

平成 2 5 年 度 答 申 第 2 号

(平成 2 6 年 1 月 2 0 日)

宝塚市個人情報保護・情報公開審査会

答 申 第 2 号
平成 26 年 1 月 20 日
(2014 年)

宝塚市長 中 川 智 子 様

宝塚市個人情報保護・情報公開審査会
会長 山 下 淳

情報非公開決定に係る異議申立てについて（答申）

平成 25 年（2013 年）10 月 10 日付け諮問第 22 号で諮問のあった情報非公開決定に係る異議申立てについて、当審査会は、慎重に審査した結果、下記のとおり答申する。

記

別紙のとおり

以上

(別紙)

第1 審査会の結論

宝塚市長が行った情報非公開決定は妥当である。

第2 諮問までの経過

1 情報公開請求

平成25年8月6日、異議申立人は、宝塚市情報公開条例（平成12年条例第50号。以下「条例」という。）第6条第1項に基づき、宝塚市長（以下「実施機関」という。）に対して情報の公開を請求した。

異議申立人が公開を請求する公文書の件名又は内容は、「市庁舎火災事案に係るマスコミ報道に関する行政文書一切（福祉関係文書を含む。）、①容疑者に対する市税収納課の対応について、②差押えを受けた人が最低限の生活を送ることができる施策に関する決裁文書」であった。

2 実施機関の決定

平成25年8月20日、実施機関は、非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、条例第10条第2項に基づき異議申立人に対して通知した。

実施機関は、異議申立人が公開を求める①容疑者に対する市税収納課の対応に関する公文書として、企画経営部市税収納課が所管する滞納整理支援システムに電磁的記録として保有している情報のうち、経過詳細一覧（以下「本件一覧」という。）を特定した。

実施機関が本件処分において公開しないことと決定した部分及び理由は、次の2点である。

- (1) 本件一覧は、納税義務者との納税に関する相談、協議に関する記録であり、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、通常他人に知られたくないと認められるものであるため（条例第7条第1項第1号該当）というものであった。
- (2) 差押えを受けた人が最低限の生活を送ることができる施策に関する決裁文書は、差押えを受けた人に限定した施策は行っておらず、決裁文書は存在しないためというものであった。

3 異議申立て

平成 25 年 8 月 25 日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和 37 年法律 160 号）第 6 条の規定に基づき、本件処分を不服として実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

4 諮問

平成 25 年 10 月 10 日、実施機関は、条例第 15 条の規定に基づき、宝塚市個人情報保護・情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対して、本件異議申立てについて諮問した。

5 非公開理由の追加等

実施機関が平成 25 年 11 月 28 日付け補充説明書により非公開理由の追加を行い、異議申立人から追加の非公開理由に対し同年 12 月 12 日付けで反論書及び意見書が提出された。

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、本件処分のうち、本件一覧について、非公開決定を取り消して公開することを求めている。

2 異議申立ての理由

異議申立人が主張する異議申立ての主な理由は、次のとおり要約される。

(1) 容疑者に対する市税収納課の対応に関する文書については、条例第 7 条第 1 項第 1 号（個人情報）には該当せず、同項第 2 号ア及びイ（法人情報の例外規定）に該当するため、公開されなければならない。

(2) 実施機関の主張は、概ね納税に関する情報は、個人情報に該当するため、非公開決定を行ったという主張である。確かに実施機関の主張は、一般的には、条例第 7 条第 1 項第 1 号の個人情報に該当するため、非公開にされるべき情報である。

しかしながら、本件は、一般的な事案とはまったく異なっている。なぜならば、本件での納税者であり、宝塚市民でもある放火事件の容疑者（以下「本件滞納者」という。）は、宝塚市役所に放火して逮捕され、しかも全国ネットで報道されているからである。しかも、

放火の動機が税金の滞納が原因であることも報道されており、本件情報公開請求書に添付した新聞報道でもわかるとおり、これだけ大きく、しかも連日のように報道されていれば、これはもう個人情報とは言えない情報である。よって、本件滞納者に係る税金滞納等に関する情報については、すでに公開されたのも同然であることから、実施機関が非公開理由として主張する個人情報該当との理由は、失当である。

