

諮問庁：国税庁長官

諮問日：令和元年9月4日（令和元年（行情）諮問第233号）

答申日：令和2年7月13日（令和2年度（行情）答申第130号）

事件名：特定税務署の特定職員が調査担当中の税務調査関係記録の不開示決定に関する件

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、その全部を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、令和元年6月3日付け特定記号第86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。）の取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書、意見書1及び意見書2の記載によると、おおむね以下のとおりである。（資料の内容は省略する。）

（1）審査請求書

ア 令和元年6月3日付け特定記号第86号による行政文書不開示決定通知書の「行政文書の名称」欄において開示対象とされる行政文書は、法人部門の法人調査に係るものであることは想定されているが、調査対象となる法人を具体的に明示する法人名等が記載されておらず、特定の法人に係る行政文書に限定して開示を求めているものではない。

イ しかるところ、「不開示とした理由」欄において「特定法人に対する税務調査を実施するに当たり、作成された一連の文書」と記載されているところを見ると、上記対象文書の範囲には、たまたま1社の法人のみが該当したことが推認される。原処分は、開示対象が1社の法人に特定されたことから、法5条2号イ及び6号イ該当を理由として、対象となる行政文書のすべてをまるごと不開示としたものであろう。

ウ そして、「不開示とした理由」欄の記載ぶりを見る限り、法5条柱書の原則開示の趣旨を踏まえた法6条（部分開示）の適用について、具体的に吟味した形跡が皆無である。部分開示を検討して、なお全

部不開示とする場合は、その理由の提示義務が生ずるが、一切触れられていない。したがって、これを全く考慮しない不誠実極まりない違法・不当な処分である。

エ 本件は、形式上の不備があることを理由として不開示とされた決定が、1年余り経過して裁決により取り消された後の、さらなる決定である。裁決後今回の決定まで6か月を要するなど、原処分庁の怠慢甚だしい異常な行政処理は目に余り、かつ処分内容も容認しがたい粗雑なものである。

オ なお、法6条1項では、部分開示につき、不開示情報を容易に区分して除くことができる場合であっても、不開示情報を除いた部分に「有意の情報が記録されていないと認められるとき」には部分開示の義務はないとするが、「もっとも、何が『有意の情報』かについて、行政機関の長の見解と請求者の見解が異なる場合もありうるから、『有意の情報』ではないと明確に判断できる場合以外は、部分開示を行うか、請求者の意見を聴取して部分開示を行うかを判断する運用が望ましいと思われる」（新・情報公開法の逐条解説、宇賀克也著）と解されているところ、原処分庁は、審査請求人に対しこのような対応も全く履行していない。

カ よって、上記処分は違法・不当であり、取り消されるべきである。

(2) 意見書1

ア 「理由説明書」は「審査請求の理由」に対応して応答されない不誠実なもの

審査請求人は、審査請求の理由において、①開示請求は特定法人を名指ししたものでないから、法6条（部分開示）の適用が具体的に吟味されなければならないところ、その形跡が皆無であること、②法6条1項について、「有意の情報」に関する解釈として「もっとも、何が『有意の情報』かについて、行政機関の長の見解と請求者の見解が異なる場合がありうるから、『有意の情報』ではないと明確に判断できる場合以外は、部分開示を行うか、請求者の意見を聴取して部分開示を行うかを判断する運用が望ましいと思われる」とする宇賀克也著「新・情報公開法の逐条解説」を引用し、これらの手続を欠いているから、違法・不当であると主張したところである。

しかるところ、今般示された「理由説明書」においては、上記2点の審査請求の理由に対応して、諮問庁（審理庁）は「審査請求に対する考え方およびその理由を情報公開・個人情報保護審査会に提出しなければならない」（情報公開・個人情報保護審査会運営規則6条1号）という義務を履行せず、具体的応答を全く示さないが、上記2点の審査請求の理由は、本件の中心点、重要な争点である。

