

諮問庁：国税庁長官

諮問日：平成31年2月4日（平成31年（行情）諮問第84号）

答申日：令和2年3月30日（令和元年度（行情）答申第648号）

事件名：個人所得のうち副業や兼業農家について、毎年赤字が連続する常態の場合等は、給与所得等と損益通算できない雑所得に該当するなどと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

別紙の1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存在とした決定は、取り消すべきである。

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10月15日付け課個1-65により国税庁長官（以下「国税庁長官」、「処分庁」又は「諮問庁」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

上記通知（原処分に係る通知）において不開示とされた理由は、「開示請求に係る行政文書は、作成しておらず、保有しないため、不開示としました」とされる。

しかしながら、審査請求人が行政文書開示請求書に記載した請求対象となる行政文書の名称等は、あらかじめ審査請求人への説明や同意を求めることなく、上記通知書において勝手に変更したうえで、本件不開示決定を下している。

すなわち、行政文書開示請求書の「請求する行政文書の名称等」欄は「個人所得のうち副業や兼業農家等について、毎年赤字が連続する状態（原文ママ）の場合等は、給与所得等と損益通算できない雑所得に該当するなどと記載された行政文書のすべて」と記載されているところ、上記通知書においては、「行政文書の名称」欄に、「副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合に雑所得に該当する旨の運用上の取扱いを記載した局署への事務連絡など」と、その内容を変更したうえで不存在不

開示の結論を下しているのである。

「開示請求の対象文書は、請求の本質的な内容であり、その変更は開示請求の本質を失わせるものである」（「詳解情報公開法」総務省行政管理局編35頁）から、審査請求人が自発的にその記載を変更していない限り、仮に不存在不開示の結論とする場合、審査請求人の請求段階の行政文書の名称等を「行政文書の名称」欄にそのまま表示したうえで、その行政文書の範囲を対象として行政処分結論を下すべきである。そうでなければ、開示請求の対象範囲が、開示請求人の請求の趣旨とは関係なしに、行政庁が恣意的に特定したうえで、すなわち行政庁の都合で勝手に土俵を作り変えたうえで、自由に行政処分が下せることとなってしまう。

従って、上記処分（原処分）は違法ないし不相当であり、取り消しを免れない。

（２）意見書１

ア 本件の最も重要な争点は何か

不存在不開示決定に当たり開示請求対象範囲の同意なき変更が許されるか？

（ア）重要な争点は何か

本件の最も重要な争点は、開示請求書に形式的な不備がないにかかわらず、原処分庁が「開示請求に係る行政文書は、作成しておらず、保有しないため、不開示」としたとの決定（原処分）に当たって、開示請求書に記載された「請求する行政文書の名称等」を、開示請求者である審査請求人に対し、①具体的に書き換えるなどの変更を求め、あるいは②該当しそうな行政文書名の情報を提供し、その文書の範囲に限定するよう変更を求め、または③該当しそうな具体的な行政文書名の情報を提供し、それを請求対象から除くための変更を求めることなど、を一切しないまま本決定（原処分）をした点にある。

したがって、本決定（原処分）は、原処分庁が設定した範囲の対象について判断が下されているが、審査請求人の求めた範囲との間に明らかな相違があり、著しく対象範囲が狭められている。それゆえ、原処分庁により判断対象から除かれた部分につき判断の遺脱が生じている。

なお、前提事実に違いがあるものの、原処分庁の判断の遺脱により原処分を取消し、そのような場合の取扱いにつき言及した判決がある（東京地方裁判所、平成19年1月26日判決。）。

すなわち、下記比較表に示すとおり、本決定（原処分）では対象文書が「・・・旨の運用上の取扱いを記載した局署への事務連絡な

ど」と限定され、開示請求書では「・・・該当するなど記載された行政文書のすべて」とされていたのに比較して、開示対象範囲自体が著しく狭められたうえで、その範囲内についてのみ本決定（原処分）がなされていることは一目瞭然である。

なお、下記イにおいて具体的に指摘しているとおり、本件対象文書の具体的探索作業の過程において、審査請求人は原処分庁担当者に対し、税務大学における研究論文等で原処分庁が保有するものの中に該当する文書があり得るかもしれないと指摘した。本決定（原処分）の対象文書の表示をこのまま肯定するならば、このような文書の存在それ自体が本決定（原処分）の対象から遺脱することを許し、本決定（原処分）が法に照らし妥当であるかが問われるはずの審査請求の対象から外れ、審査対象にすらできないことを放置することになるから、違法かつ著しく不合理・不当である。

