

情報公開法と犯則調査の関係についての一考察

野一色 直人 (公務員)

第1 犯則調査の役割と公開について

「申告納税は自己の責任において所得を計算し得られた税額を申告するところから、一人が不正を免れれば他の者も免れようとするために租税逋脱犯は極めて悪質な伝播性の強い犯罪といえる。そのため、かかる経済的利欲犯に対する犯罪は、脱税者の発生を防止するために効果的な刑罰でなければならず、「正直に申告した者がバカをみる」ことがないための刑事制裁が必要である。」¹⁾に示されるように、申告納税制度の下、納税者の信頼や納税意欲を確保するためには、悪質な脱税者に対して刑事制裁等が必要であるとされている²⁾。

現在、不正な手段を使って故意に税を免れた者に対して、正しい税を課すほかに、反社会的な行為に対する刑事責任を追及するため、犯罪捜査に準ずる方法で調査し、その結果に基づき検査官に告発し、公訴することを求める査察制度がある³⁾⁴⁾。また、査察制度の執行のため、具体的な手続を定めた国税犯則取締法（以下「国犯法」という。）があり、その執行には各国税局に配置された国税査察官が当たっている⁵⁾。

国犯法に基づく調査（以下「犯則調査」という。）の状況を公にすることは、納税者の信頼等を確保する上で重要であるが、犯則調査の内容が納税者の秘密に関する事項であることから、税務職員の守秘義務に基づき、個々の犯則調査に関する情報は公にされていないところである⁶⁾。

断りしておく。

第2 犯則調査の法的性質について

1 犯則調査と刑事手続について

犯則調査とは、「犯則事件の証ひょうを収集して、犯則事件の有無及び犯則者を確定するための一連の手続をいう。」⁸⁾や「個別の租税法に定める犯罪が犯された具体的な疑いがある場合に、これを犯則事件と呼び、その事実の有無や内容を明らかにするためになされる調査を犯則調査と呼ぶ。」とされ⁹⁾、また、犯則調査権限の特色は、「犯則調査権限とは、行政庁が、その所管する特定の法律に関する特定の種類の違反事件を刑事法的に処理することを目的として調査する権限のことであり、裁判所の許可を得るなどの条件の下に強制調査を行うことができる点に特色がある」¹⁰⁾とされている。

犯罪については、特別の定めがない限り、刑訴法の規定に従って、捜査機関による捜査と裁判所による審理裁判が行われるのが一般であるが、租税犯については、その特殊性から刑訴法による通常の刑事訴訟手続とは異なった調査及び処分の手続が、国犯法によって認められている¹¹⁾。

犯則調査を国税当局が行う理由は、「(一) 間接国税に関する犯則事件であると間接国税以外の国税に関する犯則事件であるとを問わず証拠関係については、一般の刑事事件と相当異なるものがある。証拠しゅう集にも、また証拠に対する価値判断にも、その方面の特別の経験と知識を必要とする。(二) 間接国税に関する犯則事件については、特にその事件の発生件数が多く、従って普通の刑事手続によるときはその処理に多くの日数を必要とするに至ることは当然である。このことは国家にとつても犯則者にとつても利益ではない。」¹²⁾とされている。

また、犯則調査手続の性質は、一種の行政手続であって、刑事手続（司法手続）ではないとされている¹³⁾が、犯則調査は、搜索等の強制調査を含

み、脱税犯の告発を目的とすることから、学説¹⁴⁾及び判例¹⁵⁾は、犯則調査を刑事手続に準ずるものとしている。

(1) 犯則調査を行う者について

国犯法（1条）上、犯則調査を行う収税官吏とは、国税庁長官、国税局長及び税務署長並びに国税庁、国税局及び税務署の職員で、国税に関する犯則事件の調査を行うことをつかさどる部課に所属し、かつ、その所属長から国犯法に定められた収税官吏の権限を行使することを命ぜられた者¹⁶⁾であるとされている。

また、収税官吏は、「捜査は、捜査機関の活動であるから、例えば、捜査機関でない国税査察官が行う脱税事件の調査等は、犯罪捜査に類似しているが、刑訴法上の捜査ではない。」¹⁷⁾に示されるように、刑訴法上の捜査機関（検察官、司法警察職員、特別司法警察職員）に該当しない。

(2) 調査の終了について

国犯法（12条の2）上、収税官吏は、犯則ありと料するとき、告発を行わなければならないとされており、仮に告発を行わない場合には、犯則調査は終了となるが、犯則調査により収集された資料等を税務署長等が更正等の課税処分等を行うために利用できる場合があるとされている¹⁸⁾。

他方、検察官に集中された被疑事件は、検査官によって公訴提起または不提起の終局処分がなされる¹⁹⁾。

(3) 不服申立てについて

犯則調査に対する不服申立て（例えば、差押等に対する不服申立て）に関しては、犯則調査手続は、刑訴法上の被疑事件の捜査でなく、一種の行政手続と解すべきであるから、刑訴法の規定（準抗告）の準用を認めるべき理由はなく、行政事件訴訟法による行政訴訟により処理することとされている²⁰⁾。

他方、刑訴法上の差押等に対する不服申立ては、同法における準抗告の手続に基づくことが規定されている。

(4) 閲覧手続について

犯則調査により作成された質問てん末書、査察調査書及び証拠書類等並びにそれらの写し等（以下「犯則書類」という。）については、閲覧手続が国犯法上規定されていないが、他方、「訴訟に関する書類」については、刑訴法及び刑事確定訴訟記録法に基づき一定の場合に閲覧が認められている。

