The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	固定資産評価審査委員会の審査決定の取消訴訟において、審査申出人が同委員会の審査過程においては主張しなかった事由を追加主張することの許否（最判令和元年七月一六日民集七三巻三号二一一頁）
Author(s)	矢島, 聖也
Citation	阪大法学. 2021, 70(6), p. 261-279
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87338
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

判例研究

固定資産評価審査委員会の審査決定の取消訴訟において、審査申出人が同委員会の審査過程においては主張しなかった事由を追加主張することの許否（最判令和元年七月一六日民集七三巻三号二一一頁）

矢島聖也

【事案の概要】

X（原告・控訴人・上告人）は、陸屋根地下一階付き九階建事務所（以下、「本件建物」という。）を所有していた。東京都知事は、総務大臣の定める固定資産評価基準（地方税法〔以下、「法」という。〕三八八条一項。以下、「評価基準」という。）に基づいて、本件建物にかかる平成二四年度の価格を六億八八〇二万八七〇〇円と決定し、固定資産課税台帳（以下、「課税台帳」という。）に登録した。

本件建物の構造は、地下一階が鉄骨鉄筋コンクリート造（SRC造）および鉄筋コンクリート造（RC造）であり、一階の一部がRC造であるのを除いて、一階から上部が鉄骨造（S造）であった。東京都知事は、右価格の算定にあたり、平成二四年度の評価基準に基づき、本件建物の構造部分に関係なく、一棟全体にSRC造およびRC造にかかる経年減点補正率を適用していた。Xは、本件建物について、構造別に経年減点補正率を適用しないで算定された右価格を不服として、東京都固定資産評価審査委員会（以下、「本件委員会」という。）に対して、法四三二条一項に基づく審査の申出をした。これに対して、本件委員会は、申出を棄却する旨の決定（以下、「本件決定」という。）をしたため、XはY（東京都＝被告・被控訴人・被上告人）を相手取り、

本件決定のうち自己が相当と主張する評価額（五億八七一一万五四〇〇円）を超える部分の取消しを求めて出訴した。

第一審（東京地判平成二九年三月一七日民集七三巻三号二一九頁）は、Xの請求を棄却した。これに対し、Xは控訴したが、原審（東京高判平成二九年一二月一四日民集七三巻三号二三〇頁）において、Xは、本件建物の再建築費評点数の算出の基礎とされた主体構造部の鉄筋およびコンクリートの使用量に誤りがある旨の主張を追加し（以下、「本件追加主張」という。）、これに伴って、本件決定のうち五億四七二七万八八〇〇円を超える部分の取消しを求める旨の請求の趣旨の変更をした（以下、「本件拡張請求」という。）。本件追加主張は、審査の申出の際には行われていなかったところ、原審は、本件追加主張は裁決前置の要件を満たさないとして、これを不適法却下とした。すなわち、裁決前置が採られる場合、行政事件訴訟法（以下、「行訴法」という。）八条一項ただし書は、二項に規定する例外を除き、裁決を経た後でなければ取消訴訟の出訴を認めていない。審査の申出は書面で行われるところ（法四三二条一項）、原審の判断によれば、本件委員会は、「審査の申出書に記載された審査の申出の趣旨及び理由に基づき、審査のため必要な資料の所持者にその提出を求め、審査申出人が提出した証拠書類等を検討し、必要に応じて実地調査を行った上で、書面又は口頭の審理を経て、審査の決定を行う」のであり、「課税台帳に登録された価格のうち不服とする部分・範囲及びその理由を明らかにする」ことが求められる。しかし、本件追加主張は、申出書には記載されておらず、法四三四条二項の審査を経ていないが、本件委員会の審査を経ないことにつき「正当な理由」（行訴法八条二項三号）があると認められる特別の事情も存在しないため、本件追加主張を認めれば、裁決前置の趣旨を没却しかねない。ゆえに、原審は、本件追加主張は、同委員会の審査を経ていない以上、法四三四条二項および行訴法八条一項ただし書の趣旨に反し、許容されないと判断した。これに対し、Xは上告受理を申し立てた。

【判旨】 破棄差戻し

（1） 固定資産税の納税者は、「固定資産課税台帳に登録された価格（以下「登録価格」という。）に不服がある場合には、固定資産評価審査委員会に審査の申出をすることができ（地方税法四三二条一項）、同委員会に審査を申し出ることができる事項

について不服がある固定資産税の納税者は、同委員会に対する審査の申出及び審査決定の取消訴訟によることによってのみ争うことができる（同法四三四条二項）とされている。上記審査は、納税者の権利を保護するとともに、固定資産税の賦課に係る行政の適正な運営の確保を図る趣旨に出るものであり、同委員会が、職権により、審査に必要な資料の収集等をすることができるものとされていること（同法四三三条三項、一一項、行政不服審査法（平成二六年法律第六八号による改正前のもの）二七条、二九条、三〇条）をも併せ考えると、同委員会は、審査申出人の主張しない事由についても審査の対象とすることができると解すべきである。そうすると、同委員会による審査の対象は、登録価格の適否を判断するのに必要な事項全般に及ぶというべきであり、審査決定の取消訴訟においては、同委員会による価格の認定の適否が問題となるのであって、当該価格の認定の違法性を基礎付ける具体的な主張は、単なる攻撃防御方法にすぎないから、審査申出人が審査の際に主張しなかった違法事由を同訴訟において主張することが、地方税法四三四条二項等の趣旨に反するものであるとはいえない」。

