

釈明処分の特則と文書提出命令

【文 献 種 別】 決定／仙台高等裁判所

【裁判年月日】 令和 3 年 5 月 31 日

【事 件 番 号】 令和 3 年（ラ）第 98 号

【事 件 名】 文書提出命令申立却下決定に対する即時抗告事件

【裁 判 結 果】 原判決取消し・申立て認容

【参 照 法 令】 民事訴訟法 220 条 4 号二、地方公務員災害補償法 51 条 2 項・60 条 1 項、
行政事件訴訟法 23 条の 2 第 2 項 1 号

【掲 載 誌】 判時 2529 号 42 頁

◆ LEX/DB 文献番号 25593566

明治大学教授 岡田洋一

事実の概要

X₁およびX₂（基本事件原告、被告人）は、消防事務組合（基本事件被告）の消防士として勤務していたA（X₁・X₂の子）が自殺したことについて、被告の安全配慮義務違反により、うつ病エピソードを発病して自殺したと主張して、被告に対し、債務不履行に基づく損害賠償を求めて訴えを提起した。同事件において、X₁らが地方公務員災害補償基金（以下、基金とする。）の所持する本件文書について、文書提出命令の申立てをした。本件文書は、基金宮城県支部長がした公務外認定処分の取消しを求めて、地方公務員災害補償法 51 条 2 項に基づき基金宮城県支部審査会（以下、「支部審査会」とする。）に審査請求した事件において、支部審査会でなされたX₁らを含む関係者らの口頭意見陳述等の審議の記録である。X₁らが文書提出命令を申し立てた背景には、地方公務員災害補償基金の保有する情報の公開に関する規程 4 条に基づき、基金に前記記録の開示請求をしたが、基金は、「参考人による意見陳述等」と「参与意見陳述等」の部分をマスキングして記録を開示したため、同部分の提出を求めたという経緯がある。「参考人による意見陳述等」は、支部審査会が、審査請求の審議のために地方公務員災害補償法 60 条 1 項に基づき、消防署におけるAの同僚の消防士に参考人として出頭を命じ、参考人がAの勤務状況についての認識を陳述し、審査会委員の質疑に応答した記録である。また、「参与意見陳述等」は、支部審査会が事案の審理に当たり、地方公共団体の当局側を代表する者と職員側を代

表する者で、あらかじめ参与に指名されていた者が意見を述べた部分である。

原審（仙台地決令 3・3・30 判時 2529 号 49 頁）は、支部審査会の審議記録は、専ら内部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本来的に想定されているものではないこと、そして参与意見部分については、開示されると支部審査会において参与の自由な意見の表明に支障を来し、また参考人意見部分については、開示されると支部審査会に対する信頼が損なわれて以後同種災害における関係者からの協力を得られにくくなり、いずれも開示によって団体としての自由な意思形成が阻害され、基金に看過し難い著しい不利益が生ずるおそれがあり、本件文書は民訴法 220 条 4 号二本文が定める自己利用文書に該当するとして、文書提出命令の申立てを却下した。これに対してX₁らが即時抗告をしたのが本件である。

決定の要旨

原決定取消し・申立て認容。

支部審査会における参考人の陳述内容は、X₁らの審査請求に対する裁決書においても、理由中に陳述要旨が記載されている。また、支部審査会が、参与の意見を聴取するのは、審査の対象となった事案の具体的な実情に沿った適切妥当な判断を担保するためのものである。

「このような作成目的と記載内容から判断して、相手方である地方公務員災害補償基金の支部審査会における参考人の陳述や参与の意見陳述についての審議記録は、支部審査会における審議の結果

として支部審査会が行う審査請求に対する裁決の正当性を証するため、必要があるときには、相手方がその審議経過を対外的に示すために審議記録を開示することが相当程度に想定される文書である。このような審査請求に対する裁決の記録は、取消訴訟が提起されたときには、行政事件訴訟法23条の2第2項1号に基づいて、裁判所が相手方に対し、審査請求に係る事件の記録として、釈明処分により提出を求めることができる文書でもある。

