

諮問庁：国税庁長官

諮問日：令和4年3月7日（令和4年（行情）諮問第192号）

答申日：令和4年11月2日（令和4年度（行情）答申第299号）

事件名：広島国税局の行政文書ファイル管理簿で中分類に特定の文言が記載されたもののうち特定の事案に係る行の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していない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9月17日付け広島総務局第49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、審査請求書及び各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

不開示理由は、実質的に調べないという拒否の姿勢を示したもの。過去情報公開個人情報保護審査会に提出した資料の通り、特定税務署・特定国税局・特定財務局1・特定財務局2特定財務事務所など行政文書管理ファイル簿（原文ママ）の一部を抜き出して開示された事例は存在する。さらに原処分庁の4件の不開示決定書の事例などから請求内容に該当する行政文書管理ファイル簿（原文ママ）の存在自体は否定できない。そうすると、原処分庁の態度は情報公開請求に対して行政機関は過去の公開事例は無視する、行政機関は調査をせず、すべて開示請求者の能力・知識の範囲で開示請求を行えということであり、法の精神に違背するものである。

（2）意見書1

（略）

（3）意見書2

意見書を差し替えます。

ア 個別的項目

(ア) 開示類型が同じ開示請求が開示されている事実

審査請求人が既に別の意見書で述べているように内容的に同質の行政文書管理ファイル簿（原文ママ）の開示請求が複数の行政機関で複数存在する。

諮問庁の理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）では、この類型の開示請求は一律に開示すべきではないと読める。しかしながら、同種の開示請求で開示された事例が複数存在するのであれば、そのような木で鼻をくくったような主張は無理である。少なくとも開示された事例と不開示とする本件では何らかの前提又は条件が違ふと主張しなければならないはずである。

そのような前提や条件を提示できなければ「同種の開示請求は一律に開示すべきではないとの主張」は実質的に下記 a, b の各論点が争点になることを避けるためと思われる。

a 裁量権という論点

本来は開示すべきものではないが、開示した行政機関は法的に開示を禁止したものではないから行政の裁量権に拠り開示したものと考える。本件では裁量権に拠り開示しないのであるがそのことが裁量権の逸脱又は合理的裁量にあたるかどうかの説明をしない。

b 不開示事由該当性という論点

諮問庁にとって不開示事由該当性が争点・論点となり、議論をすることになれば、個別具体的に行政文書の不開示事項該当性（原文ママ）を論じなければならなくなる。そこで、下記（イ）で述べる行政文書としての行政文書管理ファイル簿（原文ママ）の特殊性を捨象して法技術的な用語で個別具体性を消去し、一般論・抽象論の範囲に議論を押しとどめようとしている。諮問庁の理由説明書の核心部を文書不存在という無内容で狭い土俵（砦）の中に押しとどめ争点を隠し、実際は問答無用の主張をしている。

c 国税庁「空城の計」

本件において諮問庁が情報公開個人情報保護審査会に諮問したとの通知が届いた後、審査会から諮問庁の理由説明書などが送付されるまでの期間は相当長期間であった。

これは、諮問庁が理由説明書のある部分の記載を提出することにとめらいがあったためと思われる。

今回問題となっている行政文書管理ファイル簿（原文ママ）617件の抜き出し（注1）は元々原処分庁からの提議・提案でありかつ、原処分庁が独自に抜き出したものである。原処分庁は過去及び現在における審査請求人の開示請求内容では文書特定が出

来ない，この617件から開示文書を審査請求人がさらに抽出するのでなければ，形式的に文書特定が出来ないとして不開示処分を繰り返すことになる」と連絡し原処分庁提議内容の開示請求を促した。換言すれば617件の開示請求は審査請求人にとって自主的なものではなく，半ば強制的なものであった。

そうであれば，下記第3の3（1）ウに記載する「中分類」欄が「報告関係書類」であり，かつ，法人の事務に係る事務に係る部署が作成したとの文書特定項目を設定しその上で行政文書ファイル617件を抽出した主体は審査請求人ではない。617件にかかる設定と抽出はすべて原処分庁主導でなされたものである。

しかし，まるでこの事実を自ら否認するかのようにより下記第3の3（1）エに「本件対象文書は，上記ウの617件を抽出した行政文書ファイル管理簿から，更に，個別具体的な法人調査の記載がなく，かつ，国税庁への報告ではない行政文書ファイルを抽出した行政文書ファイル管理簿であるが，広島国税局において，本件対象文書は作成しておらず，保有していない」と記載する。

