



Title	民事判例研究
Author(s)	張, 子弦
Citation	北大法學論集, 69(6), 180[217]-160[237]
Issue Date	2019-03-29
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/73384">http://hdl.handle.net/2115/73384</a>
Type	bulletin (article)
File Information	lawreview_vol69no6_09.pdf



[Instructions for use](#)

# 民事判例研究

張子弦

地方公共団体の首長を被告とする住民訴訟において、当該地方公共団体に所属する機関が保管する文書については、当該地方公共団体が文書提出命令の名宛人となる文書の所持者に当たるとされた事例

最高裁判所平成29年10月4日第二小法廷決定（平成29〈行フ〉第2号、文書提出命令申立て却下決定に対する抗告審の変更決定に対する許可抗告事件、抗告棄却）

民集71巻8号1221頁

〈参照条文〉

民事訴訟法219条、220条

## 【事実】

Y県の住民Xは、県議会議員Aらが受け取った政務活動費の中の支出が、使途基準に違反するとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、県知事Bに対し、上記の支出に相当する金額について、その支出をした議員Aらに不当利得返還請求をすることを求める訴訟を提起した（本件本案事件）。

Xは、①Aらが県議会の議長Cに提出した平成25年度分の政務活動費の支出に係る領収書及び添付資料の写し（以下、「①文書」という。決定要旨においては、「本件各領収書」と表記されている）について、Cの所属する地方公共団体Y県を文書の所持者として、文書提出命令の申立てをするとともに、②相手方会派等の同年度の支出に係る帳簿及び領収書（以下、「②文書」という）に

ついて、文書提出命令の申立てをした。

第一審(高松地決平成28年9月14日民集71巻8号1230頁)は、①文書については、その所持者は議長Cであって、Y県ではないとして、また、②文書は、民事訴訟法(以下、「民訴」と称する)220条4号二所定の「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」に当たるとして、文書提出命令の申立てをいずれも却下した。住民Xがこの決定を不服として即時抗告をした。

抗告審(高松高決平成29年3月24日民集71巻8号1326頁)は、②文書について、第一審と同様に相手方党派等は文書提出義務を負わないとした。これに対して、①文書については、平成16年行政事件訴訟法の改正において、被告適格を従前の処分行政庁から処分行政庁の所属する国又は公共団体と変更したのは、行政事件訴訟を通じて救済を求める原告の被告を特定する負担を軽減するためであると理解されるため、住民訴訟の文書提出命令の手続における文書の所持者の特定においても斟酌されるべきである、という理由で、文書を保存する議長Cの所属するY県をその所持者と解するのが相当であるとした。そのうち発行主体が団体であるものについては、民訴220条4号ロに該当せずYは文書提出義務を免れないが、その余は同号ロに該当しYは文書提出義務を負わないものと判断し、①文書のうち発行主体が法人又は団体であるものについて提出を命じ、その余の申立てを却下した。これに対して、Yは、本件各領収書に係る①文書の所持者は議長Cであり、自らに本件各領収書の提出義務はないと主張し、許可抗告を申し立てた。

## 【決定要旨】

### 抗告棄却

①「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、文書の所持者に対し、その提出を命ずるところ(民訴223条1項)、文書の所持者は、文書提出命令によって、その文書を裁判所に提出すべき義務を負うこととなる。そして、地方公共団体の機関が文書を保管する場合において、当該地方公共団体は、当該機関の活動に係る権利及び義務の主体であるから、文書提出命令の名宛人とされることにより、当該文書を裁判所に提出すべき義務を負い、同義務に従ってこれを提出することのできる法的地位にあるといえることができる。したがって、地方公共団体は、その機関が保管する文書について、文書提出命令の名宛人となる文書の所持者に当たるといえるべきである。」

②「本件において、議長Cは、地方公共団体の議事機関である議会を代表する者であり、地方公共団体であるYに属する機関であることは明らかである。そして、議長は、本件条例の定めに従って、議員らから本件各領収書の提出を受けてこれを保存しているのであるから、議長の属する地方公共団体である原告人は、議長が保存している本件各領収書について、文書提出命令の名宛人となる文書の所持者に当たる。」

③「なお、本件の本案事件は、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、執行機関である県知事Bに対して提起された訴訟であるところ、同号が普通地方公共団体の執行機関又は職員を被告とすべき者と定めていることは、上記の判断を左右するものではない。」

## 【評釈】

### 1. 問題の所在と本件の意義

本件では、Y県（地方公共団体）に属する機関（議会）の首長（議長C）が文書を現に保管している場合、「文書の所持者」は地方公共団体か、それとも文書を現に保管している機関（議長）かという問題が争点とされている。公文書の所持者を特定する際に、民訴220条にいう「所持」及び「所持者」をいかに解釈するかが、本件の主たる問題である。

私法上の法人の場合、その組織内の一部署が文書を管理しているとしても、法人自体がいつでも当該文書を自己の支配下に移すことができるため、法人が文書の所持者となるものと解される。これは、私法上の法人の場合、法人を法的単位として私法上の規制を受けるため、法人を所持者とするのが自然であると解されるからである。これに対して、公法人の内部機関（以下、「機関」とのみ記載する場合には、国又は地方公共団体の内部機関を意味する）が文書を現に保管している場合、公法規範によって規制されているため、私法上の法人と同様に取り扱うことができるかどうか問題となる。この点について、従来の裁判例においては、必ずしも統一的な判断がなされていなかった。

本件最高裁決定は、住民訴訟（地方自治法第242条の2第1項4号）における政務活動費の支出に係る公務文書の提出が求められた事案において、「公務文書の所持者」という問題が正面から取り上げられ、明示的に地方公共団体が、その機関の保管する文書について文書の所持者に当たることが認められた初めての最高裁の判断として重要な意義がある。

以下では、国又は地方公共団体（以下、「国等」と略する。決定要旨の引用においては、「国又は地方公共団体」と表記されている）の機関が保有する文書に対する文書提出命令の申立てが行われた場合、当該文書の所持者が誰に当たるかに関する従前の裁判例を確認し（２）、文書の所持者をめぐる学説を概観した後に（３）、若干の検討を加えたい（４と５）。

