

平成21年(行フ)第3号

平成21年(行ハ)第3号

文書提出命令に対する即時抗告事件の決定に対する抗告許可申立事件

(原決定:名古屋高等裁判所平成21年(行ス)第2号事件)

(原々決定:名古屋地方裁判所平成20年(行ク)第23号事件)

(基本事件:名古屋地方裁判所平成18年(行ウ)第80号事件)

申立人(抗告人) 自由民主党名古屋市議員団

相手方 内田 隆 外4名



抗告許可申立理由書

平成21年10月22日

名古屋高等裁判所民事部 御中

申立人(抗告人) 代理人弁護士 齋 藤 勉



同 鶴 見 秀 夫



上記当事者間の御序頭書事件について、申立人(抗告人。以下「抗告人」という)は以下のとおり抗告許可申立の理由を述べる。

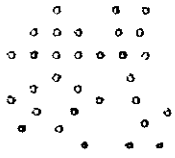
記

第1 「証明すべき事実」の特定性について

1 第一次的に記載された証明すべき事実

ア 原決定

まず、原決定は、相手方による第一次的な証明すべき事実、つまり「支出の実態と収支報告書の記載とが異なっていること」部分について、本件収支

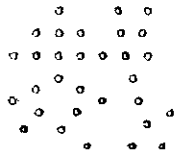


報告書が本件会派における政務調査費の支出の実態を正確に反映する資料によって作成されたことを立証すべく提出されたものと解される丙第27号証に対し、その反証としての意味合いをもってなされたものと解することが可能であるから、その限りでは、本件申立における証明すべき事実の特定に欠けるということとはできないと言う。

イ 反証のための文書提出命令申立

上記判旨は、反証のための文書提出命令申立であれば、証明すべき事実は抽象的記載であっても足りるとの前提に立っている。実際の訴訟においては、主張立証責任は一方当事者にあるものの、両者のせめぎ合いのなかでそれぞれ積極的に立証活動を展開する。その結果、立証なのか反証者かがかならずしも区別できないということはしばしば見られる。よって、反証のための文書提出命令であるからといって、証明すべき事実が抽象的記載で許されるということにはなり得ず、これを許すと広く模索的証明を許すことになる。この点において、原決定は民訴法180条1項、221条1項4号の解釈を誤っていると云わざるを得ない。

本件において言えば、もともと相手方の側に政務調査費の違法な支出の存在について主張立証責任があるにもかかわらず、その抽象的曖昧な主張立証活動に対して、抗告人の側から人証を含めた様々な立証活動の一つとしてなされたのが丙第27号証である。むしろ、抗告人側の活動こそが反証活動なのであって、それに対するさらなる反証だとの理由で、本件各書類の提出を命ずることは、相手方に容易に模索的また探索的証明活動を許すことになる。すなわち、この種のケースにおいて、文書提出命令を求める者は反証的意味合いの立証であると立論することにより、とりあえず漠然とした記載のまま文書提出命令を求めておいて、命令にもとづいて提出された文書をもとに、その時点で実際上の主張立証を組み立てればよいということになるのである。



ウ 丙第27号証の立証趣旨

加えて、原決定は、上記の論拠の前提として、丙27号証の立証趣旨について、決定書理由中、第2の5（前提事実）の「(3)基本事件における書証（丙27）の提出」との項目において「本国会派は、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・本国会派）に交付された政務調査費個人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日付証拠説明書）として……を書証として提出した。」と指摘している（原決定6頁）。

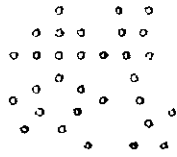
確かに、丙27号証提出に際して、抗告人は証拠説明書に上記の記載をした。しかしながら、これは最終的な立証の目的であって、直接的な立証趣旨は、会派から所属の議員に個人分の政務調査費を支給するについて財務委員長がどのような手続きを踏んでいたのか、具体的には議員から提出される領収書及び政務調査費報告書を精査したうえで支給するというそのチェックシステムの手順という極めて技術的な側面を立証するために提出したものである。逆に言えば、個々の議員の具体的な政務調査活動の内容や支出の内訳を立証するために提出した書証ではない（この点については、原々審における抗告人作成の平成20年10月15日付意見書3頁、原審における平成21年3月9日付抗告理由書1頁でも既に説明済みである）。