(5) 共通点について

犯則調査と検察庁の捜査の共通点として、①任意調査及び強制調査が認められ、強制調査は裁判官の許可を要すること（令状主義）、②供述拒否権が認められていること²¹⁾、③調査対象が個人あるいは法人（対象者が容疑者（犯則疑者）及び容疑者以外の者（参考人）であること）であり、調査内容が個人等の機微な情報であるといった点が類似点として挙げられる。

次に、各税法上の調査（以下「税務調査」という。）と犯則調査を比較し、犯則調査の性質をさらに検討する。

2 犯則調査と税務調査について

国税当局は、国税通則法（以下「通則法」という。）や所得税法等の各税法の規定に基づき、課税標準や納税額等を決定するための権限いわゆる質問検査権を有し、納税者等の申告内容を調査することができる。

犯則調査及び税務調査は、税法に基づく徴税を確保する上で重要な担保的機能を果たす²²⁾が、両者は区別され、その法的性質は以下の点で異なる。

(1) 目的等について

両者は、ともに行政手続に属するが、目的機能を異にする別個の手続である²³⁾。

犯則調査は、犯則の存在することの嫌疑の下に、通告処分又は告発を終局の目標として行う犯則者及び証拠の発見・収集する手段であるから、形

式的には行政手続であっても実質的には刑事手続に近い性格を有する²⁴⁾。

他方、判例上、所得税法上の検査は、租税の公平確実な賦課徴収のために必要な資料を収集することを目的とする手続であって、その性質上、刑事責任の追及を目的とする手続ではないとされ²⁵⁾、学説上、所得税法234条2項（「前項の規定による質問又は検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。」）等の規定から、質問検査権は、犯則調査に直接に結び付く作用を一般的に有するものでもないとされている²⁶⁾。

また、犯則調査には、憲法38条1項の供述拒否権の保障が及ぶとされているが、税務調査には、同項の供述拒否権の保障が及ぶものではないとされ、税務調査における質問に対する不答弁や検査の拒否等に対しては、所得税法242条等の罰則が適用されることされており、適法な税務調査（質問・検査）を納税者は受任する義務がある。

加えて、犯則調査により科される罰金の性質と税務調査により課される加算税の性質は、大きく区別されている。判例上²⁷⁾、罰金が脱税者の反社会性ないし反道徳性に着目し、これに対する制裁として科せられるものであるのに反し、加算税は、単に過少申告・不申告による納税義務違反の事実があれば、已む得ない事由のない限り、その違反の納税者（判例上は法人）に対して課せられるものであり、これによって、過少申告・不申告による納税義務違反の発生を防止し、以って納税の実を挙げんとする趣旨に出でた行政上の措置であると解すべきとして、性質を異にするものとしている。

（2）調査方法について

犯則調査の方法は、任意調査と強制調査に分けられる。相手方の承諾を得て行われる任意調査は、質問、検査及び領置（国犯法1条）であり、相手方の承諾の有無に関わらず行われる強制調査は、臨検、搜索及び差押（国犯法2条）である。

また、間接国税に関する現行犯の場合（国犯法3条）を除き、強制調査は、裁判官の発する許可状を得て行う必要があることから、犯則調査（強制調査）の特徴としては、強制捜査と同様、裁判官の許可が挙げられる。

なお、告発の場合の差押物件等は、検察官に引き継がれ、さらに当該物件等については、刑訴法の規定により検察官が押収した物とされる（国犯法18条）。

他方、税務調査の方法は、臨検等の強制調査が各税法等に規定されておらず任意調査のみであるが、上記（1）のように、質問に対する不答弁等に対する罰則により間接的心理的に強制することにより、税務調査の遂行を担保する構造となっている²⁸⁾。

（3）不服申立てについて

国犯法に基づく処分は、犯則事件の実質および刑事手続への移行可能性に着目して、行政不服審査法4条7号²⁹⁾及び通則法76条³⁰⁾により不服申立てができない処分とされ、行政事件訴訟法によって処理すべきとされている。

他方、更正等の税務調査に関する処分は、通則法上、処分行政庁である税務署長等に対する異議申立てや処分行政庁以外の国税不服審判所長等に対する審査請求が認められているが、不服申立て等を経ることなく課税処分取消訴訟等を提起することは原則として認められていない（通則法115条）。

また、犯則調査の延長上に位置する租税遁脱犯の審理と税務調査の延長上に位置する課税処分取消訴訟の審理は、その主要な審理対象が租税債務額の存否の認定にあると言えるが、多くの差異があるとされている。

具体的には、前者は刑事訴訟手続であり、証拠能力のある証拠³¹⁾によって厳格な証明が要求され、証拠の評価も「疑わしきは被告人の有利に」の原則に従い、他方、後者は民事訴訟手続であり、刑事訴訟におけるが如き証拠能力の制約は全くなく、不利益供述の強要の性質を有する質問検査権

の行使による収集証拠の使用が認められているほか、一定の要件のもとに課税庁が租税債務額をも推計することができるとされている³²⁾。

(4) 終了について

国犯法上、犯則ありと思料するに至らず、告発を行わない場合には、犯則調査は終了となるが、犯則調査により収集された資料については、更正等の課税処分等に利用される可能性がある³³⁾。

他方、税務調査により収集された資料については、各税法の規定（法人税法156条等）や判例上³⁴⁾、犯則調査に用いることができず、課税処分等のみに利用できるとされており、両者は区別されている³⁵⁾。

両者の関係については、判例上、「法人税法156条が、税務調査中に犯則事件が探知された場合に、これが端緒となって収税官吏による犯則事件としての調査に移行することを禁ずる趣旨のものとは解し得ない」³⁶⁾として、税務調査の内容が犯則調査の端緒となることは違法ではないとされているが³⁷⁾、税務調査により収集された資料が犯則調査に利用（犯則事件の裁判における証拠として利用）できるかの点については、見解が分かれているところである³⁸⁾。

