

民事手続判例研究

福岡民事訴訟判例研究会

濱崎, 録
香川大学法学部

<https://doi.org/10.15017/8740>

出版情報 : 法政研究. 74 (1), pp.191-201, 2007-07-31. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

民事手続判例研究

福岡民事訴訟判例研究会

市議会の会派所属議員が当該会派に提出した調査報告書の「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」該当性の

最高裁判所平成一七年一月一〇日第一小法廷決定、平成一七年（行フ）第二号、文書提出命令申立却下決定に対する抗告棄却決定に対する許可抗告事件、民集五九卷九号二五〇三頁、裁判所時報一三九九号一七頁、判例時報一九三二号二二頁、判例タイムズ二〇一七号七二頁

瀨崎 録

【事実の概要】

本件の本案事件（仙台地方裁判所平成一五年（行ウ）第八号）は、市民オンブズマンである申立人X（原告・抗告人）が仙台市長（被告）に対して、市の議会の各会派である相手方Y（相手方）らにその受領した政務調査費に相当する額の不当利得の返還請求をすることを求めて提起した

住民訴訟である。本件は、Xが、Yら所属の議員が政務調査費を用いてした出張の違法性を立証するためであるとして、Yらに所属する議員が政務調査費を用いてした調査研究の内容及び経費の内訳を記載した調査研究報告書とその添付書類（以下、「本件各文書」とする）について、民事訴訟法（以下、単に法とする）二二〇条四号に基づき、文書提出命令を申し立てたものである。

地方自治法一〇〇条一三項は、政務調査費を条例の定めるところにより、普通地方公共団体の議会における会派又は議員に交付することができる旨を規定している。これを受けて「仙台市政務調査費の交付に関する条例」（以下、「本件条例」とする）は、市の議会における会派に対し、その所属議員数に応じた金額の政務調査費を交付している。そして、本件条例の委任に基づき議長が定めた「仙台市政務調査費の交付に関する要綱」（以下、「本件要綱」とする）によれば、会派所属の議員が政務調査費を用いて調査研究を行った場合には、当該議員は会派の代表者に対し、調査研究報告書により調査研究の内容及び経費の内訳を報告しなければならない（六条二項）。また、本件条例九条は、政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者に対し、政務調査費にかかる収入額及び支出額を記載した収支状況

報告書の作成を義務づけ（二項）、当該会派の代表者はこれを議長に対して提出しなければならない旨を規定している（二項）。さらに、本件要綱八条は、議長が会派から提出を受けた収支状況報告書の内容を検査し、必要があると認める場合は、会派の代表者に対して証拠書類等の資料の提示を求めることができるとしている。しかし、本件条例、本件要綱等には、市長及び議長が調査研究報告書の提出を求めることができる旨の定めはなく、調査研究報告書の様式についても定めがない。

第一審（仙台地裁平成一六年九月一七日決定）および原審（仙台高裁平成一六年一月二四日決定）は、本件各文書は、専ら当該会派及び議長の利用に供する目的で作成され、それ以外の者に開示することが予定されていない文書であり、法二二〇条四号ニ所定の「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、本件申立てを却下すべきものとした。そこでXが許可抗告を申し立てた。

【決定要旨】

抗告棄却（ただし反対意見がある）

本決定は、最高裁平成一一年一月一二日第二小法廷決定（民集五四卷三三〇七三頁）の自己利用文書の該当性

に関する一般的要件を引用し、これを本件に当てはめて、以下のように判示した。

まず、要件の一つ目である文書の作成目的について、「本件要綱の定めによれば、調査研究報告書は、政務調査費によつて費用を支弁して行つた調査研究に関して、議員がその所属する会派に対する報告のため、調査研究の内容及び経費の内訳を記載して作成し、当該会派に提出するものである。そして、本件条例及びその委任を受けた本件要綱の定めは、調査研究報告書をもつて、調査研究を行つた議員から所属会派の代表者に提出すべきものとするにとどめ、これを議長に提出させたり、市長に送付したりすることとは予定していない。この趣旨は、議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、調査研究報告書には会派及び議員の活動の根幹にかかわる調査研究の内容が記載されるものであることに照らし、議員の調査研究に対する執行機関等からの干渉を防止するところにあるものと解される。

このような本件条例及び本件要綱の定め並びにそれらの趣旨からすると、調査研究報告書は、専ら、その提出を受けた各会派の内部にとどめて利用すべき文書とされているものというべきである。他方、政務調査費の交付を受けた

