

「質問応答記録書作成の手引き」改訂版の開示請求と審査請求

本川 国雄・会員

はじめに

通則法の改正に伴い、国税庁は平成 25 年 6 月に、従来の「聴取書」や「申述書」に代えて、犯罪調査における「供述調書」と同様なスタイルの「質問応答記録書の手引き」を発遣した。その結果一般の税務調査においては、白色申告者・消費税無申告者・税理士の関与がない事案を中心に、高い確率で当該文書が作成されていた。しかも当初の目的の「推認事項」の証拠に資することよりも、重加算税の賦課・過年分遡及の課税処分の根拠として作成され、悪用されているのが実態であった。東京税財政研究センター（以下当センターという）所得税部会の実態調査においても、①当該文書の作成目的・用途が納税者に説明がない、②納税者の無知に付け込んで事実を捏造、③納税者が回答していないことを課税庁に都合の良いように作文、④さらに署名押印に応じなければ、青色申告取消・必要経費の追認・消費税における仕入れ税額控除等を認容しない等の脅しをかけて、署名押印を強要している実態が明らかになった。

国税庁は、平成 29 年 6 月に当該文書の「改訂版」を発遣した。当センターは開示請求を行い、令和元年 8 月に開示を受けた。開示を受けた当該文書は当初の 3 倍以上の 167 頁に及ぶものになっており、その内容は、留意事項のほかに、具体的作成に係る F A Q に紙面を割いている。しかし、開示されたのは全体の 20%程度で、特に F A Q はほとんどが黒塗りであった。当該文書の「はしがき」には「審判や訴訟の場において、審判官や裁判官が質問応答記録書の記載内容に疑念を持ち、その結果、重要な証拠であった質問応答記録書の信用性が否定され、課税処分が取り消されることもある。そこで、本手引においては、課税要件事実が確実に記載され、課税処分の根拠となることはもとより、ベテランのみなら

ず、若手の職員も、審判や訴訟の場において信用性に疑問を持たれない質問応答記録書を作成することを目標に解説を行うこととした」としている。以上のとおり、いかに当該文書に問題が多かったかが伺える。

当センターは、令和元年 11 月国税庁に対し審査請求を提出、国税庁は令和 2 年 2 月情報公開・個人情報保護審査会に諮問、当センターは令和 2 年 3 月審査会に対し「意見書」を提出、最終的に令和 2 年 8 月審査会から「答申書」が送付された。

1 審査請求理由の要旨

- (1) 不開示理由に記載されている「おそれ」について、具体的説明がなく、どのような行為が「おそれ」に該当するか国民にはわからない。情報公開法の目的に規定する「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」に違反している。
- (2) 当該文書の作成は、各税法および国税通則法に何ら規定がなく、法令等に規定のない調査手法を導入するのであれば、国民に開示し理解と協力を求めるべきである。
- (3) 当初の当該文書発遣後、各国税局の税務調査の現場において、当該文書の作成目的や用途につ

いて納税者に説明されず、その作成方法はほとんどが一問一答による誘導尋問になっており、事実を捏造し、かつ課税庁に都合の良いように作文され、さらに署名押印を強要している事例が散見された。改訂版がこれらの問題点をどのように是正されたのか、全文を開示すべきである。

- (4) 改訂版の「まえがき」(前述)は、上記(3)の実態を裏付けるものであり、当該文書の作成は、納税者の権利侵害に直結する行為と言えるから、どのように改定したのか開示し、当該文書が真に必要なであれば、国民の理解と協力を得るべきである。
- (5) 不開示部分の目次を見る限り不開示にする理由は見当たらない。また不開示部分の全てが「機微にわたる」と考えにくい。しかるに調査の相手方に「手の内を見せたくない」ということかもしれないが、過去の開示事例から判断するに、開示できない違法性のある記載があり、それを隠蔽しようとしているとも想像できなくもない。そうではないとするのであれば、堂々と国民に開示し理解と協力を求めるべきである。

