# 行政不服審査における閲覧請求

乙部哲郎

目次

はじめに
一　閲覧請求制度の沿革・趣旨
二　閲覧請求の名宛人・時期等
三　閲覧請求の対象
四　閲覧請求を拒否しうる「正当な理由」
五　正当な理由のない閲覧拒否と裁決の効力

## はじめに

さきに、筆者は、国税不服審査における閲覧請求に関する判例について評論の機会を与えられた（東京地判平四・三・一八判時一四二一号六〇頁、乙部・判例評論四〇六号一四八頁以下）。そのさい、改めて、この問題に関する文献を読み、筆者なりに考える機会を得たが、判例評論という性格上、また、紙幅の制約上、判例学説の引用も

十分ではなく、記述不足の面も残った。そこで、この機会に、一部、重複的記述となるにもかかわらず、あえて、国税不服審査を中心としながらも行政不服審査一般に対象を拡大して、かつ、閲覧請求のより包括的な論点について、判例学説を概観するとともに若干の私見も付加してみたいと考えたのが、本稿作成の動機である。(1)

(1) 書類等の閲覧請求は、このほか、情報公開や事前手続との関連でも考えられうるが、閲覧請求の趣旨・目的等は厳密には相互に異なるものがあろう。さしあたり、芝池義一「行政手続」ジュリスト一〇〇〇号四七～四八頁参照。なお、木村弘之亮「租税裁判手続における文書閲覧請求権」雄川献呈・行政法の諸問題上四七三頁以下。

## 一　閲覧請求制度の沿革・趣旨

### 一　閲覧請求制度の沿革

1　旧訴願法は、処分庁から提出された書類等について不服申立人の閲覧請求を認める規定はおいていなかった。当時、国税に関する不服申立てについては、所得税法・法人税法などが定め、訴願法の適用は排除されていた。もっとも、国税庁長官または国税局長が審査決定を行う場合には協議団との「協議を経て」(後には「議に基づき」)というほかは、訴願法の定める不服申立ての審理手続とくらべて顕著な差異もなかった。いずれにしても、所得税法等の税法も不服申立人の閲覧請求を認める規定はおいていなかった。

2　昭和三七年の行政不服審査法(以下「行審法」という)の制定により、同法三三条二項が初めて処分についての審査請求における閲覧請求を定めることになった。(1) 同条項は、不作為についての審査請求(同五二条二項)および再審査請求(同五六条)にも準用されている。これに対して、異議申立てには準用されないが(同四八条・五二条一項)、その理由は、異議申立ての審理が処分庁自身による処分の見直しであり、第三者的機関による争訟裁

断行為ではないことにあるのであろう。

行審法の制定後は、国税に関する不服申立て、すなわち、税務署長等に対する異議申立てと、国税局長に対する審査請求については、所得税法などに特別の定めのあるほかは、行審法が一般法として適用された。国税局長の裁決に参与すべき協議団による審理において、行審法三三条二項に定める審査請求人の閲覧請求も行われていた。昭和四五年の国税通則法（以下「通則法」という）の改正により、協議団に代えて審査請求の裁決機関として国税不服審判所を設置するとともに、国税に関する不服審査についても、通則法の中に自足的な規定をおくこととし（同七五条以下）、行審法の適用を原則的に排除することにした（同八〇条一項参照）。[2] この結果、審査請求人の閲覧請求についても通則法九六条二項が適用されることになった。もっとも、同条項の表現はほとんど行審法三三条二項と同じであり、通則法九六条二項は行審法三三条二項を無批判に踏襲したという見解[3]もあるが、解釈論的には両法条の内容に若干の実質的差異も認めうる。なお、通則法は税務署長等に対する異議申立てについては閲覧請求の制度を認めていないが、その理由は、行審法に定める異議申立てについて同法三三条二項が準用されていない理由と同じであろう。[4]

（1） 行審法を一般に適用する法律のもとでは（例、地方公務員災害補償法五一条四項）、当然に同法三三条二項も適用される。また、行審法三三条を含む同法の特定の条項の準用を明示する例もある（地方税法四三三条七項）。他方、行審法全体を適用除外とするもの（例、地方公務員法九条の二第一項）、行審法三三条を含む同法の一連の規定の適用を排除する例もある（地方公務員法四九条の二第三項、労働者災害補償保険法三六条）。なお、地方公務員法は、人事委員会による議事録の作成を命ずるが閲覧に供すべきことまでも定めるものではなく、人事委員会規則に閲覧に供すべき規定のないかぎり（同一一条三項・四項参照）、人事委員会に不利益処分の審査請求をした当事者であっても議事録の閲覧請求権をもたないとさ

れる（最判昭三九・一〇・一三民集一八巻八号一六一九頁）。

（2）この理由については、南博方・租税争訟の理論と実際〔増補版〕八頁。

（3）榎本恒男・昭和五五年行政関係判例解説五四四頁。

（4）竹内康尋「国税不服審査手続と主張・立証および閲覧請求の時期等について（上）、（中）、（下）」税理二七巻一号、二号、三号。ここでは、同一号一一八頁参照。

## 二　閲覧請求制度の趣旨

1　行審法・通則法は、職権審理原則を採用するが、例外的に当事者主義的権利も定めている。書類等の閲覧請求権も審査請求人の重要な当事者主義的権利の中の一つである。

判例によれば、行審法三三条二項は「審査請求人が処分庁の処分理由を知り、かつその証拠資料を検討する機会を得て、争点を明確に把握し、これに対する攻撃防禦方法を講じる上で、重要な規定」であり、同条項は「審査請求人にとって、最も重要でかつ基本的な利益を手続的に保障」したものである（大阪地判昭四四・六・二六行裁集二〇巻五＝六号七六九頁。以下「基本判決」という）(1)。学説にも、同条項の閲覧請求権は「絶対権」であり「大きな意義をもつ」とするものがある(2)。

