

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

川 嶋 四 郎

目 次

- 第一章 はじめに
- 第二章 本件最高裁決定
 - 1 事案の概要
 - 2 決定要旨

- 第三章 最高裁決定の評価と検討
 - 1 本決定の意義
 - 2 先例等の概観
 - 3 開示に向けた議論
- 第四章 おわりに

第一章 はじめに

近時、民事訴訟法上の文書提出命令制度は、限定義務から一般義務への基本的な考え方の転換をみたが、それは、いわば自発的な開示を促す事実上の効果が期待されていたとも考えられる。確かに、裁判実務の現場では、従前と比較して、文書の自発的な開示が比較的スムーズに行われるようになったとも言われてはいるものの、しかし、現在、一般義務の除外文書該当性を争点とした事件も少なからず生起し、民事訴訟法上の諸論点の中でも、最も多くの最高裁決定が出現するに至っている。そのことは、一般義務が後押しすると期待される当事者あるいは第三者の自発的な開示の傾向が、いわば除外文書をめぐる事件審理によって、一次的あるいは部分的にであれ、堰き止められている観を呈しているのである。

このような提出除外文書の中で、現在最も議論が先鋭化しているのが、民事訴訟法（以下、単に「法」という。）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」（以下、「自己専用文書」という。）をめぐる問題である。最も著名なものが、金融機関の貸出稟議書をめぐる一連の事件であり、そこで定立された規範が、現在、貸出稟議書だけではなくそれ以外の文書に関して、自己専用文書の該当性が問題となるすべての事件において、通用力を有している。

ところで、民事訴訟法の立案担当者¹は、自己専用文書を提出除外文書とした理由として、次のように述べている。すなわち、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のように、およそ外部のものに開示することを予定していない文書についてまで民事訴訟に対する国民の協力義務として一般的に提出義務を負うものとする、裁判所から提出を命じられるという事態を常に想定し

て文書を作成しなければならなくなり、文書の作成者の自由な活動を妨げるおそれがあることが、提出を除外する理由として挙げられていた。

この立法趣旨から読みとることができるのは、一方で、個人の所持する文書については、専ら私的にのみ用いる文書が想定されており、他方で、団体の所持する文書については、内部的な事務処理の過程で作成される文書が想定されていることである。前者は、個人のプライバシーを意識した理由づけであり、後者は、保護法益として前者に匹敵すると考えられる団体内部の意思決定の自由を意識した理由づけであると考えられる。^②しかも、ここでは、文書提出義務の一般義務化が、裁判所への提出を前提とした文書作成につながりかねず、文書の作成者の自由な活動を妨げるおそれが生じるといった懸念さえもが、予見的に示されているのである。

このように、立法当初に自己専用文書として立案担当者が想定した文書は、私人または団体の有する文書と考えられた。しかし、その後、二〇〇一年（平成一三年）の法改正で、自己専用文書に関しては、括弧書（国又は地方公共団体が所持する文書にあつては、公務員が組織的に用いるものを除く。）が付加され、そのことによつて、国または地方公共団体等、公的な団体が所持する文書で組織的に用いないものも、自己専用文書となり得ることが、法文上明確化されることになった。

そこで、本稿で取り上げる、地方議会議員が政務調査費の交付を受けて作成した文書（調査研究報告書およびその添付書類。以下、「本件文書」と呼ぶことがある。）も、それが自己専用文書に該当するか否かが問題になり得るが、最高裁判所平成一七年（二〇〇五年）十一月一〇日第一小法廷決定（以下、「本決定」または「本件最高裁判定」と呼ぶ。）は、仙台市議会の議員が所属会派に交付された政務調査費によつて費用を支弁して行つた調査研究の内容および経費の内訳を記載して当該会派に提出した調査研究報告書およびその添付書類が、法二二〇条四号ニ所定の自己専用文書に該当す

る旨を判示した。しかも、注目すべき点は、本件については、本件の判断の背景の一部を窺い知ることができる資料が存在することである。この決定に対する詳細な最高裁判所調査官解説が、^④それである。しかも、この解説では、「自己専用文書は、「文書の客観的、類型的な特性に着目した概念」であり、「文書の具体的な記載内容を問題にすべきではない」と論じている点も、特に注目に値する。このことは、本決定の後には、民事訴訟法上および行政訴訟法上、調査研究報告書およびその添付書類の提出の申立てが、かなり定型的かつ形式的に却下されることを意味するようにも思われるからである。

ところで、一般に、商法の領域(例、企業会計、証券取引等)等では、ディスクロージャー^⑤が高唱されて久しいが、国または地方公共団体等のレベルでのディスクロージャーが情報公開であり、公的資金(税金)の活用や使途への関心が高まり、説明責任が重要視され、議会議員の活動の責任への市民の認識が高まるにつれて、「開示の理念」のこの領域への浸潤とその実効性の確保は、今後重要な課題となるであろう。

そこで、以下の本稿では、本件最高裁決定を批判的に検討することによって、開示の理念や十分な情報を基礎とした救済形成過程^⑦の重要性を念頭に置きつつ、文書提出命令手続を通じた政務調査費関係文書の提出可能性を探究して行きたい。^⑧

第二章 本件最高裁決定

1 事実の概要

本件の基本事件は、仙台市内に事務所をもつ市民オンブズマンである本件抗告人(X)が、原告となつて、地方自治

法二四二条の二第一項四号に基づき、仙台市長（Y）を被告として提起した、市議会の会派（Z）が受領した政務調査費に相当する額の不当利得の返還請求訴訟事件である。本件は、この訴訟の過程で、Xが、Zに所属する議員が政務調査費を用いて行った調査研究の内容および経費の内訳を記載した調査研究報告書とその添付書類（以下、「本件文書」という。）について、Zを文書の所持者として民事訴訟法（以下、単に「法」という。）二二〇条四号に基づき文書提出命令を申し立てた事件である。この申立ては、Xが、Zらに所属する議員が政務調査費を用いてした出張の違法性を立証するためであるとして行われたものである。

仙台市は、地方自治法一〇〇条一三項の規定を受けて条例を制定し、会派に政務調査費を四半期ごとに交付していたが、その条例およびそれに基づいて議長が定めた「仙台市政務調査費の交付に関する要綱」（以下、「本件要綱」という。）には、会派所属の議員が政務調査費を用いて調査研究を行った場合には、当該議員は会派の代表者に対し、調査研究報告書により調査研究の内容および経費の内訳を報告しなければならないとされており、また、政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者に対し、政務調査費にかかる収入額および支出額を記載した収支状況報告書の作成を義務づけ、当該会派の代表者はこれを議長に対して提出しなければならない旨が規定されている。さらに、議長は、会派から提出を受けた収支状況報告書の内容を検査し、必要があると認める場合は、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旨が定められていた。

しかし、本件条例や本件要綱等には、市長および議長が調査研究報告書の提出を定めることができる旨の定めはなく、調査研究報告書の様式についての定めも存在しなかった。ただ、収支状況報告書および執行状況報告書の各様式は、それぞれ本件要綱によって、様式第二号および様式第三号として定められていた。^①

第一審（仙台地裁平成一六年（二〇〇四年）九月一七日決定）および原審（仙台高裁平成一六年（二〇〇四年）一一

月二四日決定)は、本件各文書が、専ら当該会派および議長の利用に供する目的で作成され、それ以外の者に開示することが予定されていない文書であり、自己専用文書に当たるとして、本件申立てを却下した。これに対して、Xが許可抗告を申し立てた。¹⁰⁾

2 決定要旨——抗告棄却

まず、本決定は、最高裁平成一一年(一九九九年)十一月二日第二小法廷決定を引用した。¹¹⁾ この決定では、次のように判示されていた(以下、「」内は、川嶋)。

すなわち、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(以下、「目的要件」という。)、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(以下、「不利益要件」という。)と認められる場合には、特段の事情がない限り、当該文書は法二二〇条四号ハ(現行法では、法二二〇条四号ニ以下同じ。)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。

この最高裁平成一一年決定に基づき、本件最高裁決定は、本件文書について、目的要件および不利益要件の該当性について、次のように判示した。

まず、目的要件について、「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。そして、本件条例及びその委任を受けた本件要綱の定めは、調査研究報告書をもって、

調査研究を行った議員から所属会派の代表者に提出すべきものとするとどめ、これを議長に提出させたり、市長に送付したりすることは予定していない。この趣旨は、議会において独立性を有する団体として自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、調査研究報告書には会派及び議員の活動の根幹にかかわる調査研究の内容が記載されるものであることに照らし、議員の調査研究に対する執行機関等からの干渉を防止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。他方、政務調査費の交付を受けた会派が議長に提出すべきものとされている収支状況報告書及び執行状況報告書については、使途の適正及び透明性の確保のために議長の検査等が予定されている。この点において、両者は、その性質、作成目的等を異にするものである。なお、

