

平成21年(行ク)第2号 文書提出命令申立事件(基本事件・平成19年(行ウ)第20号政務調査費違法支出損害賠償命令請求事件)

決 定

当事者の表示 別紙1「当事者目録」記載のとおり

主 文

- 1 相手方らは、平成18年度奈良県政務調査費の支出についての会計帳簿及び領収書その他の証拠書類等(ただし、調査研究に協力した公務員以外の第三者の氏名、肩書及び住所等の当該第三者が識別される記載部分を除く。また、相手方丸野智彦については、申立人らの平成20年8月29日付け文書送付嘱託申立てに応じて既に提出済みの平成18年奈良県政務調査費会計帳簿23枚及び賃貸借契約書1冊を除く。)を本決定送達の日より20日以内に当裁判所に提出せよ。
- 2 申立人らのその余の申立てをいずれも却下する。

理 由

第1 申立ての趣旨及び理由等

申立人らの本件申立ての趣旨及び理由は別紙2の1ないし3、これに対する相手方会派らの意見は別紙3、相手方議員ら(元議員らを含む。)の意見は別紙4、基本事件の被告の意見は別紙5の1ないし4各記載のとおりである。

第2 事件の概要

基本事件は、奈良県の住民である申立人らが、奈良県議会の会派又は同議会の議員(元議員を含む。)である相手方らは、平成18年度の政務調査費について使途基準に適合すると認められない違法な支出を行っており、同県に対して上記支出額に相当する金員を不当利得として返還すべきであると主張して、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、奈良県知事に対し、相手方らに上記返還請求をすべきことを求めている事案である。

本件申立ては、申立人らが、相手方らの平成18年度の政務調査費の支出が
使途基準（平成20年奈良県条例第48号による改正前の奈良県政務調査費の
交付に関する条例（以下「本条例」という。）9条、平成20年奈良県議会規
程第4号による改正前の奈良県政務調査費の交付に関する規程（以下「本規程」
という。）5条別表第1及び第2）に適合しない違法な支出であることを立証
するためであるとして、民事訴訟法（以下「民訴法」という。）220条4号
に基づき、相手方らの所持する平成18年度奈良県政務調査費の支出について
の会計帳簿及び領収書その他の証拠書類等（以下「本件各文書」という。なお、
相手方丸野智彦については、申立人らの平成20年8月29日付け文書送付嘱
託申立てに応じて既に提出済みの文書を除く。）の提出を求めたものである。

第3 当裁判所の判断

1 本件各文書の存在及び所持について

本件記録によれば、相手方らが本件各文書を所持することは明らかである。

2 証拠としての必要性について

基本事件の被告は、①申立人らのいう立証事項は、事実ではなく評価である
から、本件申立ては、「証明すべき事実」（民訴法221条1項4号）を特定
しないでなされた模索的なものである、②基本事件における申立人らの主張は、
証拠書類の公開を義務付けていない本条例及び本規程が違法であること、すな
わち政務調査費に関する制度自体の違法性をいうものであるから、個々の支出
の証拠書類である本件各文書の取調べは、上記主張と関連性を有しないし、個
々の支出につき申立人らが主張する違法理由も、いずれも違法理由とならない
ことが明らかであるなどとして、本件各文書を証拠として取り調べる必要が
ない旨主張する。

しかし、別紙2の1の文書提出命令申立書の「立証事項」の記載に別紙2の
2及び3の意見書の各記載を併せ読めば、申立人らが立証事項として主張する
のは、相手方らの平成18年度の政務調査費の各支出が、その目的からして本

条例等に定められた使途基準に適合しないことであると理解できる。また、政務調査費の支出の適法性を裏付ける資料はすべて相手方が保有しており、申立人らは保有していないこと、申立人らは、本件申立てに先立ち、本件各文書について文書送付囑託を申し立てていることなどに照らせば、本件申立てが模索的なものであるということとはできない。

したがって、本件申立てにおいて、「証明すべき事実」の特定は足りていると認められる。

また、基本事件における主な争点は相手方の平成18年度の政務調査費の各支出の適法性、具体的には、上記各支出が本条例9条及びこれを受けた本規程5条別表第1及び第2所定の使途基準に適合するものであるか否かであるところ、本件各文書は、その記載内容に照らし、各支出の内訳を明らかにして上記使途基準に適合するものか否かを判断するに際し、有力な資料になり得ることが明らかであるから、その取調べの必要性は高いというべきである。

