

審理手続についての検討課題

これまでの議論及びさらに検討すべき課題

行政訴訟の審理手続は、職権証拠調べ（行政事件訴訟法第24条）を除き、口頭弁論及びその準備、証拠、判決、判決によらない訴訟の完結、大規模訴訟に関する特則など、民事訴訟法第2編第2章から第6章までに定める第一審の訴訟手続の例によることとされている（行政事件訴訟法第7条）。

文書提出義務に関しては、「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」、「拳証者が文書の所持者に対してその引渡し又は閲覧を求めることができるとき」、「文書が拳証者の利益のために作成され、又は拳証者と文書の所持者との法律関係について作成されたとき」のいずれかに該当する場合には、文書の所持者はその提出を拒むことができない（民事訴訟法第220条第1号～第3号）。このほか、公文書に関しても、民事訴訟法第220条第4号イからホまでのいずれにも該当しない場合には、一般的な提出義務が認められる（平成13年に改正された民事訴訟法第220条第4号）。

行政手続においては、不利益処分の当事者等は、聴聞に際し、「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」（行政手続法第18条）。行政不服審査手続では、審査請求人は、「処分庁から提出された書類その他の物件の閲覧を求めることができる」（行政不服審査法第33条第2項）。

行政訴訟において、不服審査の裁決や行政委員会の記録でも、民事訴訟法第222条により文書の特定を求めても明らかにならない場合や、民事訴訟法第220条第1項第4号口の「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」に当たるとして文書提出義務が争われる場合などがあるなど、迅速かつ適正な審理のために訴訟上の行政の記録の提出義務について検討する必要がある、との意

見があった。

検討が必要と思われる問題点

行政に文書の提出を求める新たな制度を設ける必要があるとする場合、訴訟関係を明瞭にするための釈明処分(民事訴訟法第151条)の特則と考えるべきか、書証の申出の一つの方法である文書提出命令の特則として考えるべきか。

行政手続法第18条により行政手続において閲覧請求権が認められる文書(不利益処分の原因となる事実を証する資料)あるいは行政不服審査法第33条により行政不服審査において閲覧請求権が認められる文書(処分庁から提出された書類その他の物件)については、「拳証者が文書の所持者に対してその引渡し又は閲覧を求めることができるとき」(民事訴訟法第220条第2号)又は「文書が拳証者の利益のために作成され、又は拳証者と文書の所持者との法律関係について作成されたとき」(民事訴訟法第220条第3号)に該当するとして、文書提出義務を認めることができないかどうか。

の文書提出義務が明確でないとしても、民事訴訟法第220条第2号及び第3号の趣旨並びに行政手続法第18条及び行政不服審査法第33条第2項の趣旨を拡張し、行政手続及び行政不服審査手続において閲覧請求権が認められるような行政文書について訴訟上の文書提出義務を規定することについて、どのように考えるか。

行政の文書提出義務を規定する場合、民事訴訟法の文書提出義務の特則になるとすると、「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」について提出義務がないとする民事訴訟法第220条第4号口の規定の適用はないものとして規定することになるのかどうか。適用がないとする場合、公務員の職務上の秘密に関する文書の提出義務についてどのように考えるべきか。

行政機関の保有する情報の公開に関する法律第5条第1号から第6号まで

に規定する不開示情報については、どう考えるか。

行政が文書等の提出をしない場合の法律効果をどう考えるか。法律効果を規定する場合、どのような内容を定めるべきか。

フランスの行政訴訟で「裁判所は、行政に対し、行政決定の根拠となった文書の提出、事実上及び法律上の理由の説明を求める権限があり、行政が応じないときは、原告の主張を認めたとみなされる」こと、ドイツ行政裁判所法第99条が「行政は、裁判所の求めに応じて、審理に必要な書類・文書を提出し、情報を提供する義務」を規定していること、韓国行政訴訟法第25条が「裁決を行った行政庁に対し、行政審判に関する記録の提出を命ずることができる」と規定していること、など諸外国の制度についてその根拠、趣旨等をどのように考えるか。

取消訴訟などで行政庁の処分が訴訟の対象となっていない場合についてはどう考えるか。取消訴訟以外に広げる場合、その範囲や根拠をどう考えるか。訴訟の当事者となっていない国又は公共団体の保有する文書、例えば行政不服審査の審査庁が保有する文書などの場合について、どう考えるか。

(参照条文)

行政事件訴訟法第7条

(この法律に定めがない事項)

第七条 行政事件訴訟に関し、この法律に定めがない事項については、民事訴訟の例による。

民事訴訟法第149条・151条・220条～225条

(釈明権等)

