

平成21年(行ス)第2号 文書提出命令に対する即時抗告事件

(原審・名古屋地方裁判所平成20年(行ク)第23号)

決 定

名古屋市中区三の丸3丁目1番1号

抗 告 人	自由民主党名古屋市議員団
同 代 表 者 団 長	桜 井 治 幸
同 代 理 人 弁 護 士	齋 藤 勉
同	水 野 泰 二
同	阪 野 公 夫
同	鶴 見 秀 夫

名古屋市東区

相 手 方

名古屋市東区

相 手 方

名古屋市西区

相 手 方

名古屋市西区

相 手 方

名古屋市西区

相 手 方

上記5名代理人弁護士	佐 久 間 信 司
同	新 海 聡 樹
同	杉 浦 英 樹
同	滝 田 誠 一
同	佐 竹 靖 紀
同	間 宮 静 香

同 濱 崑 将 周
同 西 野 昭 雄
同 平 井 宏 和

主 文

- 1 本件抗告を棄却する。
- 2(1) なお、原決定後の抗告人の変更に伴い、原決定の主文を次のとおり変更する。
 - (2) 抗告人は、自由民主党名古屋市議員団の平成16年度分の「政務調査費報告書」と題する書面（基本事件丙第27号証の黒塗りのないもの）及び同書面に添付の領収書を、本件の原審裁判所に提出せよ。
- 3 抗告費用は抗告人の負担とする。

理 由

第1 当事者の求めた裁判

- 1 抗告人（抗告の趣旨）
 - (1) 原決定を取り消す。
 - (2) 本件文書提出命令の申立てをいずれも却下する。

2 相手方ら

主文と同旨

第2 事案の概要

- 1 本件の基本事件（名古屋地方裁判所平成18年（行ウ）第80号政務調査費返還代位請求事件）は、名古屋市の住民である相手方らが原告となり、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、名古屋市長を被告として、名古屋市議会の会派である自由民主党名古屋市議員団（以下「本国会派」という。）が、名古屋市から交付を受けた平成16年度の政務調査費（議員1人当たり月額55万円）のうち、本国会派が共通経費（議員1人当たり月額5万円）を除いて所属議員に交付した合計1億3950万円（議員1人当たり月額50万円。以

下「個人支給分」という。)から既に返還済みの450万円を控除した1億3500万円を不当に利得していると主張して、被告に対し、同金額に相当する不当利得金の返還を本体会派に請求することを求めている住民訴訟である。本体会派(権利能力なき社団)は、基本事件において、被告を補助するために訴訟に補助参加しているが、その後解散し、その構成員らは、他会派の構成員らとともに新会派である原告人(自由民主党名古屋市議員団)を結成した。

- 2 本件は、相手方らが、本体会派における平成16年度の政務調査費の個人支給分の支出に関して、支出の実態とその作成にかかる収支報告書(甲1)の記載とが異なっていること、本体会派が政務調査費を政務調査活動以外に支出していることを立証するためであるとして、民訴法220条4号に基づき、本体会派の所持する「政務調査費報告書」及びこれに対応する領収書(本件各文書)について文書提出命令の申立てをした事案である。

本体会派及び原告人は、本件各文書が民訴法220条4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」(以下「自己利用文書」という。)に当たる上、本件文書提出命令の申立ては「証明すべき事実」が特定されていない模索的な申立てであり、不適法であるなどとして争っている。

- 3 原決定は、相手方らの本件文書提出命令の申立てを認め、本体会派に対して本件各文書の提出を命じたところ、本体会派が即時抗告し、原告人がこれを引き継いでいる。

4 関連法令等

本決定において用いる関連法令等の定めは、原決定別紙「関連法令等」記載のとおりであるから、これを引用する(以下、平成20年名古屋市条例第1号による改正前の「名古屋市会政務調査費の交付に関する条例」を「本件条例」、
「名古屋市会政務調査費の交付に関する規則」を「本件規則」、
「名古屋市会政務調査費の使途基準及び収支報告書等の閲覧に関する規程」を「本件規程」という。)

