

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202号）

答申日：令和3年2月18日（令和2年度（行情）答申第451号）

事件名：個別納税者の税務調査等に関し国会議員等が国税庁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

「国税庁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国税庁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、「令和元年6月27日付官総8-29「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、開示した決定については、本件対象文書を特定したことは、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2年1月15日付け官総8-1により国税庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」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1及び3並びに資料の内容は省略する。）。

（1）審査請求書

審査請求人は一昨年、特定税務署の情報公開担当者と同署において本件と同様な内容について何度か署内にて応答した。しかし審査請求人が

担当官に開示文書の特定について、話を進めるように促しても一向に対処しないので一旦打ち切った。

他の打ち切り理由の一つは、ある特定の行政機関が保有する蓋然性のある文書について、行政文書管理ファイル簿の記載は、現実には文書保存期間内に当該文書を作成又は取得していない場合には、空白となるのかそれとも存在有無にかかわらず記載されているのかを、確認できず確認方法も分からないためであった。

今一つの理由は、税務署所管法人等の課税処分について納税者から口利きを依頼された議員は、税務署を飛ばして国税局又は国税庁に対して口利きをすることが多い可能性を考慮したためである。

そこで審査請求人は、しばらく時間を置き国税局と国税庁に同時並行的に同様の開示請求をすることにした。

ア 国税庁担当者との電話応答等について

資料1はある途中時点から審査請求人の視点で、本件にかかる国税庁担当者との電話応答を纏めたものである。記載は電話終了後直ちに行った。

広島国税局担当者との応答に比べると、審査請求人が当初、行政文書管理ファイル簿や保存期間基準は多数開示請求していると語ったこと（A）、これを受けてか、その後担当者が口頭で本件対象文書を読み上げようとしたことが異なる。Aの応答後、審査請求人は国税庁の保存期間基準の保存は自信がなかったので過去に請求した開示文書の棚卸を試みたところ、行政文書管理ファイル簿は非常に多くの行政機関から入手していたが保存期間基準の多くは財務局にかかわるもので古い広島国税局のものは見つけたが、国税庁のものは見当たらなかったので後にそのことを伝えた。その後本件にかかる（開示）がなされた後、国税庁担当者は改めて（開示）文書の一部を読み上げて本来の開示に替えようとした。

審査請求人は、口頭による開示は法の趣旨に反するので受け入れられないと読み上げを中止させた。

なお、私の電話応答簿に記載を省略したことがある。（広島局に対してか、国税庁に対してか、両方に対してかだったかは記憶が不鮮明となったが）、担当者が複数の該当文書が存在する場合どのような文書が必要かと尋ねたことに対して「それはもちろん出来るだけ詳しい内容のものが良い。複数存在すれば詳しいものだけが開示されれば良い」との趣旨を回答している。審査請求人は特別の場合を除き、基本的には行政文書管理ファイル簿が最適との認識を持っている。

なお、審査請求人は本件請求応答にかかる行政機関が作成した応答

簿についても開示請求をされていて数日前に開示決定書が届いているが、本理由書の記載について自身の電話応答簿に基づき予断を持たず説明するため、（開示請求応答簿を物理的に見ることが出来ないように）本件審査請求書と開示申出書を諮問庁へ同時に発送することとした。

イ 口頭による情報開示の違法性

法第二条の2（原文ママ）には、「行政文書」の媒体としての定義を「文書，図画及び電磁的記録」と限定列挙している。よって音声記録ならともかく、口頭で行う（開示）は、法の予定する開示ではない。

法は口頭での伝達は『言った，言わない』との語られたこと自体の真偽，及び語られた内容について争われる可能性を否定できず，証拠力，媒体としての堅牢性が低いことから，既に公開されている「行政文書」の名称を口頭で伝達する場合を除き，口頭での伝達は『開示』に値しないとしている，と考えられる。

