

諮問庁：国税庁長官

諮問日：令和2年8月26日（令和2年（行個）諮問第141号）

答申日：令和3年12月16日（令和3年度（行個）答申第106号）

事件名：本人に対する特定日付け質問調書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

審査請求人に対する特定日A付け質問調書に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」という。）につき、その全部を不開示とした決定については、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個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）12条1項の規定に基づく開示請求に対し、令和2年4月7日付け特定記号第5号により特定国税局長（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。）を取り消し、保有個人情報の開示決定を求める。

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

原処分について、以下のとおり、違憲、違法及び不当のため、審査請求を行う。

ア 違憲であること（適用違憲）

国民は、裁判を受ける権利があり（憲法32条）、かつ、課税処分その他の処分を受ける場合には、適正手続きを受ける権利を有する（憲法31条）。

また、国民は、幸福追求権（憲法13条）の一種として、自己情報をコントロールする権利を有すると解されており、これに基づき行政機関が保有する個人情報に係る開示請求権が認められている。

さて、本件において、審査請求人は、特定法人の日本における代表者であり、かつ、当該立場において、第三者の税務調査との関係で、税務調査を受けている。

しかるに、同社は、国税庁より、特定日Bに課税処分（賦課決定処分）を受け、これを争い、現在、不服審査手続き中であるが、当該不服審査においても、国税庁が保有する質問応答記録書が証拠とし

て提出されている。

すなわち、審査請求人は、特定法人の日本国における代表者の立場で、国税庁に協力して作成された質問応答記録書の開示を求める法的に正当な権利を有する。当該質問応答記録書は、審査請求人が、課税処分等を争うために必要な書類である。

また、質問応答記録書の制度は、「調書を作成することによって当該職員の職務執行の厳正を期し、調査を受ける者の権利を保護しようとするものである」（税大講本国税通則法（令和2年度版）149頁）と説明されており、審査請求人は、税務調査に協力し、かつ、質問応答記録書の作成に協力したものとして、当該記録書の開示を求めることについて、正当な権利を有する。

過去には、国税庁の職員が、質問応答記録書を偽造した事例等も報告されており、国税庁の記録については、広く本人による開示がなされるべきと評価されており、「個人情報保護法に基づき、回答者等が『質問応答記録書』の開示請求を行った場合には、原則として、開示されることとなる」（国税庁課税総括課「質問応答記録書作成の手引」（平成29年6月）III-21頁）と記載されている。現に、今回、特定法人の関係者について、質問応答記録書の開示を複数の国税局に同時に請求したが、否定したのは、特定国税局Aのみであった。

特定国税局Aは、第三者の税務調査との関係で必要であると主張して、過去に、特定法人の役職員のPCを含めた広範な資料を差押え、再度の返還請求にかかわらず、返還しておらず、かつ、ハードディスクの写しを請求した際には、一部のハードディスクの写しのみを交付し、指摘があるまで残部を交付せず、また、特定法人の役職員のノートPCを破損し、復旧不能な状態にしている。他の国税局では、特定法人の資料を差し押さえ後、速やかに返還可能な資料の返還がなされたのとは対照的である。

国税庁は、質問応答記録書への押印前に「コピーをもらえるのか」と聞いた所、「開示請求をしていただければ、開示を行う。コピーはお渡しできない」と特定法人に対し回答をし、その役職員に押印を強く迫るということをしてきている。質問応答記録書への押印が任意であるという説明も行っていない。開示請求に対して不開示とするのであれば、そもそも、特定法人の役職員として押印は行わなかった可能性がある。国税庁による欺罔行為が存在する。

以上のとおり、本件において、質問応答記録書の開示を否定することは、裁判を受ける権利、適正な手続きを受ける権利、及び自己情報コントロール権を不当に侵害するものであり、正義に反する。

よって、処分庁の不開示決定は、違憲である。

イ 違法であること

(ア) 総論

特定国税局 A が不開示決定の虚偽の説明を行っていること、法令の要件を満たさないにもかかわらず不開示決定を行っていること、あるいは、著しい裁量権の逸脱があること等から、原処分は、違法である。

