

論 説

国税事務に係る情報公開・個人情報保護の諸問題

- 相続税に係る情報と個人情報保護の問題を中心として -

駿河台大学法科大学院教授
弁護士

寶 金 敏 明

SUMMARY

税務申告・納付情報や税務調査情報という個人情報の中でもとりわけ機微な情報を扱う国税当局において、その保有する個人情報の開示基準のあり方については、非常に重要な問題である。

本稿は、平成 24 年 5 月 30 日に国税庁職員に対して寶金敏明教授により行われた講演を基に同氏から寄稿を頂いたもので、国税当局が保有する個人情報の情報公開のあり方について、国税当局と内閣府情報公開・個人情報保護審査会との見解に相違が存在する 1 例として亡 P の遺産を共同相続した A と B がいる場合を掲げ、相続財産に関する情報を持たない B が国税当局の保有する当該共同相続に関する情報の開示を求め得るのか、求め得るとしてその範囲はどこまでかということを題材に、その参考となる同審査会の幾つかの答申を手掛かりとして事例を通した検討が行われている。(平成 25 年 6 月 28 日税務大学校ホームページ掲載)

(税大ジャーナル編集部)

本内容については、すべて執筆者の個人的見解であり、税務大学校、国税庁あるいは国税不服審判所等の公式見解を示すものではありません。

目 次

[1] 問題の所在	81
1. 事案の設定	81
2. 講演のあらまし	81
3. 先例検討に当たっての一般的留意事項	81
4. 行政解釈と審査会実務との乖離	82
(1) 形式基準説的運用と総合判断説的運用の対立	82
(2) 形式基準説的運用	82
(3) 総合判断説的運用	83
[2] 特定個人亡 P に係る所得税の確定申告書及び準確定申告書 に記載された保有個人情報	83
1. 原則として存否応答拒否情報となるとの答申（上村答申）	84
(1) 概要及び国税当局の説明	84
(2) 上村 19-115 答申の骨子	84
(3) 上村 19-115 答申と行政解釈との関係	85
(4) 亡 P に係る存否拒否情報とその中に存在する相続人 B に係る情報との関係	86
2. 税務関係以外についての被相続人情報と本人情報との関係につき言及した先例	88
(1) 事案の概要	88
(2) 諮問庁（厚生労働大臣）の説明	89
(3) 名取 20-220 答申の判断手法	89
(4) 名取 20-220 答申の位置づけ	89
3. 「慣行として知ることができる情報」 （個人情報保護法 14 条 2 号但書イ該当性）との関係	90
(1) 西田 23-107 答申の概要と上村 19-115 答申との異同	90
(2) 類似案件についての検討	92
[3] 処分庁が審査請求人 B の相続財産に関して実施した税務調査 により取りまとめられた調査関係書類に記録されている情報	94
1. 先例としての鬼頭 18-21 答申	94
(1) 国税当局の説明	94
(2) 鬼頭 18-21 答申の概要	95
2. 国税当局説明と鬼頭 18-21 答申の異同	95
[4] 相続人 A 提出の亡 P に係る相続税申告書及びその添付資料等 についての相続人 B による開示請求	95
1. 先例答申としての鬼頭 20-2 答申	95
(1) 国税当局の説明	95
(2) 鬼頭 20-2 答申の特殊性	96
(3) 鬼頭 20-2 答申の意味するところ	96
2. 確定申告書等が B の個人情報でもあり得る場合の開示情報の範囲	96

3. 「4」類型の開示請求と相似する事案についての最高裁判例	97
[5] 事務支障等の不開示情報該当性	98
1. 事務支障情報一般	98
2. 内偵の段階における収集資料の開示請求（第1段階）	99
(1) 先例答申としての鬼頭 18-21 答申	99
(2) 参考となる裁判例	99
3. A 又は B 本人を直接調査した段階における本人情報開示請求（第2段階）	100
4. A 又は B に課税処分等を通知した段階（第3段階）	101
5. A からの相続税申告書の提出に係る B からの自己情報開示請求（第4段階）	101

[1] 問題の所在

1. 事案の設定

亡 P の遺産を共同相続した A と B がいる場合、相続財産に関する情報を持たない B は、国税当局の保有する当該共同相続に関する情報の開示を求め得るのか。求め得るとして、その範囲はどこまでか（以下「本設問」という。）。

本設問については、国税当局と内閣府情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」と略称）との見解が厳しく対立している。また、一見マイナーなテーマだが、国税当局が保有する個人情報の開示基準のあり方、連帯納付義務の抱える立法上の問題点についての審査会答申の方向性及びその問題点等々と深く結びついている問題であることからこのテーマを取り上げた。

2. 講演のあらまし

本設問について、国税当局の意見は、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 58 号。以下、引用部分を含め、「個人情報保護法」という。）の規定に基づいて開示要件・開示基準を形式的かつ厳格に解釈しており、初期の審査会もこれと同じトーンであった。行政法規ないし行政訴訟における法解釈についてのいわば一般的手法であり、総務省の示す行政解釈（総務省行政管理局「解説・行政機関等個人情報保護法」

以下「行政解釈」という。）に沿うものであると言ってよい。

ところが、そのように解すると、実質的にみて開示された方が法の趣旨に適合するのではないかと思われる情報まで開示されなくなるという懸念が審査会の内部で広まったため、個人情報保護法の規定を合目的的に解釈していこうという傾向が審査会の中で次第に有力となっていった。その手法は、民事実体法ないし民事訴訟法の解釈論において定着している合目的解釈論の手法に近いと言える。

とりわけ本設問のように遺産に関する情報を独占している A と情報弱者の立場にある B とが対立関係にある場合、従来の形式解釈基準を適用すると情報弱者の切捨てになるという帰結への抵抗感からであろうか、国税当局の説明に反発する解釈論が審査会の中で広まり、定着する傾向にある。これに伴い国税当局も、仮定的説明として、審査会の掲げる合目的基準に従った場合についての説明を付記せざるを得ない状況も現れている。

3. 先例検討に当たっての一般的留意事項

以下に、個人情報保護についての審査会の先例答申を見ていくが、審査会においては「個人情報保護法による自己情報開示請求の場合、情報公開法（引用者注：行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法

律第 42 号。以下、引用部分以外を含め、「情報公開法」という。)による一般人からの開示請求の場合と異なって、本人と第三者との関係、情報の質・内容は千差万別であり、しかもその性質上答申に記述できないものが多い。そのため、答申文の文言のみから先例性や先例としての射程距離などを軽々に比較論証できるものではない」との思いが強い。

一般論としてはそのとおりであろう。しかし、答申の文言から実務上の参考とするに足りるおおよその指針を読み取ることは可能であり、またそうでなければ個人情報保護ケースの答申にも理由を付記すべきものとされていることの説明がつかない。したがって、以下に答申を手掛かりとして事例に沿った検討を進めていく。ただ、答申個々のケース研究を行うに際しては、上記のような個人情報保護ケースの特色に即した限界があることを予め知っておく必要がある(以下に記述の A, B, P の略号は、頭書における本設問の略号と照応させている)。

4. 行政解釈と審査会実務との乖離

(1) 形式基準説的運用と総合判断説的運用の対立

亡 P の遺産を共同相続した A と B がいる場合、国税当局の保有する当該共同相続に関する情報の中には、たとえある文書(情報)が P 又は A 個人によって作成されたものであっても、その中には実質的に見て B 個人に係る情報と言えなくもない情報が散在的に記録されているケースも少なくないであろう。一般に P 又は A が P 又は A 個人の名義で税務申告書を提出した場合、その申告書に書かれた情報は、いかなる場合に P 又は A の個人情報であると同時に B 個人についての情報でもあると解することができるのか。

この問題については、取扱基準に関する考え方が後述のとおり、形式基準説的運用と総合判断説的運用とに分かれているように思われる。

(2) 形式基準説的運用

ア 行政解釈

行政解釈の 12 頁は、次のように述べて、個人情報であるか否かの判断においては、個人識別部分と個人の属性部分とに分けて考察し、については、条文どおり氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人 B を識別することができるものが存在するか否かを基準として形式的に判断し、の要件をクリアした後の B 個人情報に含まれる情報の範囲(いわば外延)の判断に当たっては、個々具体的に情報の内容、事務の性質等から総合的に判断されるべきものとしている。

「『個人情報』は、通例は特定の個人を識別可能とする情報と当該個人の属性情報からなる『一まとまり』の情報の集合物である(このため、『生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの』と規定している)。この『一まとまり』の範囲は、情報の内容、事務の性質等から総合的に判断されるべきものである。開示、訂正、利用停止等の場面において、どこまでが開示請求者に関する保有個人情報となるのかは、形式的には決め難い。とりわけ行政文書に散在的に記録されている個人情報の場合実務上問題となる。本法では、開示請求を行う者は、開示請求に係る保有個人情報を特定するに足りる事項を開示請求書に記載することとしており(引用者注:個人情報保護法)13 条 1 項 2 号)、また、行政機関は、補正の参考となる情報を提供しよう努めることとしている(同条 3 項)。このような請求手続の過程において、対象となる保有個人情報の範囲が特定されることが、円滑な運用を図る上で不可欠である。」

