

諮問庁：国税庁長官

諮問日：平成28年5月25日（平成28年（行情）諮問第391号）

答申日：平成28年10月14日（平成28年度（行情）答申第418号）

事件名：特定日開始の特定個人に対する税務調査につき修正申告の根拠にした収支内訳一覧表の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「特定年月日開始の特定個人に対する所得税及び消費税に対する税務調査につき、修正申告の根拠にした収支内訳一覧表」（以下「本件対象文書」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成28年1月4日付け特定記号第119号により特定税務署長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

###### ア 審査請求の理由及び経緯

審査請求人は、特定年月日から特定年月日に至るまで、自らが経営する特定法人及び個人事業主時代の確定申告内容に関し、特定税務署による事後調査を受けることとなった。

その過程において、担当調査官は審査請求人が行った法人税、消費税及び所得税の申告につき、「故意の所得隠しが見られる」として、法人分で5年、個人で3年の合計で8年に遡っての質問検査を行い、結果として審査請求人には重加算税を含む多額の追徴が課されることとなった。

しかし、調査開始時から終了まで、担当調査官は、加算された売上げや否認された仕入れ及び経費の内訳を一切示さず、上記追徴の根拠を知る術がなかったゆえ、審査請求人は特定税務署に対し、2015年5月、8月の2回に渡り、調査官がしようとした修正申告内容の根拠となる資料の開示を請求した。これに対し、特定税務署

は、「調査結果の説明書」がこれに該当するものだとし、全部開示を行ったものの、収入や経費、所得の増差総額のみが記載されたものであり、上記追徴の詳細まで知り得る内容ではなかったため、同年11月30日に特定税務署に出向いて問い合わせを行った。その結果、特定税務署においては、事後調査において審査請求人が収入及び経費部分にて指摘された非違事項を示す個人情報「保有されていない」との回答がなされるに至った。

審査請求人は、先の調査において調査官が非違事項として判断した箇所につき、決算・申告の改善に生かしていきたいとの考えから、同日、特定税務署に対し、上記追徴の根拠を示す行政文書の開示を請求した。

ところが、特定税務署は本年の1月4日、これに対し、「特定の法人に係るこれらの情報を開示することにより、税務行政への信頼が損なわれ、法5条6号イに規定する税務行政の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」とし、行政文書の存否については明らかにできないとし、不開示決定を下している。

#### イ 特定税務署の処分に対する反論及び本書面における結論

国税庁が1976年に税務行政の基本的なあり方について定めた「税務運営方針」においては、税務調査の目的について次のように定義されている。すなわち、「申告納税制度の下における税務調査の目的は、全ての納税者が自主的に適正な申告と納税を行うようにするための担保としての役割を果たすことにあり」とされ、「調査は、その調査によってその後は調査をしないでも自主的に適正な申告と納税が期待できるような指導的効果を持つものでなければならぬ」とされている。この実現を図るためには、当局は「事実関係を正しくは握し、申告の誤りを是正することに努めるのはもちろんであるが、それにとどまることなく、調査内容を納税者が納得するように説明し、これを契機に納税者が税務知識を深め、更に進んで将来にわたり適正な申告と納税を続けるように指導していくことに努め」ることを責務として負うとされている。

ここで、特定税務署が審査請求人に対して行った調査につき、上記指針に基づく形にて検証すると、担当調査官は非違事項の検出及びそれに関する質問検査を行い、修正申告のしようという形にて多額の追徴を課したものの、調査内容につき、審査請求人が納得するに足る説明は一切なされず、かつ審査請求人が「将来にわたり適正な申告と納税を続け」ることに資する指導も欠くものであり、極めて不当な内容であった。そればかりか、調査終了後の修正申告においては、審査請求人は詳細な内容を一切知らされないままに手続

を行っており、申告納税制度をもじゅうりんするものであったことは明らかである。しかも、審査請求人が上記「税務運営方針」における「調査を契機にし、将来にわたり適正な申告と納税を続ける」旨の規定を実践すべく、特定税務署に対し、調査時における非違事項及び修正申告の根拠となった収支一覧が分かる保有個人情報の開示を請求したところ、特定税務署は「不存在である」としてこれを拒否した。

さらには、個人情報の不存在を踏まえ、審査請求人がやむなく行った行政文書の開示請求についても、不開示とされたことにより、審査請求人は調査結果の詳細を知る一切の術を失うこととなり、自らが主体的意思で行ったはずの修正申告につき、その根拠を当人が知り得ないという一種異常な状況に陥っている。