（2）「上記（1）で説示したところに照らすと、審査申出人が審査決定のうち一定の価格を超える部分に限定してその取消しを求める場合であっても、これは、裁判所が当該固定資産の価格を認定して審査決定を取り消す場合における勝訴判決の上限を画する訴訟行為としての意味を持つにすぎないところ、本件請求の趣旨変更は、本件主張追加に伴って上記上限を変更するにとどまるものであって、これが許されないと解すべき事情は存しない」。

【評釈】

はじめに

本判決の争点は、第一に、行政庁の処分に対する救済ルートとして不服申立前置が採用される場合に、不服申立ての段階で申立人が主張しなかった事由を後の取消訴訟において主張すること（以下、単に「追加主張」という。）の可否である（判旨（1））。第二に、上記の場合に、不服申立ての段階で処分の一部のみの取消しを争っていた場合に、後の取消訴訟において、これを超える部分の取消しを求めること（以下、単に「拡張請求」という。）の可否である（判旨（2））。判旨（1）と判旨

（2）は関連しており、前者が後者を判断するにあたっての前提をなしている。

訴訟の段階における追加主張の可否については、判例上も従来から判断が示されてきた。リーディングケースとして、行政事件訴訟特例法および訴願法の時代の判例であるが、市議会議員選挙の無効裁決の取消訴訟における追加主張が争われた最判昭和二九年一〇月一四日民集八巻一〇号一八五八頁（以下、「昭和二九年判決」という。）がある。これによれば、訴願が前置されているのは、行政に「是正の機会を与え以て無益な訴訟の提起を回避せんとしたに過ぎないものであ」り、「行政権の作用として行政庁のなす再審査の手続」であるところの訴願手続と「司法権の作用として裁判所が当該行政庁の行政活動の合法性を審判する」訴訟手続は、「同一手続における続審的段階をなすものではない」から、裁判所は、訴願で主張されていない事実であっても、訴訟において当事者により主張された事実を判断の基礎とすることができるという。行訴法および行政不服審査法の制定後においても、このような立場は概ね維持される傾向にあり（例えば、東京高判昭和三九年四月八日行集一五巻四号五六一頁）、学説上も、右の判決に異論はないとされている。(1)

もっとも、近年の租税事件では、不動産取得税の賦課処分の取消訴訟につき、「審査請求人が一個の処分の一部に限定して審査請求の対象とした場合には、審査請求の対象とされていない部分についてまで審査庁に再検討の機会を与えることにはならない」として、不服申立ての際に取消しを求めた部分を超える部分につき法一九条の一二に規定する不服申立前置の趣旨に反するとした裁判例がある（大阪高判平成二三年三月三一日 LEX/DB 25543832。相続税の更正処分に関する事例であるが、広島地判平成二七年一一月四日 LEX/DB 25546846も同旨）。また、特許無効審決に対する抗告審判の取消訴訟において、審判手続において現実に審理判断されなかった公知事実との対比における無効原因の追加主張は認められないとの判断も示されている（最大判昭和五一年三月一〇日民集三〇巻二号七九頁。以下、「昭和五一年判決」という。）。(2)

このように、事例によっては結論が分かれる中、本判決は、課税台帳への登録価格の不服について、本件決定の取消訴訟の段階における追加主張を認めた。本判決は、結論において従来の判例・学説の流れに沿った判断と評価されうるが、右の昭和二九年判決とは理由付けが異なることから、行政法学的に一考の価値がある。以下では、まず課税台帳の登録価格にかかる救済制度

を概観したうえで（一）、本件訴訟の審理対象（二）と、本件委員会の審査手続における審理対象をいかに捉えるかという観点から本判決を検討する。後者については、審査の対象が、登録価格のうち、本件委員会の審査で争われた部分とそれ以外の部分とで区分される場合（三）、あるいは委員会の審査過程における具体的な主張により画される場合（四）が観念されうる。

一　固定資産評価審査委員会への不服申立制度の概要

課税台帳への価格の登録は、固定資産税や都市計画税等の税額を算定するにあたって、その基礎となる固定資産評価額を決定する行為であり、講学上の確認行為、または縦覧等と併せて公証行為に該当すると解される。[3] これは、固定資産税等の賦課決定の先行行為に位置付けられる。[4] 法は、課税台帳への登録行為の中でも「価格」に関する不服についてのみ固定資産評価審査委員会（以下、「委員会」という。）に審査を申し出ることができるものとし（法四三二条一項）、その審査決定に対してのみ取消訴訟を提起することができると規定して、裁決主義を採用している（法四三四条二項）。他方で、価格以外の登録事項（または非課税や減免事由）についての不服については、固定資産税等の賦課処分の段階で争うことが可能であるが（法一九条一号）、[5] 課税台帳の登録価格については、もっぱら前述のように救済ルートが限定されており、賦課処分の段階ではもはや争うことはできなくなる（法四三二条三項）。

このように、課税台帳の登録価格の不服についてのみ特別な救済ルートが設けられている趣旨は、次のとおりである。第一に、課税台帳の登録価格は、固定資産税等の算定の基礎となるため、これを早期に確定させ、法的安定性を確保する必要がある。[6] それゆえ、賦課処分ではなく、課税台帳への価格の登録の段階から不服申立てが認められている。第二に、課税台帳への価格の登録は、大量的かつ一括してなされるものであるため、一定の確率で過誤が発生することは避けがたい。[7] ゆえに、この過誤を発見・是正し、固定資産税等の賦課にかかる行政の適正な運営を確保するためには、納税者自身の協力が必要となる。[8] その際、固定資産の価格は、納税者の税負担に直接的な影響を及ぼすものであるから、その評価にあたっては客観的合理性が担保されなければならない。そこで、法四三二条一項は、課税台帳の登録価格にかかる不服については、賦課・徴収等の処分とは区別して、

