

諮問庁：国税庁長官

諮問日：令和３年５月１０日（令和３年（行情）諮問第１７８号及び同第１７９号）

答申日：令和４年１月２０日（令和３年度（行情）答申第４７６号及び同第４７７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傘下組織に口利きなどの介入を行った場合の経緯等を記載した報告文書の不開示決定に関する件

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

別紙に掲げる各文書（以下、併せて「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各決定は、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条の規定に基づく各開示請求に対し、令和２年１２月３日付け官公２－２０５及び同２－２０６により国税庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った各不開示決定（以下、順に「原処分１」及び「原処分２」といい、併せて「原処分」という。）について、その取消しを求める。

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、各審査請求書及び各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１（原処分１）

国税庁は、文書の作成者でも保有者でもない開示請求者に「開示すべき文書」ではなく、文書名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、文書の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・抽象的な書き換えを要求した。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、開示請求者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、まるで開示請求者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で特定できていると考える。担当者との応答録で隠蔽部分が多いことも見逃せない。

(2) 審査請求書 2 (原処分 2)

ア おおむね上記 (1) に同旨。

イ さらに開示請求書の内容から原処分 1 よりさらに特定された (国税庁が直接課税処分をする事例は希と思われる) 請求内容にもかかわらず、不開示決定をしたことは問題である。

(3) 意見書 1 (原処分 1)

国税庁の理由説明書 (下記第 3 を指す。以下同じ。) の 3 (2) によれば、開示請求書に特定年度、「報告関係書類」、「法人課税課作成」の文言が入れば行政文書ファイルの名称を情報提供できる (下記第 3 の 3 (4)) と説明したが応じなかったとの趣旨 (以下「趣旨 A」という。) の記載がある。

これに対応するものとして審査請求人が国税庁から取得した 2020 年 11 月 30 日の国税庁の「応接録」(資料 1) と審査請求人がその都度作成する「電話連絡簿」(資料 2) がある。

資料 1 の最後尾には「本応接録については、先方に確認を行っていない」との記載がある。審査請求人はある時期から開示請求にかかる重要な応答について電話終了後ただちに「電話連絡簿」を作成すると共に一部の応答については行政機関に「応接録」を開示請求しているが、「本応接録については、先方に確認を行っていない」趣旨の記載は開示されたものでは初めて見る表現であり、審査請求人が主張する応答内容と異なってもやむを得ないと当初の天和連絡簿に後から付け加えられたかのような表現である。

一方、審査請求人の同じ応答にかかる電話連絡簿には

2020/11/30 特定職員より 開示請求でわざと漏らす可能性がある特定職員の言動

Ⅰ 関係部署と打合せをせず、開示請求人と話をしていることの自白。

Ⅱ 開示請求内容について、特定の議員か不特定の議員か分からない記載となっているとの言。

と開示されるはずの「電話連絡簿」を予想し記載しておいたが、予想どおり応接録にはそのような記載はなかった。Ⅰの意味は情報公開窓口担当者が担当部署と打合せを欠いたまま独断で審査請求人と対応しているとの意味である。Ⅱについては、確かに窓口担当者はそのような問いかけを行ったがそれに対して審査請求人は、この開示請求は特定の議員について請求しているものではないと明確に答えたのだがその応答記録には記載されていない。

応接録に書かれていて理由説明書に書かれていない部分を摘示する。

応接録 2 枚目の 4 行目から 5 行目にかけて（当方）が『・・・議員とはだれかといったことの特定をしていただかないと、当庁において文書の特定はできません。』（以下「趣旨 B」という。）と応答したとの記載がある。

理由説明書では趣旨 A が特定の必要十分条件のように記載していながら、趣旨 B ではさらに条件を付け加えている。審査請求人は趣旨 B の特定という条件が納得出来ないのだからこれ以上応答することは無意味だと考えた。その理由は以下のとおりである。

ア 特定時点での国会議員は 700 人程度存在する。審査請求人は特定人物にかかる口利き情報を請求していない。諮問庁は特定時点での議員すべての名簿記載、むしろ特定期間在任した議員名すべてと、1 年度 1 件について最低 300 円以上の手数料を要求していると考えられる。これは先行した諮問第 180 号にかかる事案との連想である。