【開示請求書と本決定の比較表】

区分	A：開示請求書	B：本決定	審査請求人のコメント
① 具体的文書の特定	個人所得のうち副業や兼業農家について、毎年赤字が連続する常態の場合等は、給与所得等と損益通算できない雑所得に該当するなど	副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合に雑所得に該当する旨	Aの方が、具体的文書の探索・確認にあたり「毎年赤字が連続する常態の場合等」の例示があることから、②の開示対象範囲から特定しやすい
② 開示対象範囲の特定	と記載された行政文書のすべて	の運用上の取扱いを記載した局署への事務連絡など	Bは、「運用上の取扱い」「局署への事務連絡」などに限定し、Aより狭い範囲で存否につき判断することになる

(イ) 不存在不開示決定の特質と「特定」のありかた

上記比較表で示したとおり、不存在不開示決定となりうる場合、対象文書の特定には2段階あることを胆に銘ずべきである。すなわち、①開示請求書に形式的な不備がないとされる程度に開示対象とすべき文書の範囲を「特定」する段階（法4条1項の要件。）と、②その対象範囲に対し、行政機関側からの情報提供等により、開示対象として具体的な行政文書名等が絞り込まれ「特定」される段階（法38条の適用）、である。

不存在不開示決定となる場合、行政機関には①で特定された範囲を実際に探索・確認する義務が生じ、その探索・確認を実施したが、②で特定されるような具体的な文書は存在しなかった、あるいはすでに廃棄され保有しない等のため不開示となるのである。しかしながら、下記イで触れる原処分庁の主張は、法4条2項の趣旨のみを踏まえるとしているところを見ると、この両者を混同して「文書の特定」問題を論じているように思われる。

本件のように、開示請求書が法4条1項の要件を満たし形式的不備が認められない場合で、具体的な開示対象文書名が確定されず不存在不開示決定となるときは、探索・確認作業により具体的対象文書が存在する場合より一層慎重でなければならず、開示請求者の意向を尊重すべきである。開示請求者に対し開示請求対象の範囲の変更につき同意を得ることなしに、原処分庁において開示対象を変更し決定することなど許されない。

なお下記で述べるとおり、本件対象文書の探索・確認の過程において、原処分庁の担当職員が審査請求人に電話で問い合わせてきた内容は、担当者として対象文書の探索・確認作業を効率的にすすめるために、開示請求者の請求に至った背景・意図などを知ることによって、請求内容の理解を手取り早く得るための問い合わせであって、審査請求人に対し法4条2項による開示請求書の請求対象範囲の補正・変更を求めることは全くなかった。開示請求書自体に形式的不備がないことが前提であるから、現に、補正を求める言動・文書等も発せられていない。

(ウ) まとめ

この争点についての審査請求人の主張は明確で、すでに審査請求書において述べたとおりである。

なお、審査請求人の主張に沿う先例とし、①処分庁の求補正が前提であると言及するもの〈諮問庁：国税庁長官，答申年月日：平成28年10月28日，答申番号平成28年度（行情）答申第488号〉，②口頭での補正の限界に触れつつ，補正の意思の有無に付き両者の見解が分かれる場合は，開示請求者の有利に解釈すべきとするもの〈諮問庁：農林水産大臣，答申年月日：平成29年10月1日，答申番号平成30年度（行情）答申第238号〉などが存在する。

イ 理由説明書（下記第3の1）の原処分の妥当性に対して

(ア) 下記第3の1(2)ア「経緯」に対して

a 下記第3の1(2)ア(ア)について

「副業や兼業農家」の意味する内容は、日本語として明白で確

認するまでもないことである。

b 下記第3の1(2)ア(イ)について

「毎年赤字が連続する常態の場合等は、給与所得等と損益通算できない雑所得に該当する」の意味内容も日本語として明白で、確認するまでもない。

c 下記第3の1(2)ア(ウ)について

「行政文書のすべて」とは、前段で特定される範囲の行政文書のすべての開示を求める趣旨であることは明らかで、取り立てて確認を要するものではない。

したがって、開示請求者の求める対象文書の範囲は明瞭で、法4条1項の要件を満たしている。仮に広範囲で大量のものが該当するとしても、それゆえに「特定が困難である」と結論する原処分庁の理由説明は、そもそも同項に対する理解・認識が誤っている。

「たとえ開示請求に係る文書が、請求の時点において全部で何通存在するかが明らかでなくても、請求を受けた行政庁において、開示請求分書をすべて識別した上で、それらについての開示の適否を判断することが可能であるから、そのような請求につき文書の特定がないということとはできない」と判決が示し、原処分を取り消したとおりであって〈東京地方裁判所，平成15年10月31日判決，平成14年(行ウ)第422号行政文書不開示決定処分取消等請求事件〉，個々の文書の特定に時間が要するからといって、それを法4条2項に言う形式上の不備に該当する「特定が困難」な場合と理解・認識するのは、法38条との混同であり、明らかな誤りである。

