

諮問庁：国税庁長官

諮問日：令和3年12月22日（令和3年（行情）諮問第578号）

答申日：令和4年10月20日（令和4年度（行情）答申第281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不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（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3年7月19日付け広島総務局第34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、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、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。

（1）審査請求書

原処分庁は、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。原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、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、まるで請求人独力で文書名を特定できるような扱いであった。補正を求めることすらない。文書内容に対する特定としては開示請求人の表現は定性的には混乱を招くような費限定的（原文ママ）なものではない。

（2）意見書

以下の意見は審査請求人の開示請求内容が多義的ではなく、一義的であることを前提としている。一義的でないと判断するならば、その根拠を一般的・包括的・曖昧な説明ではなく論理的・一義的かつ個別具体的な表現での説明を求めるものです。

その他の議論においても一般的・包括的・曖昧な論証ではなく論理

的・一義的かつ個別具体的な説明を求めるものです。

ア 原処分庁は電話による補正の求めではなく、明確な補正項目と具体的選択肢を指定すべきであること。

既に諮問第579号にかかる意見書において開示請求者の開示請求内容だけでは原処分庁が文書の特定が出来ないと考える場合には原処分庁は文書特定のために必要な項目を提示し各項目別に複数の選択肢を開示請求者に求めるべきであること、大多数の行政機関は（単純な補正でない場合）そのような補正方法を採用していることを縷々記載した。

これまでの審査請求人の経験から行政機関から開示請求の内容について電話による補正の求めを受けた場合は、①開示請求人が開示文書名らしき語句を使用している場合にその語句が行政用語として使用されている語句と異なっている、②開示請求内容を開示請求文書名に置き換える要請のどちらかであった。

①及び②の補正要請の場合は、実質的な内容が変更されるわけではなく行政機関が使用する名称への変更を求める補正といえる。

それ以外のたとえば、開示請求内容が多義的である場合に一義的な選択肢を求める、開示文書が複数に跨がっている場合に審査請求人の元の請求内容に複数の枝分かれのための限定をさせる等の補正は補正内容が複雑であり、電話一本で済ますわけにはいかないものであった。

ところが原処分庁は請求に対応する合理的かつ明確な補正を促す努力を怠り、審査請求人にそれらを丸投げしている。

イ 諮問の基となった開示請求に関し、原処分庁理由説明書「広局総情e第25号」において次のように記載している箇所がある。

(あ)・・・「経緯・結果などを記載した文書」をまとめた行政文書ファイルは作成しておらず、特定の部署で一元的に管理しているものでもないことから、上記の記載内容だけで文書を特定しようとするれば、すべての部署においてその保有する文書を逐一確認する必要があります。

(い)・・・例えば、「作成時期（年）」や「作成部署」、「行政文書ファイルの名称等」などを記載し、開示請求に係る行政文書を具体的に特定するに足りる程度に、別紙「行政文書開示請求書の補正書」に補正内容を記載してください。

(ア) 事例としての資料を提出するまでもないと考えているが、原処分庁が送付した「開示請求書の補正の求め」は行政機関が通常行っているような補正すべき項目を限定し、各項目についてさらに限定列挙しその中から選択を要請するというものとは全然異なる。

「作成部署」と「行政文書ファイルの名称等」については、最も

基本的で包括的な内容であるので原処分庁が作成又は保有する文書の中から無限定のまま選択せよというに等しいものである。これではどうてい、原処分庁が「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」努力をしたとは言えない。

原処分庁担当者は補正要請前に文書特定作業を試みたことはないと繰り返し語っているのは最初から原処分庁は開示内容を特定をしないという意味の表れと思われる。審査請求人は開示内容を付して行政文書ファイル一覧を度々請求し開示された事例は数多いことは他の意見書でも述べた。