（資料 3 は審査請求人の特定国税局 1 に対する情報公開請求において局担当者との応答であるが、審査請求人が該当行政文書管理ファイル簿の開示を求めたことに対して担当者は（該当可能性があるという）大分類報告文書類 500 数十件について、審査請求人が定性的に記載した特定内容にあてはまるか文書の有無について一件ずつ点検するから結果的に不存在のものについても 400 円（300 円の誤記と思われる）請求するとする応答がある。特定国税局 1 の応答は国税庁と打合せ済みの言動であろうから国税庁においても該当性のある人名をすべて検討するから、その人数分の手料を払ってもらわなければならないとの趣旨であろう。そのような請求であれば開示延長も最長にされるはずである。）。

イ 開示請求特定のハードルを高くした上、手数料増額・開示までの期間の延長をした上さらに、行政文書ファイル管理簿は情報公開ではなく、情報提供する（理由説明書・応接録とも）として情報公開の対象から除外している。口頭での情報提供であれば、情報公開ではなく行政の責任はないことになる。諮問庁の意志は不存在のファイルを情報提供し情報公開制度を無力化することにあるのではないかとの疑念が強まったと考える。

ウ 下記第 3 の 3（2）には「作成時期（年）や作成部署、行政ファイルの名称等を指定するなど」との記載がある。

「等」と「など」の表現から記載された 3 つの特定事項（ただし作成時期について、審査請求人は同じ表現を国税庁及び傘下組織に複数回使用していて、開示請求内容から保存年限内で古いものからという意味になるはずである。）だけでは、必要不十分条件を満たさずにさらに特定要件を要求することがありうるという表現になっている。

そうすると、諮問庁は審査請求人に十分な補正の要件を伝えず、要件を増やす－開示請求の都度ゴールを遠くへ移す効果－ことにより運営上情報公開を意図的に阻害しているとも考えられる。

上記ア、イ、ウの理由により、審査請求人は国税庁の開示請求を実質的に無効とする意志を強く感じる。

しかし、理由説明書は応答録の爾後に公的に提出されたものである。そうであれば、趣旨Aの特定を満たした開示請求なら開示がなされなければならないはずだと判断し、近く諮問庁の理由説明書に沿った開示請求を行うことにする。その場合、諮問庁は前述の別の条件等を付加するのではないかと思われる。

しかし、本件の審査請求についても取り下はしない。その理由の一は（審査会は本件では主要争点ではなく、傍論として評価するかどうかは裁量範囲として判断を示さない可能性があるものの）情報公開請求が適法にされたものについて、一般に公開されている情報ではないにもかかわらず、文書の提示という情報公開の枠組みではなくではなく、情報提供で済ますとの法運営は認められないことについて問いかけたいこと。

このような運営が認められるのであれば、（法で定められた情報公開の方法で情報公開をすべきかどうかが行政機関の裁量範囲ということになり）行政機関と争う余地（審査請求・訴訟）も、提供された情報の真実性について当該情報を書き込んだ文書又は関連分子世などで確認することも出来ない。また情報提供された情報内容が行政機関により一般に公開されることもなくなる可能性が高い。このように情報公開でなく、情報提供で事足りるとの法解釈は法の趣旨を逸脱し、法が規定する文書による情報公開が運営上なされず法を形骸化する契機となる。

二番目の理由は、審査請求人のこれまでの経験上、審査請求人の開示請求内容については（当初から行政機関の文書名を特定できることは希で）国・自治体の行政機関から文書の特定を求められることは過半を占めるがこれまで行政機関との調整方法は以下の二種類のどちらかであった。

①電話又は文書で審査請求人の（定性的な表現を用いた）請求文書内容を行政機関が斟酌・推定し複数の該当可能性のある文書名と記載内容を説明し、「この文書でよろしいか、違う文書ですか」と選択を求める方法。

②行政機関が審査請求人に（定性的な請求文書の内容を）単数又は（請求内容を分析し分割した）複数の事項について二択以上の具体的選択肢の中からそれぞれ選択を求める方法。