諮問庁は審査庁であるから、審査庁として審査請求の理由に対応して、この2点についてどのような応答・見解であるのかを明示すべき義務があり、審査請求の理由に対応して、これを是としない理由・見解を示さずに、諮問庁としての一方的な弁明のみを示し、結論を審査会に丸投げする態度は、行政不服審査法に基づく審査請求手続きの本来の意義を軽視する、あまりにも横暴で不誠実な態度であると非難せざるを得ない。よって、繰り返すが、諮問に当たって、上記2点の審査請求の理由に対応して「審査請求に対する考え方およびその理由」を提出すべきである。

なお、諮問庁が自発的にこれに応じない場合は、貴審査会から諮問庁に対し上記審査請求の理由に対応する2点の審査請求の理由に対する理由・見解を提出するよう促し、明らかとなったその内容を審査請求人にも通知され、審査請求人の意見（反論）の提出の機会を確保されたい。

イ 「理由説明書」への具体的意見

上記の通り、「理由説明書」においては、審査請求の理由に対応する応答がないため、諮問庁の一方的な弁明のみが示されているが、これに対し、とりあえず審査請求人の意見を述べる。

- (ア) 諮問庁が説明する通り、「特定税務署特定部門特定調査官」が開示請求書によって特定されているが、対象となる行政文書が「特定法人」のものと名指しされていないことは明瞭である。
- (イ) 諮問庁は、「特定法人」の税務調査に関する行政文書であることをことさら強調し、不開示理由を縷々説明するが、審査請求人は上記のとおり、開示請求に当たり対象となる法人名を具体的に掲記し、「特定法人」を名指しして開示請求をしているわけではない。しかも、結果として原処分によって1法人が「特定法人」として特定されたので、審査請求の理由で明らかな通り、法が予定する部分開示を求めており、「特定法人」の名称等の開示を執拗に求めているわけでもない。

諮問庁が縷々説明する不開示理由は、「特定法人」の名称等の開示が前提であれば該当する余地があるとしても、そうでない場合にまで、すべてそのまま該当するとは到底考えられない。

むしろ、原則公開の法の趣旨から、請求人が上記アで繰り返し主張するように、部分開示の真摯な検討をこそ直ちに実施すべきである。

なお、諮問庁は、自らの主張の根拠として「平成24年度（行情）答申第191号」なるものを引用するが、この明示された情報の限りで貴審査会の「答申データベース」で検索をかけても全くヒ

ットせず、資料原文の確認は不能である。よって、この先例に対する意見を保留せざるをえない。すくなくとも、引用資料の現物を添付しないのであれば、対象資料の「諮問庁名」なども明示し、その内容が容易に検索・確認できるよう配慮すべきではなかろうか。

(ウ) まとめ

以上のとおりであるから、諮問庁は、審査庁として審査請求手続きにつき行政不服審査法の本旨に従って誠実に対応すべきであり、上記アで求めた釈明に直ちに応じ、誠実な審理に全面的に遵うべきである。

貴審査会におかれては、情報公開法の本旨に遵って、諮問庁が速やかな対応を実施するよう促され、主なる争点につき充実した審理が実現するよう配慮されたい。

(3) 意見書2

ア 「補充理由説明書」は「審査請求の理由」に対応して未だ応答されていない

上記(2)アとおおむね同旨のため略。

イ 「補充理由説明書」への具体的意見

上記の通り、「補充理由説明書」においては、審査請求の理由に対応する応答が未だないため、諮問庁の一方的な弁明のみが展開されているが、これに対し、とりあえず審査請求人の意見を述べる。

(ア) 審査請求の理由の眼目は原処分庁による部分開示の誠実な検討の欠落にある

諮問庁の「補充理由説明書」は、本件対象文書が特定日現在の「特定税務署特定部門特定調査官」の調査担当中の税務調査関係記録であるために、具体的に法人名等が特定されるという前提に立っているようであるが、開示請求書においては、対象となる行政文書が「特定法人」のものに名指しされ、限定されていないことは明瞭である。

