

平成27年(ワ)第76号
原告
被告 今治市

準備書面(2)

2016年1月8日

松山地方裁判所今治支部 御中

原告

会議の公開原則と傍聴の自由、傍聴の自由の具体的権利性 本件傍聴受付拒否の違憲・違法性

第1 会議の公開原則と傍聴の自由

1 憲法などが規定する会議の公開原則

憲法第57条において、「両議院の会議は、公開とする」と規定し、地方自治法第115条において、「普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する」と規定している。

教育委員会の会議も、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下「地教行法」という。)第14条7項(改正前は第13条6項。以下同じ。)において、「教育委員会の会議は、公開する」と定めている。

これに基づき、今治市教育委員会会議規則第11条で「会議は、公開する」と定めている。

以上のように、上記の各会議は、公開を原則とする。

2 会議の公開原則の意義

佐藤幸治(京都大学名誉教授)は、『議会制と表現の自由』(ジュリストNo. 955 「議会100年と2つの憲法」5. 1-15日合併号.1990)で、会議の公開を原則とする意義を次のように述べている。

近代議会制を支える重要な原理として、よく「代表の原理」と「審議の原理」とがあげられる。「代表の原理」と「表現の自由」との関係についても論ずべきところが少なくないが、「表現の自由」がより直接的にかかわってくるのは「審議の原理」である。いうまでもなく、「審議の原理」は、議会の決定の妥当性に客観性をもたせる上で、議会の構成員(議員)による自由な討論をつくすことが、肝要であるとする原理である。この「審議の原理」は、議事(会議)公開の原則と結びついている。議事(会議)公開の原則は、選挙民に選挙に際しての判断資料を提供し、国民の「知る権利」に答え、国民と議会とを結びつけるという権能を果たすとともに、議会の決定の妥当性を側面から担保するという機能を有する。近代議会制が依拠する多数決の原則は、かかる「審議の原理」、議事公開の原則を背景においてはじめて有意的となる。議事公開の原則を定める日本国憲法57条は、この関係においてきわめて重要な意義を担う規定であるといえることができる。(同上7頁)

『注釈 日本国憲法 下巻』(樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂共著／青林書院 955頁 樋口陽一執筆)の「憲法57条」の「会議の公開、会議録、表決の記載」の解説において、「会議の公開—会議公開の原則」で、会議の公開の原則の意義を次のように述べている。

会議公開は、近代議会制の大原則のひとつである。……普通選挙制のもとで多様な利害と価値が議会に反映され、政党による党議拘束が事実として重要なはたらきを演じているため、「自由な討論による真理の発見」という図式は、ひとつの建前としても成立しがたくなってきているからである。しかし、ギゾーのあげた三つの要素は、一九世紀におけるのとはちがった意味で、今日の議会制民主主義の骨格をなすものといえることができる。すなわち、議会での自由な討論が公開され、表現の自由の保障のもとで、国民の批判にさらされることによって、多様な利害と価値を反映した審議が可能となり、そのことによって、そのときどきの会議少数派(野党)も、その時点での表決では敗れても、国会審議の場で、さまざまな争点を提起するを通して、つぎの選挙の機会に、有権者の支持を得ることを期待できる、というところに、現代議会制民主主義の図式が成り立つからである。

上記は、直接的には「両議院」の会議を公開する意義についてであるが、地方公共団体(以下「地方自治体」という。)の議会の会議を公開する意義においても同様のことがいえるであろう。

地教行法の立案者の木田宏(当時初等中等教育局地方課長、元文部事務次官)は、『第三次逐条新訂解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』(以下「逐条解説」という。第一法規株式会社、2003年版 57頁)において、教育委員会の会議(以下「委員会会議」という。)の公開原則とした目的を、「教育委員会が地域住民に対して積極的に情報提供を行い、教育委員会としての説明責任を果たすとともに、地域住民

の教育行政に関する理解と協力を得る観点から、新たに第六項と第七項を規定し、教育委員会の会議は原則として公開とすることとした」と解説している(134頁)。

以上のように、各会議の公開の原則は、国会、地方自治体会議、委員会会議の違いがあっても、近現代民主主義原理における「審議の原理」と会議の決定の妥当性を側面からの担保、「表現の自由」(知る権利)を保障するうえで極めて重要な規定である。