行政解釈の掲げる判断手法による限り、P 又は A 作成のある情報(文書)の中に B の氏名、生年月日その他これに準じる記述がない場合、すなわちの個人識別部分を欠く場合

には、を詮索する必要はないことから、当該情報はP又はA個人の情報に留まるとして扱うという考え方に至る（以下、仮に「形式基準説」ないし「形式基準說的運用」と呼ぶ。）

イ 形式基準說的運用の功罪

形式基準説は、第三者情報該当性を厳格に解釈しようとするものである。P又はA作成情報をBに開示すべきか否かの判断基準として明確である上、個人情報保護の目的を重視し、第三者情報該当性を厳格かつ外形的に切り分けることにより、P又はAの個人情報を曖昧なままに、あるいは恣意的に開示する恐れを回避できるというメリットがある。そうであるならば、特に税務申告・納付情報や税務調査情報という個人情報の中でもとりわけ機微な情報を扱う国税当局としては、P又はA個人の税務申告・納付情報がBの個人情報でもあるとしてBに情報開示するに際しては、情報は一旦開示した後は回収できないことから、情報を切り分けるには形式を重んじて厳格に行う必要があると考え、基準としての明確性を拠り所として形式基準説を採ろうとすることには理由があるように思われる。

反面、実質においてBの個人情報と言えなくもない、いわばグレーゾーンに属する情報の開示請求がごとごとく切り捨てられることとなるという懸念を拭えない。加えて、国税の保有する資料・情報の中には、機微な内容のものが多くことから、原則として存否応答拒否情報（個人情報保護法17条⁽¹⁾）となるものも少なくないが、形式基準說的運用を貫くと、例えばP又はA作成の存否応答拒否情報の中に記述のあるBに係る個人識別部分のある個人情報まで、反射的に不開示となってしまうことになる（後記[2]1・上村19-115答申）。

(3) 総合判断說的運用

ア 審査会実務

上記(2)と反対に、P又はA作成名義の情報であり、しかもその中には直接的には(2)

アに掲げる個人識別部分が含まれていない情報であっても、当該P又はA作成情報以外に様々な状況証拠や開示請求者自身の提供する情報を検討し、これらを総合するとBに関する記述と考え得るときであれば、その範囲を切り分けてBの個人情報にも該当すると考え、Bによる開示請求に答えようとする総合判断説ないし総合判断說的運用があり得る。現に上記の行政解釈も、(2)アの属性情報の外延を判断するに当たっては、情報の内容、事務の性質等から総合的に判断すべきものとしており、開示請求者の提供する情報等もB個人情報の切分けに資することを当然の前提とした記述になっている。昨今の審査会実務においては、このような総合判断說的運用が主流となっているように思われる。

イ 総合判断說的運用の功罪

総合判断說的運用は、P又はA作成名義情報の中からB個人情報を出来る限り大きく切り分け、Bの自己情報開示請求権を全うならしめるという意味において、本設問における情報弱者たるBの保護の観点から優れていると言えよう。のみならず、情報公開法による場合であれ、個人情報保護法による場合であれ、開示請求に対してはあらゆる解釈努力によってできる限り報いようとする方向へのベクトル（いわゆる開示圧力）にもよく適合する運用法である。

反面、総合判断という方式の宿命として、解釈の基準が曖昧となる。特に個人情報保護法による開示請求の場合、本来厚く保護されるべきP又はAの個人情報が必要範囲を超えて流出する懸念もつきまとうこととなる。

以下に、本設問ないしそれに近い事例において、審査会答申がこれまでどのような判断基準を採用して来ているかを中心に類型別に検討しておく。

[2] 特定個人亡Pに係る所得税の確定申告書及び準確定申告書に記載された保有個人

情報

1. 原則として存否応答拒否情報となるとの答申(上村答申)

(1) 概要及び国税当局の説明

本設問のBが「亡Pが生前に提出した特定年分の所得税の確定申告書に記載された保有個人情報」の開示を求める場合、同確定申告書の中にたとえB個人に関する記述がBの氏名と共に記載されていたとしても、同確定申告書の作成名義がP個人である限り、存否応答拒否情報として不開示となるのであろうか。

この点につき、国税当局が依拠する形式基準説を死者情報についてまで貫くとすれば、亡Pが生前に特定年分の所得税の確定申告書を提出したか否かは原則として存否応答拒否情報となることから、その中にBの氏名等が記載されたB個人情報が含まれているか否かを論じることなく、不開示となるという帰結になる可能性が高くなる。

死者情報についてこの形式基準説の論調を貫くことを是認した先例答申として、平19行個115答申(上村部会長。以下「上村19-115答申」と略称。)がある。事案は、被相続人Pに係る平成17年分の所得税の確定申告書及び修正申告書並びに平成18年分の所得税の準確定申告書に記載された保有個人情報につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定に関するものである。個人情報保護法が施行されたのは、平成17年4月1日であるので、かなり早い時期における先例答申と言ってよい。

当該事案における国税当局の説明は「開示請求者B以外の特定個人Pが申告書を提出したという事実の有無は、法(引用者注:個人情報保護法)14条2号にいう特定個人Pを識別することが出来る情報であり、同号の不開示情報に該当することは明らかである。また、同号ただし書イからハまでに掲げる情報にも該当しないものと認められる。

したがって、本文書の存否を明らかにす

ることは、開示請求者B以外の特定の個人Pについて法14条2号の不開示情報を開示することとなるため、法17条の規定により存否応答拒否すべきものと認められる。」というものであった。この説明は、特定個人Pが生存しているか否か、開示請求者Bといかなる関係にあるのかという点は意識的に捨象した説明になっており、形式基準説の考え方を死者情報について貫いた説明ぶりと言える。

(2) 上村19-115答申の骨子

上記(1)の説明に対する上村19-115答申も、「本件開示請求は、審査請求人Bが、本人以外の個人を特定した上で、当該特定個人の確定申告書、修正申告書及び準確定申告書に記載された保有個人情報の開示を求めるものであり、本件対象保有個人情報の存否を答えることは、特定個人Pが確定申告書等を提出したという事実の有無を明らかにすることとなる。

審査請求人B以外の特定個人Pが確定申告書等を提出したという事実の有無は、法14条2号本文前段にいう特定個人Pを識別することが出来る情報であると認められる。

また、当審査会において、事務局職員をして諮問庁(引用者注:国税庁長官)に確認させたところ、特定個人Pが確定申告書等を提出したか否かという情報は、当人にかかわる機微な事実であることから、税務署等の窓口で一般的に当該情報を当人以外の者に対して明らかにする取扱いをしておらず、そのような取扱いをするように定めた法令もないとのことであるから、当該情報は、法令の規定により又は慣行として審査請求人が知ることができ、又は知ることが予定されている情報とは認められず、同号ただし書イに該当しない。さらに、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も存しない。

したがって、本件対象保有個人情報の存否を答えるだけで、法14条2号の不開示情報を開示することとなるため、法17条の規定

により、存否応答拒否すべきものと認められる。」というものであり、上記国税当局の説明と全く同じトーンの答申になっている。

さらに注目すべきは、開示請求者（審査請求人。以下同じ。）Bと亡Pと自分の間には相続関係が発生しているとのBの主張に対する以下の答申部分である。

「審査請求人Bは、審査請求書において、本件対象保有個人情報とは、相続が発生したときから相続人に属するものであるから、相続人Bの求めに対し開示すべきである旨を主張する。

しかし、仮に被相続人Pが、生前に本件文書を提出していたとしても、本件対象保有個人情報は被相続人Pの個人情報であり、相続の発生によって相続人Bの個人情報となるものではない。

また、仮に、当該被相続人Pの死後、被相続人Pに係る準確定申告書が提出されていたとしても、当該準確定申告書の情報は、被相続人P及び当該準確定申告書の付表に署名・押印した相続人についての個人情報であると認められる。

審査請求人Bは被相続人Pの相続人である旨を主張しているが、当該主張をもって直ちに税務当局が審査請求人Bについて相続人であるか否かを判断することはできない。

したがって、本件文書の存否を明らかにすることは、開示請求者以外の特定の個人Pについての法14条2号の不開示情報を開示することとなるため、法17条の規定により存否応答拒否すべきものと認められる。」

要するに、上村19-115答申は、第三者提出の確定申告書ないし準確定申告書は、その性質上、存否応答拒否情報であることから、形式基準説を貫き、被相続人P及び当該準確定申告書の付表に署名・押印した相続人以外の者に対しては、情報の存否すら明らかにしてはならないという論調である。そうすると、亡P作成名義の確定申告書、準確定申告書の

場合、P死亡後は個人情報保護法14条2号ただし書きないし八に該当する事情がない限り、何人も開示を求めることができないという帰結になる。その結果、仮に当該確定申告書等の中にBの氏名など個人識別部分のあるBの個人情報が記載されていたとしても、反射的に不開示となってしまうこととなる。

