

## 会派活動の自律性と政務調査費に関する 文書提出命令（自己利用文書）

—最高裁平成22年4月12日決定（平成21年（行フ）第3号）の紹介—

中山 代志子

本件は、名古屋市の住民が、地方自治法242条の2、1項4号に基づき、名古屋市長を被告として、名古屋市議会の議員会派に対して市から交付された政務調査費について、当該会派に対して不当利得返還請求をすることを求めた住民訴訟（名古屋地裁平成18年（行ウ）第80号）の中でなされた文書提出命令申立事件（判例時報2078号3頁）である。

すなわち、名古屋市民らは、議員ら（地裁決定当時は会派があったが、その後会派が解散したため、各議員が地位を承継している。上記住民訴訟において補助参加している。）に対し、その所持する「平成16年度分政務調査費報告書と添付された領収書」（以下、「本件文書」という）について、民事訴訟法221条に基づき文書提出命令を申し立てた。相手方である議員らは、本件文書を民訴220条4号所定の「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」とであると主張したが、名古屋地裁原々決定（名古屋地裁平成21年1月14日決定）は、同文書が議長又は市長の調査に対して提出することを想定した文書であることを理由に自己利用文書性を否定し、文書提出命令を発した。抗告審である名古屋高裁原決定も、その結論を支持した。

これに対し本最高裁決定は、以下のように判示し、本件文書を自己利用文書と認め、原々決定を取消し、市民による文書提出命令申立を却下した。

「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。」

「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用途、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。」

### 1. 「自己利用文書」と政務調査費調査報告書

#### (1) 判断枠組

本件では民事訴訟法220条4号（イ）「自己利用文書」該当性が問題となる。「自己利用文書」該当性の判定基準については、稟議書に関する平成

11年最高裁決定<sup>(1)</sup> がリーディングケースとなっており、①当該文書が第三者への開示を予定していたか（目的要件）、②文書保持者が開示によって看過しがたい支障を被るか（支障要件）の2つとされている。本決定も、この判断枠組に従っている。

また、地方議員の政務調査費に関する報告文書について、かかる自己利用文書該当性が問題となった例として、本判決も引用する最高裁平成17年11月10日決定、（以下、「平成17年決定」という）がある。本決定は、平成17年決定のロジックをほぼ踏襲している。

すなわち、まず、本決定は①の目的要件については、会派が自律的に資料を整備するための書類であって、他所への提出等を予定していないことを認めた。条例に基づく規則上の作成義務があるとしても、依然として内部利用のための文書であると述べている。さらに、平成20年に1件1万円以上の支出について領収書を添付して議長に提出することになったことについても、「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。」として、改正前の文書に対する影響を否定する。

何より特筆すべきなのは、②の弊害要件について、平成17年決定で示された「執行機関や他の会派等からの干渉」を大きく取り上げ、再確認した点である。

本決定には須藤反対意見が付されており、本件文書は、平成17年決定で問題となった文書と異なり、他所への提出を想定した記述内容であるとして①の要件を否定している。また、イン・カメラを利用して弊害を具体的に確認しないまま、抽象的レベルで弊害を認めた点に異論を唱えている。

## (2) 平成17年決定の評価

平成17年文書提出命令決定に対しては、賛否両論あるが、学界は、概ね、批判的見解のほうが多

いと思われる。

賛成の見解は、「会派及び議員が標榜する政策や政見は、その研究、立案の段階ではいわばその「手の内」であるところ、議会活動は、一面では多数決原理の下での政治過程であり、対立、競争、妥協等を常とするから、会派がその「手の内」である研究、立案の段階の政策や政見を公にすることを強いられば、対立ないし競争する党派や政敵との関係で不利益を被ることは見やすいところである<sup>(2)</sup>」という見解に代表されるように、法が問題となった「報告書」の会派の外への提供を想定していない趣旨を、会派への外部圧力からの干渉防止にあるという見方をしている。