3 会議の公開原則の具体的内容としての傍聴の自由

佐藤幸治は、『日本国憲法論』(成文堂 2011年)の「5 会議の公開」において、会議の公開原則の具体的内容について、「会議の公開は、具体的には、傍聴の自由、報道の自由および会議録の公開、の3要素の充足によって成立する」(451頁)とし、「会議の公開原則は、国会が、“公開討論の場”の中心にあることへの期待にかかわるものであり、国民の側からみた場合、憲法21条の保障する表現の自由の内実をなす積極的情報収集権(狭義の「知る権利」)の憲法レベルでの具体化と解すべきことは、既に述べた」と述べている。

先の『注釈 日本国憲法 下巻』の「会議の公開－会議公開の原則」では、「会議公開は、傍聴および報道の自由のほか、会議録の公開を内容とする」(955頁)とし、「傍聴とは、その院の議員以外の者が、会議を直接に見聞すること一般をいう」と注釈している。

伊藤正己(東京大学教授・最高裁判事)は、『憲法(新版)』(弘文堂 1991年版)の「(2)会議の公開」において、「公開とは、国会の会議内容を外部に広く周知させることである。その手段として、古くから認められるのが傍聴の自由であり、議員以外の者が傍聴する自由は公開の本来の形態であった。……いま一つ的手段は、会議の議事録を保存し、これを原則として公表し、一般に頒布することである。……実際に現代において会議の公開に大きな役割を果たしているのは、新聞放送のようなマス・メディアの報道である」と述べている。

小倉一志(小樽商科大学教授)は、『研究資料 会議公開に関する憲法上の諸問題：地方議会における「委員会」傍聴不許可事件を素材として』(小樽商科大学学術成果コレクション 札幌法学(2008)、19(2):55-77)の「3. 会議公開の原則・傍聴の自由(1)国会の場合」において、次のように述べている。

会議公開の原則は、①「議員以外の者が会議の内容を直接見聞する」(小林孝輔・芹沢齊編『基本法コンメンタール憲法・第5版』(日本評論社・2006年/297頁・工藤達朗執筆)ことを意味する、傍聴の自由、②「報道機関が新聞やテレビなどを通して会議の内容を」「広く一般に知らせる」(前記298頁)ことを意味する、報道の自由、③「会議の記録」を公表することを意味する、会議録の公開、の3つを含むと伝統的に理解されている。

以上のように、会議の公開原則の具体的内容は、傍聴および報道の自由、会議録の公開という点で一致している。なお、前記の注で、国会の会議だけでなく、会議の公開原則の具体的内容は、「地方議会も同様に理解されている」(山本信一郎編『新地方自治体法講座6 議会』ぎょうせい・1997年、381－383頁。田谷聰執筆／井上源三編『新地方自治体法講座6 議会』ぎょうせい・2003年、331－332頁。田谷聰執筆)とある。

また、委員会会議の公開原則が求める具体的内容も、傍聴および報道の自由、会議録の公開と解することに異論はないであろう。

第2 傍聴の自由の具体的権利性

1 会議の公開原則規定と傍聴の自由及び表現の自由

会議の公開原則による「傍聴および報道の自由、会議録の公開」は、前記の佐藤幸治の『議会制と表現の自由』及び『注釈 日本国憲法 下巻』(樋口陽一執筆)が示すように、憲法第21条の「表現の自由」と不可分の関係にある。

芦部信喜は、著『憲法 第三版』(2002年:岩波書店。補訂者高橋和之:東京大学教授)の「一 表現の自由の意味」で、「1 表現の自由の価値」で次のように述べている。

1 表現の自由の価値

内心における思想や信仰は、外部に表明され、他者に伝達されてはじめて社会的効用を発揮する。その意味で、表現の自由はとりわけ重要な権利である。

表現の自由を支える価値は二つある。一つは、個人が言論活動を通じて自己の人格を発展させるという、個人的な価値(自己実現の価値)である。もう一つは、言論活動によって国民が政治的意思決定に関与するという、民主政に資する社会的な価値(自己統治の価値)である。表現の自由は、個人の人格形成にとっても重要な権利であるが、とりわけ、国民が自ら政治に参加するために不可欠の前提をなす権利である。