…：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うるとしても、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過ぎないから、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。」

次に、不利益要件については、「調査研究報告書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が執行機関、他の会派等の干渉等によって阻害されるおそれがあるというべきである。加えて、調査研究に協力するなどした第三者の氏名、意見等が調査研究報告書に記載されている場合には、これが開示されると、調査研究への協力が得られにくくなって以後の調査研究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などのおそれもあるものというべきである。」とし、「以上によれば、前記の特段の事情のうかがわれぬ本件各文書は、民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』に当たるといふべきである。」と判示した。

これに対して、横尾裁判官の反対意見は、以下の通りである。

「調査研究報告書は、法令の定めにより作成が義務づけられた文書である。……また、本件条例等関係法令は、政務調査費の使途の透明性を確保するため議長に収支状況報告書に基づく検査を行う権限を付与し、必要に応じ証拠となる資料の提供を求めることができると規定する。そして調査研究費については、……その支出が使途基準を含め適正なものであるかどうか必要な場合に検査できるよう特別の規定をしたものと解することが、政務調査費について、市議会議員の姿勢に関する調査研究に資するとともにその透明性を確保するとの関係法令の趣旨に合致する。

したがって、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う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。」

第三章 最高裁決定の評価と検討

1 本決定の意義

本決定は、いくつかの重要な意義を有すると考えられる。

まず第一に、市議会の会派に所属する議員が政務調査費を用いて行った調査研究の内容および経費の内訳を記載して会派に提出した調査研究報告書およびその添付資料が、自己専用文書に該当する旨を初めて判断した最高裁決定であることである。その判断の過程で、同時に、本件文書の所持者を会派と認定したこと、および、本件文書を、法二二〇条四号括弧書にいう、「国又は地方公共団体が所持する文書〔であつて〕公務員が組織的に用いるもの」ではないものであるとの判断を、間接的にであれ行ったことも重要である。

次に第二に、最高裁が、最高裁平成一一年決定¹²において銀行の貸出稟議書の提出の可否に関してすでに定立していた規範を本件にも当てはめることを認めたことは、提出除外文書としての自己専用文書の外延の広がりを感じさせる。そのことは、いわば組織内の文書であつて組織的に用いるものではない文書として、所持者に文書提出の除外事由を比較的広く認める可能性さえ有している。

さらに第三に、最高裁平成一一年決定の本件への当てはめの結果、最高裁が、本件文書の自己専用文書性を肯定したことは、今後、民事訴訟法上の文書提出命令制度がそのまま妥当するとされる行政訴訟における文書提出命令のあり方（行政事件訴訟法七条・法二二〇条）を考える上でも、重要な問題を投げかけるであろう。¹³

しかし、本決定には、提出を肯定する反対意見が存在することから、本決定は必ずしも盤石なものではないであろう。しかも、近時、地方議会議員の政務調査費の用途をめぐっては、その「研修」や「視察」等の適切性等に関して問題も提起されている中で、最高裁が、本件文書に関して、一定の「政治への配慮」を示したことは、今後、文書提出義務の存否をめぐる議論だけではなく、より広い文脈、すなわち日本における「三権分立の統治体制の下で、政治過程・行政過程の透明化のために、裁判所がいかなる貢献をなしえるか」といったより根源的な問題を考える際にも、再検討が図られるべき課題となるであろう。

2 先例等の概観

ところで、自己専用文書の判断基準をめぐっては、先に述べた最高裁平成一一年決定以来、その定立した規範に従つて、判例や裁判例が積み重ねられてきた。

この領域における法発展の中核をなした金融機関の貸出稟議書等に関するその後の判例を一瞥すれば、まず、最一小

決平成一二年（二〇〇〇年）一月一日¹⁵は、株主代表訴訟に相当する会員代表訴訟における貸出稟議書の関して特段の事情の該当性を否定し、次に、最二小決平成一三年（二〇〇一年）二月七日¹⁶は、破綻した金融機関が作成し債権回収会社が所持している貸出稟議書について、特段の事情を肯定した。

まず、前者の最高裁平成一二年決定は、信用金庫の会員が、会員代表訴訟において信用金庫の貸出稟議書につき文書提出命令の申立てを行った事件において、最高裁は、信用金庫が所持する稟議書は本来対外的な利用を予定していないものであるが、事務処理の経過と理事等の責任の所在を明らかにすることがその作成目的に含まれている以上、会員代表訴訟の訴訟資料として使用されることはその属性として内在的に予定されているということができる旨を判示した原決定¹⁷について、取消しを免れないと判示した上で、次のように判示した。

「信用金庫の貸出稟議書は、特段の事情がない限り、民訴法二二〇条四号ハ〔現、二〕所定の『専ら文書の所持者の利用に供するための文書』に当たると解すべきであり……、右にいう特段の事情とは、文書提出命令の申立人がその対象である貸出稟議書の利用関係において所持者である信用金庫と同一視することができる立場に立つ場合をいうものと解される。信用金庫の会員は、理事に対し、定款、会員名簿、総会議事録、理事会議事録、業務報告書、貸借対照表、損益計算書、剰余金処分案、損失処理案、附属明細書及び監査報告書の閲覧又は謄写を求めることができるが（信用金庫法三六条四項、三七条九項）、会計の帳簿・書類の閲覧又は謄写を求められないのであり、会員に対する信用金庫の書類の開示範囲は限定されている。そして、信用金庫の会員は、所定の要件を満たし所定の手続を経たときは、会員代表訴訟を提起することができるが（同法三九条、商法〔旧〕二六七条）、会員代表訴訟は、会員が会員としての地位に基づいて理事の信用金庫に対する責任を追及することを許容するものにすぎず、会員として閲覧、謄写することができない書類を信用金庫と同一の立場で利用する地位を付与するものではないから、会員代表訴訟を提起した会員は、

信用金庫が所持する文書の利用関係において信用金庫と同一視することができる立場に立つものではない。そうすると、会員代表訴訟において会員から信用金庫の所持する貸出稟議書につき文書提出命令の申立てがされたからといって、特段の事情があるということとはできないものと解するのが相当である。¹⁸⁾

ここでは、最高裁判平成一一年決定という特段の事情を、申立人と所持者が当該文書の利用関係で同一視できる場合と定式化した点に特色が見られる。¹⁹⁾

次に、後者の最高裁判平成一三年決定は、破綻した金融機関から営業譲渡を受けた整理回収機構が所持する貸出稟議書の提出が求められた事件で、原審は、当該貸出稟議書は、その開示によって所持者である原告人に看過し難い不利益が生ずるおそれがあるとは認められないから、「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いたところ、²⁰⁾ 最高裁は、全員一致で、結論的にこの判断を維持する次のような決定を下した。

「本件文書は、木津信が相手方らへの融資を決定する過程で作成した稟議書とその付属書類であるところ、信用組合の貸出稟議書は、専ら信用組合内部の利用に供する目的で作成され、外部に開示することが予定されていない文書であつて、開示されると信用組合内部における自由な意見の表明に支障を来し信用組合の自由な意思形成が阻害されたりするなどと看過し難い不利益を生ずるおそれがあるものとして、特段の事情がない限り、民事訴訟法二二〇条四号ハ〔現、二〕所定の『専ら文書の所持者の利用に供するための文書』に当たると解すべきである……」。

そこで、本件文書について、上記の特段の事情があるかどうかについて検討すると、記録により認められる事実関係等は、次のとおりである。

- (1) 本件文書の所持者である原告人は、預金保険法一条に定める目的を達成するために同法によって設立された預金保険機構から委託を受け、同機構に代わつて、破綻した金融機関等からその資産を買い取り、その管理及び処分を

行うことを主な業務とする株式会社である。

(2) 原告人は、木津信の経営が破綻したため、その営業の全部を譲り受けたことに伴い、木津信の貸付債権等に係る本件文書を所持するに至った。

(3) 本件文書の作成者である木津信は、営業の全部を原告人に譲り渡し、清算中であって、将来においても、貸付業務等を自ら行うことはない。

(4) 原告人は、前記のとおり、法律の規定に基づいて木津信の貸し付けた債権等の回収に当たっているものであって、本件文書の提出を命じられることにより、原告人において、自由な意見の表明に支障を来しその自由な意思形成が阻害されるおそれがあるものとは考えられない。

上記の事実関係等の下では、本件文書につき、上記の特段の事情があることを肯定すべきである。このような結論を採ることによって、現に営業活動をしている金融機関において、作成時には専ら内部の利用に供する目的で作成された貸出稟議書が、いったん経営が破綻して原告人による回収が行われることになったときには、開示される可能性があることを危惧して、その文書による自由な意見の表明を控えたり、自由な意思形成が阻害されたりするおそれがないか、という点が問題となり得る。しかし、このような危惧に基づく影響は、上記の結論を左右するに足りる程のものとは考えられない。⁽²¹⁾ 「内では、「破たん」を「破綻」と、「危ぐ」を「危惧」と表記した。」

