

平成30年（ネ）第596号 議会質問・答弁掲載請求控訴事件

控訴人 寺本泰之

被控訴人 豊橋市 外1名

控訴理由書

平成30年9月4日

名古屋高等裁判所民事第2部 De 係 御中

控訴人訴訟代理人 弁護士 齋藤 尚

第1 被控訴人豊橋市議会の当事者能力について

1 (判例)

最高裁判所昭和28年（オ）第856号 同29年2月26日第二小法廷判決（以下「最高裁昭和29年判決」という。）は、議会の当事者能力について「議会は、普通地方公共団体の機関であって、法律関係の主体でないから、法律に特別の規定のある場合（地方自治法176条8項参照）のほか裁判上自己の名において訴え、または訴えられる権能を有しない。」と判示している。

2 (原判決の判断)

原審は昭和29年判決を引用し、本件に該当する法律の定めがないことを理由に、被控訴人豊橋市議会の当事者能力を否定した（原判決12頁）。

3 (原判決の誤り)

しかし、控訴人が原審で主張したように昭和29年判決は「議会は、・・・法律関係の主体でないから」（地方公共団体の執行機関ではないから）原則として当事者能力を有しない旨を判示しているに過ぎない。

議会が普通地方公共団体の事務を直接管理・執行し、法律関係の主体になる場合には、例外的に当事者能力を有するというべきである。そうでなければ、議会が例外的に普通地方公共団体の事務を執行し、それによって権利侵害を受けた者がいる場合に、権利侵害を受けた者の権利救済が図れず、少数者の人権保障を旨とする司法権の役割が果たせられないからである。

本件では、編集委員会を含む被控訴人豊橋市議会が、控訴人が提出した原稿を本件議会だよりに掲載しないと決定することは、議会だよりを発行するという「普通地方公共団体の事務」を、外部の機関の支配を受けずに直接管理・執行し、議会だよりという刊行物についての責任を負う法律関係の主体になる場合に当たるから、例外的に当事者能力を有するのである。

原審判決はこの点で誤っている。

第2 控訴人が主張する掲載請求権の存否について

1 (原判決の判断)

原審は、被控訴人豊橋市議会に当事者能力が無いことを理由に、控訴人の主張する掲載請求権の存否について判断するまでもなく、不適法であるとして却下した(原判決12頁)。

2 (原判決の誤り)

しかし、前述のように、本件では、被控訴人豊橋市議会は例外的に当事者能力を有するので、原判決の判断は誤っている。

議会だよりに何を掲載するかという、本件における編集委員会を含む被控訴人豊橋市議会の判断は、控訴人の政治活動の自由、表現の自由(日本国憲法第21条)を侵害するものであった。

また、本件議会だよりに掲載された不掲載理由は、あたかも控訴人が議会だより掲載に関するルールを守っていないかのような印象を市民に与えるもので、控訴人の人格権を侵害するものであった。

したがって、本件において、控訴人はその人格権に基づき、判決確定後、直近に発行される議会だよりに、控訴状別紙掲載文目録記載の議会質問・答弁を掲載することを請求できる。

第3 議会だよりの刊行目的・一般質問部分の性格について

1 (原判決の判断)

原判決は、議会だよりの刊行目的について、被控訴人豊橋市議会の活動状況を市民に分かりやすく伝えることにより、市民の「知る権利」(憲法21条1項参照)に資するとともに、被控訴人豊橋市議会の民主的基盤を充実させることにであると認定している(原判決18頁)。

また、議会だよりの一般質問部分は、市議会における一般質問の内容を市民に分かりやすく伝える場にとどまり、その内容に関する表現の場を各質問者に新たに提供することまでを目的とはしていないものと認められると判示している(同上)。

