30年10月20日、村木氏は、旧築地市場市場橋門前において物品を販売した。
- (4) 平成30年10月23日、村木氏は、旧築地市場正門前において、買い物ツアーに参加し、「築地は営業している」等を連呼して物品を販売した。

同日から同年12月15日までの間、旧築地市場正門前において延べ17回にわたり買い物ツアーが開催された。村木氏は、その全ての買い物ツアーに参加し、担当職員の警告を無視して販売行為を継続した。

- 8 平成30年10月22日、担当職員が村木氏に対して事情聴取を行ったところ、販売行為は村木氏が仲卸業者として行ったとの発言があった。また、担当職員が、場外での物品販売について、条例74条に基づき事前に都知事の承認を受けているか否かを確認したところ、村木氏は、築地市場は廃場されていないので承認を受ける必要はないと回答した。

このため、担当職員は、村木氏に対し、買い物ツアーを速やかに中止するよう注意した。

- 9 平成30年10月25日、担当職員は、村木氏に対し、豊洲市場長名による同日付30中洲水農第55号「無承認の場外における販売行為の禁止について」を手交し、販売行為を早急に中止するよう通告した。
- 10 平成30年12月7日、担当職員が村木氏と面会し、条例101条1項の規定に基づき、処分庁名による同月6日付30中洲水農第186号「旧築地市場における販売行為にかかる資料の提出

について」を村木氏に手交し、同月13日までに仲卸業務としての取引状況を示す資料の提出を求めた。

- 1 1 平成30年12月12日、請求人は、旧築地市場での行為は、個人活動及びその他(のれんに基づく営業)としての活動であり、豊洲市場で購入した商品を営業権組合に売却し、営業権組合及び組合員が販売しているものである、との内容の報告書を処分庁に提出した。
- 1 2 平成30年12月17日、処分庁は、別紙のとおり、条例102条4項の規定に基づき、改善措置命令の文書を請求人に通知した(本件処分)。
- 1 3 平成30年12月18日、請求人は、村木氏に対し指導を行った旨の報告書及び村木氏署名の顛末書を処分庁へ提出した。同顛末書には、「命令に従い、買い物ツアーに参加することを中断」する旨が記載されていた。

### 第3 審理関係人の主張の要旨

#### 1 請求人の主張

請求人は、おおむね以下のことから、本件処分の違法性又は不当性を主張している。

- (1) 買い物ツアーに条例102条4項を適用することは、①買い物ツアーの販売主体は営業権組合である、②買い物ツアーが「仲卸しの業務の適正かつ健全な運営を阻害する恐れ」は皆無である、③買い物ツアーの販売量はきわめてわずかである、との理由から失当であり、本件処分が違法であることは明らかである。
- (2) また、処分庁は、村木氏の行為が「仲卸業者としての販売行為に見える」こと、あるいは「請求人が仲卸業務として販売しているように見える紛らわしい行為である」ことを根拠としている。

しかし、「見える」ことが行政処分の根拠になるはずはない。行政処分、特に不利益処分を為すには、その根拠に客観的な証拠が必要である。社会全般は、営業権組合が「築地市場の廃止」に反対して営業活動を行っているとは判断するだけであり、誰も請求人が仲卸業務を行ったと判断しない。

## 2 処分庁の主張

処分庁は、以下のことから、本件処分に違法又は不当な点はないと主張する。

村木氏が、閉場した旧築地市場正門前等で「築地市場は存続している」等といった事実と反する主張をしながら水産物等の販売を行っている買い物ツアーに参画することは、あたかも請求人が仲卸業務として販売しているように見える紛らわしい行為である。本件処分は、こうした状況を踏まえ、開設者として、市場における仲卸業務の適正かつ健全な運営を確保するために行ったものであり、請求人の主張には理由がない。

