

XIII-2. 行政調査

2013.7.3 石崎

1、行政調査の概念と種類 (櫻井・橋本p.166)

(1) 行政調査の概念

とりあえず櫻井・橋本の定義に従い、「行政機関が、行政目的を達成するために必要な情報を収集する活動」と定義しておく。

(2) 目的による分類

- ① 一般的目的で行われる調査・基礎的調査 (国勢調査・統計調査など)
- ② 特定の政策立案のために行われる調査 (パブリックコメント等の意見公募手続もここに入れておく)
- ③ 個別具体的な行政措置 (行政処分を含む) を実施する過程において行われる調査

(3) 強制力の有無による分類

- ① 任意調査
- ② 強制力のある調査 (サンクションの内容から更に細分類できる→後述)

2、強制力のある行政調査

以前は、強制的性格をもった行政調査は即時執行 (即時強制) の一つとして論じられることが多かったが、今日では即時執行とは分けて議論している。強制力のある行政調査の多くは、その後に予定されている行政処分等の事前的手続の一つとして位置づけられるものである。

(1) 強制力を持つ行政調査の種類

- ① 報告の要求 (消防法 § 4①、食品衛生法 § 28②など)
- ② 土地への立入調査 (文化財保護法 § 55・§ 131、河川法 § 89、宅地造成等規制法 § 4など)
- ③ 家屋への立入調査 (消防法 § 4①、建築基準法 § 12④など)
- ④ 立入による帳簿等の調査 (食品衛生法 § 28①、資源有効利用促進法 § 37など)
- ⑤ 立入による質問 (消防法 § 4①、建築基準法 § 12④など)

(2) 強制力の態様による分類 (櫻井・橋本p.171)

- ① 応諾義務はあるが、強制的手段が予定されていないもの (警職法 § 6②)
- ② 調査の拒否に対して、給付が拒否されることがあるもの。
生活保護法 § 28①及び同④など
- ③ 間接強制によるもの (応諾拒否・虚偽回答に対する刑罰：準強制調査)

行政調査の多くは、これに該当するものである。

この場合、相手方の意思を無視して、実力を行使して調査することはできない。

所得税法 § 234① (職員の質問検査権) : 罰則規定は § 242第八号

食品衛生法 § 17① (報告・臨検・検査・試験用の収去) : 罰則規定は § 73

消防法 § 4・§ 16の5 : 罰則規定は § 44

罰則がおかれている場合は、罰則の威嚇による強制（間接強制）にとどまり、一般に実力で立ち入りや検査をすることはできないと解されている。

最高裁昭和47.11.22判決（刑集26-9-554）＝川崎民商事件

この場合の強制の態様は、収税官吏の検査を正当な理由がなく拒む者に対し、同法七〇条所定の刑罰を加えることによつて、間接的心理的に右検査の受忍を強制しようとするものであり、かつ、右の刑罰が行政上の義務違反に対する制裁として必ずしも軽微なものとはいえないにしても、その作用する強制の度合いは、それが検査の相手方の自由な意思をいちじるしく拘束して、実質上、直接的物理的な強制と同視すべき程度にまで達しているものとは、いまだ認めがたいところである。

回答拒否の正当性が認められた事例

最高裁S27.3.28判決（刑集6-3-546）は、旧所得税法施行規則63条の質問につき、相手方が検査章の呈示を求めたのに対し、収税官吏がこれを携帯せず、または携帯するも呈示しなかった場合には、相手方はその検査を拒む正当な理由があるものと認めるべきであるとしている。

また、神戸地裁昭和51.11.18判決は、調査が客観的にみて時期的、時間的に、また、その態様においてはなはだ非常識な行動であり、税務調査活動の限界を明らかに逸脱したものと認められるとして、被告人がこれに答えず、これを拒んだとしても、被告人のその行為は所得税法242条8号の罪にならないとする。

④実力行使が認められる場合

裁判所の許可が必要とされる場合（国税反則取締法 § 2、出入国管理法 § 31）

国税徴収法 § 142以下のように、調査の対象物「捜査」の性質から

（この場合、拒否や妨害に対する国税徴収法の罰則規定はないが、公務執行妨害罪が適用される）

その他、人命に関わる場合（警職法 § 6①など）にも実力による立ち入りが認められると考えるべきであろう。

※宇賀 I 前掲は、この他に、当事者の申立てに基づく紛争相手方への調査につき、相手方が調査を拒んだときに、申立人の主張を真実と認める場合をあげている（建設業法 § 25 の18）

