

答申 行文第30号
平成26年11月4日

奈良市長 様

奈良市情報公開審査会
会長 佐野 隆

行政文書開示請求拒否決定についての異議申立てについて(答申)
平成26年7月23日付け奈財滞第1195号で諮問のあった下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

【諮問：行文第26-1号】

奈良市長の平成26年6月9日付の行政文書開示請求拒否決定処分(奈財滞第678号)に対する異議申立てについて

文書はすべて納税義務者に交付される文書であり、実施機関はこれらの文書を保有していない。よって、「納付書」については「固定資産課税台帳」を、「領収書」については「領収済通知書」を、「督促状」については「督促状の発行に係る電磁的記録」（以下「督促状記録」という。）を、「未納市税等内訳書」については「未納市税等内訳書の発行に係る電磁的記録」（以下「未納市税内訳記録」という。）を、それぞれ代替文書として取り扱う。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件請求に対して平成26年1月28日付奈総滞第202号により、条例第10条の規定に基づく行政文書開示請求拒否決定処分を行った。ところが、同年2月5日に異議申立人からこの決定を不服とする異議申立てがあったため、同年3月3日に当審査会に諮問を行った。

当審査会は、当該諮問に対して同年5月9日、行文第27号により、条例第7条各号に定める不開示規定及び条例第10条に定める拒否規定の適用理由を明確に示した上で開示の可否決定を行うべきであると答申した。これを受けた実施機関は、同年6月9日付で前述の決定を取り消し、同日付奈財滞第678号により、より詳細な理由付記を行った上で再度条例第10条の規定により行政文書開示請求拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。

3 異議の申立て

実施機関の決定を受けた異議申立人は、平成26年7月7日、本件処分の取消しを求めて異議申立てを行い、これを受けた実施機関は、同年7月23日、当審査会に諮問を行った。

第3 異議申立人の主張

異議申立人が、異議申立書、意見書及び口頭意見陳述において主張している異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

(1) 実施機関は、本件行政文書①について、地方税法第382条の2、同法施行令第52条の14及び同法施行規則第12条の4の規定により、その閲覧ができる者が限定されているため、開示することはできないとしている。しかし、これらの規定はそもそも文書を「閲覧に供しなければならない」ことを示したものであり、規定された者以外の者の閲覧を禁止する規定ではない。よって、これらの規定を根拠として不開示とすることはできないはずである。また、実施機関は本件行政文書①の存否を回答するだけで特定の納税義務者の権利利益を不当に侵害すると主張しているが、納税を怠っている者の情報を開示することは、「不当な権利利益の侵害」には当たらないはずである。

(2) 実施機関は、本件行政文書②、③及び④について、市税の納税状況が明らかに

なった場合、当該納税義務者の社会的評価や信用が傷つけられるおそれがあると主張している。しかしながら、税金を納めなければ社会的評価や信用が傷つけられるのは当然であり、それによって被る不利益は不当な不利益とは言えない。

- (3) 情報公開制度においては、文書を公開することが大原則である。にもかかわらず、実施機関は、行政文書を開示することが民主主義の基本であることを理解していない。実施機関は、本件処分において市民の知る権利を無視し条例第10条を適用することについて、より詳細な説明を行うべきである。