## 2. 公文書の所持者に関する裁判例の動向

実務において、公文書の所持者を特定の機関とするか、それとも機関の属する公法上の主体とするかについて、裁判所の判断は統一されていなかった。従来の裁判例においては、本案事件の訴訟類型によって結論が異なっているため、以下では、本案事件の類型ごとに検証してみる。

### （１）本案事件が行政事件訴訟（抗告訴訟）である場合

本案事件が行政事件訴訟（抗告訴訟）である場合、訴訟の当事者（被告）は誰かに着眼しながら、所持者を特定する傾向が読み取れる（後述〔１〕〔２〕決定参照）。平成16年の行政事件訴訟法の改正（以下、「平成16年法改正」と称する）により、行政事件訴訟の被告適格が「行政機関」から「国又は地方公共団体」といった公法上の主体に変更されることとなった（行政事件訴訟法11条、以下条文の場合「行訴」と称する）。そのため、本案事件が行政事件訴訟である場合、平成16年法改正の前後を分けて、裁判例を検証していきたいと思う。

#### ア、平成16年法改正以前の事例

平成16年法改正の施行以前は、抗告訴訟の被告は行政庁であった。そして、抗告訴訟においては行政庁が訴訟の当事者となっていたため、公文書の所持者を行政機関とする裁判例が圧倒的に多かった。例えば、①大阪地決昭和61年5月28日判時1209号16頁、②大阪地決昭和61年12月8日税資154号順号795、③長野地決平成4年2月17日税資188号順号309、④奈良地決平成6年2月16日税資200号順号677等が挙げられる。それらのほとんどの裁判例において、行政官署に存在する文書の所持者とは、当該文書の保管の責に任じ、その閲覧の許否を決する権限を有する行政庁をいうものと解されるという趣旨の判示がなされている。

行政庁を訴訟の当事者としていた旧行政事件訴訟法下の抗告訴訟において、文書（税務書類）の所持者が誰かという問題が正面から取り上げられた事例として、〔１〕東京高決平成15年11月18日判時1884号34頁が挙げられる。その原

審（東京地決平成15年6月30日判時1884号36頁）は、行訴7条に基づいて「国の行政機関が保有する文書に対する文書提出命令の申立てが行われた場合における文書の所持者は国と解されているところであるが、行政事件訴訟法においても、所持者について民事訴訟の場合と異なって解すべき旨の規定はおかれていないのであるから、文書の所持者については民事訴訟と同様に解することが相当というべきである」とし、また「このことは、公務員の職務上の秘密に関する文書について民事訴訟法220条4号に掲げる場合であることを文書の提出義務とする文書提出命令の申立てがあった場合、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の意見を聴かなければならないとされているところ（同法223条3項）、取消訴訟においても、この規定は、国の行政機関が保有する文書の場合、文書の所持者を行政機関（行政庁）ではなく、民事訴訟と同様に国と解することによって整合的に解することができること、取消訴訟と当該処分又は裁決に関連する原状回復又は損害賠償に係る訴えとが併合されている場合（行訴13条1号）においても、当該文書提出命令の申立てに係る文書が専ら原状回復又は損害賠償に係る訴えの立証のためのものであるか否かによって、同一の文書についての所持者に差異が生じるような不自然な結果は生じないことから、裏付けられるものというべきである」として、国を文書の所持者とした。国が不服として抗告した。

これに対し東京高裁は、「行政庁の処分の取消し等を求める行政訴訟（抗告訴訟）においては、訴訟の当事者（被告）は国でなく、当該処分の取消しを求められている行政庁であるから、民事訴訟において、訴訟の当事者である国に対して文書提出命令の申立てがあった場合と同様に解することはできない。すなわち、抗告訴訟においては、被告となった行政庁が所持する文書とそれ以外の国の行政機関が所持する文書は明確に区別することができるのみならず、国は訴訟の当事者ではないから、民事訴訟における場合と同様に、国の行政機関が保有する文書を当事者である国が所持するものとして、国に対して文書提出命令を発することはできない。また、抗告訴訟においては、行政庁の処分の適否が審判の対象であるから、当該行政庁以外の行政機関が文書提出命令に従わないからといって、当該行政庁が民事訴訟法224条による制裁を受けるのは、必ずしも妥当であるとは解されない（下線筆者）。なお、抗告訴訟に関連請求として民事訴訟が併合されている場合には、文書提出命令の申立ての立証趣旨がいずれの訴訟に関するものであるかによって区別し、両訴訟に関連する場合

には、行政庁（抗告訴訟の当事者）又は国（民事訴訟の当事者）のいずれか又は双方を文書の所持者として扱うのが相当である」として、原決定を取り消した。

その後の〔2〕東京高決平成16年12月28日税資254号順号9878も、〔2〕決定と同様に、税務署を被告とする抗告訴訟が本案事件であるが、当該事件においては、税務署（特定機関）が保有する文書に対する提出命令が、国を相手方として申し立てられた。東京地裁（東京地決平成16年2月9日税資254号順号9552）は、この申立てを認めて文書提出を命じたが、東京高裁は、〔1〕決定と同様の理由で行政庁を公文書の所持者とすべきとし、原決定を取り消した。

上述〔1〕〔2〕の二つの裁判例においては、本案事件が行政処分取消しを求める抗告訴訟（行訟3条1項）である場合、訴訟の当事者という要素を考慮しながら、特定の行政機関を文書の所持者とすべきとしていた。これに対して、国が本案事件の当事者となる場合、文書の所持者に関する考慮の対象が変わってくるだろう（後述の（2）参照）。

#### イ、平成16年法改正以後の裁判例

平成16年法改正により行政事件訴訟の被告適格が国等に変更されたため、行政事件訴訟の当事者は、特定の行政機関ではなく、国等とすることとなった。文書提出命令の申立人及び相手方の公文書の所持者に関する主張には、平成16年法改正の影響が反映されている<sup>1</sup>が、裁判所の判断が変化したのか否か、また変化があるとしてどのような変化が生じたのかについて、以下の裁判例を検討していく。

