

大阪市長 橋下 徹 様

大阪市情報公開審査会
会長 小野 一郎

大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成 23 年 10 月 28 日付け大財な課第 4608 号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第 1 審査会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が、平成 23 年 9 月 15 日付け大財な課第 4567 号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）は妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成 23 年 9 月 2 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、「大阪市生野区勝山南〇丁目〇番地、〇番地〇地上建物の家屋見取図及び登録番号図」の旨の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書を「大阪市生野区勝山南〇丁目〇番地、〇番地〇地上建物の家屋見取図及び登録番号図」と特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、「家屋見取図」のうち「家屋の所在」、「家屋番号」、「家屋の種類（用途）」、「登録番号」、「階数（階層）」、「床面積（計算式含む）」、「住宅面積」、「戸数」、「登録年月日」、「登録原因」、「登記年月日」、「登記原因」、「所有者（住所・氏名または名称）」、「変更年月日」、「変更事由」、「事由」、「備考」、「見取図」、「沿革」、「検票番号」、「整理番号」及び「単位評点」並びに「登録番号図」（以下「本件文書」という。）のうち「家形図（家屋はないが、その部分を公開することにより隣接する家形が判断できるものを含む）」、「登録番号」、「主体構造」、「屋根構造」、「階数」、「塔屋の有無」、「建築年」及び「用途」（以下あわせて「本件情報」という。）を公開しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

「条例第 7 条第 1 号に該当

(説明)

公開しないこととした部分に係る情報は、個人の所有財産に属する事項に関する情報であって、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と認められ、かつ同号ただし書に該当しないため。

条例第 7 条第 2 号に該当

(説明)

公開しないこととした部分に係る情報は、法人その他の団体の所有財産に属する事項に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められ、かつ同号ただし書に該当しないため。

条例第 7 条第 5 号に該当

(説明)

公開しないこととした部分に係る情報は、固定資産の評価及び固定資産税の課税のために必要となる各種情報を所有者等から収集するとともに、実地調査等により立ち会いを求め、大きさ及び形状等を確認したうえで整備しているものである。所有者等からのこうした任意の情報提供は、税務調査に従事する職員が地方税法（昭和 25 年法律第 226 号）第 22 条に規定する守秘義務を有することにより、一般的に他に知らされないという認識及び信頼関係のもとに行われるものである。当該各種情報を公にすることは、所有者等からの協力によって得られる正確な事実の把握を困難にするおそれがあり、本市の税務行政の円滑・適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

条例第 7 条第 7 号に該当

(説明)

公開しないこととした部分に係る情報は、地方税法第 22 条の地方税に関する調査によって知り得た情報であり、当該内容を公開することは、同条の守秘義務に抵触するおそれがあるため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 23 年 9 月 28 日、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法(昭和 37 年法律第 160 号)第 6 条第 1 号に基づき異議申立てを行った。

第 3 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

1 本件情報の公開を求める。

2 本件情報については、以前は公開されていたという事実がある。

3 条例第7条第1号該当性について

- (1) 実施機関理由説明書には、「本件情報については、それ自体から直接特定の個人を識別することはできない」旨記載されており、特定の個人を識別できる情報ではないと認めている。

同記載に続き、「しかしながら、これらの記載事項を市販の住宅地図、法務局の登記簿、土地所在図、地積測量図、建物図面、各階平面図、公図並びに旧土地台帳法施行規則（昭和22年勅令第113号）第2条の規定に基づく地図等で一般に公開されている情報と照合することにより、所有者である個人を識別できる情報であると認められる」旨記載されているところ、本件情報のうち「家形図」及び「登録番号」に関しては、「市販の住宅地図、…地図等で一般に公開されている情報」には該当しない情報であるので、個人を特定できない情報に当たると考える。

- (2) 実施機関理由説明書に記載されている「法務局の登記簿、土地所在図、地積測量図、建物図面、各階平面図、公図」は、不動産登記法（平成16年法律第123号）により公開されている情報である。

同法第1条において、「この法律は、不動産の表示及び不動産に関する権利を公示するための登記に関する制度について定めることにより、国民の権利の保全を図り、もって取引の安全と円滑に資することを目的とする。」と規定されているところ、同法は、国民の権利の保全、つまり国民の財産の保護を目的として制定されている法律である。

