

## 〔民集未登載最高裁判事例研究 四五〕

岡山県議会の議員が県から交付された政務調査費の支出に係る一万円以下の支出に係る領収書その他の証拠書類等及び会計帳簿が民訴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」に当たらないとされた事例

文書提出命令に対する抗告審の取消決定に対する許可抗告事件（最高裁平成二六（行フ）三号、平成二六年一月二十九日第二小法廷決定、破棄自判）

判例時報二二四七号三頁、判例タイムズ一四〇九号一〇四頁

### 〔事実〕

Xは、地方自治法二四二条の二第一項第四号に基づき、岡山県知事に対して、同県議会議員であるYらが平成二二年度に受領した政務調査費のうち、使途基準違反額に相当する額の不当利得返還をYらに請求することを求める訴訟を提起している（基本事件）。

岡山県では、地方自治法一〇〇条一四項および一五項の規定に基づき、岡山県議会の政務調査費の交付に関する条例（以下、本件条例という）が制定されている。この条例にお

いては、平成二二年岡山県条例第三四号による改正（以下、平成二二年改正条例という）がなされる前には、収支報告書への領収書の写しの添付は一切要求されていなかった。しかし、平成二二年改正条例により、収支報告書には、一件あたりの金額が一万円を超えるものに限って政務調査費の支出に係る領収書の写しを添付して議長に提出しなければならぬ旨が定められた。それに伴い、収支報告書だけでなく、領収書等の写しも閲覧請求の対象となった。また、本件条例の委任を受けて、岡山県議会の政務調査費の交付に関する規

程(以下、本件規程という)は、議員に対して、政務調査費の支出について、会計帳簿の調製および証拠書類等の整理保管、ならびに、これらの書類の保存を義務づけていた。

本件は、Yらの所持する、平成二二年度分の政務調査費の支出に関する一万円以下の支出に係る領収書その他の証拠書類および会計帳簿(以下、本件各文書という)について、Xが文書提出命令を申し立てたものである。これに対して、Yらは、本件各文書は、民訴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」に該当すると主張して提出義務の存在を争った。

原々決定は、本件各文書は、自己利用文書に該当しないと見て、本件各文書の提出を命ずる判断を示した。しかし、原決定は、これを覆して自己利用文書に該当するとした。そこで、Xは、許可抗告を申し立てた。

#### 〔決定要旨〕

原決定破棄、原々決定に対する抗告を棄却。

「(1)ある文書が、その作成目的、記載内容、これを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って、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、開示によって所

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には、特段の事情がない限り、当該文書は民訴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」に当たると解するのが相当である(最高裁平成一年(許)第二号同年一月二日第二小法廷決定・民集五三卷八号一七八七頁、最高裁平成一七年(行フ)第二号同年一月一〇日第一小法廷決定・民集五九卷九号二五〇三頁、最高裁平成二二年(行フ)同三号同二二年四月二日第二小法廷決定・裁判集民事二三四号一頁等参照)。

(2)これを本件各文書についてみると、次のとおりである。

ア 地方自治法一〇〇条一四項は、「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる。」と規定し、同条一五項は、「政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。」と規定している。

これらの規定による政務調査費の制度は、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化し、併せて政務調査費の使途の透明性を確保しようとする

したものである。もつとも、これらの規定は、政務調査費の使途の透明性を確保するための手段として、条例の定めるところにより政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出することのみを定めており、地方自治法は、その具体的な報告の程度、内容等については、各地方公共団体がその実情に応じて制定する条例の定めを委ねることとしている。

イ 本件条例においては、平成二十一年条例改正により、政務調査費の交付を受けた議員は収支報告書に一万円を超える支出に係る領収書の写し等を添付して議長に提出しなければならず、何人も議長に対して当該領収書の写し等の閲覧を請求することができることとされたものである。

議員による個々の政務調査費の支出について、その具体的な金額や支出先等を逐一公にしななければならないとなると、当該支出に係る調査研究活動の目的、内容等を推知され、当該議員の活動に対して執行機関や他の議員等からの干渉を受けるおそれが生ずるなど、調査研究活動の自由が妨げられ、議員の調査研究活動の基盤の充実という制度の趣旨、目的を損なうことにもなりかねず、そのような観点から収支報告書の様式も概括的な記載が予定されているものと解されるが、上記のような改正後の本件条例の定めを鑑みると、平成二十一年条例改正は、従前の取扱いを改め、政務調査費によって費用を支弁して行う調査研究活動の自由をある程度犠牲にして、政務調査費の使途の透明性の確保を優先させるといふ政

策判断がされた結果と見るべきものである。

そして、平成二十一年条例改正後の本件条例の定めは、一万円を超える支出に係る領収書の写し等につき議長への提出を義務付けており、一万円以下の支出に係る領収書の写し等についてまでこれを義務付けてはいないが、議員が行う調査研究活動にとっては、一般に、一万円以下の比較的少額の支出に係る物品や役務等の方が一万円を超えるより高額の支出に係る物品や役務等よりもその重要性は低いといえるから、前者の支出に係る金額や支出先等を公にされる方が、後者の支出に係る金額や支出先等を公にされるよりも上記の調査研究活動の自由を妨げるおそれは小さいものといえる。そうすると、平成二十一年条例改正後の本件条例における領収書の写し等の提出に係る上記の定めは、一万円以下の支出に係る領収書その他の証拠書類等につきおよそ公にすることを要しないものとして調査研究活動の自由の保護を優先させたものではなく、これらの書類に限って議長等が直接確認することを排除する趣旨に出たものでもないと解されるのであって、領収書の写し等の作成や管理等に係る議員や議長等の事務の負担に配慮する趣旨に出たものと解するのが相当である。