第4 実施機関の主張

実施機関が、諮問書、意見書及び口頭意見陳述において主張している本件処分にかかる意見は、概ね次のとおりである。

- (1) 固定資産課税台帳については、地方税法第382条の2、同法施行令第52条の14及び同法施行規則第12条の4の規定により、その閲覧ができる者が限定されているため開示することはできない。異議申立人は、これらの規定が第三者の閲覧を禁止するものではないことを主張しているが、誰もが閲覧できる文書であるなら、わざわざ閲覧に供すべき対象者を限定する必要はないはずであるから、限定した者以外の者には閲覧を認めないことが、前述の規定の趣旨であると解される。また、納付書記載の情報は、特定の納税義務者の資産の状況が確認できる文書であるため、その存否は明らかにできない。
- (2) 領収済通知書、督促状記録及び未納市税内訳記録には納税義務者の住所及び氏名又は名称並びに課税額、納付税額、未納税額等の情報が記載されており、その納付状況によっては、公にすることにより当該納税義務者の社会的評価を損ない信用を傷つけ、不当な不利益を与えるおそれがある。よって、これらの文書は条例第7条第3号に規定する法人情報に該当する。また、これらの情報は、その存否を明らかにするだけで市税滞納の有無などの不利益情報が明らかになることから、条例第10条により開示請求を拒否した判断は妥当である。
- (3) 異議申立人は、市税の滞納状況等の情報が公になり、これによって当該市税滞納者が不利益を被ったとしてもそれは不当な不利益とは言えないと主張している。しかしながら、市税滞納者にも様々な個別の事情があり、やむを得ず滞納に至るケースも多数見受けられる。よって、結果的に市税を滞納したからといって、行政文書の開示を原因として不利益を与えることは許されない。

第5 審査会の判断

当審査会は、異議申立人が提出した異議申立書、意見書及び異議申立人が行った口頭意見陳述並びに実施機関が提出した諮問書、意見書及び実施機関が行った口頭意見陳述に基づき、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市の諸活動を市民に説明する責務を全うし、市政に対する市民の信頼を確保し、公正で開かれた市政を推進することを目的として制定されたものである。

したがって、実施機関は、開示請求された行政文書を可能な限り公開すべきであるが、一方で当該開示請求権も無制限無制約な権利ではなく、当該行政文書に条例第7条所定の情報が含まれる場合、不開示とすることを認めている。開示請求された行政文書の中に、「法令等の規定により公開することができないとされている情報」や「法人に関する情報」であって公にすることにより特定の法人の権利利益を害するおそれがある情報等が含まれる場合、市民の知る権利が制約されることもやむを得ない。また、条例は、開示請求の対象となる情報が不開示情報に該当し、その存否を明らかにするだけで不開示情報を開示することになる場合は、当該開示請求を拒否することを認めている。

当審査会は、上記の趣旨に照らし、本件処分の妥当性について判断することとする。

2 争点について

本件異議申立てに関する争点は次の3点であり、これらの争点について以下に当審査会の判断を示すこととする。

- (1) 本件行政文書①に対する条例第7条第1号適用の妥当性について
- (2) 本件行政文書②～④に対する条例第7条第3号適用の妥当性について
- (3) 本件行政文書①～④に対する条例第10条適用の妥当性について

3 本件行政文書①に対する条例第7条第1号適用の妥当性について

条例第7条第1号には、「法令又は条例(以下「法令等」という。)の規定により公にすることができないとされている情報」について、不開示とすることを認める規定がある。この規定は、条例で定める知る権利が無制限無制約なものではなく、法令等により公にすることができないとされている情報については、この条例においても不開示情報となることを改めて規定したものである。

当該条項について検討する前に、本件処分において納付書の代替文書となっている固定資産課税台帳についてみてみると、以下のような特徴があることが見て取れる。

- (1) 固定資産課税台帳は、該当する固定資産の登記名義人の住所及び氏名又は名称並びにその所在、家屋番号、種類、構造、床面積及び基準年度の価格又は比準価格などの情報が記載された文書であり、当該固定資産の資産価値を含む具体的な内容が見て取れる文書である。
- (2) 固定資産課税台帳は、実施機関が行う税務調査や固定資産の登記名義人の申

告あるいは申出に基づいて作成される文書であり、通常第三者には知ることができない情報が記載された文書である。

実施機関は、固定資産課税台帳が、地方税法第382条の2、同法施行令第52条の14及び同法施行規則第12条の4によりその閲覧に供する者が限定されていることを理由に、条例第7条第1号所定の不開示情報に当たると主張している。一方、異議申立人は、これらの条項はあくまで固定資産課税台帳が「閲覧に供しなければならない」ものであることを示し、その上で念のために閲覧に供しなければならない者を列記したものであるから、必ずしも第三者の閲覧を禁止する規定ではないと主張している。

