慶應義塾大学学術情報リポジトリ

Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	〔民集未登載最高裁民訴事例研究四五〕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(最高裁平成二六年一〇月二九日第二小法廷決定)
Sub Title	
Author	芳賀, 雅顯(Haga, Masaaki) 民事訴訟法研究会(Minji soshoho kenkyukai)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2015
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.88, No.11 (2015. 11) ,p.51- 68
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	判例研究
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20151128-0051

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって 保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

民 集 未 登 載 最 高 裁 民 訴 事 例 研 究 五

等及び会計帳簿が民訴法□□○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 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 0) 証 |拠書類

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、 平成二六年一〇

月二九日第二小法廷決定、 破棄自判

された事例

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

ている (基本事件)。 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 に受領した政務調査費のうち、 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 Xは、地方自治法二四二条の二第一項第四号に基づき、 使途基準違反額に相当する額 圌

以下、 定に基づき、 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 本件条例という)が制定されている。この条例にお 岡山県議会の政務調査費の交付に関する条例

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

かし、 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 平成二一年改正条例という)がなされる前には、 ない旨が定められた。それに伴い、 に係る領収書等の写しを添付して議長に提出しなければなら 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 いては、 、の領収書等の写しの添付は一切要求されていなかった。し 平成二一年改正条例により、収支報告書には、一件あ 平成二一年岡山県条例第三四号による改正 収支報告書だけでなく 収支報告書

(以下、

管、ならびに、これらの書類の保存を義務づけていた。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程(以下、本件規程という)は、議員に対して、政務調査費

本件は、Yらの所持する、平成二二年度分の政務調査費の本件は、Yらの所持する、平成二二年度分の政務調査費の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文書に、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」に該当すると主張文書の所持者の利用に供するための文書という。

原々決定は、本件各文書は、自己利用文書に該当しないとの、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

の自由な意思形成が阻害されたりするなど、開示によって所の育田な意思形成が阻害されたりでない、開示によって、専ら内部の者の利用に供する目的で作成され、外部断して、専ら内部の者の利用に供する目的で作成され、外部がして、専ら内部の者の利用に供する目的で作成され、外部が出ると個人のプライバシーが侵害されたりするなど、開示によって所の指針が開かる。

(2) これを本件各文書についてみると、次のとおりであ一小法廷決定・裁判集民事二三四号一頁等参照)。

る

ア 地方自治法一○○条一四項は、『普通地方公共団体は、ア 地方自治法一○○条一四項は、『普通地方公共団体は、
議員に対し、政務調査費を交付することができる。』と規は議員に対し、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定し、同条一五項は、『政務調査費の交付を受けた会派又は定し、同条一五項は、『政務調査費に係る。」と規定している。

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

ならず、 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 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 情に応じて制定する条例の定めに委ねることとしてい な報告の程度、 提出することのみを定めており、 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 したものである。もっとも、これらの規定は、 本件条例においては、平成二一年条例改正により、 透明性を確保するための手段として、 何人も議長に対して当該領収書の写し等の閲覧を請 内容等については、 地方自治法は、 各地方公共団体がその 条例の定めると 政務調查費 その具体的 政 実 0

b 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 年条例改正は、 上記のような改正後の本件条例の定めに鑑みると、平成二一 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 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 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 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 当該支出に係る調査研究活動の目的、 な金額や支出先等を逐一公にしなければならないとなると、 員の調査研究活動の基盤の充実という制度の趣旨、 議員による個々の政務調査費の支出について、 、務調査費の使途の透明性の確保を優先させるという政 従前の取扱いを改め、 内容等を推知され、 政務調査費によって費 その具体的 目的を 当

策判断がされた結果と見るべきものである。

者の支出に係る金額や支出先等を公にされる方が、 に配慮する趣旨に出たものと解するのが相当である。 除する趣旨に出たものでもないと解されるのであって、 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 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 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 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 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 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 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、 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 究活動にとっては、 ついてまでこれを義務付けてはいないが、 義務付けており、 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 1の写し等の作成や管理等に係る議員や議長等の事務 そして、 平成二一年条例改正後の本件条例における領収書の写し 平成二一年条例改正後の本件条例の定め 一万円以下の支出に係る領収書の写し等に 一般に、 一万円以下の比較的少額の支出 議員が行う調査研 後者の支 は 0) 万

求することができることとされたものである。

付けられているところ、以上のような平成二一年条例改正の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、議員にまた、本件条例の委任を受けた本件規程においては、政務