口頭情報と文書情報とはギリシア神話にたとえば，痩せて肉体を失ったニンフ，エコーの声と肉体くらいの違いがある。おそらく担当者はこの法理を百も承知で音声による（開示）を続けていたのだと思われる。組織や上司の教育によるものか，自身組織や上司の意向を忖度したものか知る由はないが，まさに「公文書クライシス」であり，戦慄を感じざるを得ない。これまで国税庁がこのような開示を続けていたとすれば，審査請求人は国税庁を順法精神に欠ける行政機関と認識せざるを得ない。

ウ 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

類似する，たとえを二つ掲げる。

（ア）地理情報に疎い者が，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情報（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，納税者がその取引の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（と称するもの）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。

エ 当該文書の基になる文書の存在性について

特定刊行物は2006年12月15日発行で法施行より遅い。その69頁から71頁(資料2)にかけて、国税庁調査課が本件開示内容とほぼ同一の内容について「整理簿」なる文書の存在についての記載があり、記載内容は相当具体的で真実性がある。そうすると、当該文書は存在し、当該文書にかかる行政文書管理ファイル簿文書名等も存在するはずである。存在し、不開示情報に該当しない文書を開示しないことは不当を通り越して違法である。

オ 審査請求人が求める行政文書管理ファイル簿の当該部分のみの開示の可能性の有無

各行政機関はe-GOVサーバーのクライアントといえる。そして各行政機関間の行政文書管理ファイル簿はクライアントパソコンに格納され、紙ベースで印刷することが可能である。最近規定の変更などにより、CD-ROMの開示手数料が紙ベースより安くなっているが、紙ベースが安い時期には、審査請求人は紙ベースの開示を求めていた。

数年前、審査請求人は特定財務局特定財務事務所のクライアントパソコンを見分し、行の並び替え、行の幅拡大、不要の行の表示からの削除という方法により、行政文書管理ファイル簿のごく一部のみの開示を請求し、認められている。

そうすると、他の行政機関でもそのような方法による開示は物理的にも、法的にも可能かつ妥当ということになる。

カ 情報の加工について

上記オのような開示処理は加工と考えられていないことがわかった。次にやや詳しく情報の加工について考察する。

「加工」について複数の辞書を参照したところ、いずれも「原料や素材に手を加えて新しい物を作る。」ことが共通かつ中心的な記載である。素材産業と加工産業は良く使われる用語だが、本義からすれば鉄板等を分割することなどは加工に該当しない。加工は何らかの減算ではなく、加算について言われていることが分かる。

次に包括的・一般的な「加工」ではなく、対象がより絞り込まれた「情報の加工」であるが、対象が絞り込まれたにもかかわらず、3つの意味に分かれるように思われる。次にそれらを示す。

(ア) 情報改竄・情報操作

そのような意味で使用される機会が多いことは、いかにそれら情報改竄・情報操作が、横行しているかを示す。しかし、情報公開制

度はこれらの手法による情報開示を当然、違法とするものであり、考察の対象とはならない。

(イ) 加工についての通常の意味を敷衍した情報の加工概念

複数の本来独立した情報を何らの共通項がないのに削除や上書きを加え一体化・連結した文書，種々の非一体的・共通項のない情報をそのまま合体した情報，又は特定の情報処理を施した新たな情報などが典型的なものであろう。

(ウ) IT情報の加工

これらも，基本的には包括的・一般的加工概念及び上記（イ）の使用法を踏襲すべきものである。

たとえば，各行政機関が作成する行政文書管理ファイル簿は作成年度・担当部署等によって半ば自動的に並べ替えられているようであるが，これをさらに何らかの基準に拠って並べ替えたものを開示したからといって情報の加工概念には当たらない。

行政文書管理ファイル簿も属する一覧表は，独立情報を集合し検索するために作成されている。ファイルを新たに作成すれば当初設定の順に従い，格納されることになるが担当者は検索の際適宜並べ替え表示又は印刷等を行うのである。

開示請求者が本来の開示文書とは別の項目について，開示文書情報との相関関係などを開示請求したとすると，相関係数など元元なかった情報（結論）を導かねばならず，（さらに基準が複数多岐であるため）開示請求者自らの労力ですべきものであり，そのような類型は行政機関に無理強いする情報の加工と言えよう。