5 前提事実（一件記録により認められる。）

(1) 本件会派における平成16年度の政務調査費に係る処理の概要

ア 本件会派の財務委員長藤田和秀（以下「藤田委員長」という。）は、本件規則6条1項の政務調査費の経理責任者を務めていたところ、毎月10日に名古屋市から月額55万円に所属議員数を乗じた金額の政務調査費の交付を受け、うち月額50万円に所属議員数を乗じた金員を個人支給分として現金で保管し、月額5万円に所属議員数を乗じた金員を共通経費分として預金口座（以下「本件預金口座」という。）に入金していた。

イ 藤田委員長は、本件会派の所属議員から、必要事項を記入した「政務調査費報告書」と題する書面（後記(3)のとおり複数存在するが、以下これらをまとめて「本件報告書」という。）及びこれに対応する領収書（同様に複数存在することが認められるが、以下これらをまとめて「本件領収書」といい、本件報告書と併せて「本件各文書」という。）の提出を受け、本件各文書を基に、支出が政務調査費の用途基準に適合するか否かを検討し、同基準に適合すると判断したものについて、本件報告書の細目ごとの金額をパソコンに入力して集計した上で、所属議員に個人支給分（議員1人当たり月額50万円まで）を支給していた。平成16年度分において所属議員が本件報告書により報告した政務調査費の額は、年間を通じて集計すればいずれも600万円（1か月当たり50万円）を超えるものであったが、藤田委員長は、1か月当たり50万円を超える支出についても、政務調査費の支出としてパソコンに入力して集計した。

なお、藤田委員長は、所属議員から提出された本件領収書を項目ごとにまとめて保管しており、現時点では、各領収書がどの議員から提出されたものであるのか、それ自体から特定することはできない。

ウ 本件報告書は、原決定別紙の「政務調査費報告書」の書式のとおり、「項目」欄に本件規程別表に定められた項目を列記し、「細目」欄に本件

規程別表の「内容」欄に例示された費目等を列記した上、各細目に対応する領収書の枚数及び金額の記載欄と、各項目に対応する「主な調査内容（行先・会場等）」の記載欄とを設けた用紙に、所属議員が必要事項を記入したものである。

エ 本件会派が実際に共通経費として金銭を支出した場合には、これを本件預金口座から支払い、藤田委員長がその領収書を保管した。

オ 藤田委員長は、本件報告書を基にパソコンに入力した上記データを集計し、これに、本件会派が実際に共通経費として支出した金額を合算して、平成16年度の政務調査費として交付を受けた総額を1億5345万円（このうち、本件会派が個人支給分として現金で保管したのが1億3950万円、共通経費として本件預金口座に入金したのが1395万円である。）、支出総額を1億4738万4320円、残余金を606万5717円（なお、37円は預金利息）と算出した。

本件会派は、これに基づいて、その平成16年度政務調査費収支報告書（甲1。以下「本件収支報告書」という。）を作成し、平成17年4月28日、これを名古屋市議会議長に提出するとともに、名古屋市に対し、同残余金を返還した。

カ 藤田委員長は、本件規則6条2項により調製・保管が義務付けられている会計帳簿を調製していなかった。

(2) 名古屋市監査委員会による監査結果等（甲2）

相手方らが本件訴訟に先立ってした住民監査請求に対する名古屋市監査委員会の監査結果として、相手方らの主張する個人支給分1億3950万円のうち、A議員に支給された450万円については、市への返還がなされているので、措置の必要は認められず、その余の部分については違法性が具体的に摘示されていないので却下する旨の決定がなされた。

しかし、名古屋市監査委員は、「自民党名古屋市議団（注・本件会派及び

他の1会派)の政務調査費の支給事務に関し、A議員に対する政務調査費の支給に至る経緯が曖昧であり、また、領収書が個人別に特定できず、会計帳簿が不備であったことなどから、会派としてのチェック機能が十分に働いていないことがうかがわれた。」との意見を述べている。

(3) 基本事件における書証(丙27)の提出

本件会派は、本件の基本事件において、「平成16年度に名古屋市から補助参加人(注・本件会派)に交付された政務調査費個人支給分として所属議員に支給した金員を正当に使用したことを立証する。」(基本事件補助参加人の平成20年9月18日付け証拠説明書)として、本件報告書中の所属議員が記載した部分のうち、何年何月分かを記入した部分及び領収書の枚数を記載した部分を除く部分をすべて黒塗りしたもの(同年4月分が18枚、同年5月分が20枚、同年6月分が20枚、同年7月分が18枚、同年8月分が18枚、同年9月分が19枚、同年10月分が17枚、同年11月分が19枚、同年12月分が20枚、平成17年1月分が18枚、同年2月分が20枚、同年3月分が20枚)を書証(丙27)として提出した。