2 第二次的に記載された証明すべき事実

ア 原決定

次に原判決は、証明すべき事実として第二次的に記載された「政務調査費を政務調査活動以外に支出していること」という部分について、相当に抽象的であると認めつつも、①「監査委員の異例ともいえる意見」、②「証拠の著しい偏在状況」を理由に特定が不十分とは言えないとする。

イ 監査委員の意見



①については、監査委員の意見（会派としてのチェック機能が十分働いていないことがうかがわれた旨）が付されているという事情から、何故証明すべき事実が抽象的でもよいという判断が導かれるのか、その論理的つながりが不明である。

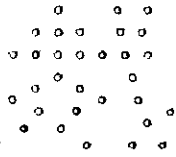
仮に会派としてのチェック機能が働いていないから証明すべき事実は抽象的でも許されるとの論理が成り立つと仮定しても、そもそも、監査委員の上記意見部分は評価（判断）であって、それは証拠により裁判官が自ら判断すべきことである。よって、監査委員の上記意見を根拠に「証明すべき事実」の特定の程度という重要な判断を導くことは誤った解釈と言うほかない。

ウ 証拠の偏在

②については、証拠の偏在はおよそ文書提出命令が問題となるケース一般に想定される状況であって、これをもって証明すべき事実が抽象的で足りるとすることは、特定の必要性を当初から放棄するに等しい。例えば、抗告人が原審における抗告理由書で引用した東京高裁昭和47年5月22日決定（判例時報668号19頁以降）のケースにおいても、「証明すべき事実」として、原子炉（臨界実験装置）には本質的な危険が内在すること、放射能が照射される危険があること、事故時の安全装置に欠陥があること等が挙げられているが、これらを立証するための証拠は住民側の手元には皆無であって、証拠の偏在は顕著であった。

証拠が偏在していることは文書提出命令が問題とされる事案においてはしばしば見られることであり、一方、証明すべき事実が特定されなければならないことは、それとは別に民訴法180条1項、221条1項4号から導かれる要件である。

- 3 結局、本件文書提出命令申立書に記載された証明すべき事実「被告補助参加人の、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、参加人が政務



調査費を政務調査活動以外に支出していること。」との記載は、違法な支出を具体的に特定せず、主命題というべき法的評価ないしはそれに準じる抽象的事実の記載であって、特定性に欠けると言うべきである。

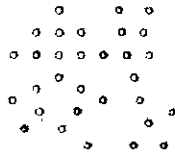
原決定は、「申立人主張のように、相手方等が模索的証明の意図で本件申立を行ったものであるなどということもできない。」（原決定20頁上段）と述べる。

しかし、一方で原決定が「・・・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・・・」（原決定20頁中段）、「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場所であるから」（原決定21頁）と認めるように、相手方が示す事実が抽象的、漠然とした記載であることは全く異論がないのである。

このことに加えて、後述する（第2の2のイ）、相手方がもともとA議員への450万円の支給をめぐりその追求を主眼、目的として平成16年度政務調査費の個人分全体について監査を求めたが、その450万円が任意に市へ返還されたことから、何ら違法を疑わせるような具体的な支出を特定することなく個人分の残額すべてについて基本事件を提起したという経緯を合わせ考慮すれば、相手方においてまずは漠然とした「証明すべき事実」を記載して文書提出命令を申立て、提出された文書を見てから使える事実を探し、改めて主張立証活動を行うという意図は容易に読み取れるのである。

この意味からも、相手方による証明すべき事実の提示は、特定性に欠けると言うべきである。

そして、民訴法180条1項では「証拠の申出は、証明すべき事実を特定してしなければならない」と規定され、同法221条1項4号により、文書提出命令の申立ては「証明すべき事実」を明らかにしてしなければならないと規定されていることから、本件における以上の争点が上記各条文の解釈に関する重