そこで、地方税法第382条の2の条文を確認してみると、「市町村長は、納税義務者その他の政令で定める者の求めに応じ、固定資産課税台帳のうちこれらの者に係る固定資産として政令で定めるものに関する事項が記載(中略)をされている部分又はその写し(中略)をこれらの者の閲覧に供しなければならない。」とあり、その上で、同法施行令第52条の14及び同法施行規則第12条の4により、「その他の政令で定める者」について、土地又は家屋の「賃借権その他の使用又は収益を目的とする権利(中略)を有する者」及び所有者や破産法第74条に規定する破産管財人など「固定資産の処分をする権利を有する者」を挙げている。

これらの規定を見る限り、異議申立人の言うとおりの第三者への閲覧を禁止する規定は見当たらない。しかしながら、固定資産課税台帳の閲覧について、総務省自治税務局固定資産税課長は、「固定資産税の情報開示に関する留意事項等について」(平成14年9月18日総税固第60号)において、「固定資産課税台帳の閲覧を求めることができる者は、法令に規定するとおりである」と各道府県総務部長あてに通知している。この通知は、地方税法の一部を改正する法律(平成14年法律第17号)、地方税法施行令の一部を改正する政令(平成14年政令第117号)及び地方税法施行規則の一部を改正する省令(平成14年総務省令第44号)により、固定資産課税台帳の縦覧制度を見直すにあたって発出されたものであり、これによれば前述の各条項が規定された立法趣旨としては、固定資産課税台帳の閲覧を求めることができる者を限定する趣旨と解釈すべきである。

以上のことから、当審査会は、実施機関が固定資産課税台帳を不開示とした判断は妥当であると考えます。

4 本件行政文書②～④に対する条例第7条第3号適用の妥当性について

条例第7条第3号には、「法人その他の団体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つて、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」について、不開示情報とする規定がある。

そもそも法人等及び事業を営む個人(以下「法人等」という。)の活動は社会に及ぼす影響が大きく、また、社会的責任が強く求められることから、条例第7条第2号に規定する

個人情報に単に特定の個人を識別できるだけで不開示とされることと比べれば、より広い範囲で公開が求められることは当然の取扱いと言える。しかしながら、法人等においても、秘密にすることによって得られる権利や競争上の地位が存するのも事実であり、条例第7条第3号は、法人等の事業活動の自由を保護するため、前述のような規定を設けたものである。

実施機関は、本件請求の対象文書となる領収済通知書、督促状記録及び未納市税内訳記録については、納税義務者の住所及び氏名又は名称並びに課税額、納付税額及び未納税額等が記された情報であり、当該納税義務者における市税の納付状況、滞納の有無及び滞納の内訳等が確認できるものであるとしている。そして、これらの情報を公にすることにより、その納付状況によっては当該納税義務者の社会的評価を損ない信用を傷つけることにより不当な不利益を与えるおそれがあるとしている。一方、異議申立人は、税金を納めなければ社会的評価や信用が傷つけられるのは当然であり、それによって被る不利益は不当な不利益とは言えないとし、適正な納税を行う者にとって実施機関の主張は受け入れられないと主張している。