これらは、一見前記最高裁平成一二年決定に忠実に従いその定立規範の個別事案への当てはめを行っているようではあるが、その背後にある基本的な考え方には、「開示の思想」さえをも窺わせる考え方への一定の傾斜が見られるよう⁽²²⁾ にも思われる。

その際、特に注目すべきことは、先に挙げた最高裁平成一三年決定が、本来的には先に述べた不利益要件の非該当性

に基づいた判断も可能であったと考えられるものの、特段の事情の存在を認定し自己専用文書性を認めなかった点である。これは、当該文書の所持機関の「公共性」が、最高裁による開示を肯定する要因に挙げられたとも考えられるからである。すなわち、現在の所持者である整理回収機構の公共性であり、決定内容では、「信用組合の作成した貸出稟議書の所持者は、預金保険機構から委託を受け、同機構に代わって、破綻した金融機関等からその資産を買い取り、その管理および処分を行うことを主な業務とする株式会社」であることが最初に挙げられていたのである（これは、公的資金の投入に基づいて公明正大な債権回収を行うべき「所持者（預金保険機構）の公益性」とでもいうべきものである）。このように、本件文書の所持者である整理回収機構の公共性の存在ゆえに、最高裁は、本来的には不利益要件の非該当性のみで提出義務を肯定することもできたものの、それにとどまらないより広範な諸ファクターを取り込んだ考慮を行い、特段の事情の存在を肯定するかたちでの文書の提出を命じたと考えられるのである。²³⁾

このような基本的な開示の傾向は、さらに進展した。すなわち、破綻した保険会社の役員の責任追及のために、金融監督庁長官（当時）から保険業法に基づいて保険管理人が設置を命じられた調査委員会の調査報告書の提出が求められた事件である、最二小決平成一六年（二〇〇四年）一月二六日²⁴⁾、銀行が、融資一体型変額保険の勧誘を保険会社と一体になって行っていた事実を証明するために、銀行の社内通達文書（「一時払い終身保険に対する融資案件の推進について」等と題する文書）の提出が求められた事件である、最二小決平成一八年（二〇〇六年）二月一七日、銀行が法令により義務付けられた資産査定的前提として、監督官庁の通達において立入検査の手引書とされている「金融検査マニュアル」に沿って債務者区分を行うために作成し、保存している資料の提出が求められた事件である、最二小決平成一九年（二〇〇七年）一月三〇日、さらに、金融機関が、顧客に対して守秘義務を負う取引履歴が記載された取引明細表の提出が求められた事件である、最三小決平成一九年（二〇〇七年）一月二一日等にも引き継がれている。²⁵⁾

さて、本件最高裁決定は、まず、最高裁平成一一年決定が挙げる目的要件については、自主・独立して活動すべき会派の性質・役割を前提に、議員の調査研究に対する執行機関等からの干渉を防止するために、調査研究報告書が、会派の代表者に提出し会派内部で利用すべき文書であるとし、議長に提出すべきものとされている収支状況報告書および執行状況報告書とは異なるとした。つまり、本件第一審決定および原決定が、本件文書を一括して自己専用文書と認定したのとは異なり、最高裁が、調査研究報告書と収支状況報告書・執行状況報告書とに分けて論じている点は、注目にするのである。

次に、最高裁平成一一年決定が挙げる不利益要件について、本決定は、開示により、執行機関や他の会派等の干渉等によつて会派の活動が阻害されるおそれがあり、かつ、調査研究への第三者の協力が得にくくなり以後の調査研究に支障が生ずるばかりか、第三者のプライバシーが侵害されるなどのおそれがあることも指摘しており、かつ、特段の事情の存在を否定している。これらの判断も、最高裁として初めての判断であり、注目すべきものである。

3 開示に向けた議論

(1) 政務調査費制度の意義等

まず、本件最高裁決定の検討を行う前に、政務調査費制度の意義および調査研究報告書の性格について一瞥したい。地方自治法一〇〇条一三項に基礎を有する政務調査費制度は、二〇〇〇年（平成一二年）における「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」（いわゆる「地方分権一括法」）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、その議会が担う役割がますます重要なものになってきたという認識のもとで、制度化されたものである。これは、全国議長会の強い要望を踏まえて、地方議会の審議能力を強化し、地方議員の調査活動の基盤の充実

を図るために、議会における会派または議員に対する調査研究の費用等の助成を制度化し、それと同時に、その使途の透明性を確保することを目的とした制度であると、解説されている。³⁰⁾

議会の調査権を規定する地方自治法一〇〇条が、政務調査費の制度を含んでいることは、地方自治の本旨を実現するために、調査権の行使を通じて、地方議会の果たすべき調査機能の活性化を資金面でバックアップすることを意味するものと考えられる。

ただ、ここで重要と考えられるのは、調査権の行使の適正さを担保するために、調査権の行使自体が透明化される必要がある、調査権の行使の適正さ自体も、「調査」対象になるべきと考えられる点である。しかも、地方自治法一〇〇条一四項に規定された政務調査費に関する収支状況報告の制度は、たとえ会派に交付され、その使用が会派の自治に委ねられているものであっても、そのような自治が司法の介入を認めない、あたかも「部分社会」(最三小判昭和五二年三月一五日・民集三一巻二号二三四頁参照)の如き独自の組織を自動的に創出するものではないと考えるべきであろう。勿論、会派自治への不当な掣肘や介入は許されないとしても、しかし、会派に属しない議員も存在し、また、自治が許容される背後には、前提として、それを担うに相応しい自己規律と説明責任が存在すべきであり、それを規範的に担保する手続規範が、そこには完備されるべきであろう。³¹⁾

以下では、政務調査費制度のこのような理解に基づいて、本件最高裁決定とその背後にある考え方を、個別に検討していきたい。

(2) 自己専用文書の種類の概念的把握?

まず、本件最高裁決定の前提として、最高裁判所調査官は、特に、不利益要件の判断に関する文脈で、自己専用文書

の概念は、「文書の客観的、類型的な特性に着目した概念」であり、「文書の具体的な記載内容を問題にすべきではない」と論じているが、これは一般に妥当する考え方ではないであろう。確かに、たとえば、個人の日記など、一見類型的に自己専用文書と評価され得るものもあるが、しかし、仮に「日記」と表示されているものであれ、その提出の成否を決める決め手は、形式的な表示ではなく、その文書の内容、作成経緯、さらにはその文書が置かれている状況をも含めた実質評価ではないかと考えられるからである。⁽³³⁾ すでに、最高裁も、銀行の貸出稟議書であるというだけでは、自己専用文書に該当するとはせずに、先に述べた目的要件および不利益要件の該当性を実質的に判断し、最高裁平成一三年決定を下したと、評することができる（最高裁平成一二年決定も、代表訴訟の文脈で、稟議書の提出の許否を判断していた。）。しかも、間接反証的な事実の評価に関わる、最高裁平成一三年決定の「特段の事情」の存否の判断でさえ、個別事件の文脈に依存的な調整概念と考えられるのである。⁽³⁴⁾

また、「文書の客観的、類型的な特性に着目した概念」であり、「文書の具体的な記載内容を問題にすべきではない」と論じてしまえば、文書の内容も見て、自己専用文書か否かを判断する手続であるイン・カメラ手続（法二二一条六項）の制度——その制度に問題点がなくはないことを、ひとまず措くとしても——さえ、ほとんど意義を有しなくなるであろう。

それはともかく、本件では、本件文書が調査研究報告書等であるというだけで、自己専用文書の該当性を認めているわけではないので（あるいは、文書の客観的、類型的な特性として、本件文書が自己専用文書であるかどうかについて、詳細に論及している⁽³⁵⁾）、以下では、本件文書が自己専用文書とされる理由について、以下、個別のかつ批判的に検討していきたい。

(3) 目的要件の該当性？

まず、最高裁平成一一年決定が挙げる目的要件について、本決定は、「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」と判示している。しかし、本件文書は、反対意見のいうように、法令により作成が義務づけられた文書であり、使途基準は条例で明確化されており、要綱では、議長への調査研究出張についての届出義務が課され、会派の代表者に対する調査研究報告書による報告義務も課されている。しかも、関係法令は、政務調査費の使途の透明性を確保するために、議長に収支状況報告書に基づく検査を行う権限を付与し、議長が必要に応じ証拠となる資料の提供を求めることができる旨を規定するので、調査研究報告書は、本件要綱八条の「証拠書類等」の資料として、会派の外部者である議長の検査の対象となり得る文書なのであり、最高裁平成一一年決定を前提としても、目的要件を満たすことはできないのではないかと考えられる。