まず、重加算税賦課決定処分の取消訴訟である〔3〕東京高決平成17年12月28日税資255号順号10260がある。その原審（千葉地決平成16年10月15日税資254号順号9781）は、市川税務署長は文書の所持者ではないとして文書提出命令の申立てを却下した。高裁は、国税局査察部から東京国税局に送付され審査請求において利用されていた本件犯則調査資料が、その後査察部に返還されたとしても、「本件各文書については、現在も引き続き相手方（原処分庁たる市川税務署長）が所持しているものと推認するのが相当であり、所持しているのは国税局長であって相手方は所持していないとの相手方主張は採用できない」

---

<sup>1</sup> 例えば、文書の所持者の問題について当事者間で争われたが、裁判所が具体的判断を示さなかった裁判例として、静岡地決平成17年8月22日税資255号順号10103、東京地決平成19年6月26日訟月54巻9号2074頁がある。

として、本件各文書につき、原決定を取り消した。

また、法人税等更正処分に対する取消訴訟においてを本案事件とする〔4〕横浜地決平成23年2月24日税資261号順号11625がある。そこで、公文書が行政機関によって保有されている状況の中で、申立人は「国（処分をした行政庁 戸塚税務署長）」と記載して文書提出命令の申し立てをしたが、相手方は「本件申立ては、いずれも文書の所有者を誤っている」として、文書の所有者について争った。横浜地裁は、「本案事件は、行政庁の公権力の行使に対する不服を申し立てる抗告訴訟であるところ、抗告訴訟において、国又は公共団体の行政機関が保有する文書に対する文書提出命令の申立てがなされた場合には、当該文書を保管・処分する権限を有する行政庁が当該文書の所持者として、その申立ての相手方となると解される」（下線筆者）ため、文書の所持者はそれぞれ国税不服審判所長及び戸塚税務署長を文書の所持者であると解することができる。と判示したものの、しかしながら、「申立て全体の趣旨等からすれば、申立人は、本件文書1の所持者については『国税不服審判所長』、本件文書2及び3の所持者については『戸塚税務署長』とする趣旨である」と判断した。

上述の裁判例が、以下の図表によってまとめられる。

表1. 本案事件が行政事件訴訟である場合

	裁判例	保管者/所持者 (申立書における 所持者)	結論(所持者に関する裁判所の判断)
平成16年法改正以前			
〔1〕	東京高決平15・11・18 判時1884-34(原審:東 京地決平成15年6月30 日判時1884号36頁)	保管者:税務署 所持者:国	地裁肯定、高裁否定→行政機関 その原審において、国を文書提出命令の 相手としたが、抗告審では、行政庁とす べきとした。
〔2〕	東京高決平16・12・28 税資254-9878(原審: 東京地決平成16年2月9 日税資254-9552)	保管者:税務署 所持者:国	地裁肯定、高裁否定→行政機関 (同上)
平成16年法改正後			
	仙台高決平17・4・12 税 資256-10566	保管者=所持者: 各文書を保管して いるそれぞれの地 方税務署長	肯定。 所持者については争われなかった。一審 で所持者に関する申立て人の主張を認 容し、控訴審ではそれが引用された。
	最一小決平17・7・22民 集59-6-1888(許可抗告 審)	保管者=所持者: 法務大臣及び外務 大臣	原審差戻し。 (文書の所持者に関しては明白に判断 されていなかった)



〔3〕	東京高決平17・12・28 税資255-10260（原審： 千葉地決平16・10・15 税資254-9781）	保管者：市川税務 署長 所持者：東京国税 局長	下級審では、所持者を東京国税局長として申立て人の主張を否認したが、高裁は文書提出命令申立に係る文書を相手方が所持していると推認されるとして、相手方が所持していないとして申立てを却下した原決定が失当であるとし、原決定取消し・差し戻す。
〔4〕	横浜地決平23・2・24税 資261-11625	保管者：戸塚税務 署長等 所持者：国（処分 をした戸塚税務署 長）	申立てが却下された（おおむね、本件文書提出の必要性が認められないから、失当として却下した）。

このように、平成16年法改正前の本案事件が行政訴訟である下級審の裁判例（〔1〕決定と〔2〕決定）をみると、特に、税務関係の取消訴訟を本案事件とする事例では、本案事件の当事者たる行政庁を文書所持者とするのが一般的であった。平成16年法改正により、行政事件訴訟の被告適格が国等の公法上の主体に変更されたため（行訴11条1項）、公文書の所持者について、改正後の行政訴訟（抗告訴訟）が本案事件である場合には、国家賠償訴訟において国に対して文書提出命令の申立てがあった場合と同様に解することができる。〔1〕及び〔2〕の決定の判断枠組みに鑑みると、改正後の同種の事案では、国などを文書の所持者とすることも考えられるだろう。法改正後の裁判例の数は少ないものの、〔3〕、〔4〕決定に鑑みると、申立人が文書を保管している行政機関を容易に特定できない場合、裁判所は、直ちにその申立てを却下することはなく、申立て全体の趣旨を考慮して、申立書に記載されている行政機関を所持者として推認すること（〔3〕決定）、あるいは、申立人が「国（処分をした行政庁 戸塚税務署長）」と記載したが、裁判所は各文書の特徴により所持者を自ら特定・解釈すること（〔4〕決定）により、その不備を補正して、手続を進行する取扱いがある。

（2）本案事件が国家賠償請求訴訟である場合

文書の所持者の問題について明確に取り上げて論じた裁判例として、〔5〕東京高決平成10年7月7日判タ1016号245頁が挙げられる。青梅市らに対する損害賠償請求を求める国家賠償請求訴訟（本案事件）において、市議会が設置した特別委員会の会議要録の提出命令が申し立てられた。同決定では、民事訴訟法220条にいう「文書の『所持者』とは、文書の『保管者』と同義ではなく、原則として、権利義務の主体たる人又は法人を指すと解される。このことは、裁

判所は、文書提出命令に従わない者が当事者であれば、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（同法224条1項）し、それが第三者であれば過料に処する（同法225条）こと等によっても明らかである。」（下線筆者）としたうえで、「国又は地方公共団体を当事者とする民事訴訟あるいは国家賠償請求訴訟においても、原則として、権利義務の主体である国又は地方公共団体を文書の『所持者』とすべきであって、当該文書を保管する内部機関を『所持者』とすべきではない」として、本件文書の提出義務者を市議会又は市議会議長から青梅市（地方公共団体）に変更した。すなわち、〔5〕決定では、本件最高裁決定と同様に、国等の「内部機関」が文書を保管する場合、国家賠償請求訴訟において、公法上の権利義務の主体たる国等を文書の所持者とすべきとし、且つ、特定の機関を所持者とするを明らかに否定したことが重要である。ただし、同決定の括弧書きにおいて、「（もっとも、抗告訴訟のように行政庁が訴訟の当事者となる場合には、別個の考慮を必要とすることがあり得よう。）」と判示された。

