

諮問庁：国税庁長官

諮問日：平成30年2月22日（平成30年（行情）諮問第117号）

答申日：平成30年7月23日（平成30年度（行情）答申第189号）

事件名：国税通則法74条の9の「税務署長」に「実地の調査において質問検査等を行わせる当該職員が含まれる」との解釈が記載された文書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、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29年11月20日付け特定記号第118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、その処分の取消しを求める。

2 審査請求の理由

本件審査請求の理由は、審査請求書の記載によれば、次のとおりである（意見書及び資料は省略）。

本件開示請求の対象行政文書は、国税通則法74条の9に規定される、いわゆる事前通知について、「税務署長」が通知するとの法律の規定の実施段階に係るものである。

同条は、「税務署長等は、国税庁等又は税関の当該職員に納税義務者に対し実地の調査を行わせる場合には、あらかじめ、当該納税義務者に対し、その旨及び次に掲げる事項を通知するものとする」と定めている。なお、ここでいう「税務署長等」については、同条において、「国税庁長官、国税局長若しくは税務署長又は税関長をいう」と規定し、明確に限定されている。

しかるところ、この法令を遵守して執行されるべき税務行政の現場においては、公然と「税務署長」ではなく、「税務署長」が命じて実地の調査において質問検査等を行わせる立場にある当該職員が、当該職員の実地調査に係る税務調査業務の一環として事前通知を行っている現実がある。税務署長からの通知であることは一切触れず、電話等を使って、口頭で、自らの業務として事前通知を行っているのである。審査請求人も税理士業務の中で実際に経験したところであり、同業者に実状を聞いたところ、同様

の経験を述べるものばかりである。

したがって、同条の「税務署長」には、「税務署長」が命じて実地の調査において質問検査等を行わせる当該職員が含まれるとの法令解釈が、国税庁長官など国税庁内部における税務行政を指揮命令する立場にあるものから示されているはずである。そうでなければ、本来「税務署長」がなすべき事前通知を、法令に従った手順で厳正に執行されるべきものが、当該職員等が上司の業務命令を受けないで、同人の独自の判断に基づき法令の規定を無視・逸脱して、違法な税務行政を勝手に遂行していることになり、すなわち、異常な事態が税務行政内部で蔓延していることになり、そのようなことは法治主義のもとにある我が国において、到底考えられない。

ゆえに、必ずや税務行政を指揮命令する立場のものから示された開示請求対象文書が存在するはずであり、上記処分は違法・不当であり、取り消されるべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件開示請求について

本件開示請求は、処分庁に対し、「国税通則法74条の9によれば、「税務署長」は、一定の場合、あらかじめ当該納税義務者に対し、一定事項を通知（いわゆる「事前通知」）するものとされるが、同条の「税務署長」には、同条に定められた実地の調査において質問検査等を行わせる当該職員が含まれるとの、国税庁長官など国税庁内部における税務行政を指揮命令する立場にある者から示された法令解釈が記載された行政文書があれば、その文書」（本件対象文書）の開示を求めるものである。

2 原処分について

処分庁は、本件開示請求に対して、平成29年11月20日付け特定記号第118号により、本件対象文書は保有していないとして、法9条2項の規定に基づき、本件対象文書は不存在とする旨の不開示決定（原処分）を行った。

これに対して、審査請求人は、本件対象文書は存在するとして、原処分を取り消し、本件対象文書を開示すること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。

3 本件対象文書の不存在について

処分庁において、原処分を行う際、審査請求人が処分庁に提出した開示請求書の記載の内容を踏まえ、行政文書ファイル管理簿、処分庁内の書庫、事務室及び電子情報として保存されている文書（以下「行政文書ファイル管理簿等」という。）を確認したが、本件対象文書の存在は確認できなかった。

また、本件審査請求を受け、処分庁において、改めて、行政文書ファイル管理簿等より当該文書の作成及び取得の事実の有無を確認したが、本件

対象文書に該当する文書は、作成及び取得している事実は確認できなかった。

したがって、本件対象文書の保有の事実はなく、これを覆すに足る事情も存在しないことから、処分庁において本件対象文書を保有しているとは認められない。

4 結論

以上のことから、本件対象文書の作成及び保有の事実は認められず、行政文書不存在として行った原処分は妥当であると判断する。

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30年2月22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3月26日 | 審査請求人から意見書1及び資料を收受 |
| ④ | 同月27日 | 審査請求人から意見書2を收受 |
| ⑤ | 同年7月5日 | 審議 |
| ⑥ | 同月19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、これを保有していないとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の開示を求め、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

ところで、本件対象文書は、別紙に記載されたとおりであり、審査請求人は、審査請求書及び意見書において、事前通知の運用に当たって、具体的な事例を示した上、税務署長ではなく、国税庁等の当該職員（以下「当該職員」という。）が自身の権限に基づき実施している現実があり、その現状を踏まえると国税通則法74条の9の「税務署長」には、実地の調査において質問検査等を行う当該職員が含まれるとの法令解釈が、国税庁長官など国税庁内部における税務行政を指揮命令する立場にあるものから示されているはずである旨一貫して強く主張している。