通則法九六条二項の趣旨についても、同旨のことが指摘されている。たとえば、「国税通則法九六条が審査請求人に書類閲覧請求権を認める趣旨は、行政不服審査法三三条同様、行政庁の手持資料の閲覧により審査請求人に行政庁の処分理由の正当性を検討し、攻撃防禦方法を講じる機会を与えたもの」であるとするものがある（京都地判昭五二・七・一五行裁集二八巻八号七七五頁。同旨、東京高判昭五九・一一・二〇行裁集三五巻一一号一八二一頁、

前掲東京地判平四・三・一八)。また、通則法九六条二項の閲覧請求権は、「審査請求人にとってもっとも重要な権利であることに想到したとき、担当審判官としては、可能な限り閲覧請求権を尊重するよう事務処理をすべき」であるとか(大阪地判昭五五・六・二七行裁集三一巻六号一四二二頁)、「審査請求人に有利な裁決を得るための手続的利益を保障したものである」とするものもある(その控訴審判決である大阪高判昭五六・九・三〇行裁集三二巻九号一七一八頁)。

2 換言すれば、行審法三三条二項・通則法九六条二項の趣旨は、原処分の処分理由を根拠づける証拠資料の開示、および、裁決の結論に影響を及ぼす可能性があるような適切な反論や反証等の提出の保障にあるとみるのが、支配的な判例学説であるといってもよいであろう。[3] ただ、情報公開制度のもとでの閲覧請求であればともかく、行政不服審査における閲覧請求制度では、その重点は、単に原処分の処分理由を根拠づける証拠資料の開示のみにつきるものではなく、これ以上に、適切な反論や反証等の提出にあるとみるべきであるように思われる。閲覧請求の趣旨として、このほか、公正な審理の促進[4]ということもあげてよいであろう。

(1) 行政不服審査における閲覧請求についての判例を概観すると、すでに、昭和四一年には、閲覧請求の拒否行為の処分性を否認する判例が現れていた(後記四二頁参照)。しかし、閲覧請求の包括的な論点に言及する最初の判例は、おそらくこの基本判決であると思われる。その後の判例の多くは、基本判決で示された論点のいくつかを扱うものであるといってもよい。代表的な判例としては、大阪地判昭四五・一〇・二七訟月一七巻一号一〇九頁およびその控訴審判決である大阪高判昭五〇・九・三〇行裁集二六巻九号一一五八頁、通則法九六条二項に関する草創期の判例である京都地判昭五二・七・一五行裁集二八巻八号七七五頁、基本判決が扱わなかった論点にも言及する大阪地判昭五五・六・二七行裁集三一巻六号一四二二頁や、その控訴審判決である大阪高判昭五六・九・三〇行裁集三二巻九号一七一八頁、上告審判決である最判昭五七・七・

二税資一二七号八〇頁などがある。学説では、南博方「閲覧請求の法理」前掲書七七頁以下がもっとも有益であろう。
(2) 下山瑛二「行政不服審査の審理手続」行政法講座三巻九二頁。
(3) 南博方＝小高剛・全訂注釈行政不服審査法二二五頁、南編・注釈国税不服審査・訴訟法一三三頁〔畠山武道〕参照。なお、南・前掲書七八頁は、行審法のもとでは、処分庁には弁明書の提出義務がないから（同二二条一項・三項）閲覧請求は処分理由の開示請求機能をもつのに対して、通則法のもとでは、処分庁の答弁書提出義務および審査請求人へのその送付義務があるから（同九三条一項・四項）閲覧請求は答弁書に示された処分理由を裏づける証拠資料の開示請求機能を果たすことになるというが、同七九頁は、閲覧請求の趣旨は裁決の結論に影響を及ぼす可能性があるような適切な反論や反証等の提出にもあることを示唆している。
(4) 南＝小高・前掲書二二五頁、南編・前掲書一三二頁〔畠山〕。

## 二　閲覧請求の名宛人・時期等

### 一　はしがき

1　行審法は、閲覧請求の形式的要件に関しては、請求人適格として審査請求人と参加人（同三三条二項）・代理人（同一二条）、被請求人適格として審査庁（同三三条二項）を定める。

通則法も、行審法とほぼ同様に、請求人適格として審査請求人（同九六条二項）・参加人（同一〇九条五項）・代理人（同一〇七条二項）、被請求人適格として担当審判官（同九六条二項）を定める。国税不服審判所の審理は、通則法の関係規定のほか、審判所内部の手続規範である「審査事務提要」（昭和四六年二月制定、同四九年全部改正）の定めに従って行われるが、[1] 審査事務提要は閲覧請求の形式的要件に関してとくに規定していない（同六六参照）。

2　そこで、閲覧請求の方式も自由であり口頭によるものでもよく、閲覧請求の対象である書類等も特定する必要はなく、閲覧請求の理由も明示する必要はないと解されている。(2)順序としては、適式な閲覧請求を受理したのち、請求内容そのものを審査して請求の認否の決定をするのが筋であり、「正当な理由」がある場合には閲覧請求を拒否しうるように思われる。そうすると、閲覧請求の形式的要件を具備しないものは適式な閲覧請求にはあたらないとして申請却下をすべきことになろう。右の請求人適格・被請求人適格のほか、閲覧請求の時期も閲覧請求の形式的要件にあたるものとして、時期に遅れた閲覧請求は申請却下を行い、「正当な理由」による閲覧請求の拒否をすべきではないように思う。(3)(4)

