

答申 行文第29号
平成26年10月17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29日付け奈財滞第1282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26-3号】

奈良市長の平成26年7月2日付の行政文書開示請求拒否決定処分(奈財滞第990号)に対する異議申立てについて

(別紙)

答申:行文第 29 号

諮問:行文第26-3号

答 申

第1 審査会の結論

実施機関が行った本諮問事案に係る開示請求拒否決定処分は結論として適正である。

第2 異議申立ての経緯

1 行政文書の開示請求

異議申立人は、奈良市情報公開条例(平成19年奈良市条例第45号。以下「条例」という。)第5条第1項の規定に基づいて、平成26年6月30日、奈良市長(以下「実施機関」という。)に対して、「奈良市が、株式会社〇〇〇〇〇〇〇〇に対して差押して、同社に対して交付しなかった差押関係書類全部、土地の評価書、建物の評価書、動産の評価書あるいは見積書及び〇〇に対する評価書あるいは見積書。」の開示請求(以下「本件請求」という。)を行った。

なお、本件請求に係る株式会社〇〇〇〇〇〇〇〇と異議申立人は同一人である。

2 実施機関の決定

実施機関は、平成26年7月2日付奈財滞第990号により、本件請求に対して条例第10条の規定に基づく行政文書開示請求拒否決定処分(以下「本件処分」という。)を行った。その理由は、本件請求に係る行政文書に記載される情報が、条例第7条第3号に規定する法人等の信用に関する情報に当たるとともに同条第6号に規定する事務事業に関する情報に当たり、また、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ためというものであった。

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11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、同月29日、当審査会に諮問を行った。

4 本件行政文書の概要

異議申立人が本件請求において開示を求めた「差押関係書類全部」については、一般

的には差押調書、差押書、市税滞納内訳書、差押財産一覧、各種登記関連文書及び鑑定評価書並びにこれらの文書を作成、交付する際の起案文書などの文書がこれにあたると思われるが、本件処分において、実施機関はこれらの文書の存否を明らかにしていない。

よって、あたかも実施機関が当該文書を保有しているかのような誤解を避けるため、以降の記述において「本件行政文書」と記す場合は、本件請求に係る当該文書を指すものとし、それ以外に一般的な文書名として記述する場合は、「差押関係書類全部」のうち差押調書、差押書、市税滞納内訳書、差押財産一覧及び各種登記関連文書など差押えの決定処分の施行に係る文書については「差押決定関連文書」と、また、不動産及び動産に係る評価書あるいは見積書については「鑑定評価書」と記すものとする。

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、本件行政文書に記載の情報が条例第7条第3号に規定する法人等に関する不開示情報に当たるとしているが、本件行政文書の開示が、何故法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するのか全く説明がない。何でも同条項により開示を拒否するとするなら恐るべき反市民的な対応である。
- (2) 実施機関は、本件行政文書に記載の情報が条例第7条第6号に規定する事務事業に関する不開示情報に当たるとしているが、本件行政文書記載の情報が、同号に規定するアからオまでの条項のいずれに該当するのか、また、当該事務事業の適正な執行にどのような支障を及ぼすおそれがあるのか説明がない。
- (3) 実施機関は、本件処分において条例第10条を適用し、開示請求自体を拒否しているが、これについても十分な説明がなされていない。そもそも市長が市民の知る権利を拒むときは、その理由を説明することが行政の責務である。
- (4) 本件行政文書記載の情報は、異議申立人自身の自己に関する情報であるから当然知る権利のある情報であり、また、開示されても異議申立人の利益は害されない。
- (5) 異議申立人にとって、その所有資産を真実に照らして守るため、情報の開示は必要不可欠な手続である。また、異議申立人と奈良市は当該異議申立人所有の資産をめぐって再三にわたって売買及び開発に関する協議を行ってきたところであるが、奈良市はそれらの協議を一方的に反故にして差押処分に踏み切ったものであり、そのような行為は信義に悖るものである。