したがって、本件文書のマスキング部分は、文書の所持者である地方公務員災害補償基金にとって、専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るとは認められないから、民事訴訟法220条4号ニに定める『専ら文書の所持者の利用に供するための文書』とは認められず、提出を拒むことはできない。」

判例の解説

一 本決定の意義

本件は、地方公務員災害補償基金の支部審査会における参考人の陳述や参与の意見陳述についての審議記録について文書提出命令の申立てがなされ、これが自己利用文書（民訴220条4号ニ）に該当するか否かが問題となったものである。従来、自己利用文書の該当性について、後述する最決平11・11・12（民集53巻8号1787頁）が示した判断基準に基づき審理・判断がなされてきたが、行訴法23条の2に基づく釈明処分の特則の対象となる文書がこれに該当するか否かについては不明であった。同制度は、司法制度改革推進本部行政訴訟検討会において、国民の権利・自由をより実効的に保障するため、行政訴訟の審理の充実・促進を図るための一方途として、平成16年行訴法改正（平成16年法律第84号）により新設された。本決定は、その趣旨が文書提出命令の規定の解釈に一定の影響を与える可能性を示したものである。

二 自己利用文書とその判断基準

文書提出の一般義務を規定する民訴法220条4号の例外である自己利用文書は、他の除外事由のような記載内容の秘密性や要保護性が直接問題となっていないものの、外部の者に開示するこ

とを予定していない文書についてまで民事訴訟に対する国民の義務として一般的に提出義務を負うものとする、裁判所から提出を命じられるという事態を常に想定して文書を作成しなければならなくなり、文書作成者の自由な活動を妨げることから除外事由とされた。立法者によれば、ここで予定されている文書は、「個人的な日記、備忘録のようなもの」や「専ら団体の内部における事務処理上の便宜のために作成されるいわゆる稟議書のようなもの」が挙げられている¹⁾。そして、前者のようなプライバシーに関する文書のほかにいかなる文書が自己利用文書に該当するかについては、主として銀行の貸出稟議書の提出義務をめぐって議論がなされている。

学説は、①立法者と同様に該当性が認められるべきとする見解²⁾、②プライバシーに関する文書に限定されるべきとする見解³⁾、および③個々の事案に応じ、争点判断のための不可欠性や代替証拠の有無等の諸点の比較衡量による調整を考慮して決せられるべきとする見解⁴⁾と多岐にわたる。

これに対して判例は、最決平11・11・12（民集53巻8号1787頁）が以下のような判断を示したことで判例基準が確立されている。同決定は、貸出稟議書の提出義務が争われた事例における一般論において、「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、専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難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、当該文書は民訴法220条4号ハ所定の『専ら文書の所持者の利用に供するための文書』に当たる」と判示する。すなわち、自己利用文書に該当するには、①外部非開示性、②不利益性および③特段の事情の不存在の3要件が必要となる。その上で、貸出稟議書は、専ら銀行内部の利用に供する目的で作成され、外部に開示することが予定されておらず、開示されると銀行内部における自由な意思の表明に支障を来し銀行の自由な意思形成が阻害されるおそれがあるとして、特段の事情がない限り自己利用文書に当たるとした。そして、同要件を満たし、提出

義務を否定されたケースとしては、上記稟議書のほか、政務調査費に基づく調査研究報告書（最決平 17・11・10 民集 59 卷 9 号 2503 頁）や弁護士会綱紀委員会の議事録（最決平 23・10・11 判時 2136 号 9 頁）がある。

三 釈明処分の特則

1 釈明処分とその特則

通常の民事訴訟では、当事者の弁論の内容を理解し、事件の全貌を把握することを目的として、裁判所は、訴訟関係を明瞭にするため、事実上および法律上の事項に関して当事者に問いを発し、または立証を促すことができる（釈明権。民訴 149 条 1 項）。かかる目的達成のため、釈明権の行使では十分とはいえない場合には、これを一歩進め、裁判所は釈明処分をすることも認められている（民訴 151 条）。例えば、訴訟書類また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が認められている（同条項 3 号）が、これにより裁判所自らの行為によって事案解明に努めようとする。