さらに、編集委員会及びこれを補佐する事務局は、一般質問部分の掲載文の内容決定に関し、被控訴人豊橋市議会の活動状況を市民に分かりやすく伝えるという議会だよりの刊行目的に適合する範囲で、一定の裁量権を有する一方、各質問者は一般質問部分の掲載文の内容(量を含む。)を自由に決定する権利までは有しないと解するのが相当であるとの判断を示した(同上)。

2 (原判決の誤り)

- (1) 議会だより、及びその一般質問部分は、①表現の自由(日本国憲法21条1項)を支える価値のうち、民主制に資するという社会的な価値(自己統治の価値)の実現に関わること、②控訴人は市議会議員として市民全体のために活動する責務を有し(日本国憲法15条、豊橋市議会基本条例4条)、自らの活動を特に市民に伝えたいことに集中させる必要があるから、権力側はそのような控訴人の活動に配慮しなければならないこと、③控訴人が主張する掲載請求権は「地方自治の本旨」(日本国憲法92条)のうち、住民自治の要素に資すること、④議会だよりは、各戸に配布されることで市民の知る権利(日本国憲法21条1項)、及び参政権(日本国憲法15条)に資する、という多様な性格を有する。

原判決も、議会だよりが被控訴人豊橋市議会の民主的基盤を充実させることを認めている点では評価できるが、その余の部分での重大な刊行

目的及び性格を認めておらず不十分である。

豊橋市議会だより編集委員会規約（甲1）の第1条（目的）に「豊橋市議会の活動状況を市民に広報し、『市民に開かれた議会』『市民に分かりやすい議会』に資することを目的とする。とあるのは、まさに市民が市議会の活動状況を把握し、参政権行使の機会を十全なさしめるためであることが目的であることが明らかである。

- (2) そもそも、被控訴人豊橋市議会という機関の活動は個々の市議会議員の活動の積み重ねであり、被控訴人豊橋市議会の活動状況を分かりやすく伝えようとすれば、個々の市議会議員の活動に言及することが必須である。

確かに、市議会の議事録は情報ひろば、図書館、インターネットなどで公開されており、市民がその民主的手段（市議会議員に対する参政権行使）を行使するには、一義的には議事録で、豊橋市議会で議論されている内容をチェックすることが有用である。

しかしながら、実際には、時間的制約・通信手段上の制約などがあり、全ての市民に議事録をチェックすることを求めることは難しい。

また、政治活動に熱心な市民であれば、自分が支持する議員の政治活動報告会などに出席することも考えられるが、実際には特定の議員を応援していない無党派層の市民も多数存在するし、仮に特定の議員を応援している市民であっても、日程が合わず政治活動報告会などに参加できないことも十分考えられる。

そのため、被控訴人豊橋市議会が議会だよりを作成し、「市民に分かりやすい」議会活動を広報するためには、個々の市議会議員の活動に言及せざるを得ない。

被控訴人豊橋市議会もその事を認識しているからこそ、編集委員会規約第4条（内容）の一番初めに（1）一般質問及び代表質問を置き、「一般質問及び代表質問の掲載部分は質問者が選択する。」としているのである。

すなわち、少なくとも甲1が施行された平成24年11月15日以降は、控訴人を含めた市議会議員は編集委員会規約第4条により、各人が選択する一般質問の内容に関する表現の場を提供されていたことは明かである。

また、編集委員会から各議員に依頼された、「議会だより掲載内容の提出について（依頼）」（甲2）では、「提出方法」で「掲載内容については、添付した会議録に掲載を希望する箇所へマーカーやアンダーラインなどを引き、余白にタイトルを記載して議会議事課へ提出」とあり、編集委員会による編集権行使の可能性は全く予定されていなかった。

すなわち、あくまでも掲載文を作成するのは控訴人を含めた質問者であり、編集委員会を含む被控訴人豊橋市議会は、その案文を決定するに過ぎない（甲1の別表1）。すなわち、編集委員会規約は、編集委員会にあくまでも作成者の意図を害さない範囲で最終決定をする権限を付与しているにとどまり、作成者の意図を曲解して新たな案文を作成する権限を付与しているのではないのである。