(注：下記第3の1(2)ア(エ)以下は、平成30年9月26日午後5時半頃と同年10月5日午後1時半頃に、原処分庁情報公開窓口担当官特定職員が審査請求人に対し電話した際の内容と思われる。)

d 下記第3の1(2)ア(エ)について

審査請求人は、「質疑応答例や事例集」などを例にだして対象文書として想定されるものを説明したが、これに請求対象を限定する趣旨でもなく、そのような限定への変更を求められたこともない。なお、対象文書が探索の結果存在しない場合「無ければ無いで不開示決定してもらって構わない」という以外の選択肢がないのは自明である。

e 下記第3の1(2)ア(オ)について

審査請求人は、「毎年赤字が連続する常態の場合等」について、

「赤字が常態化している」記載に限定する趣旨でなく、「毎年赤字が連続する常態の場合等」とは、一年おきに赤字になって黒字がほとんどないような場合もあるだろうから、そのような状態を示す例示である旨を説明した。したがって、「副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合に、雑所得に該当する旨が記載された文書」に対象文書を限定するための説明ではなく、そのように請求対象を変更するものでもない。

f 下記第3の1(2)ア(カ)について

審査請求人は、対象文書の担当部署が一番よく把握しているであろうことを示唆したが、「国税庁が国税局や税務署に出した文書」のみに対象文書を限定したことはない。むしろ、税務大学が対象文書に係る研究をし、原処分庁が保有するものがあれば、当然、それも対象文書に該当することを指摘し、前記同氏も認めていた。

g 下記第3の1(2)ア(キ)について

公表通達は、誰でも確認でき開示請求するまでもないが、前記同氏から開示請求書の本件対象文書から除く旨の変更を求められたことはない。

h 下記第3の1(2)ア(ク)について

国税庁ホームページで確認できる情報についても、誰でも確認でき開示請求するまでもないが、前記同氏から開示請求書の本件対象文書から除く旨の変更を求められたことはない。

i 下記第3の1(2)ア(ケ)について

条文についても、誰でも確認でき開示請求するまでもないが、前記同氏から開示請求書の本件対象文書から除く旨の変更を求められたことはない。

審査請求人は、同年10月5日午後1時半頃に、原処分庁情報公開窓口担当官特定職員から電話があった際、会話の内容から対象文書の具体的な探索・確認作業が進行しているようだったので、作業の結果、該当しそうな対象文書が明らかになった段階で、その概要について情報提供をお願いし、文書数・情報量によっては対象の絞り方・手数料の調整や補正も含め柔軟に対応したいので事前に連絡されるようお願いしたところ、同氏も了解した。この情報提供が法38条に基づく要請であることは言うまでもない。また、同氏から進行次第では、後日、再度問い合わせするとのことであった。

しかるに、後日の連絡・調整は一切なく、原処分庁は対象文書の範囲を変更した上で、本決定(原処分)を一方向的に通知して

きた。

(イ) 「原処分の妥当性」に対して

この項に関し原処分庁が引用する審査会答申（平成29年度（行情）答申第22号）は、開示請求に対し具体的な対象文書名が特定された事案である。そのような場合は、開示請求書の記載にこだわらず、むしろ特定の結果明かとなった文書名を開示決定通知に「特定した文書名」として記載すべきことを示した例であるが、至極当然のことである。

しかしながら、本件は、法4条1項の要件を満たし特定される一定の行政文書の範囲内に、対象文書が存在しないものとして不存在不開示の決定がなされたのであり、先に触れたとおり、文書の特定にかかる質的な相違が存在し、本件と全く事案の性格が異なることから、原処分庁の主張の論拠となりえない。

また、原処分庁は、開示請求者の請求対象文書の記載に近づけて「副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合について、毎年赤字が連続する常態等の場合は、雑所得に該当するなど記載された」ものを対象としたとしても、文書が存在しないことなどを縷々説明するが、だからといって、本件のように、行政処分の対象範囲を示す「請求する行政文書の名称等」を開示請求者の同意もなく変更した上で、不存在不開示決定をなすことが許されることにはならない。

そもそも、本決定（原処分）は、今回の理由説明書の書きぶりからみて、審査請求人が開示請求書に記載した「請求する行政文書の名称等」の一部に対してではなく、全部に対するものとしての外形が存在するのであるから、その決定に判断の遺脱がある以上、決定そのものを一旦取り消し、開示請求書に記載された行政処分の対象範囲を示す「請求する行政文書の名称等」を前提に、改めて決定すべきは当然である。