以上，情報の加工についてあらかじめ素描を試みた。本件審査請求人の請求は，諮問庁に通常用語で用いられる情報の加工を強いるものとは到底認められない。

(2) 意見書2

ア 審査請求人が請求した文書は，標準文書保存期間基準より，行政文書管理ファイル簿が適切である理由

(ア) 法22条及び同条に引用された「公文書の管理に関する法律7条2項」

上記2件の法規規程から，行政機関の情報管理及び行政機関外部からなされた情報公開請求にかかる行政機関の業務についての，主要ツールが「行政文書管理ファイル簿」と位置づけられていることが分かる。審査請求人は開示請求したい文書が行政文書管理ファイル簿の複数行に跨がって分散されていると予想される場合には，e-GOVホームページから個別検索することなく，各行政機関に「行政文書管理ファイル簿」を請求，受理後それに基づき各行政機

関の情報公開担当者と（複数の）文書特定の擦り合わせをすること
にしている。そのような特定作業において、情報公開担当者からこ
「標準文書保存期間基準」をツールとして特定を提案されたことは
未だかつてない。

この事実も、行政文書管理ファイル簿が文書特定の主要なツール
であることを間接的に証明している。

（イ）本件事案の発端及び経過から行政文書管理ファイル簿（該当部
分）が、請求文書として適切な文書であること

審査請求人は当初の開示請求書の文書の内容を特定する場所に
「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」と、まず記載しその後に括弧書きで（（行政文書管
理ファイル簿の該当箇所又は標準文書保存期間基準）の該当箇所そ
の他もっとも詳しい内容のもの）と記載した。上記の記述内容から
分かるとおり、行政文書管理ファイル簿上の文書分類を基本に、そ
の後の上記二文書名を、単なる例示として掲げている。つまり、仮
に文書特定により、行政文書管理ファイル簿より詳しい文書の存在
が明らかになればその文書を公開請求すると記載している事が明ら
かである。

ややわかりにくい変則的な記載となったことについては理由があ
る。

審査請求人は特定刊行物を読んで国税庁は議員の口利き情報は別
途特別のファイルで管理していると理解した。

そのため、前記特別の管理に基づく名称の文書を公開する可能性
も絶無ではないとの淡い期待から引用記載の表現となったのであり、
そのことは記載内容から充分読み取れるはずである。

行政文書管理ファイル簿上の小分類の中には分類上さらに細分化
できる複数の文書が含まれている場合が多い。しかも小分類に記載
された文書名と大幅に異なる文書名が含まれることもある。要する
に小分類の中には性質・内容が類似する異なる文書名が含まれて
いる可能性がある。このことは、審査請求人がしばしば経験したこ
とであり、特に特定事案について特定行政機関1に多数の文書を特
定請求する中で経験した。特定行政機関の態度は非常に不実で文書
特定に非協力的であったが、それでも中には小分類から細分化した
文書名を教示し開示請求に協力した場面も存在した。

しかるに処分庁は、行政文書管理ファイル簿上の小分類文書の細
分化について始めから入り口を塞いでおいて、標準文書保存期間基
準に話を誘導切り替えさせようとした。該当文書は文字通り、保
存期間の規程が主たる情報でそれを基に従たる情報を記載してい

書管理上又情報公開上の、文書分類機能からみて不完全・不十分な存在であることは明らかであり、請求文書として適当ではない。

(ウ) 諮問庁の、理由説明義務

本件請求文書に最も対応・該当する文書として処分庁が行政文書管理ファイル簿より、標準文書保存期間基準が適切であると、何故判断したのかその合理的理由を明らかにしなければならない。

審査請求人は単に、より適切な対象文書（行政文書管理ファイル簿に直接記載されない直接的文書名）を処分庁に検索させるために既知の文書（ファイル簿及び保存期間基準）を例示したのにすぎないのに、審査請求人に標準文書保存期間基準を選択するよう誘導した。