そこで、今回開示請求のあった各行政文書の内容を整理すると以下のようになる。

- (1) 「領収書」には、納税義務者の住所及び氏名又は名称並びに税目、年度、期別、通知書番号、納付税額、納付取扱期限及び領収日付印などが記載されており、納税義務者が、いつ、どこで、いくら市税を納めたかが明らかになる文書である。
- (2) 「督促状」は、地方税法の規定に基づき、納税義務者が納期限までに市税を完納しない場合において、市町村の徴税吏員が納期限後20日以内に発しなければならぬ文書であり、当該文書には納税義務者の住所及び氏名又は名称並びに税目、年度、期別、通知書番号、法定納期限、指定納期限、税額、延滞金額、合計金額、延滞金計算日、発行日及び整理番号などが記載されている。また、督促状は、納税義務者が納期限を過ぎた督促状送付日において、どのような市税を、いくら滞納しているかが明らかになる文書である。
- (3) 「未納市税等内訳書」は、主に市税滞納者への催告、あるいは納税相談を行う際に作成される文書であり、当該文書には、その作成日における納税義務者の住所及び氏名又は名称並びに延滞金計算日、課税年度、税目、期別、納期限、税額、督促手数料、延滞金、備考、総合計、作成年月日及び整理番号などが記載されるものであり、納税義務者がどのような市税を、いつの時点で、いくら滞納しているかが明らかになる文書である。

これらの文書の代替文書である「領収済通知書」、「督促状記録」及び「未納市税内訳記録」が開示された場合、特定の納税義務者の被課税内容や納税の状況等が詳らかになることは明らかである。市税の賦課額や納税額、あるいはいつ、どこで、いくら納税したかといった情報は、通常、他者が知り得ない納税義務者固有の秘密に当たると考えられ、法人等においてもその内部情報として取り扱われるのが適切と考えられる。また、これらの

情報は特定の納税義務者における市税の滞納状況を知り得る情報であり、そのような情報が公になった場合、納税の状況によっては特定の納税義務者の社会的評価や信用を著しく傷つけ、法人等においては商取引や業務運営に大きな不利益を及ぼすおそれがあることは容易に予測できる。

このことについて、異議申立人は、税金を納めなければ社会的評価や信用が傷つけられるのは当然であり、それによって被る不利益は不当な不利益とは言えないと主張しているわけであるが、市税滞納者にも個々に事情があり、結果的に市税を滞納する理由はさまざまである。よって、市税を滞納しているという一面のみを見て不利益を被ることはやむを得ないとまで言い切ることはできない。

よって、実施機関が本件行政文書②～④を不開示とした決定は、妥当である。

なお、国民の義務たる納税の義務をおろそかにし、漫然と滞納する、あるいは悪意を持って脱税するなどの行為は当然許されるものではないが、仮にそのような行為があった場合は、所管行政庁の手による法的手続のもとで差押えや摘発等の処分が行われるべきであり、情報公開の場で、明らかに不利益を与えるおそれのある情報を開示するような決定はなされるべきではない。

5 本件行政文書①～④に対する条例第10条適用の妥当性について

条例第10条には、「開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該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。」とある。

そもそも開示請求に対しては、当該開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、存在している場合は開示又は不開示の決定をし、存在しない場合は存在しない旨の決定をすることが原則であるが、その存否を回答するだけで、不開示情報の保護利益が害されることとなる場合がある。例えば、特定の者又は特定の事項を名指した探索的な請求があり、当該請求文書中に不開示情報が含まれるなどの場合に本条項は適用されるものと解される。

翻って本件請求の内容を見てみると、課税対象となる固定資産の具体的な所在地等を記した上で当該固定資産に係る納付書、領収書及び督促状の開示を求めるとともに、やはり具体的な法人名を記した上で当該法人に係る未納市税等内訳書の開示を求めるとなっている。

実施機関は、前述の条例の趣旨を踏まえ、本件行政文書①～④については、その存否を回答するだけで市税滞納の有無などの不利益情報が明らかになることから、条例第10条により本件行政文書の開示を拒否したと主張している。これに対して異議申立人は、情報公開制度においては、文書を公開することが大原則であるから、実施機関は、本件処分において条例第10条を適用することについて、より詳細な説明を行うべきであると主張している。