(3) 上村19-115答申と行政解釈との関係

上記答申は、形式基準説的運用を唱導する行政解釈12頁（参考3）に照らしても、やや違和感がある。行政解釈は「死者に関する情報について本法（引用者注：個人情報保護法）は、個人情報の取扱いに関連する個人の権利利益を保護することを目的とするものであるが、本人関与等により権利利益の保護を求めることができるのは生存する個人であることから、本法における『個人情報』の範囲を『生存する個人に関する情報』に限ったものである。

本法では、死者に関する情報であっても、当該情報が遺族等の生存する個人に関する情報でもある場合（例えば、死者に関する情報である相続財産等に関する情報の中に遺族（相続人）の氏名の記載があるなど遺族を識別することができる場合において、当該情報は、死者に関する情報であると同時に、遺族に関する情報でもある。）には、生存する個人を本人とする個人情報として保護の対象となる。（中略）なお、死者に関する情報が本法の対象外であっても、利用目的を超えた取扱いや、漏えい等の不適切な取扱いを避けることは当然であり、適正な管理が必要である」とも記述する。

この記述には形式基準説的運用（「1」4.（2））の趣旨が端的に現れているが、上村19-115答申が第三者Pの生死を問うことなく、第三者情報だとしているのに対し、行政解釈は、Pが故人であれば権利利益の保有主体（第三者）とはなり得ず、Pに係る情報の中にBの個人識別情報があれば、Bによる自

己開示請求の対象となるとの論調である。個人情報保護法の目的に照らすとき、妥当な解釈論であろうと思われる。

ちなみに情報公開法の下では、開示請求の対象となる「個人」には、生存する個人のほか死亡した個人も含まれるとされている⁽²⁾ので、生前に不開示であった情報が、個人が死亡したことをもって直ちに何人にも公開・開示されることにはならない。

そうすると死者 P に係る情報であっても、なお存否応答拒否情報とする国税当局の説明及び上記答申の説示には、後記(4)の点を考慮してもなお違和感があるように思われる。

(4) 亡 P に係る存否拒否情報とその中に存在する相続人 B に係る情報との関係

ア 亡 P 情報のうち、相続問題には直接関わりのない情報

上記(1)において指摘したとおり、上村 19-115 答申は、仮に被相続人 P が、生前に確定申告書を提出していたとしても、本件対象保有個人情報には被相続人 P の個人情報であり、相続の発生によって相続人 B の個人情報となるものではない、仮に被相続人 P の死後、被相続人 P に係る準確定申告書が提出されていたとしても、当該準確定申告書の情報は、被相続人 P 及び当該準確定申告書の付表に署名・押印した相続人 A についての個人情報である、審査請求人は被相続人 P の相続人である旨を主張しているが、当該主張をもって直ちに税務当局が審査請求人について相続人であるか否かを判断することはできない、と説示している。

このうち、故人 P 提出の確定申告書については、行政解釈が「死者に関する情報であっても、当該情報が遺族等の生存する個人に関する情報でもある場合」を論じていることと一見矛盾するかのようであるが、必ずしもそうではない。なぜなら行政解釈は、遺族等の個人情報とも見られる場合として「例えば、死者に関する情報である相続財産等に関する

情報の中に遺族（相続人）の氏名の記載があるなど遺族を識別することができる場合」を掲げているが、P が生前=確定申告時に保有していた財産に関する情報は、P が相続時に保有していた財産=相続財産の情報とその範囲は自ずと異なっており、相続人の相続財産と一致するものではないからである。

その限りでは上村 19-115 答申に異存はないが、P の確定申告書に B の氏名等を掲げた B の個人情報が存在する場合、これを B に対し不開示としてまで守るべき P に係る法益があるのだろうかという上記(3)の疑問点はやはり拭えない（ここでは、後記[5]の事務支障等の不開示情報該当性の問題は議論の対象外とする。）

イ 亡 P 情報のうち、準確定申告書に関する情報

その点、ア 準確定申告書は微妙である。共同相続人 A が提出した被相続人 P に係る準確定申告書は、P の相続開始時における年間所得及び納付すべき金額に係る情報であって、共同相続人 B に無縁の情報とは言えない。なぜなら相続人が 2 人以上いる場合には、各相続人が連署により準確定申告書を提出することになっており、相続人 A が確定申告書を提出した場合には、他の相続人 B に申告した内容を通知しなければならないこととされているからである（所得税法 124 条、125 条、同法施行令 263 条等）。上村 19-115 答申は、この点につき本件では準確定申告書は、亡 P の情報であり、当該準確定申告書の付表に署名・押印した相続人 A の情報であるとして、署名・押印者でない B による開示請求を存否応答拒否している。においては保護されるべき A に係る個人情報が存在することから、上記アの疑問は、差し当たり回避される。上村 19-115 答申は、ここでも形式基準説を貫いていると評し得よう。

ただ、上述のとおり、相続人 A が確定申告書を提出した場合には、他の相続人 B に申告

した内容を通知しなければならないという所得税法上の仕組みがある。その点を考慮するならば、B による開示請求であれば、B に対しては所得税法上、開示が予定されている情報範囲であれば、存否応答拒否情報とはならないはずであろう。

この点については他の法律による開示請求権の存在は個人情報保護法による開示請求権の有無に影響を与えないという反論が予想される（後記3・(1)の西田 23・39 答申もその論調である）。

しかし行政解釈自体が個人情報保護法 14 条 2 号イ「知ることが予定されている情報」として「例えば、複数の者が利害関係を有する事項についての調査結果を当事者に通知することが予定されている場合において、開示請求の時点においては、未だ調査結果の分析中であつたため通知されていなかった場合が想定される。」と記述しているとおり、他の法令等によって知ることができるとされている情報の入手を個人情報保護法の開示請求手続を利用して実現しようとすることは、むしろ法の予定するところというべきであろう（後記3・(2)イ）。

ウ 準確定申告書に署名・捺印をした A 以外の相続人 B の開示請求者適格性とその判断手法

ア の説示部分は興味深い。形式基準説を貫くなら、(a)審査請求人 B は被相続人 P の相続人である旨を主張していても、P の確定申告書に関しては同申告書の開示を求める根拠とならず、主張自体が失当であり、(b)（相続人 A 作成名義の）準確定申告書に関しては、その作成名義人（A 自身）たるを主張しない限り、やはり申告書の開示を求める根拠とならないと説示するのが筋であろう。ところが、上村 19-115 答申は「審査請求人 B は被相続人 P の相続人である旨を主張しているが、当該主張をもって直ちに税務当局が審査請求人について相続人であるか否かを判断すること

はできない」という一見奇妙な説示をしている。これは「税務当局が審査請求人 B について亡 P の相続人であると判断することができれば、存否応答拒否をすべきでない」との趣旨に取るのが国語的には素直であろう。しかし、そういう趣旨ではないであろう。

個人情報保護法 13 条 2 項は、開示請求を行うに当たっては開示請求者が本人であることを示す書類を提示し、又は提出しなければならないこととしており、本人確認に必要な書類及びその手続については、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律施行令（平成 15 年政令第 548 号）11 条 1 項 1 号が、開示請求書に記載されている開示請求をする者の氏名及び住所又は居所と同一の氏名及び住所又は居所が記載されている運転免許証、健康保険の被保険者証、住民基本台帳カード、在留カード、特別永住者証明書その他法律又はこれに基づく命令の規定により交付された書類であつて、当該開示請求をする者が本人であることを確認するに足りるものの提示を求めることとしている。当該事案でももちろん上記本人確認の資料の提示は求めているであろうし、さらに求めようとすれば戸籍関係書類を徴求することにより、B が P の法定相続人であることの確認資料の提示も求め得よう。けれども、その提示があつたところで「直ちに税務当局が審査請求人について相続人であるか否かを判断することはできない（上記説示部分）」との趣旨なのであろう。すなわち上村 19-115 答申を合理的に解釈すれば、準確定申告書に署名・捺印をした者（A）以外の相続人 B の開示請求者としての適格性は現行個人情報保護法の仕組みの下では判断できない（判断すべきでない）のだから、P の遺産について A と B は共同相続人であるといくら主張してそれに沿う資料を提出しても、亡 P に係る A 作成の準確定申告書については存否応答拒否情報となるとの判断は変わらない、との論旨と解される。

確かに戸籍関係資料の提出によって判明する事実は、Bが法定相続人である蓋然性が高いということだけであり、相続欠格事由(民法891条)や相続廃除(民法892条)の存在、さらには相続放棄(民法938条)、相続分の全部譲渡等によって、Bは既に相続人たる地位を失っているか否かは判断できない。そうすると上村19-115答申の言うようにBは「Pの相続人である旨を主張しているが、当該主張をもって直ちに税務当局が審査請求人Bについて相続人であるか否かを判断することはできない」と言えなくもない。

加えて、所得税法124条等を基礎とする準確定申告書の開示請求であるならば、所得税法それ自体の中で開示の要件及び相手方が法定され、開示されるべきであって、法の仕組みとして異質な個人情報保護法に基づく開示請求の根拠とは成り得ないと言うのであろうか。そうだとすれば、それなりに形式基準説を徹底して貫いている答申と評し得よう。