実施機関理由説明書には、「本件情報は、不動産登記法により公開されている情報と照合することにより、個人を識別される情報である」旨記載されているが、同記載によれば、両者の情報は同じ情報であるということである。両者の情報が同じ情報であれば、本件情報は、国民の財産を保護するために、公にすることが必要であると認められる情報であるということができるので、条例第7条第1号ただし書イに該当する情報である。

- (3) 地方税法第380条第3項では、「市町村は、第1項の固定資産課税台帳のほか、当該市町村の条例の定めるところによつて、地籍図、土地使用図、土地分類図、家屋見取図、固定資産売買記録簿その他固定資産の評価に関して必要な資料を備えて逐次これを整えなければならない。」と規定されており、本件文書は、同項の「…評価に関して必要な資料を…」の部分に基づいて作成された文書であることが分かる。

そこで、同項に規定されている文書がどのように扱われているのかを調べてみると、「地積図」が大阪市ホームページにて公開されていた。

「地積図」には、「地番」及び「土地の形状」が記載されており、実施機関理由説明書に記載されている「法務局の登記簿、土地所在図、地積測量図、公図」等々と照合すれば、個人を識別することが可能である。

固定資産としての土地に関しては、「地積図」という文書を公開しているにもかかわらず、家屋に関して同じような存在である「登録番号図」中の「家形図」及び「登

録番号」を公開しないというのは、公平性の観点からしてもおかしいと言わざるを得ない。

4 条例第7条第2号該当性については、上記3に記載した同条第1号該当性と理由は同じである。

5 条例第7条第5号該当性について

(1) 本件情報のうち、「主体構造」、「屋根構造」、「階数」、「塔屋の有無」、「建築年」及び「用途」に関しては、公にすることで、所有者との信頼関係を毀損しかねない個人情報である可能性がある。徴税吏員等により収集された情報は、所有者との信頼関係を基に調査された情報であるからである。

しかしながら、何もかも公開しないと判断するのは間違っているのではないか。

(2) 「家形図」に関しては、確かに徴税吏員が所有者の建物を直接計測したデータを基に建物の形を描いている。

しかし、「家形図」とは、あくまでも家屋の形であり、家屋の辺長（縦・横の長さ）が記載されていないものであることから、そこからその家屋自体の面積を求めることは不可能であるし（面積は個人情報に当たる可能性はあると考える）、家屋の形を公開したところで、所有者の財産状況を調べることは不可能である。

また、「地籍図」において土地の形状を公開しているのに、家屋の形状を公開しないのは、公平性の観点からもおかしいと言わざるを得ない。

よって、所有者との信頼関係を毀損することもあり得ないので、正確な事実の把握を困難にすることもなく、公平性を担保することは可能であると考ええる。

(3) 「登録番号」とは、大阪市によって一つ一つの家屋に割り振られた番号であり、大阪市の徴税吏員（以下「税務担当職員」という。）による調査によって知り得た情報には当たらない。税務調査による情報には当たらず、たとえ公開しても所有者との信頼関係を毀損することはありません。

また、「地籍図」において「地番」を公開しているので、家屋に関しても「登録番号」を公開していただきたい。

(4) 以上の理由により、本件文書のうち、「家形図」及び「登録番号」に関しては、条例第7条第5号に該当しないと考える。

6 条例第7条第7号該当性について

(1) 地方税に関する事務に従事する者は、私人の秘密を知り得る地位にあり、地方税法第22条において、地方税に関する事務に従事する者に対して守秘義務が課せられている。

(2) 「家形図」に関しては、確かに地方税に関する事務に従事する者が知り得た情報であるが、知り得た秘密とまでは言えないと考える。現地を見れば判別できるものであるからである。

(3) また、「登録番号」は、地方税に関する事務に従事する者が知り得た秘密ではな

く、税務担当職員によって付された番号であり、私人の秘密ではない。

よって、公開しても守秘義務違反に当たらない。

(4) 以上の理由により、本件文書のうち、「家形図」及び「登録番号」に関しては、条例第7条第7号に該当しないと考える。

7 「情報公開推進のための指針 - 事例から学ぶ公開のためのチェックポイント -」(平成24年4月 政策企画室) 6頁の「以上のことから、第7条各号(第7号を除く。)に該当する情報であっても、本条例が目的とする『市政運営についての説明責務』『市政に対する市民の理解と信頼の確保』といった観点から、今一度、本当に非公開とすべき情報なのかを十分に検討し、公益上必要があると認められるときは、積極的に公開していくことが必要である。」との記載に基づく、「登録番号図」のうち、「家形図」及び「登録番号」に関しては、公開しても公益上問題のある情報とはいえないので、積極的に公開してもいいのではないかと考える。

