

地方公共団体の機関が保管する文書を対象とする文書提出命令における文書の所持者

- 【文献種別】 決定／最高裁判所第二小法廷
【裁判年月日】 平成29年10月4日
【事件番号】 平成29年（行フ）第2号
【事件名】 文書提出命令申立て却下決定に対する抗告審の変更決定に対する許可抗告事件（香川県）
【裁判結果】 棄却（確定）
【参照法令】 民事訴訟法219条・220条・221条・223条
【掲載誌】 民集71巻8号1221頁、裁時1685号20頁、判時2364号17頁、判タ1446号67頁、判例自治432号9頁

LEX/DB 文献番号 25448943

事実の概要

本件の本案事件は、Y（香川県）の住民であるXが、県議会の議員（以下、議員）らが受領した政務活動費の中に使途基準に違反して支出されたものがあると主張して、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、県知事に対し、上記支出相当額につき当該支出をした議員らに不当利得返還請求をすることを求める訴えである。Xは議員らが県議会の議長（以下、議長）に提出した政務活動費の支出に係る領収書及び添付資料の写し（以下、本件文書）¹⁾について、議長の属する地方公共団体であるYを文書の所持者として文書提出命令を申し立てた。Y議会政務活動費交付条例によれば、議員は議長に対し政務活動費に係る収入及び支出の報告書に領収書等の写しを添えて提出しなければならず、議長はそれら提出物を5年間保存しなければならない。そこでYは、文書の所持者は議長であり、Yに提出義務はないと主張した。

原々決定（高松地決平28・9・14民集71巻8号1230頁）は、本件文書の所持者を議長とし、申立てを却下した。すなわち、国や地方公共団体等の公法人ではその機構や権限について法律や条令等の定めにより文書の所持管理に関する法的枠組みも様々であり、当該法人の下の一機関が管理する文書について当該法人自体が所持者であると直

ちに解することはできないとしたうえ、本件Yにつき、政務活動費に係る領収書等は上記条例で議員が議長に対する提出義務を負うものの、政務調査活動への干渉排除のため知事には提出義務を負わず、議長から知事に文書の写しそのまま送付されることもないという制度設計がされていること、県議会議長の管理する公文書については、知事その他の実施機関保有の行政文書に関する公開請求手続を定める県情報公開条例とは別に、県議会情報公開条例において公開請求手続を定めていることなどに照らし、知事が議長に対しその（非）公開を指示したり、当該文書を管理処分したりすることは想定されておらず、知事保有の行政文書と議長管理の公文書を区別なく、すべてYが所持者と解することはできないとした。

Xが抗告したところ、原決定（高松高決平29・3・24民集71巻8号1326頁）はこれを容れて文書の所持者はYであると認め、本件文書のうち発行主体が法人又は団体であるものについて、公務秘密文書には該当しないとして提出を命じた²⁾。理由として、平成16年改正により住民訴訟の被告適格が従前の処分行政庁からその属する国又は公共団体と変更されたのは原告の被告特定負担軽減を目的としており、この趣旨を住民訴訟の文書提出命令の手続における文書所持者の特定にも斟酌すべきであり、文書の存否の探索や判断、任意提出の適否の判断等は行政内部における負担と責任の

下で文書を現実に管理する行政機関とその所属する地方公共団体との連絡調整により処理できること、民訴法 220 条 4 号ニ括弧書きが「国又は地方公共団体が所持する文書」と定めていること、Y は知事が議長に対し指揮監督権限を有しないことを理由に Y でなく議長が所持者と主張するが、議長管理の公文書につき同 220 条 4 号ロ該当性の意見聴取手続をとる場合（同 223 条 3 項）、議長の監督官庁は議会と解するのが相当であり、議長は議員の中から選出され議会を代表することから、議会が議長の監督官庁として意見を述べることにより議長に対する手続保障が実質的に図られることを挙げている。

これに対し、Y が抗告の許可を申し立てたが、最高裁は次の通り判断し、原決定に対する抗告棄却決定をした。

決定の要旨

「裁判所は、文書提出命令の申立てを理由があると認めるときは、文書の所持者に対し、その提出を命ずるところ（民訴法 223 条 1 項）、文書の所持者は、文書提出命令によって、その文書を裁判所に提出すべき義務を負うこととなる。そして、地方公共団体の機関が文書を保管する場合において、当該地方公共団体は、当該機関の活動に係る権利及び義務の主体であるから、文書提出命令の名宛人とされることにより、当該文書を裁判所に提出すべき義務を負い、同義務に従ってこれを提出することのできる法的地位にあるといえることができる。したがって、地方公共団体は、その機関が保管する文書について、文書提出命令の名宛人となる文書の所持者に当たるといべきである。

