

答申第1号
平成24年11月21日

菊池市長 福村 三男 様

菊池市情報公開審査会
会長 桑原 隆 広

菊池市情報公開条例第16条の規定に基づく諮問について（答申）

平成24年6月29日付け菊徴第20号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

平成24年4月1日現在において、地方税のいずれかの滞納繰越（平成23年度以前に納期限が過ぎた分の滞納）がある市議会議員の氏名、滞納額、税目がわかる文書について、菊池市が平成24年5月17日付け菊徴第11号で通知した行政文書不開示決定通知書により、菊池市情報公開条例第7条第2号の規定に基づく個人に関する情報を理由に不開示決定をした措置に対する適正かの諮問

答 申

第1 審査会の結論

実施機関が平成24年5月17日付け菊徴第11号で通知した不開示決定は、菊池市情報公開条例（以下「条例」という。）第7条第1号、第2号、第7号の不開示情報に該当し、不開示決定は妥当であると判断する。

第2 対象公文書

平成24年4月1日現在において、地方税のいずれかの滞納繰越（平成23年度以前に納期限がきた分の滞納）がある市議会議員の氏名、滞納額、税目がわかる文書

第3 不服申立ての趣旨

市議会議員の「氏名」以外の項目について、不開示決定を見直して開示すべき、氏名を伏せた部分開示をすべきである。

第4 審査の経過

年 月 日	審 査 会	経 過 等
平成24年8月17日	第1回審査会	書面審査・実施機関の意見聴取
平成24年9月27日	第2回審査会	不服申立人の口頭意見陳述・書面審査
平成24年11月8日	第3回審査会	書面審査

第5 不服申立人の主張

1 不服申立人の主張の要旨

- (1) 当初は議員の「氏名」も含めた情報開示を請求したが、「氏名」については条例第7条第2号前段にあるとおり、個人を特定する情報となるため、開示請求の範囲から除外した。つまり今回の不服申立ては、個人が特定されない範囲で行っている。
- (2) 「個人を特定できなくても、開示することにより、個人の権利利益を害するおそれのある情報を明らかにすることにより受ける個人の不利益は多大である」としている。「氏名」以外の情報から、具体的にどのようにして個人が特定され、どのような不利益を受けるといえるか、わからない。
- (3) 「条例第8条第2号（部分開示の規定）に該当しない」とあるが、議員の「氏名」以外の部分から個人を特定することは困難で、「氏名」以外を部分開示することは可能であると考える。「その他の情報と結びつけることができた場合、個人を識別できる可能性があり・・・」とあるが、それは具体的な例としてどのようなケースを想定しているのか、「その他の情報」とはどのような情報のことか説明がほしい。
- (4) 不開示の前提として、地方公務員の守秘義務や税情報に関する守秘義務を前提に掲げているが、菊池市の情報公開条例の「不開示情報」には具体的な明記はない。
- (5) 条例第9条には「公益上の理由による裁量的開示」が認められているが、今回の不開

示決定理由では、部分開示の公益性について検討した形跡がみられない。

条例第1条には「市政に関する市民の知る権利を尊重し・・・」「市民の理解と批判の下に市民参加による公正で透明な市政の推進に資する」などその趣旨や目的がうたわれている。これに照らせば、議員の税滞納の有無や状況を明らかにすることは、市政運営の根幹部分を成す課税・徴収業務が、議員や一般市民を問わず適正・公正におこなわれているかどうかを市民に知らせ、必要があれば改善することにつながるという点でも公益性があり、有意義であると言える。

- (6) 特別職の地方公務員である菊池市議会議員は33万9千円の月額報酬を得ており、その財源は税金である。であるから議員は納税義務を果たすことについて、一般市民よりも厳格さが求められる。滞納議員の存在や状況は、納税義務を果たし、議員を選ぶ側の市民にとって「知る権利」に該当する情報であり、滞納議員が襟をただす機会にもなると考えられる。市議会議員は、税の賦課徴収について確認する側の議員として滞納などものほかである。

第6 実施機関の主張

1 実施機関の主張の要旨

(1) 基本的な考え方

条例の目的は、市民の知る権利を尊重し、行政文書の開示を請求する市民の権利を明らかにし、市が市政に関し、市民に説明する責務を全うし、市民の理解と批判の下に市民参加による公正で透明な市政の推進に資することを目的としている。条例は、原則公開を理念としているが、行政文書を開示することにより、請求者以外の者の権利利益が侵害されたり、行政の公正かつ適正な遂行に支障を及ぼし市民全体の利益を害することがないように、第7条本文では原則開示を、同条第1号から第7号には原則公開の例外として限定列挙した不開示情報を、また同条第7号アからオまでは例示列挙として不開示情報を定めている。