確認することが予定されているものと解すべきである。 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 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 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

とが予定されているものと解すべきである 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 るといえるから、 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 製及び保存も義務付けられているところ、 -成二一年条例改正後の本件条例の下では、 り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 そして、本件規程においては、議員に対して会計帳簿の調 上記領収書その他の証拠書類等と同様に、 会計帳簿は、 議長において本 領収

当たらないというべきである。 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 ていない文書であるとは認められないというべきである。 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 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 以上によれば、 本件各文書は、 民訴法二二〇条四号

> は認められなかった。すなわち、 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

では、 が問題となった事件では、市議会議長に対して証拠等を開 義務はないと判断した。また、名古屋市議会の政務調査費 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 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 を求めることが定められていたが、 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 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 問題となった事案は、これまで二件あったが、 の文書提出命令が問題となった事件では、 市議会議長が収支状況報告書の内容を検査するため 仙台市議会の政務調査費 裁判所は、この規程に 同市の条例 いずれも民

提出義務が肯定されたものである。 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 示義務が定められていない ての最高裁決定であり、しかも、 これに対して、本決定は、政務調査費の開示を認めた初 (収支報告書への添付が義務づ 条例などで明示的

やはり裁判所は提出義務を否定している。

て、

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

民訴法二二〇条四号ニの自己利用文書に該当するとし

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

研

本決定の結論に賛成する

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り最高裁で

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

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

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

あり、

法令上作成義務があるわけでもなく、

2 自己利用文書の判断枠組み

1) IJ

この点について判例は、銀行の貸出稟議書の自己利用文利用文書に該当するのかについては、議論がある。平成八利用文書に該当するのかについては、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、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。

「③」
の」が自己利用文書に含まれるとの説明を行っている。
の」が自己利用文書に含まれるとの説明を行っている。

「③」
の」が自己利用文書に含まれるとの説明を行っている。

ら内部の者の利用に供する目的で作成され、外部の者に開持するに至るまでの経緯、その他の事情から判断して、専書が、その作成目的、記載内容、これを現在の所持者が所書い、ティングケースである平成一一年決定は、「ある文リーディングケースである平成一一年決定(5)

ための文書』に当たると解するのが相当である。」とし、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れる場合には、特段の事情がない限り、当該文書は民訴法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

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

(内部文書性の要件)、②文書が開示されることによって、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る。すなわち、①当該文書が、文書の作成目的や記載内容

が、制定当時、学説によって主張されていた要件である。た。なお、この②の要件は、条文の文言からは出てこない(不利益性の要件)、③特段の事情がないこと、が求められといった、所持者に看過しがたい不利益が生ずるか否か

この判断基準に基づいて、貸出稟議書について判断され

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

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

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。

た要件が、

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裁判所は、銀行の貸出稟議書は、銀行内部で融資案件につ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

融資の是非を

その上で、 会員が、 るとした。 あるため、 書であり、 して作成され、 信用金庫の元理事に対して融資により生じた損害 ②最決平成一二年一二月 貸出稟議書は、 特段の事情がない限り、 開 専ら銀行内部での利用を目的と 二四日は、 信用金庫

の賠償を求めて提起した会員代表訴訟

(基本事件)

にお

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

また、貸出稟議書以外の場合についても、

最高裁

は

平

融資の貸出稟議書の文書提出命令を申し立てた事件で

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 示されると銀行内部における自由な意見表明 外部に開示することを予定されていない文 自己利用文書に該当す が \dot{O} 文書提出義務を肯定した。

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。

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

件である。

ら、 人 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 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 0 自己利用文書にあたらない特段の事情があるとして、 自由な意思形成が阻害されるおそれは生じないことか

用される旨を示した。そして、 判所は、 路 事件において、 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 子電話がしばしば通話不能になることから機器に瑕 否かを判断している。 図等について文書提出命令を申し立てた事件である。 平成一一年決定のルールが貸出稟議書以外にも適 装置の瑕疵を証明するために親子電話 ④最決平成一二年三月一〇日は、(10) 原決定が、 当該文書が 0) 裁 回

③最決平成一三年一二月七日は、 るということはできない」として、提出を認めなかった。 と同一視することはできず、 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 ているにすぎないことから、 第三要件の 文書の所持人である信用金庫 破綻した信用組合が作成 特段の事情 があ あるかどうか ちに自己使用文書に該当するとしているが、 者に見せることを全く予定せずに作成されたことを以 すとした。