(4) 本件会派は、平成21年3月31日解散し、その構成員らは、同年4月1日、他会派の構成員らとともに新会派である抗告人を結成し、現在、抗告人が本件各文書を所持しており、抗告人は、本件会派と実質的な同一性を有し又はこれを承継したものと認められる。

第3 当事者の主張

1 相手方らの主張

(1) 本件各文書が自己利用文書に当たらないこと

ア 本件報告書は、本件会派所属議員の政務調査費の支出について、財務委員長がその支出の正当性を判断するために作成されたものといえる。そして、本件会派では平成16年当時政務調査費の支出についての会計帳簿を作成していなかったというのであるから、本件会派における政

務調査費の支出の正当性を判断するための資料は、本件領収書のほかには本件報告書しか存せず、実際に、本件報告書が会計帳簿に代わる書面として、本件会派における政務調査費の適正な運用を担保する機能を果たしていたものである。

そうである以上、本件報告書は、本件領収書と共に、本件条例6条による議長の調査の対象となる文書というべきであって、会計帳簿と同様に会派の外部に提出することが予定されている文書に該当する。

イ 抗告人は、本件報告書が後掲最高裁平成17年決定において自己使用文書であると認められた「調査研究報告書」と同質のものである旨主張するが、この調査研究報告書と本件報告書とは、趣旨や目的が異なり、体裁や記載内容等も異なるところであって、同質のものであるとはいえない。

また、抗告人は、議長は会派にとって完全に外部の者とはいえないと主張するが、議長は、会派との関係では、収支報告書等の提出を受けてその支出の適正性を判断する関係にあり、組織・団体内部の者ではなく、外部の者として位置づけられるべきである。

ウ 抗告人は、本件各文書が外部に開示された場合には、政務調査活動が執行機関、他の会派等の干渉によって阻害されるおそれがあることなどを主張するが、およそ執行機関等が調査研究の内容に干渉するおそれはなく、これを推認させる事情も全く存しない。

なお、公文書の公開に関する名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号）7条1項2号は、原則として、「法人その他の団体（国、独立行政法人等（中略）、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等又は個人に明らかに不利益を与えると認められるもの」について非公開にすることができると定めている。そうすると、仮に本件各文書が「公文書」に該当する場合で

あっても、会派に「明らかに」不利益を与えると「認められる」場合、すなわち、不利益発生の蓋然性が高いことが明らかな場合にのみ非公開とすることが許されるにすぎないから、抗告人のように具体的根拠も示さず、「執行機関等が調査研究の内容に干渉するおそれがある」と述べるだけでは、なおさら非公開が正当化されるものではない。

また、本件各文書の提出で明らかになるのは、議員の行先や会場等にすぎず、第三者の個人名や意見等が明らかになるわけではないから、類型的にも第三者のプライバシーを侵害したり、会派又は議員の調査活動を阻害したりするものではない。

エ したがって、本件各文書が自己利用文書に当たらないことは明らかである。

(2) 本件申立ては「証明すべき事実」が特定されていること

本件においては、本件収支報告書の記載が政務調査費の支出を正確に反映しているかどうか争点となっているところ、その正確性についての評価は、本件収支報告書に記載のある金額が本件報告書の記載金額を合算したものとして特定できるか、という点が重要である。

また、本件報告書に記載された支出内容が政務調査目的に支出したものと評価されない場合にも、本件会派（又は抗告人）には名古屋市に対する当該金額の返還義務が発生する。

したがって、上記事実関係を明らかにするために本件各文書を証拠として提出することが必要となっているのであり、相手方が証明すべき事実として挙げる内容は、証明すべき事実の特定に欠けるものでないことが明らかである。抗告人が懸念する民訴法224条1項、3項の適用による制裁の効果についても、相手方の主張する「証明すべき事実」が真実であると認められるに止まるものであるから、不都合があるわけではない。