①、②の割合としては①が7割程度と考えている。

どちらの場合においても、窓口担当者の独断ではなく担当者が請求文

書を管理する担当部署と連絡して審査請求人に選択を求めることは共通している。本件文書特定の方法については、①、②いずれの方法でもなく、諮問庁は審査請求人に抽象的な説明だけで（必要十分な特定の項目を限定列挙することなく）具体的特定を執拗に審査請求人に委ねようとし、あるいは個別議員名など請求してもいない事項を付け加え特定させようとしている。

換言すれば、諮問庁は審査請求人との応答において理由説明書のように特定のための必要十分事項を明示することなく、税目や年度などは別にその他明示しない事項について審査請求人が独自に考案して開示請求すべきだと主張し続けた。

議員を特定していなければ全議員が対象としいることは明白。後者（個別議員名など請求してもいない事項を付け加え特定させようとしていること）については審査請求人が過去請求した国の機関の別の請求文書開示状況からみても不当である。

審査請求人は過去、特定税務署の特定期間、特定税目の「異議決定書」の開示を求め、ほとんどが黒塗りの一部開示に対して審査請求及び訴訟をしてきたが、最終的には資料4の高裁判決確定により審査請求人の勝訴が確定している。その訴訟過程（準備書面において前提事実を確定するため）において、審査請求人は特定国税不服審判所に一事務年度分の徴収関係事案を除く「裁決書」の開示を求め基本的には全件開示された（不開示事由に該当する個人情報及び法人情報を除く）。審査請求人はその事案の開示請求書に、文書特定のために暦年・作成日・事件名・相手方等を具体的に示す項目の記載は一切記載していない。

また、資料5は文書の個別具体的特定性を示す項目がほとんどない（年度・事件・作成日・相手方・事案の概況等記載なし）「特定国税局長が作成した法人税に係る異議決定書（副）本のうち、2012年5月23日現在において決定日付が新しいものから20法人分」開示請求であったが特定国税局も基本的に個人情報・法人情報以外は開示するという一部開示決定を行っている（ただし審査請求人は個人情報・法人情報不開示情報該当性について一部争った）。

以上二事例にて、特定すべき項目は最小限のもので足りる例を示した。

また二事例の異議決定書・裁決書の通知先の特定は管轄の税目の申告義務者すべてを含むことが明らかで、同じように国会議員の特定などを必要しない開示請求内容であったことを付け加えておく。

最後に二事例から手数料の問題を考察する。

上記二事例において諮問庁傘下の行政機関はたとえば異議決定書の保存年限は○年でその中に異議決定書は100件あった。その100件は（精査するまでは）すべて新しいものから20件に該当可能性があった。

だから１００件分の手数料を請求するなどの措置はとっていない。

審査請求人は、５００数十件の大分類の報告文書には誰からの報告か、誰に対する報告か、報告内容は何かなどにより審査請求人の請求文書に当然該当しない文書が相当数あることが予想されるが、これら該当する見込みがないものに対して手数料を請求するような慣行が民間・官民相互に存在するとともに、法規上認めているとも考えていない。

よって、これらについても審査会の考え方を問う次第です。

(４) 意見書２（原処分２）

ア 本件は原処分１とパラレルな関係にあり問題点は重複するところが多い。

本件は文書の特定（限定）という面からは、開示請求書のとおり国税庁の傘下組織が作成し報告した文書を除くのであるから国税庁が当初から直接対処したか、後から何らかの関与をした事案にかかるものと理解される。つまり、原処分２の開示請求内容は原処分１より特定性が強いと判断される。

イ 上記（３）に同旨。

第３ 諮問庁の説明の要旨

１ 本件各審査請求について

本件各審査請求は、法３条の規定に基づく各開示請求に対し、開示請求に形式上の不備があるとして処分庁が行った各不開示決定（原処分）について、原処分の取消しを求めるものである。

２ 本件各開示請求等の経緯について

本件各開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものである。

処分庁は、本件各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

本件各開示請求については、以下のとおりである。

(１) 国税庁において、行政文書は、各担当課（室）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、本件各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。