したがって、控訴人を含めた質問者に議会だよりにおける新たな表現の場、またその表現の場における掲載内容の自由を認めていない原判決の判断は誤っている。

第4 裁量権濫用の判断基準について

1（原判決の判断）

原判決は、編集委員会が有する裁量権行使の限界として、①一般質問の掲載文の元となる議事録自体は一般に公開されていること、②当該議事録の記載に係る当該質問者の被控訴人豊橋市議会における発言自体は何ら制約されるものではないこと、③各質問者は、自身の一般質問の内容に関し、議員個人の会報等を作成して配布されることは制約されないことに照らせば質問者の表現行為に対する事前抑制には当たらないと解される、等の理由で、裁量権行使が、被控訴人豊橋市議会の活動状況を市民に分かりやすく伝えるという議会だよりの刊行目的に合致しており、かつ当該目的を達成するための手段として相当である場合には、原則として、同権限の範囲の逸脱ないしその濫用はないというべきである。と判示した。

2（原判決の誤り）

原判決は、編集委員会による編集権行使が控訴人の表現行為に対する事前抑制に当たらないと縷々、論じる。

しかし、原判決の判断が誤りであることは明白である。

仮に、国会議事録がインターネット上で公開されていることを理由に、国会の質疑のある部分を報道機関が報道することを規制できるのか。

仮に、国会議員が国会内で発言を制約されないことを理由に、当該国会議員の国会内での発言を報道機関が報道することを規制できるのか。

仮に、国会議員が自己の会報で国会内での発言を広報できることを理由に、当該国会議員の国会内での発言を報道機関が報道することを規制できるのか。

答えは、論ずるまでもなく否である。控訴人が議会だよりで自身の一般質問の内容を掲載できる具体的権利を有している以上、その余の手段があるからといって、権力側が掲載を阻止できる理由はない。

そんなことを認めてしまえば、国家がインターネットによる報道を認めるから、紙媒体の新聞等の出版を認めないということも可能となってしまう。それが、表現の自由（日本国憲法21条）を侵害することはいうまでもない。

原判決が判示しているのは、そのような暴論である。控訴人から、各戸に配布される議会だよりで自分の意見を発信する機会を奪っておきながら、意見を発信したければ、自分の費用でせよという。あたかも、権力にとって都合の良い意見だけを掲載し、その他の意見は排除するという、少数意見排除の論理が透けて見える。

このように、原判決が採用した緩やかな審査基準を採用する理由が誤りであることは明かである。

第5 編集権濫用について

1 (判例)

神戸地判平成13年11月16日は議会だより不掲載に関する損害賠償請求事件について、以下のとおり判示した。

「議会だよりは、町議会の活動等を町民に知らせ、町民に議会や議員の活動について情報を提供して、町民の議会や議員に関する理解を深めることを主たる目的にするものであり、議員個人に議会だよりに対する掲載請

求権があるものではない。しかし、議員個人にとっても、一般質問の内容が掲載されることにより、議会における活動の内容を町民に理解してもらうことができるもので、掲載により、法的な利益を受け得る地位にあるとすることができる。特に、議会だよりは町の全世帯に配布することが予定されているものであり、掲載により議員が受ける利益は小さくないものというべきである。

この点、被告（引用者注：地方公共団体）は、原告（引用者注：町議会議員）の一般質問を議会だよりに掲載しなかったのは、原告が議会だよりを批判・侮辱するような言動をとったためである旨主張し、同主張に沿う証拠を提出する。

しかしながら、原告が議会だよりを批判・侮辱するような言動をとっていたとしても、議会だよりに原告の一般質問の内容を全く掲載しないことは、著しく不平等な取扱いである。」

同判例では、議会だよりに個々の議員の一般質問掲載請求権を認めるところまでは踏み込んでいないものの、一般質問掲載請求の「法的な利益」を明確に認めている。そして、結論として、被告による一般質問不掲載を違法と判断しているのである。