以上の点から、両者は、税務行政上関係が深いものであるが、制度上異なる行政手続であると言える。

次に、税務調査と情報公開法の税務調査あるいは刑事手続の関係を踏まえつつ、情報公開法と犯則調査の関係を検討していく。

第3 情報公開法と税務調査あるいは刑事手続の関係について

1 税務調査と情報公開法の関係について

税務職員は、各税法及び国家公務員法に基づき、納税者等の情報を外部に漏らさないという守秘義務を負っているが、情報公開法に基づき、納税者からの文書の提出の有無や当該文書の内容等を公にしたとしても、各税法等に規定されている税務職員の守秘義務に違反するものでないとして

いる。例えば、H14-460³⁹⁾では、「一方において税務職員がその職務の執行に当たり法律に従うことは主要な義務の一つであり、法に基づき文書の開示請求がされ法の定める不開示事由に該当しない場合に、文書を保有する税務官署としてこれを開示すべきことは法に基づく責務というべきである。したがって、開示・不開示いずれかの決定をすることにより当該文書の提出の有無を明らかにすることになっても、その限りにおいて守秘義務は解除され、上記守秘義務に違反することにはならないと解される。」としている。

上記の答申は、「租税情報開示禁止原則」の内容⁴⁰⁾に示されるように、税務署長等が法に基づき納税者の情報を明らかにしたとしても、各税法等に基づく守秘義務に違反しないことを示すものである。

したがって、国税当局の保有する文書について、税務署長等が開示決定に基づき当該文書の有無や当該文書の記載内容等を公にする場合、法5条1号から6号までの不開示情報を明らかにするか否かが問題となる。

例えば、特定の国税査察官等が特定の時期に作成した質問てん末書や特定個人に係る搜索令状といった犯則書類について、以下の答申で審査会は法5条各号の不開示情報に該当するとして不開示が妥当であるとしている。

H17-123（特定の国税査察官等が特定の時期に作成した質問てん末書）では、「国税当局は上記1のとおり、国税犯則取締法に基づき、国税犯則事件の解明のために犯罪捜査に準ずる方法で調査し、その調査により脱税の事実ありとされるときは、検察官へ告発の процедуруを取ることとされており、犯則嫌疑者や取引関係のある特定個人等の供述の内容や脱税の手段方法等が詳細に記載された本件対象文書が公にされた場合には、租税犯の予防、捜査又は公訴の維持等に関して、国税当局の調査の範囲、方法、着眼点、経過など、国税当局が把握する情報が明らかとなり、同種事犯を企てようとしている者が当該情報を手掛かりにして証拠隠滅等の行為を行うこ

とを容易にするおそれがある。したがって、本件対象文書は、公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持等公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があるものと認められ、法5条4号の不開示情報⁴¹⁾に該当し、不開示が妥当であると認められる。」としている。

また、H17-109（特定個人に係る捜索令状）では、「本件開示請求は、個人を特定した上で、特定個人に係る所得税法違反嫌疑事件の捜索令状の開示を求めるものであるが、このような文書の存否を答えることは、特定個人が国税犯則事件の犯則嫌疑者である事実の有無を明らかにする結果を生じさせるものと認められる。特定個人が国税犯則事件の犯則嫌疑者である事実の有無は、特定の個人を識別することができる情報であり、法5条1号ただし書イの法令により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されているものとは言えず、同号の不開示情報に該当すると認められる。」として、存否応答拒否を妥当としている。

さらに、税務調査の有無については、個人⁴²⁾の場合は法5条1号を理由に、法人⁴³⁾の場合は同条2号イを理由に存否応答拒否が妥当とされ、税務調査の具体的な内容を記載した文書については、法5条1号⁴⁴⁾あるいは同条6号イ⁴⁵⁾を理由に全部不開示が妥当とされている。

ただ、審査会は、例えば、特定法人が確定申告書を提出した事実の有無については、法5条2号イ及び6号に該当しないとして存否応答拒否を取り消すべき⁴⁶⁾とし、特定法人が提出した法人設立届出書等の記載事項の一部については、法5条2号イ及び6号に該当しないとして、開示すべき⁴⁷⁾としていることから、文書の提出の有無や文書の記載内容等が法5条各号の不開示情報に該当しない場合には、検察庁が保有する一定の捜査書類等とは異なり、納税者の情報が国税当局を通じて公にされる場合があることに留意する必要があると言える。

2 刑事手続と情報公開法の関係について

(1) 適用除外の趣旨

開示請求対象文書が、情報公開法の適用を受けるか否かが問題となるが、仮に当該文書が刑訴法53条の2の「訴訟に関する書類」に該当する場合には、検察庁は法5条各号を理由にすることなく、適用除外を理由に不開示決定することができる。

このことは、国税当局が保有する文書と情報公開法の関係と異なり、検察庁が保有する一定の性質を有する捜査書類等が「訴訟に関する書類」に該当する場合には、当該書類の内容や存否に関わらず、一律情報公開法の適用除外となり⁴⁸⁾、当該捜査書類等の内容や有無は、一切情報公開法に基づき公にされないことを意味することから、特定の文書が「訴訟に関する書類」に該当するか否かについては、行政機関の保有する文書と情報公開法の関係を考える上で、重要な点であると言える。