審査請求人の推測では、標準文書保存期間基準は行政文書ファイル管理簿同様、一覧表ではあるがコンピュータ管理（クライアント上での上書き可能性を指す）されていない文書であろうと考えている。そのため、下記イで説明する行政文書管理ファイル簿の文書性格に比べて、物理的に、要加工・紙ベース一体など諮問庁の説明・主張が通りやすくなる。そのため当初から審査請求人を嵌める目的で標準文書保存期間基準に拘ったというべきであろう。

イ 国の「行政文書管理ファイル簿」及び自治体の同様のファイルについて

(ア) 下記エの答申後、請求人が国や自治体に対して行った同様の開示請求に対する開示状況と争いの有無

下記エに記載される答申がなされて以後審査請求人は国の行政機関や自治体に「行政文書ファイル管理簿」又は自治体でそれに相当する文書について、開示請求を求め行政機関と争うことなく部分開示（全体から必要部分だけの抜き取り開示の意味である。）を得ている。そのことは、審査請求書理由の資料として提出済みである。自治体と国では法・条例の内容が一致せず何ら参考とはならないという意見はありうるが、法に限っては、自治体の情報公開条例が積み上げられ、審議会・国会等でそれらの内容の一部がボトムアップされたという経緯から法の相当部分が自治体の条例と重なる部分があり、何ら参考にならないということにはならない。

(イ) 国の各行政機関の e-GOV クライアントパソコンの性格と、一部開示が加工か抜き取りかの判断

審査請求人は特定行政機関 2 で情報公開担当者がパソコン上の行政文書管理ファイルで操作する現場を見せてもらい、e-GOV サーバーと各行政機関クライアントとの関係・仕組みなどを聞き出している。上記クライアントパソコンに格納された行毎の情報行全

体と一体的とは言えない。全体は一覧表であり、それを構成する個々の行情報は独立した情報に他ならない。そして、それら個々の個別的行情報はパソコンに格納された一覧表という性格から容易に一部を取り出すことが可能である。そうすると一部を取り出しは全体情報の何らかの検索視点からの抜き出しという性格にすぎず、一般的用語使用・解釈として情報の加工と評価・断定出来るものではない。だからこそ、国や自治体で何ら争うことなく開示した事例が存在しているといえる。

ウ 行政文書管理ファイル簿の一部開示が、仮に裁量行為である場合、開示請求の濫用と裁量の較量

上記イ及び諮問庁への別紙「理由」において、「行政文書管理ファイル簿の一部抜き取り開示」（以後、「ファイル簿の一部開示」と略称する）は情報の加工ではなく、情報の抜き出しにすぎないことを論評した。

しかし、念のため仮にそのような開示が情報の加工に当たるとした場合に、現実の「ファイル管理簿の一部開示請求」は情報公開の可否と程度はどのように位置づけられ、その位置づけを基にどのように公開がなされるべきかの考察をもしておく。

(ア) 行政機関の一部開示そのものが違法行為か、裁量行為かについて
法は加工された情報の情報公開について直接の規程を設けていない。

従って加工情報の公開可否は法解釈に委ねられている。法の条文そのものからは、行政機関は情報公開に当たり、加工が必要な情報を一切公開されてはならないとの趣旨は読み取れない。

だからこそ上記イで説明したように、行政機関が審査請求人と争うことなくファイル簿の一部開示を行うケースが存在する。

従って、基の文書を一部加工した文書の情報公開の可否及び加工の程度は法律に基づかない各行政機関の裁量行為ということになる。
(イ) 開示請求者の権利濫用・通常の行政機関の開示射程を超える開示請求と行政機関の実質的非開示のバランスについて

情報公開請求者が文書の加工による開示を求めた場合、どのような理由 a で、またどのような態様・内容の加工情報 b の公開を拒否できるのかということが問題となる。

a 恐らく開示請求者では権利濫用、行政機関側では過度の煩雑さ・開示請求内容の射程外が判断材料となろう。両者（開示請求者・行政機関それぞれの理由）はメダルの裏表の関係となる。