3 民訴法220条4号ニ該当性について

相手方は、収支報告書に領収書等を添付することが義務付けられていない本条例に基づき作成された本件各文書は、会派内部又は議員個人において、専ら自らが利用するための文書として作成したもので開示を予定しておらず、また、開示されると調査研究の協力者のプライバシーや政治的信条が暴露され、今後協力が得られなくなるから、県政について行う調査研究が著しく阻害される旨主張し、基本事件の被告も、本件各文書は民訴法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」（以下「自己利用文書」という。）に該当し、同号による文書提出義務は認められない旨主張するので、この点につき、以下検討する。

(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など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11月12日第二小法廷決定・民集53巻8号1787頁）。

(2) そして、平成20年法律第69号による改正前の地方自治法（以下「法」という。）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、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かんがみ、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、併せてその使途の透明性を確保しようとしたものである。

(3) 奈良県は、法100条13項、14項の規定に基づき、本条例（平成13年奈良県条例第42号）を制定し、同県議会の会派及び議員の職にある者に対し政務調査費を交付することとしている（2条）。

そして、議員が会派を結成し、会派に係る政務調査費の交付を受けようとするときは、代表者及び政務調査費経理責任者を定めなければならない（本条

例5条1項)、会派及び議員は、政務調査費を議長が定める使途基準に従い使用しなければならないとし(同9条)、これを受けた本規程5条は、会派に係るもの(別表第1)、議員に係るもの(別表第2)につきそれぞれ9項目の使途基準を定めている。

政務調査費の交付を受けた会派の代表者及び議員は、当該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、年度終了の日の翌日から起算して30日以内に議長に提出しなければならない(本条例10条1項)、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(同11条)、同収支報告書を提出期間の末日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない(同13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)。

そして、会派の政務調査費経理責任者及び議員は、本条例の施行に関し必要な事項を定めるために制定された本規程により、政務調査費の支出について、会計帳簿を調製しその内訳を明確にするとともに、証拠書類等を整理保管し、これらの書類を当該政務調査費の収支報告書の提出期間の末日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存することを義務付けられている(本規程7条)。

これらの規定に照らせば、奈良県において、議長に収支報告書に基づく調査権限を付与したのは、政務調査費の使途の透明性を確保するためであると解されるところ、会派の政務調査費経理責任者及び議員に対して会計帳簿の調製、証拠書類等の整理保管及びこれらの5年間の保存を義務付けているのは、議長が、上記調査権限に基づき、収支報告書の内容が適正か否かを調査するに当たり、会派の経理責任者及び議員から会計帳簿及び証拠書類等の提出を受け、これらの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のが相当である。そして、「証拠書類等」

に領収書等の支払がなされたことを証する書面が含まれることは明らかである。

- (4) 以上によれば、本件各文書は、いずれも本規程7条が定める文書に該当するものであるから、各会派及び各議員以外の者である議長の調査を受ける際に、同議長に提出することが予定されている。したがって、本件各文書が「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」に当たるということはできない（最高裁平成17年11月10日第一小法廷決定・民集59巻9号2503頁参照）。

そうすると、本件各文書は、自己利用文書に当たらないというべきであるから、民訴法220条4号により、相手方らには文書提出義務があると認めることができる。

もともと、議員の調査研究は、その目的、性質に照らして考えると、協力者が識別される文書の開示によって協力者の氏名等が明らかにされることになれば、協力者との間の信頼関係を損ない、調査研究の目的が達成できなくなるおそれがあり、また、調査研究の適正又は円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるというべきであるから、政務調査費の支出についての会計帳簿及び領収書その他の証拠書類等のうち協力者が識別される記載部分については、例外的に、文書提出義務を認めることは相当ではないというべきである。しかし、協力者が公務員である場合は、上記のようなおそれがあるとは認められないから、当該公務員が識別される記載部分については原則どおり、文書提出義務を認めるべきである（最高裁平成17年7月14日第一小法廷判決・裁判所時報1391号332頁参照）。

- (5) 本件各文書には、議員の調査研究に協力した公務員以外の第三者が識別される当該第三者の氏名、肩書及び住所等が記載されている可能性があり（以下、同記載部分を「本件記載部分」という。）、同記載部分の開示によって上記氏名等が明らかにされることになれば、協力者との信頼関係を損ない、

調査研究の目的が達成できなくなるおそれがあり、また、調査研究の適正又は円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあると認められる。

上記によれば、本件記載部分は、例外的に、文書提出義務を認めることは相当ではないから、本件各文書については、同部分を除いて提出を命ずるべきである。

- 4 よって、申立人らの本件申立ては、本件記載部分を除く本件各文書の提出を求める限度で理由があるからこれを認容し、その余は理由がないからこれを却下することとして、主文のとおり決定する。

平成22年1月12日

奈良地方裁判所民事部

裁判長裁判官 一 谷 好 文

裁判官 小 川 紀 代 子

裁判官 船 戸 容 子