- (3) 異議申立人は、宝塚市に対して、宝塚市の福祉に関する内容として、本件滞納者のように税金滞納で自宅や預貯金を差押えられた市民（以下「国民」という。）に対する対応について聞き取り調査した。

それによると、一般的に生活困窮者に対しては、生活保護等の福祉行政が考えられるが、生活保護受給申請においては、預貯金等の財産があっては申請資格がないため、本件滞納者の場合は、生活保護の受給申請は困難である。それでは、生活保護を受給していない者で、本件滞納者のように家や預貯金等をすべて差押えられた場合、本件滞納者は、その時点で生活困窮者になる。宝塚市に対して、このような場合に対する施策について確認したところ、そのような施策はないということであった。

さらに、異議申立人は、実施機関に対して、本件滞納者の税金滞納に関する対応について聞き取り調査を行った。本件滞納者は、無職と報道されていたため、当然収入はないはずである。自らの預貯金が生活の支えであるが、通常、裁判所による差押え等でも、最低限の生活ができるように給料全額を差押えせずに、給料のうち3分の1とか、4分の1とか、一定の割合以下の金額を差押えするものと決められている。なぜならば、もし、給料等を全額差押えすると、生活ができないからである。

ところが、本件滞納者の場合、預貯金等の全額や自宅の差押えを行ったとのことであるから、どうすれば本件滞納者は生活することができるのか質問したところ、分からないという回答であった。少なくとも、報道の内容や実施機関からの聞き取り調査だけでは、事案が分からないため、本件対象文書は公開されなければならない。

- (4) 本件情報公開請求書に添付した新聞に、本件滞納者が、犯行後宝塚市職員に対して「何が悪いんや」と言ったということが報道されているが、本件滞納者にすれば、自らの生存権を脅かしている宝塚市に対する攻撃であるから、正当防衛で認められている権利と同様で、当然の行為だと考えていたから、このような言葉が出たのかもしれない。

我々国民は、憲法第 25 条に基づき、明るく文化的な最低限度の生活を行える権利がある。その権利を蹂躪し、憲法第 30 条の納税義務を優先させた結果が、本件滞納者が起こした刑事事件であると異議申立人は考えている。しかしながら、これはあくまでも異議申立人の考えであるため、本件対象文書の公開を求めているのである。

宝塚市の行政が、間接的に、本件滞納者が起こした放火事件によって、罪のない一般市民の生命を脅かした可能性がある以上、そのような行政を知るためにも、本件対象文書の公開は絶対である。

- (5) よって、本件は、条例第 9 条（公益上の理由による裁量的公開）に基づき公開されなければならない行政文書である。

3 追加の理由に対する反論及び意見

異議申立人が、実施機関の追加の理由に対して主張する反論及び意見は、次のとおり要約される。

- (1) 本件で、実施機関から新たに補充説明書が提出されているが、この補充説明書については、却下されなければならない。まず、実施機関は、この補充説明書において、条例第 7 条第 1 項第 6 号ア又はイに該当する旨の説明を行っている。しかし、この条文については、情報非公開決定通知書には記載していないということである。確かに、本件処分の情報非公開決定通知書には、前述の条文の記載はない。よって、本件での補充説明書については、行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）第 8 条違反である。

本件で実施機関は、情報公開の拒否を行っており、行政手続法第 8 条は、そのような場合については、処分と同時に処分の理由を示さなければならないことになっている。ところが、補充説明書にも記載されているとおり、情報非公開決定通知書には、前述記載の条文による非公開理由が記載されていないことは実施機関も認めてい

るとおりであり、処分が下された後になってから、処分理由にない別の条文を持ち出して、新たに処分理由を追加することは、行政手続法第8条によって認められない。百歩譲って、本件のように処分理由を追加する場合は、行政不服審査法に基づき処分を受けた者から、異議申立て又は審査請求書が提出される前までであれば、まだ許容範囲である。しかし、本件では、行政不服審査法による手続は進行しており、すでに審査会での審議も始まっている段階では、到底認められない。

