

主 文

原決定を破棄し，原々決定を取り消す。

相手方らの文書提出命令の申立てを却下する。

手続の総費用は相手方らの負担とする。

理 由

抗告代理人齋藤勉，同鶴見秀夫の抗告理由について

1 記録によれば，本件の経緯等は，次のとおりである。

(1) 名古屋市（以下「市」という。）の住民である相手方らは，地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づき，市長に対し，市の議会の会派である自由民主党名古屋市会議員団（以下「本国会派」という。）が平成 16 年度に受領した政務調査費のうち所属議員らに支出したとする金額に相当する額について，本国会派に不当利得の返還請求をすることを求める訴えを本案事件（名古屋地方裁判所平成 18 年（行ウ）第 80 号）として提起している。

本件は，相手方らが，本国会派の所持に係る平成 16 年度分の政務調査費報告書とこれに添付された領収書（以下，これらを併せて「本件各文書」という。なお，原々決定の後，本国会派は解散し，抗告人がその地位を承継して本件各文書を所持している。）について，文書提出命令を申し立てているものであり，抗告人は，本件各文書は民訴法 220 条 4 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」に当たると主張している。

(2) 市では，地方自治法（平成 20 年法律第 69 号による改正前のもの。以下同じ。）100 条 1 3 項及び 1 4 項の規定を受けて，名古屋市会政務調査費の交付に関する条例（平成 13 年名古屋市条例第 1 号。平成 20 年名古屋市条例第 1 号に

よる改正前のもの。以下「本件条例」という。)を制定し、市の議会における会派に対して政務調査費を交付することとしている。

本件条例は、政務調査費につき、議長が定める用途基準に従って使用するものとし、市政に関する調査研究に資するため必要な経費以外のものに充ててはならない旨(4条)を規定し、これを受けて議長が定めた名古屋市会政務調査費の用途基準及び収支報告書の閲覧に関する規程(平成13年名古屋市会達第1号)は、その2条及び別表において、調査費、研修費等の経費の項目ごとに、調査委託費、交通費等の費目を例示するなどして上記の用途基準を規定している(以下、この用途基準を「本件用途基準」という。)

また、本件条例は、政務調査費の交付を受けた会派の代表者は、政務調査費に係る収入及び支出の報告書(以下「収支報告書」という。)を、各年度ごとに、所定の様式により、議長に提出しなければならない旨(5条)、議長は、政務調査費の適正な運用を期すため、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る旨(6条)、議長は、提出された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旨、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旨(8条)を規定し、本件条例の委任を受けた名古屋市会政務調査費の交付に関する規則(平成13年名古屋市規則第11号。以下「本件規則」という。)は、議長は提出された収支報告書の写しを市長に送付するものとする旨(5条)、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

なければならない旨（６条）を規定している。本件条例所定の収支報告書の様式を見ると、本件用途基準に従って支出した項目ごとにその支出額の合計と主たる支出の内訳を概括的に記載すべきものとされているにとどまり、個々の支出の金額や支出先、当該支出に係る調査研究活動を行った議員の氏名、当該活動の目的や内容等を具体的に記載すべきものとはされていない。また、議長が収支報告書について具体的に採ることのできる調査の方法も、本件条例及び本件規則において定められていない。

（３） 本件会派では、市から交付を受けた政務調査費を所属議員に支出する際に、各議員から「政務調査費報告書」と題する用紙に必要事項を記入した書面（以下「本件報告書」という。）の提出を受けていた。本件報告書は、本件会派が独自に使用しているもので、その用紙には、「項目」欄に本件用途基準中の経費の項目が列記され、「細目」欄に各項目に対応する細目として本件用途基準に例示された費目等がそれぞれ列記された上で、各細目に対応する領収書の枚数及び金額の記載欄、各項目に対応する「主な調査内容（行先・会場等）」の記載欄、当該議員の氏名の記載欄等が設けられている。各議員は、当該用紙の上記各記載欄等に記入して、これに対応する領収書と共に本件報告書を本件会派の経理責任者に提出し、これを基に経理責任者において本件用途基準に適合すると判断したものについて、政務調査費の支出を受けていた。

（４） 本件各文書は、平成１６年度分の本件報告書とこれに対応する領収書のすべてである。同年度の本件会派の経理責任者は、本件報告書の細目ごとの金額を集計して記録していたが、本件規則で義務付けられている会計帳簿の調製をしていなかった。また、同年度分の領収書は、経費の項目ごとにまとめて保管されており、

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かをそれ自体から特定することはできない。

2 原審は、次のとおり説示し、本件各文書は民訴法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」に当たらないと判断して、抗告人にその提出を命ずべきものとした。

(1) 市において会派の経理責任者に対し会計帳簿の調製、領収書等の証拠書類の整理及びこれらの書類の保管を義務付けているのは、議長が、本件条例6条所定の調査権限に基づき、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、これら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される。また、抗告人が平成16年度の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り、その保管状況等からすれば領収書のみでは収支報告書の内容の適正性を判断することが著しく困難であるから、同年度分の本件報告書は、上記の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。