上村19-115答申以降の西田23-107答申等が上記のような真の相続人該当性の検討を全く行わずにBへの開示の方向に傾いているのは、いささか奇妙な感じを否めない。これに対し後掲2.の名取20-220答申は、諮問庁(厚生労働大臣)の補足説明を求め、その結果として、審査請求人が被相続人の現実の相続人であることまで認定した上で存否応答拒否を否定しているのは興味深いといえよう。

エ 上村19-115答申と行政解釈との温度差

上村19-115答申は、これまで見て来たように形式基準説を徹底したものであるが、その考え方を貫くと、亡Pの所得税確定申告書、相相続人A作成の亡Pに係る準所得税確定申告書、さらには相相続人Aの相続税確定申告書は、相続人Bにとってほとんど全てが存否応答拒否情報となり、個人情報保護法14条2号ただし書イないしハに該当する事情がない限り、原則として開示されないこととなる。

そのため、国税当局が保有する税務申告等に係る保有個人情報、個人情報保護法14条7号の不開示情報該当性、すなわち「国の機関...が行う事務又は事業に関する情報であって、開示することにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」のうち「イ 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、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」を詮索するまでもなく、そのほとんどが存否応答拒否情報として不開示相当となってしまう。

そうすると、「死者に関する情報である相続財産等に関する情報の中に遺族(相続人)の氏名の記載があるなど遺族を識別することができる場合において、当該情報は、死者に関する情報であると同時に、遺族に関する情報でもある。」という行政解釈の仕切りは、事実上、画餅に帰するに等しい結果になりかねない。

そのことが、その後の審査会実務の大勢が上村19-115答申に追従しない実質的な理由の一つなのであろうか。

2. 税務関係以外についての被相続人情報と本人情報との関係につき言及した先例

議論の参考になる答申例として、名取20-220答申がある。

(1) 事案の概要

事案は、審査請求人(開示請求者)が行った「特定日の労災事故に係る父の『傷病の状態等に関する届及び添付書類』一式」の開示請求に対する原処分を不服とするものである。本件対象保有個人情報は、被災労働者である審査請求人の父(以下「被災労働者」という。)が生前に行った労災請求に関し、福井労働基準監督署長が療養の継続が必要であるかの判断を行うために、福井労働基準監督署

において収集した文書である。

(2) 諮問庁（厚生労働大臣）の説明

国税当局と同様、外形基準説に依っている。具体的には「審査請求人は、被災労働者の長男で法定相続人であり、被相続人の権利義務を継承することは自明であるため、被災労働者に関する個人情報（審査請求人が継承すべき個人情報）であると主張している。

法（引用者注：個人情報保護法）2条2項において、死者に関する情報は含まれないものとされているが、死者に関する情報が遺族の個人情報となる場合には、当該遺族は自己の個人情報として開示請求を行うことができるとされている。

他方、本件対象保有個人情報は、被災労働者が生前に行った労災請求に関する個人情報であり、当該労災請求には審査請求人は全く関与していないことから、被災労働者に関する個人情報が法定相続人たる審査請求人の個人情報として継承されているとは言えない。」

(3) 名取 20-220 答申の判断手法

「当審査会において事務局職員を通じ諮問庁に確認したところ、本件届出書は、被災労働者に対する傷病補償年金の支給決定に当たり、療養の継続が必要であるかの判断を行うために、被災労働者から生前に提出を受けたものであるとのことである。また、当審査会において、諮問庁から本件届出書の提示を受け、確認したところ、本件届出書には、被災労働者の傷病の状態等が記載されており、審査請求人の氏名等、審査請求人本人を識別できる情報は記載されていない。

しかしながら、上記のような本件届出書の記載内容は、被災労働者の労災保険給付の請求権の行使にかかわる情報であると認められるところ、当該請求権が被災労働者の死亡により特定の者に相続されたことが明らかである場合には、当該相続人の当該請求権の行使にかかわる情報にも該当すると解される。

そこで、当審査会において、事務局職員を

通じ諮問庁に確認したところ、被災労働者は、本件届出書等に基づき、その傷病について療養の継続が必要である等の判断から、傷病補償年金の支給を受けていたが、死亡の時点で未支給のものがあつたことから、審査請求人が被災労働者の遺族として、労働者災害補償保険法 11 条 1 項の規定に基づき、当該未支給の給付を請求し、支給決定を受けたとのことである。

上記のとおり、審査請求人が被災労働者の労災保険給付の一部を自己の名で請求し、支給を受けた事実にかんがみれば、被災労働者の労災保険給付の請求権は、その一部が審査請求人に相続されたことが明らかであると認められる。

そして、本件届出書は、被災労働者に対する傷病補償年金の支給決定の根拠となる文書と言えるものであることから、審査請求人が相続した労災保険給付の請求権の行使にかかわる情報が記載されているものと言うべきである。

したがって、本件届出書に記載された情報は、被災労働者に関する情報であると同時に、相続人である審査請求人を本人とする保有個人情報にも該当すると認められるので、審査請求人は、本件対象保有個人情報に対する開示請求権を有すると認められる。」として諮問庁に開示決定等するように求めている。

(4) 名取 20-220 答申の位置づけ

この答申において諮問庁は、存否応答拒否情報該当性（個人情報保護法 17 条）を当初から問題としておらず、被相続人作成の本件文書中には審査請求人に係る個人識別部分が記載されていないという、形式基準説的運用をもって開示を拒否している。この点は行政解釈に準拠していると言えよう。

ところが上記(3)引用のとおり、名取 20-220 答申においても形式基準説を採用せず、総合判断説により他の事情を総合的に判断して、当該情報は相続人の個人情報でもあ

ると認定して、改めて開示決定等すべきであると答申している。

ここにおいて、審査会実務は行政解釈と袂を分かっていると言える。

3. 「慣行として知ることができる情報」(個人情報保護法 14 条 2 号但書イ該当性)との関係

これまで述べた問題点を意識してであろうか、上村 19-115 答申後に同答申の論調に与するものは見当たらない。

それどころか、答申上は上村 19-115 答申とほぼ同じような理論状況にあると思われる亡 P 提出の所得税確定申告書につき、総合判断説の判断手法を採用して国税当局の見解を一蹴している先例が現れるに至っている(下記の西田 23-107 答申)。

(1) 西田 23-107 答申の概要と上村 19-115 答申との異同

ア 西田 23-107 答申の概要

同答申における対象文書は「死者である特定個人 P に係る特定年分の所得税確定申告書第 1 表・第 2 表及び特定年分の所得税青色申告決算書に記載された審査請求人 B に係る保有個人情報」であり、対象文書は、上村 19-115 答申の 文書の一部である。

国税当局は、従来どおり形式基準説に立ち「本件のように開示請求者以外の特定個人が申告書を提出したという事実(以下『本件存否情報』という。)の有無は、法(引用者注:個人情報保護法)14 条 2 号にいう特定個人を識別することができる情報であり、同号の不開示情報に該当することは明らかである。また、同号ただし書イからハまでに掲げる情報にも該当しないものと認められる。」と説明している。また、当該事件では、処分庁が存否応答拒否情報でないと判断してその存在を認めているが、その点につき、国税当局は「特定個人 P の相続人である審査請求人 B が特定個人 P が所得税確定申告書を提出した事実を知っていると申し立てたことから、本件存否

情報は、法 14 条 2 号ただし書イに該当し、不開示情報に当たらないとして原処分を行っている。しかしながら、同号ただし書イに規定する『慣行として開示請求者が知ることができる情報』とは、慣習としての法規規範的な根拠を要するものではなく、事実上の慣習として知ることができ、又は知ることが予定されていること(行政解釈 83 頁)であるところ、処分庁において審査請求人が本件存否情報を事実上の慣習として知ることができ、又は知ることが予定されていた情報であるかについては、確認できておらず、特定個人の相続人であることをもって、直ちに、同号ただし書イに該当すると判断することはできない。」と付加している。

これに対し西田 23-107 答申は「審査請求人 B は平成 21 年に死亡した特定個人 P の子であり、また、審査請求人は、審査請求書や意見書において、母親である特定個人 P がアパート経営をしていた事実、青色申告を行っていた事実等を知っていた旨主張し、さらに、開示請求時に特定個人 P が所得税の確定申告書を提出したこと(本件存否情報)を知っている旨申し述べている。上記の申し述べの内容や主張からすれば、審査請求人は、母親である特定個人 P と同居はしていなかったが、審査請求人 B と特定個人 P とが特段疎遠であったと認める事情も存しないことから、このような場合には、本件対象保有個人情報の存否を明らかにすることにより開示することとなる開示請求者以外の特定個人が申告書を提出したという事実の有無は、法(引用者注:個人情報保護法)14 条 2 号ただし書イの慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報に該当するものと認められる。」と説示している。