## 第4 審査庁の判断

請求人の主張について、本件答申は、以下のとおり述べている（なお、本件答申中の引用項目等は、当庁で適切な文字に置き換えている。）。

審査会は、請求人の主張、審理員意見書等を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

### 1 法令等の定め

- (1) 条例2条2項は、「この条例において、『仲卸業者』とは、第24条第1項の規定により知事の許可を受け、その許可に係る市場内の店舗において、当該市場の卸売業者から卸売を受けた取扱品目の部類に属する物品を仕分けし、又は調整して販売する者をいう。」と規定する。

- (2) 条例 24 条 1 項は、「市場において仲卸しの業務を行おうとする者は、知事の許可を受けなければならない。」と、同条 2 項は、「前項の許可は、市場及び取扱品目の部類ごとに行う。」と規定する。
- (3) 条例 25 条は、「仲卸業者は、市場における仲卸しの業務を適正かつ健全に運営し、・・・、公正明朗な取引を推進しなければならない。」と規定する。
- (4) 条例 74 条 1 項は、「仲卸業者は、仲卸しの業務の許可を受けて仲卸しの業務を行う市場に係る開設区域内において、当該許可に係る取扱品目の部類に属する物品の販売をしようとする場合は、当該許可に係る仲卸し業務としてするとき・・・を除き、規則で定めるところにより、あらかじめ知事に申請して承認を受けなければならない。」と規定する。
- (5) 条例 88 条 1 項は、「市場内の用地、建物、設備その他の施設（以下「市場施設」という。）のうち、卸売業者、仲卸業者及び関連事業者が使用する市場施設の位置、面積、期間その他の使用条件は、知事がこれを指定する。」と規定する。
- (6) 条例 101 条 1 項は、「知事は、市場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、卸売業者、仲卸業者又は関連事業者に対して、その業務若しくは財産に関し報告若しくは資料の提出を求め、又はその職員に、卸売業者、仲卸業者又は関連事業者の事務所その他の業務を行なう場所に立ち入り、その業務若しくは財産の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。」と規定する。
- (7) 条例 102 条 4 項は、「知事は、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、仲卸業者に対して、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じることができる。」と規定

する。

- (8) 改正条例附則 1 項は、「この条例は、東京都規則で定める日から施行する。」と、同 3 項は、「この条例の施行の際、現に改正前の条例第 5 条第 2 項に規定する築地市場水産物部及び青果部の仲卸業者（第 2 4 条第 1 項の許可を受けている者をいう。以下同じ。）となっている者は、改正後の条例第 5 条第 2 項に規定する豊洲市場水産物部及び青果部の仲卸業者とみなす。」と規定する。

## 2 本件処分についての検討

- (1) 請求人は、条例 2 4 条 1 項に基づき、旧築地市場内で水産物の取扱品目を扱うことを許可された仲卸業者であり（改正条例附則 3 項の規定により、豊洲市場開場の際、同市場の仲卸業者としての許可を受けているとみなされる。）、条例 8 8 条 1 項に基づき、旧築地市場の市場施設の使用指定を受けていたが、平成 3 0 年 1 0 月 1 1 日の築地市場の廃場により、当該使用指定が失効し、新たに豊洲市場の市場施設において使用指定を受けていることが認められる。

そして、請求人の代表者である村木氏は、平成 3 0 年 1 0 月 1 8 日から同年 1 2 月 1 5 日までの間、旧築地市場正門前等において、買い物ツアーへ 2 0 回参画し、「築地市場営業中」との看板を掲示し、「築地市場は営業している」、「現にこうして営業している」等の発言を繰り返しながら水産物等の物品を販売していた（第 2・7）ことが認められる。

処分庁は、このような村木氏の行為が、あたかも請求人が仲卸業務として販売しているように見える紛らわしい行為であるとして、開設者として、市場における仲卸業務の適正かつ健全な運営を確保するために、請求人に対し、村木氏の当該行為を速やかに中止させ、その結果を報告するよう求める本件処分