また、同指針7頁に「安易に全体が個人情報であるとして非公開とすることのないよう留意するとともに、逆に、氏名、住所等個人識別性のある情報を除くことにより非公開とすべき個人情報に該当しなくなる部分を作り出すことができないか検討するよう努めることが必要である。」と記載されているところ、本件文書は安易にほぼ黒塗りされており、同記載のとおり検討するよう努めているとは言えず、「家形図」及び「登録番号」の部分に関してだけでも黒塗りしないよう努力して欲しいものである。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 本件異議申立てについて

異議申立人は、異議申立書で、「登録番号図の公開を求める」と主張していることから、本件決定に係る文書のうち、本件文書についてのみ争う趣旨である。

2 本件文書に対して本件決定を行った理由

(1) 条例第7条第1号該当性について

本件情報(個人の分)については、それ自体から直接特定の個人を識別することはできない。しかしながら、これらの記載事項を市販の住宅地図、法務局の登記簿、土地所在図、地積測量図、建物図面、各階平面図、公図並びに旧土地台帳法施行規則第2条の規定に基づく地図等で一般に公開されている情報と照合することにより、所有者である個人を識別することは可能であるから、本件情報(個人の分)は条例第7条第1号の特定の個人を識別できる情報であると認められ、かつ本号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため、非公開としたものである。

なお、平成22年6月29日付け大情審答申第271号によれば、「土地価格等縦覧帳簿」に記載されている「所在」、「地番」、「地目」、「面積」並びに「家屋価格等縦覧帳簿」に記載されている「所在」、「家屋番号」、「種類」、「構造」、「床面積」につい

ては、仮に登記簿上の記載と外形的に一致する情報であっても、本号ただし書アに該当する情報であるとは認められないとされているところである。

(2) 条例第7条第2号該当性について

本件情報（法人等の分）は、(1)と同様に、これらの記載事項を市販の住宅地図、法務局の登記簿、土地所在図、地積測量図、建物図面、各階平面図、公図並びに旧土地台帳法施行規則第2条の規定に基づく地図等で一般に公開されている情報と照合することにより、所有者である法人等を識別することは可能であるから、本件情報（法人等の分）は条例第7条第2号の特定の法人等を識別できる情報であると認められる。

本件情報（法人等の分）は、経営、経理事業活動を行う上での内部管理に属する事項に関する情報であって、一般に、当該情報を公開している法人等は確認できず、法人登記として公にされている情報とも性格を異にするから、法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されているものとは言えず、公開することにより財産の帳簿価額が予想されるなど法人等の事業者の事業運営が損なわれるおそれがあり、かつ本号ただし書にも該当しないため、非公開としたものである。

(3) 条例第7条第5号該当性について

本件情報は、地方税法第408条に基づく実地調査（以下「実地調査」という。）により現況の確認を行い、収集された情報である。固定資産税の賦課徴収に必要な情報を収集するために、税務担当職員には地方税法第353条に基づく質問検査権（以下「質問検査権」という。）が付与されているが、所有者等の意思に反し、あるいはこれを無視した強制調査を認めたものと解すべきではないとされていることから、実際のところ、円滑な実地調査は所有者等の理解と協力に依るところが大きい。

そして、所有者等の理解と協力は、税務担当職員が地方税法第22条に規定する守秘義務を課せられていることにより、一般的に他に知らされないという認識及び信頼があつて、はじめて得ることができるものである。

よって、実地調査により知り得た情報を公にすることは、所有者等の理解と協力によって得られる正確な事実の把握を困難にするおそれがあり、本市の税務行政の公正かつ円滑な遂行が妨げられ、公平性の欠如、実施時期の遅延等の支障を及ぼすおそれがあるため、非公開としたものである。

(4) 条例第7条第7号該当性について

地方税に関する事務に従事する者は、その職務を遂行する過程において納税義務者等が行う申告又は報告により、あるいは質問検査権を行使することによって、私人の秘密を知り得る地位にある。地方税に関する事務に従事する者自身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地方税の賦課徴収に必要な限度を超えるものであり、人権に対する侵害となる。このような人権に対する侵害が現実には発生することを防止するため、地方税法第22条において「地方税に関する調査に関する事務に従事している者又は従事していた者は、そ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三十万円