(1)　南・前掲書八、二三六頁以下参照。
(2)　南・前掲書七九頁以下。
(3)　同旨、榎本「前掲」五四五頁。
(4)　行審法三三条二項・通則法九六条二項の書き方からいえば、閲覧請求の対象適格も閲覧請求の形式的要件と解すべきようにもみえる。しかし、処分庁から審査庁や担当審判官に提出された書類等としてどのようなものがあるかさえ審査請求人に分からない場合に、閲覧請求の形式的要件として書類等の特定を求めるのであれば、審査庁や担当審判官は、適宜、処分庁から提出された書類等の名称や概要などを審査請求人に通知することが最低限、不可欠となろう。なお、南＝小高・前掲書二二五～二二六頁、田中舘ほか・判例コンメンタール行政不服審査法二〇八頁〔外間寛〕参照。

## 二　閲覧請求の名宛人

1　行審法三三条によれば、閲覧請求は「審査庁」に対して行い（同二項）、審査庁は「閲覧について、日時及び場所を指定することができる」が（同三項）、この指定は審査請求人の便宜に資するためにその希望を考慮して

行うべきである。(1)

２　通則法九六条に基づく閲覧請求についても、審査庁が「担当審判官」に代わるほかは同一の定めになっている。そして、担当審判官は、閲覧させるべき書類等の範囲を定め、「書類等の閲覧について」と題する書式により閲覧の日時・場所を請求人に通知することになる（審査事務提要六六）。実際には、審判所長を名宛人とする審査請求書の中で閲覧請求が行われることも多いようであるが、(2)この時点では、担当審判官が誰であるかは決まっていないから（同法九四条参照）、担当審判官を特定した閲覧請求は不可能である。審判所長を名宛人とする閲覧請求はそのままでは違法ではあるが、審査請求人が補正を求められ、かつ、補正が客観的に可能であるにもかかわらず、これに応じない場合に初めて、閲覧請求を却下すべきである。(3)また、職権による補正を認めできるだけ閲覧請求の却下は避けるべきであろう（同法九一条、審査事務提要三二・三三参照）。補正により右の閲覧請求の違法性は治癒される。

ところで、審査請求人の法の不知から閲覧請求の名宛人を「広島国税不服審判所長」にしたが、審判所側は、異議を唱えることなくこれを受理し、補正もしなかったにもかかわらず、訴訟において初めて閲覧請求は不適法と主張した事案がある。裁判所は、同審判所長は「本件において担当審判官を指定したものであり、行政機構上も、当該担当審判官の所属する庁の所長にあたることにかんがみると、原告の閲覧請求は、客観的に通則法九六条二項に基づく担当審判官に対する閲覧請求の趣旨である」と判示したが（前掲大阪地判昭五五・六・二七）、疑問がある。ここでは、閲覧請求は違法ではあるが審判所側で適法であるかのように扱っているものとして、閲覧請求は不適法という審判所側の主張は信頼保護原則・信義則により許されず、閲覧請求は適法と解すべきように思われる。(4)

（1）　同旨、南＝小高・前掲書二三一頁。

（2）竹内「前掲」税理二七巻三号三三頁は、この場合、担当審判官の指定を停止条件に閲覧請求としての効力を生ずるという。

（3）南・前掲書八一頁、安本典夫・判例評論二七四号一五四頁参照。

（4）同旨、榎本「前掲」五四四頁、中里実・自治研究五八巻七号一三〇頁。

## 三　閲覧請求の時期

### 1　閲覧請求は何時までにすることができるかについては、行審法にも通則法にも明文の規定はない。この点、通則法九六条二項の閲覧請求に関しては、裁決謄本発送時説をとる判例の出現を契機として、議決時説、裁決原本作成時説が対立している。

裁決謄本発送時説は、その理由として、①担当審判官等により構成される合議体の議決後に、審査請求人が主張を追加・変更すれば、合議体は調査・審理のうえ改めて議決を行わなければならないから（審査事務提要八五）、議決は絶対的なものではないこと、②議決が行われたことを審査請求人に通知すべきことを定める規定はなく、審査請求人は議決が行われたことを知る機会が与えられていないこと、③審査請求手続は、裁決書の発送時に対外的に完結したものとみられることなどに求める[1]（前掲大阪地判昭五五・六・二七）。

議決時説は、その理由として、①審判所長が審査請求についての裁決を行うときは、合議体の調査・審理の議決に基づいてこれを行わなければならず、この議決は実質的には最終のものであること、②担当審判官の職務は右の議決とともに終了するから、議決後には閲覧請求を行うべき担当審判官が存在しないことに求めるものがあり[2]、③この二点のほか、審査請求手続は簡易迅速な権利救済手続であり、審判所としては一応の手続を尽くせばよく、審

査請求人には訴訟手段も残されていることなどを付加するものもある。(3)

　裁決原本作成時説は、裁決書の原本の作成時が裁決が行政行為として成立する時とみてこれを閲覧請求の終期とする。この説は、まず、合議体の議決の法的性質は終局処分である裁決に至る前提としての内部的意思決定であると捉え、そこから裁決謄本発送時説がいう①・②が導かれること、合議体は裁決が成立した時点で消滅することを理由に、議決時説には反対する。他方、裁決成立後から裁決謄本発送時までの間に審査請求人の主張の追加・変更やそのための閲覧請求を認めて、再議決・再裁決を行わなければならないとするのは、簡易迅速な手続による権利救済および職権審理という不服審査手続の理念に反することを理由に、裁決謄本発送時説にも反対する。(4)