本件において、議長は、地方公共団体の議事機関である議会を代表する者であり、地方公共団体である抗告人に属する機関であることは明らかである。そして、議長は、本件条例の定めに従って、議員らから本件各領収書の提出を受けてこれを保存しているのであるから、議長の属する地方公共団体である抗告人は、議長が保存している本件各領収書について、文書提出命令の名宛人となる文書の所持者に当たる。

なお、本件の本案事件は、地方自治法 242 条

の 2 第 1 項 4 号に基づき、執行機関である県知事に対して提起された訴訟であるところ、同号が普通地方公共団体の執行機関又は職員を被告とすべき者と定めていることは、上記の判断を左右するものではない。」

判例の解説

一 本決定の位置づけ

文書提出命令の名宛人となる所持者（民訴法 223 条 1 項。以下、条文数のみ引用）、特に行政官署の管理する文書（上記決定文に合わせ、以下、公務文書でなく公文書とする）のそれについては、文書提出命令による公法上の義務を負担することができる権利義務主体たる地方公共団体等であるとする説（法主体説）³⁾と、実際に当該文書を保管し閲覧の可否に決定権を持つ行政庁と見る説⁴⁾との対立がある。本件でも原々決定、原決定が各説の論拠を挙げて対立したところ、本決定は法主体説を採用することを明確にした。これを、文書一般の所持者に関する現在の学説と照合すると、所有者説と一致するとされる⁵⁾。これは、後掲の支配説よりも所持者の基準を明確化するため、文書の記載内容等に強い利害関係を有するのは所有者であるとして、所有者＝所持者と見る説であり、もともと法主体説に依拠している⁶⁾。

ただし、上記学説はいずれも、元来は支配説として位置づけられる判例・通説の考え方から発している。すなわち、従来から文書の所持者は、直接、間接占有にかかわらず、社会通念上文書に対して事実的支配力を有する者、当該文書をいつでも自分の支配下に置くことができ、自己の意思のみで裁判所に提出することができる者をいうとされてきた⁷⁾。この「事実的支配力」の解釈、特に公文書に関して上記の見解が対立していた。実務においては訴訟類型により法主体説と行政庁説のいずれを採用するか分かれるとして分析、検討もなされてきたが⁸⁾、本決定のなお書きにより、少なくとも住民訴訟に関しては法主体説を採用することが確認された⁹⁾。

二 本案の当事者と文書所持者の一致と、文書提出命令違反の制裁

法主体説と行政庁説それぞれの根拠を整理し、両者共通の着眼点を抽出すると、まず、本案事件の当事者は法主体が行政庁のどちらか、当事者と文書所持者を一致させることにより文書提出命令不遵守の場合に当事者としての制裁（224条）を課せるかどうか、という観点が挙げられる¹⁰⁾。訴訟類型による上記の折衷説もこれに基づく。（不）提出の不利益の責任、とりわけ上記制裁を受けるに値するかという観点は、支配説を唱えた学説が明確化した所持者の要件であるが、いずれの説でも重視されている。

ただし、本件では住民訴訟の被告たる県知事はどちらの当事者からも所持者と主張されており、県と議長のどちらが所持者であるかが問題となっている。本決定なお書きも、本件で当事者性と所持者が無関係であることを確認する¹¹⁾。本案訴訟の当事者ではない地方公共団体が文書提出命令の名宛人となった本件では、制裁も直接には関係がない¹²⁾。

三 文書提出命令の申立人と行政側の負担分配

文書の所持者を特定しなければならない提出命令の申立人にとって（221条1項3号、219条）、当該文書を保管し閲覧可否の判断をなす行政庁を特定するのは容易でない。行政庁を特定せずに申立てができることは、法主体説の実質的利点とされる¹³⁾。他方、行政庁説は、実際に文書を管理している行政庁こそが文書の存否の判断や送達先として望ましいことを根拠としてきたが、これに対しては、原決定と同様に法主体説から、法主体の内部の連絡調整によって解消できる問題に過ぎないとの反論がある¹⁴⁾。このように明確に言及していない本決定も、行政内部の調整負担よりも申立人の負担軽減を優先させる趣旨と見られる。