イ 上村 19-115 答申との異同

念のため、ここで上村 19-115 答申と西田 23-107 答申の異同を確認しておくと、(a)上村 19-115 答申は、 文書(亡 P の所得税<

準>確定申告書)には相続開始時以前の P に係る保有財産の情報が記載されているが、その情報は B には直接関わりのないものだとしている。この点については、西田 23-107 答申も「平成 21 年に死亡した特定個人に係る本件対象文書に記載された特定個人の情報が、審査請求人が当該特定個人の法定相続人であるからと言って、審査請求人本人の個人情報であるとも言えない。」としており、差異はない。(b)顕著な差異は、上村 19-115 答申が亡 P の確定申告書は存否応答拒否情報であるとしているのに対し、西田 23-107 答申は、「亡 P の子」である B はその確定申告書の所在を知るべき立場にあったから、存否応答拒否情報とは言えないとしてインカメラ審理を行い、結果的に当該確定申告書の中に B に係る個人識別情報の記載はないので、B にとっての本人情報には該当しないと判断している点である。(c)上記(b)における「亡 P の子」である B は P の確定申告書の存在を知るべき立場にあったとの西田 23-107 答申は、本人情報該当性判断の場面で、総合判断説の手法を採るものであり、この点において形式基準説を貫く上記上村 19-115 答申と決定的に異なるといえる。

ウ 行政解釈との異同

(ア) 「慣行」についての行政解釈

まず、行政解釈における「慣習」の解釈を確認しておく。個人情報保護法 14 条 2 号但書イは「含まれる第三者個人情報につき」法令の規定により又は慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報」を開示情報としている。ここでいう「法令の規定」には、何人に対しても等しく当該情報を開示すること又は公にすることを定めている規定(例えば情報公開法 5 条 1 号イ)のほか、特定の範囲の者に限り当該情報を開示することを定めている規定も含まれるが、西田 23-107 答申で問題とされているのは「慣行として開示請求者が知ることがで

きる情報」の意味である。この点についての行政解釈を敷衍すると次のとおりである。

- (a)慣習法としての法規範的な根拠を要するものではなく、事実上の慣習として知ることが出来、又は知ることが予定されていることで足りる。
- (b)当該保有個人情報と同種の情報について、本人が知ることができた事例があったとしても、それが個別的な事例にとどまる限り「慣行として」には当たらない。
- (c)「慣行として開示請求者が知ることが出来る情報」に該当するものとしては、請求者の家族構成に関する情報(妻子の名前や年齢、職業等)等がある。
- (イ) 西田 23-107 答申とそれに対する若干のコメント

西田 23-107 答申は、上記(b)の解釈指針と明らかに異なる。アに引用したとおり、同答申は、母親である特定個人 P がアパート経営をしていた事実を知っていた、青色申告を行っていた事実等を知っていた、開示請求時に特定個人 P が所得税の確定申告書を提出したことを知っている、母親である特定個人 P と同居はしていなかったが、B と P とは疎遠であったと認められないとの認定を根拠に「慣行」の存在を認めているが、常識に照らしてもこれらの事実を「慣行」と呼ぶことは無理である。のみならず、このような基準にならない基準で存否応答拒否情報とそれ以外の情報を切り分けようとする解釈態度は、仮にこれを行政機関の職員が行うとすれば、裁量の余地が大きすぎて、個人情報の保護が全うされなくなる危険が大きいと言わなければならない。

さらに付言するならば、上記(c)のように、行政解釈の想定している「慣行」として知り得る範囲は、極めて狭い。それとの対比において、審査会の判断は、西田 23-107 答申に限らず、行政解釈と著しく乖離する傾向が顕著と言える。

(2) 類似案件についての検討

ア 森田 23-200 答申の概要

第三者が「大阪国税不服審判所京都支所(特定の職員)が平成21年3月18日付け大審京42号によって京都市特定事務所から収集した審査請求人の個人情報を記載した書類」という開示請求に対し、国税当局が存否応答拒否をしたケースにつき、森田23-200答申は、存否応答拒否を不当とした。その理由は、「当審査会において顕著な事実として、当審査会に諮問されている本件の審査請求人と特定個人に係る他の複数の審査請求の内容が相互に密接に関連していること、及びそれらの審査請求書の記載方法や記載内容からして、審査請求人と特定個人が連携して審査請求を行っていること等が認められ、処分庁及び諮問庁においても、これら事実関係を当然に認識すべきものである。そして、かかる事実関係を総合的に勘案すると、本件存否情報1を審査請求人が慣行として知り得る状況にあったことが十分に推認されるところ、かかる推認を覆す事情は存しない。

したがって、本件存否情報1は、諮問庁が説明するような個別的な事情とは言えず、審査請求人において法令の規定により又は慣行として知ることができる情報に当たり、法(引用者注：個人情報保護法)14条2号ただし書きに該当する。」というものである。

イ 森田 23-200 答申についての若干のコメント

(ア) 画一的・統一的な処理基準の必要

上記(1)ウ(イ)に指摘したとおり「慣行として知ることができる」か否かの判断は、基準としての客観性、厳格性を確保するために、通常人基準を基準として画一的・定型的に行われることが必要であろう。

これに対し、森田 23-200 答申は、上記西田 23-107 答申ほど極端ではないものの、審査請求の内容が相互に密接に関連していることや連携して審査請求を行っているという類

の特殊個別的な事情を取り上げて「慣行として知り得る」と判断しており、すでに紹介した行政解釈の指針との乖離がみられ、主観や恣意が入り込む恐れを否定できないように思われる。要するに、本人情報の判断基準について形式基準說的運用を行わず、総合判断說的運用を行うことの危うさが、この開示慣行該当性の判断基準として総合判断說的運用をとる場合にはむしろ増幅しているようにみえる。

ただ、審査会や学者の多くは、「存否応答拒否は情報公開法、個人情報保護法の基盤を否定するものゆえ、極力避けるべき」との思いが強い。そのことがこのような行政解釈との決別を招き、曖昧な基準による危うい開示を是認する方向へのベクトルになっているのであろうか。

(イ) 存否応答拒否情報と存否応答肯定情報との切り分け(私見 - 税法<実体法>運動説)

本設問をはじめ、亡P、A、Bなどの複数個人の関わりが想定される準確定申告書など国税保有情報のBによる自己開示請求の場面で、従来の行政解釈の指針に従うと、存否応答拒否情報が幅を利かせ、そこに埋没しているかも知れないBの個人情報が陽の目を見ない恐れが多発してしまう。上記西田 23-107 答申や森田 23-200 答申は、そのことを危惧して、開示事務担当者の恣意を招きかねない総合判断說的運用を、一律に存否応答拒否情報と存否応答肯定情報との切分けの場面でも是としているかのようである。

しかしながら上記答申の論法だと、特定個人Pがある確定申告書等を提出したか否かをたまたま知っている第三者BなりZに対しては存否応答拒否をすることが許されないとの結論になり、存否が明らかにされてしまった情報の中に開示請求者自身の個人識別情報が書かれているか否かは二の次ということになる。けれども、存否応答を拒否すべき情報は、たまたま存在を見聞きしている者に対し

ても存否応答を拒否すべきものであり、ましてや 弛緩してしまった開示基準によって、元来存否応答拒否すべき情報の中に開示請求者の個人識別情報が存在しないと認められる場合（一般論としては、存否応答拒否情報についてもインカメラ審理ができると解される⁽³⁾）においてまでも存否を明らかにしてしまう（すなわち、不開示情報を開示してしまう）のは、やはり行き過ぎであろう。

他方、適正な自己情報開示請求、とりわけ本設問における情報弱者たる B による自己情報開示請求を一律に存否応答拒否情報とすることも、知る権利保護の精神にもとることになろう。

そこで私見は、存否応答拒否情報と存否応答肯定情報とを適正に切り分ける基準として、本設問の場合、さらにはこれに類似する場合においては、憲法上の権利に近い権利としての知る権利とプライバシー権を頂点とし、個々の行政実定法を体系的に捉えつつ税法と個人情報保護法を包摂する仕組みの中で自己情報開示請求権の成否を検討することが必要と考えている。そうすると、本設問における B が税法の仕組みの中で A に対して情報提供することが前提とされ、予定されているとき、具体的には、A と B とが互いに連帯納付義務を負う関係にあり、そのために遺産及び相続税に関する情報の提供を求め得る地位にあると解釈されるとき、B は行政機関の保有する上記と同一範囲の情報について、自己情報開示請求権を有すると解されなければ法体系としての整合性が失われると考える。

そうすると次のとおり整理されよう。すなわち、一般に、第三者 A が納税（相続税）申告書を提出したか否かは、存否応答拒否情報である（上村 19-115）、ただ、連帯納付義務者相互に係る申告書の提出については、相続税法 49 条から窺い知れるように、相互に知ることが予定されている情報（個人情報保護法 14 条 2 号但書イ）として、存否応答

肯定情報となると解される、その場合の開示の範囲は、開示請求者 B に係る個人識別部分及びこれと一体をなす情報群（同条 2 号本文）である。この考え方を便宜上、「税法連動説」と呼ぶこととする。