この続きは、訴状4～5頁に「2 表現の自由と知る権利」「(二)知る権利の法的性格」「3アクセス権」として引用したとおりである。表現の自由を支える価値の一つである「言論活動によって国民が政治的意思決定に関与するという、民主政に資する社会的な価値(自己統治の価値)」から、会議の公開原則による「傍聴および報道の自由、会議

禄の公開」が導き出されたのである。

佐藤幸治は、前出の『日本国憲法論』「表現の自由」で、次のように述べている。

「表現の自由」とは、定義通りに解すれば、人の内心における精神作用を、方法のいかに問わず、外部に公表する精神活動の自由をいう。(上記248頁)

「表現の自由」は思想・信条・意見の表出活動として語られることがあるが、厳密には、「報道の自由」も「表現の自由」に含まれることは今日では当然視されている。事実の報道と意見などを区別することは実際問題として難しく、また、政治・社会・経済的事象に関する事実情報の流通は各人の精神活動および立憲民主制の運営にとって不可分であるからである。

このように考えていくと、「表現の自由」は、思想・信条・意見・知識・事実・感情など人の精神活動にかかわる一切のもの(これを包含して「情報」と呼びことにする)の伝達に関する活動の自由と解することができる。そして、情報を伝達する行為は、情報を受け取る行為があってはじめて有意的となるという意味で、「表現の自由」は「情報を受け取る自由」(以下「情報受領権」と呼ぶ)を前提とするといえる。さらに、情報伝達行為は、多かれ少なかれ情報収集活動に依拠するから、「表現の自由」は「情報収集の自由・権利」(以下「情報収集権」と呼ぶ)を包摂するものと解される。

以上のような射程をもつ「表現の自由」は、①個人の人格の形成と展開(個人の自己実現)にとって、また、②立憲民主制の維持・運営(国民の自己統治)にとって、不可欠であって、この不可欠性の故に「表現の自由の優越的地位」が帰結される。確かに、既にみた「思想・良心の自由」や「信教の自由」などの内面的精神活動の自由、あるいは人身の自由や私生活の自由さらには経済活動の自由も、個人の自由な自己実現にとって不可欠なものであって、優劣は簡単にはつけ難いかもしれない。しかし、「表現の自由」は人間の精神活動の自由の実際的・象徴的基盤であるとともに、人の内面的精神活動の自由や人身の自由や私生活の自由などの保障度を国民が不断に監視し、自由の体系を維持する最も基本的な条件であって、その意味で「ほとんどすべての他の形式の自由の母体であり、不可欠の条件である」(カードーズ裁判官)。(同上、249頁)

すると、会議の公開原則の具体的内容となる「傍聴の自由」は、「表現の自由」の基礎をなす「情報収集権」となる。

2 自由権規約19条が示す表現の自由の権利性

市民的及び政治的権利に関する国際規約(以下「自由権規約」という。1966年採択:1979年日本批准)第19条は、下記の「表現の自由」に関する規定がある。

第19条

- 1 すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する。
- 2 すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。
- 3 2の権利の行使には、特別の義務及び責任を伴う。したがって、この権利の行使については、一定の制限を課することができる。ただし、その制限は、法律によって定められ、かつ、次の目的のために必要とされるものに限る。

上記の自由権規約第19条の規定は、国内法と同様に、法的拘束力を有する。なぜならば、憲法第98条2項により、「国内法の序列上、同条約は、憲法よりも下位にあるが、少なくとも国会の制定法よりも優位の法的効力を持つことについては学説上実務上も争いがない(「逐条解説」子どもの権利条約 喜多明人ら著 日本評論社 14頁)」からである。

「しかも、その際、規約の解釈は、条約法条約31条により、国際的解釈によらねばならない。したがって、国際人権〈自由権〉規約委員会の一般的意見や見解、さらにはヨーロッパ人権裁判所の先例等の国際人権法の水準を参照することができる」と述べている(『国際人権規約と日本の司法・市民の権利 法廷に活かそう国際人権規約』日本弁護士連合会:1997年、64頁、こうち書房)。