さらに、行政庁を相手方とすると、上記「所持者」概念の解釈問題というより、実際に文書を所持していないと主張して相手方が争い、不所持として申立てが却下されるおそれもある。法主体説によればその危険が回避できるという申立人のメリット、負担軽減もあると考えられる¹⁵⁾。

ただし、上記はあくまで一般論であり、本件では注1)の通り、Xは議長に情報公開請求済みで、

本件文書を所轄する行政庁を十分認識していた。おそらくXとしては、マスクングのない状態での提出を求めて、今度はYに対して文書提出命令の申立てをしたものと推測される。そうするとXの負担軽減という見方は妥当せず、議長では無駄だったからこそYを相手取っているという、むしろXが所持者特定の負担を果たした結果として、本件ではYを所持者と見ることができるのではないか。

四 監督官庁の意見聴取

平成13年改正により監督官庁の意見聴取手続（223条3項）が備えられ、文書を保管している当該監督官庁が所持者ではないことを前提として見られることも、法主体説の根拠といわれる¹⁶⁾。本規定の趣旨は、①文書の所持者としての国等と監督官庁はそれぞれ異なる立場にあり意見も完全に一致するとは限らず、②一般的には監督官庁は組織的に国等の内部機関といえるものの所持者たる国等を通じてその意見を反映させることにした場合、意見の真意が十分に裁判所に伝わらないおそれもある、とされている¹⁷⁾。そこで、法主体説により、本件でYを所持者とする、現に文書の閲覧に関する判断権を有している監督官庁は、上記三のY（県庁）内部の連絡調整にとどまらず、Yとは別に意見を述べる機会が保障されることになる。そして、その意見聴取をすべき監督官庁とは、公務員の守秘義務の解除権限を有し、一般に文書の記載事項の公務秘密該当性を最もよく知る立場にあることにかんがみ、文書記載の職務上の秘密に関する事項を掌握する所轄庁の長又はその任命権者等をいうとされている¹⁸⁾。

本件では原審が、議長でなく議会を監督官庁と解して、現に意見聴取を行っている¹⁹⁾。行政庁説でなく法主体説でなければ議会への意見聴取ができないのかは定かでない。けれども、議会内には多様な意見があることを前提として、意見聴取前に、議長をはじめとする議員全員でこの問題を話し合う機会が設けられるとすれば、Xが求める支出透明化の契機となりえる点で、評価できよう。政務調査費の用途基準違反を問われている当該議員らにとっては、これが第三者の意見聴取の役割も兼ね（223条5項）、議会の回答結果にかかわら

ず意見聴取がなされる点で優れている。このような手続が実質化できるなら、既に書証として提出したものより新しい情報はほとんど含まれない本件文書の提出より²⁰⁾、大きな意義がある。

