

答申 行文第26号
平成25年8月6日

奈良市長 様

奈良市情報公開審査会
会長 伊藤 忠通

行政文書部分開示決定についての異議申立てについて(答申)

平成25年6月7日付け奈総滞第1333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25-1号】

平成25年4月4日付け奈総滞第833号による行政文書部分開示決定通知書に対する異議申立てについて

(別紙)

答申:行文第 26 号

諮問:行文第25-1号

答 申

第1 審査会の結論

実施機関が行った本件部分開示決定処分については適正である。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

異議申立人は、平成25年3月21日、奈良市長(以下「実施機関」という。)に対し、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条の規定により、すでに開示を受けていた行政文書(文書名「徴収猶予、換価の猶予 一覧」)に記載の「23年度1~9、24年度1~2の計11件」について、「納期限・本来の税額・猶予した税額・本来の延滞金・猶予期間に対応する延滞金・免除した延滞金・徴収した延滞金」の開示請求(以下「本件請求」という。)を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、平成25年4月4日付奈総滞第833号により、部分開示決定処分(以下「本件処分」という。)を行い、行政文書部分開示決定通知書を異議申立人に交付した。

3 開示対象行政文書の概要について

開示対象行政文書(以下「本件行政文書」という。)の概要は、次のとおりである。

(1) 「市税徴収猶予決議書」(以下「本件行政文書①」という。)

当該文書は、市税の徴収猶予に関する決裁文書であり、その内容は、「申請者の住所、氏名」、「納税義務者の住所(所在地)、氏名(名称)」、「滞納税額合計(延滞金含む。）」、「猶予期間」、「適用条件」、「担保提供の有無」、「納付計画」、「担当者の意見」、「整理番号」、「調書番号」などの項目で構成されているところ、当該文書中「申請者の住所、氏名」、「納税義務者の住所(所在地)、氏名(名称)」、「滞納税額合計(延滞金含む。）」、「担当者の意見」及び「整理番号」については、本件処分において不開示となっている。

(2) 「未納市税等内訳書」(以下「本件行政文書②」という。)

当該文書は、滞納市税等の内訳明細書であり、その内容は「納税義務者の住所、氏名」、「調定年度」、「課税年度」、「税目」、「期別」、「納期限」、「税額」、「督促手数料」、「延滞金」、

「備考」、「合計(税額)」、「合計(延滞金)」、「総合計」、「作成年月日」、「整理番号」などの項目で構成されているところ、当該文書中「納税義務者の住所、氏名」、「税目」、「税額」、「延滞金」、「備考」、「合計(税額)」、「合計(延滞金)」、「総合計」、「整理番号」については、本件処分において不開示となっている。((1) 及び(2) に掲げた不開示情報を、以下「本件不開示情報」という。)

第3 異議申立人の主張

1 異議申立ての趣旨

異議申立人は、本件処分を不服とし、不開示理由の明確な説明と不開示部分の開示を求めて、平成25年5月29日、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第6条の規定により異議申立てを行った。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立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) 奈良市の市税徴収事務が、法に照らして適切に執行されているか否かを確認するために本件請求を行った。ところが、ほとんどの情報が不開示となっており、その執行内容を確認できる状態ではなかった。このような秘密主義による公務執行は非常に不適切である。
- (2) 個人を特定できる住所や氏名等の情報を不開示とすることについては理解できる。しかし、住所や氏名を除く税目や税額、延滞金額等の情報を開示することが、なぜ個人の特定につながるのか理解できないし明確な説明もない。
- (3) 実施機関は、本件不開示情報について、地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条の適用を受ける秘密ととらえ、その根拠資料として「昭和49年11月19日付自治府第159号自治省税務局長通知」(以下「本件自治省通知」という。)を挙げているが、当該通知の発行は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律(平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。)施行前のものであって、現在の法体系にそぐわないものであるとともに、そもそも当該通知が個人を特定できない情報まで秘匿することを予定しているとは考えられない。

第4 実施機関の主張

実施機関が、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) 本件不開示情報は、個人を識別できるものであり、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるものである。
- (2) 徴税事務従事職員は、その職務の遂行上において、納税義務者等の重大なプライバシー

一にかかわる秘密を知り得る立場にあるが、その知り得た秘密は厳に守秘されるべきものであり、このことは、地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条の規定により明らかである。また、本件自治省通知により、本件不開示情報が両法律に規定する秘密に該当することは明らかである。

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、次のとおり判断した。

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(以下「開示請求権」という。)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「個人に関する情報」であって公にすることにより特定の個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。

当審査会は、上記の趣旨に照らし、本件不開示情報が条例第7条所定の情報に該当するか否かを判断することとする。

2 争点について

- (1) 本件行政文書①中の不開示情報である「滞納税額合計(延滞金含む。）」、「担当者の意見」及び「整理番号」並びに本件行政文書②中の不開示情報である「税目」、「税額」、「延滞金」、「備考」、「合計(税額)」、「合計(延滞金)」、「総合計」及び「整理番号」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」にあたるか否か
- (2) 本件不開示情報のうち住所及び氏名を除く各情報が、条例第7条第2号所定の「個人に関する情報」に当たるか否か

なお、異議申立人は、実施機関が個人の特定につながる住所及び氏名の情報が条例第7条第2号所定の「個人に関する情報」に該当することから不開示としたことに異議の申立てをしないと意見を述べている。よって本答申では、条例第7条第2号所定の「個人に関する情報」に該当す

ることが明らかな住所及び氏名の不開示処分の当否についての判断はしない。また、異議申立人は、本件行政文書中にある法人に関する情報について、その異議申立書及び口頭意見陳述においてまったく言及していないから、法人情報のうち、所在地及び名称についても前述の個人の住所及び氏名と同様に判断しない。