そもそも、相手方は、抗告人主張のように、A議員に対する450万円

の支給のみ追究することを主目的として本件訴訟を提起したのではなく、本件文書提出命令の申立てにかかる証明すべき事実も、漠然かつ抽象的なものではなく、模索的証明であるとの抗告人の主張は当たらない。仮に、本件申立てにおける証明すべき事実がある程度の抽象性を有しているとしても、前記前提事実に記載のような名古屋市監査委員の意見があることや、本件における証拠の偏在等の具体的状況の下では、許容されるべき抽象性であり、およそ立証事実の抽象性を理由に本件申立てが認められないというのでは、挙証者に不可能を強いることとなって公平に反する。

2 抗告人の主張

(1) 本件報告書が自己利用文書に当たること

ア 本件各文書は、以下のとおり、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に当たる。

(ア) 本件報告書について

本件報告書は、地方自治法はもとより本件条例、本件規則にも規定はなく、相手方が内部的な取決めとして政務調査費の交付に際して所属議員に対して作成、提出を求めているにすぎないものである。また、その書式も本件会派において独自に作成したものである。

本件会派においては、本件会派に支給された政務調査費を所属議員に交付するに際して、財務委員長が本件領収書と本件報告書を検討し、支出について疑問があるものについては、適宜当該議員から聞き取りを行うなどして、不適正な申請については撤回させている。また、提出された本件報告書は、本件会派（又は抗告人）内部に保管されて外部の者に開示されることはない。

本件会派において、平成16年当時会計帳簿を作成していなかったことは確かであるが、会計帳簿と本件報告書とはその作成目的と記載内容において異質なものであり、会計帳簿を作成していなかったからといっ

て、本件報告書が会計帳簿に代わるものとして、議長ないし市長に提出することが予定されているものではない。

ところで、最高裁判所は、仙台市議会において、条例の委任に基づき議長が定めた要綱に、議員が所属会派の代表者に対して提出することとされている調査研究報告書（これにより「調査研究の内容」及び「経費の内訳」を報告する義務がある。）につき、自己使用文書に当たる旨を判示している（最高裁平成17年（行フ）第2号同年11月10日第一小法廷決定・民集59巻9号2503頁。以下「最高裁平成17年決定」という。）。本件報告書も、法令上の定めに基づくものではなく、市長や議長が提出を求めることができる規定もなく、その書式には、「主な調査内容」を記載する広い空欄が設けられている点で、記載内容において「調査研究の内容」と同じであり、領収書の枚数や合計金額を費用の項目・費目ごとに分けて記載することになっている点で「経費の内訳」の記載と同じであって、記載の様式に定めがない点でも同じである。したがって、本件報告書も最高裁平成17年決定における調査研究報告書と同質のものと解されるべきである。

よって、本件報告書は、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というべきである。

(イ) 本件領収書について

本件条例において、会派は議長に対し収支報告書を提出することが義務付けられているものの（本件条例5条1項）、会計帳簿及び領収書は提出が義務付けられておらず、その調製、整理、保管が義務付けられているにすぎない（本件規則6条2項）。会計帳簿及び領収書の調製、整理、保管が義務付けられているのは、政務調査費の使途の適正を確保することにあると解されるが、それらの提出が義務付けられていないのは、会派が議会において独立性を有して自主的に活動すべき団体であり、前

提として、政務調査費の適正な使用については原則として各会派の自律に委ねるとともに、政務調査費を使用して行われる議員の調査研究に対する執行機関や他の会派等からの干渉を防止することにあるものと解される。

本件条例及び本件規則の規定及び趣旨からすれば、会計帳簿及び領収書は、専らこれを調製、整理、保管する各会派の内部にとどめて利用すべき文書であり、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に当たるといふべきである。

なお、本件条例6条に基づく議長の収支報告書の調査権は、政務調査費の支出についての会計帳簿及び領収書等に及ぶものとも解されるが、かかる調査は、議会の長である議長が必要と判断した場合に、例外的に議長限りで調べることができるにすぎないものと解されるから、議長の調査権があるとしても（なお、市長にはないといふべきである。）、会計帳簿及び領収書が、専ら会派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いう性質を左右するものではない。上記最高裁平成17年決定においては、その原審及び原々審の決定が議長を「内部の者」と見ており、同最高裁決定においても、「例外的に、議長の求めに従い、議長に対してのみ」と表現していることからして、議長は会派にとって完全なる外部の者とはいえないという判断が含まれているのであって、議長への提示の場合があることをもって、自己使用文書に当たらないと断ずることはできない。

