

諮問庁：国税庁長官

諮問日：令和2年10月21日（令和2年（行情）諮問第527号）

答申日：令和3年2月18日（令和2年度（行情）答申第457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の不開示決定に関する件

## 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・課税処分に関し国会議員（納税者又は自治体議員その他の者が前面又は仲介者として交渉などに出ている場合でも国会議員の後ろ盾・介入などが確実な場合を含む）が広島国税局又はその傘下税務署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うち、国税庁へ報告した以外の文書で作成又は保有した期間が長い順に4件。」（以下「本件対象文書」という。）につき、開示請求に形式上の不備があるとして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2年7月22日付け広島局総情e第30号により広島国税局長（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。）について、取り消し、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、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね次のとおりである（なお、資料の内容は省略する。）。

##### （1）審査請求書

処分庁は、文書の作成者でも保有者でもない開示請求者に文書の特定を押しつけている。これは、法22条違反である。処分庁職員はただ報告関係書類の中に該当文書があるとの説明のみでそれ以上の明細や文書名、態様などの説明を怠り、開示請求者に具体的内容を伴う補正ではなく一般的な補正を要求した。処分庁の電話応答の回数も少なく、内容は抽象的で文書の特定に資する意向は微塵も感じられない。さらに、審査請求人の開示延長の求めには一顧もすることなく、無視した。明らかな法22条違反であり、まるで審査請求人独力で文書名を特定できるような扱いであった。なお、文書内容に対する特定としては開示請求者の表

現はと規定できていると考える。

## (2) 意見書

審査請求人は別途、個別事案ではない議員の税務調査に対する介入のファイル等について開示請求しているが、処分庁の対応は他の省庁及び自治体の対応に比べひどいものであった。

そこで、個別事案についても開示請求したが想像以上にひどい対応をされた。

比較するからには、比較対照がなければ出来ない。審査請求人が省庁及び自治体に相当数の情報公開請求を行っていることは、審査請求の数から審査会においても推定可能であろう。審査請求人が自治体に開示請求したもので審査請求や訴訟に及んだものは少数で2%に満たないであろう。国に対するものも、審査請求・訴訟に及んだものは10%を下回ると思う。審査請求人の審査請求回数は、諮問庁の審査会への諮問回数とほとんど同数（処分庁の上級庁がネグレクトしているものもあり、同数ではない）なので審査請求人が国又は自治体に対して開示請求を行い、開示内容（文書）の特定に関し交渉した経験は決して少なくない。当然、国や自治体のと開示内容（文書）の特定に関する交渉が長引いたこと、補正を求められた経験は多い。

しかし、議員の税務調査に対する口利きの件について、処分庁の開示内容の特定に関する非協力は度が過ぎている。

法22条に「行政機関の長は、開示請求をしようとする者が容易かつ的確に開示請求をすることができるよう、当該行政機関が保有する行政文書の特定に資する情報の提供その他開示請求をしようとする者の利便を考慮した適切な措置を講ずるものとする。」との規程がある。本件その他議員の税務調査に関する口利きに関する情報公開請求以前に省庁でこの条文に反して、行政文書の特定に非協力であった省庁は特定事案に関する情報公開請求しかない。しかし、特定行政機関1の文書改竄の事実が明るみになって以後は特定行政機関1及び2は訴訟で聞き及ぶものを除き、少なくとも情報公開に関する文書の特定に関しては（表面上にすぎない感もあるが）、非協力的態度を顕わにすることはない。

資料1は直近、特定行政機関1が審査請求人に情報公開請求に関して補正を求めた文書である。

審査請求人は、文書の特定に関してごまかしを行う動機や実際にその傾向がある省庁に対しては、いったん自分で考案した開示内容を提出し、後に補正要請があれば詳しい補正理由を聞き、処分庁の補正理由が文書の特定に反すると考えられる場合には補正に応じず、当初の開示請求の内容を変更しない開示請求書に受付印を送り返して貰うことで対応している。そうすれば、処分庁が開示内容・開示文書を開示請求者の意に沿

わない文章に書き直したとしてもそのこと自体の事実確認が出来、訴訟等に堪えられると考えるからである。

資料1を見ると、開示請求者の開示請求内容を変更することなく、また文書特定に関し開示請求者に質問等を行うことなく特定行政機関1自ら文書特定を成し、2つの開示請求文書に該当する請求文書に重複することが多いことを基因とする補正要請をしているものである。

情報保管省庁と開示請求者の当該情報知識とファイル検索、文書特定能力格差は、よほどの事情が無い限り情報保管省庁のほうが多く、高い。文書特定が出来ないと所管省庁は（不）開示処分が出来ず、文書特定には所管省庁の協力が欠かせないことから法22条が規定されている。