- (2) 地方公務員法第34条第1項の「秘密」とは、一般に知られておらず、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事実で職務上知り得たものをいうものであり、地方税法第22条の「秘密」とは、これらのもののうち、地方税に関する調査に関する事務に関して知り得たものをいう。これらの規定は、地方公務員及び地方税に関する業務に従事する職員の守秘義務を定めたものであり、そこにいう秘密とは上に述べたようないわゆる実質秘を意味している。これを本件について考えると、個人の氏名、住所さらに何の税をいくら課税されており、いくら滞納しているか、いくらという金額はなくても滞納しているという事実だけでも個人の税に関する情報は、当該課税対象者、個人に対してのみ通知するもの（法人の場合は当該法人に対して通知）であるから当然に一般に了知されているものでないことはいうまでもない事実であり、客観的に見ても明らかに本人が他人に知られたくない、誰もが知られたくない個人の情報であり、守るべき秘密に値するものである。これは、滞納税徴収業務にのみ当るため徴税課内で情報を

共有するものであり、これを業務以外で出すことはない。よって、不服申立人が開示を求めているような税に関する情報は、実質秘に該当し、地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条により守秘義務を課されている情報と言える。これは、条例第7条第1号の法令又は条例の定めるところにより、公にすることができないと認められる情報にも該当し、地方公務員法第34条第1項や地方税法第22条は、まさに、条例第7条第1号の規定に該当し、不開示情報に当たると考える。

- (3) 市議会議員の税に関する情報は、行政文書開示請求に対して不開示の例を限定的に掲げている条例第7条第2号に規定する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの及び特定の個人を識別することができないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものに該当するため、当該情報に含まれる内容により特定の個人を識別でき、さらに、税に関する情報を公にすることにより、特定の個人を特定されなくても個人の権利利益を害するおそれがあると判断した。入湯税のように特殊性の高いものは開示した場合、誰が温泉施設を所有しているかを結びつけて特定の個人を識別できかねない。また市議会議員という一定の集団において滞納があると、一定の集団の中の一人ひとりが不信感もたれることにつながる。
- (4) 不服申立人が反論書で部分開示による公益性について検討した形跡がみられないと主張しているが、条例第9条『開示情報に係る行政文書に不開示情報（第7条第1号に該当する情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し当該行政文書を開示することができる』とあるが、（）書き（第7条第1号に該当する情報を除く。）に該当するため、公益上の理由による裁量的開示には該当しないと考える。
- (5) 市議会議員は特別職の地方公務員であるものの、条例第7条第2号ただし書ウでは、公務員等とその職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の職、氏名及び当該職務遂行の内容に係る部分についてのみ、不開示の例外としているため、市議会議員の税に関する情報については、条例第7条第2号本文によって判断するものとする。
- (6) また、不服申立書の理由の中に「氏名のみを非開示とし、それ以外の項目を開示することは、特定の個人を識別することには至らないと考える。」とあるが、税情報は氏名以外の部分であっても、他の情報と照合することにより個人が特定されるおそれがあるし、特定の個人を識別することができないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものに該当するため、条例第8条第2項には、該当しないため、不開示決定が妥当であると判断した。
- (7) 条例第8条第1項は「実施機関は、開示請求に係る行政文書に不開示情報とそれ以外

の情報とが併せて記録されている場合において、不開示情報に係る部分とそれ以外の部分とを容易に、かつ、開示請求の趣旨が損なわれることがない程度に区分できると認められるときは、当該不開示情報に係る部分を除いて、行政文書の開示をしなければならない。」と部分開示の定めがある。そもそも今回請求のあった市議会議員に限った滞納繰越情報のわかる文書は存在しない。条例第2条第2号は行政文書の定義を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によって認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして当該実施機関が保有しているものをいう。」としている。情報公開請求に係る行政文書はあくまでも情報公開請求の時点に保有している文書であって、請求後に新たに作成する文書ではない。そのため当該市議会議員に限った滞納繰越文書は保有していないため開示請求の対象となる文書は存在しない。

しかし、市議会議員の名簿と突合させ、個人の氏名からの検索は可能である。この場合において、市議会議員の個人以外の市民の部分を黒塗りし、なおかつ、議員の個人の氏名、住所等の個人情報を黒塗りして部分開示することとなるが、これは文書が、各税目・各期ごとにわかれており約2,900ページもの量であり容易ではないため、部分開示は妥当でない。