要な事項を含むことも明らかである。

第2 本件各文書が自己使用文書か否かについて

1 政務調査費報告書

ア 原決定

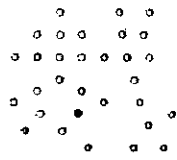
原決定は、原々決定と同様に、①まず政務調査費報告書（以下「本件報告書」という）を議長から調査を受ける際に提出することが予定されている会計帳簿に代わるものと評価し、そして②議長は会派又は議員から見て「外部の者」である。よって、本件報告書は、議長から調査を受ける際に提出することが予定されている会計帳簿に代わるものとして議長に対して提出することが予定されているので自己使用文書とは言えないと述べる。また③本件報告書は、最高裁平成17年11月10日決定（最高裁判所判例解説民事編・平成17年度下、817頁以降、判例時報1959号178頁）の事案における「調査研究報告書」とは同質の文書とは認められず、自己使用文書ではないとする。

イ 会計帳簿に代わるものの点について

①について、原決定は、本件における政務調査費報告書は会計帳簿に代わるものとして、議長に提出することが予定されているものと述べるが、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、「代わるもの」と評価して提出が予定されているなどとすることは暴論とも言うべき解釈である。

そもそも、本件報告書は、地方自治法はもとより条例、規則にも規定はなく、抗告人が、あくまで内部的に政務調査費の交付に際して所属議員に対して作成、提出を求めているものである。また、その様式も抗告人において独自に作成したものである。

また、提出された本件文書は抗告人内部に保管されて外部の者に開示され



ることではないし、またこれまで開示をしたことはもちろんのこと、開示を求められたこともない。

確かに、抗告人は当時においては会計帳簿を作成していなかったことは事実であるが（但し、基本事件における証人藤田和秀の尋問調書7頁で述べられているように、現在では領収書をもとに金額、支払先等を入力することにより復元されている）、本件報告書は、議員からの聞き取り・面談とともに、あくまで会派内部における財務委員長による領収書のチェック手続のための材料なのであって、その作成の目的において専ら内部の者の利用に供するために作成され、外部の者に開示することが予定されていないものである。

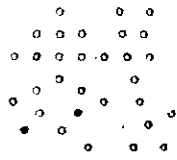
そして、何よりも、政務調査活動の内容を記載する欄が設けられていることは、その性質において会計帳簿とは決定的に異質な文書である。

ウ 議長は外部の者であるとの点について

②について、原決定は「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・・・」と断じている（原決定書16頁中段）。

確かに、形式的には「議長は、会派又は議員から見て、外部の者」と言えるであろうが、ここではむしろ地方議会制度における議会、議員の自律という観点を踏まえて、外部の者と言えるか否かが判断されるべきである。

この点、前記平成17年最高裁決定は「イ 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。」と述べ、「なお、前記のとおり、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得るとしても、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から、



先に説示し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。」
と述べている（以上前記判例解説 823、824 頁、判例時報 1959 号 179 頁。なお、原審における抗告人平成 21 年 3 月 9 日付抗告理由補充書 10 頁でも述べたとおり、上記最高裁決定の原決定である仙台高裁平成 16 年 11 月 24 日決定も「内部の者」とは「議会内部の者」とらえることが相当であるとする）。

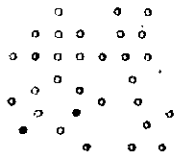
一方、上記最高裁決定には、反対意見が次のように付されている。

「 裁判官横尾和子の反対意見

議長が収支報告書の内容の検査に当たり必要がある場合に提出を求めることができる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得るとしても、それは例外的なものであり、それによって調査研究報告書の内部文書としての性質等を左右するものではないとの法廷意見に賛成できないとして、横尾裁判官の反対意見は、大略次のような理由を挙げる。その理由の第一として、調査研究報告書は、法令の定めにより作成が義務づけされた文書であることと、第二として、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得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ということである。」（判例時報 1959 号 179 頁）。

すなわち反対意見との対比からすると、上記最高裁決定の多数意見は、地方議会の議長は民訴法 220 条 4 号ニの「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」か否かの条文解釈においては外部の者とは言えず、仮に外部の者と言えたとしてもそれは議長に対して「のみ」提示される例外的扱いなので、そのこと自体をもって内部文書であるか否かを左右しないと判断しているのである。