また、当審査会事務局職員をして諮問庁に改めて確認させたところ、諮問庁は、処分庁が事前に審査請求人に対し、職員向けの質疑応答（FAQ）等が本件対象文書に含まれるかについて確認を行ったところ、審査請求人からは「質疑応答なり、職員研修資料の中に明確な法令解釈がなく、単なる職員向けの質疑応答や研修資料であれば必要ない」との回答があったことから、処分庁においてFAQは対象文書に含まれないと判断した旨説明があった。

このような開示請求書の文言，審査請求人の提出した書面の記載，審査請求人の処分庁に対する上記回答等を勘案すると，本件対象文書は，文字どおり「国税通則法 74 条の 9 の「税務署長」に当該職員が含まれる」との法令解釈が記載された文書であると考えるのが自然であり，以下，本件対象文書をこのように捉えて，その保有の有無につき検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 本件対象文書の保有の有無等について，当審査会事務局職員をして諮問庁に改めて確認させたところ，諮問庁は次のとおり説明する。

ア 法令上，税務署長等は，当該職員に納税義務者に対し調査において質問検査等を行わせる場合には，あらかじめ，当該納税義務者（当該納税義務者について税務代理人がある場合には，当該税務代理人を含む。）に対し，その旨並びに調査を開始する日時，調査を行う場所，調査の目的，調査の対象となる税目・期間・帳簿書類その他の物件及びその他調査の適正かつ円滑な実施に必要なものとして政令で定める事項を通知するものと規定している（国税通則法 74 条の 9）。

イ このように調査に際して事前通知をすべきものとされる趣旨は，調査手続の透明性，納税者の予見可能性の確保にあり，平成 24 年 12 月に廃止された国税庁長官通達（事務運営指針）に基づき，調査の実務上，かねて行われていたものであるところ，平成 23 年法律第 114 号により国税通則法が改正され，同法 74 条の 9 に事前通知に係る規定を設け，事前通知を法制化し，明確化することとされたものである。

ウ 当該職員は，行政庁としての税務署長等の補助機関であるから，税務署長等の補助機関として税務署長等の職務を遂行することができ，調査手続の透明性，納税者の予見可能性の確保という事前通知の立法趣旨は，当該職員が税務署長等の補助機関として事前通知することにより全うされるものということができ，現にこのような運用を行っている。

エ 国税通則法の改正に伴い，税務調査手続等に係る法令解釈や考え方を職員に示したものとしては，以下のものが全てである。

(ア) 法令解釈通達

法令解釈通達は，国税庁長官が法令の解釈を示したものである。

(イ) F A Q

F A Q は，法令解釈を補うものとして，「改正法施行後（平成 25 年 1 月）における手続を前提とした上で，基本的事項（疑義の生じやすい事項）を中心に現段階における考え方を整理した」職員向けの質疑応答であり，国税庁課税総括課が作成し，国税庁から各国税局へ発遣している。

(ウ) 事務運営指針

事務運営指針は、「調査手続の実施に当たっての基本的な考え方等」を定めた国税庁長官通達である。

(エ) 事務提要

事務提要は、事前通知を含む各事務の実施方法について、上記の法令解釈通達、事務運営指針及びFAQの考え方の下、詳細に指示するものであり、職員は、事務提要に基づいて事前通知を実施している。

オ 上記エ記載の各文書のうち、FAQには事前通知の主体につき、税務署長等を補助する当該職員が実際の手続（通知）の履行を担当しているとする内容が記載されているが、その他の文書に事前通知の主体についての記載はない。

カ 原処分時及び本件諮問時に、上記第3のとおり、処分庁内の書庫、事務室等を探索したが、本件対象文書の存在を確認することはできなかった。

(2) 当審査会において、諮問庁から提示を受けた上記FAQを確認したところ、事前通知を行う主体についての記載はあるが、審査請求人が請求する「国税通則法74条の9の「税務署長」には、同条に定められた実地の調査において質問検査等を行わせる当該職員が含まれる」との解釈は記載されていないことが認められる。

(3) 審査請求人の主張する事前通知の運用の現状についての評価はともかく、諮問庁の上記(1)の説明に不自然・不合理な点はなく、探索の範囲も不十分であるとはいえない。

以上のことから、特定税務署において本件対象文書を保有してい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

審査請求人はその他種々主張するが、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 付言

本件不開示決定通知書には、不開示とした理由について、「保有していない」旨記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由として付記することが求められる。

したがって、原処分における理由付記は、行政手続法8条の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点について留意すべきである。

5 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、これを保有していないとして不開示とした決定については、特定税務署において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 山名 学, 委員 常岡孝好, 委員 中曽根玲子

別紙 本件対象文書

国税通則法74条の9によれば、「税務署長」は、一定の場合、あらかじめ当該納税義務者に対し、一定事項を通知（いわゆる「事前通知」）するものとされるが、

- ① 同条の「税務署長」には、同条に定められた実地の調査において質問検査等を行わせる当該職員が含まれるとの、国税庁長官など国税庁内部における税務行政を指揮命令する立場にある者から示された法令解釈が記載された行政文書があれば、その文書