●—注

- 1) 原決定の認定(民集71巻8号1345頁、1352頁)によると、Xは訴前に議長に対する情報公開請求で本件領収書等を入手したが(本案事件で書証として提出済み)、領収印の印影、領収者の個人名、領収者が団体である場合の登記に公でない代表者名等、一部非開示とされた。
- 2) 本件文書のうち、領収者が個人であるものは同条同号口に当たるとして申立てが却下されている。口に該当しないと提出命令が出たのは、領収者が団体であるものに限定されており、しかも領収印の印影及び(領収書発行団体代表者ではない)担当者氏名は除外されている。
- 3) 三木浩一『民事訴訟における手続運営の理論』(有斐閣、2013年)514頁、伊藤眞『民事訴訟法〔第5版〕』(有斐閣、2016年)438頁、高橋宏志『重点講義民事訴訟法・下〔第2版補訂版〕』(有斐閣、2014年)181頁、兼子原著『条解民事訴訟法〔第2版〕』(弘文堂、2011年)1223頁[松浦馨=加藤新太郎]、秋山幹男ほか『コンメンタール民事訴訟法IV』(日本評論社、2010年)429頁、南博方=高橋滋編『条解行政事件訴訟法〔第4版〕』(弘文堂、2014年)495頁[藤山雅行]、加藤新太郎ほか『基本法コンメンタール民事訴訟法2』(日本評論社、2017年)98頁[大淵真喜子]、鈴木正裕ほか『新民事訴訟法講義〔第3版〕』(有斐閣、2018年)358頁[春日偉知郎]等。
- 4) 鈴木忠一=三ヶ月章『新実務民事訴訟講座9』(日本評論社、1983年)304頁[秋山壽延]、山本和彦ほか『文書提出命令の理論と実務〔第2版〕』(民事法研究会、2016年)308頁[大須賀滋]等。
- 5) 所有者説を主張するのは、山本ほか・前掲注4)124頁[須藤典明]、本件の分析は平野哲郎「本件評釈」平成29年度重判解(ジュリ1518号)(2018年)133頁。
- 6) 山本ほか・前掲注4)124頁[須藤]は伊藤・前掲注3)を引用する。
- 7) 福岡高決昭52・7・12判時869号22頁、札幌高決昭52・5・30判タ359号272頁。深山・後掲注17)104頁、伊藤・前掲注3)438頁、高田裕成ほか『注釈民事訴訟法第4巻』(有斐閣、2017年)496頁[三木]、高橋・前掲注3)152頁、門口正人編集代表『民事証拠法大系・第4巻』(青林書院、2003年)92頁[萩本修]等。
- 8) 三木・前掲注3)511頁、山本ほか・前掲注4)127頁[須藤]、308頁[大須賀]、門口・前掲注7)93頁[萩本]等。
- 9) 平野・前掲注5)133頁、川嶋四郎「本件評釈」法セ763号(2018年)124頁。
- 10) これについては、平成16年の行訴法改正により、抗告訴訟の被告適格が行政庁から国などの法主体に変更され、かつて主流であった行政庁説に代わり法主体説への

根拠が強まったとされる。伊藤・前掲注3)439頁、三木・前掲注3)514頁、坂田宏「本件評釈」法教449号(2018年)125頁参照。ただし、三木・前掲は本案訴訟の当事者適格は法技術的な形式論に過ぎないとし、真実擬制の制裁発動を実質論として重視する。

- 11) 本案事件が民事訴訟か行政訴訟か、その被告適格により取扱いを区別することに合理性はないとする村田一広「本件評釈」ジュリ1520号(2018年)99頁、100頁。
- 12) 地方公共団体等に対して行政上の秩序罰たる過料の制裁(225条)を科すことはできないとされる。平野・前掲注5)133頁のほか、門口・前掲注7)94頁[萩本]、高田ほか・前掲注7)679頁[津井吉裕]参照。
- 13) 三木・前掲注3)514頁、長谷部由起子「公務文書の提出義務」井上道博『民事紛争と手続理論の現在』(法律文化社、2008年)362頁、中島弘雅「文書提出命令の発令手続と裁判」梶・遠藤古稀『民事手続における法と実践』(成文堂、2014年)554頁。
- 14) 三木・前掲注3)515頁、川嶋・前掲注9)124頁等。
- 15) 本件原々決定(民集71巻8号1240頁)のYの主張、原決定(同1328頁)も参照。文書の所持をめぐる争いにつき、林昭一「文書の所持及び所持者概念について」徳田古稀『民事手続法の現代的課題と理論的解明』(弘文堂、2017年)253頁や和久田道夫「文書提出命令申立てにおける対象文書の存否の立証責任」梶・遠藤古稀・前掲注13)525頁等参照。
- 16) 山本ほか・前掲注4)127頁[須藤]、223条3項と並んで、220条4号二の文言も法主体説を前提としていると指摘するのは、三木・前掲注3)515頁、平野・前掲注5)133頁、川嶋・前掲注9)124頁等。
- 17) 深山卓也ほか「民事訴訟法の一部を改正する法律の概要・下」ジュリ1210号(2001年)176頁。
- 18) 深山・前掲注17)176頁。
- 19) 民集71巻8号1342頁参照。議会は公務秘密文書に該当する旨回答しているので、本件で規定上は後述の第三者意見聴取の必要はない。
- 20) 前掲注1)、2)参照。原決定(民集71巻8号1352頁、1355頁)は、文書提出命令により団体代表者名を公表しても、既に情報公開請求、本案での書証提出で開示済み、またはそこから調査可能であるから、プライバシー侵害等としないと述べる。

上智大学教授 安西明子