この点については、「法令により作成が義務づけられた文書」というだけでは、「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」でないことが帰結されるものではないとの反論もある。³⁶確かに、法令上の作成義務の存在だけではそのように評しえるかもしれないが、しかし、その法令上の規定が任意規定でない限りで、検証可能性が備わっていないならば、意味をなさないであろう。要綱の規範性の薄さは、これまでに地域環境保護の領域などでも問題とされてきたが、本件要綱が、たとえ議長が定めたいわば内規的なものであっても、単なる「お飾り」、「市民に対するリップ・サービス」あるいは「説明の方便」ではない限り、その趣旨は本件条例の趣旨に従って解釈されなければならず、しかも、その際には、その制定を促した地方自治法一〇〇条の趣旨に即した解釈が要請されるであろう。本決定の指摘を借りれば、「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」

するために、検査等を含む具体的措置を執ることができるよう、本要綱が制定されたと考えられるからである。したがって、法解釈としては、その実現のための訴訟が提起されている限り、法令上の作成義務が、単なる「作成」（・保管）義務ではなく、「作成・適正確保」義務ひいては「適正確保のための透明化貢献」義務・「開示」義務の基礎の「一部」になり得るのではないかと考える。このように、私見からは、本件要綱は、いわば議会の透明性確保のための対外的な意思表示として、規範性のある市民に向けた「議会（構成員・党派）の行為規範」と理解すべきであろう。³⁸⁾

なお、「公益性」の観点（所持者の公益性と税金に基づいた文書としての公益性³⁹⁾）について、最高裁判所調査官解説は、本件文書の公益性を指摘して開示を説く議論を批判し、「一種の比喩以上には明らかではな」と論じる。しかし、これは、上記判例の基本的な傾向（↓②）に反するのではないかと思料される。⁴¹⁾

私見では、「平成二三年の民訴法一部改正後は、税金が投入され大なり小なりそれに基づいて作成された文書については、民訴二二〇条四号ロに規定する公務秘密文書等以外は提出すべきである旨の一般的な規範が妥当すると解すべきであろう」と考える。⁴²⁾

これに対しては、「現行民訴法の文理に即した根拠が明らかでない上、『税金が投入され大なり小なりそれに基づいて作成された文書』は所持者が国又は地方公共団体でなくても原則として提出すべきものというなら、例えば私立の研究教育機関で作成された文書等にまできわめてしばしば提出義務が課され得ることになるが、論者はその結果をも妥当とするのであろうか」との反論⁴³⁾が提示されている。しかし、この指摘にも疑問がある。まず、現行民訴法の文理に即した根拠は、法二二〇条四号の一般義務自体であり、その文理を具体化した「公益性」に配慮した前記最高裁判例の傾向自体であると考ええる。また、そこで指摘されているように、どのような訴訟事件によって「しばしば提出義務が課され得る」のか、私には具体的かつ十分には理解しかねるが、それは措くとしても、私見では、一般に、国立大学法人・独立

行政法人だけではなく私学助成を受けた私立大学等の私立の研究教育機関であっても、その使途に疑義が呈され訴訟になった場合には、証拠調べの必要性があり、民訴法二二一条二項の要件を満たす限り、文書提出義務の存否が訴訟上問題になり得ると考える。

またさらに、ここでは、先に述べたように、「例えば私立の研究教育機関で作成された文書等にまできわめてしばしば提出義務が課され得ることになる」といった推測もなされているが、これにも疑問がある。私見によれば、まず、裁判を受ける権利が存在すること、しかも、法律上の争訟について裁判を行う義務が裁判所には存在することから提訴に対する応答義務・裁判義務が存在すること、そして、それらを当然の前提として、運営費交付金を受けている国立大学法人だけではなく私学助成金を受けている私立大学等の私立の研究教育機関であっても、運営費交付金や私学助成金等に関して法令上作成義務のある文書について法令上の提出義務だけではなく提出命令が下された場合に提出すべきことは、(最高裁調査官解説が危惧するように、現実に「しばしば提出義務が課され得る」のかどうかは、将来の裁判所の個別具体的事件の判断に依存するものであり、定かではないが)、法治国家である以上、言うまでもないことと考える。⁴⁴⁾

なお、本件文書の自己専用文書性については、「調査研究報告書が当該会派の全くの自由意思で作成されたものではなく、会派所属議員の調査研究活動の透明化を目的とした仙台市議の自主的判断によるものであるため、純粋な会派内部分文書であるとは言いつれないところがある」との指摘⁴⁵⁾も見られる。この指摘は、作成者である議員個人(これは会派の構成員であるが)の自己専用文書該当性が問題とされているのではなく、調査研究報告書等の提出先でありかつ現在の所持者である会派における自己専用文書性が問題とされている場合に、自己専用文書該当性をどのように判断すべきに関わる重要な指摘であろう。確かに、金融機関の貸出稟議書も、行員等が作成し金融機関が所持している場合であり、また、最高裁平成一一年決定が目的要件を定立する際に作成者と現在の所持者が異なる場合にも目的要件を満たし

得ることを判示しているが、しかしながら、会派所属議員の調査研究活動の透明化を目的とするために調査研究報告書等の作成が法令上義務付けられているので、本来的に会派の内部文書とは評価できないであろう。

とにかく、この問題あるいは議論の根源には、文書提出義務の一般義務化をどのように考えるか、および、民事訴訟観および二一世紀のあるべき司法観をどのように考えるべきかの難問が存在する。しかも、その帰結は、「民事訴訟過程を通じた法的救済」のあり方をどう考えるかの意識の違いにも起因するものと考ええる。

(4) 不利益要件の該当性？

次に、最高裁平成一一年決定が挙げる不利益要件について、本決定は、「調査研究報告書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が執行機関、他の会派等の干渉等によって阻害されるおそれがあるというべきである」こと、および、「調査研究に協力するなどした第三者の氏名、意見等が調査研究報告書に記載されている場合には、これが開示されると、調査研究への協力が得られにくくなって以後の調査研究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などのおそれもあるものというべきである」ことを挙げるが、後者は、一部提出で対応できるので（できない場合は、不利益要件が満たされることになる）、前者の指摘を検討したい。確かに、干渉のおそれは抽象的には理解できなくもないが、問題は、行政過程の透明化志向の中で、干渉のおそれを理由として、本件文書を完全に非開示にできるか否かであろう。この点について、「文書の性質と所持者の一般的な地位及び利害とに徴した類型的不利益の有無という視点からみるべきものとする立場による限り、本決定の示した程度の判断にとどめざるを得ず」、「議会の会派及び所属議員の調査活動が本来持っている政治的性格を考えれば、そのような判断によって肯定された阻害のおそれであっても軽視することはできないというべきであろう」といった批判⁴⁶が存在する。

しかし、先に述べたように、この議論の前提に賛成できないだけでなく、このような抽象的な阻害のおそれの指摘だけで開示を阻止できるのであれば、最高裁平成一一年決定の提示した考慮要素の事案即応的な判断さえもが潜脱されかねず、かつ、そのような抽象的な阻害のおそれの指摘で非開示にできるのであれば、たとえば、最一小判平成一二年(二〇〇〇年)三月一〇日や最一小決平成一六年(二〇〇四年)二月二〇日の滝井補足意見などの志向する最高裁の嚴格かつ具体的な「おそれ」の認定志向に、抵触するおそれがあるのではないだろうか。⁴⁷⁾

さらに、調査研究に対する第三者の協力が得られにくくなる可能性が生じる点および第三者のプライバシーが侵害されるおそれについては、法二三三条一項後段に基づいて、第三者の氏名を除いて一部提出を命じれば足りるであろう。⁴⁸⁾しかし、これに対しては、①「調査研究への協力等をした第三者の氏名を除けば同人が特定されないことになるかどうか」、また、②「各個の協力が特定されない結果になってさえいけば協力が得られにくくなるおそれがなくなるかどうか」は、いずれも簡単に決し得ることではなく、さらに、③「同条六項に基づく提示(イン・カメラ手続)をさせてもこれらの点を的確に認定し得ると思われない。」との批判が存在する。⁴⁹⁾

しかしながら、原則開示で、例外的にのみ非開示という、民事訴訟法上の文書提出義務の一般原則に照らして、このような解釈は妥当ではないであろう。これでは、①や②の懸念などが完全に払拭されなければ、法二三三条一項後段の適用さえできず、ひいては、提出義務さえ否定されるとするならば、一般義務としての文書提出義務に默示的な制限要件を事後的に解釈上付加することになってしまうのではないだろうか。①や②は、個別事件の具体的な文脈で判断されるべき問題であり、抽象的一般的には論断できないであろう。また、②の懸念は、この議論の文脈でそこまで第三者保護を考えなければならぬのか、⁵⁰⁾また、そのような懸念を表面すれば、自己専用文書性を否定するためにあまりにも際限なく将来的な波及的効果に対する配慮を行き渡らせなければならず、なぜ本件文書の自己専用文書性を否定するため