その国際人権〈自由権〉規約委員会の一般的意見10(19)(表現の自由 1983年7月29日採択)の2は、次のとおりである。

2, 2項は、表現の自由についての権利の保護を要求するが、その権利は、「国境とのかかわりなく」、かつ、「口頭、手書き若しくは印刷、」芸術の形態又は自ら選択する他の方法など、あらゆる方法で、「あらゆる種類の情報及び考えを伝える」自由のみでなく、それを「求め」そして「受ける」自由が含まれる。必ずしもすべての締結国が表現の自由のすべての側面に関する情報を提供してきたわけではない。……。

『国際人権規約と日本の司法・市民の権利 法廷に活かそう国際人権規約』(420頁)

以上のように、『あらゆる種類の情報及び考えを伝える』自由のみでなく、それを『求め』そして『受ける』自由が含まれる」と委員会の見解を示し、「表現の自由」における「求め」そして「受ける」自由の権利性、つまり、「情報収集権」を認めている。

3 傍聴の自由の権利性

佐藤幸治は、『日本国憲法論』で、「表現の自由」における「情報収集」のその権利性について次のように述べる。

(4) 情報収集権

この権利は、自ら情報を獲得しようとする積極的行動にかかわる点で、受領権と性格を異にする。収集権は、①収集活動が公権力によって妨げられないという自由権的側面と、②公権力に対して情報の開示を請求するという請求権的側面とを有する。①を消極的情報収集権(一般に「取材の自由」と呼ばれている)、②を積極的情報収集権と呼ぶことにする。

消極的情報収集権(取材の自由)は、通説・判例によってほぼ承認されているといつてよい。これに対して積極的情報収集権は、請求権的性格を有することから、これを「表現の自由」の内実とすることについてなお消極的意見があるようにみえる。

が、情報の流通という観点からみた場合、積極的情報収集権は欠くことのできない部分をなすこと、この権利は元来立憲民主制に内在するとみるべきものであったこと、積極国家化現象にもなって顕在化せざるをえないものであったこと、「表現の自由」が請求権的側面をもつに至ったとしても、そのことの故に直ちに本来の自由権としての性格が損なわれると速断するのは妥当でないこと、が指摘されなければならない。(251～252頁)

すると、会議の公開原則における「傍聴の自由」は、「表現の自由」における積極的情報収集権(請求権的性格を有する)となる。

さらに、佐藤幸治は、前記引用した『議会制と表現の自由』の「Ⅲ 議事公開制と表現の自由 (2) 表現の自由(国民の「知る権利」との関係)」で下記のように、「憲法57条は、憲法21条に包摂される狭義の「知る権利」を憲法レベルにおいて具体化する趣旨であると解すべきではないかと考える」とし、「『知る権利』が具体的権利であるということになると、恣意的で不当な傍聴拒否等に対しては妨害排除的な形で具体的な救済がうけられるということになる」と述べている。

「知る権利」の意味や根拠づけについては、今日もなお様々な見解があるが、

狭義においては「政府情報公開請求」を意味し、それは、基本的には、憲法21条の表現の自由の保障に包摂されたものと解すべきものと思われる。そして、この狭義の「知る権利」は、公開の対象、公開・非公開の基準の設定、公開手続等々について法律による具体的裏づけを必要とするという意味で、「抽象的権利」と解される。それでは、憲法57条はこの「知る権利」とどのように関係づけられることになるか。議事公開制は国民の「知る権利」に込めるものだということの具体的な意味は何か。

……筆者は、憲法57条(また、82条)は、憲法21条に包摂される狭義の「知る権利」を憲法レベルにおいて具体化する趣旨であると解すべきではないかと考える。つまり、21条に包摂される(一般には「抽象的権利」たる)狭義の「知る権利」が57条(また、82条)によって具体的裏づけを与えられ、その限りにおいて、該「知る権利」が憲法上即ち「具体的権利」となっていると解するのである。……少なくとも、上述のように、「公開討論の場」の中心であることが期待される議会における審議・討論の場へのアクセスが制度の反射にすぎないという理解はいかにして正当化可能であろうか。

