

平成27年(ワ)第76号  
原告  
被告 今治市

## 準備書面(3)

2016年1月8日

松山地方裁判所今治支部 御中

原告

### 本件傍聴受付手続拒否は、教育行政に対する監視行為の妨害・侵害

#### 1 議会による行政の監視

福士明(札幌大学教授)は、『フロンティア180・秋号・63号』で「議会基本条例の考え方」のなかで、「分権改革によって、自治体の権限が拡大したことに伴い、議会の役割も大きくなった。これに対応して、議会改革を積極的に進める議会がでてきており、そのような議会改革を継続し発展させることなどを目的として、議会基本条例を制定する自治体が出現している」と述べ、「3 議会の役割・機能--①政策立案・行政監視・論点開示」として、「議会の役割・機能として、政策立案と行政監視をあげることができる(人見剛「住民自治の現代的課題—地方議会・住民参加・住民投票—」公法研究 62号(2000年)192頁以下)。」と述べている。

今治市も「今治市議会基本条例」(2014(平成26)年4月1日施行)を制定している。同条例前文に、「地方分権時代の中で市議会としての機能を十分に発揮し、市民の福祉の向上及び本市の発展に寄与すべき責任は極めて重いものである。市議会には、市民の要望を的確に把握し、市民の意見を集約した政策の提案、決定をすることが求められている。また、公平かつ公正な行政の執行を確保するため監視機能を的確に果たすことも求められている。このような市議会に期待される役割を果たしていくためには、議論の透明性を確保した市民に開かれた議会とならなければならない」と市民の福祉の向上及び本市の発展に寄与すべき責任に基づく議会の方針を示している。そして、同第1条(目的)で、議会だけでなく、「市民との関係、市長その他の執行機関との関係及び議会に関する基本的事項を定める」とし、同2条(基本理念)で、「市民の意思を市政に反映させるため論議を尽くし、公平かつ公正な真の地方自治の実現を目指すものとする」とし、同23条(最高規範性)で「この条例は、議会の最高規範」と規定している。そして、下記のように同第3条(議会の活動原則)で、その一つを下記のように「市民本位の立場から、公平公正かつ適正な市政運営が行われているかを監視」と定めている。

第3条 議会は、次に掲げる原則に基づき活動するものとする。

(1) 公正性及び透明性を確保するとともに、市民に開かれた議会を目指すこと。

- (2) 市民の多様な意見を把握し、政策提言及び政策立案の強化に努めること。
- (3) 市民本位の立場から、公平公正かつ適正な市政運営が行われているかを監視し、評価すること。

## 2 本会議、常任委員会・特別委員会の原則公開は、傍聴による住民の監視行為

前記のように、市民の負託を受けた議員らにより構成される議会は、「市民の意思を市政に反映させるため論議を尽くし、公平かつ公正な真の地方自治の実現を目指すものとする」(条例第2条)とし、議会活動として、「市民本位の立場から、公平公正かつ適正な市政運営が行われているかを監視し、評価すること」(条例第2条)とする。

そして、同条例第4章「市民と議会の関係」の「市民参加及び市民との連携」として、第10条で、その一つとして、下記の「本会議のほか、常任委員会及び特別委員会を原則公開」するとの規定を定めている。

第10条 議会は、市民に対し積極的にその有する情報を発信し、説明責任を十分果たさなければならない。

2 議会は、本会議のほか、常任委員会及び特別委員会を原則公開とする。

3 議会は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第115条の2(法第109条第5項において準用する場合を含む。)に規定する学識経験者等からの意見聴取及び公聴会制度並びに参考人制度を活用して市民等の意見等を聴き、議会の討議に反映させるよう努めるものとする。

4 議会は、市民の多様な意見を把握するため、市民との意見交換、議会報告の場を多様に設けるものとする。

この「本会議のほか、常任委員会及び特別委員会を原則公開」は、原告準備書面(2)で述べた、①「議員以外の者が会議の内容を直接見聞する」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」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、会議録の公開を伴う。