(2) 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調査研究活動が執行機関等からの干渉によって阻害され、又は第三者のプライバシーが侵害されるおそれがあるとは認められない。

3 しかしながら、原審の上記判断は是認することができない。その理由は、次のとおりである。

(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」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，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100条13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14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したものである。もっとも、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

ゆだねることとしている。

イ 本件条例によれば，政務調査費の交付を受けた会派の代表者は所定の様式による収支報告書を議長に提出しなければならないが，提出された収支報告書は5年間保存されて何人もその閲覧を請求することができることされているが，その収支報告書の様式は，概括的な記載が予定されており，個々の支出の金額や支出先，当該支出に係る調査研究活動を行った議員の氏名，当該活動の目的や内容等を具体的に記載すべきものとはされていない。また，本件条例によれば，議長は，政務調査費の適正な運用を期するため，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ることされているが，その具体的に採ることのできる調査の方法は，本件条例及び本件規則において定められていない。これらの趣旨は，政務調査費は議会による市の執行機関に対する監視等の機能を果たすための調査研究活動に充てられることも多いと考えられるところ，会派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，支出先等を逐一公にし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，その会派及び所属議員の活動に対する執行機関や他の会派等からの干渉を受けるおそれを生ずるなど，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ないことから，政務調査費の収支に関する議長への報告の内容等を上記の程度にとどめることにより，会派及び議員の調査研究活動に対する執行機関や他の会派等からの干渉を防止しようと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規則の規定並びにそれらの趣旨に照らすと，本件規則が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及びこれらの書類の保管を義務付けているのは，政務調査費の適正な使用についての各会派の自

律を促すとともに、各会派の代表者らが議長等による事情聴取に対し確実な証拠に基づいてその説明責任を果たすことができるようにその基礎資料を整えておくことを求めたものであり、議長等の会派外部の者による調査等の際にこれらの書類を提出させることを予定したものではないと解するのが相当である。そうすると、これらの規定上、上記の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べき文書であることが予定されているものというべきである。

なお、本件条例は、平成20年名古屋市条例第1号により改正され、政務調査費の交付を受けた会派の代表者は、収支報告書を議長に提出する際、1件につき1万円以上の支出に係る領収書その他の証明書類の写しを添付しなければならず、当該領収書等の写しは、収支報告書と共に保存及び閲覧の対象になるものとされている。しかし、この改正は、改正前の本件条例の下での取扱いを改め、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も、政務調査費の用途の透明性の確保を優先させるという政策判断がされた結果と見るべきものであり、上記改正前の本件条例の下における領収書等の性質を左右するものではない。

ウ 本件各文書のうち、領収書は、本件規則所定の領収書に該当する。本件報告書も、政務調査費の個々の出納の状況を記録したものではないから、これをもって会計帳簿に代わるものとする事はできず、また、市において整理、保管等を義務付けている書類であったとしても、せいぜい本件規則所定の証拠書類に該当し得るにとどまるものというべきである。そうすると、本件各文書はいずれも、専ら会派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認められる。

また、本件各文書は、個々の政務調査費の支出について、当該支出に係る調査研究活動をした議員の氏名、当該議員が用いた金額やその使途、主な調査内容等が具体的に記載されるものであり、これ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活動の目的、内容等を推知され、その調査研究活動が執行機関や他の会派等からの干渉によって阻害されるおそれがあるものというべきである。加えて、本件各文書には、調査研究活動に協力するなどした第三者の氏名等が記載されているがい然性が高く、これが開示されると、以後の調査研究活動への協力が得られにくくなって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。そうすると、本件各文書の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。

(3) 以上によれば、前記(1)の特段の事情のうかがわれない本件各文書は、民訴法220条4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」に当たるというべきである。

4 これと異なる原審の前記判断には、裁判に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨は理由があり、その余の抗告理由について判断するまでもなく、原決定は破棄を免れない。そして、以上説示したところによれば、本件各文書の提出を命じた原々決定は不当であるから、これを取り消し、相手方らの文書提出命令の申立てを却下すべきである。

よって、裁判官須藤正彦の反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり決定する。

裁判官須藤正彦の反対意見は、次のとおりである。

1 私は、多数意見と異なり、本件各文書は、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。）には当たらないと考える。その理由は、次のとおりである。