にこれほどまでの考慮をしなければならないのか、若干理解に苦しむ。現行法下では文書提出義務が一般義務に転換されたという原点を直視し、むしろ、自己専用文書の該当性の解釈こそ、限定的に行わなければならないのではないだろうか。

すでに指摘されているように、調査研究報告書等の「制度設計は政務調査費における透明性確保と議員の調査活動の自由という二つの要請の調和を図った結果⁶³⁾」であると考えられる。そうであるとして、本件民事訴訟過程の文書提出命令事件で問われるべきは、本件文書の開示がこの調和を崩すことになるかではないだろうか。開示によって、即均衡が崩れると考えるのではなく、このような均衡が崩れないような開示の方法こそが探求されるべきであろう。それは工夫次第であり、たとえば、先に述べた一部提出の方法は、それに即応する手法となるであろう。

しかも、この文脈で重視すべきなのは、行政過程の透明化であり、税金を用いて行われる政務調査を担当する議員が、高い倫理観、緊張感そして職務意識をもって、誠実に調査任務を担当し遂行することであろう。また、調査研究報告書の書き方も、課題となるであろう。これは、調査結果報告書ではなく、調査研究報告書なのであり、調査過程の適正さを確保するのに必要な内容が盛り込まれていなければ足りるであろう。真に議員自身の調査の結果得られたものならば（他者による調査研究等の引き写しや代筆等でなければ）、その成果はいわば「体得」され「脳裏に刻印・記憶」されているはずである。自らの備忘録に詳細が記載されているかもしれない。それゆえ、調査研究報告書が、たとえ開示され、多少とも「手の内」が明らかに became としても、明らかにされるのが調査活動の結果や判断結果それ自体ではなく、調査活動の適切さという、いわばプロセス的な「手の内」が中心となるのであるならば、爾後の議員活動に支障を来すほどの事態は、それほど生じないのではないかと考えられる。つまり、政治過程は、そのようなひ弱なものであつてはならないと、考えるのである。

さらに、調査研究報告書は、政務調査のいわば基礎資料と考えられるのであり、先に述べた制度趣旨から、それを基礎とした具体的な調査結果まで仔細に記述される必要はないようにも思われる。またさらに、議員が、自己の視察・研究等に基づいて報告書を自ら執筆する場合には、附属資料等を含めれば別であろうが、自筆の報告書としてかなり大部のものが提出されることは考えにくいようにも思われる。

なお、仮に政務調査に基づいた具体的な調査結果の一端あるいはその萌芽が記載されているとしても、その部分は職務上の秘密に関わる部分として、その部分を除いた一部提出は可能であろうし、調査権行使の可否や妥当性は、民主主義の中核である「言論・議論の自由な市場」を通じて、議会で論じられるべきものであろう。日本の民主主義が、地方レベルであっても、調査研究報告書等の提出によって、政務に著しい障害が発生し、会派の活動が左右されるほどに脆弱なものと、考えることもできないであろう。むしろ、その合理的な範囲での公表によって、市民から議員の活動に対する信頼が高まり、民主主義の学校とさえ呼ばれた地方自治における民主的な基盤を盤石化することの方が、日本の将来にとっては、望ましいのではないかと考えるのである。

ともかく、このように考えてくると、不利益要件については、時の経過によって、不利益性、とりわけ先に述べた前者の不利益性が、極小化する場合があるとも、評価することができであろう。たとえば、調査研究報告書に基づいた政策・判断等が策定・実施・実現された場合、作成した議員の任期が終了した場合、会派が解散した場合、あるいは、作成時から一定の年数を経過した場合等であるならば、本決定の挙げる阻害可能性が極小化するがゆえに開示が認められる蓋然性が高くなるという解釈も可能であろう（公文書館における組織的な保管も課題となるであろう）。このような意味でも、「文書の客観的、類型的な特性」ではなく、当該文書の個別事件における文脈的な実質判断が要請されることになると考えるのが妥当であろう。

なお、イン・カメラ手続を実施するかどうかは、受訴裁判所の総合的、裁量的な判断に任せざるを得ず、法律審はその結果を尊重することも求められるといえようとの指摘も存在する。しかし、この指摘の前提には、先に指摘した自己専用文書の概念の考え方、すなわち、「文書の客観的、類型的な特性に着目した概念」であり、「文書の具体的な記載内容を問題にすべきではない」とする考え方を、判断手続（決定手続）にまで推し進めた立論が前提として存在するように思われる。また、事実審に対して直接的にイン・カメラ手続の実施を指示するかどうかはともかくとして、法律審であれ、審理不尽の判断を通じて差し戻すことは当然できるのであり、その判断に際しては、事実審の手続上の裁量権の行使の適不適を判断し、時に間接的にイン・カメラ手続の実施を促すことは可能であろう。ともかく、上告審（許可抗告審）の役割論に関する考え方の違いであり、難問である。

第四章 おわりに

本稿では、基本的に本件文書の開示を通じた、基本事件における豊かな救済形成の方向を探求した。地方自治法の趣旨、文書提出命令における公益性重視の提出傾向、先に述べた目的要件や不利益要件の非該当性を論じることを通じて、本件文書の提出方向が妥当であることを論じた。基本事件の帰趨（棄却か認容か一部認容一部棄却か）はともかく、基本事件が、情報の充実を通じて、事件の文脈に即した充実した救済形成過程が創出されることを期待したい。

地方自治における立法機関として、地方自治の規範を創設し、規範面で地方の発展の基本的な方向付けを行うのは、地方議会である。地方行政における透明性確保は、機関や組織といったいわばシステムの透明性だけではなく、政策形成過程というプロセスの透明性にも向けられなければならない。そのプロセスをいわば固定したもの、あるいはそのプ

プロセスを垣間見させてくれるものが、本件では調査研究報告書等の文書であると考えられる。

私見によれば、地方議会の議員や会派は、特に、選挙民だけではなく地方住民の付託に応え得るためには、むしろ外発的ではなく自己内発的に、調査活動のプロセスをも開示し、より積極的な政策論等を展開すべきであろう。政務調査費は、かねてから「議会を手なずけるための小遣い」あるいは「議員の第二報酬」などと批判されているが、現実にはそうではないのならば、税金が地域住民に生かされたかたちで用いられていることを、自らが明らかにする責務を有するようにも思われるのである。⁵⁶⁾

現在、それが困難だとすれば、司法は、長期的な視点に立って、行政過程の透明性・公平性の間接的な確保に努めるべきであろう。そのような意味で、本件は、いわば試金石だったのである。それゆえに、司法は、開示を促進する法形成を行うべきであったと考えるのである。

ちなみに、本件最高裁調査官解説によれば、横尾反対意見の解釈が成り立たない旨の行論の文脈で、「〔本件文書の〕内容をいかに精査しようと、会派における各支出が使途基準に適合しているかどうかの点は審査することができるようにはなっていない」と指摘されている。しかし、もしそうであれば、本件文書は本件基本事件である不当利得返還請求訴訟における証拠調べの必要性を欠くことになる。すると、そもそも文書提出命令の申立ては却下されるべきであったのであり、文書提出義務の存否の判断をする必要はなかったとさえ評価することができるであろう。しかも、仮にその本件最高裁調査官解説における指摘が正しいとすれば、本件要綱は、政務調査費が、市議会議員の市政に関する調査研究に資するとともにその透明性を確保すべきとする関係法令の趣旨を実現できていない不十分なものにすぎないことが、いみじくも本件最高裁決定によって、間接的に判断されたとさえ評価することができるのである。

最後に、本決定は、本件文書の所持者を会派と判示しているが、この点は、議員が本件文書を会派に提出している限

りて、当該会派が本件文書の管理責任主体であるゆえに妥当である。⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾

なお、本件で、最高裁は、一步踏み込んで、第一審決定および原決定が、本件文書を一括して自己専用文書と認定したのに対して、特に先に述べた目的要件との関係で、調査研究報告書と収支状況報告書・執行状況報告書とに分けて論じている点は注目に値する。ただ、そうであるならば、不利益要件に關していわゆる一部黒塗りなどで対処できれば、本件最高裁の基本的な立場からも、収支状況報告書・執行状況報告書の提出（および、その附属書類〔領収書等〕）だけでなく、提出を認めるべきであったと考える。⁽⁴⁰⁾