(イ) 虚偽の説明

特定国税局 A は、「質問調書は、・・・刑事公判という限られた場において証拠として使用されることを予定して作成されたものである」と述べるが、虚偽である。

まず、審査請求人が開示を請求しているのは、質問応答記録書である。

そして、質問応答記録書については、「個人情報保護法に基づき、回答者等が『質問応答記録書』の開示請求を行った場合には、原則として、開示されることとなるもの」とされているし、国税局の職員も、質問応答記録書の作成に際し、その旨を、特定法人及び審査請求人を含む多数の者に説明しているのである。

前述のとおり、国税庁の発行する税務大学のテキストにも記載のとおり、質問応答記録書の目的としては、これを「作成することによって当該職員の職務執行の厳正を期し、調査を受ける者の権利を保護しようとする」ことも含まれているのである。

国税庁の役職員が、偽造、変造等を行っている事例も報告されており、国民が、自らを保護する手段としても、質問応答記録書は必要とされているのである。

しかも、質問応答記録書は、刑事手続きだけでなく、課税処分、及び、これに対する不服審査等の行政手続きにおいても広く利用されている。

以上からも見るとおり、特定国税局 A の理由には、明らかな虚偽が含まれている。

(ウ) 法 14 条 5 号に該当しないこと

a 原処分は、不開示の理由として、審査請求人に対する特定日 A 付質問応答記録書を開示することにより「新たな脱税行為を助長」するおそれ又は「査察行為から逃れようとする行為を容易にする」おそれがあるとする。

b しかし、本件質問応答記録書は、審査請求人に対してなされた査察調査の応答の要旨を録取したものであるため、開示により上記おそれが生じると主張することには合理性がない。

なぜなら、審査請求人に対して本件質問応答記録書が開示されたとしても、開示される情報は審査請求人自身が認識している事実を応答した内容が記載されているにすぎず、審査請求人にとって脱税行為及び査察行為から逃れる行為を可能にするような新規な情報を得ることにはならないからである。

しかも、本件では、脱税の嫌疑がかかっている者は別に存在し、審査請求人は、当該第三者に対する国税庁の税務調査に協力している立場なのである。

税務調査は、かなりのケースにおいて、脱税の嫌疑がかかっている本人に対して行われ、当該本人の協力を得て質問応答記録書が作成されることが多いが、脱税の嫌疑がかかっている本人からの請求であることを理由として、個人情報の開示請求を拒絶すれば、上記質問応答記録書の制度の趣旨を没却するだけでなく、行政不服審査等における武器対等の原則をも否定することとなる。制度矛盾である。

本件では、脱税のおそれがあるとだけ述べているが、このような理由のみを述べて、開示請求の拒絶を行うことは、正当化されない。

- c 本件質問応答記録書の拒絶は、法14条5号によって正当化されない。

(エ) 法14条7号イに該当しないこと

- a 原処分は、不開示の理由として、当該開示により査察調査を逃れ、容易に脱税行為を行うことができるようになれば、「申告納税制度の維持を困難ならしめ、国税当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」とする。
- b しかし、上述のとおり、審査請求人自身が査察調査において応答した内容を開示されたとしても、そのことにより査察逃れ及び新たな脱税行為が助長されることはないというべきである。
- c このようなおそれがない以上、本件質問応答記録書の開示が国税当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすことはない。
- d なお、法14条7号イは、「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」があれば、「行政の適正な遂行」に支障を及ぼさなくても、拒絶が正当化される文言のようにも読めるが、憲法上の権利を侵害するような形の法令の適用は違憲であり、諮問庁は、法令の解釈にあたって、憲法上の権利を不当に侵害しないよう、法令の文言を限定的に解釈して、法令を適用すべきである。すなわち、審査請求人の憲法上の権利を不当に侵害するような、不適正な法令の適用は、認められない

と合憲限定解釈がされるべきである。

本件における処分庁の措置は、違憲的な形で開示請求を拒絶しているものであり、法14条7号イに該当しない。

e したがって、本件開示請求は、法14条7号イによって正当化されない。

(オ) 結論

以上のとおり、本件開示請求は、法14条5号及び同条7号イによって正当化されない。

よって、処分庁の処分の取消し及び審査請求人が請求する資料の開示を求める。

(2) 意見書

ア 審査請求人の主張

特定国税局Aが法18条2項の規定に基づき行った原処分は、下記の理由から、取り消されるべきである。

本件対象保有個人情報、法14条5号及び同条7号イのいずれにも該当しないため、審査請求人に対し開示されなければならない。

イ 法14条5号の非該当性

(ア) 国税庁の主張

国税庁は、理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）において、本件対象保有個人情報が法14条5号に該当する理由として、これを開示することにより犯則事件の調査における国税当局の着眼点及び調査方法等が明らかとなり、一部の納税者による不正の手口の巧妙化又は証拠書類の破棄・隠匿等を誘発することとなり、新たな脱税行為を助長すること又は犯則事件の調査から逃れようとする行為を容易にすることを挙げる。