また、本件条例の委任を受けた本件規程においては、政務調査費の支出につき、その金額の多寡にかかわらず、議員に対して領収書その他の証拠書類等の整理保管及び保存が義務付けられているところ、以上のような平成二十一年条例改正の

趣旨に鑑みると、同改正後の本件条例の下では、上記領収書その他の証拠書類等は、議長において本件条例に基づく調査を行う際に必要に応じて支出の金額の多寡にかかわらず直接確認することが予定されているものと解すべきである。

そして、本件規程においては、議員に対して会計帳簿の調製及び保存も義務付けられているところ、会計帳簿は、領収書その他の証拠書類等を原始的な資料とし、これらの資料から明らかとなる情報が一覧し得る状態で整理されたものであるといえるから、上記領収書その他の証拠書類等と同様に、平成二十一年条例改正後の本件条例の下では、議長において本件条例に基づく調査を行う際に必要に応じて直接確認することが予定されているものと解すべきである。

そうすると、上記の領収書その他の証拠書類等及び会計帳簿である本件各文書は、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認められないといふべきである。

(3) 以上によれば、本件各文書は、民訴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』に当たらないといふべきである。』

## 〔研究〕

本決定の結論に賛成する

### 1 本決定の意義

地方議会の政務調査費の文書提出義務をめぐる最高裁で

問題となった事案は、これまで二件あったが、いずれも民訴法二二〇条四号ニの自己利用文書に該当するとして提出は認められなかった。すなわち、仙台市議会の政務調査費の支出に関する文書（収支状況報告書および執行状況報告書）の文書提出命令が問題となった事件では、<sup>(1)</sup>同市の条例では、市議会議長が収支状況報告書の内容を検査するために、必要に応じて会派の代表者に対して証拠書類等の提出を求めることが定められていたが、裁判所は、この規程に基づく文書の提出は議長に対してのみ認められる例外的なものであるため自己利用文書に該当するとして、文書提出義務はないと判断した。また、名古屋市議会の政務調査費が問題となった事件では、<sup>(2)</sup>市議会議長に対して証拠等を開示する規程がなかったことから、政務調査費関係文書は条例上第三者に提示されることが予定されていないなどとして、民訴法二二〇条四号ニの自己利用文書に該当するとして、やはり裁判所は提出義務を否定している。

これに対して、本決定は、政務調査費の開示を認めた初めての最高裁決定であり、しかも、条例などで明示的な開示義務が定められていない（収支報告書への添付が義務づけられていない）金額に関する部分であるにもかかわらず、提出義務が肯定されたものである。

## 2 自己利用文書の判断枠組み

### (1) 判例

どのような文書が民事訴訟法二二〇条四号ニ所定の自己利用文書に該当するののかについては、議論がある。平成八年民事訴訟法改正の際の立法担当者は、「個人的な日記、備忘録のようなもの」、や「専ら団体の内部における事務処理上の便宜のために作成されるいわゆる稟議書のようなもの」といった「外部に開示することを予定していないもの」が自己利用文書に含まれるとの説明を行っている<sup>(3)</sup>。

この点について判例は、銀行の貸出稟議書の自己利用文書該当性について議論を展開してきており、そこで示された要件が、他の文書について自己利用文書に該当するか否かの判断基準となっている。

リーディングケースである平成一二年決定は、「ある文書が、その作成目的、記載内容、これを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つて、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には、特段の事情がない限り、当該文書は民訴訟法二二〇条四号ハ所定の「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」に当たると解するのが相当である。」とし、自己利用文書の判断枠組みとして三つの要件を設定している。すなわち、①当該文書が、文書の作成目的や記載内容等から、専ら内部者の利用に供する目的で作成されたものであり、外部者に開示されることが予定されていないこと（内部文書性の要件）、②文書が開示されることによつて、個人のプライバシーや団体の自由な意思形成が阻害されるといった、所持者に看過しがたい不利益が生ずるか否か（不利益性の要件）、③特段の事情がないこと、が求められた。なお、この②の要件は、条文の文言からは出てこないが、制定当時、学説によつて主張されていた要件である<sup>(6)</sup>。

この判断基準に基づいて、貸出稟議書について判断されたケースとして以下のものがある。①最決平成一一年一月一二日<sup>(7)</sup>は、顧客が銀行の貸手責任を追及した基本事件において貸出稟議書の文書提出命令を申し立てた事件である。裁判所は、銀行の貸出稟議書は、銀行内部で融資案件について意思形成を円滑・適切に行うために作成される文書であり、法令上作成義務があるわけでもなく、融資の是非を