イ 本件各文書が外部に開示されることによる抗告人の不利益等

本件各文書が外部に開示された場合には、抗告人の議会における会派として独立して自主的に行うべき政務調査活動が、執行機関や他の会派等の干渉によって阻害されるおそれがあり、それ自体重大な不利益である。そして、この不利益性の判断は、当該文書に調査活動内容の記載がなされる

という一般的類型的な性質からなされるべきである。

また、本件各文書には、個人名や特定の団体名が記載されているものが含まれており、網羅的かつ広範囲にわたってこれらの開示が命じられることにより、議員の調査研究に協力するなどした第三者の氏名が開示されると、調査研究への協力が得られなくなり、以後の抗告人の調査研究活動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おそれもある。

なお、その後、本件条例の改正により、現在では会派が収支報告書を提出する際、一定額以上の領収書等を添付することが義務付けられるに至ったが、同改正は政治的妥協の産物であって、同改正の4年も前の本件事案における本件領収書の提出が正当化される根拠となるものではない。

ウ 以上のとおり、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って、開示により所持者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文書であるから、自己利用文書に当たる。

(2) 本件申立ては「証明すべき事実」が特定されていないこと

文書提出命令の申立ては、「証明すべき事実」を明らかにして申し立てなければならない（民訴法221条1項4号）。

相手方らは、本件申立てにおいて、「証明すべき事実」として、本件会派における平成16年度の政務調査費の個人支給分の支出に関して、支出の実態と本件収支報告書の記載とが異なっていること、本件会派が政務調査費を政務調査活動以外に支出していることを挙げる。

しかし、相手方らは、個々の政務調査費の支出の違法性に関して、具体的事実を特定した主張はしていない。証拠により証明されるべき事実は政務調査費の支出の違法性に関する具体的事実であって、この具体的事実を何ら明らかにすることなく、漠然と「支出の実態と本件収支報告書の記載とが異な

っていること」，「政務調査活動以外に支出していること」と述べるだけでは，「証明すべき事実」を特定したことにはならない。

相手方らは，もともとA議員への450万円の支給を巡り，その追究を主たる目的として，本件会派の平成16年度政務調査費の個人支給分全体について住民監査請求を行ったが，その450万円が任意に名古屋市へ返還されたことから，個人支給分の残額全てについて本件訴訟を提起したものであり，さらに，漠然かつ抽象的な証明事実を提示して，あたかもその残額全てが不適法な支出であるかのように主張して本件文書提出命令の申立てを行ったものであって，このような模索的証明は許されるものではない。

このような申立てが許容されるのであれば，当該文書の記載に関する反対当事者の主張を真実と認め得る民訴法224条1項や，当該文書により証明すべき事実に関する反対当事者の主張を真実と認めうる同条3項の規定により，申立者において，具体的主張も立証もなく容易に勝訴判決を得られる結果となり妥当でない。

第4 当裁判所の判断

1 当裁判所も，相手方らの本件文書提出命令申立ては，理由があるからこれを認容すべきであると判断するが，その理由は以下のとおりである。

2 本件各文書が自己利用文書に当たるか否かについて

(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，開示によってその文書の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，当該文書は自己利用文書に当たると解するのが相当である（最高裁平成11年（許）第2号同年11月12日第二小法廷決定・民集53巻8号

1787頁等参照)。そこで、以下、この見地に立って、本件各文書が自己利用文書に該当するか否かについて検討する。

- (2) 平成20年法律第69号による改正前の地方自治法100条は、政務調査費の交付につき、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、この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならないものと規定した上(13項)、「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(14項)。

これらの規定による政務調査費の制度は、平成12年4月1日の「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となってきていることに鑑み、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、その用途の透明性を確保しようとした趣旨のものである。

名古屋市は、同条13項の委任を受けて、本件条例を制定し、①会派の代表者は、前年度の政務調査費に係る収入及び支出についての収支報告書を毎年4月30日までに議長に提出しなければならない(5条1項、2項)、②議長は、政務調査費の適正な運用を期するため、上記収支報告書が提出されたときは、必要に応じ調査を行うことができ(6条)、同収支報告書を提出期限の日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない(8条1項)、③何人も、議長に対し収支報告書の閲覧を請求することができる(同条2項)ものと定めている。また、本件条例9条に基づいて制定された本件規則において、①議長は、本件条例5条1項の規定により提出された収支報