① 開示請求者の権利濫用の程度

加工と言うからには原文書に対する他の資料による付加や結合、

言い換えなど原文書の改変や不可・削除・他の文書と結合，組み替えなどが不可欠であり，開示請求者が自分自身で原文書を加工するか，他の公開請求その他手段を問わず資料を入手して加工すべきであるべきなのに，行政機関に文書の原形以外のものの開示を求める請求内容が必要条件となろう。

② 行政機関の裁量的一部開示の前提要件

開示請求者の開示内容に完全に適合する文書がない場合には，別の文書を合わせて請求する，段階的複数の開示などの提案をすることが原則開示の法の趣旨に合致する。

しかし，物理的にそのような文書が存在しない場合には一部のみ開示請求者の請求内容と合致する文書の存在が必要であろう。

③ 行政機関の一部開示の裁量権濫用，逸脱

法は，原則開示である。故に不開示事由は限定列举を基本としている。

よって，法の精神により開示することと，加工して開示することの行政機関の労力の大きさを較量し，可否を判断することが裁量権の合理的範囲となる。

万が一，パソコン上の一覧表の一部を抜き出すこと「通常用語ではないが」が法適用上情報の加工と判断出来る道理があるにしても，それに要する労力は少なく，一覧表を抜き出す開示はすべきでないとの判断は裁量権を逸脱した非合理的な処分である。実際，一部マスキングをした開示は一部開示（抜き取り開示）と機能的・実質的意義は同じである。

(ウ) 上記(イ)について本件への当て嵌め

元元，行政文書管理ファイル簿の各部分と全体には一体性はなく，加工云々を考慮する余地はない。また，標準文書保存基準全体を開示したのは法22条（情報提供義務）違反である。

よって，本件にかかる行政機関の開示処分は違法である。

(エ) 法律規定に見られる権利バランスの調整例

相続法にかかる被相続人の遺言と相続人の遺留分の規程は相続をさせる者の権利と相続を受ける者の権利の権衡を図っていると言える。この規程では定量的にバランスを図っているが文書の加工公開では定量的判断は適切ではなく，定性的に総合判断するしかないであろう。

エ 審査請求人が過去に審査請求した審査会答申「平成29年度（行情）答申第467号及び第468号」事案（以下，「過去答申」と称する）との異同について

(ア) 開示状況の異同

過去答申の基になる開示された文書の状況は共通資料2のとおりである。一見して明白なとおり、一頁全部に渡る開示であり、それだけではどの部分（行）が開示請求部分に該当するかは不明と言える。しかし、資料が示すとおり、開示行政機関は別途付箋に該当部分を示す記載をしてそれを開示文書に貼り付けている。

審査請求人は、これは、法が規定する開示とはいえないと考えているが、開示文書と付箋に記載された内容を見れば行政機関が請求内容について明らかにしたと言えなくもない。

それに対して本件で開示されたものは、該当する部分を含む頁に限定されたものですらく、行政機関が作成した一覧表すべてを開示し、結果該当部分の特定・明示は全然なされず全体を区別することなく平板に開示している。

(イ) 過去答申の心証

上記(ア)の状況から、過去答申は審査請求人の知りたい内容は、法による開示可否判断は別にして結論的に知り得ることになった、これ以上開示について争うことは無意味であり、審査請求人の権利濫用であるとの心証に基づいて出された可能性がある。

しかし、本件は開示された文書で開示請求内容はたとえば一頁の範囲、ある大項目の範囲という程度においても特定されず、不特定のまま提示されているという他ない。

上記(ア)、(イ)の事情の違いから過去答申の理由付けと結論を本件に当て嵌めることは適当ではないと考える。

オ 本件について処分庁と審査請求人との応答について

(ア) 処分庁との応答記録

諮問第201号事案（当審査会注：審査請求人が別途審査請求する事案）での応答が先行したので処分庁の思惑や策は予想できた。

国税庁に対しても電話応答記録を開示請求し開示された。（資料3）

また、諮問第201号事案同様、審査請求人も応答記録を作成した（資料4）

① 最初に審査請求人は型どおり開示請求書に記載される予定の文書特定を読み上げ、特定の可否・補正の必要性を問うた。

② 担当者は審査請求人に国税庁の標準文書保存期間基準を持っているかどうか尋ねた。

大分以前に公開された気がしたので持っていると言った。

③ その次の電話で担当者が標準文書保存期間基準を見て下さいと言ってきた。今回国税庁の行政文書管理ファイル簿の入手には確信があったが、標準文書保存期間基準には確信が持てなくなった