審査するに際して作成される文書の性質上、忌憚のない評価や意見も記載されていることが予定されていると述べた。その上で、貸出稟議書は、専ら銀行内部での利用を目的として作成され、外部に開示することを予定されていない文書であり、開示されると銀行内部における自由な意見表明に支障を来し銀行の自由な意思形成が阻害されるおそれがあるため、特段の事情がない限り、自己利用文書に該当するとした。<sup>(8)</sup>②最決平成一二年一月四日は、信用金庫の会員が、信用金庫の元理事に対して融資により生じた損害の賠償を求めて提起した会員代表訴訟(基本事件)において、融資の貸出稟議書の文書提出命令を申し立てた事件である。裁判所は、③の要件である特段の事情とは、文書提出命令の申立人が、貸出稟議書の利用関係において文書の所持人である信用金庫と同一視することができる場合をさすとした。その上で、会員代表訴訟を提起した信用金庫の会員は、信用金庫の書類について限定的に開示が認められているにすぎないことから、文書の所持人である信用金庫と同一視することはできず、第三要件の「特段の事情がある」ということはできない<sup>(9)</sup>として、提出を認めなかった。③最決平成一三年一月七日は、破綻した信用組合が作成した貸出稟議書について文書提出命令が申し立てられた事

件である。裁判所は、文書の作成者である信用金庫は清算中であり将来的に貸付業務を行うことはないこと、また、抗告人は法律の規定に基づいて破綻した当該信用金庫の貸付金の回収を行っているため、文書を提出することで抗告人の自由な意思形成が阻害されるおそれは生じないことから、自己利用文書にあたらぬ特段の事情があるとして、文書提出義務を肯定した。

また、貸出稟議書以外の場合についても、最高裁は、平成一一年決定のルールを用いて自己利用文書に該当するか否かを判断している。<sup>(10)</sup>④最決平成一二年三月一〇日は、親子電話がしばしば通話不能になることから機器に瑕疵があったとして、不法行為等に基づく損害賠償を求めた基本事件において、装置の瑕疵を証明するために親子電話の回路図等について文書提出命令を申し立てた事件である。裁判所は、平成一一年決定のルールが貸出稟議書以外にも適用される旨を示した。そして、原決定が、当該文書が外部者に見せることを全く予定せずに作成されたことを以て直ちに自己使用文書に該当するとしているが、開示によって文書の所持者の側に看過しがたい不利益が生ずるおそれがあるかどうか(前記②要件)について具体的に判断していないとして、原審に差し戻した。<sup>(9)</sup>⑤最決平成一六年一月

二六日は、生命保険会社が破綻した損害保険会社を相手に、破綻した会社の旧役員が虚偽の財務内容を公表したことに對して不法行為に基づく損害賠償を求めた基本事件において、破綻した損害保険会社について法律の規定に基づいて作成され、保険管理人に提出された調査報告書の文書提出が求められた事件である。裁判所は、平成一一年決定を判断基準に用いた上で、調査報告書が自己利用文書に該当するか否かについて検討している。そして、当該調査報告書は、旧役員などの経営責任を明らかにするために設置された調査委員会が調査結果を記載して保険管理人に提出したものであり、法令上根拠を有する命令に基づく調査結果を記載した文書であるから、専ら所持者が内部利用のために作成した文書とはいえないこと、また、役員等の経営責任とは無関係なプライバシー等に関する事項が記載されたものではないこと、さらに、保険管理人も調査委員会も保険契約者等の保護という公益を目的とするものであるとして、文書の提出義務が認められた。<sup>⑥</sup>最決平成一八年二月一七日は、銀行が被告に対して貸金返還および連帯保証金の支払いを求めた基本事件において、被告は融資一体型変額保険に係る融資契約は錯誤に基づき無効であると主張し、当該融資一体型変額保険契約を原告の銀行と保険会社が一体

となつて勧誘していた事実を証明するため、銀行が所持する社内通達文書について文書提出命令を申し立てた事件である。裁判所は、①の要件との関係では、社内通達文書は、銀行の担当部署から各営業支店長に宛てて發出されたものであり、その内容は一般的な業務遂行上の指針を示したり、あるいは、客観的な業務結果報告を記載したものであり、取引先の信用情報などの記載は含まれておらず、その作成目的は業務遂行上の指針を各営業支店長に伝達するものであるとして、基本的には内部利用を目的とした文書に該当するとした。しかし、当該文書は意思決定の内容等を各営業支店長に周知伝達するために作成されたものであり、意思形成過程で作成される文書ではないため、開示によつて直ちに所持者の自由な意思形成が阻害されるものではなく、また、当該文書は個人のプライバシーや営業秘密に関する事項も含まれているものではないことから、②の要件である「看過し難い不利益」が生ずるおそれがあるとはいえないとした。<sup>⑦</sup>最決平成一九年一月三〇日は、取引先の訴外会社の経営状態に関する正確な情報を銀行が提供しなかったことから当該訴外会社との取引を継続したため、その結果として債権回収が不能となつたとして、銀行を相手に損害賠償を求める訴えを提起した基本事件において、銀

行の注意義務違反等を証明するため、銀行が所持する自己査定資料の文書提出命令を申し立てた事件である。裁判所は、銀行の自己査定資料は、監督官庁による検査で用いられることが予定されているため、所持者のみならず第三者が利用することを予定している文書であるとして、提出義務を認めた。<sup>(14)</sup> ⑧最決平成二三年一〇月一日は、ある弁護士が日弁連に対して、裁決取消を求めた基本事件において、弁護士会の綱紀委員会での議論を証明するために、綱紀委員会の議事録等の文書提出命令を申し立てた事件である。裁判所は、前記①の要件との関係では、綱紀委員会の議事録について弁護士法に定めはなく、弁護士会の自主性・自立性を尊重する趣旨であるし、弁護士会の会則では議事録を非公開としていることから、この①要件は充足されるところ、また②の要件についても、開示されると綱紀委員会の自由な意見表明に支障を来すため充足されるとして、提出義務を否定した。