3

告書の写しを市長に送付するものとし（5条）、②会派は、政務調査費に関する経理責任者を置かなければならず、政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者は、政務調査費の支出について会計帳簿を調製するとともに、領収書等の証拠書類を整理し、これらの書類を当該政務調査費に係る収支報告書の提出期限の日から起算して5年を経過する日まで保管しなければならないものと定めている（6条1項、2項）。

このように、名古屋市において会派の経理責任者に対して会計帳簿の調製、領収書等の証拠書類の整理及び同各書類の5年間の保管を義務付けているのは、議長が、本件条例6条の政務調査費の適正な運用を期するための調査権限に基づき、政務調査費が適正に支出されたか否かを調査する目的で、収支報告書の内容が適正か否かを調査するに当たり、会派の経理責任者から会計帳簿及び領収書等の提出を受け、同各書類を基に収支報告書の内容の適正性を判断することが予定されているためであると解することができる。

- (3) これを本件について見るに、本件会派においては、前記前提事実に記載のとおり、平成16年度の政務調査費について、経理責任者の藤田委員長が、所属議員から必要事項を記入した本件報告書及びこれに対応する本件領収書の提出を受け、本件各文書を基に、支出が政務調査費の使途基準に適合するか否かを検討し、同基準に適合すると判断したものについて、所属議員に個人支給分（1人当たり月額50万円まで）を支給していたものの、調製・保管が義務付けられている会計帳簿を調製していなかったというのであり、このことからすると、抗告人が平成16年度の本件収支報告書の内容の適正性を裏付ける書類として保管しているのは本件各文書のみであって、仮に、議長から本件収支報告書の内容を調査するため客観的な書類の提出を求められた場合には、本件各文書を提出するほかはなく、また、上記名古屋市の監査委員の意見から窺い知ることのできる本件領収書の保管状況等に照らせば、本件領収書のみを提出したのでは、本件収支報告書の内容の適正性を判断す

ることは著しく困難であることが認められる。したがって、抗告人が議長に対して本件各文書を提出しなければ、事実上調査を拒否することに等しいこととなる。

そうすると、本件領収書は、地方自治法、本件条例及び本件規則の定めに従い、少なくとも議長から調査を受ける際に提出することが予定されているものであり、また、本件報告書は、本件条例及び本件規則の定めに従って作成されたものではないものの、上記の事実関係の下では、少なくとも議長から調査を受ける際に提出することが予定されている会計帳簿に代わるものとして、議長に対して提出することが予定されているものと解するのが相当である。

そして、この場合の議長は、会派又は議員から見て、外部の者であることは明らかであるから、本件各文書は、いずれも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ものということとはできない。この点、抗告人は、議長は会派にとっては完全なる外部の者とはいえない旨主張するが、上記のとおり、本件条例において、議長は会派から収支報告書等の提出を受け、その支出の適正性を判断するものであるところ、一般に支出の適正性の判断に当たっては、内部の者のみならず外部の調査に服することが判断の公正性・客観性に資するものであるから、議長については、会派の外部の者と位置づけて理解することこそが制度の趣旨に沿った解釈というべきであって、抗告人の上記主張は採用できない。

(4) ところで、抗告人は、本件報告書が最高裁平成17年決定において自己利用文書であると認められた「調査研究報告書」と同質のものである旨主張する。

しかしながら、同最高裁決定の事案における調査研究報告書は、それ自体が政務調査費の使途の適正や透明性を確保するための直接的な手段であるとはいえず、もともと外部への開示の必要性は低い上、そこには会派及び議員