　おもうに、裁決原本作成時期や裁決謄本発送時期も、議決時期と同様に、審査請求人に通知されるわけではないから、裁決謄本発送時説や裁決原本作成時説があげる②の理由は三説すべてに共通する弱点である。この点からいえば、裁決謄本が審査請求人に到達する時点までは閲覧請求を許容すべきかもしれないが、これでは簡易迅速な手続による権利救済の実現という不服審査手続の理念に反するおそれがある。当事者の主張や反証の提出は、議決時までに行うのが原則であり、議決時から裁決謄本発送時までの間は例外的にのみ許されると理解すれば、主張や反証の提出のために行われるべき閲覧請求も、原則的には議決時までであり、例外的に裁決書謄本の発送時まで許されると解すべきである。ただし、いずれの場合も、議決または裁決書謄本の発送を行うべき時期をあらかじめ書面または口頭により審査請求人に通知するように運用することが望ましいように思われる。

　2　行審法三三条二項にもとづく閲覧請求権は、審査手続上認められた権利にすぎず、審査手続終了後においてはもはやこの権利はなく、たとえば、行政訴訟においてこの閲覧請求権を行使することはできない(5)（同旨、大阪地判昭四六・一一・二〇税資六二号六七頁）。同じことは、通則法九六条二項の閲覧請求権についてもあてはまるであ

ろう。

（1）安本「前掲」一五三頁および金子昇平・ジュリスト七八二号一五七頁はもっぱら①、佐野明治「閲覧拒否をめぐる若干の裁判例」税法学三九九号二六頁は③を理由に、それぞれ同旨の結論を導く。
（2）榎本「前掲」五四四～五四五頁。
（3）中里「前掲」一三一～一三二頁。ほかに、議決時説をとるものとして、武田昌輔編著・コンメンタール国税通則法四六七二頁。
（4）竹内「前掲」税理二七巻三号三五頁以下。
（5）同旨、南＝小高・前掲書二二六頁、田中舘ほか・前掲書二〇九頁〔外間〕。

## 三　閲覧請求の対象

### 一　「処分庁から提出された」書類等の意味

1　行審法三三条二項にいう「処分庁から提出された」書類等の中に、処分庁が任意に提出した書類等が含まれることについては異論はない。これに対して、処分庁から提出された書類等であっても、審査庁の提出要求にかかるもの（同二八条）が閲覧請求の対象となるか否かについては争いもある。基本判決は、行審法三三条二項は「審査請求人等に処分庁の処分理由を根拠づける証拠資料を検討する機会を与えるという重要な意味を有していることを考慮すれば、右規定にいう『処分庁から提出された書類その他の物件』とは、当該処分の理由となった事実に対する処分庁の証拠資料で、審査庁に現に存在するもの（全部、一部もしくはその抜粋たるとを問わない。）をいうと解するのが相当であって、正式の提出手続を経て提出された書類その他の物件に限らないと解すべきである」と

して、審査庁の係官が処分庁に出向いて関係書類等を閲覧してその重要部分をメモしたいわゆる調査メモの閲覧請求の対象性を肯定した。この見解によれば、審査庁に現存しさえすればそれが審査庁の提出要求にかかるものでも閲覧請求の対象となることをも肯定するものと考えられる。その後、調査メモの閲覧請求の対象性を否定し、これにより審査請求人の「権利救済に支障を来たすことは明らかであるが」、これを避けるために審査庁としては「審査法第二八条を活用するなどして処分庁にその提出を求めるという方法によるべきである」とするものがあるが(大阪地判昭四六・五・二四行裁集二二巻八＝九号一二一七頁)、同判決も審査庁の提出要求にかかる書類等の閲覧請求の対象性を肯定するもののように解される。[1][2] しかし、判例の大勢は、審査庁の提出要求にかかる書類等の閲覧請求の対象適格を否定する[3](例、大阪地判昭四八・八・七訟月二〇巻一号七一頁、京都地判昭五〇・七・一八判時八一六号三四頁)。

行審法三三条二項については、文理上は、必ずしも処分庁の任意提出書類等に限定する必要はない。これに対して、通則法の場合は、行審法の場合と違って、処分庁に対する書類等の提出要求権を定める九七条一項は閲覧請求規定の後に置かれていることなどから、担当審判官が同条項にもとづき職権(自発的または審査請求人の申立てを端緒に)により提出させた書類等は閲覧請求の対象とはならないとみるべきであり、閲覧請求の対象は処分庁の任意提出書類等に限られるべきであろう。

2　審査庁や担当審判官等が職権により収集した書類等、とりわけ調査メモの閲覧請求の対象適格についてはどうであろうか。

基本判決は右のようにこれを肯定するが[4](同旨、大阪地判昭四五・九・二二行裁集二一巻九号一一四八頁)、しかし、まもなく、判例は、「調査メモは本件審査請求の審理に当たった審査庁の協議官が自ら蒐集した証拠資料で

あり、処分庁から提出された証拠資料でないことは明らかで、これはもとより閲覧の対象とはならない」として否定説をとり(5)（前掲大阪地判昭四六・五・二四）、その後の裁判例もすべて否定説をとることになる。

通則法九六条二項にいう「原処分庁から提出された」書類等の意味についても、原処分庁の任意提出書類等に限るとして調査メモの閲覧請求の対象性を否定する説(6)、審判所に現存するものであれば正式の提出手続を経由したものに限定されないとして調査メモの閲覧請求の対象適格を肯定する説(7)が対立する。

もともと、行審法上は、処分の理由となった事実を証する書類等は処分庁が自発的にまたは審査庁の求めに応じて提出すべきことになっており（同三三条一項・二八条）、調査メモの方法により証拠資料を収集することは予定していない。職権審理原則の名のもとに調査メモの方法により証拠資料を収集するにしても、処分庁からの提出という右の法条の規定を空洞化することは許されないように思う。これに対して、通則法九七条は調査メモの方法による証拠資料の収集なども認めているが(8)（同旨、前掲大阪地判昭四六・五・二四）、この場合でも、証拠資料等についてはなるべく当事者双方から提出させるように努めるべきであり、職権による収集は補充的であるべきである（審査事務提要六四参照）。