ところで上記開示請求を強いた617件についても，少なくとも審査請求人が元の政治家の口利きについて定性的な開示請求を行った時点では，「対象文書は作成しておらず，保有していない」はずであり，諮問庁の論理からすれば開示してはならない文書のはずだが何故か開示する。諮問庁はある場面では抽出は情報の加工ではないように（隠然と）振る舞い開示し，他の場面では抽出は情報の加工であり対象文書はないとダブルスタンダードを平然と行う。上記のとおり，諮問庁も行政文書ファイル管理簿の抽出作業が情報の加工ではないこと，行政文書管理ファイル簿（原文ママ）からの抽出を抽出文書を（原文ママ）作成・保有していないことを理由に拒否できるものではないことを承知しながら平然と不開示処分を行っている。

行政機関は現行法の情報公開のほとんどのケースにおいて，開示対象たる文書を含む行政文書管理ファイル簿（原文ママ）の開示は行うことなく省略（実質的に抽出と整理作業は職員の頭脳で行い，開示は求められない限り省略している）し開示文書のみを開示する。しかし，どのケースにおいても（文書全体が開示情報該当性と判断するか，個別文書を物理的不存在と断定できる根拠がない限り）文書の抽出作業を試みないと処分の理由記載さえ出来ない道理である。

多数の文書特定項目がある開示請求について特定項目の抽出を

複数多段階で行えば全部の特定項目を充足できるはずであるが、原処分庁は自ら主導した抽出とその他の抽出の法技術扱いを異にすることにより、恣意的に不開示を導いている。

諮問庁の反論は617件については行政文書管理ファイル簿（原文ママ）の各項目などで直接導くことが出来ているが、審査請求人は項目、ましてや文書の小分類名を名指しして特定出来ていないというものと予想される。

しかし、行政文書管理ファイル簿（原文ママ）上に記載された小分類の文書名がファイルに含まれる文書名すべてとは限らない。小分類ファイルの中に小分類の名称とは異なる複数の文書が含まれることはたびたび経験するところである。実際、小分類ファイルに記載される名称とは別名の名称の文書が開示されることがあることは、審査請求人や審査会審査員は周知の事実であり、上記反論は無効である。

審査請求人はこの事をもって、三国志の諸葛孔明の「空城の計」にたとえた。処分庁自身の行為によって否定される無理な論理も正面から行えば目に入らず、審査請求人等を狭い袋小路＝神義論に導くことが出来るのではないかと考えたのであろう。

注1 以下の記述は、下記第3の3（1）ウに記載する開示請求の基因と経過について説明している。

(イ) 諮問庁は行政文書管理ファイル簿（原文ママ）（A）とその他の行政文書（B）の文書性格の異同を無視した議論（理由説明書）で論理的に紛れを求めた。

a A B共に行政文書であることは間違いない。しかしAは文書の性格から当然に本来の行政文書であるB総体を複数の区分項目により整理した文書に過ぎず、本来元々の行政文書に記載されている又は記載されるはずの具体的記述はほとんど表面に記載されない仕組みとなっている。個別B文書の中の一部に個別文書に関する事項の一覧表が含まれることは当然あり得るが、Aは原理上、一覧表以外の意味を持たない文書であり、行政機関内外の必要性・要請に応えるためだけの目的の整理・検索ツールとして作成された文書である。B文書とはまったく目的と存在形態を異にしている。諮問庁はAがBの中の個別文書探索等の目的のための手段であるという関係性を無視して屁理屈（無理な論理）で先験的に不開示との結論を導くため、AをBと同質的な文書と論証無しに（先験的に）前提して論議を法律的・事実にかけ離れた神学的・神義論に歪曲して進めている。

b 諮問庁は下記第3の3（1）エに、「本件対象文書は、上記ウ

の617件を抽出した行政文書ファイル管理簿から、更に、個別具体的な法人調査の記載がなく、かつ、国税庁への報告ではない行政文書ファイルを抽出した行政文書ファイル管理簿であるが、広島国税局において、本件対象文書は作成しておらず、保有していない。」と記載する。

aに記載したとおりAは行政文書を、各、単位毎に検索整理するために作成された一覧表であり、一覧表の一部を抜き出す文書（一覧表）をあらかじめ、作成することは通常ないものと考えられる。しかし、行政機関内部の探索であれ、他の行政機関又は情報公開請求のような民間等からの探索要請であれ、Aを特定のBを探索するツールとして行政機関が用いることに間違いはない。そのような仕分け（探索）作業をAIが行うのであれ、職員の頭脳と作業でなされるにせよ、その探索結果を内外に知らせないことは法の正当な理由がないと出来ないはずである。

しかし、諮問庁は法律上明記されていないにもかかわらず、探索をすること及び探索結果を知らせる（という問題を）ことについて文書を作成していないというまったく別次元の問題にすり替えている。

本件は、一連の本件関連開示請求において、諮問庁（原処分庁を含む）は法22条が「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、公文書等の管理に関する法律第七条第二項に規定するもののほか、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。」と明記しているにもかかわらず、法において開示を拒否できる理由（事由）に該当しない『困難である、時間が掛かる』との違法な理由で不開示としたため、バイパス（迂回）的な別法として行政管理簿（原文ママ）の事項を絞り込んだ開示請求に及んだものである。