ので「持っていない」と答えた。

(イ) その後の経緯

諮問第201号事案が先行して進行していたので、国税庁の出方は予想できた。

予想どおり応答後、国税庁は標準文書保存期間基準の開示決定処分を行った。その後電話にて該当文書の所在を標準文書保存期間基準の特定場所を教示して教えようとしたが、審査請求人は、それは、情報公開ではなく情報提供にすぎない、争うとして電話を打ち切った。

(ウ) 応答記録で説明されなかった部分

① 文書のすり替え

自治体で「行政文書管理ファイル簿」に相当するものを「○○文書分類表」などと称することが多い。実際、行政文書管理ファイル簿とは文書の性質・性格・担当部署などの項目別に文書を分類したもので文書分類表と称して差し支えないものである。それに対して標準文書保存期間基準は主として文書別に保存期間を付与・対応させた文書と性格付けられる。担当者は行政文書管理ファイル簿から標準文書保存期間基準への対象文書切り替えを何の説明もなく行っている。

繰り返すが、審査請求人は行政文書ファイル管理簿以外に別途特別な議員等とのやり取りなどを詳細に記録した文書があり、その文書名が公開される可能性も皆無ではないとの期待を込めて請求文書の記載をしたためている。諮問庁は、その記載を逆用・悪用し審査請求人が当初から標準文書保存期間基準を請求したかのようなニュアンスを連絡せんに込めたのである。

(エ) 国税庁が標準文書保存期間基準全体を開示した意味

国税庁が標準文書保存期間基準全体を開示した意味は

- ① 該当文書は作成している。それは標準文書保存期間基準である。
- ② 該当文書が標準文書保存期間基準のどこに記載されているかは、口頭で説明すれば、情報公開の要件を満たす。

以上二つの意味を持たせていることは、疑いない。

カ 諮問202号事案との異相と文書の一体性・一部の独立性の論理

これについては、審査請求書付記の請求の理由及び本文の上記エに譲る。

キ 本件処分の基因となった情報公開請求までの経緯

審査請求人は、特定国会議員の税務口利きが報道された後しばらくして、国税庁から当該事案の文書ファイル管理簿上の布置を正式な情報公開手続ではなく、電話応答による情報提供という形で教示さ

れた。その後パソコンに整理。

その後特定税務署にも税務事案に関して議員の口利きという一般的・概括的内容で情報提供を受けた。これは特定税務署の情報公開室で机を挟んで行われた応答（口頭）をメモ書きし漢字の正誤などを確認した。直後にパソコンで整理した。（国税庁のものと同じファイル。共通資料5）

また、前記情報提供において、審査請求人は法による情報公開をも打診したが引き受けそうにない雰囲気・口吻を強く感じた。

そのため、審査請求人は上記エに対抗するため別の行政機関などからe-GOVサーバーと各行政機関クライアントとのシステム関係を問いただした上で行政文書管理ファイル簿の抜き取り開示を求め、文書の一体性と独立性について一般的・論理的考え方を整理し改めて処分庁と諮問庁に議員等の口利きの文書分類又は文書名そのものの文書での開示を求めたものである。

ク 情報公開と情報提供について

共通資料6は特定市民グループの会報で、自治体は情報公開を好まず、情報提供を勧める傾向がある事実を記載している。審査請求人も地方都市でオンブズマングループに加入しているが、開示請求に慣れていない一般市民から自治体に開示請求を拒まれ、あるいは不完全な口頭での情報提供で事を収めさせようとするので何とかしてほしいとの相談を受けることがある。情報公開請求に慣れた者が付き添いで行くと、態度を変え情報公開請求に応じることがある。今回国税庁は同じ内容の開示請求に対して、一部口頭つまり、情報公開ではなく、情報提供の形で内容を伝えようとした。その限りでは広島国税局より、情報公開に前向きと言えないこともない。