処分の理由となった事実を証明する書類等が審査庁や担当審判官に提出されない理由は、課税処分が反復的であるため「処分庁としては所得調査書等が長期にわたって手許にないと、次年度の処分をなすにつき支障をきたす」ことなどにある（基本判決）。このような実務には改善の余地があるが（同旨、前掲京都地判昭五〇・七・一八）、この現状からみて、調査メモは原書類と「同一視しうるものであり、処分庁より原書類が提出されない欠陥を補填する役割も果たして」おり（基本判決）、調査メモの閲覧請求の対象性を否定するならば、閲覧請求権を保障した法の趣旨は損なわれることになろう(9)。そこで、処分庁が審査庁や担当審判官等による閲覧等をとくに拒否せずこれ

を受忍する場合には、調査メモは処分庁からの任意提出書類等またはその要約書にあたるとみて、閲覧請求の対象となると解しうる余地がある（この場合、審査事務提要六五に定める「任意提出書類等預り証」等の交付・送付は不要と解するほかはない）。

3　なお、所得調査書の中には行政内部における指示事項や調査方針のごとく行政上の秘密等が含まれることから、審査庁や担当審判官がこれらを除いて閲覧に供すべき事項について要約・作成した「所得調査書等要約書」を所得調査書等に代えて閲覧に供するという方法も、かつては実務では多くみられたようである。処分庁からの任意提出書類等に限定する説をとる場合でも、所得調査書等が処分庁から提出されているときはその要約書は実質的には所得調査書等と同一視しうることなどの理由から、閲覧請求の対象適格を認めるべきである(10)（同旨、前掲京都地判昭五二・七・一五）。

（1）　東平好史「不服審査法における当事者の手続的権利（閲覧・弁明）」法学教室二期三号一三七頁。

（2）　肯定説をとる学説として、田中舘ほか・前掲書二〇九頁〔外間〕、室井編・基本法コンメンタール行政救済法一三六頁〔首藤重幸〕。

（3）　否定説をとる学説として、訟務座談会・訟務月報一八巻一号一八四頁〔石倉〕、鈴木重志「公平審理制度の意義と口頭審理の若干の問題」自治研究五〇巻一一号九三頁注(8)。

（4）　同旨、清永敬次・シュトイエル九九号二〇頁、竹下重人・シュトイエル一一四号一三頁、高梨克彦・シュトイエル一五五号八頁、藤原淳一郎・ジュリスト五〇三号一三〇頁、原田尚彦「行政不服審査法の理念と現実」環境権と裁判二六八頁、兼子仁・行政争訟法三八一頁、佐野「前掲」一九頁、小高剛「行政不服審査の審理手続」現代行政法大系四巻四五頁、碓井光明「不服申立ての審理過程における不服申立人の権利」行政法の争点一八七頁。

(5) 同旨、堺沢良・税経通信二六巻一号一八八頁、松沢智・租税争訟法一七二頁。
(6) 南・前掲書八四頁、松沢・前掲書一七三頁、大崎満・ジュリスト五八七号一三二頁、武田編著・前掲書四六七六頁。
(7) 山田二郎・税務訴訟の理論と実際八四頁、藤原「前掲」一三〇頁。なお、竹内「前掲」税理二七巻三号四〇～四一頁は、行審法三三条二項・通則法九六条二項に基づく閲覧請求の対象となる書類等は処分庁の任意提出書類等に限るとしながらも、処分の理由となった事実を証する書類等は当然に処分庁による任意提出を法は予定しているから、「仮に職権行使によって提出されても、閲覧請求との関係では任意に提出されたものと同視する解釈が許容される」という。
(8) 同旨、訟務座談会・訟務月報一八巻一号一八五頁〔吉野〕、原田・前掲書二六七～二六八頁。
(9) 同旨、原田・前掲書二六七～二六八頁。
(10) 同旨、南・前掲書八六～八七頁、松沢・前掲書一七四頁。

## 二 処分庁から提出された「書類」等の意味

1 第一説は、処分庁から提出された「書類」等とは、ひろく「証拠書類及び証拠物」をいうとする。第二説は、「処分庁より審査庁に提出されたすべての書類および物件ではなく、当該処分の理由となった事実を証する証拠資料」に限るとする（基本判決）。第二説が判例・通説である。(1) たとえば、所得調査書はその全部が「処分の理由となった事実を証する書類」にあたるとするのが判例であるが、所得調査書の中に含まれている税務調査技術に関する事項など行政内部における指示事項や調査方針のごときは、厳密にはこれにはあたらないと解すべきであろう（同旨、大阪地判昭四五・一〇・二七訟月一七巻一号一〇九頁、その控訴審判決である大阪高判昭五〇・九・三〇行裁集二六巻九号一一五八頁）。なお、所得調査書等要約書も「処分の理由となった事実を証する書類」と同視しうる。

2　行審法三三条一項・通則法九六条一項は、処分庁は「処分の理由となった事実を証する書類その他の物件を……提出することができる」と定め、同条の各二項はこれを受けて、処分庁が提出した書類等の閲覧請求を定めると理解すれば、第二説が適切であるということになろう。これに対して、行審法二八条・通則法九七条一項は、審査庁・担当審判官は「書類その他の物件」の提出を求めることができると定め、これに応じて処分庁から提出された書類等も閲覧請求の対象となると解するときは、第一説が妥当であるようにもみえる。そうすると、行審法三三条二項の書類等については第一説、通則法九六条二項の書類等については第二説が適切であるようにも考えられる。しかし、閲覧請求制度の趣旨が「処分理由」の正当性を根拠づける証拠資料を検討する機会等の保障にあるとなると、行審法三三条二項の書類等の意味についても第二説がベターであるように思われる。

