

答申 行文第27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日付け奈総滞第500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25-2号】

奈良市長の平成26年1月28日付の行政文書開示請求拒否決定処分(奈総滞第202号)に対する異議申立てについて

(別紙)

答申:行文第 27 号

諮問:行文第25-2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各項目ごとに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14日、奈良市長(以下「実施機関」という。)に対して、以下に記す(1)から(4)まで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の建物に対する固定資産税の納付書(平成19年度～平成25年度)(以下「本件行政文書①」という。)
- (2) 同固定資産税の領収書(平成19年度～平成25年度)(以下「本件行政文書②」という。)
- (3) 同固定資産税の督促状(平成19年度～平成25年度)(以下「本件行政文書③」という。)
- (4) 大阪府所在の株式会社〇〇の未納市税等内訳書(平成22年4月1日、平成23年4月1日、平成25年4月1日)(以下「本件行政文書④」という。)

なお、本諮問事案において、実施機関は本件行政文書①～④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①～④」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「納付書」、「領収書」、「督促状」及び「未納市税等内訳書」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28日付奈総滞第202号により、本件請求に対して条例第10条の規定により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①～④を開示することは、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①～④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り、当該法人の権利利益を侵害することになる。

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①～④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①～④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。
- (3) 実施機関は、本件処分の理由として、本件行政文書①～④の開示が当該法人の権利利益を侵害することを挙げているが、どのような利益を害するおそれがあるのか具体的な説明はない。条例第7条第3号の規定を適用するならば、その具体的内容を明確に説明すべきである。
- (4) 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①～④を公開することは条例に反しない。
- (5) 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) 一般的に開示請求のあった納付書、領収書、督促状及び未納市税等内訳書には、市税に関する住所、氏名、納付税額、納期限、未納税額等の情報が記載されている。これらの情報は、他人に知られたくないことについて職務上知り得た情報であって地方公務員法第34条第1項に規定する秘密に該当する。また、その一部は地方税に関する調査において知り得た情報であって地方税法第22条に規定する秘密にも該当する。以上のことから、これらの情報は条例第7条第1号に規定する不開示情報に該当する。
- (2) 一般的に開示請求のあった納付書、領収書、督促状及び未納市税等内訳書には、市税に関する住所、氏名、納付税額、納期限、未納税額等の情報が記載されており、公にすることによって法人に対する信用を傷つけ、営業妨害等の影響が出て法人の正当な利益を害するおそれがあるため、条例第7条第3号に規定する法人情報に該当する。また、これらの情報を公開することにより、行政は納税者からの信頼を失い、今後の賦課、徴税事務に支障をきたす。
- (3) 異議申立人は、条例第7条第3号ただし書の規定により、これらの情報は開示すべきと主張するが、そもそも当該情報は地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条に規定する秘密に当たることから公にすることはできない。

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①～④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①～④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、同号ただし書の情報に該当するか否か。
- (3) 本件行政文書①～④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①～④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個別的な検討を要すること

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。実施機関は、この規定を踏まえ、本件行政文書①～④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主張している。

そこで、それぞれの規定の内容を見ると、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。つまり法律上、徴税事務従事職員には、特に厳しい守秘義務が課せられている。

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は公務員がその職務上知り得た情報であることから、すべての行政情報が不開示情報となる可能性がある。この結果は、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っ向から否定することにつながるから、そのような考えに与することはできない。

条例第7条の趣旨は、あくまでも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り、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、おのずとその趣旨及び目的を異にするものである。情報公開制度が広く浸透し、行政側からの情報公開の側面よりも市民の側からの情報公開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」に該当し、不開示情報であると即断することはできない。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、納付書、領収書、督促状及び未納市税等内訳書に記載される住所、氏名、納付税額、納期限、未納税額等の情報について、個別的に、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。

なお、実施機関は、納付書、領収書及び督促状についてはすべて納税義務者に交付する文書であり、そもそも原本を実施機関が保有していない旨の意見を述べているが、とすればその旨の理由を付して不存在の決定を行うか、若しくは開示請求の際に調整を行うなどの適切な手続きを行うべきであったと思料する。

4 本件行政文書①～④が、条例第7条第3号に規定する不開示情報に当たるか否かについての個別的な検討を要すること

(1) 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。

なお、条例第7条各号に定める不開示情報は、これをもって絶対的な不開示理由となるものではなく、あくまでも個別の権利利益と公益性との比較衡量の上で判断されるべきものであり、異議申立人の主張はその点において正当である。よって、実施機関は本件請求に関して、個別具体的に個々の情報を吟味し、公益性との比較衡量の上で決定を行う

べきである。

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、納付書、領収書、督促状及び未納市税等内訳書に記載される住所、氏名、納付税額、納期限、未納税額等の情報について、個別的に、条例第7条第3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。

なお、異議申立人はその意見書等において、事業者が市税を支払うのは当然の社会的責任であるから、これの支払いについて明らかにすることは、何ら識別される事業者に迷惑をかけることはないとし、市税滞納者の権利利益は、市税を誠実に支払っている者の権利利益と対比して考えるべきと主張している。当然納税の義務は国民に課された重大な責務であり、漫然と市税を滞納する者については厳正な処置がなされるべきである。しかし、一方で市税を滞納するに至る原因は種々様々であり、不用意に滞納の有無を明らかにして当該納税者の名誉を棄損することがあってはならない。

(2) 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。

5 本件行政文書①～④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必要がある。

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って当該法人の権利利益を侵害す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、本件請求文書中のいずれの情報が条例第7条所定の不開示情報に当たるのか、また、実施機関がなぜそのように判断したのか、あるいは、本件請求に係る対象法人につきどのような権利利益を害するおそれがあるのかなど、明らかに必要な説明が行われていない。

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と判断する。

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、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になった。

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 19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)	・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	職務代理者
戸城 杏奈	弁護士	
浜口 廣久	弁護士	