の調査研究活動の根幹にかかわる調査研究の内容、結果が詳細に記載されているものであるから、会派及び議員に対する執行機関等からの干渉を防ぎ、その独立性を守るため、むしろその内容がみだりに外部へ開示されない保障こそが強く求められるべきであって、このような文書の性質上、自己利用文書に当たると解されるものである。これに対し、本件報告書は、その表題どおり、あくまで政務調査「費」報告書なのであって、これを巡る取扱いの実体としても、前記認定のとおり、各議員が政務調査費の交付を受けるため、領収書等を基にその枚数、金額、主な調査内容を記載するなどしてこれを作成し、本件会派の経理責任者たる財務委員長に提出して、同財務委員長が、そこに記載された支出が政務調査費の用途基準に適合するか否かを検討し、同基準に適合すると判断すればこれを支払っていたというのであり、政務調査費の経理上の適正処理のために使用されていたことが明らかである。したがって、本件報告書の「主な調査内容（行先・会場等）」欄も、所属議員が、各領収書に対応する金員が政務調査費の用途基準に適合するものであることを説明するために、その調査内容の概要を記載する目的で設けられたものと認められる。そして、抗告人は、所属議員の個人支給分が用途基準に従って適正に支出されたものであるとして、その内容を具体的に主張立証しているが、その主張立証の状況に照らしても、上記「主な調査内容（行先・会場等）」欄の実際の記載内容が抗告人の主張立証内容を超える詳細なものとなっているとは考えにくいところである（なお、本件の原審裁判所は、平成20年12月25日、本件報告書が自己利用文書に該当するかどうかの判断をするため必要があるとして、本件会派に対し民訴法223条6項に基づく提示命令を発したが、本件会派は、正当な理由なくその提示を拒否しており、当審においてもかかる態度を改めない（抗告理由書13頁18行目から21行目にかけての括弧書）。）。そうすると、結局、主な調査内容の記載の程度としては、あくまで財務委員長において、調査の行先や会場等、経理上の

処理の観点から支出の適正性を判断できる程度のことしか記載されていないものと推認され、抗告人主張のように上記「主な調査内容（行先・会場等）」の欄に多少広めの空欄が設けられているからといって、上記推認が妨げられるものではない。以上のおりであるから、本件報告書は、本体会派及びその議員の調査研究活動の根幹にかかわる調査研究の内容、結果を詳細に記載されることまでが予定され、あるいは実際にそれが記載されている文書であるとは認め難く、本件各文書が外部に開示された場合に、抗告人及びその所属議員の政務調査活動が執行機関等からの干渉によって阻害されるおそれがあるとは認め難いところであって、最高裁平成17年決定で自己利用文書と認められた調査研究報告書と同質のものであるとは認められない。

- (5) また、抗告人は、本件各文書には、個人名や特定の団体名が記載されているものが含まれており、これら第三者の氏名が開示されると、抗告人の今後の調査研究活動に支障が生ずる上、その第三者のプライバシーが侵害されるおそれがある旨主張する。

しかし、本件各書面のうちの本件領収書に関しては、平成20年名古屋市長令第1号による本件条例の改正により、会派の代表者は、議長に対して收支報告書を提出する際に、1件につき1万円以上の支出に係る領収書その他の当該支出の事実を証する書類の写しを添付することが義務付けられたのであり（改正後の5条1項）、こうした改正の経緯等に照らしても、本件領収書を提出すること自体が、一般的類型的に見て議員の政務調査活動を阻害することになる等の弊害が生じるものとは認め難い。この点、抗告人は、上記平成20年の本件条例の改正は、政治的妥協の産物であるから、開示の正当性の根拠とはならない旨主張するが、仮にその主張のおり政治的妥協の上での改正であったとしても、それは、提出すべき領収書等の範囲を1万円以上のものに限定するのかわしないのかというレベルでの政治的妥協であると解され、記載された第三者名の性質等、当該領収書等における記載内容に応じ

た提出範囲の画定が直接問題となった上での妥協とは解されないところである上、平成20年の上記本件条例改正以降は領収書等の提出すなわち外部への開示自体が許容されるものであるのに、平成16年時点の領収書等の開示が何故に許容されるべきでないのかは全く不明であって、本件条例の改正が開示の正当性の根拠とならない旨の抗告人の主張には理由がない。

そして、本件各文書のうちの本件報告書に関しては、上記のような「主な調査内容（行先・会場等）」欄の趣旨や記載の程度等に鑑みれば、そこに記載が予想される第三者名の多くは、議員の行先や会場等に関連した第三者名にすぎず、個人や特定の団体の名称や、それらの意見等が明らかになる性質のものとは認められないところであって、一般的類型的に見て、本件報告書の開示が第三者のプライバシーを侵害し、あるいは会派又は議員の調査活動を阻害するものであるとは認められない。