その上で、

会員代表訴訟を提起した信用金庫

0

一視することができる場合をさ

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

所持人である信用金庫と同

出 ある。 て、

一命令の申立人が、

裁判所は、

③の要件である特段の事情とは、文書提 貸出稟議書の利用関係において文書の

ないとして、 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 原審に差し戻した。 (前記②要件) について具体的に判断 ⑤最決平成一六年一一月

開

示によって

また、

中であり将来的に貸付業務を行うことはないこと、

裁判所は、文書の作成者である信用金庫は

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

に損害賠償を求める訴えを提起した基本事件において、

二六日(1) 日 は₁₂ 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 作成した文書とはいえないこと、また、役員等の経営責任 は、 るか否かについて検討している。 が求められた事件である。 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 険に係る融資契約は錯誤に基づき無効であると主張し、 払いを求めた基本事件において、 文書の提出義務が認められた。 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、 のではないこと、さらに、 記載した文書であるから、 ものであり、 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 断基準に用いた上で、 対して不法行為に基づく損害賠償を求めた基本事件にお 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 て、破綻した損害保険会社について法律の規定に基づい 旧役員などの経営責任を明らかにするために設置され 銀行が被告に対して貸金返還および連帯保証金の支 生命保険会社が破綻した損害保険会社を相手に、 法令上根拠を有する命令に基づく調査結果を 調査報告書が自己利用文書に該当す 保険管理人も調査委員会も保険 専ら所持者が内部利用のために 裁判所は、平成一一年決定を判 ⑥最決平成一八年二月一七 そして、当該調査報告書 被告は融資一 体型変額保 当 7 また、 ある。 0 かったことから当該訴外会社との取引を継続したため、 外会社の経営状態に関する正確な情報を銀行 いとした。⑦最決平成一九年一一月三〇日は、(三) る「看過し難い不利益」が生ずるおそれがあるとは 事項も含まれているものではないことから、 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 思形成過程で作成される文書ではないため、 業支店長に周知伝達するために作成されたものであり、 するとした。しかし、当該文書は意思決定の内容等を各営 あるとして、 Ħ 取引先の信用情報などの記載は含まれておらず、 あるいは、 であり、 銀 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 となって勧誘していた事実を証明するため、 結果として債権回収が不能となったとして、 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 . 行の担当部署から各営業支店長に宛てて発出されたもの 当該文書は個人のプライバシーや営業秘密に関する 裁判所は、 その内容は一般的な業務遂行上の指針を示したり 客観的な業務結果報告を記載したものであり、 基本的には内部利用を目的とした文書に該当 ①の要件との関係では、 社内通達文書は ②の要件であ 開示によって 銀行が所持す 銀行を相手 が提供 取引先の訴 その作成 いえな

銀

そ

は、 査定資料の文書提出命令を申し立てた事件である。 銀行の自己査定資料は、監督官庁による検査で用 裁判所 いら

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

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 務を認めた。⑧最決平成二三年一〇月一一日は、ある弁護 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

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、

を非公開としていることから、 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 立性を尊重する趣旨であるし、 録について弁護士法に定めはなく、弁護士会の自主性 裁判所は、 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。 し、また②の要件についても、 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 前記①の要件との関係では、綱紀委員会の議事 この①要件は充足されると 弁護士会の会則では議事録 開示されると綱紀委員会の 自

判断枠組みによって検討がなされており、 が問題となった事案である。 二五〇三頁、 後述する、最決平成一七年一一月一〇日民集五九巻九号 および最決平成二二年四月一二日判時二〇八 いずれも政務調査費関係書類の文書提出命令 これらも、 平成一一年決定の 自己利用文書を

義務を否定した。

されている。

(2) 說¹⁵

見解がある。他方で、総合考慮説として、「第一に法令上いては、平成一一年決定による三要件の有用性を肯定する 行の貸出稟議書について議論がなされてきた。この点につ(16) ら除外される自己利用文書の概念については、主として銀 他方、 学説上、民訴法二二〇条四号ニにより提出義務か

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

き」と説く見解がある。また、最決平成一一年決定におけ(8) とが予定されているか、第二に、会議のメモなど、文書が るルールは、不利益性要件に集約することができるとの見 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 もっぱら所持者の利用に供すると認めることが挙証者との 故調査など、客観的事実を記録したものであるか、第三に 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

政務調査費に関する先例

3

(1)

