

平 20 福情答申第 7 号

平成 20 年 10 月 24 日

福岡市長
吉田 宏 様
(中央区総務部納税課)

福岡市情報公開審査会
会長 川副 正敏
(総務企画局総務部情報公開室)

公文書公開請求に係る非公開決定処分に対する異議申立てについて (答申)

福岡市情報公開条例 (平成 14 年福岡市条例第 3 号) 第 20 条第 2 項の規定に基づき, 平成 20 年 2 月 6 日付け中区納第 383 号により諮問を受けました下記の異議申立てについて, 別紙のとおり答申いたします。

記

「徴税吏員に示している徴税マニュアル・手順書・基準 (市税滞納整理要綱)」
の非公開決定処分に対する異議申立て

答 申

1 審査会の結論

「徴税吏員に示している徴税マニュアル・手順書・基準（市税滞納整理要綱）（以下「本件対象文書」という。）について、福岡市長（以下「実施機関」という。）が行った非公開決定（以下「本件決定」という。）により非公開とした部分のうち、別表に記載した部分を除いた部分については、公開することが妥当である。

2 異議申立ての趣旨及び経過

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、平成 19 年 12 月 27 日付けで実施機関が異議申立人に対して行った本件決定を取り消し、公開決定を求めるというものである。

(2) 異議申立ての経過

① 平成 19 年 12 月 18 日、異議申立人は、実施機関に対し、福岡市情報公開条例（平成 14 年福岡市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定により、本件対象文書について公開請求を行った。

② 平成 19 年 12 月 27 日、実施機関は、本件対象文書について、条例第 11 条第 2 項の規定により本件決定を行い、その旨を異議申立人に通知した。

③ 平成 20 年 1 月 7 日、異議申立人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して異議申立てを行った。

3 異議申立人及び実施機関の主張の要旨

(1) 異議申立人の主張

異議申立人は、異議申立書及び平成 20 年 4 月 1 日付け反論意見書並びに平成 20 年 5 月 20 日の当審査会第 2 部会における口頭意見陳述において、おおむね次のように主張している。

① 実施機関は非公開の根拠法令として条例第 7 条第 5 号をあげているが、この規定と「公開しない理由」との間には乖離がある。「公開しない理由」に書かれていることは情報公開法第 5 条の 6 号に書かれていることの「丸写し」である。総務省行政管理局編「詳解 情報公開法」からとったものと思われるが、「適切な遂行」とか「おそれ」「支障」「正確な事実の把握」「違法若しくは不当な行為」「困難にする」「容易にする」など、具体的な検討が必要になってくる。根拠法令として挙げている以上その検討内容は明らかにすべきである。そのように「詳解 情報公開法」は言っている。明らかにしないで、「理由」にしたのであれば「公開しない理由」に当たらない。

② 実施機関が非公開決定の理由としてあげられている三つのおそれ a, 事務の適正な遂行に支障をおよぼすおそれ b, 正確な事務の把握を困難にするおそれ c, 違法もしくは不当な行為を容易にし, もしくはその発見を困難にするおそれ について具体的に説明がされていない。

③ 実施機関は, 開示請求人を三つのおそれを持つ人物とか「徴税を免れようとする者」などと決めつけるのは理解できない。しかも「違法もしくは不当な行為を容易にし」と犯罪者扱いである。何を根拠にこのような断定を行うのか。名誉毀損。人権侵害も甚だしいものがある。

④ 本件は実施機関が行った情報の非公開という行政処分であるが, 行政手続法の適用如何を問わず, 最高裁判所は以下のように行政の処分理由付記義務と国民の処分理由を知る権利を広く認めている。「一般に, 法が行政処分に理由を付記すべきものとしているは, 処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに, 処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものであるから, その記載を欠くにおいては処分自体の取消を免れないものといわなければならない。」