2（原判決の判断）

原判決では、編集委員会と控訴人のやり取りのうち、原判決別紙8以前と、別紙8の後とで分け、前者については、①被控訴人豊橋市議会の活動状況を市民に分かりやすく伝えるという議会だよりの刊行目的に合致した相当な対応であったと認められ、後者については、②問いの部分を10行に収めるという編集方針に合致していなかったことから掲載を見送ったとして、いずれも裁量権の濫用はなかったと判示している。

3（原判決の誤り）

編集委員会のいう編集権行使のうち、そもそも①は、一般質問の改ざんというべきもので、議事録などをチェックしていない一般市民に対し、豊橋市議会の内容を誤信たらしめるものであり、編集権の正当な行使とはいえない。

被控訴人が自認するように、編集が許されるとしても、あくまでも質問者が指定した「掲載希望部分に下線を引いた中から事務局が作成することとされている」のであるから、原判決別紙5の控訴人が指定した部分から、

同6の様な質疑は出てくるはずもない。したがって、編集権の濫用であることは明かである。

また、②については、編集委員会は問いの文字数云々を論じているものの、別紙8を見ると、問の「本市の入札制度について」はタイトルである。その後に、控訴人がA部分に挿入を依頼した「入札制度検討会議の会長に一点だけ確認させてもらいます。」は27字、問で残す部分「最低制限価格は、安価、高品質の仕事を提示しても、最低制限価格を1円でも切ったらダンピングのおそれがあるとのことで調査もせずに失格にされるという制度であるが」は78字、控訴人がB部分に挿入を依頼した「違いますか？違っていたら違っている説明をして下さい」は25字と合計130字で編集委員会の字数制限に収まっている。

また、この時点では文字数のことは問題となっておらず、専ら質疑の内容のことが問題となっていた。控訴人には、本訴に至るまで、別紙8の提案が何故受け入れられなかったのか明らかにされず、本訴にいたって、初めて文字数のみが問題となっていたと知らされた次第である。

本来、編集委員会、議事課は、個々の議員が活動しやすいようにサポートすべき立場にある。字数のみが掲載の障害となっていたのであれば、その旨控訴人に伝え、改善を促すべきであろう。しかも、事後的に編集委員会がした、字数制限が問題だったという説明は虚偽であったのである。

上記のような個々の議員が活動しやすいサポートをする運用をして初めて、前記判例が示している、個々の議員が議会だよりについて有している「法的な利益」が守られることになる。形式論を振りかざして、「議会だよりに原告の一般質問の内容を全く掲載しないことは、著しく不平等な取扱いである。」

そのような配慮を敢えて欠き、控訴人の原稿を議会だよりから排斥した点に、裁量権の濫用がある。

第6 編集委員会が控訴人の質問・答弁の掲載を見送る旨を掲載したことについて

1 (原判決の判断)

原判決は、質問・答弁の掲載を見送る部分にいかなる記載をするかは編集委員会の裁量の範囲に属する事項、と判示した。

2 (原判決の誤り)

控訴人は、一般質問欄への掲載を、編集委員会に拒否されたせいで、自身の政治的意見を表現する場を失った。

控訴人は、これにより具体的権利を不当に奪われたものであると主張することは、これまで述べてきたとおりであるが、少なくとも判例が認めているように「法的な利益」は失われている。

権利、あるいは「法的な利益」が奪われる以上、控訴人には弁明の機会が与えられなければならない。その弁明の機会が、まさに原判決別紙9に記載されている文言である。

編集委員会は、控訴人の正当な権利、あるいは「法的な利益」を奪う以上、控訴人に弁明の機会を与えなければならなかった。

この点で、原判決は誤っている。

第7 結語

以上のとおり、原判決は誤りに満ちており、控訴人の請求が認められることは明かであるから、原判決は破棄され、控訴人の請求が認められなければならない。

以上