なお、先に引用した東京地方裁判所、平成19年1月26日判決も「判断の遺脱があったと考えられる・・・の各部分について、これを不開示としたかのような決定の外形が存在することを前提にしつつ、改めて開示・不開示の判断を行わなければならないことを明確にし、いわば被告に差し戻す趣旨で、当該部分にかかる本件不開示決定の違法を宣明し、これを取り消すのが相当であるというべきである」と、同趣旨の判断を下している。

ウ 諮問庁の詭弁と審査会への要請

(ア) 諮問庁の詭弁

本件の争点は明白である。本件のような不存在不開示の原処分に

当たり、開示請求者の対象文書の変更への同意がないまま、原処分庁が対象文書の範囲を変更した上で決定することが許されるべきでないことは明らかであり、そのような決定を実施した原処分庁でもある諮問庁が、自ら速やかな是正を怠って、本件諮問をし、理由説明書において縷々詭弁を弄している姿は嘆かわしい。速やかに態度を改めるべきである。

(イ) 審査会への要請

審査会におかれては、本件の争点がどこにあるかを明確に把握され、速やかなる是正のための措置をとられたい。

(ウ) 結論

いずれにせよ、原処分は、違法・不当であるからすみやかに取り消されるべきである。

(2) 意見書2

ア 審査請求人の意見書の眼目

－法4条2項は不存在不開示決定の場合開示請求の対象文書の補正(変更)を予定しない

審査請求書において明らかにしたところであるが、「詳細情報公開法」から結論部分だけを引用したため諮問庁は見落としているようなので、再度全文を引用する。すなわち、同書は、法4条1項2号の要件を満たす特定の程度について詳論した上で、同条2項の形式上の不備について前段で論じた後、「他方、開示請求の対象文書が行政文書に該当しない場合や当該対象文書を保有していない場合は、『形式条の不備』には当たらないと解される。開示請求の対象文書は、請求の本質的な内容であり、その変更は開示請求の本質を失わせるものであることから、補正の範囲を超えることになるためである。なお、『形式上の不備』に該当しないこれらの請求があった場合には、法第九条第二項に基づき不開示決定をおこなうことになるが、例えば、当該請求に係る行政文書を保有していない旨を開示請求者に教示するほか、当該行政文書を保有している他の行政機関が明らかかな場合には当該行政機関を教示する等、適切な情報提供を行うことが望ましい」(総務省行政管理局編35頁～36頁)と言い切っている。つまり、法4条2項は不存在不開示決定をする場合は、開示請求の対象文書(つまり「請求する行政文書の名称等」欄に記載されたもの)に対し補正を求めること(つまり変更を求めること)を予定していない。いわんや、行政機関が開示請求者の同意なく勝手にその内容を書き換えることなどは想定しておらず、それゆえ、審査請求人は、原処分が違法・不当であるとして、取り消しを求めたのである。

この点をさらに明らかにするために、意見書1の第1（上記（2）ア）において、本件の最も重要な争点は何であるか、すなわち原処分が「請求する行政文書の名称等」欄に記載された内容を変更したものであり、その事実を具体的に分析・指摘して、このような変更は許されず、原処分が違法・不当であることを詳細に論じたのである。

しかるところ、諮問庁はこの最も重要な争点について、正面から応答せず、縷々弁明ばかりで、まともな反論をしていない。

イ 補充理由説明書（下記第3の2）の意図は争点ずらしにある

結局のところ、諮問庁は法に反してまで親切心で「開示請求書そのままの記載をしないこと」としたと言わんとするのであるが、それは許されない。また、「開示請求書の記載そのまま開示決定通知書に記載しても不存在による不開示決定となるもの」であることを強弁し、どの道結論が決まっているのであるから、法4条2項の規定は無視してかまわないと言いたげであるが、それは法に反し許されない。

むしろ、そうであるならば、諮問庁（すなわち原処分庁）は「開示請求書の記載そのまま開示決定通知書に記載して」原処分をすべきであったのであり、審査会の答申を待たずに、直ちに法に反した誤りを認め、原処分を取り消し、あるべき本来の姿で決定をなすべきである。これを拒んで、補充理由説明書において、あれやこれやと弁明を繰り返すのは、本来の重要な争点を他にずらし、あわよくば言い逃れようとする姑息な姿というほかない。

ウ 結論

上記のとおり法4条2項は、本件のような場合は「補正の範囲を超える」とし、「補正できない＝すなわち変更できない」と規定していると解される。よって、開示請求者が自ら希望する場合はともかく、行政機関が一方的に行政処分をなすときは、不開示決定であるならば開示請求の対象文書（すなわち「請求する行政文書の名称等」欄に記載されたもの）を対象として決定をなすべきであったことは明白であるから、審査会としても、直ちに諮問庁である原処分庁がそのような措置を取るよう促されたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁の説明は、理由説明書及び補充理由説明書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