「訴訟に関する書類」を情報公開法の適用除外とする理由は、「刑事訴訟に関する書類につきましては、個人情報等の情報公開法の不開示情報に該当するものが大部分であります。そして、刑事司法手続の一環として、被疑事件、被告事件に関して作成された書類でありまして、その適正確保は、司法機関である裁判所により判断されるべきものである。そして、刑事訴訟法は、裁判の公正の確保、訴訟関係人の権利保護等の観点から、訴訟に関する書類を公判の開廷前に公開することを原則禁止する一方、事件の終結後においては、一定の場合を除いて何人にも訴訟記録の閲覧を認めております。そして、この閲覧を拒否された場合の不服申し立てにつきましては、準抗告の手続による。そういったことを理由としますとともに、今申しあげましたように、その開示、不開示の要件、そして手続につきましては完結的な制度が確立をしているために情報公開法の適用除外としたものでございます。」⁴⁹⁾とされ、また、審査会は、以下のような書類も「訴訟に関する書類」に該当するとしている。

(2) 「訴訟に関する書類」に関する答申について

ア 不起訴に関する書類

H14-29では、「不起訴記録については、裁判の証拠資料として公判廷に提出され、公開の法廷において審査の対象とされたものではなく、捜査密行の原則の下に取得され、かつ、起訴に至らない段階における犯罪の嫌疑の有無に関するものであって、関係者のプライバシーの保護の要請は「訴訟記録」より一層強く働くものと考えられる。また、当該事件自体が起訴されないものであるとしても、その記録が開示された場合には、関連事件の捜査や公訴の維持等に支障を及ぼす可能性があるほか、他の事件においても、開示されることを危惧し、その関係者が今後の捜査等への協力をちゅうちよすることなどによる将来の刑事訴訟手続への支障のおそれも否定できないところである。このような観点から、刑事訴訟法53条の2は、同法47条と同様に、「訴訟記録」より広く、不起訴記録をも含む概念である「訴訟に関する書類」という用語を用い、刑事確定訴訟記録法4条1項の閲覧対象とならない不起訴記録についても、これを情報公開法の適用対象外とすることを定めたものと解される。」として、検察庁の保有する不起訴に関する書類も「訴訟に関する書類」に該当するとしている。

イ 検察庁以外の行政機関の保有する書類

H15-326では、捜査報告書等の写しについて、「これらの文書のうち、送致書、書類目録及び捜査報告書は、司法警察員がその捜査を行った結果、作成された文書であり、検察官が司法警察員から送致を受ける際の事件記録の一部であると認められる。」として、林野庁が保有する捜査報告書等の写しも「訴訟に関する書類」に該当するとしている。

また、H13-57では、押収品目録交付書の記載内容について、「刑事訴訟法規則43条3項により、押収調書には、押収品目録を添付することとされており、同目録の記載事項は、通常、裁判所に提出される押収調

書の記載事項と同一のものである。このように、本件対象文書は捜査の過程で行政機関が取得して保管するという性質のものであり、刑事訴訟法53条の2に定める「訴訟に関する書類」を異議申立人が主張するように保管者に限定すべきものとは解されない。」として、検察庁から交付され、厚生労働省が保管する押収品目録交付書も「訴訟に関する書類」に該当するとしている。

さらに、H17（独）-12では、郵便法違反容疑で郵政監察官が捜査に着手し、その内容及び結果について作成した事件記録について、「郵政監察官は、刑事訴訟法246条に基づき書類及び証拠物を検察官に送致するものとされており、本件に係る事件の捜査記録である本件対象文書も、その性質において将来訴訟記録等になる可能性のある書類であることは明らかである。したがって、本件対象文書は、訴訟記録、不起訴記録及び不提出記録のいずれにも該当しないが、上記（1）のとおり、刑事訴訟法53条の2の訴訟に関する書類に該当し、法は適用されないものと認められ、不開示とすることが相当である。」としている。

上記の答申から、①検察庁が保有する不起訴に関する書類、②検察庁以外の行政機関が保有する司法警察職員が作成した捜査報告書等の写し、③裁判所に提出される押収調書の記載事項と同一のものであり、捜査の過程で検察庁以外の行政機関が取得して保管する書類、④司法警察当局が保有し、今後訴訟記録等になる可能性のある書類も「訴訟に関する書類」に該当するとされている。

なお、適用除外と情報公開法の開示決定の関係について、H15-202では、「そして、法の適用除外に関する規定については、特定の文書の開示請求に対する開示・不開示の判断において、まず初めにその適用の可否を検討すべきものと解されることからすると、本件のように存在するとすれば法の適用除外の対象とされる文書の開示請求に対しては、原処分庁において、刑事参考記録及び刑事参考不提出記録中における本件

対象文書の存在の有無について調査を行うまでもなく、仮にこれを保有するとしても、刑事訴訟法53条の2により法の適用除外とされるものとして、直ちに不開示決定をするのが相当であると解される。しかしながら、原処分庁においては、本件対象文書の保有の有無を調査し、これを保有していないとして法9条2項の不開示決定をしたものであるが、熊本地検において本件対象文書を保有していないと認められることは前記のとおりであるので、このような理由による不開示決定自体を不当とすることはできないものと言うべきである。」として、開示請求対象文書が「訴訟に関する書類」に該当することが明らかな場合には、適用除外とすることが相当であるが、行政機関の長の判断によっては情報公開法に基づく不開示決定自体を不当とすることはできないとしている。

第4 情報公開法と犯則調査の関係

1 「訴訟に関する書類」(適用除外)について

上記の犯則調査の法的性質、国犯法の内容、「訴訟に関する書類」の立法趣旨、答申の内容、さらに刑法47条⁵⁰⁾等を考慮すると、国税当局が告発を行った犯則書類については、刑法53条の2の「訴訟に関する書類」に含まれないと判断し⁵¹⁾、国税当局が保有する当該犯則書類を適用除外の範疇から明確に除外することは困難ではないかと考えられる。