当該決定の趣旨を検討すると、国家賠償請求訴訟が本案事件である場合、公法上の権利義務の主体たる国等が文書の所持者とされているが、その理由は、文書提出命令に従わない者が当事者であれば、真実擬制と認めることができ、訴訟当事者が所持する文書を提出させることにある。しかし、括弧書きの内容に鑑みると、行政庁が本案事件の当事者となる場合、所持者に関する議論の前提は変わってくるであろう。

表2. 本案事件が国家賠償請求訴訟である場合

	裁判例	保管者/所持者 (申立書における 所持者)	結論(所持者に関する裁判所の判断)
本案事件が国家賠償請求訴訟の場合			
〔5〕	東京高決平10・7・7判 タ1016-245	保管者：青梅市議 会 所持者：青海市 担当機関 青梅市 議会議長	肯定。原審は、青梅市議会議長を審尋した上、青梅市議会に対し本文書の提出を命じたが、抗告審では、地方公共団体たる青梅市に変更した。
	高松高決平11・8・18判 時1706-54	保管者：検察官 所持者：徳島県警 察本部ないし徳島 東警察署	所持者は検察官又は国であるとして、原決定を取り消した。

	最一小決平12・3・10 判時1171-55	保管者：不明 所持者：国（文部 大臣）	所持者については争われなかった。
--	---------------------------	---------------------------	------------------

上述した〔5〕決定以降、本案事件が国家賠償請求訴訟である下級審の裁判例では、国等を文書の所持者とするものが多い<sup>2</sup>が、例外も存在している<sup>3</sup>。少なくとも、本案事件が国家賠償請求訴訟である場合、形式の面の不備を理由として、国又は地方公共団体を所持者とする申立て自体が却下された先例はない。

### （3）本案事件が一般民事訴訟の場合

まず、〔6〕名古屋高裁金沢支決平成17年3月24日労判903号11頁は、労災事故により死亡した労働者の両親 X ら（本案事件原告・申立人）が会社（被告）に対して損害賠償を求めた訴訟において、文書提出命令が申し立てられた事件である。原告は、労災事故の事実関係を明らかにするためには、調査囑託に基づいて作成された回答書の原資料の提出が必要であるとして、民訴220条3号又は4号に基づき、訴外相手方（金沢労働基準監督署長）に対し、労災調査復命書の提出を求めた。第一審（金沢地決平成16年3月10日民集59巻8号2281頁）は、当該文書が「公務員の職務上の秘密に関する文書」に該当するとの相手方の主張を採用できないとして、相手方に対して当該文書の提出を命じた。これに対し国が抗告したところ、抗告審（〔6〕決定）では、「本件文書は、非公知かつ

<sup>2</sup> 例えば、最一小決平成12年3月10日判時1171号55頁、東京高決昭和62年6月30日判時1243号37頁、東京高決昭和62年7月17日判タ641号80頁（原審：静岡地決昭和62年1月19日判時1236号134頁）、大阪高決昭和63年7月20日判タ681号198頁、及び東京高決平成9年7月9日判タ1008号267頁、が挙げられる。

<sup>3</sup> 高松高決平成11年8月18日判時1706号54頁は、本案事件が国家賠償請求訴訟である場合においても、文書提出命令の対象文書が刑事関係文書である場合は、文書の所持者を国又は検察官としている（その理由は、刑事訴訟に関する文書の所持者について、「民訴法220条所定の文書提出義務を負う『文書の所持者』とは、……当該文書について処分権を有し、その閲覧に応ずべきか否かについての決定権限を持つ者と解すべきである」としたうえで、刑事訴訟に関する書類の作成者は司法警察員であるが、書類を公判開廷前に公開にするかの判断権限を有するのは検察官であるというものである）。ただ、同決定の争点は、検察官と司法警察員のいずれを所持者とするかという点であり、国とその機関である検察官のいずれを所持者と見るべきかが問題となったものではないため、本件最高裁決定との関係では先例的価値が乏しい。

実質的に秘密として保護するに値する内容が記載された公務員の職務上の秘密に関する文書で、その公開により労働災害の発生原因の究明や同種災害の再発防止等の策定に著しい支障を来すおそれがあり、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すると認められるから、原告人(国)ないし金沢労働基準監督署長は、本件文書の提出を拒むことができ(本件申立てに係る金沢労働基準監督署長に対する審尋内容等にかんがみると、同署長にも本件文書の実質的な管理処分権があると認められる。)、民訴220条3号ないし4号に基づく相手方の本件文書提出命令の申立てには理由がないというべきである。」(下線筆者)と判示し、一審決定を取り消し、文書提出命令申立てを却下した<sup>4</sup>。〔6〕決定において、文書提出命令を拒否する理由の正当性を肯定したうえで、原告人である国のみならず、公務文書に対して実質的な管理処分権のある行政機関の首長(金沢労働基準監督署長)も、文書の提出を拒むことができると判示したことから、裁判所がその両者とも所持者として認識している可能性があるであろう。

また、〔7〕福岡高決平成28年5月26日判時2329号55頁は、遺産分割調停手続において税務関係文書の提出を申し立てた事案において、文書提出命令の相手方に関する判断が行われたものである。福岡高裁は、「行政庁が現実に保管する文書の所持者については、行政庁は特別の規定がない限り法主体性を認められないのが原則であり(行訴11条各項参照)、民訴220条4号二括弧書きには『国又は地方公共団体が所持する文書にあっては』と国又は地方公共団体が所持者であることを前提とする規定が置かれていることからすると、国又は地方公共団体と解するのが相当である。」(下線筆者)。また、「一件記録によれば、相手方は文書提出命令申立書に本件文書の所持者を『D税務署』と記載して本件申立てをしていることが認められるが、原審(鹿児島家決平成27年11月19日判時2329号57頁)において、本件文書に関する監督官庁であるE国税局長からの意見が聴取されており、同意見書には『国(D税務署長)に提出を求められている』と記載されていること、所持者の表示を原告人(国)に訂正する意向を示す当審における相手方の答弁書の内容等からすると、本件申立てには所持者を原告