1 理由説明書

（1）本件審査請求について

本件審査請求は、審査請求人が国税庁長官（処分庁）に対して、「請

求する行政文書の名称等」の欄に「個人所得のうち副業や兼業農家について、毎年赤字が連続する常態の場合等は、給与所得等と損益通算できない雑所得に該当するなど記載された行政文書のすべて」と記載した開示請求に対し、処分庁は、不開示決定通知書に「副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合に雑所得に該当する旨の運用上の取扱いを記載した局署への事務連絡など」（本件対象文書）と記載し、不開示決定したところ、開示請求書の記載を「勝手に変更したうえで、本件不開示決定を下している」として、その処分の取消しを求めているものである。

(2) 原処分の妥当性について

ア 経緯

本件開示請求書の請求する行政文書の名称等には、「個人所得のうち副業や兼業農家について、毎年赤字が連続する常態の場合等は、給与所得等と損益通算できない雑所得に該当するなど記載された行政文書のすべて」と記載されていた。

対象となる行政文書の特定に当たり、処分庁では、記載の内容について、特に、以下の点について確認が必要であった。

(ア) 「副業や兼業農家」の意味する内容。すなわち、例えば、給与所得者が何らかの副業を行っている場合や兼業として農家（農業）を営んでいる場合の、その副業的な収入について、「雑所得」になる場合を意味しているのか。

(イ) 「毎年赤字が連続する常態の場合等は、給与所得等と損益通算できない雑所得に該当する」の意味する内容。すなわち、所得税法では、その性格によって所得を10種類に区分しているところ、雑所得とは、その他九つのいずれにも該当しない所得であり、「赤字」であるかどうかについての規定はない。

また、損益通算とは、不動産所得、事業所得、山林所得、譲渡所得の金額の計算上損失が生じた場合に、総所得金額等の計算をする際に、他の各種所得の金額から控除することであり、その損失（開示請求書記載の「赤字」は、損失の意味と捉えられる。）の「毎年」や「連続する常態」があるかどうかについての規定はない。

したがって、請求者の請求する文書が、「『毎年赤字が連続する常態の場合等』に『損益通算できない雑所得』に該当する取扱いと記載した文書」といったように厳格に捉えるべきなのか、また、厳格に捉える場合であっても「等」は、どのように解釈すべきなのか、それとも、「毎年赤字が連続する常態の場合」は、「等」がついていることからして、単なる例示であり、「副業や兼業農家（などの副業的な収入）」が「雑所得」に該当する旨の文書が請求文書なのか。

(ウ) 「行政文書のすべて」と記載されていることから、所得税法の各種所得の条文及び通達並びにホームページ上で公開しているタックスアンサーなども対象となるところ、そのような一般的に入手できる情報も開示請求の対象としているのか。

以上のことから、請求書に記載の内容では、開示請求者が求める文書の特定が困難であることから、処分庁では、法4条2項の趣旨も踏まえ、考えられるべき文書(情報)の提供を行いながら、開示請求者に確認したところ、以下のようなことであった。

(エ) 開示請求者は、「損益通算できる所得について引き締めが強くなったと感じており、国税庁から何かそのような指示が文書で出されているのではないかと考え、請求した。通達に落とし込まれているようなものではないが、質疑応答例や事例集などの文書で、もしかしたらあるのではと考えていたが、無ければ無いで不開示決定してもらって構わない」旨述べていた。

(オ) 副業や兼業農家の収入について、「赤字が常態化している」旨の記載がない場合は、対象としないか確認したところ、「赤字が常態化している」とは、あくまで例示であるとの回答があった。

よって、請求する文書は、「副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合に、雑所得に該当する旨が記載された文書」で良いかを確認したところ、問題ないとの回答があった。

(カ) 開示請求者から、「下部組織に事務連絡を出す担当部署に聞けばすぐに文書が特定できるのでは」との話があったことから、国税庁が国税局や税務署に出した文書を求めているということで良いか確認したところ、そのとおりである旨の回答があった。

(キ) 通達などに雑所得の例示が載っている場合も対象とするか確認したところ、通達は除いて構わないとの回答があった。

(ク) 国税庁ホームページには、「給与所得者がネットオークション等により副収入を得た場合」について掲載しており、それも対象とするか確認したところ、ホームページ等で掲載しているものは対象としない旨の回答があった。