会派が議長に提出すべきものとされている収支状況報告書及び執行状況報告書については、使途の適正及び透明性の確保のために議長の検査等が予定されている。この点において、両者は、その性質、作成目的等を異にするものである。なお、…本件要綱上、議長は収支状況報告書の内容を検査するに当たり必要がある場合は会派の代表者に対して証拠書類等の資料の提示を求めることができるとされている。この証拠書類等の資料に調査研究報告書が当たる場合がありうるとしても、それは、例外的に、議長の求めに従い、議長に対してのみ提示されるに過ぎないから、先に説いた調査研究報告書の性質、作成目的等を左右するものではない。」とした。

また、要件の二つ目である開示による看過し難い不利益については「調査研究報告書が開示された場合には、所持者である会派及びそれに所属する議員の調査研究が執行機関、他の会派等の干渉等によって阻害されるおそれがあるというべきである。加えて、調査研究に協力するなどした第三者の氏名、意見等が調査研究報告書に記載されている場合には、これが開示されると、調査研究への協力が得られにくくなって以後の調査研究に支障が生ずるばかりか、その第三者のプライバシーが侵害されるなどのおそれもあ

るものというべきである。」とし、「以上によれば、前記の特段の事情のうかがわれない本件各文書は、民訴法二二〇条四号二所定の「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」に当たるといふべきである。」と判示した。

【横尾裁判官の反対意見】

「調査研究報告書は、法令の定めにより作成が義務づけられた文書である。…また、本件条例等関係法令は、政務調査費の使途の透明性を確保するため議長に収支状況報告書に基づく検査を行う権限を付与し、必要に応じ証拠となる資料の提供を求めることができると規定する。そして調査研究費については、…その支出が使途基準を含め適正なものであるかどうか必要な場合に検査できるよう特別の規定をしたものと解することが、政務調査費について、市議会議員の市政に関する調査研究に資するとともにその透明性を確保するとの関係法令の趣旨に合致する。」

したがって、調査研究報告書は、会派の外部の者である議長の検査の対象となりうる文書として規定されており、専ら文書の所持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には当たらない。」

【評釈】本決定に反対

一 はじめに

本決定は、平成一二年に新たに設けられた政務調査費制度の趣旨および地方議会の会派の性格等についての判断を踏まえて、調査研究報告書が法二二〇条四号ニ所定の「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」に該当するか否かを判断した初めての最高裁の決定である。この点で本決定は、事例として重要な意義を有する。

本件で問題となつた調査研究報告書については、本件条例および本件要綱には、市長及び議長がその提出を求めることができる旨の定めがなく、その様式についても定めがなかつた。そのため、新設された政務調査費制度の趣旨、すなわち地方議員の調査活動の基盤の充実及び政務調査費の使途の透明性を図ることと関連して、この調査研究報告書のいわゆる内部利用文書性と、開示による看過し難い不利益の存在が問題となつた。以下では、二二〇条四号ニ所定のいわゆる自己利用文書¹⁾に該当するか否かを検討するうえで必要な判例・学説を整理した後、本件文書の自己利用文書性について検討することとする。

二 先行裁判例・学説

新法において文書提出義務の一般化が図られ、このなかで、文書提出義務が除外される文書のひとつとして、いわゆる自己利用文書が設けられた。この自己利用文書の文書提出義務については、改正直後から、自己利用文書の意義やその判断基準について議論があつた。また、特に金融機関の貸出稟議書について、自己利用文書に該当するか否かについて学説の対立があつた。²⁾

この問題について、最高裁平成一一年一月一二日第二小法廷決定（民集五三卷八号一七八七頁）は、貸出稟議書について、いわゆる自己利用文書に当たり、提出義務がないとする判断を示した。この決定では、①文書の作成目的記載内容、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、専ら内部のもの利用に供する目的で作成され、外部のものに開示することが予定されていない文書で、②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、開示によつ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は、③特段の事情がない限り自己利用文書に該当するという一般的要件が示された。その後は、この平成一一年決定によつて示された判