(イ) 国税庁の判断に理由がないこと

しかし、当該判断は、次のとおり、判断の基礎とされた事実の評価に合理性を欠くことによりその判断が社会通念に照らし妥当性を欠くことが明らかである。

犯則事件の質問等に係る調書は、国税庁内での報告に用いる文書又は検察官に告発する場合の証拠資料として必要なだけでなく、「調書を作成することによって当該職員の職務執行の厳正を期し、調査を受ける者の権利を保護しようとするものである」（税大講本国税通則法（令和2年度版）149頁）と説明されている。つまり、質問調書は、調査を受ける者の利益のためにも作成されているものであり、犯則事件の調査における国税当局の着眼点及び調査方法等が明らかとなるという一般的抽象的なおそれを理由に個人情報の開示請求を拒絶すれば、上記質問調書の制度の趣旨を没却することに

なる。したがって、質問調書に記載されている保有個人情報を開示しないとするためには、当該開示により犯罪の予防、鎮圧又は捜査等に支障を及ぼす具体的なおそれを行政機関の長が認める必要があるとすべきである。

これを本件についてみると、本件対象保有個人情報は、国税通則法に基づく犯則事件の調査に関する質問調書に記録されている審査請求人の保有個人情報である。本件対象保有個人情報が審査請求人本人に対して開示されたとしても、開示される情報は審査請求人自身が認識している事実を応答した内容が記載されているにすぎない。このような事項を審査請求人に対し開示したとしても、新たな脱税行為を助長すること又は犯則事件の調査から逃れようとする行為を容易にするような新規な情報を審査請求人が得ることにはならない。

また、本件質問調書は、審査請求人ではなく第三者の嫌疑事件について作成されたものであり、審査請求人は、当該第三者に対する特定国税局 A の税務調査に協力している立場なのである。国税局の調査に協力している者が質問に回答した内容に新たな脱税行為を助長するおそれのあるものが含まれているとは考え難い。

そのため、本件対象保有個人情報の開示により犯罪の予防、鎮圧又は捜査等に支障を及ぼす具体的なおそれが想定し難いにもかかわらず、法 14 条 5 号に該当すると認めた行政機関の長による判断は、その基礎とされた事実の評価に合理性を欠くものである。

(ウ) 小括

したがって、本件対象保有個人情報は、法 14 条 5 号に該当しない。

ウ 法 14 条 7 号イの非該当性

(ア) 国税庁の主張

国税庁は、理由説明書において、本件対象保有個人情報が法 14 条 7 号イに該当する理由として、これを開示することにより一部の納税者が調査対象となることを予測し、犯則事件の調査から逃れるほか、税額計算上の不正手口の巧妙化を図る等による犯則事件の取締りに係る国税当局の事務に関し支障を及ぼすことを挙げる。

(イ) 国税庁の判断に理由がないこと

上述のとおり、審査請求人自身が査察調査において応答した内容を開示されたとしても、そのことにより査察逃れ及び新たな脱税行為が助長されることはないというべきである。

(ウ) 小括

したがって、本件対象保有個人情報は法 14 条 7 号イに該当しない。

エ 結論

よって、本件対象保有個人情報、法14条5号及び同条7号イのいずれにも該当せず、審査請求人に対し開示されるべきであるため、原処分は取り消されるべきである。

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、法12条に基づく開示請求に関し、処分庁が行ったその全部を不開示とする不開示決定（原処分）の取消しを求めるものである。

2 本件対象保有個人情報について

本件対象保有個人情報は、審査請求人に対する特定日Aの国税通則法に基づく犯則事件の調査に関する質問調書に記録されている保有個人情報（本件対象保有個人情報）である。

処分庁は、本件対象保有個人情報について、法14条5号及び7号イの不開示情報に該当するとして、法18条1項の規定に基づき不開示決定を行っていることから、以下、本件対象保有個人情報の不開示情報該当性について検討する。