これと対照的に、告発に至らず、更正等の課税処分等で終了となった犯則書類⁵²⁾は、①犯則調査の法的性質は、告発を目的としているが、捜査機関ではない収税官吏が行う一種の行政手続であること、②当該犯則調査に関わるすべての手続が国税当局内部で終了していることから、将来、当該犯則書類が刑法上の訴訟記録等になる可能性のある書類に該当しないことが明らかであること⁵³⁾、さらに、③国犯法上、すべての犯則書類を明確に法の適用除外とする規定が設けられていないことから、「訴訟に関する書類」に該当すると認めることは困難ではないかと考えられることから、

当該犯則書類については、法の適用される行政文書として、法5条各号の不開示情報を明らかにするか否かについての判断が必要であると考えられる。

このように考えるならば、仮に、特定個人A及び特定個人Bの犯則書類が開示請求された場合、告発事件（特定個人Aの犯則書類）を「訴訟に関する書類」として適用除外を理由に不開示とし、他方、告発に至らなかった事件（特定個人Bの犯則書類）を法に基づき、法5条1号等を理由に存否応答拒否とすることが果たして適当であるかどうか疑問が生じる。

例のように、特定個人Aの犯則書類を適用除外とすることは、文書の性質により、当該文書の内容や存否に関わらず一律適用除外とすることのできる検察庁の場合⁵⁴⁾と異なり、捜査機関でない国税当局が「訴訟に関する書類」に該当する書類を保有する場合は、国犯法上、犯則調査及び告発を行った場合に限定されることから、国税当局は特定個人Aに関して犯則調査に基づき告発を行った事実を明らかにする結果になるのではないかと考えられる。

これを言い換えれば、犯則調査に関して、告発の有無に基づき適用除外と情報公開法の適用を区別する不開示決定により、国税当局が特定個人Aを犯則調査に基づき告発した事実を明らかにすることは、法5条の何らかの不開示情報を明らかにするのではないかと考えられる。

具体的には、①個別事件の告発の有無を国税当局は公表せず、告発率が約70%であること⁵⁵⁾から、H17-123やH16-120（課税通報受理・処理事績報告書）で示された国税当局の犯則調査等に支障を及ぼすおそれがある情報（法5条4号）、②法人の場合は、H15-435（特定法人の調査の有無）で示された法5条2号イの不開示情報（個人の場合は、H14-490（特定個人の調査の有無）で示された法5条1号の不開示情報）、③犯則調査の内容が課税処分等に利用される可能性があることから、H16-235で示された税務調査の対象や方針等といった国税当局の事務に支障を及ぼ

すおそれがある情報（法5条6号イ）、さらに、④国税当局自ら告発の有無を明らかにすることは、犯則調査の対象者である犯則嫌疑者及び参考人の信頼を無くすと同時に国税当局の行う税務調査への協力を得ることを困難にするおそれがあること⁵⁶⁾（国税当局の事務に支障を及ぼすおそれがあること（法5条6号柱書き））といった不開示情報を明らかにする結果になるのではないかと考えられる。

したがって、国税当局の犯則調査に係る公表内容等を考慮すると、告発の有無に基づき、適用除外として不開示とする事件と法5条各号を理由に不開示とする事件を区別することは、情報公開法の開示情報を明らかにする結果となるため、適切な判断でないと考えられる。

2 現行法における整理について

犯則書類と「訴訟に関する書類」の関係は、情報公開法や刑訴法上の問題についてさらに検討の余地もあるが、犯則調査の法的性質や公表内容、適用除外の結果により公にすることとなる不開示情報等を考慮すると、国税当局自らが、犯則調査の性質等を踏まえ、法5条各号を理由に犯則書類の内容を不開示（存否応答拒否や全部不開示）とすることは、当該犯則事件の公判の開廷前後等に関わらず、基本的に犯則調査の内容を公にしないことから、現行法上、適当な判断ではないかと考えられる。

少なくとも、H15-202に示されるように当該不開示決定は不当とすることはできないと考えられ、例えば、H17-109において、告発の有無は明らかにせず国税当局自らが特定個人の犯則書類に関しては、存否応答拒否とすることは、結果として当該個人の犯則調査の内容を公にしないことから、妥当な結論であると考えられる⁵⁷⁾。

ただ、例外として、国会等の公の場を通じて、国税当局自らが特定個人等の告発を明らかにした場合⁵⁸⁾には、情報公開法上、特定個人等に係る犯則事件に関しては、存否応答拒否とすることは相当でないと考えられ⁵⁹⁾、さらに、当該犯則事件は、国税当局の告発により刑事手続に則り処理され

ることが明らかであることから、当該犯則書類を「訴訟に関する書類」として適用除外とすることは、上記の適用除外の趣旨等にかんがみると結論として妥当ではないかと解される⁶⁰⁾。

平成17年の改正により独占禁止法に犯則調査権限が導入されたこと⁶¹⁾からも、今後、情報公開法と犯則調査について、問題になる場面も多くなると考えられる。国犯法以外の独占禁止法、証券取引法、関税法の犯則調査は、当該調査の法的性質、各機関における犯則調査の役割、公表状況等を踏まえた上で、情報公開法上の整理が必要になるものと考えられることから、情報公開法と犯則調査の関係については、今後の審査会の答申の集積を待って、さらに議論がされることを期待したい。