(イ) (あ) の記載は、全ての部署に請求文書が作成・保管されている可能性が否定できない意味と解される。

その言い分は行政機関が何のために標準文書保存期間基準や行政文書管理ファイル簿の作成を義務付けられているのか、意義や目的に照らし不穏当な主張である。

それらは行政機関内部において文書整理即ち検索をたやすくするための意義と目的を有し、行政機関外部からの問い合わせ・情報公開請求に期するためであろう。

そのような文書の全項目に跨がっている文書など存在するはずがない。

(ウ) 作成時期が明示されていない開示請求は行政機関が保有するすべての作成時期と特定できるはずだ。

(エ) 諮問 5 7 9 号にかかる意見書と同様の意見だが、理由説明書

(い) では「例えば」との文言から記載する三種の特定文言を記載したとしてもなお、特定できないとの処分を下す可能性を否定できない文言である事が分かる。即ち原処分庁はこれだけの事項を記載すれば特定について必要十分であるとの保証を留保していることがわかる。

たとえばという多義的な用語で補正を求めること自体に問題がある。

この手法と個別具体的な補正ではなく、審査請求人に曖昧模糊とした補正を求める手法の合わせ技で審査請求人が具体的な補正を施すことを困難にしている。

(オ) この項も諮問 5 7 9 号にかかる意見書と同種の意見だが、これまでの原処分庁の説明に拠れば、審査請求人の一連の「議員口利き」関連の諸開示請求は管理者が「広島国税局の課税部門行政文書ファイル管理簿」のいずれかに存在の蓋然性がある」(A)と明言し、さらに広島国税局から国税庁の当該事案にかかる報告は「中分類が

（報告関係文書）となっている行政文書ファイル管理簿のいずれかに存在の可能性がある」（B）と明言した。

そのことを受けてか審査請求人の広島国税局から国税庁への報告にかかる開示請求について原処分庁は審査請求人に行政文書管理ファイル簿の中から、いずれも（保存期間）5年分の中分類（報告関係文書）それぞれ5年分合わせて数百個の中から全部又は一部を開示請求として個別選択！するように要請した。

元々行政文書管理ファイル簿は各行政機関が作成又は保存などしている公文書を複数の属性で項目別に分類したものである。その目的は適切な分類によって公文書を仕分けし、必要に応じてすばやく取り出せるようにするためである。

上記（あ）で、原処分庁は、本件請求文書は不特定な多数の部署において、多元的に管理しているから「すべての部署においてその保有する文書を逐一確認する必要があります。」と記載する。しかし、原処分庁は本件対象文書の存在可能性は「広島国税局の課税部門行政文書ファイル管理簿」だけであるとし、さらに本件と別件ではあるが国税庁に報告したとの限定を加えればさらに（B）の範囲に限られるという。

これら原処分庁の主張から以下のようなことが読み取れる。

「すべての部署においてその保有する文書を逐一確認する必要があります。」との主張には矛盾がある。その理由を列挙すると①行政文書管理ファイル簿の分類項目から該当文書に到底該当しないはずの大分類項目が多数存在すること。

②「すべての部署においてその保有する文書を逐一確認する必要があります。」との主張が真実だとすれば論理的に「課税部門行政文書ファイル管理簿」及び（B）の限定さえ困難で事実上不可能な道理だが原処分庁は「課税部門行政文書ファイル管理簿」及び（B）の限定は行った。

③別件（B）にかかる（中分類報告関係文書）として原処分庁が開示したファイルには国税庁への報告とは考えられないファイルが多く存在する。レコード識別番号3000084936．．107964188の小分類項目内にはそれぞれ「署からの報告」「局内報告関係」との記載がある。このことから報告関係書類には国税庁への報告ばかりではなく、署からの報告・局内の報告・他局からの報告・国税庁以外の他の行政機関からの報告ファイルが含まれるはずである。

そして、原処分庁の組織形態からすれば国税庁への報告文書より署から報告・局内の報告が多くて当然である。また、報告文書の小

分類には局内の給与などの管理的事項が記載されているもの、源泉所得税など税目が異なるものなど一部例示するだけでも相当数が請求内容から除外されるはずだが、原処分庁はそれらの除去作業はせず、審査請求人が考えて指定せよとの補正要請をしている。

原処分庁のような曖昧・包括的な報告関係書類の多義的文書を仕分けすることなく開示請求人が指定せよとの補正要請は、法22条を空文化し、法の運営上情報公開を著しく阻害する。

審査請求人は開示請求内容に基づく開示を求めるものであるが、次善の策として原処分庁に項目別に選択的な補正方法の提示を求めるものである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