この①～③は、原告準備書面(2)で述べた「表現の自由」の具体的な内容であるが、それは、「知る権利」の具体的な内容と置き換えることができる。

ここでの「傍聴の自由」は、前記の市民参加及び市民との連携としての第10条の「議会は、学識経験者等からの意見聴取及び公聴会制度並びに参考人制度を活用して市民等の意見等を聴き」「市民の多様な意見を把握するため、市民との意見交換、議会報告の場を多様に設け」たうえで、また、今治市議会会議規則第133条に基づき市民などから提出された請願書の審議とその審査報告などが、「市民の意思を市政に反映させるため論議を尽くし、公平かつ公正な真の地方自治の実現を目指」(条例第2条)されているのか否か、「市民本位の立場から、公平公正かつ適正な市政運営が行われているか」(条例第3条)を住民が「知る」こと、「監視」することが含まれる。

つまり、ここでの(今治市)市民(主権者・有権者)である傍聴者の傍聴の目的・意義の一つは、市民である自分たちの意思が市政に反映されるために議論が尽くされているか否か、市民本位の立場から、公平公正かつ適正な市政運営が行われているか否かを監視することである。

### 3 国民主権に基づく、行政・立法権力の監視

#### (1) 国民主権の意味

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「国民主権の意味」を次のように述べている。

国民主権の原理には、二つの要素が含まれていることである。一つは、国の政治のあり方を最終的に決定する権力を国民自身が行使するという権力的契機であり、他の一つは、国家の権力行使を正当づける究極的な権威は国民に存するという正当性の契機である。

以上のことは、当然ながら、憲法第92条にある「地方自治の本旨」(詳細は、原告準備書面(4))に基づく、地方自治体の構成員である住民自治であることから、上記の原理は、そのまま地方自治体と住民との関係に該当する。

#### (2) 主権者の福利(利益)と行政の「権力の行使」(権限)との関係

憲法前文に、「国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。」と主権者の福利(利益・権利)と行政の「権力の行使」(権限)との関係の原理を謳っている。

このことを、杉原泰雄(憲法学者・一橋大学名誉教授)は、『憲法で認められた権限』として(「授権規範」・「制限規範」としての憲法として)解釈運用が不可欠であり、「統治権の権利主体は主権者であつて、国会・内閣・裁判所等現実の公権力担当者は、憲法で認められている権能だけを『権利』(自己の利益のために行使できる法的な力)としてではなく、主権者の利益のために行使しなければならない『権限』(自己の利益のためには行使できない法的な力)として、憲法の定める方法(手続と条件)に従つてのみ行使することができる、とする立憲主義についての通常理解の仕方をいう。」「(『憲法と公教育—「教育権の独立」を求めて—』93頁)と解説している。

北海道旭川学力テスト最高裁大法廷判決(1976年5月21日 判例時報814号33頁)は、憲法26条の規定の解釈のなかで、「子どもの教育は、教育を施す者の支配的権能ではなく、何よりもまず、子どもの学習をする権利に対応し、その充足をはかりうる立場にある者の責務に属するものとしてとらえられているのである」と判示しているのも、この憲法原理の「授権規範」に基づく行政の「権限」と主権者の「権利」を踏まえたものである。

上記のことは、政府(行政)及び地方自治体(行政)にかかわらず適用される。

#### (3) 議会制民主主義の実現に不可欠な行政などの厳しい監視

モンテスキューは、『法の精神』(第11編第4章)で、「政治的自由は、権力が濫用されない時にだけ、制限的な国家にある。権力を保持する者がすべてそれを濫用しがちだということは、永遠の経験の示すところである。……権力が濫用されないようにするためには、権力が権力を抑制するように事態を定めておかなければならない」と述べている。このように、モンテスキューは、権力担当者による権力濫用の「公理」制を指摘し、その対応策として権力の分立の必要性を説いている。