断枠組みを用いて、自己利用文書該当性を判断するという判例法理が定着しつつある。³⁾

金融機関の貸出稟議書以外の文書で、組織内部の調査報告書について自己利用文書性を判断した裁判例として、最高裁平成一六年一月二六日第二小法廷決定（民集五八巻八号二三九三頁）がある。これは、経営破たんした保険会社の保険管理人により設置された調査委員会作成の調査報告書の提出義務が問題となった事例である。この決定において、最高裁は、問題となった文書が法令の根拠に基づき設置された調査委員会の公益的な調査結果である点、専ら保険会社の内部で利用することを目的として作成されたものではない点から文書の内部利用性を認めず、さらに、調査目的から見ても旧役員の経営責任とは無関係な個人のプライバシーが含まれるものではなく、調査委員会は保険契約者等の保護という公益のために調査を行う点などから、看過し難い不利益が生ずるおそれもないとして、当該文書は自己利用文書に該当しないと判断した。

また、最高裁平成一八年二月一七日第二小法廷決定（民集六〇巻二号四九六頁）は、銀行が保険会社と一体となって融資一体型変額保険の勧誘を行ったことを立証するため提出が求められた、銀行の本部から各営業店長等にあて

て出されたいわゆる内部通達文書が問題となった事例である。この決定でも平成一一年決定で示された一般的な要件を基準として判断されている。これにより、当該文書は、一般的な業務遂行上の指針を示す、あるいは、客観的な業務結果を記載し、これを各営業店の支店長らに周知徹底させるものであるという点から、内部利用性の要件を満たさないとした。さらに、取引先の顧客などのプライバシーに関する情報や銀行の営業秘密に関する記載が含まれておらず、看過し難い不利益も存在しないとして、自己利用文書にあたらなかつたのである。

以上のように、判例は、平成一一年決定で示された、判断枠組みを踏襲し、当該文書の自己利用文書該当性を判断している。この判断枠組みは、当該文書の内部利用性という要件で作成者の主観だけでなく、その他の事情を総合して客観的に判断し、加えて、看過し難い不利益が生じるおそれがあるかどうかを類型的に判断して、特段の事情の有無をさらに考慮するという構造になっている。

ところで、学説には、自己利用文書に該当するか否かは、所持者の側の不利益以外に、訴訟における当該文書の証拠としての重要性、代替証拠の有無、当事者間の衡平、社会的見地から見た真実発見の重要性などの要素を加えた利益

衡量を行うことが必要であるとする説がある⁽⁴⁾。学説では、一時、特に平成一一年決定で具体的に示されなかった「特段の事情」において、利益衡量を行うのではないかとされた時期があった。しかし、最高裁判平成一二年二月一四日（判例時報一七三七号二八頁）及び最高裁判平成一三年二月七日決定（民集五五卷七号一四一一頁）は、いずれも特段の事情は非常に限定的な場合のみに認めることを示し、利益衡量を行うことを否定したかたちとなった⁽⁵⁾。その後の判例も利益衡量説とは一線を画している⁽⁶⁾と解される。その他の学説は、おもに貸出稟議書を対象に論じられており⁽⁶⁾、稟議書以外の文書については、判例において、その自己利用文書性の判断基準については、平成一一年決定で示された枠組みのあてはめにより具体的基準が形成されつつある。

三 本件各文書の内部利用性

法二二〇条四号ニ所定の自己利用文書の意義や要件については前述のとおり、前掲平成一一年決定が判断枠組みを示し、この枠組みが本件各文書にも具体的に当てはめられている。しかし、本決定後に刊行された判例評釈⁽⁷⁾においては、本件判断につき賛否が分かれている。その争点としては、本件各文書の自己利用文書該当性が論じられており、

以下では、本決定でも踏襲された平成一一年決定の判断枠組みに沿って本件各文書の自己利用文書性について検討を行う。

政務調査費制度は、前述のとおり平成一二年成立の地方自治法の一部を改正する法律（平成一二年法律第八九号）により設けられた制度である。その趣旨は、「地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、併せて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することとされている⁽⁸⁾。かかる立法趣旨から政務調査費制度について定める地方自治法一〇〇条一二項および一三項が設けられた。このなかで、政務調査費の交付を受けた議員又は会派は、政務調査費に係る収支報告書を議長に提出しなければならない旨が規定されている。

他方、本件で問題となった調査研究報告書は、調査研究を行った議員が調査研究期限後、所属会派の代表者に対し、速やかに、調査研究報告書により調査研究の内容及び経費の内訳を報告することが義務づけられている（本件要綱六条二項）。しかし、この調査研究報告書の議長等への提出は規定されていない。このことから、本件各文書の内部利