後述する、最決平成一七年一月一〇日民集五九卷九号二五〇三頁、および最決平成二二年四月一二日判時二〇八七号三頁は、いずれも政務調査費関係書類の文書提出命令が問題となった事案である。これらも、平成一一年決定の判断枠組みによって検討がなされており、自己利用文書を

めぐる問題はすべて平成一一年決定の枠組みによって判断されている。

## (2) 学説<sup>(15)</sup>

他方、学説上、民訴法二二〇条四号二により提出義務から除外される自己利用文書概念については、主として銀行の貸出稟議書について議論がなされてきた。<sup>(16)</sup> この点については、平成一一年決定による三要件の有用性を肯定する見解がある。<sup>(17)</sup> 他方で、総合考慮説として、「第一に法令上作成を義務づけられ、必要な場合には第三者に交付することが予定されているか、第二に、会議のメモなど、文書が作成者の意思形成過程を記録したものであるか、または事故調査など、客観的事実を記録したものであるか、第三に、もっぱら所持者の利用に供すると認めることが拳証者との公平に反しないかなどの視点から、総合的に決せられるべき」と説く見解がある。<sup>(18)</sup> また、最決平成一一年決定におけるルールは、不利益性要件に集約することができる<sup>(19)</sup>との見解も主張されている。

## 3 政務調査費に関する先例

(1) 最決平成一七年一月一〇日(仙台市議会事件)<sup>(20)</sup>  
この事件は、市議会の会派に対して政務調査費相当額の

不当利得返還請求訴訟が提起された基本事件において、政務調査費に関係する文書（調査研究報告書と添付書類）の提出が求められた事件である。この事案では、条例で、議会の議長が、政務調査費の収支報告書等の提出を求めることができる」と明文で規定されていたが、最高裁は、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を判断した平成一一年最高裁決定の判断枠組みを採用した上で、提出義務を否定した。その際、裁判所は、「政務調査費の制度は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行により、地方公共団体の自己決定権や自己責任が拡大し、その議会の担う役割がますます重要なものになってきていることにかんがみ、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るため、議会における会派又は議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化し、併せてその使途の透明性を確保しようとしたものである。」とした。そして、第一要件である、内部文書性について、次のように判断した。すなわち、仙台市政務調査費の交付に関する要綱では、政務調査費による調査研究に関して所属会派の代表者に調査研究報告書を提出するだけで足りるとし、議長や市長に提出することは予定していないが、その趣旨は、調査研究報告書の各会派内部

での活用と政務調査費の適正使用について会派の自立性を促すこと、また、執行機関からの干渉を防止する点にあることから、調査研究報告書は会派の内部にとどめて利用すべき文書であるとした。他方、収支状況報告書および執行状況報告書については、使途の適正および透明性確保のため議長の検査が予定されている点で、調査研究報告書と性質や目的を異にしているとした。しかし、かりに議長への提出書類に調査研究報告書が該当するとしても、議長への提出は例外的に議長の求めにより議長に対してのみなされるものであるから、調査研究報告書の性質・目的に影響はないとした。その上で、提出が求められた各文書は、先の要綱に基づいて作成され、各会派に提出された研究調査報告書および添付書類であるので、外部者への開示を予定していないとした。第二の、看過しがたい不利益性の要件については、調査研究報告書が開示されると、執行機関や他の会派からの干渉を招くことになりかねず、また、調査研究に協力した第三者の氏名が開示されると以後の調査研究に支障が生ずるだけでなく、第三者のプライバシーが害されるおそれがあるとして、要件充足を肯定した。また、第三の特段の事情もないとして、文書提出義務を否定した。

(2) 最決平成二二年四月二日(名古屋市議会事件)<sup>(22)</sup>

この事件では、政務調査費関係書類(政務調査費報告書とこれに添付された領収書)について、議長への開示に関する規定が置かれていない場合、文書提出義務が認められるか否かが争われた。最高裁は、平成一年決定の枠組みを用いて、平成一七年決定と同様に自己利用文書に該当するとの判断を示した。すなわち、第一の要件である内部文書性との関係では、問題となった条例・規則の趣旨に照らして、会派の経理責任者に会計帳簿の調製、領収書等の証拠書類の整理およびこれらの書類の保管を義務づけているのは、政務調査費の適正使用につき各会派の自律を促すとともに、各会派の代表者が議長等の聴取に対して説明責任を果たすための基礎資料を整えることを求めたにすぎず、議長等による調査の際に提出させることを予定したものであるため、会計帳簿や領収書等の証拠書類は、専ら各会派の内部にとどめて利用する文書と解されるとした。また、第二の要件との関係では、書類が開示されると調査研究活動の目的、内容等が推知され、その調査研究活動が執行機関や他の会派から干渉されるおそれがあり、また、第三者の協力が得られなくなったり、第三者のプライバシーが侵害されるおそれがあるとして、看過しがたい不利益性が認められるとした。