(1) 政務調査費は、地方公共団体から交付されるものである以上、その使途については一定の透明性が要求され、審査や監視の対象となるべきものである。そこで、本件条例及び本件規則は、政務調査費の交付を受けた会派に対し、議長への収支報告書の提出、会計帳簿、領収書等の保管等を義務付けるとともに、議長に対し、自らが定める使途基準によって政務調査費が市政に関する調査研究に必要な経費のために使われているか否かを調査する権限を与えている（以下、この権限に基づく議長の調査を「使途調査」という。）。使途調査の方法については明示的に定められていないが、議長は、会派に対して、まず領収書等の証拠書類の提示を求め、更に必要に応じて、これを補足する口頭又は文書での説明を求めるのが通常であろう。一方、会派の方でも、政務調査費が公的資金としての税金が投入されたものであることから、住民（納税者）への説明責任を果たさなければならないという自らの立場を自覚し、使途調査における議長の行動を予期して、収支報告書の作成や領収書等の保管に加え、議長に提示して説明するために体裁形式を整えた説明文書等を用意するのが通常であると思われる。もっとも、このような説明のための使途記述文書には、当該会派及びその所属議員が執行機関や他の会派等から干渉を受けたり、調査研究に協力した第三者のプライバシーが侵害されたりするなどのことがないように、一般的に、調査研究の目的、内容、第三者の氏名などの直接的具体的記述（以下「直接記述」という。）や、間接的にせよこれらのことを推知させるような記述（以下「間接記述」という。）を避け、概括的、抽象的な記載をするの

が普通であると考えられる。議長の使途調査の権限も、調査研究の目的や内容等会派の政治活動の根幹に関わる事項にまでは及ばないと解されるから、会派としても上記の程度の説明文書を用意しておけば足りるであろう。そうすると、このような議長の使途調査に対する説明資料として作成される文書は、一般的に、会派の外部の者への開示を予定し、かつ、その記載内容からして、開示しても所持者の側に看過し難い不利益を生ずるおそれがないものであるから、自己利用文書に当たらないといえる。

なお、会派は、議長への説明とは別に、その所属議員に調査研究の内容を報告させ、併せてその場合の経費をも報告させるための文書を作成させることもある。このような文書やその添付書類には、当然のことながら、会派の政治活動の根幹に関わる事項についての直接記述や間接記述がされるがい然性が高い。このような記述がされた文書は、一般的に、会派の外部の者に開示することを予定せず、かつ、開示によって所持者の側に看過し難い不利益が生ずるものと認められるであろうから、自己利用文書に当たるといえる。多数意見が引用する最高裁平成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頁は、このような性質を有する調査研究報告書及びその添付書類に関するものであって、前記のような説明のための使途記述文書に関するものではない。

(2) そこで、以上の視点から、本件各文書についてみるに、本件報告書の様式は、議長の定める本件使途基準に基づいており、議長の使途調査を受けるのに適した定型のものとなっている。また、その記載内容をみても、本件報告書中の「主な調査内容（行先・会場等）」の記載欄は手書きでの概括的、抽象的な記述にとどめさせるようなスペースしか設けていないともいえるし、記載すべき調査内容の例示

も「行先・会場等」とあるのみで「氏名」，「会社名」，「団体名」といった文言は注意深く避けられているともいえるのであって，直接記述や間接記述を避け，開示に支障のない程度の記載をすることが予定されているものと推認される。本件会派において，直接記述や間接記述をわざわざ本件報告書に記載する利益や必要性があるとも思えない。これらのことに照らせば，本件報告書は，議長の使途調査に組織的に対応し提示して説明するための資料とすることを目的として作成された文書であると見ることができる。そうすると，本件報告書及びこれに添付されていた領収書（本件各文書）は，一般的に，会派の外部の者に開示することを予定したものであると認められ，また，開示しても抗告人の側に看過し難い不利益を生ずるおそれがあるとは認められないから，自己利用文書に当たらないというべきである。

もっとも，本件各文書が一般的に自己利用文書に当たらないとしても，本件会派の所属議員が，例外的であるにせよ，不用意に直接記述又は間接記述をすることはあり得る。そのような場合にまで文書提出命令を発することは妥当ではない。民訴法223条6項のいわゆるインカメラ手続は，そのような不当な事態を避けるのに有効適切な方法と思われる。裁判所がインカメラ手続において文書の提示を求め，裁判所限りで開示がされたときに，直接記述又は間接記述がされているならば，裁判所は，その全部又は一部を自己利用文書として，文書提出命令の申立てを却下すると見られるからである。ところが，記録によれば，本件では，原々審でこの手続が採られ，本件会派に提示を求めたのに対し，本件会派はこれを拒否し，しかもこれについて何ら合理的な説明をしておらず，原審において抗告人も同様の態度を維持していることがうかがわれる。インカメラ手続では，提示された文書は裁判所以外の何人にも開示されず，しかもその提示によって直接記述又は間接記述がされて

いることが明らかとなれば文書提出命令の申立ての全部又は一部が却下されるであろうという状況を十分に承知していると思われるのに、提示を拒否することには不自然さを覚えざるを得ない。このような事情は、本件各文書は開示に支障のない記載に終始する文書であるとの推認を強めるものであり、この観点からしても、本件各文書を自己利用文書に当たるものということとはできない。

2 以上と同旨の原審の判断は正当であり、また、相手方らの文書提出命令の申立てにおける「証明すべき事実」が特定されているとした原審の判断も正当として是認することができるから、本件抗告は棄却されるべきである。

(裁判長裁判官 千葉勝美 裁判官 古田佑紀 裁判官 竹内行夫 裁判官 須藤正彦)