

『行政法概説Ⅱ〔第5版〕』（ISBN13177-4）

第1部第10章「**8** 文書提出義務」（246～255頁）に誤りがありましたので、お詫びして、以下のとおり修正後の該当頁を掲載します。

有斐閣
(2016年3月)

高金沢支判平成21・8・19判タ1311号95頁は、前掲最判平成4・10・29〔伊方原発事件〕の主張立証責任論を援用して、被告たる県は、処分行政庁が依拠した温泉部会の調査審議および判断の過程等に不合理な点がないことを相当の根拠に基づき主張立証する必要があるとし、本件における温泉掘削不許可処分は裁量権の濫用として、これを取り消し、許可の義務付け判決を出している。

租税確定処分の例

以上、抽象的に主張・立証責任について述べてきたが、租税確定処分を例にとり、取消訴訟における主張・立証責任がどのように判断されているかを具体的にみることにしたい。課税要件事実の存否については、原則として被告の行政主体等が立証責任を負い（最判昭和38・3・3訟月9巻5号668頁）、租税行政庁の認定額を上回る必要経費については原則として原告の私人が立証責任を負うべきであろう（広島高岡山支判昭和42・4・26行集18巻4号614頁）。推計課税の場合には、推計の合理性の立証責任は被告が負うが（東京高判平成8・10・2訟月43巻7号1699頁）、推計額が真実の課税標準・税額と異なることの立証責任は原則として原告が負うと解すべきであろう（東京高判昭和60・3・26行集36巻3号362頁）。

Column 適時提出主義

国税通則法116条は、国税に関する更正決定等および納税の告知の取消訴訟を提起した者が必要経費または損金の額の存在その他これに類する自己に有利な事実につき課税処分の基礎とされた事実と異なる事実を主張しようとするときは、相手方当事者である国が当該課税処分の基礎となった事実を主張した日以後遅滞なくその異なる事実を具体的に主張し、併せてその事実を証明すべき証拠の申出をしなければならないこと、ただし、原告が、その責めに帰することができない理由によりその主張または証拠の申出を遅滞なくすることができなかったことを証明したときは、この限りでないこと（1項）、以上に違反して原告が行った主張または証拠の申出は、民事訴訟法157条1項の時機に後れて提出した攻撃または防御の方法とみなすこと（2項）を定めている。

8 文書提出義務

(1) 意 義

取消訴訟を提起しても、被告の国または公共団体が所有している処分根拠資料を閲覧できないと適切な主張・立証ができないことになる。被告は、自己に有利な証拠は積極的に提出するであろうが、そうでない証拠を自発的に提出することは期待しがたい。しかし、行政事件訴訟法は原告が被告の所有する関連文書の閲覧を求めることについて特段の規定を置いていない。行政事件訴訟法 24 条に基づいて裁判所が行政主体に文書提出命令を出すことを認める説もあるが、否定説が有力である。しかし、民事訴訟法には文書提出義務に関する制度があり(220 条以下)、取消訴訟においても、これが準用されている。したがって、文書の所持者は、以下の場合には、その提出を拒むことができない。

引用文書

第 1 に、「当事者が訴訟において引用した文書を自ら所持するとき」(民事訴訟法 220 条 1 号)である。当事者が自分の主張を根拠づけるために文書を引用した以上、少なくとも相手方当事者との関係では文書を秘匿する意思はないと考えられること、その主張は、弁論の全趣旨として裁判所の心証に影響を与えるから、相手方当事者に文書の内容について立証の機会を与えることが公平に合致することによる。

引渡し又は閲覧を求めることができる文書

第 2 に、「挙証者が文書の所持者に対しその引渡し又は閲覧を求めることができるとき」(民事訴訟法 220 条 2 号)である。このような場合、挙証者は、所持者から直接に文書の引渡しを受けたうえでそれを書証として裁判所に提出することも可能であるが(同法 219 条)、かかる迂遠な方法をとらず、直接に文書の所持者に対する文書提出義務を課したものである。文書の「引渡し又は閲覧を求めるとき」とは、かかる請求権が法令に規定されている場合に限られず、契約上のものも含む。