しかし、口頭での違法である理由を二つ提示する

(ア) 法は文書による公開を基本としている。口頭による公開の規程は存在しない。

(イ) 口頭での教示は媒体として残らない。固定制がなく、その後口頭での内容は事実と違うと言われても対抗できない。

なお、情報公開請求者が情報公開請求書を持参し、自治体情報公開担当者が情報公開ではなく、情報提供に切り替えることを提案し請求者が同意した場合には、自治体は情報公開請求の取下げがあったものとして情報公開請求書を受理しない取扱をしている。

本件の場合も国税庁は口頭での情報提供を始めから意図していたのであれば、審査請求人に情報公開請求の取り下げを要請すべきであった。

国税庁・国税局開示態様庁内不一致と、国税庁の情報提供と情報公

開をすり替えようとする態度には、口頭ならその後それに基づいた個別議員や年度等期間内の該当開示を求めても「開示請求者の文書分類は間違っています聞き違いでしょう。」などとその後の開示請求を困難とする布石として行われた可能性がある。

国税庁ひいては財務省にとって、議員は円滑に行政を運用する面で怒らせてはならない、畏怖すべき存在であり、将来国税庁が議員に対し（文書分類について情報提供したことは隠し）公開請求した事実はないと断言できる布石の意味を持つのもかもしれない。

しかし、それは法を無視した恣意的な法の運用であることを強く主張したい。

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「国税庁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国税庁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 本件対象文書の特定に当たり、審査請求人に対して、開示請求書の記載内容からは国税庁文書管理規則や標準文書保存期間基準が該当する旨を説明するとともに、特定の議員からの問い合わせ等があった場合の請求であるか否かについて確認を行った。

ウ 審査請求人からは、文書管理規則は過去の請求で受け取ったものがあること、また、特定の議員からの問い合わせを想定しているものではなく、議員から問い合わせ等があった場合の経緯等を記載した文書が一般的にどの行政文書ファイルに含まれているかを開示して欲しいとの回答があった。

エ 審査請求人に対し、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それぞれの行政文書ファイルに保存されることを説明した。

オ これに対し、審査請求人からは、①国税庁の「標準文書保存期間基準」を保有していないこと、②どの行政文書ファイルに保存するののかについては、行政文書ファイル管理簿をマスキングするなどの方法により該当部分を開示して欲しいとの回答があった。

カ そこで、①国税庁における文書分類を規定している「標準文書保存期間基準」を対象文書とすること、②開示文書に加工することはできないが、開示決定後に、「標準文書保存期間基準」に記載の文書分類のうち、議員等からの問い合わせ等があった場合の経緯等を記載した文書があったときに該当する可能性のある文書分類について情報提供を行うことを審査請求人に伝えた上で、本件対象文書を特定した。

(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、開示請求した文書名を書き換えた旨主張するが、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、開示請求書の内容について審査請求人に対して確認を行った上で、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ている。

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、処分庁においては、開示決定後に審査請求人に対して上記(1)オ②の情報提供を試みたが、審査請求人からは口頭での説明は不要であるとして拒否されている。

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18日 審査請求人から意見書3及び資料を收受
- ⑥ 令和3年1月14日 審議
- ⑦ 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 国税庁においては、国会議員等からの問合せ等として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 国税庁では上記アの状況であることから、開示請求の担当者から審査請求人に対して、「特定年分」の「特定議員に係るもの」などという特定が必要である旨を説明した。

ウ これに対し審査請求人は、特定議員について知りたいわけではなく、飽くまでも一般的にどの行政文書ファイルに編てつされるか、保管される可能性のある行政文書ファイルを含めて知りたい旨の主張が行われたため、一般的な話ということであれば、例えば、意見要望なら一般的な陳情なども含んで「意見要望記録書」となり、国税局から報告を受けたものは「報告関係書類」となる旨の説明を行った。