(1)　金子ほか編・租税法講座三巻二八三頁〔小谷卓男〕、武田編著・前掲書四六七六頁。

## 四　閲覧請求を拒否しうる「正当な理由」

### 一　「正当な理由」の意味

1　行審法三三条二項にいう閲覧請求を拒否しうる「正当な理由」とは、基本判決もいうように、「審査請求人等の閲覧請求権と閲覧を許可することによって生ずると予測される審査請求人等以外のものの利益の侵害とを調整する概念として理解すべき」であろう。(1)具体的には、基本判決は、「審査請求人等以外のものの利益」の中には①「第三者の個人的秘密」、②「行政上の秘密」の両者が含まれ、③「正当な防御権の行使としてではなく、税務行政を混乱に陥れようとするような意図でなされる等、閲覧請求権の濫用にわたる場合」にも「閲覧拒否についての正当な理由がある」といい、本件調査メモの閲覧拒否は右のいずれにも当たらないから違法であると判示した。な

お、閲覧請求を拒否しうる正当な理由として、右の①・②をあげるものもある[2]（大阪地判昭四九・一〇・二二訟月二〇巻一三号一三四頁）。

通則法九六条二項にいう閲覧請求を拒否しうる「正当な理由」についても、具体的には右の三つの場合をあげるのが、支配的な判例（前掲大阪地判昭五五・六・二七、前掲大阪高判昭五六・九・三〇）、学説[3]である。

右①・②の要件の充足は、審査庁や担当審判官の主観的判断によるべきではなく客観的判断によるべきことは[4]（基本判決、前掲大阪高判昭五〇・九・三〇）、当然である。基本判決は審査庁の上級行政庁性をその理由の一つとしているが、審査庁が中立的機関である場合にも秘密の有無の判断は客観的に行うべきことに変わりはない。所得調査として行ったいわゆる反面調査の結果を記載した書類の閲覧提供に被調査者である第三者が強い難色を示している場合には、閲覧請求を拒否しうる正当な理由があるというが（前掲大阪地判昭四九・一〇・二二）、被調査者による強い難色にも右の客観性が具わることが必要であろう（同旨、大阪高判昭五一・九・二九訟月二二巻一〇号二四六六頁）。また、基本判決は秘密該当性について具体的に主張・立証すべきであるとも判示するが、真に秘密に該当することが判明した場合にもすでに秘密は暴露されてしまって後の祭りということにもなりかねず、この判示にも疑問の余地がある[5]。

具体的には、所得調査書類中、個人的秘密や税務調査技術など行政上の秘密にあたる「部分と他の部分とが渾然一体となっていて分離不能であれば、この部分に紙を貼付するなり、消去するなり」して閲覧に供すればよい（前掲大阪地判昭四五・一〇・二七、前掲大阪高判昭五〇・九・三〇）。「所得調査書は審査法三三条による閲覧の対象とされることも当然予定される書類であるから、もともと記載方法を工夫し、分離可能のようにしておくべきものである」（前掲大阪高判昭五〇・九・三〇）ともいえよう。また、所得調査書等要約書を閲覧に供しておれば、処

分庁から提出された所得調査書類を閲覧に供さなくても違法はないから（同旨、前掲京都地判昭五二・七・一五）、右の分離不能の場合、所得調査書類に代えて、審査請求人が有効な反論や反証を提出するにつき支障のない程度に処分理由を具体的に記載した要約書を、閲覧に供するという方法もある（同旨、大阪高判昭五四・一・二六訟月二五巻五号一四四五頁、浦和地判昭五八・一・二一行裁集三四巻一号三二頁、その控訴審判決である前掲東京高判昭五九・一一・二〇）。

なお、第三者の個人的秘密や行政上の秘密よりも審査請求人等の閲覧請求の利益の方を保護すべき特別の事情がある場合には、閲覧請求を拒否しうる正当な理由が認められないこともありうる（同旨、前掲大阪高判昭五〇・九・三〇）。

2　閲覧請求制度の趣旨を考慮すれば（前記二六頁参照）、簡易迅速な審理手続の要請が著しく損なわれないかぎり、閲覧請求に最大限、応えるのが望ましいが、理論的にはこれにも限界があることは否定できない。閲覧請求制度の趣旨として、原処分の処分理由を根拠づける証拠資料の開示ということを重視するのであれば、審査請求人等が処分庁から提出された書類等の内容を客観的にはすでに熟知している場合でも、実際にこの書類等を見ていない以上、その閲覧請求を拒否しうる正当な理由があるかは疑問の余地がある。この視角からは、閲覧請求にかかる所得調査書が審査請求人の熟知している異議決定書の記載内容とほぼ同一であるとしても、閲覧請求を拒否するのは違法と解される（同旨結論、前掲大阪高判昭五六・九・三〇）。この場合、たとえ担当審判官が所得調査書の記載内容は異議決定書のそれとほぼ同一であることを教示したとしても、(6) この結論に変わりはない。所得調査書の内容が異議決定書の内容を越えるものではないかどうかを確認するための閲覧請求ということも、理由のないことではないからである。