市町村から独立した第三者機関である委員会に処理させることとしている（最判平成二年一月一八日民集四四巻一号二五三頁参照）。

以上のように、固定資産評価審査委員会制度には、納税者の協力の下で課税台帳の過誤を発見・修正し、早期確定を図るという建前があり、不服の審査というよりは、登録価格が「適正な時価」であるかについての再度の見直しの要素が強い。[9] 固定資産の価格についての不服にのみ裁決主義が採用されているのも、このような趣旨によるものと考えられる。[10]

二　本件訴訟の訴訟物

判例・通説は、取消訴訟の訴訟物を処分の違法性一般と解する（最判昭和五三年九月一九日判時九一一号九九頁）。これは、処分につき、一切の違法事由が審理対象となることを意味する。一方、租税事件においては、主に理由の差替えが許容されるか否かという観点から、課税処分取消訴訟の訴訟物を課税処分によって確定した税額の適否であると捉えるのか（総額主義）、課税庁が処分時に提示した理由との関係における税額の適否であると考えるのか（争点主義）で争いがある。[11] 判例・実務は、総額主義の立場で一貫している（最判昭和四二年九月一二日訟務月報一三巻一一号一四一八頁）。総額主義によれば、訴訟物は税額の適否であるから、理由の差替えは、処分の同一性が維持される限りにおいて、単なる攻撃防御方法にすぎないとして認められる。理由の差替えの局面とは厳密には異なるものの、これとパラレルに考えれば、納税者側の追加主張も同様に攻撃防御方法と評価され、許容されることが考えられる。[12] 判例の立場に対し、学説上は、課税庁による理由の差替えを手続法的な観点から問題視し、争点主義を擁護する立場が有力である。[13]

委員会の審査決定に対する取消訴訟の判例においては、「審査決定の実体上の適法要件として、固定資産評価審査委員会の認定した価格が基準年度に係る賦課期日における当該土地の適正な時価又は評価基準によって決定される価格（…中略…）を上回るものでないかどうかが、審理され、判断される」のであり、「審査決定の取消訴訟においては固定資産評価審査委員会の認定した価格の適否が問題となる」と判断されている（最判平成一七年七月一一日民集五九巻六号一一九七頁）。本判決も、右の判

例に沿って、「審査決定の取消訴訟においては、同委員会による価格の認定の適否が問題となる」として、総額主義の立場を確認し、本件追加主張を認めた。そして、これを前提として、「審査申出人が審査決定のうち一定の価格を超える部分に限定してその取消しを求める場合であっても、これは、裁判所が当該固定資産の価格を認定して審査決定を取り消す場合における勝訴判決の上限を画する訴訟行為としての意味を持つにすぎない」として、本件拡張請求を認めている。この点は、相続税の再更正処分が争われた最判昭和六二年五月二八日（訟務月報三四巻一号一五七頁）が、同じく総額主義に立ち、納税者がした訴えを一部取り下げる旨の陳述は、「本来の意味における訴えの（一部）取下げと解する余地はなく」、「勝訴判決の上限を縮小する旨の訴訟行為にすぎない」と判断したのに沿ったものと考えられる。

以上のように、委員会の審査決定に対する取消訴訟においては、判例上、総額主義が異論なく認められてきた。ゆえに、訴訟物の観点からは、追加主張を制限する論拠は導かれえないだろう。もっとも、本件を、前述の総額主義と争点主義の対立の問題と同列に捉えるのは適切ではないかもしれない。というのも、総額主義と争点主義の対立は、主に所得税等の更正処分のように理由が提示される場合が念頭に置かれており、このような場合、納税者は当該理由との関係において処分の違法性を争うことになる。しかし、課税台帳に価格が登録される際には、何ら理由が提示されるわけではない。本件は、右のような訴訟物が問題となる場合とは根本的に状況が異なるのであり、区別されるべきだろう。

三　本件委員会の審査対象①――価格による区分の可能性

本件において、Ｘは当初、登録価格（六億八八〇二万八七〇〇円）のうち、自己が相当と思慮する評価額（五億八七一一万五四〇〇円）を超える部分の取消しを求めて、本件委員会に審査を申し出ていたが、控訴審においては、本件決定のうち五億四七二七万八八〇〇円を超える部分の取消しを求める旨の請求の趣旨の変更をした。言い換えれば、Ｘは当初、一億〇〇九一万三三〇〇円の限度で取消しを求めていたところ、後続訴訟において、その取消しの範囲を一億四〇七四万九九〇〇円に拡張している。ここで、申出人が審査の申出の際に相当と主張していた評価額とこれを超える部分とで、委員会による審査の対象が画され、不

服申立ての段階で争われなかった部分については、不服申立前置の要件を満たさないと解する余地がある。実際に、下級審においては、「審査請求人が一個の処分の一部に限定して審査請求の対象とした場合には、審査請求の対象とされていない部分についてまで審査庁に再検討の機会を与えることにはならない」として、不服申立ての際に取消しを求めていない部分につき取消しを認めなかったものがある（前掲大阪高判平成二三年三月三一日。前掲広島地判平成二七年一一月四日も同旨）。