国税庁で保有する文書は多種多様であり、作成時期や作成部署等が示されていない中で文書を特定するためには、すべての部署において悉皆的に文書の探索が必要となる。

- (2) 本件各開示請求を受け、処分庁は、本件各開示請求の文言のみでは対象文書の特定が困難であったことから、審査請求人に対し、上記(1)の内容を記載した上で、請求する行政文書について、作成時期(年)や作成部署、行政文書ファイルの名称等を指定するなど行政文書を具体的に特定するに足りる程度に補正をするよう「行政文書開示請求書の補正の求め」を送付した。
- (3) 上記(2)に対し、審査請求人から、国税庁における行政文書ファイル名を把握していないため、本件各開示請求に係る対象文書が保存されている行政文書ファイル名を具体的に示されなければ補正をすることはできないとの申立てがあった。
- (4) 上記(3)を受け、処分庁の担当者は、審査請求人に対し、例えば税目等や作成時期等の特定がされれば、本件各開示請求に係る対象文書が保存されている可能性のある行政文書ファイルの名称等の情報提供ができる旨を伝えた。
- (5) 上記(4)に対し、審査請求人は、本件各開示請求の目的は、1年間でどれくらいの口利きがどの税目になされているのかを知ることであり、特定の税目等について請求するものではない旨主張し上記提案を拒否し、まずは、行政文書ファイル管理簿について開示請求する旨申し出があった。
- (6) その後、上記(5)の行政文書ファイル管理簿の開示請求書の提出を待っていたが、提出がなされなかったことから、改めて審査請求人に連絡を取り、再度上記(1)及び(2)について説明するとともに、請求内容を踏まえ、例えば平成26年分の「報告関係書類」で法人課税課が作成したものという特定がされれば該当する行政文書ファイルの名称を情報提供できる旨の提案をした。これに対し、審査請求人は、当該行政文書ファイルの内容について悉皆的に確認した上で情報提供をすべきであるとの主張を繰り返し、補正はしないとの申し出があった。

以上を踏まえ検討すると、本件各開示請求の対象は、国税庁が保有するすべての文書のうち、本件各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、各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、文書の不特定という形式上の不備があると認められる。

処分庁においては文書特定のために文書で補正を求め、その後も審査請求人に対して電話で4回に渡り情報提供を行いつつ補正を求めたが、当該求補正によっても各開示請求の対象となる文書について補正はされず、文書を特定することができなかったものであり、本件各開示請求には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、本件各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各決定については、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、本件各諮問事件について、以下のとおり、併合し、調査審議を行った。

- | | |
|-------------|---------------------------------|
| ① 令和3年5月10日 | 諮問の受理（令和3年（行情）諮問第178号及び同第179号） |
| ② 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受（同上） |
| ③ 同年6月17日 | 審査請求人から意見書を收受（同上） |
| ④ 同月21日 | 審査請求人から資料を收受（同上） |
| ⑤ 同年12月23日 | 審議（同上） |
| ⑥ 令和4年1月13日 | 令和3年（行情）諮問第178号及び同第179号の併合並びに審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件各開示請求について

本件各開示請求は、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、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）各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（1）のとおり説明する。

イ 当審査会において、本件各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、別紙に掲げる文書1及び文書2の各文言が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。

国税庁において、本件各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、本件各開示請求のように、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、各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、その内容はおおむね上記第３の３（２）ないし（６）の諮問庁の説明に沿うものと認められ、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、本件各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、処分庁が本件各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 本件各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各決定については、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

別紙 本件対象文書

文書 1 国税庁が保有する、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など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）が国税庁の傘下組織に口利きなどの介入を行った場合（国税庁が作成した文書及び国税庁が直接対応した案件を除く）の経緯・状況・結果などを記載したそれら傘下組織から国税庁への報告文書で経過期間の長いものから 4 件。

文書 2 国税庁が作成し保有する、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など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（ただし日付同日の別開示請求書に記載した国税庁傘下組織が作成した報告文書を除く）で経過期間の長いものから 4 件。