本件における原決定は、本件報告書は、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で、議長は会派又は議員から

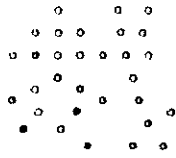


見て「外部の者」だから、「本件文書は、いずれも専ら内部の者の利用に供する目的で作成され、外部の者に開示することが予定されていないもの」ということはできない。」と判断し（原決定書16頁中段）、具体的な文書の性質論である最高裁決定の事例との比較は、上記判断のあとで「(4) ところで・・・」として付加的に説明している（原決定書同頁下段）。つまり、本件原決定は正に上記最高裁決定の少数意見と全く同じ論拠、枠組みで結論を導いている。さらに、少数意見の理由第一部分に対応する部分については「会計帳簿に代わるもの」という擬制を加えている点で、上記少数意見をさらに超えているとも言える。

エ 平成17年最高裁判決の事案における「調査研究報告書」との比較

(i) 原決定は、最高裁平成17年決定における「調査研究報告書」と本件報告書との違いについて、まず、前者は「調査研究の内容、結果が詳細に記載されている」からみだりに外部に開示されない保障こそが求められるべきであるが、後者は政務調査「費」報告書であって（なお、原決定が根拠としているか否かは必ずしも明らかではないが、文書の表題自体は偶然的に決まる場合が多く、文書の性質を判断するについて根拠とされるべきではない）、経理上の適正処理のために使用されていたとして、両者は同質のものとは認められないと言う。

しかしながら、上記最高裁決定における「調査研究報告書」が純粹に研究内容を詳細に記載し、その活動内容自体を報告することのみを目的とするならば、何故「経費の内訳」を記載させているのであろうか。上記最高裁決定は「(2) ア 本件要綱の定めによれば、調査研究報告書は、政務調査費によって費用を支弁して行っ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。」と調査研究報告書を定義し、以下文書の性質を解釈している。つまり最高裁決定の報告書も「政務調査費によって費用を



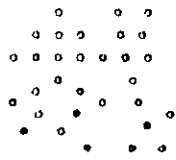
支弁して行った調査研究に関して」の報告であることから、当然経理上の適正処理と活動報告という性質の両面を合わせもった文書なのであることは疑いない。仮に議員の調査活動のみを報告する目的であれば、政務調査費によって費用を支弁して行った調査研究に限る必要はない。最高裁決定は、このうち活動報告の側面に光を当てて説明しているのである。

さらに、原決定は前述のとおり、上記最高裁決定の事案の報告書は調査研究の内容、結果が「詳細」に記載されていると言うが、上記最高裁決定は、調査研究の内容が記載されていること自体を問題としているのであり、それが「詳細」であることを条件としているわけではない（そもそも具体的な記載が詳細か否かは明らかではない）。

(ii) 原決定の論拠に対する指摘は以上のとおりであるが、以下において、改めて上記最高裁決定における調査研究報告書と本件報告書が同質であることを確認する。

上記最高裁決定における「調査研究報告書」は、仙台市議会の会派に対する政務調査費の交付を定める仙台市政務調査費の交付に関する条例の委任に基づいて議長が定めた要綱に、「議員は会派の代表者に対し（議長への提出は規定されていない）、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」とある。そして、その作成目的は、政務調査費によって費用を支弁して行った調査研究に関して、「議員がその所属する会派に対してする報告のため」である（前記引用のとおり）。

一方、本件本件報告書の記載内容には「主な調査内容」の欄が設けられ（支出項目ごとにそれぞれ、縦2.0cm～5.5cm、横8.5cmのスペースがあり自由記載できる様式となっている。なお、丙27号証ではA4サイズに縮尺しあるが、実際はB4サイズであって、より大きな用紙である）、この点も、上記最高裁決定の調査研究報告書における「調査研究の内容」と同じである。



また、本件報告書には領収書の枚数とその合計金額を費用の項目・費目ごとに分けて記載しする欄があり、これも上記決定の調査研究報告書の「経費の内訳」の記載と同じである。