解も主張されている。(19)

この事件は、 最決平成一七年一一月一〇日 市議会の会派に対して政務調査費相当額の (仙台市議会事件 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

查研 文書性について、 たものである。」とした。そして、 を強化し、 なものになってきていることにかんがみ、 や自己責任が拡大し、 等に関する法律の施行により、 費の制度は、 で、提出義務を否定した。その際、裁判所は、「政務調査(ミロ) 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 関の貸出稟議書について自己利用文書に該当するか否 とができると明文で規定されていたが、 提出が求められた事件である。 するだけで足りるとし、 政務調査費の交付に関する要綱では、 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 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 会の議長が、 していないが、 究に関して所属会派の代表者に調査研究報告書を提出 提出義務を否定した。その際、 議員の調査研究活動の基盤の充実を図るため 地方分権の推進を図るための関係法律の整備 政務調査費の収支報告書等の提出を求めるこ その趣旨は、 次のように判断した。すなわち、 その議会の担う役割がますます重 議長や市長に提出することは予定 調査研究報告書の各会派内部 この事案では、条例で、 地方公共団体の自己決定権 第一要件である、 裁判所は、「政務調 政務調査費による調 最高裁は、 議会の審議能力 金融機 仙台市 内部 1かを 議 葽 查

務調査費に関係する文書

(調査研究報告書と添付書類

の政

不当利得返還請求訴訟が提起された基本事件におい

て、

提出 の会派からの干渉を招くことになりかねず、 ついては、 ていないとした。第二の、 告書および添付書類であるので、 要綱に基づいて作成され、 ないとした。その上で、提出が求められた各文書は、 るものであるから、 提出書類に調査研究報告書が該当するとしても、 質や目的を異にしているとした。しかし、 8 状 べき文書であるとした。 ことから、 促すこと、 での活用と政務調査費の適正使用について会派の自立 議長の検査が予定されている点で、 、況報告書については、 [は例外的に議長の求めにより議長に対してのみなされ また、執行機関からの干渉を防止する点にある 調査研究報告書が開示されると、 調査研究報告書は会派の内部にとどめて利 調査研究報告書の性質・目的に影響は 使途の適正および透明性確保 他方、 各会派に提出された研究調査報 看過しがたい不利益性の要件に 収支状況報告書および執行 外部者への 調査研究報告書と性 かりに議 また、 執行機関や他 開示を予定し 議長 長 查研 への 性を ゎ 0) た

三の特段の事情もないとして、文書提出義務を否定した。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

この (2)事件では、 最決平成二二年四月一二日 政務調査費関係書類 (名古屋市議会事件 (政務調查費報告 書

るか否かが争われた。 する規定が置かれていない場合、 とこれに添付された領収書)について、 るとの判断を示した。 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 すなわち、 最高裁は、 文書提出義務が認めら 第一の要件である内部文 平成一一年決定の枠組み 議長への開 示に関 n

4

られるとした。

義務づけられていなかった。そして、裁判所は、 円以下の支出に係る領収書等については、 等は県議会の議長への提出が義務づけられているが、 本件では、 (1)本決定の判断枠組み 条例により一万円を超える支出に係る領収書 議長への提出 この議長

一万

が

ての文書提出義務を肯定した。 そして、 年決定および平成二二年決定)と同様に、 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 本決定は、 第一の要件である内部文書性の要件を欠いている 政務調査に関する先の二つの決定 平成一一年決定 平成 七七

0

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

政務調査費の適正使用につき各会派の自律を促すと

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

会派の経理責任者に会計帳簿の調製、

領収書等の証

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

る

のは、

して、

書性との関係では、

問題となった条例・規則の趣旨に照ら

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

をある程度犠牲にしても、 確保する点にあると捉え、また、 務調査によって費用を支弁して行う調査研究活動 政務調査費の使途の透明性を確 岡山県の条例の規定から、(25) の自由

そして、

○○条一四項の趣旨を、政務調査費の使い道の透明性を

害されるおそれがあるとして、 の協力が得られなくなったり、 看過しがたい不利益性が認 第三者のプライバシーが侵 保させることを優先させるものと解している。

関や他の会派から干渉されるおそれがあり、

動の目的、

内容等が推知され、

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

その調査研究活動が執行機

また、

第三者

政

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、

会計帳簿や領収書等の証拠書類は、専ら各会

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 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、

はないため、

としているものの、

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、具体的方法が条例や規則で定められて

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

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を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