一方、批判的見解には以下のようなものがある。

- ・政務調査費について、結果としての数字のみの確認はできるがそれ以上に内容にわたる審査ができない—議長も予算執行権者もできないというが、そこまでの会派の独立性・自律性を根拠にして「このようなブラック・ボックスを認めてよいのか大いに疑問がある」<sup>(3)</sup>
- ・会派が用途の制限を課されて受け取っている以上、用途を明らかにする条理上の義務を負っていると解すべきである。不都合があるならば、不都合な場面で政務調査費を使用しないことで足りる<sup>(4)</sup>。
- ・第三者のプライバシーなどに対しては一部黒塗りによる提出もありうる。
- ・議長の検査の対象となりうる点で、最高裁平成11年決定の①の要件を満たさない<sup>(5)</sup>。
- ・「看過しがたい不利益」が抽象的レベルでいいのか疑問と言わざるを得ない。開示されることによる不利益が開示による利益を上回るときに不開示が正当化されるのであり、抽象的おそれでは利益考量が十分に行えない<sup>(6)</sup>。
- ・適正な公金支出を確保するための基礎資料、バックデータという性質上、議長への説明のために会派の外へ提供が予定されている。また、公益性の観点からすれば特段の事情を認めてもよかつた<sup>(7)</sup>。

このような疑問・批判がある中でも、ここで問題としたいのは、「弊害」を非常に抽象的なレベ

ルで認めたことである。

文書の利用目的については、「会派」の自律性、議員活動の自由保持という視点からは、ある程度、自己利用目的性を認めざるを得ないとしても、具体的な弊害の認められない文書開示についてまで、内部保持を認める必要性はない。開示による具体的な弊害がないのであれば、議員の活動費情報は、もともと公の財産とするべき情報なのではないだろうか。

平成17年決定の程度の「弊害」の指摘でも、十分具体的であるという意見もあるが<sup>(8)</sup>、少なくとも当該文書の開示により想定される弊害を特定していない点では、抽象的といわざるをえまい。文書提出命令事件ではイン・カメラ手続の利用も可能なことから<sup>(9)</sup>、文書提出が原則、との強い志向のもとに審査するならば、個別の文書の特質、さらにいえば、当該情報の特質に応じたきめ細かい「弊害」審査が必要ということになるだろう。

ところが本決定によって、平成17年決定とほぼ同様の判断枠組及び価値判断がなされたことからすると、政務調査費に関する議員作成文書は、今後も同様の扱いを受ける可能性が高いと予想される。多数意見のような弊害のとらえ方では、およそ会派が作成した文書は、法令に具体的に規定され、提出義務が課されたもの（つまり、収支報告書）以外の文書は、一切裁判の場に登場しえないことになるだろう。須藤反対意見が、文書を内容により真に内部利用のために作成したものと、外部への説明資料として提供されることを予定したものとに分け、後者については、具体的な弊害なし、としているように、「弊害」をより具体的に把握しようとするためには、「文書」あるいは「情報」を、より個別具体的に検討して解釈すべきである。

## 2. 地方自治との関係における本件訴訟の政治的位置づけ

そもそも、最高裁が指摘する「弊害」から守るべき「会派活動」およびそれを支える政務調査費とはどのようなものなのか。

### (1) 会派活動の自由

本決定は、議員の会派活動の自由を尊重する地方自治法の趣旨から考えて、会派が政務調査費の用途の詳細を公開する場合には、他の会派や執行部による干渉を招き、弊害が大きいとする。かかる「会派活動の自由」の保障なるものが、いかなる根拠によるもので、法的保護に値するのか、について検討しなければならない。

本決定で特徴的なのは、議員会派の自律を尊重し、これに対する執行部や他の会派による干渉をおそれる点にある。では、「会派」のそうした利益は法的保護に値するものなのだろうか。

会派とは、議会内において政治的信条を同じくする議員によって結成される同志的集団であるといわれる<sup>(10)</sup>。会派の機能としては、議会運営の単位であり、議会内の政治的支配のための組織と住民の意見を集約して地方議会に反映させる機能も果たしている。会派は独立性を有し、自主的に活動している権利能力なき社団の実態を備える場合も多いといわれるが<sup>(11)</sup>、特に法的根拠はなく、地位や権限の根拠について法令の定めはない。つまり、会派の自律性、あるいは活動の保障とは、結局は、議員個人の自律性、活動の自由の保障ということに等しいと考えられる。

### (2) 政務調査費の歴史と現状

そして、会派あるいは議員の活動を支えるのが政務調査費である。

政務調査費が導入された経緯について検討すると、まず、1947（昭和22）年制定の地方自治法においては、報酬（法203条1項）、費用支弁（2項）が定められていたが、多くの自治体では調査研究費、交通費、通信費、弔慰金などの支給がなされていた。1956（昭和31）年、地方自治法大改正によって、条例によっても、報酬・費用弁償のほか、期末手当（203条4項）の他は一切支給が禁止された。