アメリカの「独立宣言」を起草し、アメリカ合衆国第三代大統領をつとめたトマス・ジェファソンは、「信頼はどこでも専制の親である。自由な政府は、信頼ではなく、猜疑にもとづいて建設される。われわれが権力を託さなければならない人々を憲法で拘束するのは、信頼ではなく、猜疑に由来する。……権力の問題においてそれ故人に対する信頼に耳をかさず、憲法の鎖によって非行をおこなわないように拘束する必要がある」(ケンタッキー州議会決議)と述べている。このように、ジェファソンは、権力担当者による権力の濫用を警告して、権力担当者に対する「不信」と「憲法の鎖」による拘束の不可欠性を説いている。

このように権力は濫用されることを前提にし、その権力が単一の機関に集中することによる権利の濫用を抑止し、権力の区別・分離と各権力相互間の抑制・均衡を図ることで、人民の権利・自由の確保を保障しようとする〈権力分立〉という政治システムが確立する。この権力分立の基本的な要素は、権力の区別分離であり、権力相互の抑制均衡、つまり、互いに監視を行い合うことにある。

モンテスキューで、『法の精神』において、国家権力を立法権、万民法に関する事項の執行権(国家の執行権・行政権)、市民法に関する事項の執行権(司法権・裁判権)の3つに区別した。

ジャン＝ジャック・ルソーは、さらに、『社会契約論』(桑原武夫訳:岩波文庫)の「第三編第十五章 代議士または代表者」で、三権分立における代表制(議会制)を次のように厳しく批判している。

主権は譲りわたされえない。これと同じ理由によって、主権は代表されえない。主権は本質上、一般意志のなかに存する。しかも、一般意志は決して代表されるものではない。一般意志はそれ自体であるか、それとも、別のものであるからであって、決してそこには中間はない。人民の代議士は、だから一般意志の代表者ではないし、代表者たりえない。彼らは、人民の使用人でしかない。彼らは、何ひとつとして決定的な取りきめをなしえない。人民がみずから承認したものでない法律は、すべて無効であり、断じて法律ではない。イギリスの人民は自由だと思っているが、それは大まちがいだ。彼らが自由なのは、議員を選挙する間だけのことで、議員が選ばれるやいなや、イギリス人民はドレイとなり、無に帰してしまう。その自由な短い期間が、彼らが自由をどう使っているかをみれば、自由を失うのも当然である。

このルソーの議会制の批判を踏まえて、先の杉原泰雄は、『国民主権と国民代表制』(有斐閣:1983年)において、「人口の多い近代国家においては、主権者たる国民が直接に会合して法律を制定することはできません。おそらく、すべての法律を国民投票で決定することもきわめて困難なことでしょう。なんらかの形で議会を設けざるをえないものと思われまます。法律の執行についても、国民が直接にこれを行うことは物理的に不可能で、一部の者にそれを託さざるをえないはずです。このようにして、議会制は、不可避的となって

きます。……このようにして出現する議会制が、ルソーの批判に耐えて、民主主義と結合しうるためには、どのような条件が必要でしょうか。私は少なくとも次のような諸条件を充たしていることが不可欠ではないかと考えます。」(406頁)と述べ、6つの条件を挙げている。そして、「議会制が、民主主義と結合しうるためには、つまり、議会制民主主義が成立しうるためには、少なくとも以上の諸条件が充足されることが必要だろうと考えています。ところで、日本国憲法は、これららの諸条件の大部分を明示的黙示的に用意しているようにみえます」(413頁)と述べている。

この6つの条件を、「人民の人民にとる、人民のための政治」、「人民(プープル)主権」の議会制民主主義として、杉原泰雄は、『憲法 立憲主義の創造のために』(岩波書店:1990年)でフランスにおける近代化の二つの国民主権論として、「国民(ナシオン)主権」と「人民(プープル)主権」の構想の違いを次のように述べている。