用性の判断に際して、最高裁の多数意見は、調査研究報告書について、収支状況報告書や執行状況報告書とは目的を異にするものとして、政務調査費の用途の適正及び透明性を確保する手段とはしないで、別の考慮を要する文書と位置づけたと解される。⁹⁾すなわち、本決定では、本件条例及び本件要綱の定めが調査研究報告書をもって、調査研究を行った議員から会派の代表者に提出すべきものとするにどうも、これを議長に提出させたり、市長に送付したりすることは予定していないとして、本件各文書はあくまで会派内部の利用を目的とした文書であったと解したのである。

さらに、議長は収支状況報告書の内容を検査する場合に、必要があれば会派の代表者に証拠書類等の資料の提示を求めることができる点については、仮に調査研究報告書が検査の対象に含まれるとしても、それは、例外的に、議長の求めに従い、議長に対してのみ提示されるにすぎないとの判断を示した。本件に関する最高裁判所調査官解説でも、本件各文書のような会派に提出する調査研究報告書にまで提出義務を認めることは、会派及び議員のいわゆる「手の内」を公にすることとなり、執行機関等の調査研究への干渉の途を開き、ひいては議会が調査権を付与された趣旨を損なうものとなるとし、当該会派及び議員の独立性、自主

性ができる限り尊重されるべきとする。¹⁰⁾

たしかに、議会と会派との関係において、会派の独立性は、執行機関等に対する監視の役割から尊重されるべきである。しかしながら、本件各文書は、本件条例及びその委任に基づく本件要綱によって作成された文書であり、横尾裁判官の反対意見にあるように、法令上作成を義務づけられた文書であるということが出来る。さらに、本決定の多数意見が述べるように、あくまで例外的であるとしても、会派の外部の者である議長には検査権が付与されており、その検査の対象として外部の者に開示することが予定されていることから、本件文書の内部目的性を肯定すべきではなかったと考える。

また、平成一年決定において示された自己利用文書性の判断枠組みを当てはめて、文書の内部利用性を判断する際、先に見た裁判例においては、法令上の根拠があること、¹¹⁾調査が公益実現のためになされ、その結果を記載した文書であること等のファクターが考慮されている。これらの点を踏まえて本件各文書について検討した場合も、法令上の根拠に加えて、政務調査費の性質から、本件各文書が公益性を有していることは明らかであり、やはり本件各文書を内部利用目的の文書とはいふことはできないであろう。し

たがって、先行裁判例との均衡という点からも、本件各文書の内部利用目的を否定することは妥当であると考える。

四 開示による看過し難い不利益の存在

平成一一年決定の判断枠組みの二つ目の要件である「開示によって看過し難い不利益が生ずるおそれ」の有無について、本決定では、調査研究報告書が会派及び議員の調査研究活動の根幹にかかわる調査研究の内容及び結果が記載されるものであることから、これが開示されると所持者である会派及び議員の調査研究が執行機関や他の会派から干渉されるおそれがある点をあげている。加えて、調査研究へ協力するなどした第三者の氏名等が記載されている場合に、以後の協力が得られにくくなり、調査研究に支障をきたすばかりでなく、その第三者のプライバシーが侵害されるおそれがあることから、二つ目の要件である開示による看過し難い不利益の存在を肯定した。たしかに、会派や議員がその議員活動において行う研究や調査は、現執行部に対する批判的な意見の収集なども含まれるうるため、公にすることで、対立ないし競争する党派や政党との関係で不利益を被るものがあるとの見方がある。この見解は、執行機関や与党に対する健全な批判という役割を果たすために

は、会派及び議員の独立性ができる限り尊重されるべきであると主張する。⁽¹²⁾

しかし、本件において、執行機関や他の会派からの妨害のおそれは、開示しないことにより、政務調査費の使途の透明性に疑問が残る可能性と同程度のおそれとしかいえないのではないだろうか。そもそも、この開示による看過し難い不利益の存在という要件は、一般化された文書提出義務の中で限定的な文書に限ってのみその提出義務を免除するという流れ⁽¹³⁾において、前述の内部利用性に加えて、さらに自己利用文書の範囲を限定するために設けられた要件であると解される。そうであるとすれば、開示による不利益が生じるおそれがあるというには、より具体的にそれを示す必要があつたと思われる。⁽¹⁴⁾また、調査研究に協力した第三者のプライバシーの侵害のおそれについては、その部分の開示を文書の一部開示（民訴法二二三条一項後段）を用いることで回避することが可能であつたとの指摘もある。⁽¹⁵⁾したがって、平成一一年決定で示された判断枠組みの二つ目の要件である開示による看過し難い不利益のおそれも、本件文書には認められなかつたと考える。