その後、政策集団としての「会派」に対しては、地方自治法232条の2の「公益上必要がある場合において寄附または補助をすることができる」の規定を根拠に、各種団体に対する補助金と同じ扱



いで補助金が支給されてきた。これが県市政調査交付金といわれ、多くの場合に要綱・規程などによって交付されていた。県市政調査交付金は、ほとんどの場合に議長の一存でも制定できる要綱によって支給され、用途も不明瞭だったため、「第二報酬」などと批判されてきた。

さらに後に都道府県議会議員が、国会議員の国政調査費との均衡を求めて議員個人への交付要求運動を展開し、地方分権一括法の施行直後の2000（平成12）年、議員立法により地方自治法改正が実現した。同地方自治法100条に、条例により交付されることを定めるとともに、議長への収支報告を求める（12項）。これにより、政務調査費として制度化され、会派または議員に対して支給できることになった。改正後の政務調査費は、議会の決議を経て条例により交付され、併せて収支報告書の提出により用途を透明化することも改正の趣旨とされた<sup>(12)</sup>。

ところが、政務調査費の用途としては、ポルノ小説4冊、4コマ漫画雑誌2冊、少年向けコミック3冊、他にも流行作家の推理小説、ハードボイルド小説など11冊（自民党品川区議団の領収書－読売新聞2007年2月18日付）といった報告もあるなど、濫用ぶりが広く問題となって久しい。温泉街の視察に娘と妻を同伴、国会議員のパーティー券購入、果ては選挙資金としての流用等が取り上げられ、目黒区議会においては、2006年、議員辞職にも発展した<sup>(13)</sup>。

### (3) 政務調査費と情報公開

このような経緯から考えて、政務調査費問題は二つの側面からとらえることができる。一つの捉え方は、政務調査費は地方議員の政策立案活動を拡充するために公金を利用できるようにした、というとらえ方であり、その趣旨からすれば、収支報告書等によって一応は用途明確化の措置がとられているが、基本的に議員（あるいは政策集団としての会派）が自由に利用しておおいに政策立案に役立てるべき支出であり、その内容は議員の自律的判断に委ねられるべき、ということになる。

こうした表向きの捉え方に対して、別の角度か

ら見ると、もともと不明朗な公金流用が横行していたのを、一度1956年に大浄化して取りやめたところ、議員側の既得権回復の運動によって「交付金」が支出されるようになり、それを法的根拠を持った費用として格上げしたいという議員の要望が通った、という見方もできる。従前の不透明な使い方を引き継ぐ要素が当初からあったわけである。かかる不適切な要素の効果を減殺し、「市民に説明できる正々堂々とした支出」であることを担保するための妥協点として、収支報告書が法制化されたといえよう。その意味では、地方自治法自体が、濫用的な支出の可能性を、議員による「説明責任」という形で規制しようとしたといえるのではないだろうか。

その後、不適切な支出が多々発覚し、要綱等で領収書添付義務、調査報告書調整保管義務等を課す自治体が増えていった<sup>(14)</sup> という経緯も、実態の「透明化」、情報の開示が、議員の活動の自律性と、適正な監視の調和方法として適切と認められつつあることの証左である。最高裁は、法令に基づく開示のみが適切な調和点であるとの理解に立っていると思われるが、調和点は時代とともに変遷してしかるべきである<sup>(15)</sup>。もう一步、公開を進めることによる説明責任の充実へ踏み出すべきではなかったか。

## 3. 情報公開の一環としての文書提出命令

本決定に先立つ平成21年12月17日、最高裁は、監査委員に対し提出された文書の情報公開請求について、平成17年決定とほぼ同様の「会派の自律性」尊重および情報公開による会派活動への「弊害」論を採用して、政務調査費の用途を説明する文書の情報公開条例に基づく公開を否定する判決を下した（最高裁平成21年12月17日判決・判例時報2068号28頁）。文書提出命令事件と情報公開条例事件の間には、様々な相違があるが、いずれも情報（あるいは文書）の開示ないし公開を（少なくとも建前上は）原則とし、例外的な不開示（不提出）事由を列挙する<sup>(16)</sup> 点では共通する。そういう意味では、これらの最高裁の一連の判断は、