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) 差押決定関連文書及び鑑定評価書には、差押処分を受けた納税義務者の信用を著しく傷つけるおそれがある情報が記載されており、これらの情報が公になることにより、例えば当該納税義務者が受けている金融機関からの融資等の契約に悪影響を及ぼすなどの可能性がある。よって、当該文書に記載されている情報は条例第7条第3号に規定する不開示情報に該当する。
- (2) 鑑定評価書は、実施機関が滞納者の資産を差し押さえたからと言って必ずしも作成される文書ではない。差押処分後の納税相談の中で納税の見込みがないと判断した場合に、当該差押資産を換価し滞納金に充当するための公売手続を開始するに当たって作成されるものである。よって、当該文書が存在するということは、当該差押資産の換価手続が始まったことを意味するものであり、その存在が明らかになった場合、それ以降の納税相談に支障をきたすとともに、実施機関が行う公売事務の執行に支障をきたすおそれがある。また、鑑定評価書に記載の評価額は、実施機関が公売手続を行うに当たっての公売価格の目安となる金額であるため、これが事前に一部の者に示された場合、公正な公売手続に著しい支障をきたすおそれがある。よって、当該文書に記載の情報は条例第7条第6号に規定する事務事業に関する不開示情報に該当する。
- (3) 差押決定関連文書については、その存否を明らかにするだけで当該納税義務者における市税滞納の有無及び差押処分適用の有無が明らかになることから、その存否を明らかにすることはできない。また、鑑定評価書についても、その存否を明らかにするだけで当該納税義務者における市税滞納の有無、差押処分適用の有無及び換価手続開始の有無が明らかになることから、その存否を明らかにすることはできない。よって、以上の行政文書について、条例第10条を適用した処分は妥当である。
- (4) 異議申立人は、本件行政文書記載の情報が、自己に関する情報であることを理由に開示すべきであると主張している。しかしながら、条例第5条には「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、行政文書の開示請求をすることができる」とあり、当該規定を厳密に遵守すれば、どこのだれの開示請求であっても、全く同じ内容の開示請求であれば全く同じ内容の開示決定を行うことになるはずである。よって、条例の趣旨を正しく解釈すれば、仮に開示請求者の自己に関する情報であっても、第三者が請求した場合に不開示となる情報については、同様に開示されるべきではない。

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、不開示とすることが認められている。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となる場合は、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4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) 本件行政文書が、条例第7条第3号に規定する法人情報に当たるか否か。また、開示請求者が当該法人であることを同条の適用を検討する上で、特別に考慮すべきか否か。
- (2) 本件行政文書が、条例第7条第6号に規定する事務事業に関する情報に当たるか否か。
- (3) 本件行政文書に対する条例第10条の適用が妥当か否か。
- (4) 不開示理由の付記が適切に行われているか否か。

3(1) 本件行政文書における条例第7条第3号所定の法人情報への該当性について

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ていることから、条例第7条第2号に規定する個人の情報が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、本件行政文書が条例第7条第3号に規定する法人等の権利、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当たるとし、本件処分は妥当であると主張している。一方、異議申立人は、本件行政文書を開示することが、何故法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害することになるのかまったく説明もなく、理解できないと主張している。

そこで、法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる情報について検討すると、これに当たる情報としては、主に生産、販売、営業等の事業活動上のノウハウに関する情報で公にすることにより競争上の不利益を与えるもの、信用に関する情報で公にすることにより当該法人等の名誉が侵害され、又は社会的評価が損なわれるもの及び人事、経理等の内部管理に関する情報で公にすることにより当該法人等の事業活動が損なわれると認められるものなどが考えられる。

翻って本件請求に係る行政文書の内容を確認すると、差押決定関連文書及び鑑定評価書については、当該納税義務者における市税滞納の有無及びその内訳並びに差押処分適用の有無及び当該処分に係る財産の内訳並びに公売による換価手続開始の有無及び差押財産の評価額などの詳細が確認できるものとなっている。このことから、実施機関は、差押決定関連文書及び鑑定評価書が法人等の信用に関する情報に当たるとし、その意見の中でもこれらの情報が公になった場合、当該法人の信用は大きく損なわれることとなり、例えば取引先金融機関との融資契約等に多大な悪影響を及ぼすなどのおそれがあると述べている。確かに前述のような情報が公になった場合、実施機関の主張するとおり当該法人等の名誉は著しく傷つけられ、実施機関が示した例だけでなく、顧客及び商取引先の信用を失うことにより経営困難に陥るなどの悪影響が生じるおそれは非常に高い。

また、一般的に株式会社については、その資産を公表しているものであるが、差押財産一覧及び鑑定評価書の内容が必ずしもその公表内容と一致しない可能性もあることから、資産の詳細が明らかになることにより不利益が生じる可能性もあると考えられる。

以上のことから、当審査会は差押決定関連文書及び鑑定評価書記載の情報が条例第7条第3号に規定する法人情報に当たると判断する。

なお、不動産に関する差押えについては、その履歴が登記されることから当該処分がすでに公になっていると考えることもできる。しかしながら、差押処分の対象が不動産のみに限らず各種動産、預貯金、有価証券その他有価の権利等に及ぶことを考えれば、特定の納税義務者が複数の資産について差押処分を受ける可能性は高いと考えられる。仮に特定の納税義務者の差押処分に関する開示請求があったとき、当該差押財産の情報のうち不動産に関する情報については開示し、それ以外の資産の情報については不開示としたとしても、このような区別にあまり意義があるとは考えられない。よって、差押えに関する情報については、一律的に不開示とする取扱いが妥当であると考えられる。