- (2) 本件での行政不服審査法による手続については、あくまでも原処分による手続である。本件のようなことを許すと、諮問する時点において原処分とはまったく違う条文を持ち出し、処分の拒否が行えるということになり、又、処分を受けた側にとっては、本来行わなくてもよかったかもしれない行政手続を行わされる可能性もある事案である。本件で、条例第7条第1項第6号ア又はイに該当するのであれば、処分を行う際に、その理由を示さなければならず、それを行っていないということは、実施機関の過失であるか、もしくは、処分時には条例第7条第1項第6号ア又はイの適用を行っていないかったのかのどちらかである。

しかし、処分を受ける側は、そのような事はまったく分からないため、処分通知に記載されているのが全てであり、それに基づいて行政不服審査法に基づく行政手続を行っているのである。それを行政不服審査法に基づく手続の中に、後からあの条文も追加、この条文も追加という具合になれば、処分を受けた側はたまったものではない。そのようなことを防止する役目になっているのが、行政手続法第8条である。

- (3) 本件公開請求の対象文書であるが、一般市民の対象文書と本件で求める対象文書はまったく異なるという点である。なぜならば、一般市民は、税金滞納等で市役所に放火等しないという点が大きく異なっている点である。しかも、本件滞納者は、なぜ市役所に放火したのかという動機は、税金滞納処分をめぐる実施機関に対する恨みの可能性があるからである。少なくとも、本件滞納者の放火について、実施機関の対応に問題があったのか、なかったのかも含め、国

民の生命を危険にさらした訳であるから、当然対象文書を公開して、実施機関の対応について、検証する機会が国民に与えられるべきである。

- (4) 本件で本件滞納者は、刑事裁判を受けることになるが、大衆の面前で放火事件を行ったのであるから、刑事裁判で、まず無罪判決になることはあり得ない。いずれ刑事裁判で、本件滞納者に刑罰が言い渡されることになるが、そうすると本件滞納者の刑事裁判で使用された刑事記録は、刑事確定訴訟記録法（昭和 62 年法律第 64 号）に基づき、神戸地検の保管検察官の許可があれば、誰でも閲覧することができる。つまり、本件滞納者の放火に至る動機部分や、実施機関の職員等とのやりとり等の供述調書等が作成されているはずであるから、当然国民はその部分についても、保管検察官の許可で閲覧することが可能になり、そうすると本件で対象文書を非公開する意味がまったくくない。

それよりも問題なのは、本件滞納者の供述とまったく違う内容の行政文書が作成されていた場合である。つまり、実施機関側が実施機関の都合のよいように虚偽の行政文書を作成していた場合である。本件滞納者が本当にあったことを供述しているにもかかわらず、実施機関側が虚偽の文書を作成している場合には、当然本件対象文書の内容と本件滞納者の供述が合わなくなる。

本来、刑事被告人の供述は信用できないと一般市民は考えるが、異議申立人は違う。なぜならば、行政庁をまったく信用していないからである。しかも、本件で実施機関は、捜査当局に、本件滞納者に対して厳罰を求める上申書を提出しているが、その上申書提出においても虚偽の公文書を作成しており、実施機関、関係者等は刑事告発される被疑者だからである。平気でそのような虚偽の公文書を作成する実施機関を信用できるかといえば、信用できるはずはなく、本件でも当然自らの保身のために、虚偽の文書を作成している可能性は大きい。

しかも、公開されない文書であれば、人の目に触れないのであるから、虚偽の文書を作成してもバレることはない。現に本件で行政手続法第 8 条の違反を行ってでも、補充説明書を提出して、行政文

書を非公開にしようとしているくらいである。また、仮に実施機関が、補充説明書に記載する理由で処分を行ったとしても、実施機関の主張は、市役所に放火等しない善良な一般市民等に対する対象文書のことであり、本件滞納者の対象文書とは区別されなければならない文書である。

よって、実施機関が補充説明書に記載されている理由による処分を行ったとしても、本件滞納者の対象文書に限っては該当せず、公開されなければならない。

第4 実施機関の説明

実施機関の本件処分を行った理由及び補足した説明等については、次のとおりである。

1 公開を求める公文書等

実施機関は、異議申立人との公文書特定のためのやりとりの結果、本件滞納者が事件を起こした動機が知りたい、本件滞納者と市とのこれまでの協議等の内容が分かる書類が欲しいとの求めにより、本件一覧を公文書として特定した。