この点につき、原審は、審査の申出の際に「固定資産課税台帳に登録された価格のうち不服とする部分・範囲及びその理由を明らかにする必要がある」と述べる。その論拠として、委員会に対する審査の申出が文書によって行われ（法四三一条一項）、同委員会が「審査の申出書に記載された審査の申出の趣旨及び理由に基づき」調査や審査決定を行うことが挙げられていることから、原審は、申出書に記載され、実際に委員会による審査を経た価格および理由に審査の対象を限定する考え方をとったものと思われる。[14] これは実務における申出書の取扱いを重視した判断であるが、[15] その際、原審が「弁論の全趣旨」を根拠としていることからすれば、右の判断は、Yの主張を全面的に汲んだものと思われる。しかし、学説上、審査の申出の際には、適正と考える登録価格を具体的に示す必要まではないとされており、むしろ金額を明示した申出の方が、金額を明示しないときよりも不利に扱われる場合があることからすれば、[16] 申出書に記載された「価格のうち不服とする部分・範囲」によって、委員会の審査の対象が画されると考えることは妥当ではない。[17]

本判決では、結論として、後述する委員会の職権探知を根拠に、本件委員会の審査の対象を「登録価格の適否を判断するのに必要な事項全般に及ぶ」と判断している。本判決がこのように委員会の審査対象を捉えたのは、前述の取消訴訟の審理対象との関係を念頭に置いたものと思われる。[18] すなわち、委員会の審査対象が価格によって限定されるとすれば、取消訴訟の審理対象を「同委員会による価格の認定の適否」と捉える判例と整合性が取れなくなることを考慮したのだろう。いずれにせよ、本判決は、審査の対象が、審査の申出の際に主張された価格によっては画されないことを前提としている。

四　本件委員会の審査対象②――主張による区分の可能性

（ⅰ）原審と本判決における審査対象の捉え方

原審の判断によれば、登録価格につき「不服とする……理由」が詳らかにされる必要があり、「委員会による審査の過程で主張しなかった事由を取消訴訟において主張することは」、正当な理由（行訴法八条二項三号）がない限り、裁決前置の趣旨に反し、許されないという。すなわち、原審は、審査の対象を、本件委員会の審査において実際に主張された個々の事由ごとに区分して捉えたものと解される。原審が裁決前置の趣旨から本件追加主張を否定したのは、行政庁に再考の機会が与えられているかという点[19]を重視したものと思われる。これに対し、本判決は、委員会が、職権により申出人の主張しない事由を探知し、斟酌することができる点を根拠として本件追加主張を認めた。これは、原審の判断に対して、「登録価格の適否を判断するのに必要な事項全般」につき、本件委員会による再考の機会が与えられていた旨を回答したものと推察される。もっとも、本判決で職権探知主義の根拠の一つとして挙げられた法四三三条三項（並びに同条一一項により準用される改正前の行政不服審査法二七条、二九条および三〇条）自体は、直接的には職権証拠調べに関する規定であり、当事者の主張していない事由を斟酌できることまでをも直接的に規定するものではない（なお、人事訴訟法二〇条、特許法一五三条一項参照）。この点につき、学説においては、行政不服審査法上の不服申立ての審理手続について、審理員の職権探知を肯定する立場が支配的であるが[20]、固定資産評価審査制度は、あくまで一般的な行政不服審査制度とは異なるものとして定められていることから、この点について若干の検討を加えておきたい。

職権探知を認める論拠としては、学説上、次の点が挙げられている。①不服申立ては、行政運営の適正確保をも目的としていることから、国家的な関心事でもあり、審査機関が職権によって真実を解明する必要があること、また、②一般的に、不服申立人は行政庁と比べて十分な証拠を保有しておらず、③通常、不服申立ての審理構造は、対審的な構造とはなっていないから、弁論主義に委ねるのは妥当ではないこと[21]、である。これに関連して、訴願庁の職権探知に関する判例としても著名である前掲昭和二九年判決は、「訴願においては訴訟におけるが如く当事者の対立弁論により攻撃防禦の方法を尽す途が開かれているわけでは

なく、従つて弁論主義を適用すべき限りではないから、訴願庁がその裁決をなすに当つて職権を以つてその基礎となすべき事実を探知し得べきことは勿論であり、必ずしも訴願人の主張した事実のみを斟酌すべきものということはできない」として、③の観点から訴願庁の職権探知を認めている。

他方で、本判決では、委員会の審査制度にかかる「納税者の権利を保護するとともに、固定資産税の賦課に係る行政の適正な運営の確保を図る趣旨」とともに、職権証拠調べに関する法四三三条三項等の規定を挙げていることから、職権証拠調べの規定に①の点を読み込んで、職権探知が認められると解釈したのであろう。①以外にも、②価格の算定に要する資料等は、通常は評価機関が有しているため、当事者の弁論に委ねるのは妥当でないこと[22]、そして、③本件委員会における審理は、書面審理を原則としており（法四三三条二項）、対審的な審理がなされるとは限らないことを指摘できる[23]。

なお、③に関連して、法四三三条六項では、委員会が「審査のために必要がある」と判断する場合には、審査申出人と市町村長の出席を求めて、「公開による口頭審理を行うことができる」旨が規定されている[24]。この口頭審理は、申出人の求めがあれば認められる口頭意見陳述とは区別され、従来から「裁判に似た準司法的手続」として口頭弁論類似の対審構造をもって運用されてきた[25]。しかし、判例上は、委員会の口頭審理につき、「あくまでも簡易、迅速に納税者の権利救済を図ることを目的とする行政救済手続の一環をなすものであって、民事訴訟におけるような厳格な意味での口頭審理の方式が要請されていない」のであり（前掲最判平成二年一月一八日）、また口頭審理手続を採る場合であっても、それは委員会の審査過程のすべてに要求されるのではなく、審査過程の一部のみであってもよい[26]。さらに、口頭審理においては、形式上は申出人と処分庁との対審構造となるが、処分庁は、行政の自己統制に服する行政機関でもあるので、当事者主義的な見方をすることは妥当ではないと言われることがある[27]。以上のような判例・学説の見解によれば――また、委員会における口頭審理手続の実態に照らしても[28]――口頭審理手続が採られる場合であれ、委員会の職権探知は否定されないものと考えて差支えないだろう。