行政実定法の策定の仕方としては、元来当該法規ごとに関示請求の仕組みを作り上げるのが筋であろう。しかし、相続税法 34 条は、同法 49 条のごとき開示請求の可能性及び要件に係る規定を欠いているが、個人情報保護法 14 条がこれを補完する関係にあると解釈することも十分可能であると思われる⁽⁴⁾。

ちなみに、国税不服審判所平成 22 年 9 月 14 日判決は、本設問と類似の関係にある B が「期限内申告書を提出し得なかったのは、相続人間に争いがあったため、相続財産の全容を知ることができなかったという理由によるものであり、期限内申告書を提出しなかったことについて請求人 B の責めに帰すべき事由がないとは認められないので、期限内申告書の提出がなかったことについて、通則法第 66 条第 1 項ただし書に規定する正当な理由はない。」としている。判決の結論は理論上至当であっても、市民感覚としては納得できないであろう。審査会実務が本設問における B の開示請求を認める方向に議論していることは、行政法規の解釈論として成り立つかという疑念が残るが、上述のとおり、連帯納税義務を介することにより開示慣行を認めるのが、解釈論としての落ち着いたところではなかろうか。

(ウ) 私見=税法連動説と審査会実務との違い

税法連動説では、B が法定相続人であっても、相続放棄、持分権の全部譲渡さらには相続欠格者等の理由により、実質的に相続人たる地位を失った者は、P の相続財産について何ら権利を有する者でなく、連帯納付義務を負う者ではないことから、これらは自己情報開示請求を求める資格がないこととなる。さらに開示の範囲の問題においても違いが顕在

化するように思われる。

これに対し、多くの審査会実務は、B が法定相続人であることの一事をもって自己情報開示請求権を有するとしているが、真の相続人でなく、したがって亡 P の相続財産情報を自己情報となし得ない B まで包含することになり、行きすぎではなかろうか。

(I) 審査会における税法連動説的手法の否定

このような解釈手法を採ることが可能な税法の規定は、他の税法の規定の中にも散見されるが、次のとおり、審査会実務はこのような考え方に冷淡である。

まず、西田 23-39 答申は、それぞれの開示請求制度の趣旨及び目的によって開示要件が異なるのであるから、解釈の根拠としてあれこれ流用できる筋のものでないとする。すなわち、西田 23-39 答申における審査請求人 B は、他の共同相続人が被相続人から受けた贈与額等を知ることができる制度である相続税法 49 条 1 項の相続税精算課税等に係る贈与税の申告内容の開示等の規定があることを理由に、本件開示請求もこれと同様に本件対象保有個人情報を開示すべき旨主張しているが、それに対し「本件開示請求は、法（引用者注：個人情報保護法）に基づいて請求されているところ、相続税法の規定による開示制度とはその趣旨及び目的等が異なるものであって、この相続税法の規定による開示制度の趣旨及び目的等を理由に、法に基づく本件開示請求を認めることにはならない」としている。

また、先に紹介した上村 19-115 答申の事例においては、たとえ準確定申告書の作成者が A であり、原則として存否応答拒否情報としての特性を有する情報であっても、その内容は全体として A 作成の P 相続発生時における資産状況に係る情報であり、当該申告書の存在については元来 A が B に通知しなければならない性質のもの（所得税法 124 条、125

条、同法施行令 263 条等）だとすれば、その存在については、相続人 B が法令上当然に知ることが予定されている文書であるとして、少なくとも B との関係では存否応答拒否情報とは言えないのではないかを問擬し得た。しかし、上村 19-115 答申においても間接的な表現ながら、そのような他の法律の趣旨を推し及ぼして個人情報保護法における「開示が予定されている情報」とするとの解釈手法を否定している（上記 1. (4)イ）。

[3] 処分庁が審査請求人 B の相続財産に関して実施した税務調査により取りまとめられた調査関係書類に記録されている情報

1. 先例としての鬼頭 18-21 答申

(1) 国税当局の説明

答申を比較検討する限り、この論点につき本格的に検討がされているのは、鬼頭 18 - 21 答申のようである。事案は、審査請求人 B が、遺産分割協議のため、処分庁が B に対してした相続税の更正処分の対象となった未分割の相続財産が被相続人 P の財産であったことを裏付ける調査関係書類に記載された情報の自己情報開示請求に関するものである。そのケースにおいて、国税当局は以下のように説明している。

「本件対象保有個人情報は、処分庁が審査請求人 B の相続財産に関して実施した税務調査により取りまとめられた本件調査関係書類に記録されている情報の一部分であり、一義的には死者である審査請求人の被相続人 P に関する個人情報である。

当該個人情報の中には、当該被相続人 P 以外の個人情報についても散見されるものの、審査請求人 B の個人識別情報は記録されていない。

したがって、本件対象保有個人情報は、法（引用者注：個人情報保護法）12 条 1 項に規定する審査請求人 B を本人とする保有個人情報に該当せず、審査請求人 B が法 12 条 1 項

に基づき開示請求を行うことができる情報ではない。

(ただし、国税当局は上記説明の後、仮定的にBの個人情報であるとしての説明を展開している。)

(2) 鬼頭 18-21 答申の概要

「相続税に係る税務調査は、税務当局が相続人に課税処分を行うことを目的として被相続人の財産等について調査するものであり、調査対象となる未分割の相続財産は相続人全員の共有財産であると解されることから、当該税務調査において収集した被相続人の財産等に関する情報は、各相続人個人に関する情報にも該当すると言ふべきである。

また、本件調査関係書類の中に審査請求人Bの氏名等の個人を識別することができる情報が記載されていなくても、処分庁が同人を相続税の更正処分の対象としていることから、同人が本件税務調査の対象となった財産の相続人の一人であることは明らかであり、これを否定すべき特段の事情がない限り、本件対象保有個人情報は、同人を本人とする保有個人情報にも該当すると認められる。

したがって、審査請求人Bは本件対象保有個人情報に対する開示請求権を有していると考えることが相当である。」

2. 国税当局説明と鬼頭 18-21 答申の異同

上記1.の国税当局説明と鬼頭 18-21 答申が袂を分かった分岐点は、次表のとおりである。

国税当局説明	鬼頭 18-21 答申
○ 本件対象保有個人情報は「一義的に被相続人P個人の情報」である。	○ 調査対象となる未分割の相続財産は相続人全員の共有財産であると解されることから、当該税務調査において収集した被相続人の財産等に関する

○ そこにB個人の氏名・生年月日等が記載されていないのだからBを本人とする保有個人情報に該当しない。	る情報は、各相続人個人に関する情報にも該当する。 ○ Bの氏名等の個人を識別することができる情報が記載されていなくても、処分庁が同人を相続税の更正処分の対象としていることから、同人が本件税務調査の対象となった財産の相続人の一人であることは明らか。
--	--

上記比較表から明らかなように、国税当局の説明は、ここでも形式的基準說的運用すなわち当該情報の作成名義や氏名・生年月日等の記載の有無から外形的・機械的に判定するという手法を採る。これに対し鬼頭 18-21 答申は、情報の作成経緯・目的を重視して合目的・実質的に判定するという手法を採っている。前掲・西田 23-107 答申と同様、総合判断説の手法である。

[4] 相続人A提出の亡Pに係る相続税申告書及びその添付資料等についての相続人Bによる開示請求

冒頭に掲げた本設問が最もストレートに問題となるケースである。

1. 先例答申としての鬼頭 20-2 答申

同答申は、この類型のケースを扱った最初の事例であるように思われる。

(1) 国税当局の説明

「本本文書については、個人Aが相続税申告書又は相続税修正申告書を提出するに当たり、相続税法等で定める事項を記載した申告

書であり、本件対象保有個人情報、審査請求人B以外の特定の個人Aに係る個人情報である。したがって、法（引用者注：個人情報保護法）12条1項に規定する審査請求人Bを本人とする保有個人情報に該当せず、審査請求人Bが同項に基づき開示請求を行うことができる情報ではない。」として存否応答拒否をすべきものとしている。

言うまでもなく、これまで同様、厳格に形式基準説を貫いている。

(2) 鬼頭 20-2 答申の特殊性

被相続人Pに係る審査請求人B以外の相続人Aらが提出した相続税申告書及び相続税修正申告書に記載された保有個人情報につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、結論において妥当であるとしている。しかしその理由として審査会は、本件対象文書は保存期間を徒過したものであり、現に所轄税務署は本件対象文書を保有していないことが確認されたとの事実認定を先行させた上、「上記の認定を踏まえれば、本件開示請求については、本件対象保有個人情報の存否に関する情報は法14条2号の不開示情報に該当するものではなく、本件対象保有個人情報を保有していないとして不開示決定をすることが相当であったと認められる。」としている。

(3) 鬼頭 20-2 答申の意味するところ

同答申は、上記引用のとおり、A提出の亡Pに係る相続税申告書等につき相続人Bによる開示請求が一般論としては当然に是認されるとするその論拠を説示することを慎重に避けている。そのような答申ぶりになっている理由として考えられるのは、もちろん憶測の域を出ないが、論拠について委員の間で意見が分かれていた可能性を挙げることができよう。すなわち、同答申は、既に引用した鬼頭18-21答申（前記[3]）の総合判断説を踏襲するものであることは多言を要しない。しかし、その論拠としては、