法3条の規定に基づく令和元年12月16日付け開示請求に対し、処分庁は令和2年1月10日付け広局総情e第4号により、開示決定（以下「前回処分」という。）を行った。

これに対し審査請求人は、請求に即す文書部分の開示を求めたことから、情報公開・個人情報保護審査会に諮問したところ、「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、開示決定等すべきである」との答申（令和2年度（行情）答申第450号）を受け、諮問庁は同内容の裁決を行った。

本件審査請求は、本件開示請求に対し、令和3年7月19日付け広局総情e第34号により、処分庁が改めて行った不開示決定（原処分）の取消しを求めるものである。

2 本件開示請求について

本件開示請求は、別紙の2に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示を求めるものである。

3 原処分の妥当性について

処分庁に確認したところ、以下の事実が認められた。

- (1) 処分庁は、上記1の裁決を受け、審査請求人へ連絡したところ、別紙の1に掲げるとおり補正する旨の申立てがあった。
- (2) 広島国税局においては、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、本件対象文書について、一元的に管理する行政文書ファイルは存在しない。

広島国税局で保有する文書は多種多様であり、作成時期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、すべての部署においてしつ皆的に文書の探索が必要となるなど、作業量が膨大となることが明

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。

上記を踏まえ、処分庁は、審査請求人に更なる補正を求めたところ、審査請求人は、処分庁が行政文書の選択肢を示すべきと主張した。

- (3) 上記(2)を受け、処分庁は、今までの電話応答の内容を踏まえると、処分庁側から選択肢を示せるだけの材料がない旨を説明するとともに、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するよう「開示請求書の補正の求め」を送付した。
- (4) 上記(3)に対し、審査請求人は、審査請求人においては行政文書を特定できないことから、補正には応じられない旨申出があった。
- (5) 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すべての文書のうち、本件請求文書に係る行政文書と解さざるを得ず、上記(1)の補正の内容のみでは、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ができず、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、文書特定のために電話で複数回にわたり補正を求めるとともに、文書で補正を求めたが、当該求補正によっても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つたものであり、本件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原処分については、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、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3年12月22日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 令和4年3月14日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年9月29日 審議
- ⑤ 同年10月13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、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) 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のとおり説明する。

イ 当審査会において、本件開示請求に係る開示請求書及び諮問庁から提示を受けた、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、本件請求文書は別紙の1に掲げる文書（本件対象文書）に補正されていることが認められる。

ウ 当審査会において、応接資料を確認したところ、前回処分の過程で処分庁が本件対象文書として「標準文書保存期間基準について（指示）」を特定する旨審査請求人に対して説明したところ、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ことが認められる。

また、当審査会において、諮問書に添付された前回処分に係る審査請求書を確認したところ、審査請求人は、開示された「標準文書保存期間基準について（指示）」について、審査請求人が求める部分のみの開示を求めていることが認められる。

応接資料においても、審査請求人は、本件対象文書の中の「行政文書ファイル管理簿記載上の文書分類（大・中・小）が分かる文書」の具体的な内容について、審査請求人が意図する内容の文書がどの行政文書ファイルに載っているのか分かる文書の開示を求める旨を回答していることから、審査請求人は、「標準文書保存期間基準について（指示）」や「行政文書ファイル管理簿」自体ではなく、これら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を求めているものと解される。

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。

エ また、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どころ、審査請求人が、本件対象文書として「標準文書保存期間基準について（指示）」や「行政文書ファイル管理簿」の開示を求めているものではないとすると、審査請求人の求める行政文書を特定するためには、全ての部署において悉皆的に文書の探索が必要となるなど、作業量が膨大となることが明白であり、行政の事務執行に支障が生じることが想定されるとする、諮問庁の上記第3の3（2）の説明は否定し難く、上記イの補正を行ったとしても、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い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、応接資料を確認したところ、その内容はおおむね上記第3の3（1）ないし（4）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つたことから、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、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 白井玲子, 委員 常岡孝好

別紙

1 本件対象文書

広島国税局が作成又は保有する，法人納税者の税務調査・課税処分・滞納処分に関し国会議員が広島国税局又はその傘下組織に口利き（課税処分及び滞納処分の軽減）などの介入（苦情は除く，調査の中での職員の態度などは除く）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，その全ての開示を求める。

2 本件請求文書

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，その全ての開示を求める。