行政機関が文書全体までは不開示情報に該当しないと判断し部分開示以上の開示を行う場合、行政機関は開示請求内容と行政文書管理ファイル簿（原文ママ）を突合しながら文書特定を行い、開示請求者にはその文書名を知らせることになるはずであるが（開示請求者が文書名ではなく定性的な開示情報を開示請求内容としている場合）本件において原処分庁は不開示情報該当性の検討はした形跡がなく、開示請求事項と行政文書ファイル管理簿の突合は「報告文書」と「法人課税部門」という極めて範囲の広い項目のみ取り出し審査請求人のその他の請求内容をすべて考慮外

としてネグレクトしている事実がある。そのため617文書の中には審査請求人の開示請求内容から当然外れるべき文書も存在する。（諮問別件にて論述済み）

要するに下記第3の3（1）エは、法22条の問題あるいは不開示情報該当性の問題を除外し、まるで問題点が「文書不存在」であるかのように自作自演、すり替えを行ったものと断じる他ない。

- c 下記第3の3（2）には、「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。」との記載がある。

このうち「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」とは本件開示請求の前段として開示請求し開示された617件の案件とどのような関係を持つのであろうか。617件については、そもそも原処分庁が審査請求人の開示請求内容を「報告文書」、「課税部門」など限定性が極めて弱い項目に限定・絞らせ開示されたものであり、いわば開示請求者が行政機関から開示内容を限定強要されている案件である。そして重要なことであるが、原処分庁・諮問庁ともその617件の中には開示請求文書に該当しないものが当然あるであろうとも語っている。当然617件の行政文書は個々別の異なる行政文書である。前期理由書（原文ママ）の「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、」のうち「当該行政文書」とは文脈上個々の行政文書であり特定の情報が少しでも記録された複数の行政文書全体を指すものとは考えられない。

ある特定の行政文書に特定の情報が記載している場合、特定の情報以外の情報も合わせ（原文ママ）開示するとの意味であろう。そのような場合、実際には（行政機関にとって全体を開示すれば不開示情報等の選別に時間が掛かるので）行政機関が自ら枝葉の情報を除外するよう開示内容の修正または追加を求めるケースもある。

そうすると617件すべての文書が「当該行政文書全体が開示

の対象」などとは到底言えない。個々の文書の中に求めるべき行政文書に該当しないものが多数混じっているからである。結局原処分庁は審査請求人が求めた行政文書に該当する情報が一切入っていないものも一般的事項又は不確定概念を含む文書名に置き換え開示請求を困難なものとするれば、開示請求人は袋小路に入り、結論的に開示を回避出来ると考えたに過ぎない。

次に「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。」との部分を検討する。

これは少なくともB類型の文書にしか当てはまらない主張である。A類型で開示されるものがあるのは、行政文書ファイル管理簿文書の文書抜き出しは新たな行政文書の作成や加工に該当しないからである。前に戻るが行政機関主導による行政文書の一部書き出しは開示請求の修正無しに行われる場合がある。数百頁に渡る一冊の報告書の特定の小見出しがついた数頁が開示文書に該当するとして開示していることはざらにある。これらも行政文書の加工だから本来すべきでなかった、行政文書全体を開示していないから行政機関の違法又は裁量権の逸脱などと主張するのであろうか。

イ 総論的結論

情報公開にかかる訴訟や審査請求は本来総論的内容ではなく、個別具体的項目を争点とすべきものである。しかし、諮問庁は立法段階の法の精神と内容を執行段階で換骨奪胎しようとする傾向が強い。本件もその典型的事例である。

法は不開示情報該当性がなければ、行政文書の原則開示を規定している。

以上が立法段階の法の精神と内容である。

法の執行段階で行政機関が法技術的な見せかけを自演しながら不開示とする手法が多々ありうるが、本件はその典型的な事例と言えよう。

法は（時間と手間が費やしても—そのために開示延長の制度が設けられている）行政機関が文書特定に尽力すべきだとするが、本件では行政機関に時間と手間がかかるのであれば、それを避けるため文書特定は開示請求人がすべきだと主張している。その主張を隠すために一覧表に過ぎない行政文書管理ファイル簿（原文ママ）を一般の行政文書と等値、行政文書管理ファイル簿（原文ママ）の抜き出しを行政文書の加工とみなす、自らが押しつけ設定した行政文書管理ファイル簿（原文ママ）の中分類などを特定行政文書管理ファイ

ル簿（原文ママ）全体などと等値する無理な理屈を積み重ねている。

これらの論理は法の主旨を執行段階で歪める誤った屁理屈と考える。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