政務調査費に関する情報の開示については議員活動に対する裁判所の一定の慎重な姿勢の表れと評することができるだろう。

しかし、議員の専横を抑止して不透明な用途を減らし、最高裁の想定する本来の目的のための政務調査費の利用を促進するためにも、議員の活動は、可能な限り、白日のもとに曝すべきである。

最高裁は、執行部や他の会派からの横槍等を心配するが、議員は、他の会派以前に、選挙民全体に対して、自らの議員活動について、公費の用途を含めて、納得のいく説明をする責任があるはずである。要は説明責任を果たしたといえるだけの情報開示がなされればよいのであるから、具体的な情報毎に、執行部や他の会派の干渉を避けるため、情報の非公開を認めなければならないかどうかを検討すれば、そこには自ずと常識的な線引きができるはずである。文書の具体的な記載内容を検討せず、一律に不開示にしなければならないというような弊害を認める必要はない。

日弁連は、2010年1月21日に「文書提出命令及び当事者照会制度改正に関する民事訴訟法改正要綱中間試案」を提案し、その中で、文書提出命令制度における自己利用文書を除外事由から削除することを提案している<sup>(17)</sup>。このような動きの後に多少でも文書提出命令の範囲が拡大し、本件文書のような書類が訴訟中で開示されるようになることこそ、主権者である市民のための議員活動を促進するという観点から、望ましいことではないだろうか。

## 注

- (1) 最高裁平成11年11月12日決定（民集53巻8号1787頁）。
- (2) 長屋文裕・法曹時報60巻4号266頁，ジュリスト1325～225頁。
- (3) 碓井光明「政府経費法精義」（2008年）436頁。
- (4) 碓井・同上。
- (5) 川嶋四郎・法学セミナー614～125頁。
- (6) 駒林良則・民商法雑誌134巻4-5号691頁。
- (7) 藤原淳一郎・自治研究83巻11号153～154頁。
- (8) 山本浩美・判例時報1959号178頁（判例評論579号8頁）。
- (9) 実際、本件地裁においてはイン・カメラ審理がなされた。
- (10) 東京地裁平成10年10月30日（判例自治190-47）。
- (11) 名古屋地裁平成17年5月30日，京都地裁平成17年8月25日。
- (12) 都市問題2007年98巻4号18頁～加藤幸男「政務調査費条例のあり方を問う」参照。
- (13) 市民オンブズマンHP参照（<http://ombuds.exblog.jp/4272375>）他にも、産経新聞ホームページによると「自民ベテラン都議は政調費で事務所費を支払い、受け取り先を妻が代表を務める会社にしてきたことも判明。別の都議は、兄嫁が代表の会社に事務所費を家賃として支払っていた。一方、民主幹部は政調費で事務所費を支払った先の社長から、政治献金を受けていた。また、一眼レフのデジタルカメラ（16万2000円）や、DVDプレーヤー（15万8000円）を年度末ぎりぎりの3月31日に購入した民主の女性都議は「調査活動に必要なだった」と説明。別の民主都議も3月末に、オフィスチェア代として23万6000円，プロジェクターとスクリーン代に、23万2000円を支出していた。このほか、電動自転車やスポーツ関連書籍，食べ物の特集をした女性ファッション誌などの購入に充てていた例もみられた。」また、最近の例では、政務調査費でボクシング観戦をしていたことについて「生死をかけた勝負を見るのは議員の活動にとって有益」と主張した長崎県議会議員がいた。県に公表した収支報告書には「国内スポーツの現状についての意見交換」と記載されていた。
- (14) 本件名古屋市でも、平成20年から、条例により、収支報告書に1件1万円以上の支出にかかる領収書の添付義務が課された。本件は、平成16年度分の領収書等が問題となっており、収支報告書に添付義務がなかったころの文書に関する提出命令であった。
- (15) 2008年地方自治法改正時の衆議院総務委員会議事録（第169国会20号）にも、地方議会の活動の充実とともに、説明責任の徹底及び情報公開による透明性確保が課題であることが強調されている。
- (16) ただ、文書提出命令においては、不開示事由該当性を、文書提出命令申立人が立証するべきと解されている。問題である。
- (17) [http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/100121\\_2.html](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/100121_2.html) 5ページ。