（4）法令上の根拠及び限界（櫻井・橋本p. 161）

- ①行政調査に応諾義務を課し、または強制力を付与するためには、法律や条例の根拠が必要である。
- ②任意調査には法律・条例の根拠を必ずしも必要としない。しかし、法令にその要件・手続・限界が規定されている場合、それに違反してはならない。
- ③警察官の職務質問は、あくまでも任意性を前提とするものであるが、事実上の強制力を有しうることが多く、刑事犯罪捜査にも移行することが少なくないので、法律上の要件及び限界が警察官職務執行法 § 2に定められている。これについては、宇賀 I p. 139以下に詳しい。

④憲法と行政調査

最高裁判例は、刑事手続ではないからといって、憲法35条（住居の立入・捜索・押収について裁判官の令状を要す）や38条（黙秘権等）の人権保障規定が当

然に及ばないものではないとしつつも、具体的判断では、裁判官の令状を欠くことをもって直ちに違憲であるとはいえないとしている。

最高裁昭和47.11.22判決（刑集26-9-554・ケースブックp.121＝川崎民商事件）

憲法35条1項の規定は、本来、主として刑事責任追及の手續における強制について、それが司法権による事前の抑制の下におかれるべきことを保障した趣旨であるが、当該手續が刑事責任追及を目的とするものでないとの理由のみで、その手續における一切の強制が当然に右規定による保障の枠外にあると判断することは相当ではない。しかしながら、前に述べた諸点を総合して判断すれば、旧所得税法70条10号、63条に規定する検査は、あらかじめ裁判官の発する令状によることをその一般的要件としないからといって、これを憲法35条の法意に反するものとすることはできず、前記規定を違憲であるとする所論は、理由がない。

最高裁平成4.7.1判決（民集46-5-437、ケースブック＝成田新法事件）

黙秘権については、宇賀Ⅰ p.156以下参照

⑤その他に行政一般法理上の限界がある（塩野Ⅰ p.260参照）

比例原則

権限濫用禁止（調査目的による調査事項の制約）

調査目的に反しない限り、事前の通知や理由の開示の要請。但し、後掲川崎民商事件最高裁判決参照。

（5）手續

①身分証の携行・提示

所得税法 § 236、風営法 § 37③

なお、前掲最高裁昭和27.3.28判決（刑集6-3-546）も参照のこと

②事前通知を定めるもの

自然環境保全法 § 31②、銃刀法施行規則 § 12の3

このような明文規定のない場合に、事前通知が義務付けられるかについては議論があるが、学説では、事前通知をすると調査の目的を達成できないなど合理的に理由のある場合を除き、事前通知は必要とする見解が多い。曾和俊文「質問検査権をめぐる紛争と法」芝池他編『租税行政と権利保護』ミネルヴァ書房(1995年)124頁は適法要件であるとする。

※荒川民商事件**最高裁昭和48.7.10決定**（刑集27-7-1205・ケースブックp.141）は、事前通知が法律上一律に要請されているとはいえないとしている。

職権調査の一方法として、同条一項各号規定の者に対し質問し、またはその事業に関する帳簿、書類その他当該調査事項に関連性を有する物件の検査を行なう権限を認めた趣旨であつて、この場合の質問検査の範囲、程度、時期、場所等実定法上特段の定めのない実施の細目については、右にいう質問検査の必要があり、かつ、これと相手方の私的利益との衡量において社会通念上相当な程度にとどまるかぎり、権限ある税務職員の合理的な選択に委ねられているものと解すべく、また、暦年終了前または確定申告期間経過前といえども質問検査が法律上許されないものではなく、実施の日時場所の事前通知、調査の理由および必要性の個別的、具体的な告知のごときも、質問検査を行なううえの法律上一律の要件とされているものではない。

④場所的・時間的制限

消防法 § 4①但書き（個人の住居への立入の制限）

建築基準法 § 12⑥但書き（住居に立ち入るときは居住者の承諾を要す）

都市計画法 § 25④等（日出前・日没後の土地への立入り制限）
国税徴収法 § 143（夜間の調査を原則的に禁止）

（6）行政調査の瑕疵の効果

①全く調査をしていない場合に更正処分が違法となるとした事例として、名古屋高裁昭和48.1.31判決（行集241-1・2-45）但し、本判決は係争事件においては調査がなされたと認定している。