審査請求人による修正申告に係る行政文書を開示することは、審査請求人が今後において適正な申告を行うことに寄与し、かつ当局においても申告納税制度の推進に貢献するという意味で、双方に利益を及ぼすことこそすれ、当局が不開示の理由として示した「税務行政への信頼が損なわれ、法5条6号イに規定する税務行政の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」とはおよそ考えられず、納得しかねるものである。

これらのことを根拠とし、特定税務署が審査請求人に対し本年1月4日付けで行った行政文書の不開示決定につき、誤りであると断じた上で、全部取消しを求めて審査を請求するものである。

## (2) 意見書

### ア 原処分 of 不当性について

#### (ア) 法5条1号の非該当性及び同号ただし書口の該当性について

法5条1号は、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については同号ただし書に該当する情報を除き、不開示情報として規定している。ここで問題となるのは、審査請求人が開示を求めた特定個人の情報が、上記規定に該当するかという問題である。

諮問庁は、本諮問事件に関する理由説明書（下記第3）において、審査請求人による開示請求が「特定個人が税務調査を受けたことを前提に本件対象文書の開示を求めるもの」とした上で、「特定の個人が税務調査を受けたという事実の有無は、特定の個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであり、法5条1号ただし書イの法令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、さらに同号ただ

し書口又はハに該当する事情も認められない」として、法5条1号の要件を満たすものであるゆえ、不開示に該当するものとしている。この解釈及び決定につき、以下のとおり異議を申し立てる。

審査請求人は、特定税務署によって任意調査を受けるも、その過程において一切の指導・助言もなされず、収支内訳の一切も示されないまま修正申告をしようようされ、多額の追徴を課されたことは先に述べたとおりである。これを受け、審査請求人は処分庁に対し、上記修正申告の根拠とした資料の開示を請求したところ、処分庁は、収入、経費、所得の増差総額が記載された「調査結果の説明書」を全部開示したものの、上記追徴及び非違事項を知り得るものではなかったため、平成27年11月30日に特定税務署に対して問い合わせを行った。その結果、特定税務署からは当該調査に基づく非違事項及び追徴の根拠を詳細に示す個人情報「保有していない」との回答を得た。

そうならば、審査請求人が自らの修正申告につき、詳細な内容を知ろうとするならば、行政が保有する当該申告の関連資料を開示し、参照する以外に方法は残されていないこととなる。ところが、処分庁は審査請求人が行った当該行政文書の開示請求に対し、こちらも不開示の決定を下した。これにより、審査請求人に対して調査官がしようようした修正申告の内容及び追徴の合理性が失われることとなり、それは財産権の侵害行為として表出しているのである。

法5条1号ただし書口は、個人に関する情報であって、不開示とされるべき諸規定に該当する場合にあっても、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる場合」については、開示が認められる旨を規定しているが、本件審査請求は、特定個人の情報を開示することにより、同個人における財産権の保護に直結するという点で、これに全く該当するものである。したがって、当該の行政文書は開示がなされてしかるべきである。

#### (イ) 法5条6号イの非該当性について

先にも述べたとおり、審査請求人が処分庁に対して開示を請求した情報及び行政文書は、審査請求人が自らの意思で行った修正申告の詳細な内容を示すものである。具体的には、売上の金額であり、仕入れ及び一般経費の内訳であり、所得金額である。つまりは、事実上の個人情報と見ても差し支えないものである。したがって、法5条6号イによる「国の機関、独立行政法人、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」とは性質を異にすることは明らかであり、さらにはこれを開示したからといって、

「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」可能性はおよそ考えられない。

仮に，審査請求人が開示を求める行政文書に上記規定に該当する情報が含まれている場合には，法6条の規定に基づき，当該部分を除いて部分開示を行えば足りるのであり，全てを不開示にする合理性は認められない。

これらのことから，審査請求人が開示を求めた特定個人の情報は，法5条6号イの不開示情報に該当するものではないと結論付けられる。

#### (ウ) 法8条の非該当性について

処分庁は，審査請求人が行った開示請求が，上記の法5条1号及び6号イに該当するとした上で，法8条の規定に基づき，本件対象文書の有無を明らかにせず開示請求を拒否する旨の原処分を行った。しかし，この解釈についても大いに疑問が残るものである。

国税庁課税総括課が平成24年11月に作成した「税務調査手続等に関するFAQ（職員用）」によると，問4-27にて，国税通則法74条の11第2項における「国税に関する調査の結果，更正決定等をすべき場合には，・・・当該納税義務者に対し，その調査結果の内容を説明するものとする」旨の規定を引用した上で，「所得の種類」「（勘定）科目」「非違の事由」「売掛金（留保など）」を説明するものとされ，さらには年分（事業年度）ごとに個々の非違の内容に係る金額及びその合計額，それにより新たに納付すべき税額（又は減算すべき税額）及び加算税の額を説明する必要があるとされている。