第百四十九条 裁判長は、口頭弁論の期日又は期日外において、訴訟関係を明瞭にするため、事実上及び法律上の事項に関し、当事者に対して問いを発し、又は立証を促すことができる。

2 陪席裁判官は、裁判長に告げて、前項に規定する処置をすることができる。

3 当事者は、口頭弁論の期日又は期日外において、裁判長に対して必要な発問を求めることができる。

4 裁判長又は陪席裁判官が、口頭弁論の期日外において、攻撃又は防御の方法に重要な変更を生じ得る事項について第一項又は第二項の規定による処置をしたときは、その内容を相手方に通知しなければならない。

(釈明処分)

第百五十一条 裁判所は、訴訟関係を明瞭にするため、次に掲げる処分をすることができる。

一 当事者本人又はその法定代理人に対し、口頭弁論の期日に出頭することを命ずること。

二 口頭弁論の期日において、当事者のため事務を処理し、又は補助する者で裁判所が相当と認めるものに陳述をさせること。

三 訴訟書類又は訴訟において引用した文書その他の物件で当事者の所持するものを提出させること。

四 当事者又は第三者の提出した文書その他の物件を裁判所に留め置くこと。

五 検証をし、又は鑑定を命ずること。

六 調査を囑託すること。

2 前項に規定する検証、鑑定及び調査の囑託については、証拠調べに関する規定を準用する。

(文書提出義務)

第二百二十条 次に掲げる場合には、文書の所持者は、その提出を拒むことができない。

一 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。

二 拳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とき。

三 文書が拳証者の利益のために作成され、又は拳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。

四 前三号に掲げる場合のほか、文書が次に掲げるもののいずれにも該当しないとき。

イ 文書の所持者又は文書の所持者と第九十六条各号に掲げる関係を有する者についての同条に規定する事項が記載されている文書

ロ 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

ハ 第九十七条第一項第二号に規定する事実又は同項第三号に規定する事項で、黙秘の義務が免除されていないものが記載されている文書

ニ 専ら文書の所持者の利用に供するための文書(国又は地方公共団体が所持する文書にあっては、公務員が組織的に用いるものを除く。)

ホ 刑事事件に係る訴訟に関する書類若しくは少年の保護事件の記録又はこれらの事件において押収されている文書

(文書提出命令の申立て)

第二百二十一条 文書提出命令の申立ては、次に掲げる事項を明らかにしてしなければならない。

一 文書の表示

二 文書の趣旨

三 文書の所持者

四 証明すべき事実

五 文書の提出義務の原因

2 前条第四号に掲げる場合であることを文書の提出義務の原因とする文書提出命令の申立ては、書証の申出を文書提出命令の申立てによってする必要がある場合でなければ、することができない。

(文書の特定のための手続)

第二百二十二条 文書提出命令の申立てをする場合において、前条第一項第一号又は第二号に掲げる事項を明らかにすることが著しく困難であるときは、その申立ての時においては、これらの事項に代えて、文書の所持者がその申立てに係る文書を識別することができる事項を明らかにすれば足りる。この場合においては、裁判所に対し、文書の所持者に当該文書についての同項第一号又は第二号に掲げる事項を明らかにすることを求めるよう申し出なければならない。

2 前項の規定による申出があったときは、裁判所は、文書提出命令の申立てに理由がないことが明らかな場合を除き、文書の所持者に対し、同項後段の事項を明らかにすることを求めることができる。

(文書提出命令等)

第二百二十三条 裁判所は、文書提出命令の申立てを理由があると認めるときは、決定で、文書の所持者に対し、その提出を命ずる。この場合において、文書に取り調べる必要がないと認める部分又は提出の義務があると認めることができない部分があるときは、その部分を除いて、提出を命ずることができる。

2 裁判所は、第三者に対して文書の提出を命じようとする場合には、その第三者を審尋しなければならない。

3 裁判所は、公務員の職務上の秘密に関する文書について第二百二十条第四号

に掲げる場合であることを文書の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、当該文書が同号口に掲げる文書に該当するかどうかについて、当該監督官庁（衆議院又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务大臣の職務上の秘密に関する文書については内閣。以下この条において同じ。）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、当該文書が同号口に掲げる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。