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

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、

(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

肯定した。また、平成二二年決定では、政務調査費の適正長に対してのみ提出が予定されていないこと、また、網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、れ、議長や市長への提出が予定されていないこと、また、れ、議長や市長への提出が予定されていないこと、また、和、議長や市長への提出が予定されていないこと、また、の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。このられたが、従前の二つの決定と結論を異にしている。このられたが、従前の二つの決定と結論を異にしている。このられたが、従前の二つの決定と結論を異にしている。このられたが、従前の二つの決定と結論を異にしている。この

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、いて文書の所持者に不利益が生ずるおそれは小さとにつに、一万円超の領収書についてさえ条例で提出が認められに、一万円超の領収書については「何人も議長に対して」閲覧一万円超の領収書については「何人も議長に対して、本件では、裁判所は内部文書性を肯定した。これに対して、本件では、裁判所は内部文書性を肯定した。これに対して、本件では、

否定された。もっとも、このような解釈を支える事情とし接確認することができると解されるとして、内部文書性が製・保存義務を負うことから、同様に議長は証拠書類を直ができると解されること、第三に、議員は会計帳簿の調

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

議員は領収書等の整理・保管義務があることから

第二に、

(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

て、

後述の平成二四年地方自治法改正が考えられる。

るか疑問が生ずる。というのも、このような扱いでは、各るということである。しかし、このような扱いが適切であん方によって内部文書性が肯定されたり、否定されたりすの文書であっても、各地方自治体における条例等の規定のは、地方自治法一○○条に基づいて定められた、同じ内容

法学研究 88 巻 11 号 (2015:11) び 五 五 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 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 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 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 ねないからである。そのような事態は、本決定においても |項「の規定による政務調査費の制度は、……政務調

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

える。そこで、 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 か、 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 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 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 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 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 趣旨にそぐわないと思われる。また、そもそも県議会内部 疑問が残る。 内部文書性の要件は独自の意義を有しない むしろ、 民事訴訟における文書提出命令

裁判所が示した三つの要件である、 内部文書と不利益性 ①内部文書性、

捉えることで、

収させる立場に賛成したい

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 不利益性の要件へと外部開示性の問題を吸 内部文書性の要件の中で検討している場合があり、 件は自己利用文書の中心となる要件といえる。 ない」としている。 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 ように、 も小さいことを指摘し、文書提出命令を認めている。 調 で、 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 おいてもそのような扱いをしている。本件では、 高裁は、これまで不利益性の要件に該当する要素を、 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 の範囲を限定)する機能を有する。その意味で、平成一一 で、 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 対して、 (1) このような内部文書性の要件を重視する判例 「査研究活動の妨げになるおそれは、 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 一万円以下の領収書に文書提出命令を発令した場合に 自己利用文書に該当する範囲を制限 本件では、不利益性を考慮した上で「外部の者に ②の看過しがたい不利益性の要件は、 一万円超の場合より (つまり、 平成八年改 しかし、 0 一万円を 傾 本件に 向 は

② 看 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 -成一一年決定以前から、 裁判所は、 自己利用文書該当件

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

討すべきではなかったかと考えられる。この判断は、文書がのように、自己利用文書の判断としては不利益性のみ前述のように、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。独のの関連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るがに関する判断は、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、文書が必要に重点を置いてきたことに由来すると説かれる。しかし、「3」

は足りず、具体性のある不利益が認められる場合に限るべ動の自由を妨げるおそれ)については、抽象的な不利益でに基づいて限定的に解釈すべきである。また、この考えをに基づいて限定的に解釈すべきである。また、この考えをは出義務が一般義務化された上で、例外的に提出義務から提出義務から

を認めたことは適切であると考える。 文書の所持者に不利益になることはないと考えられ、提出いずれにしても、本件では、提出を認めることによって

務調査費は、

かつては、政務調査研究費の名目で、

出するものとされていた(同法一〇〇条一四項)。

この政

きである。

平成二四年の地方自治法改正

5

例は、 この改正について、簡単に触れておきたい。まず、 務調査費に係る収入および支出の報告書を議会の議 受けた会派や議員は、条例の定めるところに従い、 四年改正前の地方自治法一〇〇条一三項)。また、 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 ができるとされ、その際、 おける会派または議員に対して政務調査費を交付すること 研究活動に資するために、必要経費の一部として、 四年改正前の地方自治法一〇〇条では、 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 となった地方自治法一〇〇条の政務調査費 する同法一○○条が改正された。本件で問題となった県条 なお、 平成二四年改正前のものであるが、 平成二四年に地方自治法が改正され、 政務調査費の交付の対象、 議会の議員の調査 条例制定の根拠 (平成二四年改 本件と関係 交付を 平成二 議会に