<sup>4</sup> その後、最三小決平成17年10月14日民集59巻8号2265頁(許可抗告審)は、当該文書が「利益文書」に該当するとして原決定を破棄して差し戻した。しかし、文書の所持者は国か、行政庁かについて明らかにされなかった。

人(国)とする趣旨も含まれていると解することができ、原審における手続も実質的に抗告人(国)を当事者として進められ、監督官庁及び実質的に利害関係を有する部署であるD税務署長に反論の機会を与えているのであるから、実質的に抗告人に手続保障が与えられたといえる」として、D税務署長を所持者として扱った原審の手続自体は違法ではないとした。

表3. 本案事件が民事訴訟の場合

	裁判例	保管者/所持者 (申立書における 所持者)	結論(所持者に関する裁判所の判断)
[6]	名古屋高裁金沢支決平 17・3・24労判903-11(許 可抗告審:最三小決平 17・10・14民 集59-8- 2265)	保管者:金沢労働 基準監督署 所持者:金沢労働 基準監督署長	国ないし労基署長が所持者とされた。
	広島地決平17・7・25労 判901-14	保管者=所持者: 労働基準監督署長	所持者については争われなかった。
[7]	福岡高決平28・5・26判 時2329-55(原審:鹿児 島家決平27・11・19判 時2329-57)	保管者:行政庁 所持者:行政庁(税 務署長)	福岡高裁は、国等を所持者にすべきであるとしたが、税務署長にした原審の手続自体は違法とは言えないと判示した。

このように、一般民事訴訟事件(国家賠償請求訴訟を除く)が本案事件である場合、公文書の所持者について判断を示した裁判例においては、文書を占有・保管している機関ないしそれに属する国等のどちらも文書の所持者として許容する態度がうかがえる。しかし、[7]決定においては、行政庁が現実に保管する文書の所持者については、国等と解するのが相当であるが、前述した[3][4]決定と同様に、抗告人に手続保障を与え、国等の機関を所持者とした申立て自体が違法ではないと判示した。

なお、一般民事訴訟の被告は、国又は地方公共団体もしくはその機関(以下では、「国・機関」と略する)ではなく、私法上の主体である。訴外第三者である国等の機関が保管・保有している文書の提出が求められた場合、国・機関は訴訟当事者ではないため、文書提出命令に従わなくても、民訴224条1項に規定する真実擬制から、文書の所持者を拘束するという効果は期待できない。このような場合に誰を文書の所持者とすべきかについては、本案事件の当事者とは無関係に判断されるであろう。

#### (4) 本案事件が住民訴訟である場合

従来の裁判例において、本件最高裁決定と同様に、本案事件が住民訴訟である事案の内、政務活動費に関わる文書の提出が求められた事例として、最二小決平成26年10月29日判時2268号148頁、最二小決平成22年4月12日判時2078号3頁及び最一小決平成17年11月10日判時1931号22頁があるが、いずれも文書の所持者について争われておらず、本案事件が住民訴訟である事案において、国等の所持者性について最高裁が具体的判断・検討を示した例はない。

### 3. 「所持」の概念と「公文書の所持者」に関する従来の学説

#### (1) 「所持」及び「所持者」に関する学説

伝統的通説によると、文書提出命令が発令される要件としての文書の「所持」とは、文書を現実には保管していることのみに限定されず、文書を他者に預託した場合においても、社会通念上、文書に対する法的支配力を有しており、いつでも当該文書を自己の支配下に移すことができ、自己の意思に基づいてこれを提出できる状態にあれば該当するものと解されている（以下、「支配説」と称する）<sup>5</sup>。もっとも、近時、「支配」をさらに解釈することを通して、文書所持者の要件を再構成する議論が存在する。当該議論においては、文書の所持者は、以下の要件を満たしている者となる。すなわち、①自らの意思で文書を提出できること、②自らの意思で文書の提出を拒むことができること、③文書を提出することによって生ずる不都合・不利益につき、その責任を負いうる立場にあること、④文書提出命令に従わなかったときには、一定の不利益や制裁を受けるに値すること、という四つの要件である<sup>6</sup>。

これに対し、「所持」という概念を、支配説と比して狭く解釈する見解もある。

<sup>5</sup> 菊井維大ほか編『全訂民事訴訟法Ⅱ』（日本評論社・1989）611頁以下、齋藤秀夫ほか編『注解民事訴訟法（8）〔第2版〕』（第一法規出版社・1993）140頁、吉村徳重＝小島武司編『注釈民事訴訟法（7）』（有斐閣・1995）59頁。また、福岡高決昭和52年7月12日下民集32巻9＝12号1167頁においても、文書の所持者に関して支配説と同様な理解に立っていることが示されている。

<sup>6</sup> 三木浩一『民事訴訟における手続運営の理論』（有斐閣・2013）498-500頁、林昭一「文書の所持および所持者概念について」山本克己ほか編『民事手続法の現代的課題と理論的解明：徳田和幸先生古稀祝賀論文集』（弘文堂・2017）258-259頁参照。

まず、「所持」の状態を文書の直接占有に限定する「直接占有説」がある<sup>7</sup>。この説では、間接占有者が現実の所持者に対し文書の引渡請求権を有しているだけでは、文書提出義務は成立しないと解される<sup>8</sup>。

また、近時、所有者が現に文書を保管していない場合であっても、特段の事情のない限り受託者・占有者から文書を取り戻すことが可能であることから、文書の所持者を「所有者」に限定することがあり得るとする見解<sup>9</sup>（以下、「所有説」と称する）がある。同説は、他の説と比べ所持者該当性の判断基準が明確であり、文書提出命令の相手方を特定するために有用であると評価されている<sup>10</sup>。

## （２）公務文書の所持者に関する学説の動向

文書が特定の行政庁の管理の下にある場合、学説では、国等が公法上の権利義務の主体であることから、文書の所持者を国等とする「法主体説」<sup>11</sup>、及び文書の所持者を文書の閲覧の許否について決定権限を有する行政庁とすべきとする「行政庁説」<sup>12</sup>が対立しており、後者がかつての多数説であった。