法3条の規定に基づく開示請求に対し、令和3年9月17日付け広島局総情e第49号により、処分庁が行った原処分について、不開示文書の開示を求めるものである。

2 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る。

これに対し、処分庁は、本件対象文書を作成しておらず保有していないとして不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は、本件対象文書の開示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

(1) 本件対象文書の保有について

本件対象文書の保有の有無について、処分庁に確認したところ以下の事実が認められた。

ア 行政文書ファイル管理簿とは、公文書等の管理に関する法律7条の規定により、行政機関の長が、行政文書ファイル等の管理を適切に行うため、行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間、保存期間の満了する日、保存期間が満了したときの措置及び保存場所その他必要な事項を記載する帳簿である。

イ 処分庁は、令和3年4月21日付け官総8-7・官公2-38「令和2年度行政文書ファイル管理簿の更新・公表等について（指示）」に基づき、処分庁が保有する保存期間1年以上の行政文書ファイル等について、文書管理システムにおける登録内容と現物を照合するなどして、行政文書ファイル管理簿を令和3年3月31日時点の現況に更新し、保有している。

ウ 処分庁は、本件開示請求人からの令和3年8月19日付け開示請求に基づき、上記イの行政文書ファイル管理簿のうち、「中分類」欄が「報告関係書類」であり、かつ、法人の事務に係る部署が作成した行政文書ファイル617件を抽出した行政文書ファイル管理簿について開示決定している。

エ 本件対象文書は、上記ウの617件を抽出した行政文書ファイル管理簿から、更に、個別具体的な法人調査の記載がなく、かつ、国税庁への報告ではない行政文書ファイルを抽出した行政文書ファイル管理簿であるが、広島国税局において、本件対象文書は作成しておらず、保有していない。

(2) 原処分の妥当性

本件対象文書は、処分庁が上記（１）ウにより開示決定した行政文書から、更に、個別具体的な法人調査の記載がなく、かつ、国税庁への報告ではない行政文書ファイルを抽出した行政文書ファイル管理簿であるところ、処分庁は、本件開示請求時点において、本件対象文書を保有していないものと認められる。

なお、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。

４ 結論

以上のことから、本件対象文書について、これを保有していないとして不開示とした原処分については妥当である。

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４年３月７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４月１４日 審査請求人から意見書１を收受
- ④ 同月２１日 審査請求人から意見書２を收受
- ⑤ 同年１０月１３日 審議
- ⑥ 同月２７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、これを作成しておらず保有していないとして、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、本件対象文書の保有の有無について検討する。

２ 本件対象文書の保有の有無について

- (１) 当審査会において、諮問書に添付された「行政文書開示請求書」を確認したところ、請求する行政文書の名称等として、別紙に掲げる内容が

記載されていることが認められ、当該記載内容からすると、本件開示請求は、広島国税局が保有する行政文書ファイル管理簿のうち、審査請求人が求める行のみの開示を求めるものであると認められる。

- (2) 当審査会において、諮問庁から提示を受けた行政文書ファイル管理簿の抽出を行うシステムの操作要領（以下「操作要領」という。）を確認したところ、大分類、中分類及び小分類による抽出や管理担当課などによる抽出を行うことが可能であることが認められた。

なお、諮問書に添付された別件の行政文書開示請求書及び行政文書開示決定通知書並びに諮問庁から提示を受けた処分庁と審査請求人のやり取りを記録した資料により、審査請求人には、審査請求人が求める条件（中分類及び部署）により抽出された「行政文書ファイル管理簿の中分類617件の名称を記載した一覧表」が開示されていることが認められた。

- (3) 審査請求人は、上記(2)で開示された一覧表について、さらに「個別具体的な法人税調査の記載がないもの」及び「国税庁への報告でないもの」といった、行政文書ファイルの内容に関する抽出を行った行政文書ファイル管理簿の開示を求めているものと解されるどころ、操作要領によれば、審査請求人の求める抽出項目はないことが認められ、実際に諮問庁も上記第3の3(1)において、本件対象文書を作成していない旨説明している。
- (4) 操作要領上、審査請求人の求める抽出項目が存せず、また広島国税局において業務上本件対象文書を作成する必要性があるとまではいえないことからすると、本件対象文書を作成していないとする上記第3の3(1)の諮問庁の説明に特段不自然、不合理な点はなく、広島国税局において、本件対象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、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、これを保有していないとして不開示とした決定については、広島国税局において本件対象文書を保有しているとは認められず、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 本件対象文書

広島国税局が保有する行政文書管理ファイル簿（公文書管理法施行後のもの）で中分類に「報告関係書類」の文言が記載されたものの内、特定日広島国税局総務課の特定職員が指摘する、617件について個別具体的な法人税調査の記載がないもの、及び国税庁への報告でないものの行全部。