- (8) なお、今回の開示請求を受けて、本市から熊本県税務課に、市議会議員の税に関する行政文書開示請求に関して見解を質問したところ、地方税法第22条により開示することは認められないだろうとの見解を頂いた。また、総務省自治税務局企画課に質問したところ、熊本県の見解が地方税法第22条の規定を支持しているのであれば、改めて意見を述べる立場ではないとの回答を頂いた。

第7 争点

不服申立人及び市（実施機関）の主張を整理すると、争点は以下のとおりである。

- 1 不服申立人が開示請求する文書は、条例第7条第1号、第2号、第7号に掲げる不開示情報に当たるか。
- 2 不服申立人が開示請求する文書は、部分開示ができるか。

第8 審査会の判断

情報公開条例に基づく情報公開請求権の性質と解釈の基本

情報公開条例に基づく情報公開請求権は、間接的には憲法第21条に基礎を置く「知る権利」に奉仕するものであるが、「知る権利」それ自体は抽象的な権利であって、憲法第21条に基づいて直接具体的な請求権が発生するものではなく、当該情報公開条例によって初めて創設された権利である（名古屋地判平3. 8. 30、判タ779号156頁、名古屋地判平7. 2. 24、判タ895号103頁、大阪高判平2. 5. 17、判タ738号82頁等）。

したがって、情報公開条例に基づく情報公開請求権の内容や非公開情報の範囲は、当該情報公開条例によって決定されるのであり、情報公開条例の解釈に当たっては、当該情報

公開条例の目的並びに「解釈及び運用の基本」を前提として、その規定の文言の意味するところを合理的に解釈するべきであって、そのような解釈を超えて、憲法第21条等の趣旨、目的等から非公開情報の範囲を特に限定して解釈するべきではない。

これを菊池市の情報公開条例についてみると、同条例第7条は、「実施機関は、前条に規定する開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（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、当該行政文書を開示しなければならない。」と規定して、同条第1号から第7号までの不開示情報を示している。すなわち、この規定は、法令等の制限によるものは当然のこと、それ以外でも個人のプライバシー、法人の事業活動、公共の安全と秩序の維持、合議制機関の議事運営や意思形成過程の適正な保護等の諸々の観点から、開示すべき情報と開示してはならない、または開示しないことができる情報を区別・分類し、開示することによって得られる利益と開示しないことによって守られる利益とを比較衡量し、そのバランスの上で開示請求権を認めているものと解するのが相当である。

そこで、当審査会は、この観点に立って、以下に、各争点について検討する。

1 不服申立人が開示請求する文書は、条例第7条第1号、第2号、第7号に掲げる不開示情報に当たるか。

- ① 条例第7条第1号では「法令又は条例の定めるところにより、公にすることができないと認められる情報を除き開示しなければならない」と規定されている。

地方税に関する事務に従事する職員の守秘義務の解釈については、地方税法を所管している自治省（現在の総務省）から示されている「地方税に関する事務に従事する職員の守秘義務について」（昭和49年11月19日自治省税務局長通知）において、「地方公務員法第34条第1項の「秘密」とは、一般に知られておらず、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事実で職務上知り得たものをいうものであり、地方税法第22条の「秘密」とは、これらのもののうち、地方税に関する調査に関する事務に関して知り得たものをいうものであること。」とされ、「したがって、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はないことは勿論であるが、議会の審議の場においてその開示を求められた場合においても、原則として開示すべきではないものであり、議会から地方自治法第100条の規定に基づき開示を求められた場合においては、議会の審議における必要性と納税者等の利益の保護、行政の円滑な運営確保の必要性等とを総合的に勘案した結果その要請に応ずべきと判断したときを除き、開示すべきではないものであること。」とされている。

この通知は、情報公開法や各地方公共団体の情報公開条例が制定されるより以前に出されたものであるが、「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はない」とする考え方は、情報公開制度が定着している今日においても妥当とするものと考えられる。

