

諮問庁：国税庁長官

諮問日：令和2年4月13日（令和2年（行情）諮問第201号）

答申日：令和3年2月18日（令和2年度（行情）答申第450号）

事件名：個別納税者の税務調査等に関し国会議員等が広島国税局等に口利きなどの介入を行った場合の経緯等を記載した文書について行政文書管理ファイル簿記載上の文書分類が分かる文書の開示決定に関する件（文書の特定）

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「広島国税局が作成又は保有する、個別納税者の税務調査・課税処分・滞納処分に関し国会議員及び地方自治体議員が広島国税局又はその傘下組織に口利きなどの介入を行った場合の経緯・状況・結果などを記載した文書が行政文書管理ファイル簿記載上の文書分類（大・中・小）が分かる文書（行政文書管理ファイル簿の該当箇所又は標準文書期間基準の該当箇所その他の内最も詳しい内容のもの）。なお、該当箇所が複数の文書ファイル・文書分類・異なる頁などに分散している場合は、そのすべての開示を求める。」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、「標準文書保存期間基準について（指示）」（以下「本件対象文書」という。）を特定し、開示した決定は、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、令和2年1月10日付け広島局総情e第4号により広島国税局長（以下「処分庁」という。）が行った開示決定（以下「原処分」という。）について、開示された文書は請求した内容と異なり、審査請求人が請求した内容に即す文書部分をピンポイントで開示せよ。

#### 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、審査請求書の記載によると、おおむね次のとおりである（なお、意見書及び資料の内容は省略する。）。

（1）審査請求人が要求する開示内容と、処分庁の開示内容との相違について

類似した、たとえを二つ掲げる。

ア 地理常識に疎い者が、特定地域にかかる断片的な地理情報又は地理情報周辺の情報を基に地理常識（仮に日本全土又は世界全土と）に精

通した者に該当地域の所在場所を尋ねた場合において、地理精通者が日本地図又は世界地図を広げて見せるだけで何ら説明をしない場合。

イ 国税庁傘下の国税局又は税務署等が税務調査を行う場合において、特定納税者の過去三年間の特定取引にかかる断片的な情報を基に納税者に取引内容の詳細を質問した場合に納税者がその取引を特定や説明をしないで、単に過去3年間の総勘定元帳その他の帳簿、領収書・請求書・その他の帳票書類全部を提示する場合。

上記ア及びイの場合について、地理精通者や納税者が質問に答えたと言えるのであろうか。到底言えないことは明らかであろう。

(2) 審査請求人が求めた情報の行政機関における開示可能性について

審査請求人と処分庁の担当者とは本件開示請求について何度か電話で応答した。(中略)

審査請求人は、処分庁が作成・保有する本件にかかる応答記録簿を本件開示後直ちに電話連絡で予告すると共に、開示請求書を送付したが、現在その開示決定書は送付されていない。審査請求人の作成した応答簿整理は、一部の所見を除き応答された内容について、時間を置かず、内容を主観的に歪めることなく記載したものと自負する。

もし、開示請求中の応答簿に審査請求人と担当者が語ったとして記載したことが開示記録に記載されていないようなことがあれば、厳しく指摘する予定である。

処分庁の担当者は当初から、審査請求人の記載した文書の特定は正しいか、補正の必要はないかを中心に話を進めようとしたが、それには直接答えることなく『時間がかかる』と繰り返すと共に包括的・一般的な文書情報の提供を示唆することに終始した。「時間がかかる」ということが意味することは時間さえ費やすれば、審査請求人が請求した内容にふさわしい文書の開示が物理的に可能なことを示している。そのような場合には「開示延長」をすれば良いだけの話であって実際、審査請求人は2年にも及ぶ開示延長を受けた事実がある。

