

沼津市長 栗原 裕康 様

沼津市情報公開審査会

会長 恒川 隆生

沼津市情報公開条例第 13 条の規定に基づく平成 28 年 3 月 30 日付け沼財資第 583 号の 2 による下記の諮問について、以下のとおり答申します。

記

「平成 27 年沼津市固定資産税評価基準改訂作業に係る沼津市文書管理規程第 31 条より第 43 条までの文書の全て」を開示した実施機関の決定に対して、異議申立人がした「実施機関が開示した文書以外の文書の開示を求める不服申立て」について[平成 27 年度諮問第 2 号]

1 審査会の結論

本件において、異議申立人が請求した「平成27年沼津市固定資産税評価基準改訂作業に係る沼津市文書管理規程第31条より第43条までの文書の全て」を開示した実施機関の決定に対して、異議申立人がした「実施機関が開示した文書以外の文書の開示を求める不服申立て」には理由がない。

ただし、実施機関は、地方税法の趣旨に鑑み、固定資産評価の実務に当たっては、記録を適正に作成し、これまで以上に慎重で客観的な評価事務を行うべきである。

2 異議申立て及び審査の経緯

- (1) 異議申立人は、平成27年12月24日、沼津市長（以下「実施機関」という。）に対し、沼津市情報公開条例（以下「条例」という。）第4条第1項の規定に基づき、「平成27年沼津市固定資産税評価基準改訂作業に係る沼津市文書管理規程第31条より第43条までの文書の全て」に関する公文書の開示請求を行った。
- (2) 実施機関は、平成28年1月7日、上述の請求に対応する公文書として「土地評価事務取扱要領」を平成27年に改訂した際の決裁文書（以下「本件公文書」という。）を特定し、開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。
- (3) 異議申立人は、開示した公文書中に改訂過程の審議経過文書がないことを理由に本

件処分を不服として、平成28年3月22日、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、改訂過程の審議経過文書の公開を求める不服申立を行い、本件は、平成28年3月30日付けで沼津市長より条例第13条に基づき当審査会に諮問されることとなった[平成27年度諮問第2号]。

(4) 当審査会の審査の経過については、「6 審査会の処理経過」に記載のとおりである。

3 異議申立人の主張の要旨

申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立書、意見書及び口頭意見陳述によれば、おおむね以下のとおりである。

(1) 異議申立ての趣旨及び理由

本件開示請求により請求した文書が担当部署において何ら作成されておらず、固定資産税の大本となる基準がその作成過程の審議経過文書を何ら作成していないことは審議そのものが行われたか大変疑問である。また、文書管理番号549250の文書によると起案者を含み14名が平成27年3月13日に「土地評価事務取扱要領」（以下「評価要領」という。）全62ページを全員が一日で各自内容を精読し承認したものとされている。どうしてそのようなことが可能かにわかに信じがたい。実際は事前に検討していたか、ないしは何ら検討していないかいずれかと思われる。いずれにしろ開示不十分ないし、審議無効のいずれかと思われるため平成27年土地評価事務取扱要領の改正が有効か、有効である場合は開示内容が妥当であったか審査を要請する。なお、本件は固定資産税の課税の公平を確保するために大変重要なものとする。

(2) 異議申立人の口頭意見陳述における補足的主張

ア 平成27年の改正で接道のない土地の補正率が45%へと変更されているが、平成18年に30%となり、いつの間にか25%になっていた。この補正率改定に関する説明が何も示されていない。資料の提供を求めたが、資料は示されていない。27年に急に45%の補正率に変わっているがその根拠がまったく分からない。本来ならば、もっと早くに45%の補正をすべきであったはずである。27年度に急に45%を適用した理由が分からない。そのために資料がほしい。

イ 御殿場市に情報公開請求を行い、沼津市も参加している土地家屋評価研修会の資料があるが、市町村により基準が相当異なる。本来ならば、同じにならなければおかしい。最低限資料として不動産鑑定士の意見書があるはずである。なぜならば、知識がないので、行政では決められないはずである。45%の補正率を適用する根拠の資料は、沼津市文書管理規程上、なければおかしい

4 実施機関の説明の要旨

実施機関の説明及び主張は、本件処分決定通知書、理由説明書及び意見聴取によれば、おおむね以下のとおりである。

- (1) 総務大臣は、固定資産の評価の適正化と均衡化を確保するため、地方税法第388条第1項の規定により「固定資産の評価の基準並びに評価の実施の方法及び手続」を定め、これを告示しなければならないものとされている。これに基づいて定められたものが固定資産評価基準（以下「評価基準」という。）であり、昭和38年12月25日自治省告示第158号をもって告示された。