(ケ) 副業や兼業農家の収入が何所得に該当するかは、最終的に所得税法の各種所得の条文が根拠となるため、所得税法の各種所得の条文についても対象となるか確認したところ、「どのようなレベルのものが何所得に該当するか具体的な記載があれば条文であっても対象となるが、教科書的な記載だけなら必要ない。条文よりも運用上の見解が示されたものがほしい。」との回答があった。

処分庁では、上記確認結果及び開示請求書の記載内容を踏まえ、「副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合に雑所得に該当す

る旨の運用上の取扱いを記載した局署への事務連絡など」として文書の特定を行ったが、対象となる文書を作成・保有していなかったことから、不開示決定通知書の行政文書の名称に、開示請求者とのやりとりを踏まえ特定を行った文書の名称を記載し、不開示決定を行った。

イ 原処分の妥当性

審査請求人は、「行政文書開示請求書に記載した請求対象となる行政文書の名称等は、あらかじめ審査請求人への説明や同意を求めることなく、上記通知書において勝手に変更したうえで、本件不開示決定を下している。」と主張している。

また、「仮に不存在不開示の結論とする場合、審査請求人の請求段階の行政文書の名称等を『行政文書の名称』欄にそのまま表示したうえで、その行政文書の範囲を対象として行政処分の結論を下すべきである。そうでなければ、開示請求の対象範囲が、開示請求人の請求の趣旨とは関係なしに、行政庁が恣意的に特定したうえで、すなわち行政庁の都合で勝手に土俵を作り変えたうえで、自由に行政処分が下せることとなってしまう。」と主張している。

この点につき、審査会答申（平成29年度（行情）答申第22号）において、「本来は、開示決定通知書には、特定文書名として当該文書の名称を記載すべきであった」と述べられているとおり、処分庁では、開示請求者に対し「請求する行政文書の名称等」の記載内容について確認を行い、それを踏まえ、不開示決定通知書にそのように記載したものであって、いわば、開示請求人の請求の趣旨に沿った内容を記載しており、「開示請求人の請求の趣旨とは関係なしに」、「恣意的に」文書の特定を行っておらず、審査請求人の主張に理由はない。

なお、開示請求書の記載内容から、文書の特定は困難であるものの、「副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合について、毎年赤字が連続する常態等の場合は、雑所得に該当するなどと記載された」ものであるとしても、条文、通達、ホームページ上にそのような規定、記載はなく、また、事務連絡等のようなものはない。また、「副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合について、雑所得に該当するなどと記載された」ものであるとしても、どのようなものが雑所得に該当する旨の記載等は、条文、通達、ホームページ上に規定があるが、それは開示請求者の求める文書ではない。

(3) 結論

以上のことから、本件対象文書を作成・保有していないため、行政文書不存在として行った原処分は妥当である。

2 補充理由説明書

(1) 原処分について

審査請求人からの開示請求書の提出から、原処分までの経緯については、既に理由説明書（上記1）で述べたとおりであるが、審査請求人が意見書1（上記第2の2（2））で指摘している「開示請求書と本決定（原処分）の比較表（審査請求人のコメント）」を踏まえ、そのポイントを示すと以下のとおりである。

ア 開示請求書の記載を踏まえ、開示請求書に記載されたような記述を含む文書を探索したところ、

① どのような所得が雑所得に該当するかどうかは、所得税法35条1項のほか、所得税基本通達35-1, 2に記載があるが、これら記述の中に、開示請求書に記載されたような内容を示す記述はない、

② 国税庁ホームページで「給与所得者がネットオークション等により副収入を得た場合」とのページがあったが、給与所得者の副収入で、一般的に雑所得に該当するものの例示等の記述があるが、開示請求書に記載されたような内容を示す記述はない、

③ その他、文書を探索しても、開示請求書に記載されたような内容を示す文書はない、

ことが判明した。その上で、開示請求書の記載中、「等」などが記載されており、行政文書の特定に当たり、明確にしておく必要がある項目について、審査請求人に確認を行ったものである。

イ 開示決定通知書では、開示請求書に記載されている「毎年赤字が連続する常態の場合等」が記載されていないが、これは、この記述があると、対象となる文書が極めて限定される場所、原処分庁においては、審査請求人が「あくまでも例示である」としたことも踏まえ、開示請求の対象範囲を限定しないように、記載しないこととしたものである。なお、この記述を記載しないこととしても、あくまでも「例示」であることから、この記述に該当する文書が除外されたわけではない。

ウ 上記ア①, ②について、対象文書とするか、審査請求人に確認したところ、「対象としない」とのことであった（この点、審査請求人は、意見書1（上記第2の2（2）イ（ア）gないしiで、「誰でも確認でき開示請求するまでもないが」としており、審査請求人も、対象文書としないことに争いはないものと考えている）。

