

諮問庁：国税庁長官

諮問日：平成30年12月26日（平成30年（行情）諮問第652号）

答申日：令和元年6月10日（令和元年度（行情）答申第51号）

事件名：特定団体代表者宛て「個人投資家における株価指数等連動債の償還時及び譲渡時の税務上の取扱いについて（平13.12.14付照会に対する回答）」と題する書面等の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（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、結論において妥当である。

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30年6月29日付け東局総総8-225号により東京国税局長（以下「東京国税局長」又は「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（資料については記載を省略）。

（1）審査請求書

私が東京国税局長に対し、平成30年6月11日に本件対象文書の開示請求を行ったところ、東京国税局長は、「開示請求に係る行政文書の有無を明らかにすることによって、特定の納税者が国税当局に対して、個別の取引等に係る税務上の取扱いを照会したという公になっていない情報を開示することとなります。これにより、納税者と国税当局との信頼関係が損なわれ、法第5条6号柱書に規定する税務行政の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法第8条の規定に基づき、当該行政文書の存否について明らかにすることはできません。」という理由に基づき、不開示決定を下した。

しかし、法5条6号柱書は、行政機関に広範な裁量を与えるものではなく、「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、名目的、抽象的に当該事務または事業の適正な遂行に支障が生じる可能性があるだけでは足りず、実質的、具体的に当該事務または事業の適正

な遂行に支障が生じる相当の蓋然性が認められることが必要というべきである（大阪地判平成19年6月29日判タ1260号264頁）。本件の行政文書は、税務上の取り扱い等に関する事前照会の請求書その他の関連書面であるところ、これらの行政文書を開示したとしても、書面内容はあくまで税務上の事前照会に留まり、特定の納税者が実際にどのような納税行為を行ったかは全く明らかにはならず、また、回答時期から既に14年以上もの長期が経過していることを踏まえると、具体的に当該事務または事業の適正な遂行に支障が生じる相当の蓋然性が認められることには到底ならない。したがって、原処分は取り消されるべきである。

（２）意見書

ア 私が東京国税局長に対し、平成30年6月11日に本件対象文書の開示請求を行ったところ、東京国税局長は、同月28日、「開示請求に係る行政文書の有無を明らかにすることによって、特定の納税者が国税当局に対して、個別の取引等に係る税務上の取扱いを照会したという公になっていない情報を開示することとなります。これにより、納税者と国税当局との信頼関係が損なわれ、法第5条6号柱書に規定する税務行政の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法第8条の規定に基づき、当該行政文書の存否について明らかにすることはできません。」との理由で、不開示決定（原処分）を下した。

イ これに対し、同年10月1日、私から国税庁長官に対し、法5条6号柱書の解釈を踏まえ、「本件の行政文書は、税務上の取り扱い等に関する事前照会の請求書その他の関連書面であるところ、これらの行政文書を開示したとしても、書面内容はあくまで税務上の事前照会に留まり、特定の納税者が実際にどのような納税行為を行ったかは全く明らかにはならず、また、回答時期から既に14年以上もの長期が経過していることを踏まえると、具体的に当該事務または事業の適正な遂行に支障が生じる相当の蓋然性が認められることには到底ならない。」旨を審査請求書で指摘したところ、国税庁からは、「原処分については、請求日時点において対象文書を保有していないことを理由として不開示決定をすべきであったと認められるものの、結論においては妥当である。」との理由説明書が提出された。

ウ しかし、廃棄による対象文書の不保有の場合には、「当該文書は存在したが、保存年限を経過したために○年○月○日に廃棄した」といった理由を明示する義務があるところ（宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕』146頁・添付資料1）、国税庁の理由説明では、「処分庁に確認したところ、『16 文書回答事案』の行政文書ファイルは、既に保存期間が経過し廃棄されているとのことであっ

た。」と述べるのみであり，明確な廃棄時期の記載もなされておらず，理由付記に不備があることは明らかである。

エ 加えて，仮に理由付記の不備が是正されたとしても，文書回答事例の中には公表されているものもあるところ（国税庁ウェブサイト・添付資料2）（以下，URL省略。），たとえば所得税に関してみると，最も古いものでは昭和42年（1967年）7月27日付国税庁「『税務および経理に関する業務』の譲渡に伴う所得の種類の判定について」が公表されており，10年を遙かに超える前に発出された文書回答事例が多数公表されている。このような公表事例について，10年の保存期間による廃棄がなされたとしても，既に公表がなされていることから，国税庁及び国民に対して与え得る影響は限定的なものとなるが，本件対象文書のような非公表の文書について10年の保存期間による廃棄を行うとすると，統一的な課税実務の運用が困難なものとなり得る。国税庁が，文書回答に関し，そのような不合理な運用を行っているとは想像しがたいから，本件対象文書が廃棄されているとは到底考えられない。