さらに、1月10日に電話での応答があったが、処分庁の開示決定書の開示決定日日付も同日である。しかし、審査請求人に開示決定書が届いたのは数日のズレがある。

このことは、処分庁が早くから開示文書を決定し出来得れば開示請求人の同意を得るが、たとえ同意が受けられなくとも自らの決定を押しつける方針が定まっていたことを示す。

これらの事実は法23条(原文ママ)に違反する。

(3) 処分庁が開示した文書の性質と一体的文書論議等

請求した文書は行政文書管理ファイル簿の当該部分を提供すれば足る。処分庁の上級庁が何らかの「文書(情報)加工不要論」を持ち出す可

能性はあるが、その論拠はまだ出ていないので、個別具体的な（反論）は差し控える。

ただ、本件の場合に「行政側の文書加工不要論」を主張するのであればあまりにも借用概念である「加工」概念を拡大するものであることが議論の中心となろう。

次に分離不可能な「一体的文書論」に少し触れておく。

行政文書管理ファイル簿は、典型的な不完全な書記体系の様式を備えている。当該文書は散文で書かれた小説のように始めから終わりまでを読んで初めて作者の意図が読み取れるという性質のものではない。

行政文書管理ファイル簿は行毎に独立性があり、その意味で行毎に一体性があると言えるが、異なる行はそれ自体で独立して一定の完結性がある。一つのセルが、それぞれ独立性があるということは出来ないが特定の行を他の行から分離して開示することは法の趣旨にかなっていない。

- (4) 処分庁の的外れな開示決定処分は、結局のところ本件開示が適正に行われれば、公務員である「議員」について、特定個人のみならず、一般的に課税処分等に口利きした議員について開示請求が出来ることが可能となるが、それら関係議員の（開示してほしくない）意向を忖度したためされたものと思われる。法はそのような政治的配慮を許すものではない。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求について

本件審査請求は、原処分について、開示された文書は請求した内容と異なるとして、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

審査請求人の開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書を対象文書として、原処分を行った。

#### 3 本件対象文書の特定の妥当性について

##### (1) 経緯

本件対象文書の特定に当たり、処分庁に確認したところ以下の事実が認められた。

ア 開示請求書には、「広島国税局が作成又は保有する、個別納税者の税務調査・課税処分・滞納処分に関し国会議員及び地方自治体議員が広島国税局又はその傘下組織に口利きなどの介入を行った場合の経緯・状況・結果などを記載した文書が行政文書管理ファイル簿記載上の文書分類（大・中・小）が分かる文書（行政文書管理ファイル簿の該当箇所又は標準文書期間基準の該当箇所その他の内最も詳しい内容のもの）。なお、該当箇所が複数の文書ファイル・文書分類・異なる頁などに分散している場合は、そのすべての開示を求める。」と記載されていた。

イ 開示請求書の記載内容について審査請求人に確認したところ、審査請求人からは、特定の議員の特定の文書を求めているのではなく、議員等から口利き等の介入があった場合の記録がどの行政文書ファイルに保存されているかを知りたいことから、すべての行政文書ファイルを確認し、実際にどの行政文書ファイルに含まれているかを確認した上で、該当する行政文書ファイル名を開示すべきとのことであった。

ウ 処分庁は、議員からの問い合わせ等があった場合は、その行政文書の内容に応じて行政文書ファイルに保存されることを説明した。

エ 処分庁は、上記ウについて繰り返し説明をした上で、開示請求書の記載内容を踏まえ、行政文書ファイル管理簿上の文書分類が分かる文書として、本件対象文書を特定し原処分を行った。

#### (2) 本件対象文書の特定の妥当性

審査請求人は、開示された文書は請求人が請求した内容とは異なる旨主張するが、本件対象文書の特定に当たっては、上記(1)のとおり開示請求書の記載内容を踏まえ、審査請求人に説明した上で実施したものである。