閲覧請求制度の重点は、裁決の結論に影響を及ぼす可能性があるような適切な反論や反証等の提出の保障にあるとみるべきであろう。そうすると、審査請求人等が実際に書類等を閲覧したとしてもその内容はすでに熟知している場合には、新たに有効な反論や反証等を提出できるとも思えない。この場合、閲覧請求を拒否しうる正当な理由の具体例のうち前記③の事由が存在しうる余地もあるが、閲覧請求権の濫用を審査請求人等の主観的意図のレベルで理解するならば、おそらくこの場合にも相当しないであろう。しかし、閲覧請求を拒否しうる正当な理由は必ずしも前記の①から③の事由のみに限られず(7)、審査請求人はすでに別の方法により閲覧請求にかかる書類等の記載内容と同一のことを熟知しているとして、閲覧請求を拒否しうる正当な理由があると解しうる余地があるようにも考えられる。

もっとも、審査請求人の閲覧請求に対して処分庁から提出された書類等をすべて閲覧に供した以上、その手続に違法はない。また、審査庁や担当審判官が処分庁に書類等の提出命令を発するかどうかはその裁量に委ねられているから、審査請求人の請求があったとしても、処分庁に不提出書類の提出を要求してこれを閲覧させるべき義務は原則として存在しない(8)(大阪地判昭四八・六・二二税資七〇号二九四頁のほか、同旨の判例は多い)。そこに、閲覧請求の一つの重要な限界もあることになる。

(1) 同旨、東平「前掲」一三七頁、金子「前掲」一五八頁。
(2) 同旨、南=小高・前掲書二二九頁。
(3) 大崎「前掲」一三二頁、金子「前掲」一五八頁、安本「前掲」一五四頁、中里「前掲」一三二頁、佐野「前掲」二三〜二四頁。
(4) 同旨、佐野「前掲」二七頁。

（5）同旨、岡田康彦・自治研究四六巻一二号一三二頁、清永「前掲」二一頁参照。
（6）金子「前掲」一五八頁参照。
（7）同旨、榎本「前掲」五四五頁。
（8）同旨、南＝小高・前掲書二二七頁、南編・前掲書一三三頁〔畠山〕、田中舘ほか・前掲書二〇九頁〔外間〕。

## 二　閲覧請求拒否の処分性？

1　行審法三三条二項にいう「正当な理由」のない閲覧請求拒否は行政処分ではなく、したがって、その取消訴訟等の提起は許されないというのが、判例である。そのリーディング・ケースでは、この理由として、閲覧請求およびその拒否は「当該審査手続の終局処分である裁決の前提たる手続的意味および効果を有するにすぎない」こと、閲覧拒否は「裁決をまつまで猶予することができないような緊迫した不利益」ではなく、その違法は裁決の取消訴訟で争えば足りること、裁決にいたる手続事項について厳格・慎重な訴訟手続を導入するのは、簡易迅速性を目的とする不服審査手続と両立しがたいことなどをあげている（東京地判昭四一・七・一九行裁集一七巻＝八号八五五頁）。学説[1]もおおむね、同判決に従っている。

通則法九六条二項に基づく閲覧請求の拒否行為についても、同様に考えられている[2]。

2　不服審査手続が理念どおりに迅速に行われるかぎり、審査請求人としては、裁決の取消訴訟等において閲覧拒否の違法を主張できるから、あえて閲覧拒否について抗告訴訟の提起を許さなくても権利救済に欠けることはない。ただ、この結論は、手続終了までの期間がそれほど長期ではなく、手続過程もそれほど複雑ではない場合に限られ、手続の連鎖の一環たる行為を理由に抗告訴訟の対象性を否認することは、一般化することはできないように

思われる。(3)

(1) 村上義弘・シュトイエル六二号一六〜一七頁、南＝小高・前掲書二三一頁、田中舘ほか・前掲書二一六頁〔外間〕。
(2) 金子宏・租税法四六一頁、大崎「前掲」一三一頁、中里「前掲」一三二頁、金子「前掲」一五八頁、武田編著・前掲書四六七八頁、南編・前掲書一三八頁〔畠山〕。
(3) なお、人事委員会による審査請求事件の議事録の閲覧請求に対する同委員会の却下行為が抗告訴訟の対象となる処分に当たるかどうかが争われたケースでは、第一審は肯定説、第二審は否定説と分かれたが、上告審は否定説を採用した(前掲最判昭三九・一〇・一三)。なお、前記二五頁注(1)参照。

## 五　正当な理由のない閲覧拒否と裁決の効力

### 一　諸説の展開

1　第一説は、たとえば、基本判決がとるところである。同判決は、行審法三三条二項が閲覧請求権を保障した趣旨は「攻撃防禦方法を講じる上での手続的な利益を審査請求人らに保障」することにあるため、「裁決がその取消事由に該当するほどの違法性を帯びるのは、閲覧拒否にかかる書類その他の物件に対し適切な反証を提出することによって、当該裁決の結論に影響が及ぶ可能性のある場合に限られる」と判示し、本件調査メモの違法な閲覧拒否はこの場合にあたり裁決は違法であるとしてその取消請求を認容した(前掲大阪高判昭五〇・九・三〇も、第一説をとるもののように解される)。

通則法九六条二項についても、昭和五〇年、南教授は、職権審理が原則であり当事者主義はこれを補充するものであることを理由に、同旨の見解を主張している。(1)その後、所得調査書の記載内容はすでに審査請求人が熟知して

いる異議決定書の内容とほぼ同一であるからこれを閲覧していたとしても、裁決の結論に影響を及ぼすほどの主張や反証を提出することはできないことを理由に、その閲覧拒否の違法は裁決の取消原因となるものではないとする判例（前掲大阪高判昭五六・九・三〇、その上告審である最判昭五七・七・二税資一二七号八〇頁）や、同旨の結論をとる学説が現れている。[(2)]