そうならば，これら説明を行う根拠となる情報又は行政文書が存在するのは自明であるから，本件対象文書の有無を明らかにしないことの合理性は全く認められないこととなる。さらに，先に述べたとおり，審査請求人が開示を求めた特定個人の情報は，不開示情報に該当するものではないから，本件開示請求は法8条に該当するものではないとの結論に至るものである。

#### (エ) 法7条の該当性について

憲法31条が保障する適正手続の原則に基づけば，税務当局が納税者に対して任意調査を行うに当たっては，質問応答の記録を正確な形をもって整理することはもちろん，非違事項が存在した場合には，正確な収支の内訳を算定するなどのプロセスを経た上で，適正な申告に向けた指導・助言を行い，修正申告のしようように至るべ

きである。これは先に引用した「税務運営方針」や調査手続について定めた事務運営指針においても強調されているところであり、納税者にとっては申告納税制度における常識として捉えられているところである。

ところが、審査請求人においては、3か月に及ぶ調査の過程において、適正な申告に向けた指導・助言も一切なされず、収支をはじめ数値的な根拠も何ら示されないままに修正申告のしょうようがなされ、多額の追徴が課せられることとなった。しかも、当該申告の詳細を示す保有個人情報「不存在」とされ、同じく行政文書については「不開示」とされた結果、任意調査の趣旨・目的のみならず、上記の適正手続原則から大きく逸脱することとなり、結果として納税者の権利は当局によって大いに侵害され、申告納税制度そのものがじゅうりんされる事態を招いているのである。

この経過及び事実が他の納税者に知られることは、国税当局に対する著しい不信を喚起するとともに、納税者の理解と協力が得られない事態を招き、わが国における税務行政の根幹を揺るがすこととなろう。したがって、申告納税制度の擁護及び発展を図り、納税者と諮問庁との信頼関係醸成を図るためにも、当該行政文書の開示は必要である。

法7条は「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書に不開示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認められるときは、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」旨を規定しているが、審査請求人の案件は、これに全く合致するものである。したがって、当該の行政文書は、開示すべきものと認められる。

## イ 結論

以上のことから、開示請求を拒否した原処分が不当であることは明らかである。法5条1号ただし書口及び法7条の規定に基づき、原処分の全部取消しがなされ、当該行政文書の開示がなされることを求めるものである。

## 第3 諮問庁の説明の要旨

### 1 本件開示請求等について

本件開示請求は、処分庁に対して、本件対象文書の開示を求めるものである。

処分庁は、平成28年1月4日付け特定記号第119号により、①本件対象文書の有無を答えることにより、法5条1号に規定する個人の権利利益を害するおそれがある情報を開示することになること及び②本件対象文書の有無を答えることにより、税務行政への信頼が損なわれ、同条6号イ

に規定する税務行政の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることを理由として、法8条の規定により、その有無を明らかにせずに開示請求を拒否する旨の不開示決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めていることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

## 2 原処分の妥当性について

本件開示請求は、特定個人が税務調査を受けたことを前提に本件対象文書の開示を求めるものであり、本件対象文書の有無を答えることは、特定個人が税務調査を受けたという事実の有無（以下、第3においては「本件存否情報」という。）を明らかにするものと認められるため、以下、本件存否情報の不開示情報該当性について検討する。

### (1) 法5条1号該当性

法5条1号は、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については同号ただし書に該当する情報を除き、不開示情報として規定している。

特定の個人が税務調査を受けたという事実の有無は、特定の個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであり、法5条1号ただし書の法令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、さらに同号ただし書口又はハに該当する事情も認められない。

したがって、本件存否情報は、法5条1号の不開示情報に該当すると認められる。

### (2) 不開示情報該当性（法5条6号柱書き該当性）の追加について

税務職員は、国家公務員法100条の守秘義務とともに、国税通則法126条により、国家公務員法より重い守秘義務が課せられている。

これは、申告納税制度の下で税務の執行を適正に行うためには、納税者等の信頼と協力を得ることが必要であり、もし、税務職員が職務上知り得た秘密を他に漏らすとすれば、納税者等と国税当局との信頼関係が損なわれ、納税者等は安んじて税務職員に対して自己の秘密を開示しなくなり、ひいては、適正かつ公平な課税の実現が困難となって、申告納税制度を基本とする税務行政の運営に重大な支障を及ぼすことになりかねないからである。

したがって、本件存否情報を明らかにした場合には、申告納税制度を基本とする我が国において、国税当局に対する信頼を失墜させ、納税者等の理解と協力が得られない事態を招き、当庁が行う事務の適正な遂行に重大な支障を及ぼすおそれがあると認められることから、本件存否情報は、法5条6号柱書きの不開示情報に該当すると認められる。