#### 4 検討

(1) 本決定の判断枠組み

本件では、条例により一万円を超える支出に係る領収書等は県議会の議長への提出が義務づけられているが、一万円以下の支出に係る領収書等については、議長への提出が義務づけられていなかった<sup>(23)</sup>。そして、裁判所は、この議長への提出義務が定められていない額に係る領収書等についての文書提出義務を肯定した<sup>(24)</sup>。

本決定は、政務調査に関する先の二つの決定(平成一七年決定および平成二二年決定)と同様に、平成一年決定の判断枠組みを用いて文書提出義務の有無を判断している。そして、第一の要件である内部文書性の要件を欠いているとして、提出義務を肯定している。

そのような判断をするに際して、裁判所は、地方自治法一〇〇条一四項の趣旨を、政務調査費の使い道の透明性を確保する点にあると捉え、また、岡山県の条例の規定から、政務調査によって費用を支弁して行う調査研究活動の自由をある程度犠牲にしても、政務調査費の使途の透明性を確保させることを優先させるものと解している。そして、岡

山県の条例において、一万円以下の支出について開示しないと定めたのは、議員の調査研究活動の自由を優先させたものではなく、領収書の写し等の作成や管理等に係る議員や議長等の事務負担を考慮した趣旨によるのが相当であるとして、一万円以下の支出に限って議長等が直接確認することを排除する趣旨に出たものではないことを理由としている。

(2) 先例との結論の違い

このように本件では、政務調査費の文書提出命令が認められたが、従前の二つの決定と結論を異にしている。この結論の相違は、内部文書性の判断要素である法令上の文書作成義務を検討した結果<sup>26)</sup>、結論が分かれたことによると考えられる。すなわち、平成一七年決定では、裁判所は、要綱によると調査研究報告書は所属会派の代表にのみ提出され、議長や市長への提出が予定されていないこと、また、収支報告書および執行状況報告書については、例外的に議長に対してのみ提出が定められている点から自己利用性を肯定した。また、平成二二年決定では、政務調査費の適正運用を期するため必要な措置を議長は講じることができるとしているものの、具体的方法が条例や規則で定められていないことから、議長などの会派以外の者が調査をするに

際して書類を提出させることは予定されていないとして、裁判所は内部文書性を肯定した。これに対して、本件では、一万円超の領収書については「何人も議長に対して」閲覧請求することができる<sup>27)</sup>とされていることを踏まえて、第一に、一万円超の領収書についてさえ条例で提出が認められるなら、一万円以下の領収書について提出させることに付いて文書の所持者に不利益が生ずるおそれは小さいこと、第二に、議員は領収書等の整理・保管義務があることから、議長は金額の多寡に関係なく証拠書類を直接確認することができる<sup>28)</sup>と解されること、第三に、議員は会計帳簿の調製・保存義務を負うことから、同様に議長は証拠書類を直接確認することができる<sup>29)</sup>と解されることとして、内部文書性が否定された。もつとも、このような解釈を支える事情として、後述の平成二四年地方自治法改正が考えられる。

(3) 内部文書性と法律上の根拠

これらの三つの最高裁の決定によって明らかになったのは、地方自治法一〇〇条に基づいて定められた、同じ内容の文書であっても、各地方自治体における条例等の規定の仕方によって内部文書性が肯定されたり、否定されたりするということである。しかし、このような扱いが適切であるか疑問が生ずる。というのも、このような扱いでは、各

地方自治体による条例等の規定の仕方によっては、自己利用文書とする範囲に巾が認められる（自己利用文書の範囲を条例等によって拡大させることを認める）ことになりかねないからである。そのような事態は、本決定においても述べられているところの、地方自治法一〇〇条一四項および一五項「の規定による政務調査費の制度は、…政務調査費の使途の明確性を確保しようとしたものである」との趣旨にそぐわないと思われる。また、そもそも県議会内部での書類等の開示に関する規律を定めるルールが、住民訴訟における文書提出命令の規律と同一である必要があるのか、疑問が残る。むしろ、民事訴訟における文書提出命令を発令する基準は民事訴訟法が独自に設定することができるとすべきであるように思われ、文書の法律上の作成根拠は自己利用文書の判断基準からは外すべきではないかと考える。そこで、内部文書性の要件は独自の意義を有しないと考えて、むしろ内部者用に作成された文書が外部に開示されることによって生ずる不利益性を判断する要素として捉えることで、不利益性の要件へと外部開示性の問題を吸収させる立場に賛成したい。

(4) 内部文書と不利益性

裁判所が示した三つの要件である、①内部文書性、②看

過しがたい不利益性、そして③特段の事情の不存在のうち、①の内部文書性は条文の文言から導かれる要件であるのに対して、②の看過しがたい不利益性の要件は、平成八年改正により文書提出義務が一般義務化したことと対応する形で、自己利用文書に該当する範囲を制限（つまり、非開示の範囲を限定）する機能を有する。その意味で、平成一年決定で最高裁が創設的に認めたものであり、この②の要件は自己利用文書の中心となる要件といえる。<sup>(29)</sup>しかし、最高裁は、これまで不利益性の要件に該当する要素を、①の内部文書性の要件の中で検討している場合があり、本件においてもそのような扱いをしている。本件では、一万円を超える領収書について提出義務を認めていることとの対比で、一万円以下の領収書に文書提出命令を発令した場合に調査研究活動の妨げになるおそれは、一万円超の場合よりも小さいことを指摘し、文書提出命令を認めている。このように、本件では、不利益性を考慮した上で「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認められない」としている。