また、そうであれば、国税庁が国税局や税務署に出した文書を求めているということで良いか確認したところ、「そのとおり」である旨、また、「教科書的な記載だけなら必要ない。条文よりも運用上

の見解が示されたものがほしい。」との回答があったことから、そうであれば、その旨の審査請求人の意向を的確に反映すべく、「運用上の取扱いを記載した局署への事務連絡など」としたものである（この点、審査請求人は、意見書1（上記第2の2（2）イ（ア）f）で、『「国税庁が国税局や税務署に出した文書」のみに対象文書を限定したことはない』とした上で、税務大学校の研究を対象文書とするような主張をしているが、この点は後述する。）。

なお、処分庁としては、審査請求人から、①、②の文書でよい、との回答であれば、開示請求書の記載について、そのような文書を示す記述とするよう補正を求めることとなったと考えられるが、審査請求人から①、②を対象としないとのことであったので、補正を求めることはしなかった。

エ 審査請求人は、意見書1（上記第2の2（2））ア（ア）で、

- ・ 審査請求人の求めた範囲との間に明らかな相違があり、著しく対象範囲が狭められている。
- ・ それゆえ、原処分庁により判断対象から除かれた部分につき判断の遺脱が生じている。
- ・ 開示請求範囲が著しく狭められた上で、その範囲内についてのみ本決定（原処分）がなされている。

などと述べているが、以上のとおり、原処分の開示決定通知書の記載は、情報公開法の趣旨等を踏まえ、開示請求者に対して、原処分庁として、審査請求人に「雑所得」に関連する文書の提示など十分な情報提供を行った上で、審査請求人の請求内容に沿ったものとしたものであって、審査請求人の求めた範囲との間に明らかな相違は生じておらず、また、本件の場合、仮に、開示請求書に記載された記述のまま開示決定通知書に記載しても、対象文書は不存在となるものであって、開示請求書の記載と開示決定通知書の記載が異なることをもって、対象範囲も狭められていない。

(2) 審査請求人の意見書1（上記第2の2（2））での新たな主張について

審査請求人は、意見書1（上記第2の2（2））において、「税務大学校における研究論文等」を対象文書として求めるような意見を述べていることから、その他の点について述べる。

審査請求人は、意見書1（上記第2の2（2））ア（ア）で「審査請求人は原処分庁担当者に対し、税務大学校における研究論文等で原処分庁が保有するものの中に該当する文書があり得るかもしれないと指摘した」としているが、処分庁の担当者に確認したところ、審査請求人は、おおむね「税大でそのような研究論文があるようなので、国税庁におい

ても同じような検討をした書類があるのではないか」として、税務大学の研究論文を引用していたが、税務大学の研究論文を対象文書とするものではなかったとのことである。このことは、その他、審査請求人と原処分庁担当者との一連のやりとりから、審査請求人が「国税庁が国税局や税務署に出した文書」を対象文書として述べていることから明らかであると考えられるが、いずれにしても、このやりとりは別として、審査請求人が、開示請求書に記載されたような内容の税務大学の研究論文等も開示請求の対象としているとしても、上記（１）ア③記載のとおり、そのような文書はなく、また、改めて確認しても文書の保有は確認できなかった。

したがって、「税務大学が対象文書にかかる研究をし、原処分庁が保有するものがあれば、当然、それも対象文書に該当することも指摘し、前記同氏も認めていた。」との主張については是としないが、いずれにしても、そのような文書は保有しておらず、本件の場合、仮に、開示請求書の記載内容のまま開示決定通知書に記載しても、不存在となるものであって、審査請求人の主張には理由がない。

（３）結論

今回の審査請求は、開示決定通知書の記載について、開示請求書そのままの記載をしないことによってなされているものであるが、処分庁としては、「・・・などと記載された行政文書のすべて」と記載された開示請求に対し不存在との決定を行う場合、「・・・などと記載された行政文書のすべて」が不存在であるとするのは極めて不明確、また、開示請求者に不親切であって、どのような文書について不存在としたことを開示請求者に対しても明らかにすべきとの観点からも、そのような記載をしたものである（したがって、本件審査請求においても、開示請求書そのままの記載で不存在とした場合に比べ、処分庁として特定した文書が明らかになったことで争点が明らかとなっているなど、審査請求人にとっても利便に資しているものと考えている。）。

いずれにしても、以上に述べたとおり、開示請求書の記載そのままの開示決定通知書に記載しても不存在による不開示決定となるものであり、審査請求人の主張には理由がない。

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31年2月4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4日 審査請求人から意見書1を收受
- ④ 同年4月25日 諮問庁から補充理由説明書を收受
- ⑤ 令和元年5月13日 審査請求人から意見書2を收受