これら条例の趣旨及び双方の主張を踏まえて個々の行政文書について検証したところ、次のように考えることができる。

- (1) 「納付書」(これに代わる「固定資産課税台帳」)については、前述のように該当する固定資産の資産価値等を含む情報が確認できる文書であるとともに、通常第三者には知ることができない情報が記載された文書であり、実施機関は、当該行政文書の存否を明らかにした場合、特定の納税義務者の財産に関する情報が公になるため、その存否に関する回答を拒否したと主張している。しかしながら、市町村が固定資産の状況等を明らかにするために、固定資産課税台帳を備え付けなければならないことは、地方税法第380条に明記されており、また、本件請求が対象となる固定資産の所在地等を明示した上で行われていることなどを併せて考えると、当該固定資産課税台帳の存否を明らかにしないことについて理由があるとは考えられない。確かに固定資産が存在するからと言って、必ずしも市税が賦課されるとは限らないから当該固定資産課税台帳の存否は明らかにできないとの考え方もある。しかし、固定資産の存在自体が登記簿等により客観的に確認可能なものであるとともに、前述の地方税法第380条の規定内容を考えれば、原則的に現存するすべての固定資産について、固定資産課税台帳が備え付けられなければならないはずであるから、そもそもその存否を問うこと自体が無意味であると言える。また、法的に備付けが義務付けられている文書について、その存否が明らかになったからと言って、当該固定資産所有者あるいは納税義務者に、何らかの不利益を与えるおそれがあるとは考えられない。よって、実施機関は行政文書①の存否を明らかにした上で不開示あるいは不存在の決定をすべきであった。
- (2) 「領収書」(これに代わる「領収済通知書」)については、前述のように、納税義務者が、いつ、どこで、いくら市税を納めたかが明らかになる文書である。これらの情報は当該納税義務者の内部的な情報であるとともに、その納税状況によっては市税滞納の有無が明らかになり、特定の納税義務者の社会的評価や信用を著しく傷つけ、不利益を及ぼすおそれがある文書である。よって、前述のように当該文書については不開示とすることが妥当であると考えられるが、仮に当該文書が存在せず、不存在の決定をしたとすると当該法人が市税を滞納している事実が明らかになり当該法人等の権利利益を侵害することになる。文書の存否を回答するだけで市税滞納の有無が明らかになる以上、当該文書については条例第10条を適用し、不開示情報の保護利益を守る必要があると考えられる。
- (3) 「督促状」(これに代わる「督促状記録」)については、前述のように納税義務者が納期限を過ぎた督促状送付日において、どのような市税を、いくら滞納しているかが明らかになる文書であり、特定の納税義務者の社会的評価や信用を著しく傷つけ、不利益を及ぼすおそれがある文書である。仮に当該文書が存在し不開示決定をしたとすると、それだけで当該納税義務者が市税を滞納している事実が明らかになり、

その権利利益を侵害することになる。文書の存否を明らかにするだけで市税滞納の有無が明らかになる以上、当該文書については条例第10条を適用し、不開示情報の保護利益を守る必要があると考えられる。

- (4) 「未納市税等内訳書」(これに代わる「未納市税内訳記録」)については、やはり前述のように、納税義務者がどのような市税を、いつの時点で、いくら滞納しているかが明らかになる文書である。よって、(3)と同様の理由により、条例第10条を適用し、不開示情報の保護利益を守る必要があると考えられる。

6 結論

以上、本件請求の対象となる文書及び情報について争点別に検証を重ねた結果、「第1 審査会の結論」のように判断する。

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
平成26年 7月23日	実施機関から諮問を受けた。
平成26年 8月14日	異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成26年 8月15日	実施機関から意見書の提出を受けた。
平成26年10月 6日 (平成26年度第4回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> ・異議申立てについての概要説明を受けた。 ・異議申立人に対する意見聴取を行った。 ・実施機関に対する意見聴取を行った。 ・事案の審議を行った。
平成26年11月 4日 (平成26年度第5回審査会)	事案の審議を行い、答申のとりまとめ作業を行った。
平成26年11月 4日	実施機関に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員(敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
井 原 縁	奈良県立大学准教授	
佐 野 隆	帝塚山大学教授	会 長
藤 次 芳 枝	弁護士	職務代理者
戸 城 杏 奈	弁護士	
浜 口 廣 久	弁護士	