このような内部文書性の要件を重視する判例の傾向は、平成一一年決定以前から、裁判所は、自己利用文書該当性を判断するに際して、文書作成時点における作成者の意思

に重点を置いてきたことに由来すると説かれる<sup>(31)</sup>。しかし、前述のように、自己利用文書の判断としては不利益性のみに検討すべきであると考えられ、また、判例のような三要件をかりに用いるとしても、不利益性の判断は内部文書性の問題に包含させて検討すべき理由はないと思われる。独立の要件を設定した意味がなくなるからである。そのような理解を前提とするならば、調査研究の自由を阻害するか否かに関する判断は、まさしく不利益性の判断において検討すべきではなかったかと考えられる。この判断は、文書提出義務が一般義務化された上で、例外的に提出義務から除外されることを認めるものであることから、具体的事情に基づいて限定的に解釈すべきである<sup>(32)</sup>。また、この考えを前提とした場合、不利益が生ずるおそれ（本件では調査活動の自由を妨げるおそれ）については、抽象的な不利益では足りず、具体性のある不利益が認められる場合に限りべきである。

いずれにしても、本件では、提出を認めることによつて文書の所持者に不利益になることはないと考えられ、提出を認めたことは適切である<sup>(33)</sup>と考える。

## 5 平成二四年の地方自治法改正

なお、平成二四年に地方自治法が改正され、本件と関係する同法一〇〇条が改正された。本件で問題となった県条例は、平成二四年改正前のものであるが、条例制定の根拠となった地方自治法一〇〇条の政務調査費（平成二四年改正後は政務活動費という）に関する規定の改正であるので、この改正について、簡単に触れておきたい。まず、平成二四年改正前の地方自治法一〇〇条では、議会の議員の調査研究活動に資するために、必要経費の一部として、議会にできる会派または議員に対して政務調査費を交付することができるとされ、その際、政務調査費の交付の対象、額および交付の方法は条例で定めるものとされていた（平成二四年改正前の地方自治法一〇〇条一三項）。また、交付を受けた会派や議員は、条例の定めるところに従い、当該政務調査費に係る収入および支出の報告書を議会の議長に提出するものとされていた（同法一〇〇条一四項）。この政務調査費は、かつては、政務調査研究費の名目で、首長が各会派に補助金として交付していたものが、平成一二年の改正によつて、政務調査費として認められたものである<sup>(34)</sup>。この平成一二年改正によつて政務調査費について条例で定められるとされ、政務調査費を交付するか否かは各地方公

共同体の判断に委ねられた。また、政務調査費については、情報公開を促進し、その使途の透明性を確保することも重視されてきたため、<sup>(36)</sup> 条例制定に際しては、当該政務調査費に係わる収入および支出の報告書等の報告書を議会の議長に提出するものとし、<sup>(37)</sup> 政務調査費の使途の透明性を確保することとされた。<sup>(38)</sup> その後、平成二四年の地方自治法改正では、<sup>(39)</sup> 政務調査費という名称を政務活動費に改め、それまでは調査研究活動に経費の使途が限定されていたところを、「その他の活動」にまで広げた。<sup>(40)</sup> このように、平成二四年改正法では、政務活動費が調査研究以外の活動にも充てることができることとなったため、その透明性の確保が重要となってくる。<sup>(41)</sup> そこで、従来から認められた、議長に対する収入・支出の報告書の提出に加えて、新たに一〇〇条一六項で「議長は、第一四項の政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする。」との規定を新たに追加し、使途明確化の義務を議長に課した（これは、努力義務と解されている）。<sup>(42)</sup> この使途の明確性を図るための具体的対応については、各団体に任せられることとなるが、そのような対応の例として、ホームページへの収支報告書の掲載、領収書の添付義務の強化などがあげられている。<sup>(43)</sup>

本件で問題となった条例は、平成二四年地方自治法改正

と直接関係を有するものではない。しかし、平成二四年法改正により、地方自治法一〇〇条の定めるところの政務活動費の使途の透明化が一層求められた趣旨は、平成二四年改正前における政務調査費に対する姿勢を推し進めたものであり、両者は矛盾するものではない。このような平成二四年地方自治法改正の動向に照らしても、文書提出義務を認めた最高裁の結論は適切であったと考えられる。

## 6 結論

以上に述べたことから、決定要旨の結論に賛成する。<sup>(44)</sup>

(1) 最決平成一七年一月一日〇日民集五九卷九号二五〇三頁。

(2) 最決平成二三年四月二二日判時二〇七八号三頁。

(3) 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、一九九六年)二五一頁。

(4) 稟議書とは、団体内部における意思形成に際して提出された意見や判断を記録化したものであり、適正な意思決定の手続を踏む手段として我が国では広く用いられるとされている。また、貸出稟議書とは、金融機関が融資をする際に相手方の資力や返済能力等を分析した結果と