⑥ 令和2年3月12日 審議

⑦ 同月26日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は、開示請求者（審査請求人）が行政文書開示請求書に記載した「個人所得のうち副業や兼業農家について、毎年赤字が連続する常態の場合等は、給与所得等と損益通算できない雑所得に該当するなどと記載された行政文書のすべて」（別紙の2のとおり）の開示を求めるものであり、処分庁は、本件開示請求の対象となる文書は「副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合に雑所得に該当する旨の運用上の取扱いを記載した局署への事務連絡など」（別紙の1のとおり）（本件対象文書）であるとして、これを作成しておらず不存在であるとする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、行政文書開示請求書に記載した請求文言を同意なく変更することは違法であるとして原処分の取消しを求め、諮問庁は原処分を妥当としていることから、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

(1) 審査請求人は、本件開示請求の対象となる文書として審査請求人が本件諮問事件に係る行政文書開示請求書（以下「本件開示請求書」という。）に記載した請求文言について、処分庁があらかじめ審査請求人への説明や同意を求めることなく、本件諮問事件に係る行政文書不開示決定書（以下「本件不開示決定通知書」という。）において勝手に変更した上で原処分を行ったとして、本件開示請求の対象となる文書と本件対象文書の間には遺脱が生じており、原処分は違法である旨主張する。

(2) これに対して諮問庁は、処分庁では開示請求者に対し本件開示請求書の請求文言について電話連絡による確認を行い、それを踏まえた内容を本件不開示決定通知書の「行政文書の名称」として記載した旨説明し、審査請求人が主張するような勝手に変更したものではなく、本件対象文書は、本件開示請求の趣旨に沿った、本件開示請求の対象となる文書そのものであると説明する。

(3) 当審査会において諮問書に添付された本件開示請求書及び本件不開示決定通知書を確認したところ、以下の記載が認められる。

ア 本件開示請求書の「請求する行政文書の名称等」欄には、「個人所得のうち副業や兼業農家について、毎年赤字が連続する常態の場合等は、給与所得等と損益通算できない雑所得に該当するなどと記載された行政文書のすべて」と記載されている。

イ 本件不開示決定通知書の「行政文書の名称」欄には、「副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合に雑所得に該当する旨の運用上の

取扱いを記載した局署への事務連絡など」と記載されている。

- (4) そこで検討すると、上記(3)アによる開示請求の対象は、国税庁の見解が示された事務連絡や指示文書のみならず、個人の意見が記載された文書も含む国税庁が保有する行政文書すべてのうち「個人所得のうち副業や兼業農家について、毎年赤字が連続する常態の場合等は、給与所得等と損益通算できない雑所得に該当するなど記載された行政文書のすべて」と解さざるを得ない。

そうすると、本件開示請求の対象である文書の範囲は、形式的・外形的には一応明確であるものの、国税庁が作成する行政文書は多種多様であって、対象となる行政文書が膨大な量となることも明白であり、開示請求書の記載のみでは、国税庁のどの部署におけるどのような業務に関する文書を請求するのかが不明であり、開示請求者が求める行政文書が他の行政文書と識別できる程度に特定されていると認めることはできず、これを特定するに足る補正がされない限り、本件開示請求には、文書の不特定という形式上の不備があると認められる。

- (5) そして、諮問庁が上記第3の1(2)アにおいて説明する処分庁と審査請求人との間において行われたやり取りを踏まえても、審査請求人がある程度限定に同意する意図があることはうかがわれるものの、請求の対象を「行政文書のすべて」から「事務連絡など」に変更することに同意したとまで認めることはできず、結局、審査請求人(開示請求者)がどのような文書を請求しているのか明確になっていない。

また、諮問庁が本件開示の対象となる文書そのものであるとする本件対象文書は、「事務連絡など」という文言がどのような範囲の文書を指すのか不明瞭であり、処分庁が何を特定し不存在としたのか、必ずしも明確とはいえない。

よって、処分庁が「事務連絡など」について不開示決定を行ったことは不当といわざるを得ず、開示請求する行政文書の名称等について、更に補正を求めるべきである。

3 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、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するなどして開示を請求する文書の名称等について補正を求めた上で、改めて文書の特定を行い、開示決定等をすべきであることから、取り消すべきであると判断した。

(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（本件対象文書）

副業や兼業農家などの副業的な収入がある場合に雑所得に該当する旨の運用上の取扱いを記載した局署への事務連絡など

2（本件開示請求書の「請求する行政文書の名称欄」等の記載）

個人所得のうち副業や兼業農家について、毎年赤字が連続する常態の場合等は、給与所得等と損益通算できない雑所得に該当するなど記載された行政文書のすべて