そのほかに、本案事件の当事者が国等である場合とそうではない場合を分け

<sup>7</sup> 岩松三郎＝兼子一『法律実務講座民事訴訟編Ⅳ』（有斐閣・1961）282頁。

<sup>8</sup> 例えば、札幌高決昭和52年5月30日判タ359号272頁、および東京高決昭和57年6月8日判例タ478号72頁の両方とも、本案事件が一般民事訴訟である場合、文書の所持者について判断する際に、直接占有説に近い理解に立っている。ただし、これらはいずれも国等、及びそれに属する機関との間に、文書提出命令の所持者という問題が直接に争われている事例ではない。

<sup>9</sup> 山本和彦ほか編『文書提出命令の理論と実務〔第2版〕』（民事法研究会・2016）124-130頁〔須藤典明〕。

<sup>10</sup> 「所持」と「所持者」に関する学説の整理について、林・前掲注（6）259頁以下が詳しい。

<sup>11</sup> 伊藤眞『民事訴訟法〔第5版〕』（有斐閣・2017）439頁脚注406、兼子一ほか編『条解民事訴訟法〔第2版〕』（弘文堂・2011）1223頁〔松浦馨＝加藤新太郎〕、三木・前掲注（6）514頁、中島弘雅「文書提出命令の発令手続と裁判」伊藤眞ほか編『民事手続における法と実践—梅善夫先生・遠藤賢治先生古稀祝賀』（成文堂・2014）554頁、山本ほか・前掲注（9）459頁〔鶴岡稔彦〕。

<sup>12</sup> 秋山壽延「行政訴訟における文書提出命令」鈴木忠一＝三月月章監修『新・実務民事訴訟講座（9）』（日本評論社・1983）303頁以下、南博方原編『条解行政事件訴訟法〔初版〕』（弘文堂・1987）596頁〔時岡泰〕。

て考える「折衷説」が提唱されている<sup>13</sup>。すなわち、国家賠償請求訴訟のように国等が被告になっている場合において、当該国等の行政機関が文書を保管しているのであれば、当該国等と行政機関を区別する実益に乏しいことから、国等を所持者とすべきであり、これに対して、平成16年改正前の行政訴訟のように特定の行政庁が被告となっている場合において、当該行政庁が文書を保管しているのであれば、文書提出命令に応じるか否かの判断をするのは当該行政庁であって、意見聴取手続（民訴23条2項以下）に支障をきたさないようにするためにも、行政庁を所持者とすべきであると解する説である。ただし、抗告訴訟の関連請求として民事訴訟が併合された場合（行訴16条）において、文書提出命令の申立ての立証趣旨が抗告訴訟及び関連請求の両者に関連するときには、国等とその行政庁のいずれか又は双方を文書の所持者として扱うと解している。したがって、折衷説の判断枠組みは、本案事件の訴訟類型に従って考えられるものである。なお、平成16年法改正により、行政事件訴訟の被告適格が原則として国等の公法上の主体に変更されたため（行訴11条1項参照）、折衷説によると、その後の国等を被告とする抗告訴訟に関しては、国等を所持者とするということになりそうである。

もっとも、平成16年法改正後においても、文書の所持者について、閲覧に必ずべきか否かについての決定権限を有する行政庁を所持者とする見解も主張されている<sup>14</sup>。例えば、平成16年法改正以降、行訴11条4項、5項では、国等を被告とする場合でも、訴状において処分ないし裁決を行った行政庁を明らかにすることが求められること、また、同法23条の2の定める釈明処分の特則では、行政庁に対して文書の提出を求めると解されることから、行政庁の所持者性に関して議論の余地はあるという見解<sup>15</sup>である。

<sup>13</sup> 門口正人編『民事証拠法大系（第4巻）』（青林書院・2003）93頁〔荻本修〕。

<sup>14</sup> 長谷部由起子「外交文書の提出命令の可否」最決平成17年7月22日〔判批〕民商135巻3号（2006）496頁、荒生雄一郎ほか「文書提出命令をめぐる訟務事務処理上の諸問題（下）」民事研修612号115頁以下、山本ほか・前掲注（9）128頁〔須藤典明〕等がある。

<sup>15</sup> 都築政則「租税をめぐる文書提出命令」小川英明ほか編『新・裁判実務大系（18）租税争訟〔改訂版〕』（青林書院・2005）232-233頁。また、行政庁が本案事件の被告となる事件〔行訴11条2項、特許法179条〕では、当該行政庁が依然として文書提出命令の所持者とされるものと考えられるだろう。



平成16年法改正以降、行政法学者の意見も法主体説に傾いてきているといえる<sup>16</sup>。なぜならば、訴訟当事者である公法上の主体を相手方として文書提出命令の申立てをすれば、相手方が内部的に、実際に文書を管理している行政庁等に対して調査を依頼し、あるいは意見を求める等の対応をすることによって、十分対処が可能であるからである。民事訴訟法学説の間でも、近時、公的機関の文書の提出命令に関する事件においては、国家賠償請求訴訟であれ、抗告訴訟であれ、国等が本案事件の当事者であるか否かを問わずに、その文書の所持者を国等とする考え方が有力となっている<sup>17</sup>。

### (3) 各説の関係

「支配説」では、法的又は事実的な支配力があれば所持者と認められ、また具体的事案ごとに「支配力」に対する解釈も異なることから、「支配説」が「法主体説」と「行政庁説」のいずれの結論をも根拠づけることができるといふことになり得る。

他方、「直接占有説」と「所有説」においては、「支配説」よりも文書提出命令の相手方の範囲が特定されているため、所持者の明確化が図られていると評価することができる。公文書の場合、「直接占有説」によると、当該文書を占有・

<sup>16</sup> 橋本博之『解説改正行政事件訴訟法』(弘文堂・2004) 111頁、南博方原編『条解行政事件訴訟法〔第4版〕』(弘文堂・2016) 495頁〔藤山雅行〕、西川知一郎編『行政関係訴訟(リーガルプロGRESSシリーズ6)』(青林書院・2009) 153頁〔田中健治〕。