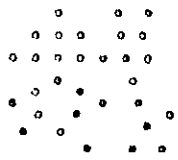
さらに、本件報告書が議員から会派の代表者に提出されるものであるところ、上記最高裁決定の報告書が会派に提出することとされており、これについても同様である。加えて、本件報告書はもともと条例や要綱の定めがある訳ではないので、条例や要綱のうえで議長が調査研究報告書の提出を求めることができる旨の規定はないことや、様式について定めがない点も全く同じである。そして、作成目的が議員から会派（代表者）への報告のためである点も一致する。

すなわち、本件報告書と前記最高裁決定における「調査研究報告書」は文書の作成目的、記載事項、取扱等あらゆる点で一致しており、その文書としての法的性質は全く同一である（なお、上記のとおり本件報告書については条例や要綱に定めがない点は異なるが、定めがないからこそ、より一層、会派内部における自己使用文書であると言える）。

オ 以上のとおり、原決定には、上記平成17年最高裁決定と相反する判断をしており、また上記争点には民訴法220条4号ニの解釈に関する重要な事項を含んでいる。

2 領収書

ア 原決定は、名古屋市条例の改正の経緯に照らし、一般的類型的に見て、領収書を提出することが、議員の調査研究活動が阻害されたり、第三者のプライバシーが侵害されるおそれはないと述べ、さらに市条例の改正の経緯については「仮にその主張のとおり政治的妥協のうえ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確定が直接問題となった上での妥協とは解されない」と述べる。

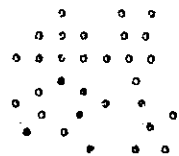
しかし、領収書の公開（あくまで議長への提出という意味）については、原審でも主張したとおり、当時議会内で賛成論、反対論の両意見の激しい対立があり、共産党を除く各会派代表者間での協議の結果、1件につき1万円以上の領収書について公開するとの案にまとまった。当然ながら反対論の論拠として議員の調査研究活動が阻害されたり、第三者のプライバシーが侵害されるおそれがあることが強く指摘された。つまり、当初から公開を前提とした上で、その範囲を1万円以上ものに限定するかという議論ではないのである。

また、条例改正前の領収書は非公開を前提として受領していることからその相手方からすれば不意打ち的に氏名や団体名が公にされるということになる。これは会派や議員個人と政務調査活動に助力した相手方との間の信頼関係を損なうこととなる。

いずれにしても原決定は、正に条例改正の結果を根拠とするものであって、その改正の結果をその4年前の事例の根拠とすることは誠に不当である。条例改正後においては、議会におけるすべての会派が同じ扱いを受けるのであるが、平成16年度の支出について抗告人にのみ、かつ、個人分すべての領収書を提出させることは、いかにもアンバランスな処置と言える。

イ さらに重要なのは、本件文書提出命令申立が違法性が疑われる特定の支出にかかわる領収書の提出を求めるのではなく、結論的に平成16年度政務調査費の個人分の支出すべてについて領収書の提出を命じているという点である。

相手方は、もともとA議員への450万円の支給をめぐりその追求を主眼、目的として、平成16年度政務調査費の個人分全体について監査を求めたが、その450万円が任意に市へ返還されたことから、個人分の残額すべてにつ

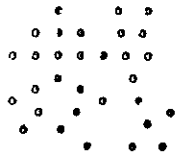


いて住民訴訟を提起したのである（この点については原審における原告人作成平成21年1月29日付抗告理由書2，3頁を参照されたい）。

結果として相手方は原告人の平成16年度政務調査費の個人分の支出について、何ら具体的に違法とされる支出を特定をせず、450万円を除いた全額について訴訟提起し、さらに漠然とした、抽象的な「証明すべき事実」を提示し、言い換えればあたかもその全額が不適法な支出であるかのような記載をして、文書提出命令を求めている。

以上のような経緯状況のもと、原決定のように、一般的類型的に見て、領収書を提出することが、議員の調査研究活動が阻害されたり、第三者のプライバシーが侵害されるおそれはないと断ずることは、結局、政務調査費返還訴訟において、違法性が疑われる支出を何ら特定することなく概括的広範囲の返還を求めて訴えを提起し、さらに、証明すべき事実として抽象的事実のみを記載し、これもまた概括的広範囲の文書について文書提出命令を申立て、提出された各年度内のすべての領収書を提出させ、それらの領収書を精査して、改めて、個別具体的支出について主張立証を組み立てていくという、まさに模索的証明による主張立証活動を許す結果となるのである。