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改正によって、政務調査費として認められたものである。改正によって、政務調査費として認められたものである。(35)

視されていたため、条例制定に際しては、 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 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 当該政務調査費

共団

一体の判断に委ねられた。また、

政務調査費については、

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 「その他の活動」にまで広げた。このように、平成二四年 ⁽⁴⁾ ることとされた。その後、 に提出するものとし、 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 政務調査費という名称を政務活動費に改め、それまで 政務調査費の使途の透明性を確保す 平成二四年の地方自治法改正で

そのような対応の例として、 の具体的対応については、 努力義務と解されている)。 使途の透明性の確保に努めるものとする。」との規定を新 となってくる。そこで、従来から認められた、議長に対 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 の掲載、 六項で「議長は、 る収入・支出の報告書の提出に加えて、新たに一○○条 たに追加 領収書の添付義務の強化などがあげられている。 (42) 使途明確化の義務を議長に課した(これは、 第 四項の政務活動費については、その 各団体に任されることとなるが、 この使途の明確性を図るため ホームページへの収支報告書

> 四年地方自治法改正の動向に照らしても、 であり、 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 改正により、 と直接関係を有するものではない。 **|費の使途の透明化が一層求められた趣旨は、** 両者は矛盾するものではない。このような平成一 地方自治法一〇〇条の定めるところの しかし、 文書提出義務を 平成二四 平成二 政 一四年 年法

動

6 論

以上に述べたことから、 決定要旨の結論に賛成する(44) 認めた最高裁の結論は適切であったと考えられる。

- 1 頁 最決平成一七年一一月一〇日民集五九巻九号二五〇三
- 2 最決平成二二年四月一二日判時二〇七八号三頁
- 法務省民事局参事官室編『一問一答新民事訴訟法

3

(商事法務、一九九六年) 二五

一頁

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 とされている。 決定の手続を践む手段として我が国では広く用いられる された意見や判断を記録化したものであり、 稟議書とは、 また、 団体内部における意思形成に際して提出 貸出稟議書とは、 金融機関が融資 適正な意思

4

本件で問題となった条例は、

平成二四年地方自治法改正

伊藤眞「文書提出義務をめぐる判例法理の形成と展開 いることを目的として作成された文書であるとされる 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 それに基づく判断とを記載した文書であって、 融資の 可

15

伊

5 |例タイムズ一二七七号||三||頁(二〇〇八年)。 最決平成一一年一一月一二日民集五三卷八号一七八七

頁

6 7 民事訴訟法大系三』(青林書院、一九九七年)一三一頁。 (1) 九六号一八頁以下(一九九七年)、原強「文書提出命令 竹下守夫「新民事訴訟法と証拠収集制度」法学教室 最決平成一一年一一月一二日民集五三卷八号一七八七 -学者からみた文書提出義務」三宅省三ほか編『新