利益文書・法律関係文書

第 3 に、「文書が挙証者の利益のために作成され、又は挙証者と文書の所持者との間の法律関係について作成されたとき」(民事訴訟法 220 条 3 号)である。前段が利益文書、後段が法律関係文書と呼ばれる。処分名あて人以外の第三者が提起した原子炉設置許可処分取消訴訟において、高松高決昭和 50・7・17 行集 26 巻 7 = 8 号 893 頁〔伊方原発文書提出命令事件〕は、当事者間には許可処分の取消しを求める形成権の存否等に関する実体法上の法律関係が存在するが、法律関係文書とは、挙証者と文書所持者との法律関係それ自体を記載した文書のほか、その法律関係に関係ある事項を記載した文書や法律関係形成過程で作成された文書も含むとする。そして、抗告訴訟の場合、行政処分がなされるまでの過

程で作成され、行政処分の前提となった文書も法律関係文書であるとして、原子力委員会、安全専門審査会等の議事録、電力会社提出の調査資料の提出を命じている（審議会議事録の提出義務を認めたものとしては、東京高決昭和44・10・15行集20巻10号1245頁〔第1次家永訴訟文書提出命令事件〕も参照）。行政事件訴訟における文書提出命令については、法律関係の生成過程において作成された文書も含むべきことについては、大阪高決昭和53・9・22判時912号43頁も明言している。しかしながら、最決平成12・3・10判時1711号55頁は、教科用図書検定調査審議会の審議結果を記載した文書および当該審議結果を文部大臣（当時）に答申した内容を記録した文書について、専ら省内において使用されることを前提とした自己使用文書であるから、法律関係文書に該当しないと判示している。

(2) 一般義務文書

2001（平成13）年の民事訴訟法改正で、国または地方公共団体が所持する文書についても、一般義務文書の提出義務規定（同法220条4号）が適用されることになった。一般義務文書と呼ばれるのは、文書の所持者と挙証者との特別の関係を要求せずに文書提出義務がかかる文書であるからである。すなわち、以下(3)～(5)で述べる例外を除いて、文書一般に提出義務が認められることになる。

(3) 公務秘密文書

この例外の1つとして、「公務員の職務上の秘密に関する文書でその提出により公共の利益を害し、又は公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれがあるもの」（民事訴訟法220条4号ロ）が規定されている。これは、公務秘密文書と呼ばれるもので、公務員に対する証人尋問における監督官庁の承認の要件（同法191条2項）と平仄を合わせている。一般的には、公務秘密文書に該当するためには、文書の記載内容から公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれが具体的に存在しなければならない（最決平成17・10・14民集59巻8号2265頁）。

国家公務員法100条1項は、「職務上知ることのできた秘密」、同条2項は「職務上の秘密」と言葉を使い分けており、前者には、職務遂行により知りえた私人の秘密も含まれるが、後者にはそれは含まれないと解されている。そのため、民事訴訟法220条4号ロの「職務上の秘密」に職務遂行により知りえた私人の

秘密も含まれるかについては議論があり、否定説もある。しかし最決平成17・10・14民集59巻8号2265頁は、同号口の「職務上の秘密」には、公務員の所掌事務に属する秘密だけでなく、公務員が職務を遂行するうえで知ることができた私人の秘密であって、それが本案事件において公にされることにより、私人との信頼関係が損なわれ、公務の公正かつ円滑な運営に支障を来すこととなるものも含まれると判示した。すなわち、公務員が職務を遂行するうえで知ることができた私人の秘密も含みうるが、そのすべてではなく、それを本案事件において公にすることが私人との信頼関係を損ない、公務の公正かつ円滑な運営に支障を来す場合に限り、同号口の「職務上の秘密」に含まれると解している。