3 本件対象保有個人情報の不開示情報該当性について

(1) 国税通則法に基づく犯則事件の調査について

国税通則法第11章（犯則事件の調査及び処分）に規定する犯則事件の調査（いわゆる査察調査）とは、国税犯則事件の証拠を収集して、脱税犯等の税法違反に係る犯則事実の有無等を確認するための手続であり、質問、検査及び領置による任意調査のほか、臨検、搜索及び差押えの強制調査を行うものである。

当該調査の結果、犯則事実が認められるときは国税通則法155条に基づき、検察官に告発することとされている。告発により犯則事件は、税法違反の被疑事件となって刑事事件に移行することから、告発前の犯則事件の調査に関する資料は、被疑事件についての捜査及び訴追の証拠資料として使用されることが予定されている。

(2) 法14条5号及び7号イ該当性について

本件対象保有個人情報は、特定国税局A査察部門の職員が、国税通則法131条1項及び152条1項の規定に基づき作成した質問調書に記載されている情報であり、国税当局が行った犯則事件の調査として参考人である審査請求人から聴取した犯則事実に関連する内容の詳細が記載されている。

本件対象保有個人情報を開示することにより、犯則事件の調査における国税当局の着眼点や調査方法等が明らかとなり、一部の納税者による不正の手口の巧妙化や証拠書類の破棄・隠匿等を誘発することといった、新たな脱税行為を助長すること又は犯則事件の調査から逃れようとする

行為を容易にすることが想定されるなど、犯罪の予防、鎮圧又は捜査等の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあること、また、一部の納税者が、調査対象となることを予測し、犯則事件の調査から逃れるほか、税額計算上の不正手口の巧妙化を図るなどにより、国税当局による犯則事件の取締りに係る事務に関し、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ことから、法14条5号及び7号イの不開示情報に該当する。

4 結論

以上のことから、本件対象保有個人情報については、法14条5号及び7号イの不開示情報に該当するとして不開示とした原処分は、妥当であると判断する。

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2年8月26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9月11日 審議
- ④ 同月30日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和3年10月28日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象保有個人情報の見分及び審議
- ⑥ 同年12月9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、「審査請求人に対する質問応答記録書」に記録された保有個人情報の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象保有個人情報を特定し、その全部について、法14条5号及び7号イの不開示情報に該当するとして不開示とする原処分を行った。

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、本件対象保有個人情報の見分結果を踏まえ、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) 当審査会において、諮問書に添付された令和2年3月19日付け「保有個人情報開示請求書の補正書」（以下「補正書」という。）及び同年4月7日付け「保有個人情報の開示をしない旨の決定について（通知）」（以下「本件決定通知書」という。）の各写しを確認したところ、審査請求人が開示を求めた保有個人情報は「質問応答記録書」であったのに対し、処分庁が不開示決定をした保有個人情報は「質問調書」であったことが認められる。

(2) そこで、当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件開示請求から原処分に至った経緯等について、改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件開示請求に係る保有個人情報開示請求書（以下「本件開示請求書」という。）の「開示を請求する保有個人情報」欄には、「審査請求人が過去に特定国税局 B に提出した質問応答記録書のすべて（案件を問わない）」と記載されていたが、処分庁はこれを保有してはならず、また、審査請求人に対して質問調査を行い記録したものと請求を広く捉えると、特定国税局 A 査察部門が作成した「質問調書」しか保有していなかったことから、他の補正事項も含めて審査請求人に対して何度か電話連絡を行い確認しようとしたが通じず、処分庁は、審査請求人に対し、「保有個人情報開示請求書の補正の求め」（以下「求補正書」という。）を送付し、本件開示請求書の補正を求めた。

イ 処分庁は、求補正書において、開示請求制度とは、行政機関の長に対して当該行政機関の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示を請求するものであり、特定国税局 A において保有する保有個人情報が対象となるところ、本件開示請求書の「開示を請求する保有個人情報」欄に記載されている「審査請求人が過去に特定国税局 B に提出した質問応答記録書のすべて（案件を問わない）」という記載では、開示請求に係る保有個人情報が記録されている行政文書を特定することができないとして、例えば「特定国税局 A の●●課（または●●部門など）の職員から聞き取りされた質問応答記録書」のように記載するよう求めたところ、審査請求人から、補正書において、「開示を請求する保有個人情報」欄を「審査請求人に対する質問応答記録書」に補正するとの回答があった。