オ そもそも，文書回答は，「照会内容及び回答内容のうち同様の取引等を行う他の納税者に対しても国税に関する法令の適用等について予測可能性を与えることとなる部分については，公表することとする。」とされており，公表しない場合としては，「行政機関の保有する情報の公開に関する法律に定める不開示情報に該当すると考えられる部分や国税に関する法律上の守秘義務に抵触すると考えられる部分については，当該部分を被覆するなどして公表する」とされ，部分的な非開示が許されているにとどまり，文書回答の全体を公表しないことは予定されていない（国税庁長官「事前照会に対する文書回答の事務処理手続等について（事務運営指針）」（課審1-14，課総2-16，課個1-11，課資1-6，課法1-23，課酒1-33，課評1-10，課消1-25，査調1-10，平成14年6月28日（最終改正）平成29年5月23日課審1-31外）第6項（2）参照）。本件対象文書は，公的団体である「特定団体」からの照会であり，同様の取引等を行う他の納税者に対しても国税に関する法令の適用等について予測可能性を与えるものであるから，事務運営指針の上記規定に従えば，公表されるべき文書である。また，本件対象文書は，その題目の表示が個別事業者に依拠したのではなく，一般的・普遍的なものになっていることからしても，統一的な課税実務の観点から重要な意義を有するものであり，このような重要な文書を，たとえ非公開であったとしても，廃棄しているとは到底考えられない。

カ たとえ10年の保存期間が保存期間表上に規定されているとしても，

保存年限を経過した情報でも現に実施期間により管理・保有されている情報は、情報公開請求の対象になると解されている（情報公開制度研究会編『情報公開制度 運用の実務』97－98頁・添付資料3）。本件対象文書は、上記オで述べたとおり、運用上、廃棄されていないものと考えられるし、さらに、公文書の保管については、保存期間が超過したのみで「不存在」とした先例が少なくない数実際に存在することからすると（毎日新聞2018年6月21日「公文書クライシス：文書探さず『不開示』5件 保存期間超過、『対象外』と誤判断防衛省」・添付資料4）、本件においても同様の事態が生じている可能性は高いものと言わざるを得ない。

キ 殊に、上述のとおり、当初の不開示決定は、「開示請求に係る行政文書の有無を明らかにすることによって、特定の納税者が国税当局に対して、個別の取引等に係る税務上の取扱いを照会したという公になっていない情報を開示することとなります。」というものであり、本件対象文書の不保有を理由とするものではなかった。本件対象文書が本当に存在しないのであれば、当初の不開示決定においてもそれが不開示理由とされたはずである。それにもかかわらず、当初の不開示理由が法8条とされた事実は、処分庁が本件対象文書を保有していなかったわけではなく、実際には保有していたが、当初の不開示決定の理由が成り立たないことを認識し、不保有との理由に変更したことを強く示唆するものである。

ク 以上のとおり、非開示事由が存在しないことに加え、このように、国税庁の理由説明においては、処分庁の不開示理由（法8条）から異なる理由（対象文書の不保有）に変遷しているが、このような処分理由の差替えは許容されず、本件対象文書の不保有に関する国税庁の主張は制限されなければならない。すなわち、行政文書開示請求に対しては不開示決定を行う場合には、行政手続法8条1項の規定により、請求が不適法であることの理由を提示しなければいけないところ、事後的に処分理由の差替えを許容してしまうと、当該理由付記を要請する法の趣旨を没却してしまうことになる。この点、理由付記の趣旨を、①実施期間の判断の慎重と公正妥当の担保、及び②処分の相手方の不服申立てに便宜を与えることにあるとした上で、これらの目的は非公開理由を具体的に記載して通知することでひとまず実現されるため、処分理由の差替えは許容されるとする見解が存在する。しかし、本件のように行政庁の側で自ら設定した文書の保存期間に基づいて廃棄を行ったのならば、処分時に行政庁の側に生じる調査・検討の負担は極めて些細なものにとどまることは明らかであるし、加えて、法8条による不開示では、上記②の前提とする具体的な記載とは程遠いもので