判断手続

裁判所は、公務員の職務上の秘密に関する文書について一般義務文書であることを文書提出義務の原因とする文書提出命令の申立てがあった場合には、その申立てに理由がないことが明らかなきを除き、当該文書が公務秘密文書に該当するかについて、当該監督官庁（衆議院または参議院の議員の職務上の秘密に関する文書についてはその院、内閣総理大臣その他の国務大臣の職務上の秘密に関する文書については内閣）の意見を聴かなければならない。この場合において、当該監督官庁は、当該文書が公務秘密文書に該当する旨の意見を述べるときは、その理由を示さなければならない（民事訴訟法223条3項）。当該監督官庁が当該文書の提出により①「国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ」、②「犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」があることを理由として当該文書が公務秘密文書に該当する旨の意見を述べたときは、裁判所は、その意見について相当の理由があると認めるに足りない場合に限り、文書の所持者に対し、その提出を命ずることができる（同法223条4項）。これは、行政機関情報公開法5条3号・4号が、国の安全等に関する情報、公共安全等に関する情報について、行政機関の長の高度の政策的・専門的裁量を尊重し、裁判所が判断代置しない規定を設けていることと平仄を合わせたものである。

公務員の職務上の秘密に関する文書について一般義務文書であることを文書提出義務の原因とする文書提出命令の申立てがあった場合において、当該監督官庁は、当該文書の所持者以外の第三者の技術または職業

の秘密に関する事項にかかる記載がされている文書について意見を述べようとするときは、公務秘密文書に該当する旨の意見を述べようとするときを除き、あらかじめ当該第三者の意見を聴くものとされている（民事訴訟法223条5項）。文書一般に関して技術または職業の秘密に関する事項が記載されているものについては、民事訴訟法220条4号ハにより文書提出義務が免除されるが、公務秘密文書については、文書の所持者でない第三者は、技術または職業の秘密を文書提出義務の判断手続において主張する機会を与えられないため、監督官庁が当該第三者の意見を聴取することとしたのである¹³⁾。

裁判所は、文書提出命令の申立てにかかる文書が、公務秘密文書に該当するか否かの判断をするため必要があると認めるときは、文書の所持者にその提示をさせ、当該文書を実際に見分して審理（インカメラ手続）をすることができる。インカメラ手続の対象になった文書については何人もその開示を求めることができない（同法223条6項）。

Column 災害調査復命書決定と基幹統計調査決定

災害調査復命書決定にかかる前掲最決平成17・10・14は、災害調査復命書に第三者の職務上の秘密が記載されていることを肯定しながらも、(ア)被告会社の代表取締役や労働者らから聴取した内容がそのまま記載されたり、引用されたりしているわけではなく、本件調査担当者において、他の調査結果を総合し、その判断により前記聴取内容を取捨選択して、その分析評価と一体化させたものが記載されていること、(イ)調査担当者には、事業場に立ち入り、関係者に質問し、帳簿、書類その他の物件を検査するなどの権限があり、労働基準監督署長等には、事業者、労働者等に対し、必要な事項を報告させ、または出頭を命ずる権限があり、これらに応じない者は罰金に処せられることとされていること等にかんがみると、第三者の職務上の秘密に係る部分が本案事件において提出されても、関係者の信頼を著しく損なうことにならないし、以後調査担当者が労働災害に関する調査を行うに当たって関係者の協力を得ることが著しく困難となるといえず、当該調査担当者が事業場や労働者から聴取したところを取りまとめた部分、事業者から提供を受けた関係資料や当該事業場内の見分等に基づいて推測、評価、分析した部分の提出によって災害調査復命書の記載内容に実質的な影響が生ずるとは考えられないので、「公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれ」があるとは認められないと判示した。他方、基幹統計調査決定にかかる最決平成25・4・19判時2194号13頁は、全国消費実態調査の調査票にかかる準文書（図面、写真等、情報を表すために作成された物件）について文書提出義務を否定した。