<sup>17</sup> その理由は、①行政庁を特定することが困難である場合に文書提出命令の当事者(相手方)を特定する負担と責任を市民側に負わせるべきではないこと、②訴訟当事者ではない行政庁を相手方とすると、提出拒絶に真実擬制の制裁を発動できなくなること(民訴224条)、③国等を相手方とすることが平成13年民事訴訟法改正における行政事件訴訟の被告を特定する困難に伴う原告の負担軽減という趣旨(行訴11条5項も同様)と一致すること、④平成13年民事訴訟法改正で設けられた223条3項に、監督官庁からの意見聴取の制度は、文書の所持者を国等の公法上の主体をすることを前提とした制度であるとされている(民訴220条4号二の括弧書は国等が文書の所持者であることを当然の前提としている)こと、⑤文書に記載された公務秘密の開示可否の判断については、民訴223条3項に基づいて監督官庁の意見を聴取することが手続的に保障されているので、あえて行政庁説を採る必要性はないこと、である。三木・前掲注(6) 515頁。

保管する機関が所持者とされる。これに対して、「所有説」<sup>18</sup>によれば、公文書の保管・管理が公法人の特定機関に委ねられたとしても、その所有権は国等にあるため、同文書の提出が求められた場合の文書の所持者に関しては、「法主体説」と同様な結論が導かれることになる。

最後に、いわゆる「折衷説」は、学説において「法主体説」と「行政庁説」とが対立している背景の下、文書の所持者についての問題を解明するために、本案事件の被告適格の帰属という要素を重視して文書提出命令の相手方を検討する手法である。「折衷説」によれば、本案事件の訴訟類型によりそれぞれの対応が決められるため、平成16年法改正前の裁判例の結論と一致している場合が多いと解される。

#### 4. 裁判例の傾向

##### (1) 本案事件が国家賠償請求訴訟及び抗告訴訟である場合

まず、本案事件が国家賠償請求訴訟ないし抗告訴訟である場合について検討する。この二種の事件に共通しているのは、本案事件の当事者である者を所持者とする、真実擬制を機能させることができることである。国とその機関いずれが公文書の所持者であるかを確定する際、本案事件の当事者である方を文書の所持者とした裁判例もこの点を考慮しているように思われる。例えば、平成16年法改正前に、本案事件が抗告訴訟である〔1〕〔2〕決定において、本案事件の訴訟当事者（被告）は国でなく、行政処分取消しを求められている行政庁であるから、抗告訴訟の当事者たる行政庁を文書の所持者とすべきとしていた。このような流れに沿って考えると、平成16年改正後は、原則として行政事件訴訟の被告が国等の公法上の主体となったため、このような行政訴訟が本案事件である場合、国等が文書の所持者とされるだろう。しかし、法改正後、国等の所持者性について正面から取り上げた裁判例が少ないが（〔3〕決定参照）、〔4〕決定の判断枠組みは、「行政庁説」に立っていると解される。なお、本案事件が抗告訴訟である場合、国等を文書の所持者とするのが違法とされ

---

<sup>18</sup> 「支配説」は、所有権帰属という実体権の有無の観点からではなく、事実のおよび法的支配の有無という観点から所持の有無を決しようとしている。これに対して、「所有説」は、文書の所持者を「所有者」に限定するところから、従来の支配説と峻別されている。

た事例はない。

加えて、〔5〕決定では、国家賠償請求訴訟において国の機関が保有する文書に対する文書提出命令の申立てが行われた場合、訴訟の被告は国であり、裁判所は、「原則として、権利義務の主体である国又は地方公共団体を文書の『所持者』とすべき」と述べ、国を文書の所持者とした。〔5〕決定の結論は、上述した「法主体説」に立っていると解される。しかし、〔5〕決定の括弧書き（前掲2.（2）参照）を含めて考察すると、抗告訴訟のように行政庁が訴訟の当事者となる場合には、別個の考慮を必要とすることから、公文書の所持者を権利義務の主体とする目的は、真実擬制の制裁の効果を期待している点にあるとみることができよう。したがって、〔5〕決定の判断枠組みも、〔1〕〔2〕決定と同様に、折衷説に近いものであると読み取ることが可能であろう。

（2）本案事件が国・機関を被告としない訴訟である場合

それに対して、本案事件が民事訴訟（又はその他の国・機関を被告としない訴訟）である場合、国・機関いずれも本案事件の当事者ではなく、訴外第三者である。そのため、公文書の所持者を認定するにあたり、本案事件が国家賠償請求訴訟及び抗告訴訟である場合とは異なり、被告適格は誰に付与されているかを考慮する必要がない。具体的には、〔6〕決定においては、国ないし行政官署の長（機関）が公文書に対して実質的な管理処分権のあることが認められており、国・機関の両方とも文書提出命令の名宛人として扱われている。また、〔7〕決定では、本案事件の被告ないし文書に対する支配力に言及せず、所持者を公法上の権利義務の主体たる国等とすべきであるとしたことから、法主体説に近い理解に立っていると解される。ただし、それに属する機関を所持者としてすること自体は違法とは言えないと判示した点には留意すべきである。

したがって、本案事件が民事訴訟又はその他の国・機関を被告としない訴訟である場合、国等とその機関とのいずれか一方又は双方を文書の所持者として扱うのが相当であるという傾向がある。

なお、〔3〕〔4〕〔5〕決定に鑑みると、申立人が「所持者」の記載を誤ったもしくは欠けていた場合には、直ちに申立てを却下することより、むしろ裁判所が所持者を自ら修正、解釈又は特定することが望ましいという傾向が読み取れる。

## 5. 検討

### (1) 決定要旨①②について

本件最高裁決定より前に、裁判所が正面から公文書の所持者如何について具体的に判断を示した先例は少ない。そのような中で、本件最高裁決定は、地方公共団体は、その機関が保管する文書について、文書提出命令の名宛人となる文書の所持者に当たるといふべきであると判示した。原審と原々審において見解が分かれているように、機関が保有する文書の所持者に関して、機関が属する地方公共団体が文書の所持者となる見解と機関が所持者となる見解が対立していた中で、地方公共団体の機関<sup>19</sup>の保管する文書について、権利及び義務の主体たる地方公共団体の所持者性を認めたことに本決定の意義があると評価できる。