審査請求人BがAの相続人であれば、A・Bの共有するP相続財産についての情報と言えるから、その一事を持ってA作成の相続税申告書等はBに係る情報が含まれているものと言える、

たとえ相続人Aが提出した亡Pに係る相続情報であっても、あくまで形式的には作成名義人Aのみに係る、しかもその性質上秘密性の極めて高い個人情報ゆえ、当然にはBの個人情報とまで推認できない。しかし、相続人相互間の連帯納付義務（相続税法34条1項）がある場合には、BにとってA作成の相続税申告書等記載の情報は、個人情報保護法14条2号イ「知ることが予定されている情報」ということになる。

私見としては、この説が正当であると考えていることについては、上述した（「2」3.（2）イ（1））。

しかしながら、その後の審査会実務の大勢は「共同相続に係る情報」は（その厳密な意味内容は別として）原則として全てB個人に係る情報でもあるとして の考え方を支持している。鬼頭20-2答申が出された頃は、あくまで憶測にすぎないが、まだ上記両説の決着がつかず、そのために上記のような微妙な説示になったものであろうか。

2. 確定申告書等がBの個人情報でもあり得る場合の開示情報の範囲

先例として西田22-16答申がある。

開示請求は「私の名義で提出されている、特定被相続人に係る相続税の修正申告書に添付されている相続税がかかる財産の明細書（第11表）の細目＝預貯金、利用区分、銘柄等＝特定被相続人名義（価額＝特定価額1）、相続人1名義（価額＝特定価額2）、相続人2名義（価額＝特定価額3）、審査請求人名義（価額＝特定価額4）及び審査請求人名義（価額＝特定価額5）の相続税法27条4項及び同法施行規則16条2号に定められている、所在場所の明細に記載された保有個人情報の

開示請求」である。

「相続税がかかる財産の明細書（第 11 表）に記載された被相続人 P の預貯金」

「相続人数人ある場合において、相続財産中に金銭その他の可分債権あるときは、その債権は法律上当然分割され各共同相続人がその相続分に応じて権利を承継するものと解すべき（最高裁第一小法廷昭和 29 年 4 月 8 日判決（民集 8 巻 4 号 819 頁））との最高裁判所の判例により法定相続人である審査請求人がその一部（相続分に応じた割合）の権利を承継しているものと解されることから、少なくとも当該預貯金に係る所在場所の明細は、審査請求人を本人とする保有個人情報に該当する。」

「相続税がかかる財産の明細書（第 11 表）に記載された相続人 1 名義及び相続人 2 名義の預貯金」

「同所に記載された金額について、被相続人 P の財産で相続税の対象であることを相続人 A が認めて修正申告がされたものであることからすれば、上記最高裁判所判例により、当該預貯金の一部（相続分に応じた割合）についても審査請求人 B を本人とする保有個人情報に該当すると考えられる。

各相続人が相続開始によって当然に承継した可分債権の相続分に応じた割合を遺産分割の対象とすることに合意した上で、有効に成立した遺産分割において当該債権を特定相続人が取得するものとされた場合、相続開始時にさかのぼってその効力が生ずる（民法 909 条）が、そのことは上記の判断を左右するものではない。」

若干のコメントを付すならば、遺産分割協議により、遡って B の相続財産でなくなったものについてまで、すなわち現に B 財産と言えない（他人の）財産情報についてまで、B に係る情報と言うのは、いささか疑問であり、さらなる理由付けが必要であったように思われる。

法令で定められた提出書類以外の文書に記載された情報

国税当局は、財産の明細書（第 11 表）のような法令で定められた提出書類とは異なり、当該事案における残高証明書のように、その取得者 A が単独で任意に提出したものについては、その取得者を本人とする保有個人情報に該当することとなると説明している（例えば、西田 23-39 答申における諮問庁の説明）。その趣旨は、A が独自の判断で収集し任意提出した文書は、そのこと自体が A に係る個人情報であって、法令上相続人 B に開示することが予定されている文書とは言えないというものであろうか。

この点につき、西田 23-39 答申は、ほとんど理由を付することなく、国税当局の説明は採用できないと一蹴している。確かに、B 個人についての個人識別情報が記載されている文書であれば、事務支障情報に該当する等の特段の事情がない限り、誰が収集した文書であるかは有意な不開示事由とはならないであろう。

3. 「4」類型の開示請求と相似する事案についての最高裁判例

西田 22-16 答申における開示請求情報は「特定被相続人に係る相続税の修正申告書、相続税がかかる財産の明細書（第 11 表）の種類＝現金・預貯金等、細目＝預貯金、所在場所等に「修正分」と記載されている、所在場所＝金融機関名、支店名の情報（相続税法 10 条 4 項、同法 27 条及び同法施行規則 13 条 6 項の規定による）」であるが、その開示を積極的に是認しようとする西田 22-16 答申の解釈態度は、行政解釈の枠組みを超えた合目的解釈態度であり、行政解釈を拠り所として来た国税当局その他の諮問庁に戸惑いの声が上がっていることは、想像に難くない。このような実務上「開示圧力」と表現される解釈態度は、一見すると審査会独自のもののように見えるが、実は後掲平成 21 年最高裁判

例と親和性のあるスタンスと言える。

すなわち最判平成 21 年 1 月 22 日・民集 63 巻 1 号 223 頁は、「金融機関は、預金契約に基づき、預金者の求めに応じて預金口座の取引経過を開示すべき義務を負うと解するのが相当である。そして、預金者が死亡した場合、その共同相続人の一人は、預金債権の一部を相続により取得するととどまるが、これとは別に、共同相続人全員に帰属する預金契約上の地位に基づき、被相続人名義の預金口座についてその取引経過の開示を求める権利を単独で行使することができる（同法（引用者注：民法）264 条、252 条ただし書）というべきであり、他の共同相続人全員の同意がないことは上記権利行使を妨げる理由となるものではない。

上告人は、共同相続人の一人に被相続人名義の預金口座の取引経過を開示することが預金者のプライバシーを侵害し、金融機関の守秘義務に違反すると主張するが、開示の相手方が共同相続人ととどまる限り、そのような問題が生ずる余地はないというべきである。なお、開示請求の態様、開示を求める対象ないし範囲等によっては、預金口座の取引経過の開示請求が権利の濫用に当たり許されない場合があると考えられるが、被上告人の本訴請求について権利の濫用に当たるような事情はうかがわれない。」と判示している。

この平成 21 年最判以前においては、東京高判平成 14 年 12 月 4 日・金融法務事情 1693 号 98 頁が、相続人の 1 人である B が、被相続人 P の預金先の銀行 Y に対し、預金契約に基づき預金口座の取引経過明細の開示を求めた事件において、取引経過明細の開示を求める法令上の根拠は存せず、また信義則による開示請求も妥当ではなく、さらに預金契約当事者としての地位は 1 個の預金契約ごとに 1 個であってこれを可分のものと観念することはできないから、預金者を被相続人とする共同相続人の 1 人は未だ遺産分割等が行われて

いない段階においては単独でその地位を取得するに至らず、強制的に銀行に開示をなさしめることはできないと判示していた。この判決に対する上告受理申立ては、最決平成 17 年 5 月 20 日・金融法務事情 1751 号 43 頁によって不受理となっている。

上記平成 14 年東京高判は、民法の消費貸借契約に係る規定その他の法令の定めを点検した上で、取引経過明細開示請求権の存在を否定しており、分かりやすい判決となっている。これに対し、上記平成 21 年最判は、相続された預金契約上の地位が準共有（民法 264 条）であり、取引経過明細開示請求権の行使は、その保存行為（同法 252 条ただし書）にすぎないという形式論で、取引経過明細開示の利害得失を考慮することなく、上記平成 14 年高判のいう「強制的に銀行に開示をなさしめること」を是認しているのである。平成 21 年最判はそのような形式論で割り切ることの不都合は、権利濫用論等でカバーすれば足りるとの論調である。平成 14 年東京高判＝平成 17 年最決当時と比べ、平成 21 年最判は、開示方向へのベクトルを強めていると言えるように思われる。

〔5〕 事務支障等の不開示情報該当性

1. 事務支障情報一般

相続人 A が行った亡 P の相続に係る相続税申告書を相続人 B が個人情報保護法に基づいて自己情報として開示請求すること（本設問）を許容することは、国税事務に支障を生じないか。すなわち、国税の事務情報であって、開示することにより、「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、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」があつて、そのため当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある場合には、なお不開示と

される（個人情報保護法 14 条 7 号イ）。本設問のケースにおいて、国税当局がこの事務支障を理由に B の開示請求を拒んだ例がある。

この問題については、以下のとおり、内偵段階から課税処分済み、一部開示の段階に分けて検討するのが相当であろう。

2. 内偵の段階における収集資料の開示請求（第 1 段階）

(1) 先例答申としての鬼頭 18-21 答申

亡 P の遺産及び B 個人に関する情報を当局が現に把握していても、この段階では、B からの開示請求に対しては、（個人情報保護法 14 条 7 号イ「租税の賦課」に係る事務に支障の開示情報であり、存否を明らかにするだけで調査開始の有無という不開示情報を開示することとなるから個人情報保護法 14 条 7 号イ該当として）一律に存否応答拒否をすべきことになる。