ちなみに、地方議会が、真に住民のために機能し、公明正大な議論を通じた民主主義を各地で実践することができるために、本稿の立場からは、今後、地方議会単位で、本件文書等の公開を定める条例等を、自主的に制定すべきであろう（または、その旨の規定を置くべきであろう）。いわば議論の自由市場を通じて、市民に分かりやすい政策論争が行われ、地方自治の本旨が実現されることを、本件最高裁決定が下された後でさえも、期待したい。

確かに、本件は、地方議会における会派の役割を重視した決定である。そうであるならば、政治的自由は、開示を通じて「行政過程の透明性（transparency）」と「廉潔性（integrity）」の確保により、国民主権の担い手である人々の信に基礎を置くものであることも、また同時に再認識されなければならないであろう。勿論、訴訟制度や文書提出命令手続等については、国民サイドの節度ある制度利用が不可欠の前提であることも、言うまでもない。訴権の濫用的な行使が許されないゆえである。

これらの提言は、どのような政党に属しようと、また、どのような主義主張をもつ者であれ、地域住民の信託を受け、人々の幸福の追求をサポートすべき使命を有している議員あるいはその所属する会派は、その活動プロセスにおいても、人々に納得のいく説明は不可欠であると、考えられることに基づいたものである。

- (1) 法務省民事局参事官室編『一問一答・民事訴訟法』二五一頁(商事法務、一九九六年)。
- (2) さらに、川嶋四郎「文書提出義務論に対する一視角」同『民事訴訟過程の創造的展開』一七四頁、一八八―一九〇頁(弘文堂、二〇〇五年)も参照。これに対しては、近時、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」『民事司法の法理と政策(上)』(小島武司先生古稀祝賀)二四三頁(商事法務、二〇〇八年)では、異なった見解が示されている。
- (3) 民集五九卷九号二五〇三頁、判例時報一九三二号二二頁、判例タイムズ二〇一七号七二頁。
- (4) 長屋文裕「本件解説」法曹時報六〇巻四号二四九頁(二〇〇八年)。さらに、同「時の判例」ジュリスト一三二五号二三三頁(二〇〇六年)も参照。
- (5) たとえば、龍田節「開示制度の目的と機能」法学論叢(京都大学)一一〇巻四・五・六合併号一四四頁(一九八二年)、森田章『企業内容開示制度』一頁(中央経済社、一九九一年)、神崎克郎『ディスクロージャー』一頁(弘文堂、一九七六年)等を参照。
さらに、近年において大改正をされた破産法の領域における情報開示については、川嶋四郎「破産法における情報開示」山本克己『山本和彦』瀬戸英雄編『新破産法の理論と実務』二七頁(判例タイムズ社、二〇〇八年)を参照。
- (6) たとえば、川嶋四郎「ロイヤル・テクノロジ」同・前掲書注(2)五八頁を参照。
- (7) たとえば、川嶋四郎「民事訴訟過程における救済展望とその指針」同『民事救済過程の展望的指針』一〇頁(弘文堂、二〇〇六年)等を参照。
- (8) 本件最高裁決定について、筆者は、すでに簡潔な批評(法学セミナー一六四号二二五頁(二〇〇六年)、金融・商事判例一三二二号一七二頁(二〇〇九年))を公表しているが、本稿はそれらを補完するものである。
- (9) これら様式第二号および様式第三号は、長屋・前掲解説注(4)『法曹時報』二七三頁および二七四頁に転載されている。
- (10) いずれも、詳しくは、民集五九卷九号二五一九頁および二五二一頁を参照。
- (11) 民集五四卷三号一〇七三頁。
- (12) この決定の検討については、たとえば、川嶋・前掲書注(2)一七四頁等を参照。
- (13) 本件に関する公法的見地から分析については、たとえば、駒林良則「本件判例批評」民商法雑誌一三四巻四・五号六八〇頁(二〇〇六年)、藤原淳一郎「本件判例批評」自治研究八三巻二二号一四二頁(二〇〇七年)等を参照。
特に、駒林・前掲批評注(13)六八五頁では、本件文書に関して、「議会関係文書であるという点で一般の公務文書とは異なる事情があ

ることも考慮する必要がある」ことが指摘されており、本稿も多くの示唆を得た。

(14) この点については、たとえば、山本浩美「本件判例批評」判例時報一九五九号一七八頁、一八八頁（二〇〇七年）等を参照。

(15) 民集五四卷九号二七〇九頁。

(16) 民集五五卷七号一四一一頁。

(17) これについては、民集五四卷九号二七三二頁を参照。

(18) なお、この決定には、町田裁判官の次のような注目すべき反対意見が存在する。少し長いですが、本件の鍵点を突く反対意見と評価することができますと考えるので、以下に引用したい。

「私も、金融機関の貸出稟議書は、特段の事情がない限り民訴法二二〇条四号ハ（現、二）所定の『専ら文書の所持者の利用に供するための文書』に当たると解するが、本件における貸出稟議書については、右の特段の事情があり、証拠としての必要性が認められる限り、抗告人は、文書提出義務を負うと解すべきものと考ええる。

その理由は、次のとおりである。

本件の本案事件は、抗告人の会員である相手方が、抗告人の理事であった者らに対し、本件各融資につき善管注意義務違反又は忠実義務違反があったとして、抗告人のため、損害賠償を求める会員代表訴訟である。

ところで、信用金庫は、会員の出資による協同組織の非営利法人であり（信用金庫法一条）、会員は、当該信用金庫の営業地域内に住居所又は事業所を有する者（一定規模以上の事業者を除く。）及びその地域内において勤労に従事する者で、定款で定めるものに限られ（同法一〇条）、加入及び持分の譲渡については信用金庫の承諾を要し（同法一二条、一五条）、定款で定める事由に該当する場合には総会の議決によって除名されること（同法一七条三項）、信用金庫は、預金等の受信業務は会員以外の者からも受け入れることができるが、貸出業務は原則として会員に対してのみ行うことができるものとされていること（同法五三条）、会員は出資口数にかかわらず平等に一箇の議決権を有すること（同法一二条）など、会員による人的結合体たる性格を帯有する。

そして、会員代表訴訟は、右のような性質を持つ会員が、信用金庫のため（同法三九条、商法二六七条二項）、その任務を怠った理事の責任（同法三五条）を追及することを目的とするものであるから、これらを全体としてみれば、信用金庫の会員代表訴訟は、協同組織体内部の監視、監督機能の発動であると解するのが相当である。

金融機関の貸出稟議書は、当該金融機関が貸出しを行うに当たり、組織体として、意思決定の適正を担保し、その責任の所在を明らかに

することを目的として作成されるものと解されるから、貸出稟議書は、貸出しに係る意思形成過程において重要な役割を果たすとともに、当該組織体内において、後に当該貸出しの適否が問題となり、その責任が問われる場合には、それを検証する基本的資料として利用されることが予定されているものといふべきである。

信用金庫における会員代表訴訟の前記の性質と貸出稟議書の右のような役割よりすれば、信用金庫の貸出稟議書は、会員代表訴訟において利用されることが当然に予定されているものといふべきであり、本件のように理事の貸出行為の適否が問題とされる信用金庫の会員代表訴訟においては、当該貸出しに係る貸出稟議書は、『専ら文書の所持者の利用に供するための文書』に当たらないと解すべき特段の事情があつて、民訴法二二〇条四号の規定により、その所持者である原告人に対し、提出を命ずることができるものと解すべきである。

もつとも、相手方は、本件各融資に際して作成された一切の稟議書及びこれらに添付された意見書の提出を求めるものであるところ、これらは本来外部に開示されることが予定されていないものであるから、その提出を命ずるに当たっては、当該訴訟の判断のため真に必要なものに限られるべきことは当然であつて、受訴裁判所としては、証拠としての必要性について慎重な判断をしなければならぬ。

よつて、これと同旨の原決定は正当であつて、本件抗告は理由がないからこれを棄却すべきである。」

(19) このような定式化の問題点については、川嶋四郎「判例批評」法学セミナー五五八号一二二頁(二〇〇一年)を参照。

(20) 詳しくは、民集五五巻七号一四四一頁を参照。

(21) この決定の評価については、たとえば、川嶋四郎「判例批評」法学セミナー五七〇号一二二頁(二〇〇二年)、同「判例批評」法学教室三六〇号一三三頁(二〇〇二年)を参照。

