

答申 行文第28号
平成26年5月9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3月3日付け奈総資第8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25-3号】

奈良市長の平成26年1月27日付の行政文書開示請求拒否決定処分(奈総資第1号)
に対する異議申立てについて

(別紙)

答申:行文第 28 号

諮問:行文第25-3号

答 申

第1 審査会の結論

実施機関は、本諮問事案について、奈良市情報公開条例(以下「条例」という。)第7条各号に定める不開示情報及び条例第10条に定める行政文書の存否に関する情報への該当性及び適用理由を明示した上で開示の可否決定を行うべきである。

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、条例第5条の規定に基づいて平成26年1月15日、奈良市長(以下「実施機関」という。)に対して、次の行政文書の開示請求(以下「本件請求」という。)を行った。

- (1) 奈良市針町〇〇番地所在建物の所有者が事業の用に供している償却資産の償却資産課税台帳(以下「本件行政文書」という。)

なお、本諮問事案において、実施機関は、「2 実施機関の決定」のとおり本件行政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、まさに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、単に「償却資産課税台帳」と記すものとする。

2 実施機関の決定

実施機関は、平成26年1月27日付奈総資第1号により、本件請求に対して条例第10条の規定により本件行政文書の存否を明らかにしないとする行政文書開示請求拒否決定処分(以下「本件処分」という。)を行ったが、その理由は次のとおりである。

- (1) 本件行政文書の存否について開示することは、地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条の守秘義務条項に抵触する。
- (2) 本件行政文書の存否について回答することは、不開示情報を開示することになる。

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2月5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3月3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、本件処分の頭書きにおいて条例第10条の規定を引用しているが、そもそも当該条項は開示請求の対象となる行政文書が不開示情報であって、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ときに適用するものである。よって、実施機関は、条例第10条の適用を行う前に、本件行政文書が不開示情報に当たることを説明しなければならない。また、法的にその作成が義務付けられている文書の存否を明らかにしないことについて説明がない。
- (2) 実施機関は、本件処分の理由として、本件行政文書の開示が地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条に規定する守秘義務条項に抵触することを挙げているが、両法令で規定する守秘義務は、職員の服務規律に関するものであって条例第7条の規定とは趣旨及び目的を異にするものである。よって、両法令に該当することを理由に不開示情報と判断することは不適當である。また、地方税法第382条の2の規定により、固定資産税課税台帳は納税義務者等の求めに応じて閲覧に供されるものであり、閲覧権が保障されていることから、本件行政文書は開示情報である。
- (3) 条例第7条第3号ただし書には、「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く」とあり、公益上必要な場合は不開示情報を開示することが認められている。徴税を公平に正しく行い、奈良市民全体の財産を保護することは公益に資するものであるから、本件行政文書を公開することは条例に反しない。
- (4) 本件申請は、奈良市の地方税に係る賦課徴収事務に関し、適正な事務運営を促すために行ったものである。

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) 地方税の調査に関する事務に従事していた者が、その事務に関して知り得た私人の秘密を第三者に知らせることは人権に対する侵害であって、地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条の規定に抵触する。
- (2) 地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条に規定する秘密とは、一般に知られていない秘密であって、本人が他人に知られないことについて、客観的に相当の利益を有すると認められる事実であり、税務職員が知ることができた収入額、所得額、

課税標準額、税額等がこれに該当する。

(3) 地方税法第382条の2及び地方税法施行令第52条の14の規定により、固定資産税課税台帳(償却資産課税台帳を含む。)の閲覧については、以下①～④に記すもののみ認められた権利であり、第三者の閲覧に供することはできない。

- ① 固定資産税の納税義務者
- ② 土地について賃借権その他の使用又は収益を目的とする権利(対価が支払われるものに限る。)を有する者
- ③ 家屋について賃借権その他の使用又は収益を目的とする権利(対価が支払われるものに限る。)を有する者
- ④ 固定資産の処分をする権利を有する者として総務省令で定める者

なお、④にある総務省令で定める者とは、所有者、破産法第74条の規定により破産管財人に選任された者等を指す。

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は、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ときは、当該行政文書の存否を明らかにしないまま、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2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1号所定の「法令等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」に当たるか否か。
- (2) 本件行政文書に対する条例第10条の適用が妥当か否か。

3 本件行政文書が、条例第7条第1号に規定する不開示情報に当たるか否かについての具体的な検討を要すること

(1) 条例第7条第1号は、「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である。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。実施機関は、本件行政文書に記載の情報が、地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条に規定する秘密に該当するとともに、地方税法第382条の2の規定により、そもそも異議申立人には本件行政文書に関する閲覧請求権がないことを述べ、その上で本件処分に関して条例第7条第1号の適用は適正であると主張している。

そこで、まず地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条に関して、それぞれの規定を見てみると、地方公務員法第34条第1項には、「職員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない」とあり、また、地方税法第22条には「地方税の徴収に関する事務に従事している者(中略)は、これらの事務に関して知り得た秘密を漏らし、又は窃用した場合においては、二年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する」とある。