- それに基づく判断とを記載した文書であつて、融資の可否について適正な判断を行うために金融機関の内部で用いることを目的として作成された文書であるとされる。
- 伊藤眞「文書提出義務をめぐる判例法理の形成と展開」判例タイムズ二二七号三三頁（二〇〇八年）。
- (5) 最決平成二二年一月二日民集五三卷八号一七八七頁。
- (6) 竹下守夫「新民事訴訟法と証拠収集制度」法学教室一九六号一八頁以下（一九九七年）、原強「文書提出命令①——学者からみた文書提出義務」三宅省三ほか編『新民事訴訟法大系』(青林書院、一九九七年)一三二頁。
- (7) 最決平成二二年一月二日民集五三卷八号一七八七頁。
- (8) 最決平成二二年二月一日日民集五四卷九号二七〇九頁。
- (9) 最決平成二三年二月七日民集五五卷七号一四一一頁。
- (10) 最決平成二二年三月一〇日民集五四卷三号一〇七三頁。
- (11) 最決平成二六年一月二六日民集五八卷八号二九九三頁。
- (12) 最決平成一八年二月一七日民集六〇卷二号四九六頁。
- (13) 最決平成一九年一月三〇日民集六一卷八号三一八六頁。
- (14) 最決平成二三年一〇月一日判時二二三六号九頁。
- (15) 自己利用文書に関する文献は、数多くある。たとえば、伊藤眞「自己使用文書再考」高田裕成ほか編『福永有利先生古稀・企業紛争と民事手続法理論』(商事法務、二〇〇五年)二三九頁、宇野聡「文書提出義務と自己利用文書(民訴法二二〇条四号二)」法学教室三八五号三三頁(二〇一二年)、垣内秀介「自己使用文書に対する文書提出義務免除の根拠」伊藤眞ほか編『小島武司先生古稀・民事司法の法理と政策(上)』(商事法務、二〇〇八年)二四三頁、中島弘雅「文書提出義務の一般義務化と除外文書——文書提出命令をめぐる近時の判例動向から——」高田裕成ほか編『福永有利先生古稀記念・企業紛争と民事手続法理論』(商事法務、二〇〇五年)四〇九頁、長谷部由起子「内部文書の提出義務——稟議書に対する文書提出命令を否定した最高裁決定の残したのもの——」青山善充ほか編『新堂幸司先生古稀・民事訴訟法理論の新たな構築(下)』(有斐閣、二〇〇一年)二九九頁、三木浩一「文書提出命令における『自己利用文書』概念の現在と将来」伊藤眞ほか編『小島武司先生古稀・民事司法の法理と政策(上)』(商事法務、二〇〇八年)八三八頁、山本和彦「文書提出義務をめぐる最近の判例について」法曹時報五八卷八号二五二九頁(二〇〇六年)など。
- (16) 法務省民事局参事官室編・前掲注(3)二五一頁、高橋宏志『重点講義民事訴訟法(下)』(第二版補訂版)〔有

斐閣、二〇一四年) 一六九頁、および前掲注(15)の諸文献などを参照。

(17) 兼子一原著『条解民事訴訟法(第二版)』(弘文堂、二〇一一年) 一一〇頁(加藤新太郎)、小島武司『民事訴訟法』(有斐閣、二〇一三年) 五二七頁。

(18) 伊藤眞『民事訴訟法(第四版補訂版)』(有斐閣、二〇一四年) 四一九頁。

(19) 三木・前掲注(15) 八四八頁、三木浩一ほか『リーガルクエスト民事訴訟法(第2版)』(有斐閣、二〇一五年) 三三〇頁。

(20) 最決平成一七年一月一〇日民集五九卷九号二五〇三頁。評釈・解説として、川嶋四郎「判批」金融・商事判例一三一―一七二頁(二〇〇九年)、川嶋四郎「政務調査費関係文書と民事訴訟法上の文書提出命令制度・覚書」同志社法学六一巻二号二一九頁(二〇〇九年)、駒林良則「判批」民商法雑誌一三四巻四〇五号六八〇頁(二〇〇六年)、高石直樹「判批」平成一八年度主要民事判例解説一九〇頁(二〇〇七年)、長屋文裕「判解」最高裁判所判例解説民事篇平成一七年度八二七頁(二〇〇八年)、濱崎録「判批」法政研究七四巻一号一九一頁(二〇〇七年)、藤原淳一郎「判批」自治研究八三巻一―一四二頁(二〇〇八年)、藪口康夫「判批」平成一七年度重要判例解説一三七頁(二〇〇六年)、山本浩美「判批」判例評論五七九

号八頁(二〇〇七年)。

(21) 最決平成一一年一月二日民集五三巻八号一七八七頁。

(22) 最決平成二三年四月二日判時二〇七八号三頁。評釈として、安達栄司「判批」法の支配一六一号五一頁(二〇一一年)、上脇博之「判批」判例評論六二三号一〇頁(二〇一一年)、川嶋四郎「判解」法学セミナー六七〇号一三八頁(二〇一〇年)、河村好彦「判批」法学研究八四巻一〇号一〇〇頁(二〇一一年)、中山代志子「判批」明治学院大学法科大学院ローレビュー一三三―一〇九頁(二〇一〇年)、林昭一「判批」速報判例解説八号一七三頁(二〇一四年)、堀野出「判批」法学教室判例セレクト二〇一〇「II」二九頁、久松弥生「判批」自治研究八九巻一―二七頁(二〇一三年)、吉田栄司「判批」民商法雑誌一四三巻二号二六〇頁(二〇一〇年)。

(23) 全国市民オンブズマンのホームページ中の、政務調査費・政務活動費特設ページには、二〇一四年度政務活動費アンケート調査の結果が掲載されている(<http://www.ombudsman.jp/seimuhtrnl> 二〇一五年六月一日閲覧)。それによると、四七都道府県議会、二〇政令市議会、および四三中核市議会の合計一〇自治体に対して、二〇一四年六月一日現在の状況について質問した結果が掲載されている。対象となった議会のすべてで、収支報告書