(22) 最高裁平成一一一決定を含むこれらの三決定の評価についても、たとえば、川嶋・前掲批評注(21)一三三頁を参照。

(23) このような本文の評価の限りで、川嶋・前掲批評注(21)一三三頁における評価を修正し補足したい。

(24) 民集五八巻八号二二九三頁。

この事件は、経営破綻した保険会社の保険管理人により設置された調査委員会が作成した調査報告書の提出義務が問題となった事例である。この決定において、最高裁は、問題となった文書が法令の根拠に基づき設置された調査委員会の公益的な調査結果である点、専ら保険会社の内部で利用することを目的として作成されたものではない点から文書の内部利用性を認めず、さらに、調査目的から見ても旧役員の経営責任とは無関係な個人のプライバシーが含まれるものではなく、調査委員会は保険契約者等の保護という公益のために調査を行う点などから、看過し難い不利益が生ずるおそれもないとして、当該文書は自己利用文書に該当しないと判断した。

(25) 民集六〇巻二号四九六頁。

この事件は、銀行が保険会社と一体となって融資一体型変額保険の勧誘を行ったことを立証するために提出が求められた、いわゆる「内部通達文書」（銀行の本部から各営業店長等にあてて出された文書）が問題となった事例である。この決定でも最高裁平成一一年決定で示された一般的な要件を基準として、問題となった社内通達文書が一般的な業務遂行上の指針を示したり、あるいは、客観的な業務結果を記載し、これを各営業店の支店長らに周知徹底させたりするものであるという点から、文書の内部利用性の要件を満たさないとした。さらに、取引先の顧客などのプライバシーに関する情報や銀行の営業秘密に関する記載が含まれていないとして、看過し難い不利益も存在しないとして、自己利用文書には該当しないと判示した。

ただし、この判例では、特に公益性は問題とされていない。むしろ、銀行内部におけるいわば「組織的利用」に供された文書（法二二〇条四号括弧書を参照）であると、考えられたようにも思われる。

(26) 民集六一巻八号三一八六頁。

この事件では、銀行が、法令により義務付けられた資産査定の前提として、監督官庁の通達において立入検査の手引書とされている「金融検査マニュアル」に沿って債務者区分を行うために作成し、保存している資料は、自己専用文書に該当しないことが判示された。

(27) 民集六一巻九号三三六四頁。

この事件では、金融機関が、顧客に対して守秘義務を負う取引履歴が記載された取引明細表に記載された情報が、法一九七条一項三号にいう「職業の秘密」に該当するかが争点となったが、最高裁は、以下の理由で、当該取引明細書の提出を認めた。

△金融機関は、顧客との取引内容に関する情報や顧客の信用情報などの顧客情報につき、商慣習上または契約上、守秘義務を負い、その顧客情報をみだりに外部に漏らすことは許されないが、この守秘義務は、個々の顧客との関係において認められるにすぎないものであるから、金融機関が民事訴訟において訴訟外の第三者として開示を求められた顧客情報について、当該顧客自身が当該民事訴訟の当事者として開示義務を負う場合には、当該顧客は上記顧客情報につき金融機関の守秘義務により保護されるべき正当な利益を有さず、金融機関は、訴訟手続で開示しても守秘義務には違反しないというべきである。そうすると、金融機関は、訴訟手続上、顧客に対し守秘義務を負うことを理由として開示を拒否することはできず、同情報は、金融機関がこれにつき職業の秘密として保護に値する独自の利益を有する場合は別として、法一九七条一項三号にいう職業の秘密として保護されないものというべきである。そして、本件明細表は顧客の取引履歴が記載されたものであり、銀行は、取引履歴を秘匿する独自の利益を有するものとはいえないので、本件明細表の提出を拒否することはできない。▽

なお、本稿脱稿後、文書提出命令制度における開示傾向を促進すると考えられる、最三小判平成二〇〇八年(二〇〇八年)十一月二十五日(最高裁判所ホームページ)にも接した。これは、やや複雑な経緯を辿ったものであるが、概略以下に述べる事案で、「Y銀行が、平成一六年三月、七月及び二月の各時点において、顧客A会社の経営状況の把握、同社に対する貸出金の管理及び同社の債務者区分の決定等を行う目的で作成し、保管していた自己査定資料一式」(本件文書)のほとんどの部分の提出を認めた事件である。

この事件の基本事件は、XのY銀行に対する不法行為に基づく損害賠償請求訴訟であるが、そこでXがYの所持する上記本件文書の提出を求めたのが本件である。XはAと取引関係があり売掛金債権を有していたが、同年二月三日民事再生手続開始決定を受けたが、Yが同年三月以降Aの経営破綻の可能性が大きいことを認識し、全面支援の意思を有していなかったにもかかわらず、全面支援の説明をしXらを欺陥したことなどのために、XらはAとの取引を継続したが、前記手続開始決定により売掛金が回収不能になり損害を被つた旨を主張した。これに対して、Yは、本件文書が、法二二〇条四号ハ(職業の秘密等)またはニ(自己専用文書)の各文書に該当する旨の主張を行った。

最高裁は、次のような注目すべき分析的手法を肯定し、実質的に開示を促進すると考えられる判断を行った。なお、争点は、「職業の秘密」が記載された文書か否かであり、自己専用文書性は否定された。

本件原審は、民訴法二二三条六項に基づきYに本件文書を提示させた上で閲読し、本件文書の記載情報は、大別して、①公表することを前提として作成される貸借対照表及び損益計算書等の会計帳簿に含まれる財務情報、②Yが守秘義務を負うことを前提にAから提供された非公開の同社の財務情報、③Yが外部機関から得たAの信用に関する情報、および、④Aの財務情報等を基礎としてY自身が行った財務状況、事業状況についての分析、評価の過程およびその結果ならびにそれを踏まえた今後の業績見通し、融資方針等に関する情報であること、ならびに本件文書に記載された査定方法におけるYの工夫の独自性、価値は限定的なものであって、特別な保護を与えるべきノウハウとはいえないことを認定した。

その上で、原審は、本件文書のうち、前記③の情報の全部、ならびに前記②および④の情報のうちAの取引先等の第三者に関するものが記載されている部分は民訴法二二〇条四号ハ所定の文書に該当するが、その余は該当しないと判示した。

これに対して、最高裁は、まず、前記②の非公開財務情報部分の提出義務については、当該顧客が上記民事訴訟の受訴裁判所から同情報の開示を求められればこれを開示すべき義務を負う場合には、当該顧客は同情報につき金融機関の守秘義務により保護されるべき正当な利益を有さず、金融機関は、訴訟手続において同情報を開示しても守秘義務には違反しないと解するのが相当である(最高裁平成一九年(二〇〇七年)……二月一日第三小法廷決定・民集六一卷九号三三六四頁参照)と判示した上で、民訴法二二〇条四号ハにおいて引用される

同法一九七条一項三号にいう「職業の秘密」とは、その事項が公開されると、当該職業に深刻な影響を与え以後その遂行が困難になるものをいうが（最高裁平成…：一二年〔二〇〇〇年〕三月一〇日第一小法廷決定・民集五四巻三号一〇七三頁参照）、顧客が開示義務を負う顧客情報については、金融機関は、訴訟手続上、顧客に対し守秘義務を負うことを理由としてその開示を拒絶することはできず、同情報は、金融機関がこれにつき職業の秘密として保護に値する独自の利益を有する場合は別として、職業の秘密として保護されるものではないといふべきであると判示した。そして、本件では、開示による不利益の軽微性と、民事再生手続の中ででのアクセス可能性から、職業の秘密には当たらないと判示した。また、本件非公開財務情報部分は、少なくともY等の金融機関に提出することを想定して作成されたものと解されるので、自己専用文書とはいえない旨の付言も行った。

次に、前記④の本件分析評価情報部分の提出義務については、「一般に、金融機関が顧客の財務状況、業務状況等について分析、評価した情報は、これが開示されれば当該顧客が重大な不利益を被り、当該顧客の金融機関に対する信頼が損なわれるなど金融機関の業務に深刻な影響を与え、以後その遂行が困難になるものといえるから、金融機関の職業の秘密に当たると解され、本件分析評価情報も原告人の職業の秘密に当たると解される。」と判示しつつも、最高裁平成一八年〔二〇〇六年〕…：一〇月三日第三小法廷決定（民集六〇巻八号二六四七頁）〔取材源秘匿権に関する事件〕で定立された規範（利益衡量説）に依拠して、本件では、提出義務を肯定した。

これは、民事再生事件を背後に控えた特殊例外的な事案（前記、最高裁平成一三決定も参照）とも考えられるが、しかし、イン・カメラ手続を用いて本件文書を閲読して記載内容を分析し、個別的な検討を加えて提出義務の存否を判断する手続手法自体が、今後、開示を促進し一般義務化された文書提出命令制度に相応しい機能を回復する方向で作用させる手続先例として踏襲されることを期待したい。さらに、この最高裁平成二〇年決定の手続手法が、たとえば、金融機関の貸出稟議書の事例や本件政務調査費に係る調査研究報告書事例等で応用されることも望まれるのである。