（ii）昭和五一年判決との関係

本判決のように、委員会の職権探知を根拠として追加主張を認める場合、昭和五一年判決との関係が問題となる。すなわち、昭和五一年判決で問題となった特許無効審判では、旧特許法一〇三条により、審判官には、当事者に意見申立ての機会を与えることを前提として職権探知が認められている。しかし、それでも昭和五一年判決では、審判において審理されなかった無効原因や個々の公知事実の追加主張は認められなかったため、本判決との整合性をいかに考えるべきかが問題となる。

昭和五一年判決の要旨は、次のとおりである。①審判と訴訟の関係について、審判前置が採られており（旧特許法一二八条ノ二第四項）、審決の取消しの訴えが、東京高等裁判所の専属管轄とされており（同条一項）、審決が取り消された場合には、審決庁に審理が差し戻され（同法一二八条ノ五）、常に専門的な知識経験を有する審判官による手続が要求されている。②審判手続においては、審判請求書に記載された申立ての趣旨や理由に基づいて、民事訴訟類似の手続により審理がなされることから、旧特許法が「特許無効の原因が特定されて当事者らに明確にされることを要求し、審判手続においては、右の特定された無効原因をめぐって攻防が行われ、かつ、審判官による審理判断もこの争点に限定してされるという手続構造を採用していること」が条文上明らかであり、旧特許法一一七条が確定審決について対世的な一事不再理効を付与しているのも、このような手続構造に照応するものである。以上の諸要素から、特許無効の「審判手続において現実に争われ、かつ、審理判断された特定の無効原因に関するもののみが審理の対象とされるべきものであり、それ以外の無効原因については、右訴訟においてこれを審決の違法事由として主張し、裁判所の判断を求めることを許さないとするのが法の趣旨である」と判断する。そして、③旧特許法五七条一項各号は、特許の無効原因を抽象的に列記しているが、それらはいずれも「特許の無効原因をなすものとしてその性質及び内容を異に」し、別個独立のものである。また、④発明の新規性を判断するにあたっては、当時の公知事実との対比でこれを検討・判断する必要があるが、「このような公知事実は、広範多岐にわたつて存在し、問題の発明との関連において対比されるべき公知事実をもれなく探知することは極めて困難であ」り、「新規性の有無も、これらの公知事実ごとに、各別に問題の発明と対比して検討し、逐一判断を施さなければならない」ため、当該発明との対比における公知事実ごとに別個独立の理由と解すべきであ

る。前述の旧特許法一一七条が対世的な一事不再理効につき「同一事実及同一証拠ニ基キ同一審判ヲ請求スルコトヲ得ス」と規定しているのも、「発明の新規性の有無が証拠として引用された特定の公知事実に示される具体的な技術内容との対比において個別的に判断されざるをえないこと」を反映させる趣旨である。

昭和五一年判決は、直接的には審決取消訴訟の訴訟物に関する判例として理解されるが、[29] その前提として、審判の対象を旧特許法に列記された個々の無効原因および具体的な公知事実ごとに区分して捉える。たしかに、旧特許法一〇三条は、審判官が、申し立てられた理由以外の理由も審理することができると規定しており、審判の対象がすべての事項に及んでいるとみることが可能かもしれない。しかし、この場合、当事者に対して意見申立ての機会が与えられなければならないとされており、当事者主義的な審判手続の構造上、無効原因を特定して当事者による攻防が尽くされるべきことが法律上要求されている。こうして実際に争われた特定の無効原因のみが審判の対象とされるのである。また、法定の無効原因が別個独立のものと解され、発明の新規性の判断にあたっては、公知事実ごとに個別的な判断をせざるをえないことから、個々の無効原因にかかる公知事実ごとに対象が線引きされ、これらを裏付ける論拠として、一事不再理効に関する旧特許法一一七条が引用されている。このように、昭和五一年判決は、職権探知とは別に、審査の対象が特定されるべき趣旨が旧特許法から看取されうる事例である。これは、特許無効審判の対象範囲の広範さや審理構造の特殊性ゆえの帰結であり、例外的な事例と整理することができよう。

（iii）原審の判断との比較

原審は、審査の申出の際に、「課税台帳に登録された価格のうち不服とする部分・範囲及びその理由を明らかにする必要がある」とし、本件委員会の審査もこれを出発点としてなされるのであり、委員会の審査の過程で実際に主張された事由に限定されると捉える。この点は、昭和五一年判決と類似する考え方であるが、本件においても個々の主張を別個独立のものとみるべき理由はあるのだろうか。

本件では、委員会の審査決定と取消訴訟との関係について、裁決主義の規定は置かれているものの、審査決定に対する訴えに

かかる専属管轄等の特別な規定は設けられていない。また、委員会の委員には、学識経験者をあてることが可能であるものの、制度上は、必ずしも専門知識が要求されているわけではないため、委員会の審査の専門性が担保されているわけではない（法四二三条三項参照）。委員会の審査手続についても、書面審理が原則とされており、例外的に対審構造による口頭審理手続が行われる場合はあるものの、必ずしも訴訟手続類似の厳格な審理が予定されているわけではない。ゆえに、当事者によって攻撃防御が尽くされるような審理構造が採られているわけでもない。また、地方税法は、委員会の審査の対象を「固定資産課税台帳に登録された価格に関する不服」と規定するのみであり、個々の違法主張を別個独立のものとみるべき趣旨を法律上読み取ることはできない。また、右のような判断は、審査の手続等に関し必要なことは条例や委員会の規程で定めることができるとする法四三六条を拠り所とするが、これを根拠に審査の申出の趣旨および理由に特別な意義を見出すことも困難である。[30] したがって、本件を昭和五一年判決と同様にみるべき理由はないだろう。