しかし、仮に地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条所定の地方公務員や徴税事務従事職員がその職務上知り得た情報について、そのすべてが条例第7条第1号所定の「法令等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」に該当すると形式的に当てはめれば、行政機関が保有する行政情報のほとんどが不開示情報となり得る可能性がある。このような取り扱いは、情報公開条例を定め、行政機関が保有する情報をできる限り公開し、民主主義の基礎となる市民の知る権利に奉仕する情報公開制度を真つ向から否定するものであり、そのような考えには与することはできない。

条例第7条の趣旨は、行政文書の開示を前提とし、同条で規定する不開示情報はあくまでも実施機関が組織として行う開示決定等に際しての判断基準を定めたものである。一方、地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条に規定する守秘義務は、公務員の服務規律として公務員が負うべき義務を定めたものであって、両法令及び条例の趣旨及び目的はおのずから異なるものである。

情報公開制度が広く浸透し、また、その重要性が認識された現在においては、地方公務員法第34条第1項や地方税法第22条を根拠として直ちに条例第7条第1号所定の「法令等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」に該当するものとし、不開示

情報に当たると即断することはできないと言える。よって、実施機関は開示請求された個々の情報を吟味し、当該情報が該当法令等の規定、趣旨又は目的に照らして、条例第7条第1号所定の「法令等の規定により公にすることができない情報」に該当するか否かを慎重に判断しなければならない。

以上のことを踏まえ、本件処分に係る理由付記を見ると、その説明は明らかに不足している。よって、実施機関は、本件行政文書が、条例第7条第1号所定の不開示情報に該当するか否かを検討すべきである。

(2) 続いて地方税法第382条の2及び地方税法施行令第52条の14の規定に関して検討する。

異議申立人は、その異議申立書において、本件行政文書が地方税法第382条の2により公開されるべき文書であると主張しているところ、同法同条には、「市長村長は、納税義務者その他の政令で定める者の求めに応じ、固定資産税課税台帳のうちこれらの者に係る固定資産(中略)に関する事項が記載(中略)されている部分又は写し(中略)をこれらの者の閲覧に供しなければならない」と規定されている。その上で地方税法施行令第52条の14において、閲覧請求権のある者として、前述のように納税義務者、土地・家屋について賃借権その他の使用又は収益を目的とする権利を有する者及び固定資産の処分をする権利を有する者を挙げている。

実施機関は、この規定に基づいて本件行政文書が条例第7条第1号の規定に該当すると判断するのであれば、異議申立人に対して具体的な理由を挙げて説明すべきである。

(3) また、異議申立人は公平な徴税を正しく行い、奈良市民全体の財産を保護するために、条例第7条第3号ただし書をもって、本件請求に係る開示を行うべきと主張する。

そもそも同ただし書は、当該情報が条例第7条第3号本文の不開示情報に該当する場合であっても、法人等の事業活動によって、現実に人の生命、健康等に危害が生じ、又は生じるおそれがある場合に、危害の排除、拡大防止等を行うため、公にすることが必要と認められる情報について例外的に開示することを定めた規定であるから、「危害が生じるおそれ」とは、具体的なおそれが存在する場合であると解するべきである。なぜなら、「奈良市民全体の財産の保護」というような抽象的なおそれだけでただし書の適用を認めたのでは、条例第7条第3号本文で不開示情報を定めた趣旨が没却されてしまうからである。本件請求について、具体的なおそれは主張されておらず、ただし書に該当すると判断することはできない。

4 本件行政文書に対する条例第10条の適用の是非について

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。このため、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場合を認めたものと解される。

ただし、本条は、開示請求に対する応答の例外的な取扱いを定めたものであり、本条の規定を適用するに当たっては、その妥当性を適切に判断する必要がある。よって、本条により開示請求を拒否するときは、条例第11条第3項の規定に基づき、当該情報の性質、内容、開示請求の必要性などを十分吟味した上で、可能な限り具体的な理由を付記することが必要である。

そこで、改めて実施機関の本件処分に係る決定理由を見ると、本件請求文書の存否について回答することは、地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条の守秘義務に抵触し、また、不開示情報を開示することとなる旨の記載がなされている。

前述の条例の趣旨を踏まえた上でこの決定理由を検分するに、地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条の守秘義務を適用するとしても、実施機関がなぜ条例第7条第1号所定の不開示情報に当たると判断したのかなど、明らかに必要な説明が行われていない。また、地方税法第382条の2及び地方税法施行令第52条の14の規定に関しては、本審査会においては主張されているものの、決定通知書には記述されていない。

よって、当審査会は、本件処分に係る条例第10条の適用について、明確な理由説明がなされていないものと判断する。

5 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、開示若しくは不開示については総合的に判断する必要があること、また、本件処分に係る理由付記が不十分であることなどが明らかとなった。

よって、当審査会は、実施機関が行った本件処分が直ちに不適正とは言えないが、一方で異議申立人の主張どおりその理由説明が不十分であったと認め、「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 3月 3日	実施機関から諮問を受けた。
平成26年 3月20日	実施機関から意見書の提出を受けた。
平成26年 3月20日	異議申立人から意見書の提出を受けた。

平成26年 4月 7日 (平成26年度第1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行った。 ・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 4月28日 (平成26年度第2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 5月 9日	答申の最終確定を行った。
平成26年 5月 9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	職務代理人
戸 城 杏 奈	弁護士	
浜 口 廣 久	弁護士	