- 4 前項の場合において、当該監督官庁が当該文書の提出により次に掲げるおそれがあることを理由として当該文書が第二百二十条第四号口に掲げる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。
 - 一 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
 - 二 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
- 5 第三項前段の場合において、当該監督官庁は、当該文書の所持者以外の第三者の技術又は職業の秘密に関する事項に係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、第二百二十条第四号口に掲げる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する。
- 6 裁判所は、文書提出命令の申立てに係る文書が第二百二十条第四号イからニまでに掲げる文書のいずれかに該当するかどう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ることができる。この場合においては、何人も、その提示された文書の開示を求めることができない。
- 7 文書提出命令の申立てについての決定に対しては、即時抗告をすることができる。

（当事者が文書提出命令に従わない場合等の効果）

第二百二十四条 当事者が文書提出命令に従わないときは、裁判所は、当該文書の記載に関する相手方の主張を真実と認めることができる。

- 2 当事者が相手方の使用を妨げる目的で提出の義務がある文書を滅失させ、その他これを使用することができないようにしたときも、前項と同様とする。
- 3 前二項に規定する場合において、相手方が、当該文書の記載に関して具体的な主張をすること及び当該文書により証明すべき事実を他の証拠により証明することが著しく困難であるときは、裁判所は、その事実に関する相手方の主張を真実と認めることができる。

（第三者が文書提出命令に従わない場合の過料）

第二百二十五条 第三者が文書提出命令に従わないときは、裁判所は、決定で、二十万円以下の過料に処する。

- 2 前項の決定に対しては、即時抗告をすることができる。

行政手続法第 18 条

（文書等の閲覧）

第十八条 当事者及び当該不利益処分がされた場合に自己の利益を害されることとなる参加人（以下この条及び第二十四条第三項において「当事者等」という。）は、聴聞の通知があった時から聴聞が終結する時までの間、行政庁に対し、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。この場合において、行政庁は、第三者の利益を害するおそれがあるときその他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができない。

- 2 前項の規定は、当事者等が聴聞の期日における審理の進行に応じて必要となった資料の閲覧を更に求めることを妨げない。
- 3 行政庁は、前二項の閲覧について日時及び場所を指定することができる。

行政不服審査法第 33 条

（処分庁からの物件の提出及び閲覧）

第三十三条 処分庁は、当該処分の理由となつた事実を証する書類その他の物件を審

- 査庁に提出することができる。
- 2 審査請求人又は参加人は、審査庁に対し、処分庁から提出された書類その他の物件の閲覧を求めることができる。この場合において、審査庁は、第三者の利益を害するおそれがあると認めるとき、その他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができない。
 - 3 審査庁は、前項の規定による閲覧について、日時及び場所を指定することができる。

ドイツ行政裁判所法

第 99 条 1 項 行政庁は、証拠書類または文書を提出し、情報を提供する義務を負う。この証拠書類または文書および情報の内容が知られると、連邦またはドイツの州の福祉に不利益が生じる場合、あるいは、法律上または性質上、関係文書を秘密にしなければならない場合、所管の最上級監督官庁は、証拠書類または文書の提出および情報の提供を拒むことができる。

韓国行政訴訟法

第 25 条 (行政審判記録の提出命令) 法院は、当事者の申請があるときは、決定をもって、裁決を行った行政庁に対し、行政審判に関する記録の提出を命ずることができる。

第 1 項の規定による提出命令を受けた行政庁は、遅滞なく当該行政審判に関する記録を裁判所に提出しなければならない。

行政機関の保有する情報の公開に関する法律第 5 条

(行政文書の開示義務)

第五条 行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報(以下「不開示情報」という。)のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。

- 一 個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)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(他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。
 - イ 法令の規定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情報
 - ロ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報
- 八 当該個人が公務員等(国家公務員法(昭和二十二年法律第百二十号)第二条第一項に規定する国家公務員(独立行政法人通則法(平成十一年法律第百三十三号)第二条第二項に規定する特定独立行政法人及び日本郵政公社の役員及び職員を除く。)、独立行政法人等(独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律(平成十三年法律第百四十号。以下「独立行政法人等情報公開法」という。)第二条第一項に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。)の役員及び職員並びに地方公務員法(昭和二十五年法律第二百六十一号)第二条に規定する地方公務員をいう。)である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分
- 二 法人その他の団体(国、独立行政法人等及び地方公共団体を除く。以下「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。
 - イ 公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの
 - ロ 行政機関の要請を受けて、公にしないと条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの
- 三 公にすることにより、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情報
- 四 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、刑の執行その他の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情報
- 五 国の機関、独立行政法人等及び地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの
- 六 国の機関、独立行政法人等又は地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、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
- イ 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、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
- ロ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国、独立行政法人等又は地方公共団体の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ
- ハ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ
- ニ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ
- ホ 国若しくは地方公共団体が経営する企業又は独立行政法人等に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