また、地方税法第403条第1項の規定に基づき、市町村長は、評価基準によって、固定資産の価格を決定しなければならないものとされており、評価基準第1章第3節二（一）4においては宅地の状況に応じ必要があるときは、所要の補正をしてこれを適用するものとされている。

土地は全国に存在し、かつ地域特性によって事情が異なるため、全国統一的な評価の基準によって評価することは困難であることから、評価基準は抽象的、概略的な規定にならざるを得ない。そのため、実務上における評価事務については、市町村長の裁量に委ねられている。

市町村は、抽象的、概略的な評価基準の細項目を補完し、個別の固定資産の実情を踏まえた評価を実施するために、地方税法及び評価基準が許容する範囲内で、運用上の取扱規定を設け、これに従って評価事務を実施することになる。この運用上の取扱規定を文書化、可視化したものが評価要領である。

なお、市町村が評価要領を整備することは、法令によって強制されているものではなく、その内容についても規定されていないため、整備の有無、文書の名称、内容、開示の有無等、取扱いにかかる方針は市町村によって異なる。本市においては、平成14年度に評価要領の初稿を作成し、以降、改訂を加えながら、評価の実施に活用しているところである。

- (2) 異議申立人が請求した沼津市文書管理規程（以下「文書管理規程」という。）第31条から第43条とは、実施機関が開示した本市の文書の取扱いのうち、起案、回議及び合議、決裁等について定めた規定である。これに対し、本件公文書は、平成27年に改訂した評価要領について、改訂箇所を朱書きで示したうえで、決裁区分に従った回議書を付して決裁された文書である。

異議申立人は、評価要領の作成過程における審議経過文書が作成されていないと主張している。文書管理規程第31条第2項第6号において、参考資料、参照した法令条文、その他参考事項について、つとめて要旨を抜き書きし、又は関係書類を添えることと定めてあるが、本件で開示した取扱要領は、地方税法で定めた評価基準を補完し土地の評価業務における公平性を確保するためのものであり、その要旨として、改定を含めた内容を示している。

したがって、平成27年沼津市固定資産税評価基準改定作業に係る文書管理規程第31条から第43条までの文書の全てに関する公文書について、本件公文書を開示した本件処分には、違法、不当な点はない。

5 審査会の判断の理由

実施機関は、本件請求文書のうち固定資産評価の補正率改訂に係る審議経過文書（以下「審議経過文書」という。）については作成しておらず、不存在であると説明するので、文書不存在であることの妥当性について検討する。

(1) 基本的な考え方

条例第1条は、「市民の知る権利を尊重し、公文書の開示を請求する権利について定めることにより、市の保有する情報の一層の公開を図り、市の諸活動を市民に説明する責務を果たすことにより、市民参加の推進と公正で開かれた市政を実現することを目的とする」と述べている。

また、条例は、公文書の原則開示を理念としているが（第5条柱書き）、公文書を開示することにより特定の個人が識別されたり、実施機関及び国等の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがある（同条第1号、第3号）等、市民の利益を害することがないように、例外として各種の非開示事由を定めている。

(2) 審議経過文書について

条例第2条第1号は、公文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、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」と規定している。そこで、本件審議経過文書が、固定資産評価事務の関係法令・条例等の規定に照らして判断した上で、条例第2条第1号に規定する公文書として作成されるべきものに当たるかどうか検証する。

ア 地方税法388条第1項は「総務大臣は、固定資産の評価の基準並びに評価の実施の方法及び手続（以下「固定資産評価基準」という。）を定め、これを告示しなければならない」と規定し、これをうけて同法第403条第1項は「市町村長は、（中略）第388条第1項の固定資産評価基準によって、固定資産の価格を決定しなければならない」と定めている。続けて、市町村長の指揮を受けて固定資産を適正に評価し、且つ、市町村長が行う価格の決定を補助するため、市町村に固定資産評価員を設置することや、同評価員の資格等についての規定を置き（第404～408条）、その実地調査の結果に基づいて固定資産の評価をする場合においては、土地又は家屋の区分に応じ、それぞれ、年度ごとに、法の定める価格によって、当該土地又は家屋の評価をしなければならないものと定めている（第409条）。

イ しかし、他方で、地方税法は、固定資産評価基準の実務上の運用方法については具体的な規定を置いていないことから、固定資産評価事務に従事する市町村職員がどのような手順により同基準を適用するのかについては、市町村長の裁量に委ねているものと解することができる（本件における補正率の決定もこれに含まれる）。