3 本件行政文書の概要について(詳細)

本件行政文書の概要は、本答申「第2の3 開示対象行政文書の概要について」に記したとおりであるが、いくつかその記載内容に不明な点があるため、次のとおり確認した。

(1) 本件行政文書①中の不開示情報である「担当者の意見」欄について

当該項目には、市税滞納者の生活実態や経済的状况など、徴税事務従事職員が調査等により確認した事項を踏まえた意見が記されている。

(2) 本件行政文書②中の不開示情報である「備考」欄について

当該項目には、納税義務者に交付した納税通知書番号が記されている。

4 本件不開示情報が、条例第7条第1号に規定する不開示情報にあたるか否かについて

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。実施機関は、この規定を踏まえ、本件不開示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、そのような考えには与することはできない。

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ず、開示請求された個々の情報を吟味し、当該情報を公開することによって得られる利益と当該情報を公開することによっておこる不利益とを比較考慮した結果、当該情報を公開することによる不利益の方が大きいと客観的に認められる場合に限り、当該情報は条例第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」として不開示とすることができるかと解すべきである。

そこで、本件行政文書①中の不開示情報である「申請者の住所、氏名」、「納税義務者の住所(所在地)、氏名(名称)」、「滞納税額合計(延滞金含む.)」、「担当者の意見」及び「整理番号」並びに本件行政文書②中の不開示情報である「納税義務者の住所、氏名」、「税目」、「税額」、「延滞金」、「備考」、「合計(税額)」、「合計(延滞金)」、「総合計」及び「整理番号」について検討する。

これらの市税の徴収猶予に関する情報を開示することは徴税事務従事職員が法規に基づき適法かつ適正に徴税行為を遂行し、不適切な徴収猶予が行われ市税の公平な負担が図られていないかを市民が監視することができるなどの利益が存在する。これに対し、市税の徴収猶予に関する情報は、徴税事務従事職員が法規に基づき収集した市税滞納者の資産状態や生活状況などの通常であれば入手できない納税者の重要な情報が含まれており、これらの情報は一般に公開されないことを前提に収集した情報である。また、滞納者の資産状態などの情報の収集には銀行などの協力が不可欠であるが、仮に公開されてしまうと銀行等が顧客情報の保護を理由に財産調査に非協力となり、財産調査に支障を来し、その結果十分な財産調査ができないために十分な財産があり担税力のある者が市税を免れたりする可能性が発生する。この結論は、納税者間の租税の公平な負担を実現できない結果を招来し、市民の納税意識の低下を招くという大きな弊害が発生する可能性がある。本件自治省通知は情報公開法制定前の通知であるが、その内容が「滞納者名及び滞納税額の一覧であっても、納税者等の利益を保護し、行政の円滑な運営を確保するため、一般に公表すべきでない」とあるのは、正に公表することによって受ける納税者及び徴税側の受ける不利益が大きいことを表現したものである。そして、地方税法第22条が地方公務員法第34条第1項に基づく守秘義務違反に対し同法第60条第2号に規定するよりも、より重い罰則を科した趣旨は、徴税事務従事職員が収集した市税に関する情報はそれ以外の地方公務員が職務に関して収集した情報よりもより開示することに慎重な判断を要求したところにあると考えられる。

以上から実施機関が不開示とした本件行政文書①及び②に記載されている情報は、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」に該当するから、不開示とした実施機関の判断は正当である。

5 本件不開示情報のうち住所及び氏名を除く各情報が個人識別情報に当たるか否かについて実施機関は、本件不開示情報のうち住所及び氏名を除く情報であっても他の情報と照合する

ことにより、特定の個人を識別することができるため、条例第7条第2号に該当し不開示処分を行ったと主張している。これに対して異議申立人は、住所や氏名を除く税目や税額、延滞金額等の情報を開示することが、なぜ個人の特定につながるのか理解できないし、また、それに対して明確な説明もないと主張している。

そこで、検討するに、条例第7条第2号は、「個人に関する情報」を保護するため、行政文書に個人情報が含まれている場合、不開示とすることを定めた規定である。個人情報の中核は個人の思想信条や良心、財産状態などの他人にむやみに知られたくない情報（以下「中核情報」という。）である。このような中核情報は、一旦損なわれると回復不可能な事態を招来することになるところ、個人情報を手厚く保護するためには、個人の中核情報は勿論であるが中核情報を取り巻くその周辺情報をも保護することによって実現する事が可能となる。そのため、条例第7条第2号は個人識別情報も不開示情報として保護することとしたのである。

市税を滞納していることは他人に知られたくない資産に関する情報であり、また滞納している税目や滞納税額、延滞金額なども同様に他人に知られたくない正に「個人に関する情報」である。

よって、実施機関が、本件不開示情報を条例第7条第2号の個人情報に該当するから不開示とした判断は正当である。

6 結論

以上により、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

なお、異議申立人は、本件処分に際してその不開示理由が明確に説明されなかったことについて強い不信の念を抱いており、そのことが、今回の異議申立てを行う要因となったと考えられる。今後は各所管課において不開示処分を行う場合は、可能な限り丁寧な理由説明を行うとともに、参考資料等がある場合は、積極的にこれを提示して市民の理解を得られるよう努められることを希望する。

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25年 6月 7日	実施機関から諮問を受けた。
平成25年 6月27日	実施機関から意見書の提出を受けた。
平成25年 7月12日 (平成25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25年 8月 6日 (平成25年度第2回審査会)	事案の審議を行い、答申のとりまとめを行った。

平成25年 8月 6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
伊 藤 忠 通	奈良県立大学学長	会 長
佐 野 隆	帝塚山大学教授	
多 田 実	弁護士	職務代理者
藤 次 芳 枝	弁護士	
戸 城 杏 奈	弁護士	