基幹統計調査決定は、以下の2点において、災害調査復命書決定とは事案を異に

13) 伊藤・民事訴訟法430頁参照。

すると思えたものと思われる。まず、前記(イ)について、災害調査復命書決定の事案においては、聴取内容がそのまま記載されたり引用されたりしているわけではないのに対し、基幹統計調査決定の事案においては、一部を除き細目にわたり報告の内容のまま記録されている点で、両者間に相違が認められる。次に、(イ)については、基幹統計調査について、統計法が、所轄行政庁に報告徴収、立入検査等の調査権限を付与し、その報告や調査の拒否等につき罰金を科す間接強制調査を規定している点で、災害調査復命書決定の事案と共通であるが、基幹統計調査決定は、全国消費実態調査のように個人およびその家族の消費生活や経済状態等の詳細について報告を求める基幹統計調査については、事柄の性質上、立入検査等や罰金刑の制裁によってその報告の内容を裏づける客観的な資料を強制的に徴収することは現実にはきわめて困難であるといわざるをえないと指摘している。すなわち、全国消費実態調査は、災害調査復命書作成の場合のように特定の事業者を対象とするのとは異なり、きわめて広範な被調査者を対象としており、また、事業者ではなく無償で調査に依っている一般国民が対象であることに照らすと、実際には、報告が拒否されたり虚偽報告が行われたりした場合に立入検査を行ったり罰金刑を科すことは困難であるという趣旨と考えられる。報告を行わない者に対する立入検査や罰則の適用を一罰百戒として行うことが全くありえないとまではいえないとしても、虚偽報告を発見して立入検査や罰則の適用を行うことは、事実上、不可能といっても過言ではないように思われる。そうであるからこそ、基幹統計調査決定は、報告の内容の真実性および正確性を担保するためには、被調査者の任意の協力による真実に合致した正確な報告が行われることがきわめて重要であると指摘しているのである。

このように最高裁は、基幹統計調査決定について、単に間接強制調査権限や罰則があるか否かを問題にするのではなく、その実効性を検討しており、この点に同決定の意義があるといえる。

(4) 自己使用文書

専ら文書の所持者の利用に供される自己使用文書は、一般義務文書の文書提出義務が免除されるが、国または地方公共団体の組織共用文書である場合は、自己使用文書として文書提出義務を免れることはできない（民事訴訟法 220 条 4 号ニ）。行政機関情報公開法 2 条 2 項が、行政文書を組織共用文書としており、組織共用文書は不開示情報に該当しない限り、何人に対しても開示請求に応じて開示されなければならないし、地方公共団体においても一般に情報公開条例において同様の定めがされている以上、文書提出義務の面で、国または地方公共団体の組織

共用文書を自己使用文書として取り扱うことは不適切であるからである。前掲最判平成12・3・10は、国または地方公共団体の組織共用文書について一般義務文書とする法改正前の事案であったが、教科用図書検定調査審議会の審議結果等は、国の組織共用文書であるから、今日では、民事訴訟法220条4号ニに照らして文書提出義務が課されることになろう。他方、公務員の個人的メモであって組織共用文書でない場合には、自己使用文書とされよう。裁判所は、国または地方公共団体の組織共用文書か否かを判断するために、インカメラ審理をすることができる（同法223条6項）。

Column 旧政務調査費に係る領収書

県議会議員が県から交付された旧政務調査費（現在は政務活動費）の支出について1万円以下の支出にかかる領収書その他の証拠書類および会計帳簿が、民事訴訟法220条4号ニに定める自己使用文書に該当するかが争われた事案において、最決平成26・10・29裁時1615号1頁は、ある文書が、その作成目的、記載内容、これを現在の所持者が所持するに至るまでの経緯、その他の事情から判断して、もっぱら内部の者の利用に供する目的で作成され、外部の者に開示することが予定されていない文書であって、開示されると個人のプライバシーが侵害されたり個人ないし団体の自由な意思形成が阻害されたりするなど、開示によって所持者の側に看過しがたい不利益が生ずるおそれがあると認められる場合には、特段の事情がない限り、当該文書は民事訴訟法220条4号ニ所定の「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」に当たると解するのが相当であるとする一般論を述べている。