実施機関はこの判例に従って, 開示請求人の三つのおそれを具体的に説明する責任があることを重ねて主張する。

⑤ 換言するならば, この三つのおそれがないならば, 開示できるということにも通じる。

開示請求人は一市民であり, 一市民が 100 万都市の「税務行政の適正な遂行」に支障を及ぼしたり, 「正確な事実の把握を困難にしたりするような力を持っていると実施機関は考えているのか。また福岡市の税務行政はそんなに脆弱なものか。

これらの事実は今回の情報非開示の理由が根拠のないものであることを示している。直ちに開示するよう求める。

⑥ 開示請求人が開示を求めている情報は職員が滞納処分をする際の一般的なマニュアル・取り扱い手順書・手引書で, 福岡市が言うような特定の対象に対する情報ではない。個別特定の情報ではなく一般的な情報の開示を求めているものである。それを福岡市が「市税滞納整理要項」として開示を拒んでいるところを見ると, 開示請求人の要求どおりに開示すれば自らの違法が明らかになることをおそれているとしか考えられない。滞納処分は徴税吏員が個別勝手に行うものではなく, 福岡市として組織的に行うものであるから, その基準は定めておくだけでなく, 市民に公開しておくべき性質のものである。なぜなら, 納税者市民にとってその基準が定かでなければ安心できないからである。

東大名誉教授の渡辺洋三氏はその著「法とはなにか」(岩波新書)の中で「法とは何か, という問いに対して, それは手続きである, ということがしばしばい

われる。それくらい、法にとって手続きは重要な要素である。この視点からいうと、法を重んじるということは手続きを重んじるということである」と述べておられる。開示請求人が求めているのは、その手続きに関するものである。

- ⑦ 開示請求人の求めるところは、既に簡単であるが、福岡市財政局が他の求めに応じて説明している。他に説明できるものが市民へは公開できないのは何故か。また、福岡市財政局税制課が発行した「みんなの市税」(2007年度版)71ページにも滞納処分についての簡単な説明が図解されている。また、本件開示決定は全面非開示となっているが、弁明意見書の「市税滞納整理要綱」の説明では部分開示が可能な項目も存在すると考えられる。

(2) 実施機関の主張

実施機関は、平成20年2月29日付け弁明意見書及び平成20年4月22日の当審査会第2部会における口頭意見陳述において、おおむね次のように主張している。

① 根拠条文について

ア 情報公開制度は、公開請求者や公開目的について制限を加えていないため、徴税を免れようとする者が、収入や財産隠し等を行うことを目的に市税徴収の基本方針や手順が記載されている市税滞納整理要綱（以下「要綱」という。）の公開請求をすることも考えられる。

このような行為を防ぐためにも、条例第7条第5号アにおいて「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」と徴税に関する情報の非公開が認められているところである。

イ 租税の徴収に係る事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ

納税の義務は憲法に定められた国民の三大義務の一つであり、自主納税思想の確立は重要な課題であるとともに、租税債権の確保及び回収については効率性や迅速性が求められている。

福岡市では、この要請を踏まえて要綱を定め、事務を遂行しているところである。

要綱には、滞納原因、納付資力、新規や繰り返し等の滞納者の態様、滞納額等に応じた納付指導、滞納整理の手法・手順を記載しているため、これらを明らかにすれば、滞納者や徴税を免れようとする者が催告や処分着手の時期等を容易に知りうることになり、徴税職員による督促状や催告書、電話・臨戸等による納税指導などがその効力を減じ、自主納税の意識醸成に支障をきたし、早期納税が図れなくなるおそれがある。

また、このように滞納の長期化を許すことになると、納期内納税を行って

る大多数の善良な納税者との不公平感が生じ、自主納税思想に影響を及ぼしかねないなど徴収に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

ウ 租税の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

滞納整理にあたっては、滞納者の生活状況、資産（財産）状況等を正確に把握し、判断（納税交渉、差押・換価等の処分、執行停止など）を行っていく必要があるが、滞納者に調査対象、内容、時期等が知られると、収入、財産の秘匿等が容易となり、結果、正確な事実の把握、発見を困難にするおそれがある。