なお、原審が本件追加主張を認めなかった背景として、Ｘが控訴審において追加した「算定の基礎とされた主体構造部の鉄筋及びコンクリート使用量に誤りがある」旨の主張については、「本件家屋の建築主は控訴人自身であり、設計図書、見積書その他本件建物の鉄筋及びコンクリート使用量に関する資料を所持するのも控訴人であるから」、Ｘ自身が審査の際にその主張をすることができた（すべきであった）旨が述べられている。これは、委員会による職権探知を前提としても、委員会がこれを探知することは実際には困難であったことを考慮したものと思われる。この点で、昭和五一年判決が、公知事実ごとに審判の対象を区切った理由付けにおいても、発明の新規性の判断過程において「公知事実をもれなく探知することは極めて困難である」点が述べられているため、探知の困難性を理由とするならば、原審の判断にも一理あるかもしれない。

この点につき、いくつか説明が考えられるが、[31] 昭和五一年判決との比較においては、次のことを指摘することができる。すなわち、昭和五一年判決では、個々の無効原因が具体的な公知事実との関係で検討される必要があり、潜在的に審理の対象が極めて広範に及ぶのに対し、本件委員会の審査では、課税台帳に登録された「価格」に対象が限定されている。課税台帳の登録価格のように、算定方法が概ね客観的に定まるもの[32]については、委員会は適正な時価の算定を一からやり直して実額審査を行うこと

が可能であり、[33]その際、適正な時価の算定に必要となる資料も一定の種のものに限定されるはずであるから、申出人に対して右資料の提出を求めることも可能であったといえる。前述したように、固定資産評価審査委員会制度に、課税庁が、納税者の協力の下で課税台帳の過誤を発見・修正し、登録価格について再度の見直しを行うという側面があることを考えれば、納税者による申出は、あくまで行政の見直しにかかる端緒にすぎないと位置付けるべきであって、右のような原審の判断は支持することができない。

おわりに――本判決の評価と射程

本判決は、不服申立てが前置された取消訴訟において、新たな違法事由を追加主張することを認めたものであり、従来の判例の傾向に沿った判断である。原審のように審査決定を争う者に訴訟における主張の追加を認めないとすれば、当該部分については申出人の出訴の機会を奪う結果となり、裁判を受ける権利（憲法三二条）の観点からも望ましい結論ではない。[34]また、職権探知を前提とすれば、委員会が職権探知を怠った結果が原告となる申出人の主張制限につながるのは不合理である点も指摘される。[35]反対に言えば、行政による価格の見直しでもあるはずの審査手続において、委員会にとっては職権探知の義務まではないのに対し、[36]申出人が訴訟まで見据えて、考えられるすべての違法事由を主張しておかなければならないとすれば、極めて不合理であろう。さらに、本稿で比較対象として参照した昭和五一年判決では、訴訟手続における追加主張は認められないとしても、再度審判を請求する余地が残されているのに対し、本件においては、訴訟以外において争う余地は残されていない。本件においては、申出人の実効的な権利救済の観点から、訴訟における追加主張を認める必要があり、本判決は正当と評価できる。なお、不服申立前置の趣旨として、争点整理としての機能を説くものがあるが、このような観点からは「当事者が主張しない違法点が発見されること」も期待されている。[37]とりわけ、固定資産評価額の登録のごとく理由が明示されない処分の不服を審査する固定資産評価審査委員会には、むしろ後の訴訟における申出人の権利救済までをも見据えた積極的な役割が求められることを指摘しておきたい。

本判決は、不服審査機関の職権探知主義を根拠として追加主張を認めるものであるから、本判決の射程は広く及ぶものと思わ

れる。もっとも、本件では、取消訴訟の訴訟物が、「委員会による価格の認定の適否」と捉えられることに異論はなく、これに対応して、委員会の審査の対象も、必然的に総額主義的に捉えられることになる。また、委員会の審査の対象は、課税台帳に登録された「価格」のみに限定されており、この価格が「適正な時価」であるか否かについては概ね客観的に算定可能であるから、委員会が申出人の個々の主張に限定して審査をするのは妥当ではない。前述の制度趣旨からすれば、むしろ一から実額の認定をやり直すことが審査のあり方としては望ましい。以上のような事情に鑑みれば、本件は、追加主張を制限するような論拠を見出しがたい事例であるように思われる。しかし、本判決の判断を前提としても、価格や期間等の要素により審査対象たる処分が可分に捉えられたり、あるいは個々の主張に限定して審理をすべき趣旨が法律上読み取られる場合であれば、その限りにおいて審査対象が画され、その際審査の対象となっていない部分については職権探知が及ばないともいいうるため、後の訴訟において追加主張が制限されることが考えられる。もっとも、このような場合であっても、行訴法八条二項三号の「正当な理由」に該当するのであれば、取消訴訟における追加主張の余地はなお残されている。

（1） 高橋滋ほか［編］『条解行政事件訴訟法［第四版］』（弘文堂、二〇一四年）二七二頁〔薄井一成〕。また、中原茂樹「本件判批」法学教室四七二号（二〇二〇年）一三四頁によれば、行訴法八条一項ただし書および個別法に基づく不服申立前置は、不服申立ての前置を要求するにすぎないから、後続の取消訴訟における主張制限の趣旨までは一般的には含まないという。