本件の場合、議長Cが文書を保存しているが、議長Cの属するY県は、議長Cに対して文書の提出・不提出の指示ができることから、Y県は自己の意思に基づいて本件文書を提出することができる。一般文書に関する従来の通説である「支配説」によると、社会通念上、文書に対する法的支配力を有しており、いつでも本件文書を自己の支配下に移すことができ、自己の意思に基づいて本件文書を提出することができる者が、文書の所持者となる。本件の決定要旨②の説示に鑑みると、本件最高裁決定は、直接占有説ではなく、従来の通説である「支配説」に近い理解に立っていると捉えられる<sup>20</sup>。

### (2) 決定要旨③の意義と射程

本決定の射程を明確するためには、決定要旨③の説示がどのような意味をもつのかについて検討する必要がある。本件決定要旨③においては、住民訴訟の

---

<sup>19</sup> 本件では、文書を現に所持しているのは議決機関たる県議会であるが、それが地方公共団体に属する機関として扱われるのであれば、地方公共団体の中でより独立性が低い執行機関及びその他の特定機関が文書を保管している場合も同様に考えることができる。

<sup>20</sup> そうすると、本件決定は、従前の裁判例【福岡高決昭和52年7月12日下民集32巻9=12号1167頁】の説示と一致していると解される。なお、支配説よりも所持者の基準を明確化するための「所有説」の見解として捉えれば、政務活動費の使用に関する本件文書の所有者は地方公共団体であるため、所有者=所持者の図式により地方公共団体の所持者性も導かれるが、本件ではそれを言及していない。山本ほか・前掲注(9)124-130頁〔須藤典明〕。

4号訴訟（地方自治法242条の2第1項4号）が「普通地方公共団体の執行機関又は職員を被告とすべき者と定めていることは、上記の判断を左右するものではない」と判示されている。このような説示に関して、以下の理解が考えられる。すなわち、地方公共団体の機関が保管する文書について、文書の所持者を地方公共団体とすべきであるという結論は、(i) 本案事件の訴訟類型によって左右されず、全ての事案類型において通用する<sup>21</sup>、(ii) 文書の所持者であると考え得る者（本件の事案で言えばY県又は議長C）が本案事件の当事者ではない事案全般に通用する、(iii) 本案事件が住民訴訟である事案全般に通用する<sup>22</sup>、(iv) 本案事件が住民訴訟である場合において、文書の所持者であると考え得る者が本案事件の当事者ではない事案にのみ通用する、という4つの理解である。いずれが適切であるかについては、より詳細な分析が必要であろう。

まず、(i)の理解に関しては、行政機関が本案事件の被告である場合（行訴11条2項、特許法179条）や申立人が文書を所持している行政機関を容易に特定できる場合等、特定の行政機関を所持者とするのが適切である場合（例えば〔1〕〔4〕決定参照）又は可能である場合においても、機関を所持者とする余地が完全に否定されてしまうことになるが、本件最高裁決定がそこまで断言したとは考えられないように思われる。

次に、(iii)の理解に関しては、文書の所持者であると考え得る者がまさに住民訴訟の被告（執行機関又は職員）である事案においては、本件のような真実擬制を考慮する余地のない事案についての判断が当然に妥当するかについて、疑問の余地があるように思われる。

また、(iv)の理解に関しては、本決定の射程を比較的狭く捉えるものであるが、決定要旨③の説示が被告適格者と所持者を直結させることを否定しているのだと捉えるのであれば、(ii)の理解のように、前述した真実擬制を考慮する余地のない4.(2)の事例類型にも通用するという捉え方も十分にあ

<sup>21</sup> 村田一広「本件評釈」ジュリ1520号（2018）99頁、川嶋四郎「地方公共団体の機関が保管する文書の文書提出命令における文書の所持者」法セ763号（2018）164頁。

<sup>22</sup> 平野哲郎「地方公共団体の機関が保管する文書の所持者」ジュリ1518号〔平成29年度重判解〕（2018）133頁、安西明子「地方公共団体の機関が保管する文書を対象とする文書提出命令における文書の所持者」新・判例解説 Watch 民事訴訟法 No.99（2018）2頁。

り得るように思われる。

### (3) 若干の検討

本件文書は公文書であるため、地方公共団体が本件文書の所持者であるかどうかの判断について、本件最高裁決定と公文書の所持者に関する従来の学説との関係を簡単に検討しておきたい。

公文書に関する学説として、「法主体説」や「行政庁説」、「折衷説」がある。それらの学説は、国等（国又は地方公共団体）とその行政機関（行政庁）いずれが公文書の所持者であるかが争われた事例を対象として、論じられているものである。本件は、地方公共団体の議決機関を代表する議長Cが公文書を保管している場合に、地方公共団体（Y県）とその議決機関の首長（議長C）いずれを文書提出命令の相手方とすべきかを判断した裁判例である。そのため、本件決定の事実関係は、従来の学説の想定する場面とは若干異なっているものである。もっとも、本件においては、議長Cが地方公共団体に所属する議決機関の一つとして、国等の内部機関たる行政庁と同様に考えることができるだろう。そうすると、本件においては、公法上の権利義務の主体たるY県と、文書の公開の許否について決定権限を有する議長Cのいずれが公文書の所持者であるかを確定する際、「法主体説」や「行政庁説」、「折衷説」を当てはめて検討する余地があると解される。

本件最高裁決定は、「法主体説」に近い一般論を述べているように思えるものの、議長Cを所持者とするものの当否については、本決定からは明らかではないため、法主体説から得られる結論以外を排除したものと見ることは早計である点には留意すべきである。本決定は地方公共団体の機関を所持者として自体を違法とは述べていないことから、申立人が文書を保管・管理している行政機関を容易に特定できない可能性に配慮したものにすぎないと見ることも可能である。仮にそうだとすると、今後、申立人が機関を文書の所持者とした場合、「行政庁説」に近い理由で、内部機関を所持者とする申立てを違法としない可能性も残されているように思われる。なお、本件のような所持者として争われている者が本案事件の被告（県知事）ではない場合には、真実擬制の制裁効果は期待できないため、本案事件の被告は誰かに着眼している「折衷説」の想定する場面ではないと考えられる。