なお、最高裁昭和60.1.22判決は、やや特殊なものであるが、「町選挙管理委員会が、……架空転入が大量にされたのではないかと疑うべき事情があるのに住所要件の有無を具体的事実に基づいて明らかにすることなく、被登録資格についての調査義務を一般的に怠ったと認められるときは、右登録の手續につきその全体に通ずる重大な瑕疵があるものとして、選挙時登録の全部が無効となる。」とした事例。

②調査手續における違法は、その調査に基づく課税処分の取消事由に当たらないとした事例として、大阪地裁昭和59.11.30判決（昭和56年（行ウ）第70号、第71号判時1151-51）と（昭和57年（行ウ）第1号、判タ564-226）。いずれも税務調査。

③調査手續の違法が公序良俗に反する程度にまで至つた場合には、調査手續の違法が更正処分の取消事由にあたらないとは言ひ切れなかった事例として、東京地裁昭和48.8.8判決（判時720-26頁）。但し、係争事件では調査手續の違法性を否定。

④税務調査手續の違法性の程度が甚だしい場合に、これによって収集された資料を当該課税処分の資料として用いることが排斥されることがあるとした事例として、東京地裁昭和61.3.31判決（判時1190-15）

⑤塩野 I p. 265は「調査の違法は当然には行政行為の違法を構成しないものとみることが出来る。ただ、行政調査と行政行為は一つの過程を構成しているので、適正手續の観点から行政調査に重大な瑕疵が存在するときは、当該行政調査を経てなされた行政行為も瑕疵を帯びるものと解することができるように思われる」と述べ、櫻井橋本p. 164も同様の理解を示している。

3、行政調査と犯罪捜査（櫻井・橋本p. 161）

（1）犯罪捜査目的の行政調査の禁止

①行政調査を犯罪捜査のために用いることは許されない。明文化した例として、所得税法 § 234②、法人税法 § 156、職業安定法 § 50④など少なくない。しかし明文規定がないとしても、同様に解される（宇賀 I p. 157）。

②犯罪捜査・国税犯則事件捜査の資料を得る目的で行政調査（税務調査）を行うことは許されず、行政調査で得られた資料を犯罪の証拠とすることはできない（金子宏『租税法（第10版）』弘文堂（2005年）p. 681）。

③但し、税務調査中に犯則事件が探知された場合、それを契機として犯罪捜査または国政犯則事件捜査を開始することは違法ではないとする最高裁判例がある。

最高裁昭51.7.9判決（LEX/DB 21054930）

原判決の「法人税法156条が、税務調査中に犯則事件が探知された場合に、これが端緒となつて収税官吏による犯則事件としての調査に移行することをも禁ずる趣旨のものとは解し得ない」との判断は正当とした。

最高裁平成16.1.20判決（判時1849-133）

法人税法（平成13年法律第129号による改正前のもの）156条によると、同法153条ないし155条に規定する質問又は検査の権限は、犯罪の証拠資料を取得収集し、保全するためなど、犯則事件の調査あるいは捜査のための手段として行使することは許されないと解するのが相当である。しかしながら、上記質問又は検査の権限の行使に当たって、取得収集される証拠資料が後に犯則事件の証拠として利用されることが想定できたとしても、そのことによって直ちに、上記質問又は検査の権限が犯則事件の調査あるいは捜査のための手段として行使されたことにはならないというべきである。（中略）

本件では、上記質問又は検査の権限の行使に当たって、取得収集される証拠資料が後に犯則事件の証拠として利用されることが想定できたにとどまり、上記質問又は検査の権限が犯則事件の調査あるいは捜査のための手段として行使されたものとみるべき根拠はないから、その権限の行使に違法はなかったというべきである。

（2）公務員の守秘義務と告発義務

①守秘義務（国公法 § 100・地公法 § 34）を優先させる見解

金子前掲書「租税職員が質問・検査の過程でたまたま納税義務者の租税犯則事実を知った場合は、租税職員の守秘義務が公務員の告発義務に優先し、租税職員はそれを外部にもらしてはならない義務を負う、と解すべきことである。」

②告発義務（刑事訴訟法 § 239②）を優先させる見解

宇賀 I p. 148は、告発自体は認めて、行政調査でえられた証拠資料等の捜査機関への引渡しについて、一定の手続的制約を設けることを提案している。

※行政調査の適法要件は、個々の制度に則して詳しく検討する必要があると思うが、税務調査に関しては、曾和前掲論文の他、松沢智『租税争訟法』中央経済社（1997年）が参考になる、また、行政調査に関しては、曾和俊文「行政調査」法学教室226号（1999年）を参照されたい。

※駒宮先生に聴いたところ、租税実務は①を厳格に守っているとのことでした。