以下の罰金に処する。」と規定され、地方税に関する事務に従事する者に対して守秘義務が課せられている。

本件情報は、租税の賦課徴収過程において収集された情報のうち、地方税に関する事務に従事する者が知り得た秘密に該当するものと考えられ、公にすることにより地方税法第 22 条の守秘義務に抵触するおそれがあるため、非公開としたものである。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第 1 条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第 3 条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第 7 条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第 7 条各号が定める情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定める趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 「登録番号図」について

「登録番号図」は、平成 19 年 1 月 22 日付け財第 50008 号「家屋登録番号図の作成要領について」に基づき、税務担当職員が、課税事務に係り、家屋に係る実地調査及び異動分家屋の補捉を効果的かつ効率的に行うために作成し、実地調査の際、必要に応じてその副図を携行するものである。

「登録番号図」は、「街区図」及び「家形図」で構成されている。

「街区図」は、道路に囲まれた一区画を表すもので、街区（住居表示では「番」を単位とする区画を示す。）の形状を記載した図をいい、住居表示に関する法律（昭和 37 年法律第 119 号）第 9 条第 1 項の規定に基づき作成された「住居表示台帳（副台帳）」を元に、原則として街区ごとに作成されている。

「家形図」は、家屋の平面形状を表すもので、家屋 1 個（原則として、登録番号単位とする。）の形状を記載した図を言い、「街区図」内に当該家屋の現況に準じて、昭和 57 年 1 月 11 日付け財第 887 号通達（一部改正、昭和 59 年 4 月 25 日付け財第 86 号）に基づき作成されている「家屋見取図」（家屋の評価額算出の基礎となる床面積を求積するための帳票。地方税法第 380 条第 3 項及び大阪市市税条例（昭和 29 年条例第 16 号）第 74 条に基づき作成される。）を元に、原則として街区ごとに作成されている。

「家形図」内には、「登録番号」、「主体構造」、「屋根構造」、「階数」、「塔屋の有無」、

「建築年」及び「用途」等を記載することとされている。

3 本件文書について

本件文書は、特定一街区における「登録番号図」である。

本件文書において、上記第2の2に記載の本件情報が非公開にされていると認められる。

4 争点

実施機関は、本件文書について、条例第7条第1号、第2号、第5号及び第7号を理由に本件情報を非公開とする本件決定を行ったのに対して、異議申立人は本件決定を取り消し、本件情報の公開を求めるとして争っている。

したがって、本件異議申立ての争点は、本件情報の条例第7条第1号、第2号、第5号及び第7号該当性である。

5 条例第7条第5号該当性について

(1) 条例第7条第5号は、大阪市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、「本市の機関又は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」は公開しないことができると規定している。

ここで「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」とは、事務又は事業に関する情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものをいい、また、こうした支障を及ぼす「おそれがある」というためには、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならないと解される。

(2) 上記2に記載のとおり、税務担当職員は、課税事務に係り、家屋に係る実地調査及び異動分家屋の捕捉を効果的かつ効率的に行うために「登録番号図」を作成し、その副図を携行して実地調査を行っている。

実施機関によれば、実地調査の際、副図に記載された内容と現況が異なっていれば、その場で得た情報を副図に記載するなどして活用しているとのことである。

その後、実地調査により得られた情報に基づき、実施機関に備え付けている「家屋見取図」を整備した上で、「登録番号図」原図に記載の情報を当該年度の賦課期日時点の情報に更新していくとのことである。そして、当該情報等に基づき家屋を評価した上で、実際に家屋に係る課税を行うとのことである。

この点、異議申立人が特に主張している「家形図」及び「登録番号」について、実施機関に確認したところ、次のとおりであった。

ア 「家形図」は、家屋の平面形状であり、家屋1個の形状を記載した図であるところ、本件文書に記載の他の情報と同様、実地調査の際に現況と異なってい

れば、その情報を原図等に反映している。

イ 「登録番号」は、地方税法第 341 条第 12 号に基づき作成される「家屋課税台帳」及び同法同条第 13 号に基づき作成される「家屋補充課税台帳」に登録されている全ての家屋に対し、原則として家屋 1 個を単位として付番される番号である。すなわち、「登録番号」が付番されていない家屋は、「家屋課税台帳」及び「家屋補充課税台帳」のいずれにも登録されておらず、未登記かつ非課税の家屋である。「家屋課税台帳」及び「家屋補充課税台帳」への登録の必要性について、実施機関は、未登記家屋に対する実地調査を行うなどして、今後の登記の予定の有無や実際の利用状況を調査した上で、「家屋課税台帳」及び「家屋補充課税台帳」への登録の必要性を判断している。すなわち、「登録番号」の付番の有無自体が、実地調査により得られた情報であると言える。