に領収書の添付を義務づけているとされているが、調査時点において金額要件を設けているのは、岡山県のみ「二件あたりの支出が一万円以上（原文ママ）」とし、その他の議会はすべて一円以上とされているとのことである。

(24) 二〇一四年一月九日開催の岡山県議会において「岡山県議会の政務活動費の交付に関する条例の一部を改正する条例案」が全会一致で可決され、領収書の添付基準を一万円超とする基準が撤廃された。朝日新聞二〇一四年二月二〇日朝刊二七頁岡山全県版を参照。

(25) 現在の「岡山県議会の政務活動費の交付に関する条例」(平成一三年三月三日岡山県条例第四三号)、「岡山県議会の政務活動費の交付に関する規程」(平成一三年三月二三日岡山県議会告示第一号)、および「岡山県議会の政務活動費に係る収支報告書等の閲覧に関する要綱」(平成一三年六月二九日岡山県議会告示第二号)は、岡山県ホームページ(<http://reiki.pref.okayama.jp/reiki/reiki.html>)において閲覧が可能である(二〇一五年六月一日閲覧)。

(26) なおこの点に関連して、長谷部・前掲注(15)三〇三頁、町村泰貴「文書提出命令の評価と展望」新堂幸司編集『実務民事訴訟講座(第三期)』(四)(日本評論社、二〇一二年)二七七頁は、法令上の作成義務があることだ

けでは内部文書性を否定する根拠たり得ないと述べる。また、山本・前掲注(15)二五四八頁も参照。

(27) 三木・前掲注(15)八四八頁。

(28) 不利益要件の中核としては、法人内部の自由な意思形成が阻害される場合、個人のプライバシーが侵害される場合、そして、営業秘密が侵害される場合について看過しがたい不利益が生ずることがあげられている。兼子原著・前掲注(17)一二二二頁(加藤)、山本和彦ほか『文書提出命令の理論と実務』(民事法研究会、二〇一〇年)二七頁。

(29) 三木・前掲注(15)八四八頁。

(30) 三木・前掲注(15)八四八頁。

(31) 参照、三木浩一「山本和彦編『民事訴訟の改正問題』(有斐閣、二〇一二年)一二二頁。

(32) 河村・前掲注(22)一一四頁、長谷部・前掲注(15)三二二頁。

(33) なお、近年、民事訴訟法の改正論議の中で、自己利用文書の規定を削除する見解が表明されている。たとえば、日弁連二〇一二年六月二二日付「文書提出命令及び当事者照会制度改正に関する民事訴訟法改正要綱試案」、三木・山本・前掲注(31)一一四頁以下。

(34) 地方自治法の一部改正する法律(平成一二年法律第八九号)。平成一二年五月二四日成立、同年五月三十一日公布。

- 同改正法の解説として、佐々木浩「地方自治法の一部改正について」地方自治六三三二号一四頁(一九九九年)。
- (35) 政務調査費の法制化は、かねてから全国都道府県議会議長会や全国市議会議長会から、強い要望が出されていたとのことである。佐々木・前掲注(34)一五頁。なお、小西敦『地方自治法改正史』(信山社、二〇一四年)四二六頁も参照。
- (36) 佐々木・前掲注(34)一七頁。
- (37) 自治行第三二二号平成二二年五月三一日各都道府県知事宛事務次官通知。
- (38) 松本英昭『要説地方自治法(第七次改訂版)』(ぎょうせい、二〇一一年)三三二頁(平成二四年改正前)。
- (39) 地方自治法の一部を改正する法律(平成二四年法律第七二号)。この平成二四年の地方自治法改正については、植田昌也「地方自治法の一部を改正する法律について」地方自治七七九号二七頁(二〇一二年)を参照。
- (40) それにより、会派で行う会議に要する経費、陳情活動等のための旅費、条例制定へ向けた研修会の経費、議会・自治制度にかかる学会への参加費用等にも経費の用途が拡大された。成田頼明Ⅱ園部逸夫ほか編『注釈地方自治法(全訂)』(第一法規、ルーズブックス)一六〇七頁〔山内一夫Ⅱ斎藤誠〕、松本英昭『要説地方自治法(第八次改訂版)』(ぎょうせい、二〇一三年)三四三頁。
- (41) 衆議院総務委員会(平成二四年七月三一日)および参議院総務委員会(平成二四年八月二八日)において、「政務調査費制度の見直しについては、議員活動の活性化を図るためにこれを行うものであることを踏まえ、その運用につき国民の批判を招くことのないよう、改正趣旨の周知徹底と併せ、使途の透明性の向上を図られるよう、特段の配慮を行うこと。」との附帯決議がなされている。植田・前掲注(39)三六頁以下、四八頁。
- (42) 成田Ⅱ園部ほか編・前掲注(40)一六〇七頁〔山内Ⅱ斎藤〕。
- (43) 植田・前掲注(39)四九頁。
- (44) 本決定に関する解説・評釈としては、川嶋四郎「判解」法学セミナー七二二号一四頁(二〇一五年)、濱崎録「判批」平成二六年度重要判例解説一三四頁(二〇一五年)がある。

芳賀 雅顯