このように「知る権利」が具体的権利であるということになると、恣意的で不当な傍聴拒否等に対しては妨害排除的な形で具体的な救済がうけられるということになる。(11～12頁)

小倉一志は、先の『研究資料 会議公開に関する憲法上の諸問題:地方議会における「委員会」傍聴不許可事件を素材として』において、「4.知る権利・取材の自由(憲法21条1項)との関係」で、一般的には抽象的権利と解される知る権利が具体的権利として機能する抽象的権利説を次のように述べている。

(1) 知る権利との関係

憲法21条1項は「情報(個人の精神活動にかかわる一切のもの)」を外部に対して発表(伝達)する自由のみならず、その「情報」の受領および提供請求の権利を含むと解するのが現在の通説的理解であるが、知る権利は後者の部分、すなわち「受領および提供請求の権利」の部分を目指す。知る権利は、より多くの情報に接することが自己の人格の発展に寄与するという意味での個人的な価値(自己実現の価値)を有するが、それ以上に、国民(住民)が政治的意思決定を的確に行うために情報(とりわけ、政府の情報)が必要であるとする民主政に資する社会的な価値(自己統治の価値)を強く有するところに権利の特徴がある。

法的性質については、情報の「受領」が公権力によって妨げられないという自由権的側面と、「提供」を公権力に対して請求するという請求権的側面があると解されている。前者の自由権的側面に関する判決としては、「憲法21条にいう表現の自由が、言論、出版の自由のみならず、知る自由をも含むことについて

ては恐らく異論がないであろう。」「けだし、表現の自由は他者への伝達を前提とするのであって、読み、聴きそして見る自由を抜きにした表現の自由は無意味となるからである。情報及び思想を求め、これを入手する自由は、出版、頒布等の自由と表裏一体、相互補完の関係にあると考えなければならない」とする「悪徳の栄え」事件最高裁判決・色川光太郎裁判官反対意見に引き続き、前掲・「よど号」ハイジャック新聞記事抹消事件最高裁判決も「およそ各人が、自由に、さまざまな意見、知識、情報に接し、これを撰取する機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ、社会生活の中にこれを反映させていくうえにおいて欠くことのできないものであり、また、民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも、必要」とする。また、前掲・博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁決定、外務省秘密電文漏洩事件(西山記者事件)最高裁決定などにおいて取材の自由を補強する根拠としての「(国民の)知る権利」が使われているが、いずれも具体的権利であると解されている(学説も同様)。これに対して、後者の請求権的側面については、「情報開示という作為を求めるものである」ことや、三権分立における裁判所の役割を考慮に入れると、「公開の対象、公開・非公開の基準の設定、公開手続等々について法律による具体的裏付けが必要」とであるという意味で抽象的権利にとどまると一般的には解されている。この点に関する判例としては、鴨川ダムサイト情報公開訴訟京都地裁判決が「各人が自由に様々な意見、知識、情報に接し、これを撰取する自由」、いわゆる知る権利ないし情報アクセス権は「抽象的な権利に過ぎないから、法令による開示基準と開示請求権の具体的内容、方法、手続の制定を待って初めて具体的な情報の開示を請求することができる権利となる」としたものがある。

このような知る権利の登場により、会議公開の原則を定める憲法57条1項に関する学説の理解も、①制度として公開を定めたにすぎず、国民が自らの権利として傍聴や報道を行うことを主張しうるものではない(すなわち、反射権にすぎない)と解する制度説、②国民に対して傍聴や報道を具体的権利として保障したと解する具体的保障説から、③一般的には抽象的権利と解される知る権利が条文によって裏付けを与えられた結果、具体的権利として機能すると主張する抽象的権利説へと移ってきているが、この考え方は地方議会の場合にも応用可能である。知る権利と会議公開の(趣旨が読み取れる)条文(憲法57条1項・92条の趣旨および地方自治法115条1項;国会の場合は憲法57条1項)の「掛け合わせ」によって、少なくとも「本会議」の傍聴は具体的権利となり、そこでの制約は「厳格審査」基準やLRAの基準のような厳格な基準で判断されることになる。これに対して、平成19年大阪地裁判決は、「委員会」の公開が制度として保障されていないものの、傍聴は「知る権利の派生原理」として尊重されることから、目的と手段の両面について合理性等を総合的に考慮して判断するとい