8 最決平成一二年一二月一四日民集五四巻九号二七〇九

頁

9 10 最決平成一二年三月一〇日民集五四巻三号一〇七三頁 最決平成一三年一二月七日民集五五巻七号一四一一頁

最决平成一六年一一月二六日民集五八卷八号二三九三

11 頁

13 最決平成一八年二月一七日民集六〇巻二号四九六頁。 最決平成一九年一一月三〇日民集六一巻八号三一八六

14 頁 最決平成二三年一〇月一一日判時二一三六号九頁

> 文書— 法曹時報五八巻八号二五二九頁(二〇〇六年)など。 Щ 法理と政策(上)』(商事法務、二〇〇八年)八三八頁 と将来」伊藤眞ほか編『小島武司先生古稀・民事司法の な構築(下)』(有斐閣、二○○一年)二九九頁、 善充ほか編『新堂幸司先生古稀・民事訴訟法理論の新た 提出命令を否定した最高裁決定の残したもの 部由起子「内部文書の提出義務 事手続法理論』 高田裕成ほか編『福永有利先生古稀記念・企業紛争と民 二四三頁、 民事司法の法理と政策 (上)』 (商事法務、二〇〇八年) 出義務免除の根拠」伊藤眞ほか編『小島武司先生古稀 (二〇一二年)、 〇五年) 二三九頁、 先生古稀・企業紛争と民事手続法理論』(商事法務、 「文書提出命令における『自己利用文書』 概念の現在 ア藤眞 [本和彦「文書提出義務をめぐる最近の判例について_ (民訴法二二〇条四号二)」法学教室三八五号三三頁 自己利用文書に関する文献は、数多くある。たとえば 「自己使用文書再考」高田裕成ほか編 文書提出命令をめぐる近時の判例動向から 中島弘雅 (商事法務、二〇〇五年)四〇九頁、 垣内秀介「自己使用文書に対する文書提 字野聡「文書提出義務と自己利用文 「文書提出義務の一般義務化と除外 -稟議書に対する文書 『福永有利 三木浩 青山

16 橋宏志 法務省民事局参事官室編・前掲注(3)二五一頁、 『重点講義民事訴訟法 (下) [第二版補訂版] (有

19

三木・前掲注(15)

三木浩

四年)四一九頁

三三〇頁

ルクエスト民事訴訟法

[第2版] 八四八頁、

(有斐閣

二〇一五年 ほか『リーガ

卷一〇号一〇〇頁 (二〇一一年)、中山代志子「判批

眀

文献などを参照 二〇一四年) **六九頁、** および前掲注 15 0) 諸

- 兼子一原著『条解民事訴訟法 第 版
- 18 訟法』(有斐閣、二〇一三年)五二七頁 〇一一年)一二一〇頁〔加藤新太郎〕、 伊藤眞『民事訴訟法 [第四版補訂版]] 小島武司『民事訴 (有斐閣、 (弘文堂、
- 20) 最決平成一七年一一月一〇日民集五九卷九号二五〇三 三七頁 (二〇〇六年)、山本浩美「判批」判例評論五七九 〇八年)、 年)、高石直樹 頁。 原淳一郎 解説民事篇平成一七年度八一七頁(二〇〇八年)、 九〇頁(二〇〇七年)、長屋文裕「判解」最高裁判所判例 同志社法学六一卷二号二一九頁(二〇〇九年)、 査費関係文書と民事訴訟法上の文書提出命令制度・覚書 「判批」法政研究七四巻一号一九一頁(二〇〇七年)、 「判批」民商法雑誌一三四巻四=五号六八〇頁 三一一号一七二頁 (二〇〇九年)、 評釈・解説として、 藪口康夫 「判批」自治研究八三卷一一号一四二頁 「判批」平成一八年度主要民事判例解説 判批 川嶋四郎 平成一 七年度重要判例解説 「判批」金融・商事判 川嶋四郎 (二)〇〇六 駒林良則 「政務調

号八頁 (二〇〇七年)。

頁

- 21 最決平成一一年一一月一二日民集五三卷八号一七八七
- 22 〇一一年)、上脇博之「判批」判例評論六二三号一 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)、川嶋四郎 一三八頁 (二〇一〇年)、河村好彦「判批」法学研究八四 最決平成二二年四月一二日判時二〇七八号三頁。 「判解」法学セミナー六七〇号 〇頁
- 雑誌一四三巻二号二六〇頁 (二〇一〇年)。 ○一○ [Ⅱ] 二九頁、 (二〇一四年)、 〇一〇年)、林昭一「判批」速報判例解説八号一七三頁 治学院大学法科大学院ローレビュー一三号一○九頁 一二号一〇七頁 (二〇一三年)、吉田栄司 堀野出 久松弥生 「判批」法学教室判例セレクトニ 「判批」 自治研究八九卷 「判批」 民商法
- されている。 よび四三中核市議会の合計一一○自治体に対して、 それによると、 ombudsman.jp/seimu.html 二〇一五年六月一 費アンケート調査の結果が掲載されている(http://www 費・政務活動費特設ページには、二〇一四年度政務活動 四 全国市民オンブズマンのホームページ中の、 年六月 一日現在の状況について質問した結果が掲載 対象となった議会のすべてで、収支報告書 四七都道府県議会、二〇政令市議会、 日閲覧)。 政 (務調:

頁

なおこの点に関連して、長谷部・前掲注

<u>15</u>

新堂幸司編

町村泰貴「文書提出命令の評価と展望」

0

一二年)二七七頁は、

法令上の作成義務があることだ

『実務民事訴訟講座

〔第三期〕

(四)』(日本評論社、二

る。 「一件あたりの支出が一万円以上とされているとのことであ 「一件あたりの支出が一万円以上(原文ママ)」とし、そ 時点において金額要件を設けているのは、岡山県のみ に領収書の添付を義務づけているとされているが、調査