以上の実施機関の説明を踏まえると、本件情報は、実地調査により得られた課税情報であると認められる。

(3) ここで、実施機関から、家屋に係る実地調査について、次のとおり説明があった。

ア 不動産の所有に関し異動があった場合は、地方税法第 382 条第 1 項及び第 2 項に基づき、登記所から実施機関に対して通知がなされる。しかしながら、実態として登記のなされていない家屋や、増改築等の際にその内容を登記していない家屋も多い。

イ また、登記所からの通知以外にも、実施機関の建築指導担当部局である計画調整局に提出された建築計画概要書、家屋所有者等からの申出、新聞や雑誌の記事等から得た情報を契機として、家屋の新築、滅失、増改築、用途変更等について把握している。しかしながら、これらの情報だけでは、課税のための家屋の現況を正確に把握することはできず、適正な課税を行うためには実地調査により正確な情報を得ることが不可欠である。

市民等に対し強制的に行われる課税行為には公平性が求められるところ、上記の実施機関の説明からすれば、課税の公平性を担保するためには、課税対象である家屋の現況を正確に把握し、評価する必要がある、そのために実地調査によって正確な情報を把握することが不可欠であると認められる。

(4) ところで、実地調査に係り、税務担当職員には、地方税法の規定により質問検査権が与えられ（第 353 条）、検査拒否等をした者に対して罰則規定が設けられている（第 354 条）ものの、強制調査による立入りなどを認める規定は存在しない。よって、実地調査の的確性を確保するためには、当該罰則規定にかかわらず、所有者が質問検査に自発的に応じることが必要不可欠である。

そして、所有者は、一般的に税務調査で得られた課税情報は他に知られないという認識及び信頼のもと、自発的に質問検査に応じると考えられる。つまり、質問検査で得た課税情報が公になれば、今後の実地調査にあたり、所有者が自発的に質問検査に応じなくなるおそれがあると認められる。

ここで、仮に所有者が質問検査に自発的に応じない場合、実施機関は、登記の推定力や外観から察知できる状況から得た情報のみによって評価を行わざるを得な

いとのことであるが、所有者に対する質問検査によって情報を得た場合と比べると、評価の精度が低くなり、ひいては課税の公平性が担保されなくなってしまう。加えて、正確な評価が行えなかった場合には、審査申出及び訴訟若しくは納税拒否などのトラブルに発展し、実施機関の適正な税務事務の遂行に様々な影響を与えるおそれがあると認められる。

(5) 以上から、本件情報を公開すれば、実施機関に対する信頼が損なわれ、実地調査により正確な情報を得ることが困難となり、その結果として適正な家屋の評価に必要な正確な情報を入手できなくなる等、家屋の課税に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、本件情報は、条例第7条第5号に該当する。

6 条例第7条第1号、第2号及び第7号該当性について

本件情報については、上記5のとおり、条例第7条第5号に該当し、実施機関の行った本件決定は妥当であるから、条例第7条第1号、第2号及び第7号については、改めて判断するまでもない。

7 結論

以上により、第1記載のとおり判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小野一郎、委員 曾我部真裕、委員 金井美智子、委員 赤津加奈美

(参考) 答申に至る経過

平成23年度諮問受理第42号

年 月 日	経 過
平成23年10月28日	諮問及び実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成24年5月29日	審議（論点整理）、実施機関理由説明、異議申立人から意見書の提出及び不服申立人意見陳述
平成24年6月7日	異議申立人から追加意見書の提出
平成24年7月31日	審議（論点整理）
平成24年8月17日	審議（論点整理）
平成24年9月3日	審議（論点整理）
平成24年9月24日	審議（論点整理）
平成24年12月25日	審議（答申案）
平成25年2月12日	審議（答申案）
平成25年3月8日	審議（答申案）
平成25年3月28日	答申