そして、岡山県議会の政務調査費の交付に関する条例においては、平成21年の改正により、政務調査費の交付を受けた議員は収支報告書に1万円を超える支出にかかる領収書の写し等を添付して議長に提出しなければならず、何人も議長に対して当該領収書の写し等の閲覧を請求することができることとされたが、この改正は、従前の取扱いを改め、政務調査費によって費用を支弁して行う調査研究活動の自由をある程度犠牲にしても、政務調査費の使途の透明性の確保を優先させるという政策判断がされた結果とみるべきであるとする。また、平成21年条例改正後の本件条例の定めは、1万円以下の支出にかかる領収書の写し等についてまで議長への提出を義務づけてはいないが、議員が行う調査研究活動にとっては、一般に、1万円以下の比較的少額の支出にかかる物品や役務等の方が1万円を超えるより高額の支出にかかる物品や役務等よりもその重要性は低いといえるから、前者の支出にかかる金額や支出先等を公にされる方が、後者の支出にかかる金額や支出先等を公にされるよりも調査研究活動の自由を妨げるおそれは小さいといえると述べている。以上を踏まえて、平成21年条例改正後の本件条例における領収書の写し等の提出にかかる上

記の定めは、1万円以下の支出にかかる領収書その他の証拠書類等につきおよそ公にすることを要しないものとして調査研究活動の自由の保護を優先させたものではなく、これらの書類に限って議長等が直接確認することを排除する趣旨に出たものでもないと解されるのであって、領収書の写し等の作成や管理等にかかる議員や議長等の事務の負担に配慮する趣旨に出たものと解するのが相当であるとする。

さらに、本件条例の委任を受けた本件規程においては、政務調査費の支出につき、その金額の多寡にかかわらず、議員に対して領収書その他の証拠書類等の整理保管および保存が義務づけられているところ、以上のような平成21年条例改正の趣旨にかんがみると、同改正後の本件条例のもとでは、上記領収書その他の証拠書類等は、議長において本件条例に基づく調査を行う際に必要に応じて支出の金額の多寡にかかわらず直接確認することが予定されているものと解すべきであるとする。そして、同条例の委任に基づく岡山県議会の政務調査費の交付に関する規程においては、議員に対して会計帳簿の調製および保存も義務づけられているところ、会計帳簿は、領収書その他の証拠書類等を原始的な資料とし、これらの資料から明らかとなる情報が一覧しうる状態で整理されたものであるといえるから、上記領収書その他の証拠書類等と同様に、平成21年条例改正後の本件条例のもとでは、議長において本件条例に基づく調査を行う際に必要に応じて直接確認することが予定されているものと解すべきであり、上記の領収書その他の証拠書類等および会計帳簿である本件各文書は、外部の者に開示することが予定されていない文書であるとは認められないというべきであるから、本件各文書は、自己使用文書に当たらないと判示している。

(5) 一般義務文書の文書提出義務が免除されるその他の類型

証人または証人と特別の関係にある者（配偶者、4親等内の血族もしくは3親等内の姻族の関係にあり、またはあった者、後見人と被後見人の関係にある者）の刑事処罰または名誉侵害を理由とする証言拒絶権が認められる事項が記載された文書（民事訴訟法220条4号イ）、黙秘義務を負う専門職業人（医師、歯科医師、薬剤師、医薬品販売業者、助産師、弁護士〔外国法事務弁護士を含む〕、弁理士、弁護士、公証人、宗教・祈禱もしくは祭祀の職にある者またはこれらの職にあった者）が職務上知り得た事実で黙秘すべきものについて証言拒絶権が認められる事項が記載された文書および技術または職業の秘密に関する事項について証言拒絶権が認められる事項が記載された文書（同法220条4号ハ）、刑事事件にかかる訴訟に関する書類もしくは少年の保護事件の記録またはこれらの事件において押収されている文書（同法220条4号ホ）については、一般義務文書の文書提出義務が免除される。以上のうち、刑事訴訟記録等に関する220条4号ホに該当するかを判断するためにはインカメラ