あるのだから、これらの見解は本件において妥当しない。実質的に見ても、何らかの理由を一つでも記載しておけば事後的な理由の差替えが許容されるとなると、行政庁の恣意的な運用が頻発することになるのであり、法の趣旨に明白に反するところである。したがって、そもそも国税庁の説明する不開示理由（対象文書の不保有）は主張として制限されなければならない。

以上のとおり、本件対象文書は、公的団体からの照会に係る文書回答事例であり、同様の取引等を行う他の納税者に対しても国税に関する法令の適用等について予測可能性を与えることとなるものとして、本来であれば公表されるべきものである。このように、本件対象文書は、重要な先例的価値を有することから、東京国税局長において本件対象文書を保存していることが推察される。したがって、保存年限を経過した情報でも現に実施期間により管理・保有されている情報は、情報公開請求の対象になると解されている以上、本件対象文書を不開示とする理由は存しない。

これに加えて、国税庁による処分理由の差替えは許容されないか不備があるものであり、許されない。

したがって、原処分は違法であり、取り消されるべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求の概要等

審査請求人は、処分庁に対して、別紙に掲げる文書（本件対象文書）の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

処分庁は、平成30年6月29日付東局総総第8-225号により、本件対象文書の有無を明らかにすることによって納税者と国税当局との信頼関係が損なわれ、法5条6号柱書き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ため、法8条の規定に基づき、本件対象文書の存否について明らかにすることはできない旨の不開示決定（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

本件対象文書は、特定の者が特定の年月日に行った個別の事案に関する税務上の取扱いについての照会に係る国税局からの回答文書及びその関連文書である。

上記のような文書回答を求める照会があった場合には、平成14年6月28日付課審1-14ほか8課共同「事前照会に対する文書回答の事務処理手続等について（事務運営指針）」に基づき文書回答を行うところ、処分庁においては、その照会内容及び回答内容が公表されたものは「文書回

答事案（HP掲載分）」の行政文書ファイルに、公表されなかったものは「文書回答事案」の行政文書ファイルにそれぞれ編てつし、いずれも文書回答をした年の翌年1月から起算して10年間保存することとしており、保存期間を経過した後は、保存期間を延長しない限り、廃棄することとしている。

したがって、本件対象文書に関連する照会内容及び回答内容は公表されていないことからすると、仮に、平成16年3月当時、本件対象文書を作成していた場合は、「16 文書回答事案」の行政文書ファイルに編てつされ、平成17年1月から起算して10年間保存した後、保存期間を延長しない限り、廃棄されることになる。

この点について処分庁に確認したところ、「16 文書回答事案」の行政文書ファイルは、既に保存期間が経過し廃棄されているとのことであった。

よって、処分庁においては、仮に、本件対象文書を作成していたとしても、本件対象文書が保存されるべき行政文書ファイルは、請求日時時点で既に保存期間が経過して廃棄されているものであり、本件対象文書は、不存在であると認められる。

3 結論

以上のことから、本件開示請求につき、本件対象文書が存在しているか否かを答えるだけで、法5条6号柱書きの不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定に基づき、開示請求を拒否するとして不開示決定を行った原処分については、請求日時点において対象文書を保有していないことを理由として不開示決定をすべきであったと認められるものの、結論においては妥当である。

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30年12月26日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 平成31年2月5日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 令和元年5月23日 | 審議 |
| ⑤ | 同年6月6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、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにせず不開示とする決定（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、本件対象文書は、仮に作成していたとしても、保存期間経過により既に廃棄

されているため、東京国税局において保有しておらず、原処分が不開示としたことは結論において妥当である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。

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 上記第3の2において説明するとおり、平成16年3月当時、本件対象文書を作成していた場合は、「16 文書回答事案」の行政文書ファイルに編てつされ、平成17年1月から起算して10年間保存した後、当該行政文書ファイルの保存期間を延長しない限り、廃棄されることになる。

イ また、行政文書ファイルの保存期間の延長については、平成23年4月6日付け東局総総7-18ほか1課合同「「国税庁行政文書管理規則細則」の制定について（事務運営指針）」において、保存期間が満了した行政文書ファイル等で次に掲げるものの保存期間及び保存期間の満了する日を所定の期間延長すると定めている。