もっとも、行政庁の処分の取消しを求める取消訴訟など、処分または裁決がなされたことを前提としてその効力を争う類型の行政事件訴訟においては、処分または裁決における行政庁の専門的・技術的判断や裁量判断が争われることが多いものの、①通常、原告である私人と被告である行政庁との間に主張・立証の能力に格差があること、②訴訟の公益性のゆえに真実発見の要請が大きいこと、および③行政庁が処分に関する資料を出し惜しみする傾向にあり訴訟を明瞭にするための必要な資料がなかなか提出されず訴訟が遅延しがちであることから、釈明権および釈明処分の積極的行使に加え、審理の充実・促進を図るべく、取消訴訟の早期の段階で争点を整理することを可能にし、当事者間の実質的な武器対等および原告の主張・立証の負担軽減を図るための手段として、釈明処分の特則が設けられている（行訴 23 条の 2）。同制度は、司法制度改革の一環として平成 16 年の行政事件訴訟法改正により設けられたものである⁵⁾。これにより、裁判所は、必要があると認めるときは、処分・裁決の理由を明らかにする資料（同条 1 項）、処分についての審査請求に対する裁決を経た場合には審査請求に係る事件の記録（同条 2 項）の提出・送付を求めることができる。

同制度は、このような訴訟審理の合理化という観点から説明できるものの、これに加え、行政庁の有する説明責任からも基礎づけられている⁶⁾。すなわち、行政庁は、行政過程において、相手方に対して不利益な効果を持つ処分について理由提示を義務づけられるとともに、聴聞手続では文書閲覧請求に応じなければならず（行政手続 8 条、14 条、18 条）、また行政手続一般について政府は説明責任を負っているが、かかる説明責任は裁判過程においても貫徹されるべきであり、釈明処分の特則がその実現のための方途として考えられている。そのため、民事訴訟法で定める釈明処分が当事者双方を対象とするのに対して、釈明処分の特則は被告である行政庁に対してだけを対象としている。

2 対象となる「審査請求に係る事件の記録」

対象となる文書の範囲は、民訴法上の釈明処分が訴訟書類または訴訟において引用した文書の提出に限定されているのに対し、釈明処分の特則は、審理の充実・促進を図り、早期の段階で争点を整理するという目的から、その範囲は拡大されており、ここに同制度の特色がある。本件との関係で問題となる「審査請求に係る事件の記録」（行訴 23 条の 2 第 2 項）は、原処分を行った行政庁や審査請求人が審査請求に際して提出した資料を含め、審査請求の手続の結果を記録した審査請求に係る事件の一件記録に相当する資料をいう。例えば事件関係人、参考人または鑑定人の審問調書等が該当する⁷⁾。通例、審査請求手続において裁決庁により争点整理がなされ、その審理・判断が行われていることから、これらの提出により訴訟手続における審理の充実・促進に資することが期待されている⁸⁾。

3 釈明処分に従わない場合

裁判所が釈明処分を行った場合、行政庁がそれをいかなる場合に拒否することができるかについては明文がないが、営業秘密やプライバシーなどのように提出により訴訟資料となることが第三者の利益を害するおそれがある場合には、行政庁は資料の提出や送付を拒否することができる⁹⁾と解されている⁹⁾。拒否をする正当な理由があるか否かは、文書等の閲覧拒否（行手 18 条 1 項、行審 33 条 2 項）、開示請求に対する不開示情報（行政機関情報公開 5 条）、および文書提出命令における公務秘密文書（民訴 220 条 4 号ロ）などの規定を解釈・

運用に照らして判断されることになる。ただし、正当な理由なく釈明処分に従わない場合に罰則等の制裁は設けられていないし、不服申立てもできない。この点、民事訴訟法上の釈明処分と同様である。正当な理由による拒否か否かの判断を争点整理の段階で争うと、審理の迅速化という本来の目的に反することになるからである。あくまでも行政庁は、裁判手続において一般的な協力義務を負っているにすぎない。もっとも、拒否したことが直ちに行政庁の不利益には作用しないものの、この場合には口頭弁論の全趣旨（民訴 247 条）として、事実上は裁判官の心証形成において不利な取り扱いを受けることもある¹⁰⁾。