ウ これに関連して、仙台高等裁判所平成20年11月11日判決（同判決の21頁22頁部分。資料として別に提出する）は「しかしながら、前記の反証は、前記の外形的事実による使途基準不適合の推定を覆すに足りるものであればよいから、求められる立証の程度及び方法は当該外形的事実の内容いかんにより異なり、前記の外形的事実による使途基準不適合の推定力が弱ければ、求められる反証の程度も相対的に低いもので足りる。よって、その立証方法は、必ずしも帳簿書類、領収書等の証拠資料の提出に限定されるものではない。この点を看過し、使途基準適合性の立証は常に帳簿書類、領収書等の証拠資料によらねばならないと解すると、模索的な監査請求や訴訟提起に対してまで、逐次、前記の証拠資料の提出を求められることになりかねな



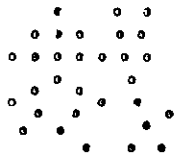
いところ、前記の証拠資料には調査活動の対象、内容、協力した第三者の氏名を知り得る情報が記載されている場合があることにかんがみると、常に帳簿書類、領収書等の証拠資料等による立証を求め、これがないときはそれだけで違法な支出であると推定することは、正当な政務調査活動に対する干渉、阻害効果を生じかねず、政務調査費の支出の透明性の確保と会派の調査研究活動の独立性の保障との調整を図った法令の定め趣旨（前記ア）を没却しかねない。よって、第1審の原告の主張は採用できない。」と述べる。

本件の基本事件では、前記のとおり相手方は原告の平成16年度政務調査費の個人分の支出について、何ら具体的に違法とされる支出を特定をせず、450万円を除いた全額を名古屋市へ返還するよう訴訟提起している。つまり本件の基本事件は、上記仙台高裁判決にいう「外形的事実による用途基準不適合の推定力が弱い」ケースか、むしろほとんど推定が働いていないケースである。これに対しては原告は、その弱い推定を覆すために、藤田証人により会派における政務調査費支払におけるチェックの手続を立証し、藤田証人、岡本証人、中田証人により、平成16年度における会派所属議員の実際の支出の具体例を立証した。つまり、上記仙台高裁判決判断の述べるように、帳簿書類や領収書を提出しなくても十分な程度の反証を尽くしたのである。

しかるに、本件における原決定や原々決定の判断のように、平成16年度の全ての領収書を提出せよと原告に命令することは、正に、上記仙台高裁判決のいう模索的な訴訟に対して本来弱い反証で足りる原告の側に逐次領収書等の証拠資料の提出を求めることになるのである。

つまり、本件原決定は上記仙台高裁判決に相反する。

ところで、民訴法337条2項は「・・・最高裁判所の判例（これがない場合にあっては、・・・原告裁判所である高等裁判所の判例）と相反する判断がある場合」と規定する。そして、地方議会議員の政務調査費に関わる事件



について領収書の提出義務について直接判断した最高裁判例は見あたらない。次に、確かに上記仙台高裁判決は控訴裁判所であり「抗告裁判所である高等裁判所」には当たらないが、外形的事実による使途基準不適合の推定力が弱いケースにおける会派側の領収書の提出の必要について判断しているのであるから、同条2項が準用されるべきである（重要なのは高等裁判所の形式ではなく判断の中身である）。

すなわち、本件原決定については、上記仙台高裁平成20年11月11日判決に相反することも、本件抗告申立は許可の理由となる。

第3 結語

以上のとおり、原決定には、最高裁平成17年11月10日決定（最高裁判所判例解説民事編・平成17年度下、817頁以降、判例時報1959号178頁）や仙台高等裁判所平成20年11月11日判決と相反する判断があり、また本件争点には民訴法180条1項、同法221条1項4号、同法220条4号ニの解釈に関する重要な事項が含まれており、本件申立は許可されるべきである。

以 上