文書の特定は、開示請求者が、行政側が使用する文書名をそのまま請求する場合には不要であろう。しかし、通常は当初からいきなり開示文書名を記載した開示請求は開示請求者の能力を超えるので、開示請求者があらかじめ電話なりで開示すべき文書に含まれている情報内容を伝え、情報管理者である行政側が文書名の特定を提案するか、行政側が複数の選択肢を示し、開示請求者に選択をさせるかどちらかのケースが多い。

審査請求人も多くの場合そのような手順を踏んできた。

しかし、本件では先行して審査請求をしている議員の調査への口利きに関するファイル名等の開示請求の経験から個別具体的な事案の開示においても、国税庁・国税局は文書特定に協力せず、電話連絡では埒があかないことが予想された。このため、具体的な文書名ではなく、審査請求人が考えた定性的な情報内容を基にした開示請求を行った。

開示請求者の、文書特定に繋がる定性的な情報内容の記載が不明確又は意味不明・行政用語と適合しない、又はしにくい概念等を記載した等のため、行政側が理解できないなど行政側にとって開示請求者の真意が特定できない場合には文書特定の前に、開示すべき情報内容の特定（開示請求者と行政機関との認識の一致）が必要である。事実、審査請求人が国の行政機関や自治体から定性的な情報内容について質問や訂正を求められた経験はかなりある。

しかし、本件対象文書にかかる開示請求文書で処分庁から「意味不明」だから意味を確定されたいとか、記載内容からすれば別の内容に改めたほうがよろしいのでは、などの定性的な情報内容について意見を聞いたことはない。そうではなくて、当初から審査請求人に特定の文書名を要請している。とすれば、処分庁は本件に係る定性的な情報内容について文書特定上、齟齬や支障があると考えていなかったことになる。

資料2-1は、処分庁と審査請求人の電話内容を処分庁側で纏めた文書で必ずしもこちらの主張を正確に記載したものではないが、上記の経緯は確認できるはずである。

当該資料は実は他の開示請求1件（資料2-3＝国税庁への報告）に関する会話も含むものであり、それは本件とは異なるものではあるが性質上対となるものである。当該案件について審査請求しなかったのは処分庁の開示延長処分に対して審査請求を行ってみてもそれだけで相当の年月を要し、かつ延長処分を取り消すことは法技術上も難しいと考えたからである。

当該他の1件についても処分庁は500以上の報告文書から審査請求人が選択することを要請している。（資料2-2）

しかし、この中には当然国税庁への報告ではないものや、給与関係など税務調査に関係しない文書が多数存在している。報告文書というより報告を受けた文書も含まれる可能性もある。

処分庁の担当職員は当初から審査請求人に「時間が掛かる」、「特定してくれ」との言い分けと要請を繰り返しているが、「自分でいくらか調べたのか」、「他部署と連絡・交渉をしたのか」という問いかけに「していない」と答えた。調べる前に断定し、審査請求人に特定責任を転嫁する。これが法22条違反でなくて何であろう。

審査請求人は資料3に基づき2020年10月21日に広島国税局に電話で質問をして回答待ちである。相当時間を費やしても回答がない場合には電話応答録の開示請求をするとの予告もしている。回答があれば、処分庁の考えがいくらか明らかになる可能性がある。

特定が出来ないことを瑕疵理由とする本件と延長処分である事例を同一にはみなせないが、処分庁の手法と考え方は同一又は類似性があるので回答を待ってさらに追加意見書を提出する予定である。

資料2-1の処分庁の令和2年8月17日の「電話・口頭事績せん」はややわかりにくい表現だが、処分庁情報公開担当者は、資料2-2のファイル一つ一つが開示請求内容に該当するかしないかを処分庁が確認するに当たり（該当しないことを確認したファイルについて）不開示処分とし、一件当たり300円の手数料を徴収すると言明した。審査請求人は開示請求書において国税庁に対する報告であることを明確にしている（資料2-3）。資料2-2の各ファイル部類上の文面だけで国税庁に対する報告でないファイルであることが分かるものが相当数あるにもかかわらず調べた結果該当しないファイルについて個別に不開示処分をするという奇怪な理屈を持ち出した。

審査請求人は未だかつて、国又は自治体が検索したファイルで情報公開内容に該当しない複数（通常、保有する全ファイルが不開示の場合全体を1件扱いする）の手数料を請求されたことはない。処分庁のこのような対応は民間で複数の入札に参加し又はプロポーザルを行った業者が発注者に件数すべてについて手数料を請求するようなものであろう。

実際には入札や見積、提案書作成は無料と相場は決まっている。

かかる処分庁の態度は手段を選ばず、屁理屈を駆使して開示を回避し、開示請求者に金銭的・労力的負担を強いさせる意図から生じたもので明白に法 22 条に違反する。

なお、議員は上級公務員であり、法の不開示情報たる個人情報の対象とはならない。そして、自治体議員の口利きについては 5 年程前の特定団体の調査（資料 4）から都道府県・政令都市で過半数の自治体で議員の口利きを記録する制度があり、一部は自治体が公表していることを付け加えておく。