3(2) 自己に関する情報であることをもって情報を開示することの妥当性について

条例第5条第1項には、「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、行政文書の開示請求をすることができる」と規定されている。この規定は、行政活動の広範化や情報化の進展等により、市民の市政への関わり方が多様化していることから、行政文書の開示を請求できる者を広く何人にも認めたものである。

実施機関は、当該規定を厳密に遵守すれば、何人の請求に対しても同等の開示手続を保証する必要がある、仮に開示請求者の自己に関する情報であっても第三者が請求した場合と同様に取り扱うべきであるから、本件請求に対しても条例第7条所定の不開示情報を開示することはできないと主張している。これに対して異議申立人は、本件請求が自己に関する情報の開示請求であることは明らかであり、開示してもその利益を害することはない、当然知る権利のある情報を不開示とすることは不当であると主張している。

そこで、両者の主張を踏まえた上で改めて条例の趣旨を検討すると、条例第7条第1項は、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書の開示をしなければならない。」として、不開示情報が記録されている場合を除き、実施機関は開示請求者に対して当該行政文書を開示する義務を負うという原則開示の枠組みを明らかにしている。他方、その上で、条例第7条第3号において、法人情報については不開示情報とされているところ、そこでは『「公にすること」』により、当該法人等（中略）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か否かが不開示の判断基準とされている。条例に定めるこのような判断基準に鑑みれば、仮に自己に関する情報であったとしても、これを「公にすること」によって当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる場合には、不開示情報に該当すると考えざるを得ない。そして、本件行政文書が不開示情報に該当することは、上記3(1)のとおりである。

そもそもこの条例に定める開示請求権は、何人に対しても同等の権利を認めるものであり、開示請求の理由や利用の目的等の個別的な事情は一切問われるものではない。このことは、開示請求者が誰であるか、又は当該開示請求者が開示請求に係る行政文書記載の情報について利害関係を有しているかなどの個別的な事情が、開示決定等の判断に何らの影響を及ぼすものではないことを示している。このような条例の趣旨を考えれば、開示請求された情報は、何人に対しても等しく公開されるべきであり、例えば開示請求者Aには開示するが、開示請求者Bには開示しないといった取扱いは許されないことになる。これを敷衍すれば、開示決定を行うことは、すべての人に対して平等に情報を公表することと同義であるとも言えるのであり、条例第7条各号において、「公にすること」ができるか否かを不開示の判断基準としていることからそれは明らかである。

以上のように考えれば、実施機関が主張するように、仮に自己に関する情報の開示請求であっても、条例第7条所定の不開示情報を開示することはできないと考えられる。

一方、異議申立人が主張するように、自己に関する情報は開示されるべきとの意見が

根強くあるのも事実である。しかしながら、仮に自己に関する情報を開示することとした場合、いずれの範囲までを「自己」と判断するかという新たな問題が発生することも考慮に入れる必要がある。これが特定の個人であれば、一定の身元確認を行うなどの方法も考えられるが、法人等の場合、いずれの範囲までを当該法人等自身と特定できるのかはなほ疑問が残るのである。仮に法人等における「自己」に関する規定を設け、当該規定に沿って法人等における自己の情報の開示を認めたとしても、なりすましによる不当な情報の収集等のおそれが新たに発生するとともに、そもそもそのような「自己」に関する確認作業を要する手続は、条例第5条第1項の趣旨からすると予定されていないものと考えられることもできる。

以上のことから、当審査会は、自己に関する情報であることをもって情報を開示することに妥当性はないと判断する。

4 本件行政文書における条例第7条第6号所定の事務事業に関する情報への該当性について

条例第7条第6号には、「市の機関又は国等の機関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、(中略)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」について、不開示とする旨の規定がある。この規定は、市の機関又は国等が行う事務事業の適正な遂行を確保する観点から定められたものであるが、実施機関は、主に鑑定評価書の内容が公になることにより公売による換価手続事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあると主張している。これに対して異議申立人は、本件行政文書が条例第7条第6号に規定するアからオまでのいずれの事務事業に該当するのか、また、当該事務事業にどのような支障をもたらすおそれがあるのか明確な説明もなく、何故同条項が適用されるのか理解できないと主張している。

双方の主張を踏まえ、鑑定評価書がいかなる文書であるかを確認すると、当該文書は、動産及び不動産鑑定に係る専門家が対象となる資産の状態や実態を詳らかにする中でこれを分析し、最も有効な利用又は活用の方法を検討しつつ、類似の取引実績、実勢価格などを参考にし、最終的に具体的な鑑定評価額を示した文書である。実施機関は、当該評価額並びに当該文書に示された分析内容及び取引実態などを参考にし、公売予定価格を決定するとともに、一定の期日をもってこれを告示し、広く応札を求める手続を開始することとなる。