【脚注】

- 1) 松沢智「租税処罰法」270頁(1999)
- 2) 「一般に刑罰は、責任(Schuld)を前提にして科すかぎり一般予防的機能や特別予防的機能を果たすものであるが、脱税犯についてはこのことをとくに強調する必要がある」(板倉宏「租税刑事法の今日的問題」19頁租税法研究第9号(1981))
「脱税は、直接には国家の租税収入を減少させる他、租税負担の垂直的、水平的不公平をもたらし、国民の納税倫理を害して、申告納税制度の基礎を蝕ばむ効果を持っている重大な違法行為である」(佐藤英明「脱税と制裁」7頁(1992))
「現行の申告納税制度の下では、納税者一人一人が、納税者全員がルールを遵守しているという安心感を持てることが重要である。税制への信頼を高め、またタックス・コンプライアンスの更なる向上を図る観点からは、上述のような各種取組みとあわせ、ルールを遵守しない納税者に対して厳格に臨むこともまた必要である。」(「個人所得課税に関する論点整理」(平成17年6月税制調査会)18頁)
- 3) 「査察制度は、大口・悪質な脱税者の刑事責任を追及し、その一罰百戒の効果を通じて、申告納税制度を守る最後の砦として重要な使命を担っています。」(国税庁レポート2004 24頁)
- 4) 「査察制度は「遁脱犯に対する刑事処分を促し一罰百戒の効果」を意図して創設されたことであった。換言すれば遁脱犯は威嚇刑として徴税政策に利用されたことになるのであった。」(島田種次「査察制度50年を顧みて」税理41-12 22頁(1998))
- 5) 第53回事務年報平成15年度(国税庁)37頁
- 6) 「調査を行うに当たっては、秘密を厳守し、調査の遂行に支障を及ぼさないように

- 注意するとともに、犯則嫌疑者、参考人その他事件の関係者の名誉や信用を害することのないように努めなければならない。」(白井滋夫「国税犯則取締法」77頁(1990))
- 7) 法5条の各号の不開示情報は、1号(個人に関する情報)、2号(法人等に関する情報)、3号(国の安全等に関する情報)、4号(公共の安全等に関する情報)、5号(審議、検討等に関する情報)及び6号(事務又は事業に関する情報)である。
- 8) 白井・前掲注(6)102頁
- 9) 金子宏監修「租税法辞典」156頁(2001)
- 10) 佐藤英明「犯則調査権限導入に関する若干の論点整理」ジュリスト1270(2004)47頁
- 11) 白井・前掲注(6)1頁
- 12) 津田實「改訂 国税犯則取締法解説」13頁(1950)
- 「租税犯の捜査については特別な知識と経験の必要なことは容易に理解されることである。計画的組織的に行なわれる遁脱行為は会計簿記等に対する特別な知識と専門的経験がなければまず不可能であろう。このような特別な知識、経験を必要とする犯則の調査は、査察を専門とする収税官吏に期待するのが当を得ている。」(板倉宏「租税刑法の基本問題」211頁(1961))
- 13) 最高裁昭和44年12月3日決定(刑集23巻12号1525頁 税資58号1387頁)
- 「現行法制の解釈としては、国税犯則事件の調査手続(すなわち、告発前において収税官吏が行う調査の手続)は、直接国税の犯則事件であると間接国税のそれであることを問わず、行政調査の手続と見るほかはないと考えられる。」(大久保太郎「最高裁判所判例解説(刑事編)昭和44年度」442頁)
- 「通告処分が行政官庁である国税局長又は税務署長が犯則者との間になす私和であるとする以上これらの手続が行政手続であり、これらに関する法則が行政法であることは疑いを容れない。しかし一方間接国税以外の国税(関税及び噸税を除く。)に関する犯則事件に関する収税官吏の調査手続は、告発の前提となる手続であり、行政官庁のなす行政処分たる通告処分のための手続でない。従ってこれらに関する法則は刑事訴訟法的性格を有し、司法法的性格を有する。」(津田・前掲注(12)16頁)
- 14) 「租税犯則調査は、犯則事実の存否とその内容を解明することを目的とする手続で、犯則事実が確認された場合は、後述のように告発または通告処分が行われることになっていることから、実質的には刑事手続に準ずる手続であると考えてよい。」(金子宏「租税法 第10版」831頁(2005))
- 15) 「国税犯則取締法上の質問調査の手続は、犯則嫌疑者については、自己の刑事上の責任を問われるおそれのある事項についても供述を求めることになるもので、「実質上刑事責任追及のための資料の取得収集に直接結びつく作用を一般的に有する」ものというべきであって、前記昭和47年等の当審大法廷判例及びその趣旨に照らし、憲法38条1項の規定により供述拒否権の保障を及ぶものと解するのが相当である。」(最高裁昭和59年3月27日判決(刑集38巻5号2037頁 税資142号1456頁))
- 16) 白井・前掲注(6)9頁

- 17) 藤木英雄 土本武司 松本時夫「新版刑事訴訟法入門」57頁（1993）
- 18) 最高裁昭和63年3月31日判決（訟務月報34巻10号2074頁 税資163号1122頁）。一審（東京地裁昭和61年11月10日判決）は、「しかしながら、課税庁が内部において既に収集した資料を基礎として正当な課税標準を求めることも通則法24条に規定する調査に該当するものと解すべきところ、被告は、査察官から引き継いだ課税資料を検討したうえ、更に独自の調査も行い、これに基づいて本件更正を行ったものであるから、原告の右主張は理由がない。」としている。

「納税義務者の協力を前提とする税務調査によって悪質巧妙な手口を弄する脱税を見破り、適正かつ公平確実な課税をするための資料を収集することは至難のことであり、他方犯則調査（査察）の結果によって遁脱所得及び脱税のための偽りその他不正な行為等が認定し得るのに、なお当該納税義務者が税務調査に非協力であるがゆえに（犯則事件で否認し無罪を争う者の中には、税務調査に非協力な者が多い）、右遁脱所得等を前提とする課税処分や青色申告承認取消処分を行うことができないとすることは、適正かつ公平確実な賦課徴収の実現という見地からすれば、容認することができないであろう。」（鈴木芳夫「昭和63年行政関係判例解説」148頁）