② 非公開の考え方について

ア 徴税吏員の滞納整理事務については、地方税法及び国税徴収法、その他の関係法令に従って行っている。

要綱は、これらの法に従って事務処理を行っていく上での、実務的な滞納整理の手法を示したものであり、徴税吏員が見れば単なる手順書にすぎないものであるが、一般の納税者が見ると徴税のテクニック等が記された徴税マニュアルとなりうるため、非常に秘匿性が高いものであると認識している。

また、その内容は滞納者の種別や金額ごとの催告時期や種類等を細かに示したものであるから、一般の納税者の納税意識を阻害する恐れが生じる。

さらに、あらかじめどの時期にどういった催告が届くのか、どういった処分を受けるのかを知っておけば、その効果（催告や処分による納税意識の向上といった納税指導に関する効果など）が薄れることは必至である。

イ 原則としては、全ての滞納者からの速やかな滞納税の徴収が望まれるところであるが、効率的な債権回収の観点からすれば、より高額な滞納分等の整理を優先して行うことは当然のこととなる。したがって、要綱は法を逸脱したものではないが、滞納者の種別や滞納金額などによって優先順位を設けるなど、より実務に即した内容となっているため、そのことを具体的に明らかにした要綱が公になれば、少額な滞納者の納税意識涵養に支障をきたし、引いては善良な納税者にとっても納期を守ることへの意識の欠如が生じかねない。

ウ 要綱は本編 73 ページのものであるが、現在改訂作業を行っているところで、次年度には内容を充実させたより細かく示したものに改める予定である。こちらが施行されれば、現行の要綱以上にさらに秘匿性が必要なものになる。

エ インターネット上に課税逃れや徴税逃れのテクニックなどが出回り、社会現象となっているケースもある。本市の要綱が公開されることで、その一因を生み出すことにならないか懸念される。

オ 金額、時期等を非公開として一部開示を行ったとしてもその他の部分でその

内容が知れてしまうこととなり、ほとんどの業務で効果（催告による納税意識の向上や処分による納税指導に関わる効果）が薄れる恐れが高い。

4 審査会の判断

上記のような異議申立人及び実施機関の主張に対して、当審査会は次のとおり判断する。

(1) 本件対象文書について

① 本件において、異議申立人が公開を請求した公文書は、「福岡市では一般的にどのように差し押さえなど徴税が行われているか、徴税吏員に示している徴税マニュアル・手順書・基準など」であり、実施機関は、「市税滞納整理要綱」を本件対象文書と特定した。本件対象文書は、趣旨、基本方針、一般的な滞納整理、滞納整理事務の的確な進行管理、調査事務、臨戸整理、猶予を申し出た場合の措置、滞納処分、管外居住者・市外居住者・居所不明滞納者に対する一般的整理、滞納処分の執行停止及び資料として納付能力調査要領、滞納処分の執行停止基準表、市税の延滞金等の減免基準によって構成されている。

② 実施機関は、本件対象文書には滞納原因、納付資力、新規や繰り返し等の滞納者の態様、滞納額等に応じた納付指導、滞納整理の手法・手順などが記載されていることから、記載内容を明らかにすれば、滞納者や徴税を免れようとする者が催告や処分着手の時期等を容易に知りうることになり、徴税職員による督促状や催告書、電話・臨戸等による納税指導などがその効力を減じ、自主納税の意識醸成に支障をきたし、早期納税が図れなくなるおそれがある。

また、このように滞納の長期化を許すことになると、納期内納税を行っている大多数の善良な納税者との不公平感が生じ、自主納税思想に影響を及ぼしかねないなど徴収に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるなどとして条例第7条第5号に該当するものとして非公開としたものである。