たとえ大富豪の死であり、不動産所有情報など公知の遺産情報であっても存否応答拒否をすべきであろう。

ただ、内偵の事実が何らかの方法で国税当局から開示請求者に伝えられている場合には、別論である。

例えば、前掲・鬼頭 18-21 答申は、税務調査の過程において収集された資料、具体的には東京国税局資料調査課が行った被相続人 P の財産に係る相続税に関する調査の関係書類一式であり、本件税務調査の過程において収集された書類により構成されているものについての開示請求に対し、以下のとおり答申しているが異論のないところであろう。

「本件調査関係書類には、本件税務調査に関する国税当局の調査手法、把握している非違の内容、調査における是否認の内容及び特定被相続人の取引先等に対して実施した反面調査の調査結果等が端的かつ詳細に記載されていると認められる。税務調査は、課税資料の収集と課税要件事実の認定のために行うものであり、特に申告内容に問題点等の認めら

れる相続税等の納税義務者については、その実態を把握し、その内容を是正して適正・公平な課税を実現するために調査を行うこととなる。つまり、税務調査によって得られた情報は、納税者の申告が適正なものであるかどうかを確認するための重要な手掛かりとなるものであり、国税当局が申告納税制度の下で適正・公平な課税を実現する上で不可欠な役割を担っている。

以上のことからすれば、本件対象保有個人情報のような情報を納税者本人に、その一部でも開示した場合には、当該納税者においては、自らが相続する財産に対する国税当局の認識の程度、国税当局が同人を当該税務調査の対象に選定した理由、国税当局の調査手法、国税当局が非違を発見するに至った端緒並びに当該納税者の関係者等に対する当該税務調査の対象範囲、深度及び経過など、国税当局が把握している自らが相続する財産に関する情報を詳細に知り得ることとなるのは明らかである。

その結果、当該納税者又はその関係者が今後の税務調査への対策を講じたり、税額計算上の不正手口の巧妙化を図ったりすることが可能となるなど、租税の賦課又は徴収に係る事務に関し、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の発見を困難にするおそれがあると認められ、このことは本件においても同様である。

したがって、本件対象保有個人情報は、そのすべてが法（引用者注：個人情報保護法）14 条 7 号イの不開示情報に該当すると認められるので、不開示とすることが相当である。」

(2) 参考となる裁判例

東京地判平成 6 年 12 月 16 日（国税職員の税務調査結果等に係る証言拒否に対する国賠請求事件。東京高判平成 7 年 7 月 19 日、最判平成 9 年 4 月 25 日にて維持

=TKC22008523)は次のように判示しているが、上記(1)と同趣旨であろう。

「税務職員に守秘義務を課していることの目的に照らせば、本件尋問事項は、税務署の職員であった新垣の安谷屋に対する税務調査の有無、調査目的、調査内容及び調査結果に関するものであり、これが税務職員が守秘義務を負うべき職務上の秘密に当たることは明らかである。

原告は、原告が税務署の判断とその根拠を知る正当な利益を有することや原告の裁判上の必要性が大きいこと、本件のような事案においては、取引の相手方に対する税務調査(いわゆる反面調査)がなされることは公知の事実であること等の事情から、本件尋問事項に関する事項は、保護に値する秘密に当たらず、実質秘に該当しない旨主張する。

しかしながら、国公法 100 条 1 項の秘密がいわゆる実質秘であるという趣旨は、国家機関が単にある事項につき形式的に秘扱の指定をただけでは足りず、非公知の事項であり、実質的に秘密として保護に値すると認められるものであることを要するというものであるところ、前示のとおり、税務職員に守秘義務を課していることの目的に照らせば、本件尋問事項は一般的、客観的に保護に値する秘匿の必要性があるというべきである上、右秘匿の必要性自体が個別的な原告自身の利益や開示の必要性等によってなくなるわけではないこと、また、税務調査の実施の細目については、税務職員の合理的な裁量にゆだねられているところであり、本件においていわゆる反面調査がなされることが公知の事実であるということもできないことからすると、原告の右主張は到底採用することはできない」

3. A 又は B 本人を直接調査した段階における本人情報開示請求(第 2 段階)

原則としては、上記 2. の第 1 段階と同じと考えてよいであろう。ただし、本人調査をした場合、必ず調査復命書を作成しなければ

ならないという規則となっていた場合には、当該復命書に限っては、存否拒否は許されず、最低限記載の一部を開示すべきこととなる。

例えば、亡 P に帰属していたか否か不明の資産があって、B 本人に所有権の帰属について尋ねたことがあるとする。その場合、B からの開示請求があれば、聴取内容の部分は、原則開示となる。開示すると聴取りのノウハウが分かってしまうという類(個人情報保護法 14 条 7 号イ)の主張は、よほどの説得力を持つものでない限り、排斥されよう。

問題は、B から開示請求があったとき、A からの聴取書の存否を明かし、その内容を開示するか否かである。原則としては、この段階ではなお 7 号イ=存否応答拒否でよいのではない(後掲・戸澤 22-131 答申)。最も、聴取内容が共有財産に係る場合、最近の審査会実務による限り、存否応答拒否は許されないことになるのかも知れないが、その場合、戸澤 22-131 答申との整合性が問われることになる。

この点に関する先例としては、戸澤 22-131 答申がある。その事案では「被相続人 P が生命(損害)保険契約等により一時金を受け取ったという事実を証する資料」が開示請求の対象とされているが、審査請求人 B は、処分庁が特定個人(=被相続人 P)に通知した上記の文書から、P の財産に係る何らかの情報を処分庁が保有しているものと考え、審査請求人 B は特定個人 P の相続人であるとして、処分庁に対して特定個人 P の財産に係る情報の開示を求めた。

これに対する上記戸澤 22-131 答申は「資料情報は、納税者 P の申告内容が適正かどうかを審査するための重要な手掛かりであることからすれば、国税当局が、申告内容の適否の審査を行う対象者 P に関する資料情報を保有しているか否かを答えることは、審査請求人 B が特定個人 P の相続人であるとしても、相続財産の審査の材料を持っているかどうか

という手の内を明かす結果となるものであるから、本件対象保有個人情報保有の有無を答えることにより、処分庁における租税の賦課又は徴収に係る事務に関し、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ものと認められる。

したがって、本件対象保有個人情報の存否を答えるだけで、法（引用者注：個人情報保護法）14条7号イの不開示情報を開示することとなるため、同条2号について判断するまでもなく、法17条の規定により本件開示請求を拒否すべきものと認められる。」としている。

4 .A又はBに課税処分等を通知した段階(第3段階)

この段階では、内偵情報で未公表の情報と、A又はBから提出を受けた相続税申告書・同添付資料等、A又はBからの聴取情報に分けて考える必要がある。

については、第1・第2段階と同じく、存否応答拒否事由であることには変わりはないであろう。

については、上村 19-115 答申が存否応答拒否を妥当としているが、再三指摘したとおり、連帯納付義務を考えると疑問であろう。また、についても、少なくとも存否応答拒否は、審査会の理解を得られないであろう。

そのためか、聴取事項（電話・口頭を含む）が、本人からの聴取情報（本人に対する課税処分後の本人からの聴取り）について、国税当局は、当初説明では原処分同様、すべて事務支障（個人情報保護法14条7号イ）該当としていたが、追加説明においてそれを撤回してほとんどを開示するとしている（森田 23-182 答申）。

5 .Aからの相続税申告書の提出に係るBからの自己情報開示請求（第4段階）

開示請求事案としては、この段階の（申告書の提出時期にAの申告内容を不仲のBが知りたがる）ものが多いと推測される。開示請求人Bは、Aの申告書・同添付書類を見ることにより、AがBに遺産に関する情報を全部提供しているか否かを確認したいのであろう。

詳細は[2]1.(4)イないしエ、同2、同3に述べたとおりゆえ、ここでは割愛する。

[追補] 国税事務に関する情報の公開と秘匿の問題については、文書提出命令や文書送付囑託の問題もある。これらについては、また機会があればお話しするが、最高裁による情報開示圧力は、ここでも強まっていると言える。本設例と関連する最近の裁判例として、金融機関の有する顧客情報につき、「職業の秘密」としての要保護性を否定し、開示義務を肯定した、最決平成19年12月11日・民集61巻9号3364頁が目される。審査会も最高裁の一連の「強い開示姿勢」の影響を色濃く受けていることは疑いないと言えよう。

(1) 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）17条《保有個人情報の存否に関する情報》は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る保有個人情報が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、行政機関の長は、当該保有個人情報の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定する。

(2) 総務省行政管理局「詳解情報公開法」7頁。

(3) 松井茂記『情報公開法〔第2版〕』142頁（有斐閣）。

(4) 例えば、不動産登記法149条による開示請求と個人情報保護法14条による開示請求も補完関係にある。