「犯則調査により収集された資料について、権限を有する当該職員においてさらに精査し、あるいは必要な調査を行った上で、更正処分を行うことの手続を履践することが必要となることを看過してはならない。」（堺澤良「戦後重要租税判例の再検討」164頁（2003））や「ただし、前掲の最判昭和63・3・31は、犯則調査の結果得られた資料の引継ぎを受けた所轄税務署長において、それらの資料の精査や補充調査を行った事案であることには注意が必要である」（佐藤・前掲注（10）52頁）との指摘に留意する必要がある。

- 19) 藤木・前掲注（17）123頁

- 20) 前掲注（13）参照

「現行の犯則調査手続は刑事手続にかかわり合いがあり、類似する点があるとしても、やはり行政手続であることは否定できないであろう。」（小島武彦「直税法違反の研究」司法研究報告書第24輯2号229頁（1979））

- 21) 「国犯法上の質問調査の手続の前記のような目的・性質・機能等にかがみると、供述拒否権を告げることが望ましいということはできよう。」（龍岡資晃「最高裁判所判例解説刑事編昭和59年度」243頁）や「供述拒否権の保障に実効性をもたせるには、国犯法の間接国税以外の調査手続が捜査手続そのものであるという性格からいっても、事前告知の規定が早急におかれることが必要であるといえる。」（山田二郎「憲法38条1項による供述拒否権の保障と国税犯則事件の調査手続」ジュリスト818 68頁（1984））との見解もある。

- 22) 「四訂版注解所得税法」1137頁（2005）

- 23) 小島・前掲注（20）223頁

- 24) 白井・前掲注（6）102頁

- 25) 最高裁昭和47年11月22日判決（刑集26巻9号554頁 税資84号226頁）

- 26) 金子前掲注(14) 682頁
- 27) 最高裁昭和33年4月30日判決(民集12巻6号938頁 税資26号339頁)
- 28) 国犯法19条の2の検査拒否等の罪は、間接国税に関する犯則事件についての収税官吏の検査に関してのみ成立し、間接国税以外の国税に関する犯則事件の調査については、成立しない(白井・前掲注(6) 227頁)。
- 29) 「本号列記の公務員の行う処分の代表的なものは通告処分である。この処分は実質的には罰金(刑罰)と同一内容の財産的不利益を課するものであるが、当該金銭給付義務を履行すれば、同一事件について訴追されることはない。しかし、通告処分を受けた日から一定期間内に義務履行しないときは告発手続がとられ、正式の刑事手続により処理されることとなる。このように、犯則事件の実質および刑事手続への移行可能性に着目して、前号の刑事手続に準じて取扱いがなされたものと考えられる。」(室井力 芝池義一 浜川清「コンメンタル行政法I 行政手続法・行政不服審査法」293頁(2002))
- 30) 「処分の次のような特殊性を考慮するからである。すなわち、国税犯則取締法上の代表的な処分は「通告処分」であるが、これは、犯則者に通告内容の履行を命ずるものではないとされ、履行するかいなかは犯則者の意思にゆだねられているのである。また、不履行の場合には、結局、刑事訴訟の手続が開始されることとなる。さらに、証拠収集のための差押え等の処分についてみると、これは、原則として裁判官の発する許可状に基づいて行使されるものであるところから、これに対する不服は、直ちに裁判所に出訴すべきものとされる。」(国税通則法精解777頁(2000))
- 31) 収税官吏作成の質問てん末書や調査書(査察官調査書)等の証拠能力について、安達敏男「直接国税は脱事件の総合的研究(二)」司法研修所論集92号84頁以下(1994)や「税法違反事件の処理に関する実務上の諸問題」司法研究報告書第40巻第2号54頁以下(2000)参照。
- 32) 中村勲「税務訴訟と刑事処分との関係(1)」裁判実務体系(20)租税争訟法560頁(1988)
- 33) 前掲注(18)参照
最高裁平成9年2月13日決定(税資222号450頁)や最高裁平成12年6月13日判決(税資247号1173頁)参照
- 34) 「質問又は検査の権限は、犯罪の証拠資料を取得収集し、保全するためなど、犯則事件の調査あるいは捜査のための手段として行使することは許されないと解するのが相当である。しかしながら、上記質問又は検査の権限の行使に当たって、取得収集される証拠資料が後に犯則事件の証拠として利用されることが想定できたとしても、そのことによって直ちに、上記質問又は検査の権限が犯則事件の調査あるいは捜査のための手段として行使されたことにはならないというべきである。」(最高裁平成16年1月20日決定(判例時報1849号133頁(2004)))
なお、第二審の高松高裁平成15年3月31日判決(判例時報1845号149頁(2004))は、証拠能力は肯定しつつも、「本件の税務調査の手続は、質問検査の権限を犯則調

査又は犯罪捜査のための手段として行使したものと一面で評することができるから、本件の税務調査は、法人税法156条に違反するものであると考えるよりほかない。」とし、また、最高裁決定について疑問があるとの見解（中野百々造「課税調査と犯則調査の峻別、査察内偵調査後の修正申告と更正予知」ジュリスト1272 164頁（2004））が示されている。

35) 「各税法に定める当該職員が、同時に国犯法上の収税官吏である場合もあるが、各税法上の質問の権限と国犯法上の質問の権限は、厳格に区別して行使されるべきである。（中略）したがって、各税法に規定する質問から、国犯法に規定する質問に移行する場合には、質問の相手方にその旨を告げるべきである。」（税務大学校「国税犯則取締法（基礎編）平成17年度版」21頁）