③ しかし、実施機関は、本件決定において、本件対象文書の全てを非公開としていたが、審査会への口頭意見陳述時に、条例に照らして再度検討した結果、滞納額、催告書等の作成・発送時期等、外部調査先・調査内容等、納付能力調査要領の一部を非公開とする一部公開決定に変更する旨主張した。

④ そこで、当審査会としては、実施機関が変更後に非公開を主張している部分について、以下検討する。

(2) 滞納整理について

① 福岡市の税務行政について、その基本は公平・適正な賦課徴収を行うことであり、事務の執行にあたっては、関係法令に基づき適正かつ的確に対処する。特に、課税客体の捕捉については、実態調査等の充実により、遺漏のないよう万全を期すとともに、また、滞納整理についても、大多数の納税者との公平の観点から、

自主納付の意思が認められない滞納者に対しては、厳正に対処するものとされている。

② 市税は、納税者が定められた期限（納期限）までに、自主的に納めてもらうことを原則とし、これを自主納税制度といい、市税に限らず税金本来のありかたである。また、市税を納期限までに納税しないことを滞納といい、市税を滞納している者に対して督促状を送付したり、滞納者が単なる不注意や何らかの事情により納付できなかったことを考慮して、催告書を発送したり訪問して納付を促したりすることなどにより、できるだけ早い時期に納付してもらうこととなる。それでもなお、納付しない場合には、納期限内に納付された者との公平を保つため、財産（給与、預金、不動産など）の調査を行い、これらの財産の差し押さえ、差し押さえた財産の公売等を行い、市税に充てることになる。こうした差押、公売などの一連の手続きを滞納処分という。

(3) 条例第7条第5号関係（行政運営情報）該当性について

① 条例第7条第5号（以下「第5号」という。）は、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って、公にすることにより、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については、非公開情報と規定し、その例示として、アに、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がある情報等を挙げている。

② 本件対象文書には、福岡市が行う市税の滞納に対して行う滞納整理について記載されており、そこに記載されている情報は、第5号に規定する「市の機関が行う事務又は事業に関する情報」と認められる。

③ 滞納額、催告書等の作成・発送時期等について

ア 実施機関は、具体的な滞納金額ごとの整理手法や催告書等の作成・発送時期等を容易に知りうることになると、徴税職員による督促状や催告書、電話・臨戸等による納税指導などがその効力を減じ、自主納税の意識醸成に支障をきたし、早期納税が図れなくなるおそれがあるとして非公開を主張している。

イ 確かに、滞納額や、滞納者に対して送付される催告書等の作成時期及び発送時期等については、実施機関があらかじめいくらの金額を対象とするのか、どの時期にどういった催告を作成し・発送するのか、どういった処分を行うのかを知られば、対象となる者に対する催告や納税指導による効果などが薄れることは明らかで、早期納税が図れなくなることも考えられ、徴収事務の支障になるものと認められるため、非公開とすることが妥当である。

④ 外部調査先・調査内容等について

ア 実施機関は、外部調査先の一部について、調査先ごとの調査項目および証拠資料・確認作業（裏付け調査）について、具体的に記載されており、滞納者があらかじめ調査対象、内容、時期等を知っておくことで、収入、財産の秘匿等を容易にし、結果、正確な事実の把握、発見を困難にするおそれや滞納者からの任意調査の相手先に対する不当な要求・苦情や今後の調査への協力が得られず必要な情報が入手できなくなるおそれがある旨主張している。

イ 外部調査先・調査内容等のうち、まず外部調査先は、租税の徴収制度においては、財産状況等の把握のために当然調査されると推測されるものが列記されていると認められ、公になったとしても、財産状況等の正確な把握が困難になるとは認められないため、公開とすることが妥当である。

ウ 次に、調査内容等については、法令等で閲覧や調査が定められている調査内容については、本件対象文書が公開されなくても、法令等を調べれば調査内容が誰でも容易に分かるものであり、公にしたとしても、財産状況等の正確な把握が困難になるとは認められないため、公開することが妥当である。