う。この判断手法は立法機関(地方議会)の広範な裁量を承認する点で、昭和57年判決とも軌を一にするものであるが、「委員会」の公開・傍聴の自由を知る権利の派生原理としか理解していない点で問題である。この「派生原理」の用法は前掲・「よど号」ハイジャック新聞記事抹消事件最高裁判決や前掲・レペタ法廷メモ訴訟最高裁判決などにも見られるが、憲法21条1項の第一義的な保障を「情報」の発表(伝達)に限定し、それ以外では「広範な裁量の下での制約」を認める機能を果たすため、学説からの批判は強い。「自己統治の価値を実現する参政権的な性格を」強く有する知る権利には強い保障が必要であり、「委員会」の傍聴は憲法上の「要請」と解されよう。知る権利は、傍聴(の諾否)を定める条文(大阪市会委員会条例12条1項など;国会の場合は国会法52条1項)により具体的権利となる。この場合、具体化する条文には立法機関の裁量が認められるが、あくまでも公開が原則であり、非公開とする場合には、目的に合理性があり、その目的達成のために必要不可欠であることが求められる(前掲・鴨川ダムサイト情報公開訴訟京都地裁判決参照)。また、3(2)における有力説に立つのであれば、会議公開の原則が「委員会」にも及ぶと解することにより、「本会議」の場合と同様になろう。(65～68頁)

以上のように、佐藤幸治と小倉一志は、公権力に対して情報の開示を請求するという請求権的側面(積極的情報収集権:抽象的権利)は、法律による具体的裏づけがあれば、収集活動が公権力によって妨げられないという自由権的側面(消極的情報収集権:一般に「取材の自由」と同様に具体的権利となると述べている。

たとえば、「政府情報公開請求」は、公開の対象、公開・非公開の基準の設定、公開手続等々の法律による具体的裏づけとなる「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(今治市においては、今治市情報公開条例)と「公文書等の管理に関する法律」(今治市においては、今治市文書規程)により、政府(今治市)が保有する情報に対する「公開請求権」を有するに至った。この権利性については、もはや争いが無い。

これを前提に、小倉一志は、前記のように、「知る権利と会議公開の(趣旨が読み取れる)条文(憲法57条1項・92条の趣旨および地方自治法115条1項)の「掛け合わせ」によって、少なくとも「本会議」の傍聴は具体的権利とな」と断言している。そのうえで、「知る権利は、傍聴(の諾否)を定める条文(大阪市会委員会条例12条1項など;国会の場合は国会法52条1項)により具体的権利となる」と述べている。

これを本件に当てはめれば、地教行法第14条7項で、「教育委員会の会議は、公開する」との規定、今治市教育委員会会議規則第11条で、「会議は、公開する」との規定及び同第12条で、「会議を傍聴しようとする者は、委員長の許可を得なければならない。2 傍聴の手続、傍聴人の守るべき事項その他傍聴に関して必要な事項は、別に定める」(乙第2号証)とし、今治市教育委

員会会議傍聴規則(乙第3号証)により傍聴の具体的手続き、傍聴人数の制限などなどを定めている。

以上のように、「政府情報公開請求」における、公開の対象、公開・非公開の基準の設定、公開手続等々と同様に、会議の公開に基づく傍聴の自由の権利性の裏づけとなる、具体的な法的条件が整っている。

よって、政府や今治市などの行政機関の保有する情報請求が、具体的請求権を有するように、今治市教育委員会会議を傍聴する自由には、具体的な権利性があると解するほかないであろう。

結語

よって、本件会議の傍聴について、住民は、傍聴をする具体的な権利を有する。少なくとも、合理的理由なく、傍聴を制限したり、拒否することは許されず、これに反すると第14条7項及び今治市教育委員会会議規則第11条の会議の公開原則規定に反し、かつ、憲法21条に基づく「表現の自由」、「知る権利」に反する。

以上