エ 結果として、審査請求人の求める対象文書が「一般的にどこに保存されるか」であったことから、一般的に保存される可能性のある行政文書ファイル名が記載されている「国税庁文書管理規則」及び「標準文書保存期間基準」を特定することになる旨を説明し、可能性のある

行政文書ファイルについては開示決定後に改めて情報提供を行うことを伝えた。

オ 最終的に、審査請求人の求めるものは、飽くまでも「一般的にどの行政文書ファイルに保存されるか」との請求であり、個別具体的な事案に係るものを求めているものではなく、また、開示請求書の括弧書き部分にも「標準文書期間基準の該当箇所」との記載があることから、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。

カ なお、審査請求人の求める行政文書ファイルは「特定のもの」ではなく、「一般的にどの行政文書ファイルに保存されているか」であるとの主張を踏まえ、文書を特定したものであるから、開示決定後に予定していた情報提供についても、「標準文書保存期間基準」に記載の行政文書の分類のうち、一般的に議員等からの問合せ等が記載されている可能性のある部分を示すことはできても、審査請求人が上記第2の2で主張するような、個別具体的な事案に係る文書を全て特定して初めて可能となる「標準文書保存期間基準」上の具体的該当箇所の特定まではできない。

(2) 検討

ア 当審査会において、本件開示請求に係る開示請求書を確認したところ、審査請求人は、本件請求文書として、「国税庁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国税庁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。」と記載していると認められる。

イ また、当審査会において、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（以下「応接資料」という。）を確認したところ、処分庁が審査請求人に対して上記（1）イないしエの対応を行った際、審査請求人は、処分庁担当者から、「国税庁行政文書管理規則」及び「標準文書保存期間基準」を請求の対象から除く趣旨か否か明示的に確認され、「国税庁行政文書管理規則」は古いものしか保有しておらず、「標準文書保存期間基準」は保有していないかもしれない旨述べた上、「国税庁行政文書管理規則」及び「標準文書保存期間基準」を特定する旨告げられると、それに対して特段反論することなく、「国税庁行政文書管理規則」上

の該当箇所については、不要な部分をマスキングするなどして示せばよい旨回答していることが認められる。審査請求人は、処分庁担当者から、「標準文書保存期間基準」上の該当箇所については情報提供として口頭で伝える旨説明されたことに対しては、文書で示してほしい旨反論しているが、その時点で、「標準文書保存期間基準」を特定すること自体については受け入れたものと認められる。

ウ そうすると、上記ア及びイの状況を踏まえた結果として本件開示請求時点における事務年度に係る「標準文書保存期間基準について（指示）」を本件対象文書と特定したとする上記（１）オの諮問庁の説明は、不自然、不合理とはいえない。

エ 一方、審査請求人は上記第２の２（５）において、本件対象文書のうち審査請求人の意図する部分のみの開示を行うことは可能である旨主張する。

しかしながら、法２条２項及び３条の規定によれば、法に基づく開示請求権の対象は「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、換言すれば、行政機関の長は、開示決定等に当たり、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まではないと解される。また、そもそも国税庁において、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を保有していないとする上記（１）アの諮問庁の説明を踏まえれば、上記（１）カのとおり、個別具体的な事案に係る文書を全て特定しなければ、「標準文書保存期間基準」上の該当箇所を特定することはできない旨の諮問庁の説明は否定し難いのであって、このことに鑑みても、審査請求人の主張は採用できない。

オ さらに、審査請求人は、上記第２の２（２）オ（ウ）において、「担当者は行政文書管理ファイル簿から標準文書保存期間基準への対象文書切り替えを何の説明もなく行っている。」と主張するが、応接資料によれば、上記イのとおり、処分庁担当者と審査請求人との補正に係るやり取りの中で本件対象文書が特定された経緯が認められるのであって、この点に関する審査請求人の主張も採用できない。

カ 以上から、補正の結果として処分庁が本件対象文書を特定したこと

が認められ、国税庁において、その外に特定すべき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

審査請求人のその他の主張は、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 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、国税庁において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 小林昭彦, 委員 塩入みほも, 委員 常岡孝好