- (24) 二〇一四年一二月一九日開催の岡山県議会において(24) 二〇一四年一二月一八日朝刊二七頁岡山全県版を参照。正する条例案」が全会一致で可決され、領収書の添付基正する条例案」が全会一致で可決され、領収書の添付基正する条例案」が全会一致で可決され、領収書の添付基
- (25) 現在の「岡山県議会の政務活動費の交付に関する条(25) 現在の「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」(平成一三年二月二三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条(25) 現在の「岡山県議会の政務活動費の交付に関する条(25) 現在の「岡山県議会の政務活動費の交付に関する条(25)

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

三木・前掲注(15)八四八頁。

27

- 年)二七頁。

 年)二七頁。

 (民事法研究会、二〇一〇章者提出命令の理論と実務』(民事法研究会、二〇一〇章者・前掲注(17)一二一二頁〔加藤〕、山本和彦ほか原著・前掲注(17)一二一二頁〔加藤〕、山本和彦ほか原著・前掲注(17)一二十二頁〔加藤〕、山本和彦ほかの著・前掲注(17)一二十二頁〔加藤〕、山本和彦ほのできた。
- 三木・前掲注(15)八四八頁

29

- (30) 三木・前掲注(15)八四八頁。
- (有斐閣、二〇一二年) 一二一頁。
- 河村・前掲注(22)一一四頁、長谷部・前掲注(15)
- 三二一頁。

32

- (33) なお、近年、民事訴訟法の改正論議の中で、自己利用(33) なお、近年、民事訴訟法改正要綱試案」、三事者照会制度改正に関する民事訴訟法改正要綱試案」、三本十二山本・前掲注(31)一一四頁以下。
- 九号)。平成一二年五月二四日成立、同年五月三一日公布(34) 地方自治法を一部改正する法律(平成一二年法律第八

35 小西敦 たとのことである。 議長会や全国市議会議長会から、 同改正法の解説として、佐々木浩「地方自治法の一 |について」地方自治六三二号一四頁(一九九九年| 政務調査費の法制化は、 『地方自治法改正史』 佐々木・前掲注 かねてから全国都道府県議会 (信山社、 強い要望が出されてい 34 二〇一四年) 一五頁。なお 四二 部 改

36 佐々木・前掲注 (34) 一七頁

六頁も参照

- 37 宛事務次官通知 自治行第三一号平成一二年五月三一日各都道府県知事
- せい、二〇一一年)三三二頁(平成二四年改正前)。 松本英昭『要説地方自治法 〔第七次改訂版〕』 (ぎょう
- 39 植田昌也 七二号)。この平成二四年の地方自治法改正については、 |方自治七七九号二七頁(二〇一二年)を参照。 地方自治法の一部を改正する法律 「地方自治法の一部を改正する法律について_ (平成二四年法律第

五年)

がある。

次改訂版]』(ぎょうせい、二〇一三年)三四三頁 山 拡大された。 自治制度にかかる学会への参加費用等にも経費の使途が 等のための旅費、 〔全訂〕 内 それにより、会派で行う会議に要する経費、 夫=斎藤誠]、 第 成田頼明=園部逸夫ほか編『注釈地方自治 条例制定へ向けた研修会の経費、 法規、 松本英昭 ルーズリーフ式) 『要説地方自治法 一六〇七頁 陳情活動 議会・

- 特段の配慮を行うこと。」との附帯決議がなされている。 周知徹底と併せ、 用につき国民の批判を招くことのないよう、改正趣旨の 図るためにこれを行うものであることを踏まえ、その運 務調査費制度の見直しについては、 議院総務委員会 衆議院総務委員会 (平成二四年八月二八日) において、「政 使途の透明性の向上が図られるよう、 (平成二四年七月三一日) 議員活動の活性化を および参
- 斎藤]。 植田・前掲注 成田=園部ほか編・前掲注 (39) 三六頁以下、 (40) 一六〇七頁 四八頁 山

内

42

植田・前掲注 39 四九頁

43

44

「判批」平成二六年度重要判例解説一三四頁(二〇一 法学セミナー七二一号一一四頁(二〇一五年)、 本決定に関する解説・評釈としては、 川嶋四郎

雅顯

41