その理由は、土地や家屋の状況は、その実情に応じて多様であり、固定資産評価基準の運用についてまでも法令によって定めることにはおのずから限界があることによるものと考えられる。そうすると、固定資産評価基準の運用過程における補正率の改定作業に際して、これに従事する市町村職員がどのような方法で調査を実施し、また関係行政機関においてどのように内部的検討を行うか、さらにその際、本件で開示請求された審議経過文書が法令上作成を不可欠とする公文書であるなどと具体的に指示されていたものと解することはできない。

ウ なお、この点に関わって、本件審議経過文書が、異議申立人が主張する、文書管理規程第31条より第43条までの文書として、保存・管理されている必要があるとの主張についてもあわせて検討する。

文書管理規程における「文書」の定義は、条例第2条第1号の「公文書」とは異なり、「事務を処理するために作成される書類、帳簿、伝票、電報又は電話若しくは口頭による事項を記録したもの及び図面その他の資料等の記録一切」（文書管理規程第2条第2号）と定義されている。したがって、この場合も、「事務を処理するために作成される」という条件が満たされていることが前提であり、その作成の必要性の有無に係る判断は、各行政機関の裁量に委ねられていると解される。

文書管理規程は、そのような判断に基づいて実際に作成された文書の適正な管理と、それによる事務の能率的な運用を図ることを目的とするものであるから（第1条）、文書管理規程の定めを根拠として、本件審議経過文書の作成が法令上義務付けられているはずであると主張することはできない。

エ 以上、アないしウで述べたとおり、審議経過文書は、公文書として法令上実施機関が作成し、管理すべき要件を備えておらず、それが不存在であることが違法であるということとはできない。

(3) 異議申立人のその他の主張について

異議申立人が開示を求めた公文書が不存在であることについての審査会の判断は、上記の通りであるが、異議申立人が主張する、補正率改定のための審議そのものが適正に行われたかについて、ひいては補正率を改定する内容を含む土地評価事務取扱要領の改正が有効なものであるのかの疑義に関連して、審査会の意見を付加することとする。

異議申立人の当初の開示請求に対して、実施機関が開示した「土地評価事務取扱要領」（平成27年4月改定）及び「土地評価事務取扱要領について」と題する平成27年3月13日付け決裁文書は、固定資産評価事務の実施に係る公文書であることが確認でき、その開示決定が、市の諸活動を市民に説明する責務を果たし、市民参加の推進と公正で開かれた市政の実現に寄与するものであることは審査会においても認められるところである。しかし、条例第1条の目的の一層の実現のためには、現状の公文書の開示のあり方にとどまらず、例えば開示の前提となる公文書作成の必要性に関する再

検討も考えられねばならない。

本件開示請求対象文書に関連して言えば、上記(2)イで述べたように、法令上これを作成しておくべきとする規定は存在していない。しかし、固定資産税を含む税制に対する国民、住民の信頼を確保する必要性はきわめて大きく、課税の公平を納税者が実感できる制度とその運用の充実を図ることは、関係行政機関において継続的に追求されるべき課題である。

現に、地方税法は、「固定資産の評価に関する事務に従事する市町村の職員は、総務大臣及び道府県知事の助言によって、且つ、納税者とともにする実地調査、納税者に対する質問、納税者の申告書の調査等のあらゆる方法によって、公正な評価をするように努めなければならない」（第403条第2項）と規定し、具体的方法を掲記することはないものの、関係行政機関の努力義務として、固定資産評価の公正を確保すべきことを明確に指示している。したがって、実施機関としては、こうした法目的をより的確に実現すべく、今後、固定資産評価の実務に当たっては、調査、検討の方法や内容の改善、効率化を図ることなどは当然として、それらの過程の記録を適正に作成し、管理すること等により、慎重で客観的な評価事務を行っていることを実証できるよう努め、もって課税の公正に対する納税者の信頼を高める工夫を図るべきであろう。

(4) 本件部分開示決定の妥当性

以上のとおり、実施機関が本件請求文書について不存在とした処分について、審査会は妥当であると判断するものである。

6 審査会の処理経過

平成 28 年 3 月 30 日	審査諮問書の受理
平成 28 年 4 月 25 日	実施機関からの理由説明書の受理
平成 28 年 5 月 31 日	異議申立人からの意見書の受理
平成 28 年 6 月 22 日	諮問の審査（第1回目）
平成 28 年 8 月 1 日	異議申立人による口頭意見陳述及び 実施機関の意見聴取（第2回目）
平成 28 年 10 月 20 日	答申の確定

沼津市情報公開審査会	恒 川 隆 生（会長）
	鈴木 春 実（会長職務代理者）
	小宮山 克 己（委員）
	内 田 裕 久（委員）
	野 方 千賀子（委員）