エ しかし、法令等で閲覧や調査が定められていない調査内容については、誰でも容易に知りえない調査方法の具体的な記述と認められ、公にすると、財産状況等の正確な把握が困難になるおそれが認められるため、非公開とすることが妥当である。

⑤ 納付能力調査要領について

ア 実施機関の説明によると、納付能力調査要領による調査は、滞納者からの聞き取りと課税資料等による調査が中心であることから任意調査と認められる。

イ 納付能力調査においては、滞納者が正しい状況を申し立てることが重要となるが、任意調査であれば強制力はなく、聴取項目が公になることにより正しい財産状況と異なる申立てを行うことが容易になり、財産状況等の把握のための聞き取り効果が減ぜられることが想定され、財産状況等の正確な把握が困難になるおそれが認められるため、非公開とすることが妥当である。

以上により、本件決定について、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
-------	---------

平成20年 2 月 6 日	実施機関からの諮問
平成20年 2 月 29 日	実施機関が弁明意見書を提出
平成20年 3 月 27 日 (第 2 部会)	審議
平成20年 4 月 2 日	異議申立人が反論意見書を提出
平成20年 4 月 22 日 (第 2 部会)	実施機関からの口頭意見聴取及び審議
平成20年 5 月 20 日 (第 2 部会)	異議申立人からの口頭意見聴取及び審議
平成20年 6 月 24 日 (第 2 部会)	審議
平成20年 7 月 24 日 (第 2 部会)	審議
平成20年 9 月 22 日 (第 2 部会)	審議

6 答申に関与した委員

吉野正，今泉博国，勢一智子，安河内恵子

別表

要綱の記載項目	非公開部分
第3 2 (1)オ 文書による催告	金額
第3 3 (1)ア 電算対象税目に対する滞納整理の着手	金額
第3 3 (1)イ 電算対象外税目に対する滞納整理の着手	金額
第3 3 (2)ア 催告事務	表中の「作成時期」の欄の期間
第3 3 (2)イ 新規総合票の受入及び滞納整理の留意点	納期限・事業年度の日付以外の日付，事業年度から納期限の期間以外の期間，金額
第3 3 (3) 電算対象外税目に係る整理	期間及び金額
第3 3 (5) 高額滞納者に対する進行管理の徹底	金額及び括弧書き
第3 4 (2) 電算対象税目に係る整理	表中の「作成時期」の欄及びイの期間，イの時期
第3 4 (3) 電算対象外税目に係る整理	期間及び金額
第3 5 (3) 文書催告上の留意点	回数，時期及び金額
第3 6 (3) 高額滞納種の完全整理	金額及び括弧書き
第3 6 (4) 高額滞納者以外の整理	金額及び括弧書き
第3 7 少額滞納者に対する一般的整理	少額滞納者の括弧書き
第3 7 (1) 文書催告	時期
第3 7 (2) 臨戸整理	金額
第4 1 (2) 高額滞納者進行管理名簿	金額及び括弧書き
第4 1 (3) 高額者督促状発付一覧表	金額
第5 2 (4)イ 電話局調査	最後の2行全て
第5 2 (4)関係先への臨場調査 ウ～カ	調査先名称を除く全て
第5 2 (5)文書等による関係先調査 イ～エ	調査先名称を除く全て
第5 2 (5)文書等による関係先調査 オ	(ウ)(エ)(オ)(カ)全て
第6 2 (4)イ 不在原因等の調査	(ア)(イ)(ウ)(エ)(オ)全て
第8 1 (3) 差押処分後の措置	ア差押え処分後相当期間の括弧書き
第11 4 その他の調査	表中のその他の上段
納付能力調査要領 2簡易納付調査の要領	全て
附表1 標準生計一覧表	全て
別表2 滞納処分の執行停止基準表	1号4(2)金額
別表2 滞納処分の執行停止基準表	3号3金額
別表2 滞納処分の執行停止基準表	3号4金額