また、わが国における租税法の第一人者である金子宏東京大学名誉教授も、租税職員

の守秘義務について、「租税職員に、守秘義務が課されているのは、いうまでもなく、納税者等の秘密が外部にもれて、その利益が害されるのを防止するためである。納税者等の秘密は、税務調査の過程で、その意に反して、たまたま租税職員に知られることが少なくない。しかし、税務調査の権限は、租税の確定・徴収を確実にを行うためののみ認められた権限であるから、それによって得られた納税者等の秘密は、外部にもれないよう厳格に守られなければならない。また、納税者等の秘密が租税職員から容易にもれるようでは、納税者等の租税行政に対する協力は期待できないであろう。守秘義務の結果として、租税職員は、納税者等の秘密を、公務員であると私人であるとを問わず、他の者にもらしてはならない。これに対する唯一の例外は、租税行政組織の内部において、当該調査事案に関する租税の確定・徴収のために必要な範囲内で、上司および当該事案の調査に従事する他の職員に知らせることである。また、納税者等の秘密は、申告書や調査書の随所に散在している可能性があるから、租税職員の守秘義務との関連で、これらの書類は、その職員の属する租税行政組織から原則として門外不出であると解するのが、法の趣旨に合致している」(金子宏「租税法 第17版」弘文堂 718頁)と述べている。

このように、地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条の規定により租税職員には守秘義務が課されており、納税者等(納税者とその他の私人)の秘密については厳格に保護されなければならない。当審査会は、不服申立人が開示請求する情報は、条例第7条第1号に規定する「法令又は条例の定めるところにより、公にすることができないと認められる情報」に該当するものと判断する。

- ② 次に、条例第7条第2号本文では「個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(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こととなるものを含む。)又は特定の個人を識別することができないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」と規定されている。

不服申立人が請求した行政文書は、市議会議員の個人の税に関する情報であり、個人の住所、氏名は特定の個人を識別することができる個人に関する情報に当たるといえる。

不服申立人は、その意見書において「『氏名』を伏せた部分開示であれば、容易には個人の特定につながらないと考えます」と述べているが、仮に氏名を明らかにしないでそれ以外の税に関する情報を開示した場合においても、その者に課税されている地方税の税目、課税された税額、そのうちの滞納額などが明らかになることによって、特定の個人の識別につながる可能性があることも否定できない。

- ③ 次に条例第7条第7号では、

「市又は国等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、次に掲げるおそれ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

- ア 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、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、国又は地方公共団体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、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 国若しくは地方公共団体が経営する企業又は独立行政法人等に係る事業に関し、企業経営上の正当な利益を害するおそれ」と規定されている。

菊池市の条例は、国の情報公開法、「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）を手本として制定されたものであるが、菊池市の条例第7条第7号に相当する情報公開法第5条第6号においては、

「六 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれ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

- イ 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」と定めている。

菊池市の条例には規定されていないこの「租税の賦課若しくは徴収に係る事務」の部分は、平成15年に制定された「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法の整備等に関する法律（平成15年法律第61号）」第8条により情報公開法の一部が改正され、新たに付け加えられたものであり、国はこの改正について「不開示情報を定める規定において例示される事務として『租税の賦課若しくは徴収』を追加」したものとし、本来含まれていた事務を例示される事務に追加したと説明している。

菊池市は、菊池市の条例第7条第7号も国の情報公開法第5条第6号をそのままなぞって作った条文であるとし、国の情報公開法と菊池市の条例のこの部分の不一致は、単に平成15年の情報公開法の一部改正をフォローしなかったことによって生じたものとしている。

いずれにせよ、国の情報公開法も菊池市の条例も、「国等が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれ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」を不開示情報として定め、その例示として国はイからホ、菊池市はアからオまでの事項を掲げているものであるから、菊池市の条例においては具体的には例示されていない「租税の賦課若しくは徴収に係る事務」に関する情報も、「公にすることにより」、「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」に含まれているものと解釈することが妥当であろう。

それでは、仮に不服申立人が請求する市議会議員についての滞納に関する情報が公開さ

れたとした場合に、租税の賦課、徴収にどのような支障が生じるかについて考えてみる。

まず、本件不服申し立ては菊池市議会議員の滞納状況についての情報の公開を求めるものであるが、仮に市議会議員について地方税の滞納があったとしても、その者の滞納は、議員としての報酬に対して課税される個人住民税だけでなく、その者が行っている事業やその者が所有している資産など、市議会議員の職務と直接に関係のない経済活動や社会的事実に伴い発生している可能性も考えられるところである。

また、ある納税者の滞納に関する情報が公開されることによって不利益が生じるのは、当該滞納者にとどまらず、その者の取引先、顧客、債権者等の第三者にも不利益が及ぶ可能性があることにも考慮する必要がある。