諮問庁は、「特定法人」の税務調査に関する行政文書であること、すなわち具体的に特定法人の名称等が公にされていることを前提として、不開示理由を縷々説明するが、審査請求人は上記のとおり、開示請求に当たり対象となる法人名を具体的に掲記し、「特定法人」を名指しして開示請求をしているわけではない。しかも、原処分庁によって、結果的にある「特定法人」が限定された場合を慮って、そのような場合は審査請求の理由で明らかな通り、法が予定する部分開示を求めており、「特定法人」の名称等の公開に固守し、そのような前提での対象文書の開示を執拗に求めているわけでもない。

諮問庁が縷々説明する不開示理由は、「特定法人」の名称等を公にすることが前提であれば該当する余地があるとしても、そうでない場合にまで、そのまますべて該当するとは到底考えられない。

むしろ、原則公開の法の趣旨から請求人が繰り返し主張するように、「特定法人」の名称等を不開示とした上で、法が許容する範囲の部分開示の真摯な検討をこそ直ちに実施すべきである。

(イ) 部分開示を前提とした場合の諮問庁の「おそれ」の弁明の妥当性

法5条6号柱書及びイについて、「本号は、事項的基準と定性的基準を組み合わせているので、列挙された事項についても、当該事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるかを慎重に判断する必要があることは当然である。『事務又は事業の性質上』という表現は、当該事務または事業の内在的性格に照らして保護に値する場合のみ不開示にしうることを明確にする趣旨である。『適正』という要件を判断するに際しては、開示のもたらす支障のみならず、開示のもたらす利益も比較衡量しなければならない。」「『支障』の程度については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、『おそれ』も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が要求される。したがって、一般的にあって、本号は、行政機関に広範な裁量を与える趣旨ではない（情報公開法要綱案の考え方4（6））。前掲大阪地判平成19・6・29は、『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と判示している。」とされる（前記同書125頁～126頁）。

したがって、諮問庁が弁明する各「おそれ」は、上記法定要件を十分に満たしている必要がある。すなわち、名目的、抽象的なものでは足りず、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であるが、諮問庁が「補充理由説明書」において述べている内容は、名目的、抽象的な「おそれ」を観念的に論じているだけであって、本件の対象文書の具体的な記載内容に即し、かつ、特定法人名が名指しされていないという大前提を具体的に考慮したうえでの「おそれ」の検討とはなっておらず、到底、上記法定要件を満た

しているとは言い難い。

(ウ) 国税通則法の改正により本件対象文書が有することとなった意義・性格への無顧慮

しかも、平成23年2月2日公布による国税通則法の改正によって、国税通則法第7章の2（国税の調査）が新設され、我が国において初めて調査手続が法制化されて平成25年1月1日から施行されたことから、本件対象文書は同法改正の立法趣旨により新たな意義・性格を有するに至ったが、諮問庁の上記説明ぶりを見る限り、このような対象文書の新たな意義・性格が全く顧慮されていない。

すなわち、税務調査に係る手続は、法改正に伴い、この法令に遵った税務調査が実現するように、法人課税部門においては法人課税事務運営要領等を基盤としつつ、法人課税事務提要（事務手続編・様式編）が整備された。本件対象文書は、この法人課税事務提要によって税務調査の過程で調査現場に作成が義務付けられたものであって、法制化された税務調査に係る法令遵守を担保し、「証拠資料の収集、要件事実の認定、法令の解釈適用など」に必要な根拠情報を正確な記録として確保する目的で、税務行政に課せられたものである。

改正法の施行時に国税庁長官が「国税通則法第7章の2（国税の調査）関係通達の制定について（法令解釈涌達）」の冒頭において高らかに宣言したとおり、「調査手続の透明性及び納税者の予見可能性を高め・・・申告納税制度の一層の充実・発展に資する観点」「課税庁の納税者に対する説明責任を強化する観点」を税務調査の現場において現実のものとするために、改正法の施行前から一部先行的な試行を経て改善・拡充されたうえで、税務行政のシステムとして整備・確立され、定められた書式・手順等により税務調査の現場に作成が義務付けられたものである。このような立場から作成が義務付けされた税務調査関係文書は、法治主義に基づく税務行政の確立に不可欠であり、単に税務行政を執行する側のためのものにとどまらず、適正手続の保障・確保という観点からは、主権者である国民共有の財産としても重要な位置づけ・役割を担うに至っている。