滞納整理支援システムに記録しているデータ（市税の納付、滞納、処分を管理する電磁的記録）は、徴収事務を行う上で収集し、記録した情報である。また、本件一覧の「詳細内容」の項目には、滞納者との納税に関する相談、協議、交渉の経過について記録することとしており、税務調査などの徴収事務を行う過程で判明した滞納者の生活状況、預貯金の口座情報、財産情報及び滞納処分に関する情報を記録しているものである。

2 非公開決定の理由について

(1) 条例第7条第1項第1号（個人情報）の該当性について

本件一覧については、納税義務者との納税に係る相談、協議に関する記録であり、個人に関する情報であって、市税の滞納者である事実及び納税に係る相談、協議に関する記録は、特定の個人が識別され、通常他人に知られたくない秘密に該当するものであるため、条例第7条第1項第1号に該当する。

(2) 条例第7条第1項第2号（法人情報）の該当性について

異議申立人は、条例第7条第1項第2号ア及びイに該当すると主張しているが、異議申立人が公開を求めている情報は、個人に関する情報であり、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はないため、条例第7条第1項第2号には該当せず、よって同号ア及びイは適用されない。

(3) 条例第9条（公益上の理由による裁量的公開）の該当性について

異議申立人から公益性に関する説明がなく、公共の安全の確保等の観点から公開すべき積極的な理由があるとは考えられず、本件一覧を公開することにより生じる重大な不利益を十分に上回るほどの公益性は考えられない。

よって、公益上特に公開する必要があると認められないため、条例第9条には該当しない。

(4) 地方公務員法及び地方税法に基づく守秘義務について

市税の賦課徴収事務に携わる職員は、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第34条に規定する守秘義務及び地方税法（昭和25年法律第226号）第22条に規定する守秘義務が課されている。守秘義務の違反に関しては、地方公務員法は、職務上知り得た秘密を漏らした場合1年以下の懲役又は3万円以下の罰金に処せられると規定しており、地方税法は、地方税の調査又は徴収に関する事務に従事する者がその事務に関して知り得た秘密を漏らした場合2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処せられると規定している。このように、守秘義務違反に対しては、地方公務員法に基づく罰則よりも、地方税法に基づく罰則の方が、刑罰が加重されている。

本件一覧は、納税義務者との納税に関する相談の内容等を記録したものであり、地方税の徴収に関する事務上知り得た秘密といえ、公開することは地方公務員法及び地方税法上の守秘義務違反に該当すると考える。

3 追加の理由

本件処分の通知書及び諮問書で説明しているほかに、実施機関は次のとおり公開できない理由を追加している。

本件一覧については、納税義務者等と市税収納課との納税相談、協議等の内容が記録されており、当該情報は市税を徴収する部門からは

外に洩らさないという納税義務者等との信頼に基づき収集されたものであり、本件一覧を公開することは、市税を徴収する部門がその信頼を失い、納税義務者等から適正な情報が得られなくなり、正確な事実の把握を困難にするおそれがあるとともに、滞納処分の執行に当たって、滞納者により財産を秘匿するなどの納税の回避行為がなされ、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し、今後の質問又は調査に重大な影響を与えるものである。

また、滞納者等に対する調査及び滞納処分を行なう納税交渉の事務に支障が生じ、市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があり、市の税債権の適正な課税及び徴収という税務行政に重大な支障が生ずることにもなる。

以上のことから、情報非公開決定通知書には記載していないが、条例第7条第1項第6号ア又はイに該当すると考えられる。

第5 審査会の判断

1 公開請求の対象文書について

実施機関では、市民税、固定資産税及び国民健康保険税等のいわゆる市税の収納及び徴収の事務管理を、紙の台帳ではなく、滞納整理支援システムで行っており、当該システムには、実施機関の職員が任意に必要な事項を記録することができる様式として経過詳細一覧という項目があり、本件滞納者との納税に関する協議や交渉の内容、実施機関が調査により知り得た生活状況、実施機関の対応、滞納処分の内容等について時系列に記録している。