以上のような性質を持つ文書が告示前に開示された場合、一部の者が公売手続開始前にその手続が開始される事実並びにその対象となる資産及びその公売予定価格を予測し得る情報を入手することになる。このことは、当該情報取得者が他者に先んじて、公売に向けての資金調達や関係者との調整などの準備を進めることを容認するものである。このような行為は、広く一般に入札手続において求められる公平、公正な取扱いに反するものであって、当該情報取得者に不当な利益を与えるおそれがあるとともに、そもそも告示手

続の意味さえ消失せしめるものである。

また、鑑定評価書が、実施機関がその事務事業を遂行するために独自に作成した文書である点から見ても、情報の開示請求者が何人であるかに関わらず、文書は告示前に開示されるべきではない。

以上のことから当審査会は、鑑定評価書記載の情報が条例第7条第6号所定の不開示情報に該当すると判断する。

なお、異議申立人は、本件処分に係る不開示情報が、次に示す条例第7条第6号に規定するアからオまでのいずれのおそれに該当するのか説明がないと主張している。

- (ア) 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、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
- (イ) 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ
- (ウ) 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ
- (エ) 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ
- (オ) 市又は国等が経営する企業に係る事務に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ

しかしながら、これらの規定は、あくまでも市の機関等に共通的に見られる事務事業を例示したものであって、条例第7条第6号に「その他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」と記されているように、必ずしも前述の事務事業に限って不開示規定が適用されるものではない。

5 本件行政文書における条例第10条の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ため、本条は文書の存否そのものの回答を拒否することができることを認めた規定である。

実施機関は、差押決定関連文書及び鑑定評価書について、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ため、その存否を明らかにすることはできないと主張している。一方、異議申立人は、条例第10条の適用について十分な説明がなく行政としての説明責任を果たしていないと主張している。

そこで、改めて本件請求における開示請求内容を見ると、「株式会社〇〇〇〇〇〇〇〇」という具体的な名称を記した上で、その「差押関係書類全部、土地の評価書、建物の評価書、動産の評価書あるいは見積書及び〇〇に対する評価書あるいは見積書」と記されている。これまで述べてきたように差押決定関連文書及び鑑定評価書については、明らかに当該納税義務者にとって不利益となる情報が記載されているとともに、実施機関が行う事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報が記載されている。そして、これらの文書の存否が明らかになった場合、実施機関が主張するように、当該納税義務者における市税滞納の有無、差押処分適用の有無及び換価手続開始の有無などが明らかになることから、その存否を明らかにすることはできないとする実施機関の主張は妥当である。

よって本件処分において、条例第10条を適用した判断は適正である。

6 不開示理由の付記の適切性について

条例第11条には、「実施機関は、(中略)開示請求に係る行政文書の全部を開示しない旨の決定又は一部を開示する旨の決定をしたときは、当該各項に規定する書面にその決定の理由を具体的に記載しなければならない」と規定されている。特に本件処分においては、条例第10条の適用という例外的な処分を行っており、実施機関にはより丁寧な理由説明が求められるところであるが、異議申立人はその意見の中において、再三にわたって理由説明が不十分であると訴えている。その一方で、実施機関は情報公開制度に関する基本的な考え方について説明し、予測される決定内容についても説明したが理解が得られなかったと述べている。

これら両者の主張を踏まえ、本件処分に係る開示請求拒否決定通知書を見ると、その開示請求を拒否する理由の欄には、適用される条項と併せて開示をすることができない理由として、条例中の不開示理由該当箇所が引用されていることが見て取れる。これと本件行政文書の性質を併せて考慮すれば、本件処分に係る拒否理由は理解可能である。よって当審査会は、本件処分における不開示理由の明示方法は適正であったと考える。

なお、条例第10条及び第11条の規定を見れば、不開示情報の決定にあたっては、より分かりやすい理由付記を行うことが実施機関の責務であることは明らかであり、今後、実施機関においては、より分かりやすく丁寧な理由付記に努められるよう希望する。

7 まとめ

以上、本件請求の対象となる行政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」とおり判断する。

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29日	実施機関から諮問を受けた。
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 8月21日	異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成26年 9月 8日 (平成26年度第3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。 ・異議申立人から意見聴取を行った。 ・実施機関から意見聴取を行った。 ・事案の審議を行った。
平成26年10月 6日 (平成26年度第4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10月17日	答申の最終確定を行った。
平成26年10月17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
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	