ちなみに、国税通則法第7章の2（国税の調査）の法改正について、「この改正は、各租税に関する質問検査権の規定を一括してその通覧を容易にするとともに、質問検査を円滑ならしめ、納税者の権利を保護することを目的とする大きな改正であったといえよう」（金子宏「租税法」22版906頁）と評価されるよう

に、欧米諸外国に比し、調査手続きに係る法律上の整備が遅れていた我が国にとって、質的にも画期的な一大転換であった。それゆえ、改正法の施行時に国税庁長官が「国税通則法第7章の2（国税の調査）関係通達の制定について（法令解釈通達）」及び「調査手続の実施に当たっての基本的な考え方等について（事務運営指針）」を広く国民に公表し、かつその厳格な実施を下級行政庁、すなわち税務行政執行部隊である全部下職員に対し強く命じたのである。

なお、同法令解釈通達の1-1（「調査」の意義）において、課税当局が解釈する「調査」の定義が初めて公表された。それによると、国税通則「法第7章の2において、『調査』とは、国税（法74条の2から法74条の6までに掲げる税目に限る。）に関する法律の規定に基づき、特定の納税義務者の課税標準等又は税額等を認定する目的その他国税に関する法律に基づく処分を行う目的で当該職員が行う一連の行為（証拠資料の収集、要件事実の認定、法令の解釈適用など）をいう」とされ、本件対象文書が、まさにこの「調査」の過程において作成されたものであることは明白である。

したがって、本件対象文書は、改正法に基づき法制化された適法な調査過程を記録・担保し、更正処分等の基礎事実を収集等し、その根拠情報の記録となる重要な文書であり、これら改正法に基づく税務調査手続の執行を法的に担保する書類であるから、「この法律は、国民主権の理念にのっとり、・・・国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」法1条に基づく開示請求に可能な限り対応して、改正法の実際の履行状況を広く知らしめることが肝要である。それゆえ、諮問庁は、仮に不開示部分が存在するとしても、安易に全てを不開示とするのではなくて、対象文書の輪郭を残した上で、厳格に不開示部分を黒塗りするなど、「有意の情報」の提供を旨とする法の要請に真摯に応えるべきである。（以下略）

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書

(1) 本件審査請求について

平成29年10月25日付開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、処分庁は平成29年12月19日付特定記号第143号により、本件開示請求に係る開示請求書の「請求する行政文書の名称等」欄に記載された内容では、請求する行政文書の特定が不十分であり、形式上の不備があるとして不開示決定を行った。

これに対し審査請求人は、上記不開示決定の取消しを求めたことから、情報公開・個人情報保護審査会に諮問したところ、「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、改めて文書の特定を行い、開示決定をすべきであることから、取り消すべきである」との答申（平成30年度（行情）答申第304号）を受け、国税庁長官は同内容の裁決を行った。

本件審査請求は、本件開示請求に対し、令和元年6月3日付特定記号第86号により処分庁が改めて行った不開示決定（原処分）の取消しを求めるものである。

(2) 本件対象文書について

本件対象文書は、別紙に掲げる文書である。

(3) 不開示情報該当性について

調査手続チェックシート等は、特定法人の税務調査を実施するに当たって作成する文書であり、特定法人の名称、所在地、税務申告状況、調査選定理由や調査すべき項目などが記載されている。また、法人税歴表は、税務署において管理する全ての法人について作成し、各種の情報を収集するために使用するファイルであり、法人に関する資料を編てつし、事業概要や調査経過などの情報が記載されている。

本件対象文書に記載されている情報は、特定法人に対する調査や税務上の検討事項に関する情報であって、特定法人にとって秘匿性の高い内部管理情報であるといえる。

本件対象文書が公にされた場合、特定法人が同業他社との競争関係において不利となり、あるいは何らかの問題がある又はその可能性が高い法人と受け取られるなど、特定法人の正当な利益を害するおそれがあると認められる（平成24年度（行情）答申第191号）。