2 国税庁の理由説明書に対する意見書

- (1) 国税庁は、不開示情報の該当性について「答述内容を証拠化する際の効果的な作成手法、質問事項、対応事項、記載例、留意事項等のほか、具体的な不正計算の事例と各事例に応じた税務調査の着眼事項や聴取内容、課税要件事実の分析など、税務調査の手の内に関する情報が具体的にかつ詳細に記載されている」と説明している。

しかし、本件文書のうち「手の内に関する情報」以外については、一般的に税務調査に関する常識的なことであり、現に過去に税務職員として税務調査に携わった者が税理士として活動している現実からみれば、特に秘匿しなければならない理由は全く存在しない。また具体的不正計算の事例については、個人情報を開示するわけではなく、単なる例示であり、開示しても悪用されることは考え難く、むしろ納税者等にとっては税務調査のチェックポイントであると理解し、不正防止の牽制になるはずである。

この国税庁の説明で問題になると考えられるのは、「調査の手の内」である。「手の内」云々という表現は、オープンにできない調査手法がありうることを堂々と主張することを意味し、結果として権力の濫用になりかねず、証拠の捏造そして「冤罪」さえ作り出しかねない危険な主張である。その手の内を開示しないということは、各種法令に抵触するような違法性のあることが記載されている可能性があるとして推認せざるを得ない。国税庁がそうではないというなら、全てを開示し、納税者に理解と協力を求めることこそが必要であり、民主的な税務行政を保証するものとする。

- (2) また、国税庁は、「不開示部分を公開した場合、それを知った一部の納税義務者等が、当該記載事項を参考にして、質問応答の想定問答を作成し、聴取の意図を逆手にとって証拠能力を低減させる応答を行う、あるいは、不正計算の巧妙化を図るなどの対応策を講じることにより、国税当局による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と認められる。」としている。

しかし、請求者の税務職員としての20年間及び税理士としての34年間の経験に鑑みて、上記のような「おそれ」に該当する事例を見たことも聞いたこともない。しかも、質問応答記録書を録取

し始めたのは比較的最近のことに属する。税理士業界では当該文書の存在さえ知らない者も多く、一般の納税者の間にはこのような調査手法がとられていることはほとんど知られていない実情がある。したがって、国税庁が説明する「おそれ」には根拠を見出しえない。

国民（納税者）に対して、秘匿した調査手法で臨もうとする姿勢は、国民主権原理と齟齬する。納税者に説明できない調査手法が存在してはいけない点に国税庁は気づくべきである。

(3) 質問応答記録書の録取には法令に根拠規定が存在しない。この録取はあくまでも納税者への任意のお願いであるから、調査対象納税者には受忍義務はないものである。国税通則法には、「調書を作成し、質問を受けた者に閲覧させ、又は読み聞かせて、誤りがないかどうかを問い、……質問を受けた者ととともにこれに署名押印しなければならない。」(同法 152 条 1 項)との規定が存在するが、その適用は査察調査の場合に限定されるから、いわゆる任意調査である一般の税務調査で実施する根拠にはならない。しかも、この規定は、刑事訴訟法に基づく供述調書の作成手続きが査察調査において法令上に明文の規定を欠いていたことから、平成 29 年改正で整備されたばかりのものである。

したがって、法的根拠の存在しない調査手法について、これを不開示とすべき理由はまったく存在しない。

(4) 結論

本件文書の一部を不開示にすることは、税務行政に対する納税者の知る権利を著しく阻害することになり、情報公開法の目的である、「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資する」(同法第 1 条)に反することになる。したがって、本件文書の全てについて開示すべきである。

3 審査会の答弁書の内容

審査会の答弁書は、基本的には国税庁の不開示部分を妥当としており、48 項目について開示すべきとしているが、追加開示内容を照合してみると、すでに開示された部分の引用等あり、具体的な当該文書の作成に係る部分は一切開示されていない。