さらに、地方税の滞納者については滞納に至るまでにそれぞれ様々な事情があるところであり、地方税法は、こうした地方税の滞納がある者について、第15条以下に納税の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止等の規定を置いており、例えば同法第15条は以下のような要件に該当するときは滞納者に対して徴収を猶予することができることと定めている。

- ① 納税者又は特別徴収義務者がその財産につき、震災、風水害、火災その他の災害を受け、又は盗難にかかったとき。
- ② 納税者若しくは特別徴収義務者又はこれらの者と生計を一にする親族が病気にかかり、又は負傷したとき。
- ③ 納税者又は特別徴収義務者がその事業を廃止し、又は休止したとき。
- ④ 納税者又は特別徴収義務者がその事業につき著しい損失を受けたとき。
- ⑤ 前各号の一に該当する事実と類する事実があつたとき

地方税の滞納者のなかには、このように法律が納税を猶予する必要があることを認めるやむを得ない事情がある者も含まれており、滞納情報の公開にあたってはこうしたことも考慮しなければならない。

以上のようなことからすれば、仮に市議会議員について滞納の事実があったとしても、その情報を公表することによって、納税者等の利益を害することとなり、その結果、納税者等の租税行政に対する協力が期待できなくなり、租税の賦課・徴収に関する事務の適正な遂行に支障が生じることが予想される。

不服申立人は、「特別職の地方公務員である菊池市議会議員は33万9千円の月額報酬を得ており、その財源は税金である。であるから議員は納税義務を果たすことについて、一般市民よりも厳格さが求められる。滞納議員の存在や状況は、納税義務を果たし、議員を選ぶ側の市民にとって「知る権利」に該当する情報であり、滞納議員が襟をたたく機会にもなると考えられる。」としている。

本審査会も、不服申立人が主張するように、「議員は納税義務を果たすことについて、一般市民よりも厳格さが求められる」と考えるものであり、本審査会の審議においても、委員から「市民の代表である市議会議員が市税を滞納するようなことは感情論としては許す

ことはできない。」という意見もあったところである。

しかしながら、当審査会は、これまでに述べた理由により、滞納等の納税者の秘密に関する情報については、たとえその滞納者が市議会議員であったとしても、条例第7条第1号、第2号、第7号の規定並びに地方公務員法第34条第1項及び地方税法第22条の規定に鑑み、不開示とすべきものであると判断する。

2 不服申立人が開示請求する文書は、部分開示ができるか。

条例第8条は次のように規定されている。

『（行政文書の部分開示）

第8条 実施機関は、開示請求に係る行政文書に不開示情報とそれ以外の情報とが併せて記録されている場合において、不開示情報に係る部分とそれ以外の部分とを容易に、かつ、開示請求の趣旨が損なわれることがない程度に区分できると認められるときは、当該不開示情報に係る部分を除いて、行政文書の開示をしなければならない。』

実施機関は、条例第2条第2号の行政文書の定義からして情報公開請求に係る行政文書はあくまでも情報公開請求の時点に保有している文書であって、請求後に新たに作成する文書ではなく、そのため当該市議会議員に限った滞納繰越文書は保有していないため開示請求の対象となる文書は存在しないとしている。しかし、市議会議員の名簿と突合させ、個人の氏名からの検索は可能であり、不服申立人が求める平成24年4月1日現在において、地方税のいずれかの滞納繰越（平成23年度以前に納期限がきた分の滞納）がある市議会議員の氏名、滞納額、税目がわかる文書は、滞納繰越簿に当たるとしている。

条例第8条第1項中「開示請求に係る行政文書に不開示情報とそれ以外の情報とが併せて記録されている場合において」というくだりがあるが、納税者等（納税者とその他の私人）の秘密については厳格に保護する必要がある情報であり、不開示と上記で判断しているとおり滞納繰越簿に記録されている納税者個人ごとの情報の全てが不開示情報であると判断する。開示できる情報があるとすれば文書の表題と、合計件数、合計額は公開できよう。が、不服申立人が請求する趣旨からは離れるため部分開示も妥当ではないと判断する。

条例が、請求者以外の者の権利利益が侵害され、行政の適正な事務の遂行に支障を及ぼし市民全体の利益を害することがないように不開示情報を定めていることから、これを開示した場合の市民の知る権利と、これを開示しないことによって守られる利益を比較衡量した場合、開示した場合の知る権利より、開示しないことによって守られる利益を優先すべきである。

7 結論

以上の次第であり、当審査会は、条例第7条第1号、第2号、第7号の不開示情報に該当し、不開示決定は妥当であると判断する。