なお、仮に、本件会派又は抗告人にとって、本件各文書中に外部に開示されては困る第三者名の記載等が具体的に存在するというのであれば、抗告人において、それに応じた開示請求に対する具体的対応は十分可能というべきであるところ、抗告人は敢えてそのような対応をしていないと解されるところであるから、このことによる不利益は、抗告人自らが負うべき事柄である。

(6) 以上述べたところによれば、本件各文書は自己利用文書に当たらない。

3 本件申立ては「証明すべき事実」が特定されているか否かについて

抗告人は、本件申立ては「証明すべき事実」の特定がされておらず、模索的証明であって許されない旨主張する。

しかし、本件申立ては、抗告人が本件の基本事件において、前記前提事実に記載のとおり、「平成16年度に名古屋市から補助参加人（注・本件会派）に交付された政務調査費個人支給分として所属議員に支給した金員を正当に使用したことを立証する。」を立証趣旨としつつ、その主要部分の殆どを黒塗りにした丙第27号証を提出した直後に、これに対応してなされたものであること

は記録上明らかであるところ、本件申立てにおける文書提出命令申立書（平成20年9月25日付け）に記載された証明すべき事実が、第一次的に「被告補助参加人（注・抗告人）の、名古屋市から交付された平成16年度分の政務調査費の個人分の支出に関して、支出の実態と収支報告書の記載とが異なっていること」とされているのは、抗告人から上記立証趣旨の下に、本件収支報告書が本件会派における政務調査費の支出の実態を正確に反映する資料によって作成されたことを立証すべく提出されたものと解される丙第27号証に対し、その反証としての意味合いをもってなされたものと解することが可能であるから、その限りでは、本件申立てにおける証明すべき事実の特定に欠けているということとはできない上、抗告人主張のように、相手方らが模索的証明の意図で本件申立てを行ったものであるなどということもできない。また、上記文書提出命令の申立書において、証明すべき事実として第二次的に記載された「参加人（注・抗告人）が政務調査費を政務調査活動以外に支出していること」との記載については、それ自体が相当に抽象的なものであることは否定できないが、抗告人において、本来作成していなければならない会計帳簿を作成しておらず、前記前提事実に記載のとおり、抗告人における政務調査費の支給事務に関するチェック不全等を指摘する、名古屋市監査委員の異例ともいえる意見が敢えて付されるに及んでいることに加え、政務調査費の支出の適正性を裏付ける資料は抗告人が保有するものに限られ、相手方ら自身はこれらを立証する手段を全く保有していないといった証拠の著しい偏在状況にあることなどに鑑みれば、現時点において、相手方らに対し、上記を超えた特定を求めることは、不可能を強いるに等しいというべきである。そして、証明すべき事実の特定を求める民訴法180条の規定についても、同法1条に謳われた手続上の公正や信義則等を踏まえたものでなければならぬことに鑑みれば、上記程度の抽象性をもって、証明すべき事実の特定が不十分であり不適法なものであるとすることは相当でない。

なお、抗告人は、「証明すべき事実」の特定が本件における程度で足りるとすれば、民訴法224条1項、3項の規定により、文書提出命令の申立人において容易に勝訴判決を得られる結果となる旨主張するが、それは、本来文書の所持者が提出義務を負っている文書を提出しない場合に生ずる効果であって、証明すべき事実の特定に関する問題ではないばかりでなく、本件申立てが認められた場合の民訴法224条1項、3項の適用による制裁の効果は、本件会派の平成16年度における個人支給分の全額が違法であるなどと認められるわけではなく、相手方らが証明すべき事実として示した「支出の実態と収支報告書の記載とが異なっていること」といった限度における事実が真実であると認められるに止まるところであるから、抗告人の主張は相当でない。

以上のとおりであるから、本件申立ては「証明すべき事実」が特定されているものと認められる。

第5 結論

よって、相手方らの本件文書提出命令の申立てを認容した原決定は相当であって、抗告人の本件抗告は理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり決定する。

平成21年9月30日

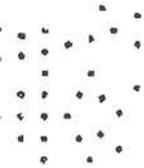
名古屋高等裁判所民事第3部

裁判長裁判官 高 田 健 一

裁判官 尾 立 美 子

裁判官

上 杉 英 司



これは正本である。

平成21年9月30日

名古屋高等裁判所民事第3部

裁判所書記官 此 下 陽