### 3 審査請求人の主張について

(1) 審査請求人は、審査請求の理由において、「審査請求人による修正申告に係る行政文書を開示することは、審査請求人が今後において適正な申告を行うことに寄与し、かつ当局においても申告納税制度の推進に貢献するという意味で、双方に利益を及ぼすことこそすれ、当局が不開示の理由として示した「税務行政への信頼が損なわれ、法5条6号イに規定する税務行政の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」とはおよそ考えられず、納得しかねるものである。」とし、全部取消しを求めている。

しかしながら、法が定める開示請求制度は、何人に対しても、請求の目的いかなを問わず開示請求を認める制度であり、開示請求者の個別事情により開示・不開示の判断が左右されるものではないため、審査請求人の主張は採用できない。

(2) その他の審査請求人の主張は、上記2の判断を左右するものではない。

### 4 結論

以上のことから、本件対象文書の有無を答えることは、法5条1号又は6号柱書きの不開示情報を開示することになるため、法8条に基づき、本件対象文書の有無を明らかにせず、開示請求を拒否した原処分は妥当である。

## 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |             |               |
|-------------|---------------|
| ①平成28年5月25日 | 諮問の受理         |
| ②同日         | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③同年6月24日    | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④同年9月30日    | 審議            |
| ⑤同年10月12日   | 審議            |

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件対象文書について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、その存否を答えるだけで、法5条1号及び6号イの不開示情報を開示することとなるとして、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにせずに開示請求を拒否する決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、法の適用条項のうち、法5条6号イを同号柱書きに変更した上で、原処分を妥当としていることから、以下、存否応答拒否の妥当性について検討する。

なお、原処分は、法5条6号イに該当する理由を「税務行政の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」としているが、これは同号柱書きの不開示理由

であると認められる。

## 2 存否応答拒否の妥当性について

(1) 本件開示請求は、特定個人を特定した上で、当該特定個人が税務調査を受けたことを前提に、当該特定個人に対する所得税及び消費税の税務調査に係る修正申告の根拠にした収支内訳一覧表の開示を求めるものであり、その存否を答えることは、特定個人が税務調査を受けた事実の有無に加え、特定個人が修正申告を行った事実の有無（以下、併せて「本件存否情報」という。）を明らかにすることとなる。

(2) 特定個人が税務調査を受けた事実の有無及び特定個人が修正申告を行った事実の有無（本件存否情報）は、法5条1号本文前段に規定する特定の個人を識別することができる情報であると認められる。そして、これらの事実の有無は、同号ただし書イの法令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情報に該当するとは認められず、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。

したがって、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条1号の不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものと認められる。

(3) 審査請求人は、法5条1号ただし書ロによる開示を求めているので検討すると、そもそも行政文書開示請求制度は、請求の目的いかんを問わず何人に対しても等しく開示をするものであるから、個別の事情が同号ただし書ロの「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる」か否かは、飽くまで、一般的、客観的観点から判断すべきものである。したがって、特定個人の財産権の保護という、本件対象文書の開示により受けるとしている審査請求人の個人的な利益があったとしても、この点だけをもって同号ただし書該当性を認めることはできない。そのほか、本件において、本件存否情報を公にすることが当該情報を公にしないことにより保護される利益に優越すると認めるに足りる事情はないから、審査請求人の主張に理由はない。

なお、上記のとおり、行政文書開示請求制度は、請求の目的いかんを問わず何人に対しても等しく開示をするものであるから、開示・不開示の判断に当たっては、本人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求者が誰であるかは考慮されないものである。このため、法の下においては、審査請求人の情報（自己情報）であることを理由にこれを開示することはできない。

(4) また、審査請求人は、法7条に基づく裁量的開示を求めているが、上記(2)のとおり、本件対象文書の存否に係る情報は、法5条1号の不開示情報に該当するものであり、これを開示することに、これを開示しないことにより保護される利益を上回る公益上の必要性があるとまでは

認められないから、法7条による裁量的開示を行わなかった処分庁の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

3 審査請求人のその他の主張について

(1) 審査請求人は、法6条1項に基づく部分開示を求めているが、上記2(2)のとおり、本件は、本件対象文書の存否を明らかにすること自体が、本件存否情報という法5条1号の不開示情報を開示することとなるのであり、この点に関する審査請求人の主張に理由はない。

(2) 審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条1号及び6号イに該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定について、諮問庁が当該情報は同条1号及び6号柱書きに該当することから開示請求を拒否すべきとしていることについては、当該情報は同条1号に該当すると認められるので、同条6号柱書きについて判断するまでもなく、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 鈴木健太, 委員 常岡孝好, 委員 中曽根玲子