（2） 特許法上の抗告審判制度は現行法下では廃止されているが、この判決は現行法の審判制度にも妥当すると解されている。須田守「審決取消訴訟における審理範囲の制限」宇賀克也ほか［編］『行政判例百選Ⅱ［第七版］』（有斐閣、二〇一七年）三九四頁以下を参照。

（3） 石島弘ほか［編］『固定資産税の現状と納税者の視点――現行制度の問題点を探る』（六法出版社、一九八八年）九一頁〔木村弘之亮〕。

（4） 課税台帳への登録・公示行為は、市町村長の観念の表示にすぎず、後続の賦課決定によって納税者の具体的な納税義

務が生ずるのであるから、それ自体は「処分」に該当しない可能性がある。法四三二条一項が、「審査請求」ではなく、審査の「申出」という文言を用いており、また行政不服審査法を原則として適用せず、一部の関係規定のみを準用する構造をとる（法一九条参照）のも、課税台帳への登録行為が行政不服審査法上の「処分」になじまないためと考えられる。このような観点からは、法四三二条一項および四三四条は、賦課処分の前段階において、特別かつ早期に、納税者の救済の途を設けたものであると評価されうる。石島ほか前掲註（3）九一頁以下〔木村〕を参照。

（5）なお、この場合には不服申立てを経る必要はあるものの、裁決主義までは採用されていない（法一九条の一二）。このような救済方法の区分につき、小林博志「裁決主義」西南学院大学法学論集五二巻一号（二〇一九年）一頁以下（六頁以下）では、「部分的裁決主義」として分類されている。

（6）石島ほか前掲註（3）七一頁〔木村〕、九九頁〔山田二郎〕。

（7）佐藤英明「固定資産税における家屋評価をめぐる法的諸問題」租税研究八〇四号（二〇一六年）二一〇頁以下。

（8）財団法人資産評価システム研究センター［編］『詳解固定資産評価審査委員会制度［平成一六年改訂版］』（ぎょうせい、二〇〇四年）一頁。

（9）占部裕典［監修］・全国婦人税理士連盟［編］『固定資産税の現状と課題』（信山社、一九九九年）三六〇頁以下〔野呂怜子〕、碓井光明「固定資産の評価に関する不服の審査」明治大学法科大学院論集一四号（二〇一四年）一六九頁以下（二〇一頁以下）、後藤正幸「固定資産評価審査委員会の審理手続について」山田二郎先生古稀記念論文集『税法の課題と超克』（信山社、二〇〇〇年）四五三頁以下（四七九頁）。

（10）課税台帳への価格の登録行為自体は、行政の内部的行為にすぎず、委員会の審査をもって、行政の終局的判断とみることが可能である。これを「原処分」と位置付けて取消訴訟において争わせることとした点に、裁決主義を採る意義を見出す見解もある。碓井光明「固定資産評価の不服審査制度に関する考察」山田古稀前掲註（9）三八九頁以下（四一三頁）、田中真次「行政不服審査と訴訟との関係」田中二郎ほか［編］『行政法講座第三巻』（有斐閣、一九六五年）二三九頁以下（二四五頁）を参照。

（11）司法研修所［編］『租税訴訟の審理について〔第三版〕』（法曹会、二〇一八年）九八頁以下。

（12）このような理解につき、岩崎政明「本件判批」民商法雑誌一五六巻三号（二〇二〇年）五五一頁以下、田中啓之「本

件判批」ジュリスト一五三九号（二〇一九年）一〇頁以下。

(13) 金子宏『租税法〔第二三版〕』（弘文堂、二〇一九年）一〇七四頁。

(14) 堀招子「本件判批」税経通信七四巻一〇号（二〇一九年）一八二頁以下（一八六頁）。

(15) 固定資産税務研究会［編］『令和二年度版要説固定資産税』（ぎょうせい、二〇二〇年）二八八頁によれば、「元来、審査委員会は審査申出人の不服を審査することを目的として設置されているものであって、職権に基づく独自の審査決定は認められないから、審査申出人が有する不服の範囲を超えて決定することは許されない」という。これは、かつての自治省の見解（自治省税務局固定資産税課［編］『固定資産税逐条解説』（財団法人地方財務協会、一九七一年）八七六頁以下）に従うものである。ただし、その具体例として、「市町村長の決定価格一〇〇万円に対し、審査申出人が八〇万円を主張する場合には、審査委員会の決定は一〇〇万円から八〇万円の間においてなされるべき」というように、主に本判決でいう判旨（2）のようなことを念頭に置いているように思われる。このほか、山村恒年「固定資産評価の審査と訴訟」山田古稀前掲註（9）六八七頁以下（六九六頁）を参照。

(16) 石島ほか前掲註（3）一〇九頁〔山田〕、碓井前掲註（9）二〇二頁。

(17) 田中前掲註（12）一一頁。

(18) 長谷川佳彦「本件判批」令和元年度重要判例解説（二〇二〇年）四四頁以下（四五頁）。

(19) 雄川一郎『行政争訟法〔再版〕』（有斐閣、一九六六年）一三九頁。

(20) 室井力ほか『コンメンタール行政法Ⅰ　行政手続法・行政不服審査法〔第三版〕』四五四頁〔豊島明子〕、田中前掲註（10）二五〇頁以下、大江裕幸「行政上の不服申立てと職権探知」宇賀克也ほか［編］『行政判例百選Ⅱ［第七版］』（有斐閣、二〇一七年）二八二頁以下（二八三頁）。