したがって、本件対象文書に記載されている情報は、その全体が法5条2号イに該当する。

(4) 審査請求人の主張について

その他の審査請求人の主張は、上記(3)の判断を左右するものではない。

(5) 結論

以上より、本件対象文書に記載されている情報は全体として法5条2号イの不開示情報に該当するため、同条6号イについて検討するまでもなく、その全部を不開示とした原処分は妥当であると判断する。

2 補充理由説明書

提出した理由説明書に関し、以下のとおり不開示理由の補充をする。

本件対象文書に記載されている情報は、調査対象者の選定方法、選定理由、国税当局による税務調査の手法などを示すものであり、これを公にす

ると、一部の納税者等が国税当局の税務調査の着眼事項や調査手法等を予測し、今後の自らに対する税務調査への対策を講じたり、税額計算上の不正手口の巧妙化を図るなどにより、租税の賦課に係る事務に関し、国税当局による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おそれがあると認められる。

また、当該情報は上記のとおり調査対象者の選定方法等を示すものであり、これを公にすると、国税当局が調査の際に作成した具体的な関係書類や国税当局内部における管理態勢が明らかになり、加えて、当該情報は特定法人にとって通常外部に公表されることを欲しない性質の情報であり、これを公にすると、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くなるなど、税務行政の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、本件対象文書に記載されている情報は、その全体が法5条6号イ及び同号柱書きに該当する。

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 | 令和元年9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 | 同月18日 | 審議 |
| ④ | 同月27日 | 審査請求人から意見書1を收受 |
| ⑤ | 令和2年2月25日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年3月23日 | 諮問庁から補充理由説明書を收受 |
| ⑦ | 同年4月6日 | 審査請求人から意見書2及び資料を收受 |
| ⑧ | 同年7月9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5条2号イ及び6号イに該当するとして、その全部を不開示とする決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分を取り消すよう求めているところ、諮問庁は、不開示理由を追加し、法5条2号イ並びに6号柱書き及びイに該当するとして、原処分を維持すべきとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件対象文書の不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象文書の不開示情報該当性について

- (1) 当該文書は、特定日現在において特定税務署の特定調査官が調査担当中の事案に係る税務調査関係書類であり、特定法人の名称、所在地、財務状況及び税務申告状況等の当該法人に係る詳細な情報に加え、準備調

査に係る事項，事前通知に係る事項，調査経過記録事項及び調査指令に係る事項等の当該法人に対する税務調査に係る情報が記載されていることが認められる。

- (2) 当該不開示部分は，特定法人の関係者等一定範囲の者にとっては，特定法人を特定する手掛かりとなるものであり，当該法人にとって外部に公にすることのない秘匿性の高い内部管理情報と税務上の準備・検討・調査経過事項等に係る情報が一体不可分に記載されていると認められる。
- (3) したがって，当該部分を公にすると，一般に納税者等の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くなるおそれや国税当局の管理態勢や対応方針の一部が明らかとなり，それを知った者が対応策を講じるなど，今後の税務行政の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。
- (4) 上記より，本件対象文書に記載された情報については，その全体が法5条6号柱書きに該当することから，同条2号イ及び6号イについて判断するまでもなく，不開示としたことは妥当である。

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，その全部を法5条2号イ及び6号イに該当するとして不開示とした決定について，諮問庁が同条2号イ並びに6号柱書き及びイに該当することから不開示とすべきとしていることについては，同号柱書きに該当すると認められるので，同条2号イ及び6号イ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 山名 学，委員 常岡孝好，委員 中曾根玲子

別紙（本件対象文書）

特定日現在，特定税務署特定部門特定調査官の調査担当中の税務調査関係書類（実地調査が予定されているもので，かつ未実行のものに限る。）

（調査手続チェックシート（本表），調査手続チェックシート（事前通知用），調査経過記録書，準備調査表（調査関係様式1～3），源泉所得税チェック表兼入力表，印紙税同時処理チェック表，計画兼事績表（指令表）及び法人税歴表）