本件一覧には、異議申立人が公開を求める本件滞納者に対する市税収納課の対応が記録されている。また、本件一覧に記録されている本件滞納者の情報は、個人の市税に係る情報であり、したがって個人情報に該当し、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には該当しない。

2 非公開理由について

(1) 条例第7条第1項第1号の該当性について

ア 本件一覧には、本件滞納者という特定個人に係る市税の納付等に関して、実施機関の対応や滞納処分の内容だけでなく、納税の協議

や交渉の内容、生活状況等の個人情報記録されており、通常他人に知られたくないものと認められる。

異議申立人は、本件一覧について、本件滞納者が起こした事件が報道機関により全国的に報道された事件であり、個人情報とはいえないと主張する。しかし、本件一覧に記載されている情報は、報道機関により公になっているものではない。

イ したがって、本件一覧については、条例第7条第1項第1号に該当する。

(2) 条例第7条第1項第6号の該当性について

ア 異議申立人は、実施機関の公開しない理由の追加は、行政手続法第8条の規定に違反し、認められるべきではない旨主張する。非公開決定又は部分公開決定した場合の理由の付記は、実施機関の判断の慎重と公平妥当とを担保して、その恣意を抑制するとともに、非公開決定等の理由を請求者に知らせることにより、それに対する不服申立てに便宜を与えることを目的としているものと解される。しかし、不服申立てを受けた実施機関として原決定の当否を判断するに当たり異議申立人の意見を踏まえて公開しない理由の存否を改めて検討するのは当然のことであり、その結果、原決定に付した理由のほかに非公開とするべき理由を発見したときには、実施機関が非公開理由を追加することは不当なこととはいえず、実施機関が決定通知書に付記された理由以外の公開しない理由の存在を主張することが許されないものとまでは解されない（非公開決定処分取消請求訴訟に関する最高裁第2小法廷平成11年11月19日判決）。また、追加した理由については異議申立人に対して通知され、反論する機会が実質的に保障されているため、公開しない理由の追加を認めることが異議申立人に特段の不利益をもたらすものとはいえない。

イ 本件一覧の中の記録は、個人の社会的信用に関わる性質の情報であり、市税を担当する組織が外に漏らさないという信頼に基づき、納税義務者等から提供されているものである。仮に税務調査により得た情報を公表することとなると、個人が特定され滞納しているという事実が公になり、納税義務者等との信頼関係を著しく損ない、今後必要な情報を収集できなくなり、実地調査や納税が拒否される

ことなどが考えられ、徴収事務に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、実施機関が非公開とした情報は、条例第 7 条第 1 項第 6 号にも該当する。

(3) 条例第 9 条の該当性について

条例第 9 条の規定は、情報公開請求に係る公文書に非公開情報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判断するときは、実施機関は裁量的に当該公文書を公開することができる旨を定めたものである。本件一覧を公開する公益上の必要性は、さほど高いものとはいえず、同条による公益的な理由による公開をしないことにつき、実施機関の裁量権の逸脱又はその濫用があるとは認められない。なお、本件一覧の中に記録が存在するという事実自体が個人の社会的信用に関わる性質の情報であることから、実施機関は、通常は存否応答拒否するところ、滞納していることが報道されており、事件に関する社会的関心が高いことを考慮して、本件一覧の存在を認めた上で、非公開決定したものである。

したがって、本件一覧を公開することは、公益上特に必要があると認められないとした実施機関の判断は妥当である。

3 結論

以上の理由から、当審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

(別紙)

1 宝塚市個人情報保護・情報公開審査会委員名簿

氏名	役職等
荒川 雅行	関西学院大学法科大学院教授（刑法）
岡本 英子	弁護士（大阪弁護士会）
水谷 恭子	弁護士（兵庫県弁護士会）
柳井 健一 （会長代理）	関西学院大学法学部教授（憲法）
山下 淳 （会長）	関西学院大学法学部教授（行政法）

2 審査過程

	日 程	内 容
1	平成25年10月10日	諮問
2	平成25年11月19日	異議申立人による意見書による 意見陳述及び実施機関による非 公開理由説明
3	平成25年11月19日	審査
4	平成25年12月19日	審査
5	平成26年 1月20日	答申