2　第二説は、閲覧請求の違法な拒否は当然に裁決を違法ならしめ裁決の取消原因となるとするものである。行審法三三条二項についても[(3)]（前掲大阪地判昭四五・一〇・二七）、通則法九六条二項についても[(4)]（前掲大阪地判昭五五・六・二七）、この見解は主張されている。この説は、この結論を当然視するためか、とくにその理由を明示しないものが多い。

3　中里氏は、右のケースでは（前掲大阪地判昭五五・六・二七、大阪高判昭五六・九・三〇など）、かりに所得調査書を閲覧していたとしても、所得調査書の記載内容はすでに原告が熟知している異議決定書の内容とほぼ同一であり、「裁決の結論に影響を及ぼす主張を新たに提出する余地はなかったのであるから、本件閲覧請求拒否処分の違法は例外的に裁決の取消事由とはならないと解すべきであろう」としている。[(5)]この見解は、違法な閲覧拒否の場合の裁決の取消要件そのものについては第一説と同旨とみてよいが、違法な閲覧拒否は原則的に裁決の取消原因となると明示する点では、異なるものがあろう。最近、中里説に近い判決も現れている（前掲東京地判平四・三・一八）。中里説や同判決は、厳密には第一説・第二説とも異なるものがあり、あえて第三説と呼んでも誤りではないと思われる。

（1）南・前掲書七九頁。
（2）金子「前掲」一五八頁、竹内「前掲」税理二七巻三号三九〜四〇頁。

(3) 田中舘ほか・前掲書二二六頁〔外間〕。

(4) 金子・前掲書一六七頁、高田敏・租税判例百選(第二版)二〇五頁、安本「前掲」一五三頁、大崎「前掲」一三〇頁、佐野「前掲」二七頁。

(5) 中里「前掲」一三三頁。

## 二 批判的検討

1 閲覧請求制度の趣旨として、原処分の処分理由を根拠づける証拠資料の開示という側面を重視するときは、具体的に裁決の結論に影響を及ぼす可能性があるような適切な反論や反証等の提出の成否を問わず、前記の①から③の正当事由を欠くために閲覧拒否は違法であるとしてすべて裁決は違法とすることもできる。この意味では第二説も適切である。

2 前記のように、閲覧請求制度の重点は、単に原処分の処分理由を根拠づける証拠資料の開示のみにつきるものではなく、これ以上に、適切な反論や反証等の提出にあるとみるべきであろう。そうすると、第一説が適切であるようにもみえる。この視角にたてば、たとえば、閲覧請求にかかる所得調査書(前掲大阪高判昭五六・九・三〇)や、陳述書等(前掲東京地判平四・三・一八)の内容を審査請求人がすでに熟知している場合は、たとえ閲覧請求の拒否が前記の①から③の正当事由を欠くために違法であっても裁決の取消事由とはならないと解される(1)(反対、前掲大阪高判昭五〇・九・三〇)。

審査庁や担当審判官がすでに客観的にみて実体的真実を得ている場合はどうであろうか。この場合、南教授は、前記のように、閲覧拒否の違法は裁決の取消原因にはならないとみる。右の大阪高裁も、これに近い見解を表明す

るが、「しかし実際の問題として、審査庁が右調査結果に些少なりとも不審や疑念をもつというためには審査請求人の指摘や、申立によらなければならない場合が多いであろうし、そのためには審査請求人において右調査結果を閲覧し、その内容を知る必要がある」としている（前掲大阪高判昭五〇・九・三〇）。この判旨にも一理あるように思われる。

３　審査請求人の閲覧請求権が当事者主義的権利の中でも重要な権利であること、審査請求人等の手続的利益や裁決の手続的公正を保障すること、閲覧拒否は抗告訴訟の対象となる処分にあたらないから、閲覧拒否の違法は裁決の取消訴訟で争うほかないことなどを考えれば、閲覧拒否の違法が裁決の取消原因にならないとすることにはすっきりしないものが残る。また、第一説そして第三説をとる場合でも、結局は、閲覧できたとしてこれにより「裁決の結論に影響が及ぶ可能性」があるような適切な反論や反証等の提出ができるかどうかが決め手になるため、閲覧請求の対象となる「書類」等に含まれるか、閲覧請求を拒否しうる「正当な理由」があるかといった、行審法三三条・通則法九六条が明規する重要事項の判断や扱いがキメこまかく行われなくなるおそれもある（前掲東京地判平四・三・一八参照）。

この意味では、書類等を閲覧しても裁決の結論に影響を及ぼすような適切な反論や反証等を提出する可能性が皆無であるときは、すでに閲覧請求を拒否しうる「正当な理由」があり、したがって、閲覧拒否は適法であり裁決も適法であるのに対して、右の反論等の提出の可能性があるときは、閲覧請求を拒否しうる「正当な理由」はなく、したがって、閲覧拒否は違法であり裁決も違法であるとする、論理構成の妥当性を検討すべきであるように思われる。これにより、閲覧拒否の違法は原則的に裁決の取消原因となり、このため、閲覧請求の対象である書類等に含まれるか、閲覧請求を拒否しうる正当な理由があるかどうかの判断にさいしても、審査庁や担当審判官・審判所長

に対してより強いインパクトを与えることにもなるであろう。

（1） 中里「前掲」一三三頁は、前者の場合（前掲大阪高判昭五六・九・三〇）について同旨であるほか、閲覧拒否の違法が裁決の取消原因とならない例外的場合として、「閲覧請求のための閲覧請求」を例示している。閲覧請求のための閲覧請求は、閲覧拒否のための「正当な理由」が存在する具体的場合の前記③に相当するケースがありうるのではないかと考えられ、この場合には、閲覧拒否自体が違法ではなく、これが裁決の違法をもたらすこともない。