ウ 補正書では「質問応答記録書」と記載されていたが、処分庁では、「質問応答記録書」は保有しておらず、保有しているものは「質問調書」のみであったことから、本件対象保有個人情報を特定し、法 14 条 5 号及び 7 号イの不開示情報に該当するとして、これを全部不開示とする原処分を行った。

エ なお、「質問応答記録書」は、適正な課税を行うために必要な資料を収集することを目的として、納税義務者及び取引関係者に税務調査を実施した際の応答内容を記録する文書であり、「質問調書」は、悪質な脱税者について検察官に告発し、刑事訴追を求めることを目的として、犯則嫌疑者及び参考人に犯則調査において質問を実施した際に、そのてん末を記録する文書である。

(3) 以下、検討する。

- ア 当審査会において、諮問書に添付された上記（１）の資料及び本件開示請求書に加え、諮問庁から求補正書の提示を受けて確認したところ、処分庁と審査請求人との間で、おおむね上記（１）のとおりのでやり取りがあったことが認められる。また、本件決定通知書を確認したところ、「開示をしないこととした理由」欄には、「査察調査は、国税通則法第１１章に基づき、悪質な脱税者の刑事訴追を目的として行われるもので、犯罪の予防・捜査とも関連する刑事手続に準ずる犯則調査である。本件開示請求文書である質問調査書は、国税通則法に基づき行った質問調査の応答の要旨を録取したもので、刑事公判という限られた場所において証拠として使用されることを予定して作成されたものである。」として、これを前提に、法１４条５号及び７号イ該当性について記載されていることが認められる。
- イ しかしながら、これを受けた審査請求人は、上記第２の２（１）イ（イ）のとおり、審査請求書において、「特定国税局Ａは、「質問調査書は、・・・刑事公判という限られた場において証拠として使用されることを予定して作成されたものである」と述べるが、虚偽である。まず、審査請求人が開示を請求しているのは、質問応答記録書である。そして、質問応答記録書については、「個人情報保護法に基づき、回答者等が『質問応答記録書』の開示請求を行った場合には、原則として、開示されることとなるもの」とされているし、国税局の職員も、質問応答記録書の作成に際し、その旨を、特定法人及び審査請求人を含む多数の者に説明しているのである。」、「しかも、質問応答記録書は、刑事手続きだけでなく、課税処分、及び、これに対する不服審査等の行政手続きにおいても広く利用されている。以上からも見るとおり、特定国税局Ａの理由には、明らかな虚偽が含まれている。」などと主張している。
- ウ 上記イの審査請求人の主張は、本件対象保有個人情報記録された文書が「質問調査書」であったにもかかわらず、自己が開示を求めた「質問応答記録書」を前提として主張されたものと認められるところ、上記（２）エのとおり、「質問調査書」と「質問応答記録書」とは、その目的、作成過程及び性格等が大きく異なることを踏まえると、各文書に記録された保有個人情報が不開示とされる場合には、その理由も大きく異なってくることが想定され、審査請求人にとって、具体的、効果的な主張を行うことが困難であったことがうかがえるのであり、本件審査請求を適切に行っていたとはいえない。これは、処分庁が、「質問応答記録書」の保有状況及び類似の文書との性質の違いなどに関する情報提供を何ら行うことなく、国税局名に係る補正を受けたのみで、開示請求文言とは異なる「質問調査書」

につき、審査請求人が開示を求めているかどうか不明なまま原処分を行ったことに起因するものと考えられる。

エ 以上を踏まえると、処分庁において、審査請求人に対し、上記情報を適切に提供するなどし、審査請求人の真意を確認した上で、その対象となる保有個人情報を特定すべきであったのに、それらの手続を行うことなく本件対象保有個人情報を特定して全部不開示とした原処分は相当とは認められない。

オ したがって、原処分を取り消し、補正の参考となる情報を提供するなどして、改めて本件開示請求に該当する保有個人情報の特定を行い、開示決定等をすべきである。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが、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、本件対象保有個人情報につき、その全部を法14条5号及び7号イに該当するとして不開示とした決定については、開示請求の対象として特定すべき保有個人情報が適切に特定されたものとは認められず、補正の参考なる情報を提供するなどして、改めて保有個人情報の特定を行い、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