また、審査請求人は、「請求した内容に即す文書部分(複数可)をピンポイント(複数可)で開示せよ」と主張しているが、法2条2項及び3項の規定によれば、法に基づく開示請求の対象は「情報」ではなく「行政文書」とされ、この「行政文書」は「当該行政機関が保有しているもの」に限られていることは明らかであり、この開示請求権は、あるがままの形で行政文書を開示することを求める権利であると解される。そのため、開示請求者が、記録されている情報の面から開示を請求する行政文書を特定した場合であっても、当該行政文書のうちその情報が記録されている部分のみが開示の対象となるものではなく、当該行政文書全体が開示の対象となるものというべきであり、つまり、行政機関の長は、開示請求に当たり、当該行政文書全体を対象として特定すれば足り、新たに行政文書を作成又は加工して開示する義務はないと解される。

したがって、審査請求人の主張には理由がなく、本件対象文書全体を対象文書として特定したことは妥当である。

なお、審査請求人は、処分庁が文書特定に協力せず行政機関の義務に反する主張しているが、処分庁においては、上記(1)のとおり文書特定のための情報提供等を行っている。

#### 4 結論

以上のことから、本件開示請求につき、本件対象文書を特定し開示決定を行っ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 令和2年4月13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5月20日 審査請求人から意見書1を收受
- ④ 同年6月4日 審査請求人から意見書2及び資料を收受
- ⑤ 同月10日 審査請求人から意見書3及び資料を收受
- ⑥ 同月18日 審査請求人から意見書4及び資料を收受
- ⑦ 同年7月20日 審査請求人から意見書5及び資料を收受
- ⑧ 令和3年1月14日 審議
- ⑨ 同年2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、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、その全部を開示する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、開示された文書は請求した内容と異なるため、請求した内容に即す文書部分をピンポイントで開示すべき旨主張しているが、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

### 2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、本件開示請求に係る対応の状況及び本件対象文書の特定の状況について改めて確認させたところ、以下のとおり説明する。

ア 広島国税局においては、2万件を超える大量の行政文書ファイルを保有しているが、国会議員等からの問合せ等について、当該分類でまとめた行政文書ファイルはなく、納税者等からの問合せ等の内容に応じ、担当部署において、行政文書の内容及び性格に応じた行政文書ファイルに保存することとしている。

イ 上記アの状況を踏まえ、開示請求の担当者から審査請求人に対し、例えば、調査関係であれば「調査関係書類」となり、報告関係であれば「報告関係書類」となる旨の説明を行った。

ウ これに対し、審査請求人からは、1年・2年かかってもよいので、全ての文書を調べた上で、どこの行政文書ファイルにあるか、個別のファイル名を開示すべき旨主張が行われたところであるが、広島国税局では大量の行政文書ファイルを保有しており、これらのファイル内に保存されている各行政文書の内容を確認することはできない旨の説明を行った。

エ さらに、国税庁が定めている情報公開関係事務取扱要領に従い、審査請求人の求める最終目的となる文書がどのようなものであるかを確認しようとしたが、審査請求人は全ての文書を調べるべきとの主張に

終始しており、文書の特定を行うための補正等を行うこともできなかった。

オ そのような中、広島国税局においては、開示請求書の記載のみでは、文書の特定ができないとして、形式上の不備を検討していたが、本件請求文書には、「標準文書期間基準の該当箇所」との記載があることに加え、国税庁においても、審査請求人から同内容の開示請求があり、国税庁では審査請求人に確認の上、「標準文書保存期間基準」を特定したとの情報を得たことを踏まえ、開示請求時点における事務年度（毎年7月1日から翌年6月30日までの期間）に係る本件対象文書を特定したものである。

## （2）検討

ア 当審査会において、諮問庁から提示を受けた国税庁の「情報公開関係事務取扱要領」（令和元年6月最終改正）について確認したところ、開示請求書の補正に関して、以下の旨が定められていると認められる。