審理は認められないが、220条4号イ・ハに該当するかを判断するためにはインカメラ審理が認められる（同法223条6項）。

(6) 文書提出命令に従わない場合の効果

文書提出義務があるにもかかわらず、文書提出命令に従わないと、裁判所は当該文書に関する相手方の主張を真実と認めることができる（民事訴訟法224条）。

(7) 情報公開法・情報公開条例との関係

情報公開法・情報公開条例に基づく開示請求は、理由を問わずに行うことができるので、訴訟において必要な資料を開示させる目的で用いることも可能である。情報公開法・情報公開条例は、実際に訴訟を提起する前に、訴訟の準備のための資料収集目的で利用することができ、この点で訴訟提起後にしか利用しえない文書提出命令制度にない利点がある。

(8) 行政過程における文書等閲覧

司法過程において取消訴訟の原告が文書提出命令を求める必要性は、行政過程において原告がどの程度、必要な行政文書にアクセスできたかにより左右される。不利益処分において聴聞が行われた場合には、文書等閲覧請求（行政手続法18条）により、「当該事案についてした調査の結果に係る調書その他の当該不利益処分の原因となる事実を証する資料」の閲覧を求めることができるが、「当該不利益処分の原因となる事実を証する資料」に限定されるという限界がある。また、弁明の機会の付与の場合には、行政手続法では、文書等閲覧請求は認められていない。

行政不服審査法38条1項においては、同29条4項の規定により提出された聴聞調書・聴聞主宰者の報告書・弁明書、同32条1項の規定により審査請求人または参加人から提出された証拠書類または証拠物、同条2項の規定により処分庁または不作為庁から提出された当該処分の理由となる事実を証する書類その他の物件、同33条の規定により審理員が書類その他の物件の所持人に対し提出を求め、これに応じ提出された物件に対して、審査請求人または参加人は閲覧・写しの交付を請求することができる」とされている。旧行政不服審査法33条2項の文書等閲覧請求の規定と比較して、閲覧請求の対象は大幅に拡大している。しかし、審査請求をせずに取消訴訟を提起する場合には、もとより、この閲覧等の請求はでき

ない。したがって、司法過程における文書提出命令の存在意義は、行政手続法、行政不服審査法における閲覧等の請求規定の存在にもかかわらず否定されない。

9 主張制限

(1) 民事訴訟と共通する主張制限

時機に後れた攻撃防御方法が認められないことは（民事訴訟法 157 条）、取消訴訟においても同様である。

(2) 取消訴訟固有の主張制限

1) 自己の法律上の利益に関係のない違法

取消訴訟においては、自己の法律上の利益に関係のない違法を理由として取消しを求めることができない（10 条 1 項）。これは、原告適格があることを前提として、本案審理における違法事由の主張を制限するものである。行政事件訴訟特例法には、行政事件訴訟法 10 条 1 項のような規定は置かれていなかったが、学説・裁判例は、取消訴訟が主観訴訟であることから、自己の法律上の利益に関係ない違法事由の主張が制限されることを当然視していた。最判昭和 32・12・24 民集 11 卷 14 号 2336 頁 [百選 II 200] は、労働組合法 5 条に基づく労働組合の資格審査は、資格を欠く組合による労働委員会への救済申立てを拒否することにより、間接的に組合が資格を具備するよう促進することを目的としており、労働委員会が組合の資格審査を行う義務は、上記の国家目的に協力することを要請されているという意味において、直接、国家に対して負うものにほかならず、申立資格を欠く組合の救済申立てを拒否することにより使用者の法的利益を保障する趣旨ではないから、使用者は、労働委員会による組合の資格審査の方法ないし手続の瑕疵を主張しえないと判示している。

行政事件訴訟法 10 条 1 項により、たとえば、滞納処分で差押えを受けた者が、その取消訴訟において、当該差押物件が他人に属することを主張することはできない。国税徴収法は、公売する際、抵当権者への通知を義務づけているが（96 条 1 項 2 号）、滞納者は、この手続違反を主張することはできない（行政事件訴訟特例