以上の点から、本件各文書は、内部利用性及び開示による看過し難い不利益の存在のいずれも認められず、自己利

用文書性には当たらないと解し、提出義務を認めるべきであったと考える。

五 本決定の位置づけ

本決定は、政務調査費の使途の透明性という、より公益性にかかわる調査研究報告書についても平成一一年決定の一般要件を踏襲したうえで、自己利用文書に該当すると判断した。本件の本案事件は、住民訴訟であり、価値判断としては、この点も文書の提出義務を認めるべきとする立場を補強する要素となり得た。⁽¹⁶⁾にもかかわらず、本決定において本件各文書の提出義務が認められなかった背景には、議会における会派および議員の独立性の確保を重視し、他の会派等からの干渉の防止という要請が強く働いたためであると解される。⁽¹⁷⁾

しかし、政務調査費制度の立法趣旨においては、議会における会派の独立性の尊重と並んで、政務調査費の使途の透明性の確保が明記されている。また、行政訴訟においては、情報公開制度の普及に伴って、政務調査費の使途の適正にかかわる同様の報告書について提出を求める事例も多く見られる。⁽¹⁸⁾このような状況や、文書提出の一般義務化が図られた趣旨⁽¹⁹⁾からも、本件各文書の提出義務を認めるとい

う結論が妥当であったと考える。

六 おわりに

以上の検討により、本件において、本件各文書は、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言えず、また、「開示によつて所持者の側に看過し難い不利益が生ずるおそれ」もないと解されるため、当該文書は自己利用文書にはあたらないと解される。したがって、法令上の根拠及び会派の外部の者である議長による検査の対象となりうることから、本件各文書の自己利用文書性を否定した横尾裁判官の意見に賛成し、多数意見の結論に反対する。

本件で問題となった調査研究報告書をはじめとする各種の報告書については、議論が多く、自己利用文書の外延はいまだはっきりしたとは言いがたい。このため、自己利用文書に関する今後の問題としては、文書の類型によつて不利益を判断すると解されている、「看過し難い不利益の生ずるおそれ」について、意思形成の自由やプライバシーをどのように保護していくべきかという点で、より精緻化していくことが求められると考えられる。また、自己利用文書概念について、利益衡量の対象となりうるか否かという

がある。

- (8) 鶴沼信二「地方議会における政務調査費制度と交付条例(例)について」議会政治研究五七号(二〇〇一年)六〇頁。

(9) 同旨。長屋・前掲注(7)二二四頁。

(10) 長屋・前掲注(7)二二四頁。

(11) ただし、法令上の作成義務があることのみをもって文書の内部利用目的性を否定することは困難であると考えられる。この点につき、山本和彦「文書提出義務をめぐる最近の判例について」法曹時報五八巻八号二五四八頁のほか、長谷部・前掲注(4)三〇三頁参照。これに対して、松本上野・前掲書四三〇頁は、「法令上作成が義務づけられている文書は自己利用文書に当たらないことは明らかである」とする。

(12) 長屋・前掲注(7)二二四、二二五頁。

(13) 法務省民事局参事官室編『一問一答新民事訴訟法』(商事法務研究会・一九九六年)二四五頁。

(14) 同旨。山本・前掲注(11)二五四九頁。

(15) 川嶋・前掲注(7)「判批」一二五頁。

(16) 仮に前述の利益衡量説の立場を採った場合でも、本件各文書が自己利用文書に当たらず提出を認められるべきという結論は同じになると思われる。ただし、本件の本案件が住民訴訟である点や、調査研究報告書が政務調査費の使途が詳細に記載されている、最も端的で重要な証拠であ

る点などは、より提出義務を肯定する要素として働くことが考えられる。

(17) 同旨。杉山悦子「文書提出命令に関する判例理論の展開と展望」ジュリスト一三一七号九三頁。

(18) たとえば、地裁レベルではあるが、名古屋地判平成一五年一月三一日や札幌高判平成一六年一〇月二八日では、地方公共団体の各会派の研究費の目的外使用による返還を求める住民訴訟の判決において、金銭出納簿、報告書、帳簿等といった原資料の提出義務が認められている。

(19) 竹下守夫ほか編『研究会新民事訴訟法』(有斐閣・一九九九年)二七三、二七四頁参照。

(20) この問題については、平成一六年の民事訴訟法の改正の際も検討されたが、改正にはいたっていない。法務省民事局参事官室「民事訴訟法及び民事執行法の改正に関する要綱中間試案の補足説明」NBL七七〇号(二〇〇四年)一二一頁参照。