を行ったことが認められる。

- (2) 前記認定事実における村木氏の言動(第2・7)からすれば、村木氏の当該行為が、外形的に、請求人が仲卸業務として販売しているように見える行為であることは明らかである。また、村木氏は当初は仲卸業者としての請求人の販売と認めながらも、その後、条例101条1項に基づく調査では、営業権組合及び組合員が販売していると処分庁に報告しており、このような経緯(第2・8ないし11)を踏まえれば、本件処分は、市場における仲卸業務の適正かつ健全な運営を確保するため必要があるものと認められ、当該仲卸業務に関し必要な措置ということができ、違法又は不当な点があるとは認められない。

### 3 請求人の主張について

- (1) 請求人は、第3・1・(1)のとおり、買い物ツアーは営業権組合が実施しているなどと主張する。

しかしながら、仮に買い物ツアーの実施内容が請求人の主張するように営業権組合が主体で行っているものであったとしても、上記2のとおり、請求人の代表者である村木氏が本件買い物ツアーにおいて中心的な役割を果たしていたことには変わりなく(第2・7)、請求人が仲卸業務として販売しているように見えることは明らかであり、仲卸業務の適正かつ健全な運営を阻害する恐れがないとは認められない。

また、本件の態様からすれば、買い物ツアーの販売量が本件処分の成否に影響を及ぼすものではない。

したがって、請求人の主張には理由がない。

- (2) 請求人は、第3・1・(2)のとおり、「見える」ことは行政処分の根拠にならない旨主張する。

しかしながら、請求人は豊洲市場水産物部の仲卸業者である以上、旧築地市場における買い物ツアーでの請求人代表者であ

る村木氏の行為が、外形的に「請求人が仲卸業務として販売しているように見える」のであれば、仲卸業者が使用指定された場所以外で物品を販売していると第三者から認識されるものであるから、市場における仲卸業務の適正かつ健全な運営を確保するため、条例102条4項の規定に基づき、処分庁が行政処分（措置命令）を行うことは何ら問題がないものである。そして、請求人代表者である村木氏のこのような行為について、「社会全般が営業権組合が『築地市場の廃止』に反対して営業活動を行っている」と判断するだけであり、誰も請求人が仲卸業務を行ったと判断しないと認めるに足りる証拠は提出されていない。

したがって、請求人の主張には理由がない。

#### 4 請求人の主張以外の違法性又は不当性についての検討

その他、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

本件答申の上記説示は首肯すべきもので、審査会の結論は尊重されるべきものと認められる。

したがって、本件処分に違法又は不当な点はない。

#### 第5 結論

以上のとおり、本件審査請求は理由がないから行政不服審査法45条2項の規定を適用して、主文のとおり裁決する。

令和2年9月17日

審査庁 東京都知事 小池 百合子

この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、東京都を被告として（訴訟において東京都を代表する者は東京都知事となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます（なお、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内であっても、この裁決の日の翌日から起算して1年を経過すると裁決の取消しの訴えを提起することができなくなります。）。

ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。

処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、東京都を被告として（訴訟において東京都を代表する者は東京都知事となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます（なお、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内であっても、この裁決の日の翌日から起算して1年を経過すると処分の取消しの訴えを提起することができなくなります。）。

## 別紙

### 東京都中央卸売市場条例第102条第4項の 規定に基づく改善措置命令について(通知)

このことについて、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、東京都中央卸売市場条例第102条第4項に基づく業務改善措置を講ずるよう、下記のとおり命ずる。

#### 記

##### 1 改善措置を命ずる内容

有限会社ムラキの代表である村木智義氏は、旧築地市場正門前等において、「築地市場は存続している」「現にこうして営業している」といった言動の下での買い物ツアーと称する定期的な販売行為に参画している。

貴社は、豊洲市場において許可を受けている仲卸業者であり、仲卸業務としての販売行為に見える村木氏の旧築地市場での行為を中止させないことは不適切であるため、速やかに中止させること。

また、中止させた結果を、平成30年12月18日(火)午後3時までに、都に対して報告すること。

##### 2 その他

改善措置が図られない場合には、東京都中央卸売市場条例第103条により、仲卸業者としての条例違反行為として監督処分を行うこととなります。



上記は謄本である。

令和2年9月17日

東京都知事 小池 百合子