(21) 久保茂樹「行政不服審査」磯部力ほか［編］『行政法の新構想Ⅲ』（有斐閣、二〇〇八年）一六一頁以下（一七九頁）、南博方「職権探知」雄川一郎［編］『行政判例百選Ⅱ［第一版］』（有斐閣、一九七九年）三二〇頁を参照。

(22) 長谷川前掲註（18）四五頁、碓井光明『地方税の法理論と実際』（弘文堂、一九八六年）二〇四頁。

(23) なお、山村前掲註（15）七〇〇頁、七一四頁によれば、平成一一年の地方税法改正により、口頭審理の要否が委員会の裁量に委ねられ、書面審理主義が強化されたことで、審理方式が行政不服審査法に近づけられており、それゆえ「職権

探知主義の強化」に繋がったものと評価されている。

(24) なお、「審査のために必要がある」の文言については、委員会に全くの自由裁量が認められるわけではなく、「審査委員会の手続を定めた趣旨から、口頭審理を開き、当事者に対質の機会を与えることが求められるような特段の事由がある場合には、口頭審理が開かれるべき」と解されている。固定資産税務研究会前掲註(15)二八三頁、碓井光明『行政不服審査機関の研究』(有斐閣、二〇一六年)三九六頁。

(25) 金子武嗣「固定資産評価と不服申立ての諸問題」北野弘久先生古希記念論文集『納税者権利論の展開』(勁草書房、二〇〇一年)八三七頁以下(八五六頁)。なお、この説明は平成一一年地方税法改正前のものであるが、改正法下においても、口頭審理のあり方については、従来の判例・学説の準則がそのまま妥当するという見解が有力である。斎藤誠「固定資産評価審査委員会の口頭審理」宇賀克也ほか[編]『行政判例百選Ⅱ[第七版]』(有斐閣、二〇一七年)二八四頁以下。

(26) 碓井前掲註(24)三九九頁。

(27) 久保前掲註(21)一七九頁。

(28) 後藤前掲註(9)四七一頁によれば、委員は必ずしも法律の専門家であるとは限らず、口頭審理手続で弁論主義を採るとしても、委員が具体的な主張や証拠により自由に心証を形成して適切な審査決定をなしうる能力を有するか否かは疑問視されている。また、碓井前掲註(24)三九五頁以下によれば、申出人も法律知識を有しているとは限らず、口頭審理手続であっても、必ずしも争点が明らかにされるわけではなく、申出人が無秩序に意見を述べることも少なくないという。

(29) 須田前掲註(2)三九四頁以下、野下智之「取消訴訟における違法性の内容」藤山雅行・村田斉志[編]『新・裁判実務体系25行政争訟〔改訂版〕』(青林書院、二〇一二年)三五四頁以下(三七九頁以下)。

(30) 田中前掲註(12)一一頁を参照。

(31) 例えば、本件のような場合では、審査申出人は、評価にかかる十分な情報を有していないのが通常であり、申出の際に不服事由を具体的に述べるのは困難であることが指摘されている(前掲最判平成二年一月一八日参照)。しかも、長谷川前掲註(18)四五頁によれば、委員会が合理的な範囲で評価の根拠等に関する説明を尽くしても、情報の偏在が解消されるとは限らず、結果として、審査申出人の主張できる不服事由が限定されるおそれがあるという。

(32) 碓井前掲註（9）二〇三頁以下、山村前掲註（15）七一一頁によれば、裁量にかかる判断が一切ないわけではない。

(33) 碓井前掲註（24）四〇四頁も同旨である。

(34) 不服申立前置の合憲性については、行政事件訴訟特例法時代の判例ではあるが、行政への不服申立てを「訴訟提起の前提要件とするか否かは法律の定めるところに一任しているもの」として、行政事件訴訟特例法二条の定める訴願前置主義を合憲と判断したものがある（最大判昭和二六年八月一日民集五巻九号四八九頁）。しかし、この判例を前提としても、原審のように、申出人にとって予見し難い形で裁判を受ける権利を制約する結論を導くことにはなお問題があろう。この点につき、園部逸夫［編］『注解行政事件訴訟法』（有斐閣、一九八九年）一三八頁〔渋谷秀樹〕は、「具体的事実への実際の適用態度如何によっては、適用違憲の問題も生じうる」と指摘している。

(35) 長谷川前掲註（18）四五頁。

(36) 馬橋隆紀・幸田宏「本件判批」判例地方自治四五八号四頁以下（八頁）、長谷川前掲註（18）四五頁。

(37) 三神正昭「不服申立前置を巡る従来の議論の整理とその存置の意義等に関する若干の考察」立命館大学政策科学二一巻四号（二〇一四年）一三三頁以下（一四〇頁）、堀前掲註（14）一八七頁、金子前掲註（13）一〇七二頁を参照。

※本判決の紹介・解説に関する文献として、註で引用したものの他、髙瀬保守「本件判批」ジュリスト一五四六号（二〇二〇年）七二頁以下、片山直子「本件判批」令和元年度重要判例解説（二〇二〇年）一九四頁以下、水野恵子「本件判批」新・判例解説 Watch 二六号（二〇一九年）二三七頁、小西敦「本件判批」税七五巻三号（二〇二〇年）八五頁以下、等がある。なお、本稿の脱稿後に、髙瀬保守「本件判批」法曹時報七二巻一二号（二〇二〇年）二一一頁以下、海道俊明「本件判批」判例評論七四三号（二〇二一年）一二頁以下に接した。