なお、実際に裁判所が行訴法 23 条の 2 に基づく釈明処分を実施するケースは少なく、むしろこの規定を背景に処分関係資料については積極的に提出を促すといった運用がなされているようである¹¹⁾。

4 文書提出命令との役割分担

釈明処分の特則は、訴訟関係を明瞭にするため、訴訟の早期の段階で争点を整理する目的で行われる。そのため、争点整理後に、証明を必要とする場合に利用される文書提出命令とは適用場面が異なる。また、釈明処分には強制力が乏しいため、必ずしも行政庁から資料の提出がなされるとは限らない。しかし、このような行政庁の判断に不服がある場合には、不服申立てはできないものの、その後訴訟手続が進行して争点整理後に至り、行政庁に文書提出義務が認められる場合には、文書提出命令制度（民訴 220 条）を利用して、より強力な手段を用いて（民訴 224 条、225 条）、資料の提出を求めることが可能である。両制度が訴訟の各段階において機能することで、合理的な役割分担が図られている¹²⁾。

四 本決定の検討

本件は、支部審査会が公務により発症した精神疾患に起因する自殺であると認めて公務外認定処分を取り消す裁決を下したため、同処分の取消訴訟が提起されることはなく、釈明処分が下されることもなかったが、仮に取消訴訟が提起された場合には審査請求に係る事件の記録として同処分の対象となることが予想された事案である。このことが文書提出命令の局面においてどのように評価されるべきか。釈明処分も文書提出命令も両当事

者の実質的平等を図るための制度ではある点は共通するものの、釈明処分には強制力はなく、必ずしもその対象文書が釈明処分により提出されるわけではない。また、両制度は別個の制度である以上、対象となった事件の記録につき文書提出命令が申し立てられた場合には、別途、その要件が充足されなければならない。しかも、本件は、実際に釈明処分が行われた事案ではなく、その可能性があったに過ぎない事案にすぎない。それゆえ、釈明処分の特則に該当する文書となることで直ちに文書提出命令が肯定されるわけではない。しかし、釈明処分の特則は、行政庁が負っている裁判過程での説明責任の現れでもあり、行政庁は文書提出命令の場面においても可及的に同責任を果たすべく対象文書を提出すべきである。とすれば、本件では「審査請求に係る事件の記録」につき釈明処分の特則の対象となる以上、基金は説明責任を果たすべく、これを開示すべき責任があった。よって、本決定は、かかる事情を考慮した上で、本件文書が釈明処分の特則に該当することが、自己利用文書の要件である外部非開示性の審理・判断をする際の一要素となることを示したものと評価できよう。

● 注

- 1) 法務省民事局参事官室編『一問一答新民事訴訟法』（商事法務、1996 年）251 頁。
- 2) 中野貞一郎『解説新民事訴訟法』（有斐閣、2017 年）53 頁。
- 3) 松本博之＝上野泰男『民事訴訟法〔第 8 版〕』（弘文堂、2015 年）522 頁。
- 4) 高橋宏志『重点講義民事訴訟法〔第 2 版補訂版〕』（有斐閣、2014 年）174 頁、伊藤眞『民事訴訟法〔第 7 版〕』（有斐閣、2020 年）450 頁、高田裕成ほか編『注釈民事訴訟法(4)』（有斐閣、2017 年）544 頁〔三木浩一〕など。
- 5) 小林久起『行政事件訴訟法（司法制度改革概説 3）』（商事法務、2004 年）260 頁、室井力ほか編『コンメンタール行政法Ⅱ〔第 2 版〕』（日本評論社、2006 年）261 頁〔前田雅子〕、宇賀克也『行政法概説Ⅱ〔第 7 版〕』（有斐閣、2021 年）233 頁。
- 6) 塩野宏『行政法Ⅱ〔第 6 版〕』（有斐閣、2019 年）161 頁。
- 7) 小林・前掲注 5）267 頁。
- 8) 室井ほか・前掲注 5）265 頁。
- 9) 小林・前掲注 5）271 頁。
- 10) 小林・前掲注 5）272 頁、室井ほか・前掲注 5）267 頁。
- 11) 高橋滋『改正行訴法の施行状況の検証』（商事法務、2013 年）102 頁。
- 12) 小林・前掲注 5）275 頁。