（ア）開示請求書に形式上の不備がある場合、情報公開窓口において、開示請求者に対して、相当の期間を定めて、原則として開示請求書の補正を求める。

（イ）行政文書の特定が不十分である開示請求がなされた場合には、法4条2項の趣旨を踏まえ、開示請求者に対して、行政文書の特定に資する情報の提供を積極的に行う。

（ウ）行政手続法35条2項の規定に基づき、形式上の不備が補正されない場合には、不開示決定を行うことを示さなければならない。

（エ）形式上の不備を理由として、相当の期間を定めて補正を求めたにもかかわらず、当該期間を経過しても、開示請求者がこれに応じない場合には、開示請求書に形式上の不備があるものとして、不開示決定を行う。

イ 法が、開示請求者に対し、開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項の記載を求める趣旨は、開示請求制度の適正かつ円滑な運用のためであると解される。

広島国税局において、本件開示請求に係る行政文書につき、一元的に管理する行政文書ファイルは存在しない中で文書の特定の可否を判断するためには、その前提として、「個別納税者の税務調査・課税処分・滞納処分に関し国会議員及び地方自治体議員が広島国税局又はその傘下組織に口利きなどの介入を行った場合の経緯・状況・結果などを記載した文書」の探索が必要となる可能性があるところ、本件開示請求のように、求める行政文書の具体的な分野、作成時期、作成部署や対象とする国会議員等が特定されていないため、当該記載から開示請求者が求める行政文書を他の行政文書と識別すること

ができず、また、「介入」にも種々の程度のものが想定され、どこまでを含むか記載からは明らかでないと考えられる包括的な請求が行われる場合には、法4条1項2号に規定する行政文書の名称その他の開示請求に係る「行政文書を特定するに足りる事項」が記載されているとは認められず、形式上の不備があると言わなければならない。

ウ 上記ア及びイを踏まえ、諮問庁及び審査請求人の双方から提出された、処分庁と審査請求人との応接状況が記録された資料を確認したところ、以下の状況が認められる。

(ア) 上記(1)エの諮問庁の説明のとおり、処分庁においては、審査請求人の求める最終目的となる文書がどのようなものであるかを確認しようとしたことは認められるものの、審査請求人は、全ての文書を調べた上で、本件請求文書に該当する文書を開示すべき旨主張していたこともあり、処分庁において、文書の特定を行うための補正等の手続は特段行われていない。

(イ) 上記(1)オの諮問庁の説明のとおり、審査請求人から国税庁長官に対して行われた同内容の別件開示請求について、国税庁では「標準文書保存期間基準」を特定したとの情報を得たことを踏まえ、処分庁において本件対象文書を特定する旨審査請求人に対して説明しているが、その際に審査請求人から、そのような文書を送付したら直ちに訴訟を提起する旨等の反論が行われている。

エ 仮に、上記ア(イ)記載のように、法4条2項の趣旨を踏まえた情報提供を行いつつ適正な補正等の手続が行われてもなお、上記(1)エのとおり、審査請求人が全ての文書を調べるべきとの主張に終始し、本件請求文書の対象となる文書の範囲を特定するに足る情報を処分庁が審査請求人から得るに至っていないのであれば、上記ア(エ)のとおり、本件開示請求書には文書の不特定という形式上の不備があるものとして、不開示決定を行うべきであったと認められる。

しかし、本件開示請求においては、処分庁において、情報公開関係事務取扱要領に定められた補正等の手続を審査請求人に対して特段行わなかった結果、本件請求文書の対象となる文書の範囲を特定するに足る情報を審査請求人から得るに至っていないのであるから、上記ウ(イ)のとおり、審査請求人が求めない旨明示した本件対象文書を特定した原処分は、不当であるといわざるを得ない。

オ したがって、処分庁は、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、改めて開示決定等をすべきであることから、原処分は取り消すべきである。

### 3 本件開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定し、開示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、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 小林昭彦, 委員 塩入みほも, 委員 常岡孝好