- ① 現に監査、検査等の対象になっているもの
- ② 現に係属している訴訟における事務上の行為をするために必要とされるもの
- ③ 不服申立てにおける事務上の行為をするために必要とされるもので、当該不服申立てに対する裁決又は決定の日の翌日から起算して1年を経過していないもの
- ④ 法に規定する開示請求があったもので、開示決定等の日の翌日から起算して1年を経過していないもの
- ⑤ 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律に規定する開示請求、訂正請求及び利用停止請求があったもので、開示、訂正、利用停止決定等の日の翌日から起算して1年を経過していないもの
- ⑥ 文書管理者が職務の遂行上必要であると認めるもの

ウ 処分庁に確認したところ、「16 文書回答事案」の行政文書ファイルは、平成26年12月31日が保存期間満了日となっており、保存期間の延長の事実もなく、平成27年2月5日に廃棄されている。

当該廃棄年月日については、上記事務運営指針において、廃棄作業完了後に遅滞なく廃棄の入力を行う旨を定めている「文書管理システム」の登録情報により確認した。

エ また、「16 文書回答事案」の行政文書ファイルに編てつされた照会内容及び回答内容について、個別に保存期間を延長する必要が生じた場合は、上記イに従い「16 文書回答事案」の行政文書ファイルの保存期間を延長することとなるが、「16 文書回答事案」の行

政文書ファイルについて、保存期間の延長の事実はない。

オ 原処分にあたっては、念のため処分庁の審理課の職員が、処分庁の審理課の事務室内及び使用する耐火書庫を探索し、また、古い年分の保存簿書を保管する別の耐火書庫も探索したものの、「16 文書回答事案」の行政文書ファイルの存在は確認できなかった。

なお、平成30年8月に開示請求を受けた際にも、処分庁の審理課の別の職員が、改めて処分庁の審理課の事務室内、使用する耐火書庫及び古い年分の保存簿書を保管する別の耐火書庫を探索したが、「16 文書回答事案」の行政文書ファイル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「16 文書回答事案」の行政文書ファイルに関する文書管理システムの登録情報の写しの提示を受け、その内容を確認したところ、「行政文書ファイル別名」と記載された欄に「文書回答関係書類（16年 文書回答事案）」、「保存期間満了時期」欄に「2014/12/31」、「保存期間満了時の措置結果」欄に「廃棄」、「廃棄日/移管日」欄に「2015/2/5」等と記載があることが認められ、他方、「延長期間」欄及び「保存期間延長の理由」欄には記載がないことが認められる。

また、当審査会事務局職員をして、国税庁のウェブサイト上に掲載されている東京国税局の「事前照会に対する文書回答事例」を確認させたところ、本件対象文書に関連する照会内容及び回答内容について掲載されている事実は認められなかった。

- (3) 本件対象文書が作成された否かについては諮問庁の説明からは明確でないが、上記(2)の文書管理システムの登録情報の内容及び国税庁のウェブサイトの掲載状況からすると、本件対象文書が保存されるべき行政文書ファイルは保存期間経過後、保存期間の延長はされず、既に廃棄されているとする諮問庁の説明に特段不自然、不合理な点は認められず、また、その探索の範囲及び方法も不十分とはいえない。
- (4) したがって、東京国税局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ので、諮問庁が原処分を結論において妥当としていることは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

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、諮問庁がこれを保有していないとして不開示とすべきであったとしていることについては、東京国税局において本

件対象文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を不開示とした決定は、結論において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 中曾根玲子

別紙

- 1 東京国税局審理課長特定職員作成に係る特定団体代表者 A 宛て平成 16 年 3 月 12 日付け「個人投資家における株価指数等連動債の償還時及び譲渡時の税務上の取扱いについて（平 13. 12. 14 付照会に対する回答）」（東局課一審第 11 号）と題する書面
- 2 上記 1 記載の書面に関する特定団体代表者 B 作成に係る取引等に係る税務上の取扱い等に関する事前照会の請求書（添付書類を含む。）
- 3 上記 2 記載の事前照会に関する回答に際し、東京国税局と特定団体との間で行われた意見調整のための会議、打ち合わせ等に関する議事録の一切
- 4 上記 2 記載の事前照会に関する回答に際し、東京国税局と国税庁の間で行われた意見調整のための会議、打ち合わせ等に関する議事録の一切
- 5 上記 1 記載の書面に関連し、東京国税局において作成又は取得した上記 2 乃至 4 記載の書面以外の一切の書面（議事録、稟議書、提案書、参考資料、統計、メモ、その他検討、分析、審議、説明、照会者との意見調整等に使用した一切の資料を含む。）