36) 最高裁昭和51年7月9日判決（税資93号1173頁）

37) 税務調査を行った職員の守秘義務と当該職員が犯則調査担当者に通報することの関係について、「適正公平な課税を行うことを職責とする税務職員が、犯則調査担当者に通報するのは、職務の履行にほかならず、守秘義務違反の問題を生じないからである。」（板倉宏「租税不正の風潮と税務行政」税経通信39-1 20頁（1984））との見解が示されている

38) 「刑事手続において証拠能力をもたないと解すべきことである。」（金子・前掲注（14）682頁）

「真意が犯則調査の意図のもとに、その意図を秘してなされた質問検査権によって収集された資料は、当然に刑事裁判においては違法収集証拠として証拠能力を否定されると解されるべきである。」（中村・前掲注（32）565頁）

「質問検査手続において収集された証拠資料も刑事裁判手続において一律に排されるものではない。」（小島健彦「租税法」注釈特別刑法第5巻経済法編Ⅱ70頁（1984））

39) 審査会の答申番号の引用は、平成〇〇年度（行情）答申第△△号を「H〇〇-△△」とし、平成〇〇年度（独情）答申第△△号を「H〇〇（独）-△△」と表記する。

40) 金子・前掲注（14）636頁

41) 刑訴法以外の特別法により、告発等が規定され、犯罪の予防・捜査とも関連し、刑事司法手続に準ずるものと考えられる犯則事件の調査に関する情報も法5条4号に含まれる（「詳解 情報公開法」68頁）。

42) H14-490、H15-42

43) H15-435

44) 特定個人に係る個人調査決議書（H16-181）

45) 地方公共団体等に係る消費税及び地方消費税決議書（H16-235）

46) H14-460

47) H16-483

48) H16-34では、「変死体発見受理簿を除く検視に関する文書及び司法解剖の結果に関する文書は、いずれもこれを検察庁において保有する場合には訴訟に関する書類に

該当するものと認めることができるので、その存否について論ずるまでもなく、本件不開示決定が、訴訟に関する書類に該当するとした不開示としたことは、妥当である。」としている。

49) 内閣委員会議事録第9号 平成10年5月15日24頁

50) 「本条にいう「訴訟に関する書類」とは、被疑事件又は被告事件に関して作成された書類をいい、裁判所又は裁判官の保管している書類に限らず、検察官・司法警察員・弁護士その他の第三者の保管しているものも含む。」(「注釈刑事訴訟法 新版 第一巻」335頁)

51) 国税犯則事件に係る文書の民事訴訟法220条4号ホ該当性について、松山地裁平成14年11月20日決定(訟務月報50巻1号230頁)では、「国税犯則事件について告発以前の段階で作成された文書についても、当該犯則事件が告発を経て被疑事件・被告事件となり、刑事訴訟法等の開示手続に服するものとなった場合には、当然に刑事事件関係書類に含まれるものというべきである。」としている。

「次に、犯則調査権を有する機関や法律上告発権限が付与されている機関は当然として、一般の行政機関においても、検察庁に告発し、一件書類を提出することができる。このようにして提出された書類は、検察庁においては「訴訟に関する書類」となるが、告発書や添付書類等の写しを当該行政機関が保管していたような場合は、やはり「訴訟に関する書類」としての性質を失わないと考えられる。」(甲斐行夫「情報公開制度における「訴訟に関する書類」の意義—内閣府情報公開審査会平成14年5月24日答申—」148頁(2002))

52) 間接国税については、犯則者が通告処分(国犯法14)の趣旨を履行した場合も含まれる。

53) H17(独) -11参照

54) 前掲注(48)

55) 「平成16年度における査察の概要」(平成17年6月国税庁)

56) 「納税者等の秘密が租税職員から容易にもれるようでは、納税者等の租税行政に対する協力は期待できないであろう。」(金子・前掲注(14)636頁)

「これらの守秘義務規定に基づく納税者のプライバシー保護への配慮は、税務行政あるいは税務行政庁へ納税者の信頼を高め、税務行政を円滑に進めるうえで、大きな役割を果たしていることになる。」(山田二郎編「実務租税法講義」461頁(2005))

57) 公訴された事件の犯則書類は、裁判の公開や刑事訴訟法47条等から「訴訟に関する書類」に該当し、適用除外になるのではないかとの指摘も考えられるが、当該犯則書類を適用除外とすることは、不開示情報を公にすることであり、また、①裁判の公開と情報公開法に基づく開示請求制度とは趣旨・目的を異にすること(H17-109)、②昨今、個人名等が特定されない形で判決書については公表される運用がされていること(H16-646)を考慮すると裁判の公開等を理由に公訴された事件の犯則書類を国税当局自らが殊更に適用除外とすることは適当でないと考えられる。

58) 「浜常事件につきまして、御案内かと思いますが、今回の事件は東京国税局にお

いてみずから査察調査を行い告発したものでございます。」のような場合（財務金融委員会議事録第7号 平成14年3月8日9頁）

- 59) H16-122では、金融庁の国会への報告内容は開示すべきとしている。
- 60) 「証券取引等監視委員会の活動状況」（平成16年8月）では、証券取引法に基づく犯則調査の結果、検察官に告発を行った個人名や告発後の経緯等を明らかにしていることから、告発が公表された特定個人に係る犯則書類が開示請求された場合には、当該書類は、「訴訟に関する書類」に該当すると考えられる。
- 61) 「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律の成立について」（平成17年4月20日 公正取引委員会）

岩崎正明「独禁法違反行為の調査と脱税犯則調査」公正取引No629 50頁（2003）