### 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、開示請求に形式上の不備があるとして処分庁が行った不開示決定（原処分）について、原処分の取消しを求めるものである。

#### 2 本件開示請求等の経緯について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものである。

処分庁は、本件開示請求の文言のみでは、対象文書の特定が困難であることから、審査請求人に対し補正を求めたところ、審査請求人から、補正の求めには応じられない旨の回答があったことから、形式上の不備を理由として原処分を行った。

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。

#### 3 原処分の妥当性について

本件開示請求について、処分庁に確認したところ、以下の事実が認められた。

- (1) 広島国税局において、行政文書は、各担当課において、行政文書の内容及び性格に応じた行政文書ファイルに編てつすることとなっており、本件開示請求に係る行政文書について、一元的に管理する行政文書ファイルは存在しない。
- (2) 本件開示請求を受け、本件開示請求の文言のみでは対象文書の特定が困難であることから、処分庁は、審査請求人に対し、上記（1）について説明するとともに、本件開示請求に係る行政文書が保存されている可能性がある部署や文書の種類を情報提供した上で、年分や作成部署等について範囲を限定するよう補正を求めた。
- (3) 上記（2）に対し、審査請求人は、「法人税に関するもの」と税目を限定したものの、保有の可能性があると思われる行政文書ファイル名への補正については応じられないとし、「保有する文書を全て探索した上で、請求文書を特定すべきである」「文書の探索に時間がかかるなら、開示決定期限を延長すればよい」等を主張し、補正の求めに応じなかつ

た。

(4) 処分庁は、令和2年7月7日付広局総情e第27号「開示請求書の補正の求め」を審査請求人に送付し、改めて補正を求めた。

(5) 上記(4)の補正の求めに対し、審査請求人から、補正の求めには応じられないとの回答があった。

以上を踏まえ検討すると、本件開示請求の対象は、広島国税局が保有する報告関係書類以外のすべての文書のうち、本件開示請求に係る行政文書と解さざるを得ず、上記(1)を踏まえると、広島国税局が作成する行政文書は多種多様であり、作成年分や担当部署等が示されていない中で、対象文書を特定するためには、広島国税局内の関係部署において悉皆的に対象文書の探索が必要となるなど、作業量が膨大な量となることも明白であり、行政の事務執行に支障が生じることが想定される。

したがって、開示請求書の記載のみでは、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は認めることはできず、これを特定するに足り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。

#### 4 結論

以上のことから、本件開示請求に形式上の不備があることを理由に不開示とした決定については、開示請求に行政文書の不特定という形式上の不備があると認められるので、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10月21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11月24日   | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同月26日      | 審査請求人から資料を收受  |
| ⑤ | 令和3年1月14日  | 審議            |
| ⑥ | 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、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、開示請求に形式上の不備があり、本件対象文書を特定することが困難であるとして不開示とする原処分を行った。

これに対して、審査請求人は、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、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) 開示請求に係る行政文書の特定について

ア 諮問庁は、文書の特定について、上記第3の3において、おおむね以下のとおり説明する。

(ア) 広島国税局において、行政文書は、各担当課において、行政文書の内容及び性格に応じた行政文書ファイルに編てつすることとなっており、本件開示請求に係る行政文書について、一元的に管理する行政文書ファイルは存在しない。

(イ) 広島国税局が作成する行政文書は多種多様であり、作成年分や担当部署等が示されていない中で文書を特定するためには、広島国税局内の関係部署において悉皆的に文書の探索が必要となるなど、作業量が膨大な量となることも明白であり、行政の事務執行に支障が生じることが想定される。

イ 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、請求する行政文書の名称等欄には「広島国税局が作成又は保有する、個別納税者の税務調査・課税処分に関し国会議員（納税者又は自治体議員その他の者が前面又は仲介者として交渉などに出ている場合でも国会議員の後ろ盾・介入などが確実な場合を含む）が広島国税局又はその傘下税務署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うち、国税庁へ報告した以外の文書で作成又は保有した期間が長い順に4件。」と記載されていると認められる。

ウ 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を特定するに当たり、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。

## (2) 求補正の経緯等について

当審査会において、諮問書に添付された補正に係る各文書を確認したところ、その内容は上記第3の3(2)ないし(5)の諮問庁の説明のとおりと認められ、その手続は、法4条2項の規定の趣旨に照らしても不適切な点は認められない。

(3) したがって、本件開示請求には形式上の不備があると認められ、処分庁による求補正によっても当該不備は補正されず、開示請求の対象となる文書を特定することができなかったことから、処分庁が本件開示請求に形式上の不備があることを理由に原処分を行っ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、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、開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定については、開示請求に行政文書の不特定という形式上の不備があると認められるので、不開示と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