この判例については、川嶋四郎「判例批評」法学セミナー六五二号一三三頁（二〇〇九年）を参照。

- (29) 最近の文書提出命令に関する判例の動向については、たとえば、山本和彦「文書提出義務をめぐる最近の判例について」法曹時報五八巻八号二五二九頁（二〇〇六年）、杉山悦子「文書提出命令に関する判例理論の展開と展望」ジュリスト一二二七号九六頁（二〇〇六年）、畑瑞穂「文書提出義務をめぐる裁判例の動向」金融法務事情一八〇五号一頁（二〇〇七年）、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一三頁（二〇〇八年）等を参照。

なお、本件文書について、自己専用文書該当性が問題とされたが、「職業の秘密」を記載し文書かどうかを判断する場合でも、法が、公務

秘密文書の保護スキームと私人における職業の秘密とは別系統の保護スキームを採用しているものの、判例は、両者について実質的に近接した解釈を示しつつある。この点については、山本（和）前掲論文注（29）二九頁、同「金融機関の取引明細表の文書提出命令」金融法務事情一八二八号六頁、一三頁（二〇〇八年）を参照。

(30) 以上については、たとえば、佐々木浩「地方自治法の一部改正について」地方自治六三三号一四頁（二〇〇一年）、鶴沼信二「地方議会における政務調査費制度と交付条例（例）」議会政治研究五七号六〇頁（二〇〇一年）による。

(31) なお、本決定の背後には、このような会派の自治の捉え方は異なる考え方が示されている。長屋・前掲解説注（4）（法曹時報）二五九—二六三頁を参照。本件最高裁決定では、本件条例および本件要綱の定めが調査研究報告書をもって、調査研究を行った議員から会派の代表者に提出すべきものとするにとどめ、これを議長に提出させたり、市長に送付したりすることは予定していないと判示して、本件各文書はあくまで会派内部の利用を目的とした文書であったと解したのである。

このような地方自治、地方議会における会派の自治の捉え方の違いが、本件最高裁決定の結論を左右する分水嶺であろう。

(32) 長屋・前掲解説注（4）（法曹時報）二六五頁、二七〇頁、二七七頁注（11）。

なお、ここでは、先に述べた最高裁平成二二年決定および最高裁平成二二年決定に関する最高裁調査官解説（福井章代「判例解説」『最高裁判例解説』平成二二年（下）七七二頁、七八三頁（法曹会、二〇〇二年））をも援用して、本文のような議論が展開されている。

(33) なお、竹下守夫『青山善充』伊藤真編集代表『研究会・新民事訴訟法——立法・解釈・運用』二八六頁（有斐閣、一九九九年）（福田剛久発言）では、日記の場合でも、微妙な問題が生じることが指摘されている。

(34) なお、小野・前掲解説注（32）七八三頁では、周到にも、「もっとも、文書の種類は千差万別であるから、事案によっては類型的な判断が困難で、個別具体的な判断に基づく場合もあり得ると思われる」との指摘がなされており、「どのような類型の文書であるかを判断するために、イン・カメラ手続……による審理が適当な場合もある」とされている。ただ、この場合のイン・カメラ手続の利用は、文書の類型の判断のみのために用いられるのではなく、文書内容の精査のために用いられると考えるべきであろう。

(35) このような詳論がなされた背景として、最高裁に、調査研究報告書等の本件文書を、「文書の客観的、類型的な特性」から自己専用文書性を確立する意図があったのかも知れない。

(36) 長屋・前掲解説注（4）（法曹時報）二八一頁注（17）。ここでは、さらに要綱の規範性・「法令」性にも疑問が呈されている。

(37) なお、要綱上、調査研究報告書の様式が存在しないことは、収支状況報告書および執行状況報告書などは異なり、報告書の性質上様式を画一化する必要がなかったからにすぎないと考えられるであろう。

(38) 濱崎録「本件判例批評」法政研究（九州大学）七四巻一号一九一頁、一九七頁（二〇〇七年）では、「本決定の多数意見が述べるように、あくまで例外的であるとしても、会派の外部の者である議長には検査権が付与されており、その検査の対象として外部の者に開示することが予定されていることから、本文書の内目的性を肯定すべきではなかったと考える。」との指摘がなされているが、これについては、全く同感である。

さらに、藪口康夫「本件判例批評」ジュリスト一三三三号一三七頁、一三八頁（二〇〇六年）等も参照。

(39) たとえば、山本（和）前掲批評注（29）二五四九頁、濱崎・前掲批評注（38）一九七頁等も参照。

(40) 長屋・前掲解説注（4）〔法曹時報〕二八一一二八二頁注（17）。

(41) なお、「比喩」であることが、そのまま根拠性を喪失するという議論に、私見は与するものではない。法における「比喩」のもつ機能等については、たとえば、松浦好治『法と比喩』一頁（弘文堂、一九九二年）を参照。

(42) 川嶋・前掲批評注（8）〔法学セミナー〕二二五頁。

(43) 長屋・前掲解説注（4）〔法曹時報〕二八二頁注（17）。

(44) なお、現に、国立・私立の研究教育機関に所属する研究者で交付を受けている者もいる科学研究費については、毎年、原則公開を前提とした報告書の作成が義務付けられている。なお、現実には、報告書の作成前に、研究成果が論文として公表されている例も少なくない。当然の手続と考える。

ただし、本文との関係で言えば、実際に提出されるかどうかは、個別事件に依存する問題であることは、言うまでもないであろう。

(45) 駒林・前掲批評注（13）六八六頁。

(46) 長屋・前掲解説注（4）〔法曹時報〕二八二頁注（19）。

(47) 民集五四巻三号一〇七三頁「職業上の秘密」等に関する事件」。

(48) 判例時報一八六二号一五四頁、判例タイムズ一一五六号一二二頁（県が漁業協同組合との間で漁業補償交渉をする際の手持ちの資料として作成された文書に関する事件）。

(49) さらに、藪口・前掲批評注（38）二三八頁等も参照。

(50) イン・カメラ手続に問題点があることは、すでに立法過程でも指摘されその克服のためにいくつかの提言もなされていたが、それはともかく、その手続の実施なしに文書提出義務を否定するよりは、改善の手段としてそれを用いて自己専用文書の該当性を判断する方が、自己専用文書に関する判例法の過渡的な発展過程においては、望ましい行き方であろう。

(51) 長屋・前掲解説注(4)〔法曹時報〕二八三頁注(19)。

(52) なお、この点については、前記・最三小決平成一九年二月一日との対比が有益なように思われる。

(53) 駒林・前掲批評注(13)六八九頁。

(54) 長屋・前掲解説注(4)〔法曹時報〕二八三頁注(19)、山本(浩)・前掲批評注(14)二〇頁。

(55) たとえば、樺島秀吉『税金ムダ喰い』のカラクリ一三頁(光文社、二〇〇四年)等を参照。

(56) 特に、本件の基本事件の争点が、政務調査費に基づいた研修の適否であるので、詰まるところ、その実質は、通常の議員研修の場合とそれほど異ならないのではないかと考えられる。後者の場合には、議会で可決された予算に基づいた費用の支出であるために、研修後にいわゆる実績報告書の議会への提出がなされ、議会での報告が行われているという。これこそが、税金の適正な支出を担保する行政の透明化のプロセスであり、地域住民の信頼と付託に応える方法の一つであろう。このような議会への報告は、政務調査費を用いた研修等の場合でも、(要綱が如何に規定されようと)基本的に変わらないのではないかと考えられる。

(57) 長屋・前掲解説注(4)〔法曹時報〕二六九頁。

(58) 現行法下では、会派制度の明確な基礎を欠いているとされるが、最高裁判所が会派の自主性を肯定したことは、それに見合う政策集団としての会派の責任ある可視的活動(事後的報告)の必要性を喚起し、その自律的な適正さを確保し、高い倫理観をもった調査活動を行うことを要請することになるであろう。

(59) ただ、本件文書が、会派に属すると判断したことが、裁判所による一定の「政治的な配慮」に基づくとすれば、それには疑問が生じるであろう。つまり、作成者は議員であり、それを会派に提出することになっている限りで、議員の自己専用文書とは認定できないために、独立性や自律性のある会派を所持者とすることによって、会派のいわば「自己専用文書化」することを正当化するものであつてはならないように思われる。本件では、政治的な配慮から、先験的にかつ典型的に、本件文書を自己専用文書と指定しているように思われかねないからである。

(60) なお、藤原・前掲批評注(13)一四八頁では、調査研究報告書が、収支状況報告書・執行状況報告書の「作成の基礎資料ないしバックデ

「タ」として、位置づけられている。

*御論考から多くのご教示を賜りました龍田節先生に、この拙稿をもって、心からお祝い申し上げます。