「人民主権」は、「国民主権」とまったく異質の構造をもつものであった。それは、「国民」と異なる「人民」を主権＝統治権の所有者とする原理であった。「人民」は、社会契約参加者の総体、政治に参加できる年齢に達した者(市民)の総体を意味する。このような「人民」は、その構造から明らかなように、みずから主権＝統治権を行使できる。しかも、「人民主権」のもとにおいては、「人民」の意思や利益は、その構成員の意思や利益の集積と考えられる。したがって、そこでは、「人民」を構成する各市民が主権の行使に参加する固有の権利をもち(「参加権権利説」、直接民主制が政治の原則となる。なんらかの理由で代表制をとる場合にも、直接民主制に代わる代表制として、代表府の成員は、当然に、「人民」の意思の分布状態を代表府の構成に公平に反映する普通選挙制度で選ばれ、「人民」またはその単位の意思に拘束され、それに対して政治責任を負うことになる。「人民代表(府)」は、実在する「人民」の意思を確認表示すべき立場にある。ここでは、「人民の人民にとる、人民のための政治」が不可欠となる。(91頁)

そして、「人民の人民にとる、人民のための政治」を実現させるためには、(i)国民意思の縮図としての国会、(ii)法律を民意の確認表示とするために、(iii)国民による監視・統制が不可欠とする。

この「国民による監視・統制が不可欠」の冒頭で、「国民の役割。『人民主権』のもとで、国会が『人民』のための手段として機能するようにするためには、『人民』が国会と議員を厳しく監視しかつ統制することも不可欠の条件である」と述べている。

以上のように、「イギリスの人民は自由だと思っているが、それは大まちがいだ。彼らが自由なのは、議員を選挙する間だけのことで、議員が選ばれるやいなや、イギリス人民はドレイとなり、無に帰してしまう」とある議会制を主権者が統制するためには、市民による行政と議員(議会)の監視の重要性を述べている。

また、佐藤幸治(京都大学名誉教授)は、『日本国憲法論』(成文堂 2011年)の「第3編 国民主権と政治制度」において、次のように述べている。

構成的原理としての国民主権は、統治制度の民主化を要請するのみならず、統治制度とその活動のあり方を不断に監視し問うことを可能とする“公開討論の場”が国民の間に確保されることを要請する。集会・結社の自由、いわゆる「知る権利」を包摂する表現の自由は、国家からの個人の自由ということを本質としつつも、同時に、公開討論の場を維持発展させ、国民による政治の運営を実現する手段

であるという意味において国民主権と直結する側面を有している。しばしば国民主権は“世論による政治”でありといわれるのは、国民主権のこのような面にかかわる。

因みに、統治制度上、このような“公開討論の場”の中心にあつて、国民に対して国政に関する重要な情報を提供し、考えるべき筋道を示す機能・役割を期待されているのが国会(特に議院の会議の公開に関する憲法57条の意義)と裁判所(特に裁判の公開に関する憲法82条の意義)である。

これは、当然ながら、地方自治体の会議にも該当する。

先のルソーの批判に対応する規定として、憲法第15条では、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」とし、地方自治法では、下記のように、地方自治体の議員及び首長・役員の解職請求、議会の解散請求が行うことができる直接民主制を採用している(詳細は、原告準備書面(4))。

国政においては議会制間接民主主義が基本なのに対して、地方自治・自治体行政にあつてはそれと並んで直接民主主義も基本となっているところが、「住民自治」の特色なのである。(兼子仁著:東京都立大学名誉教授『地方自治法』岩波新書、1984年度版 32頁)

地方自治法は、つぎにみるような住民の直接参政権を「直接請求」のしくみとして定めているわけだが、それが憲法92条「地方自治の本旨」にふくまれた直接民主制であることは、ひろく認められている。それに加えて、憲法93条2項が明記している自治体の長の住民直接公選制も、代表民主制であると同時に直接民主主義の原理にそうしくみであることが、指摘されてよいと筆者は思う。(同上、33頁)

また、憲法が示す地方自治の本旨に基づき、地方自治法は、次のように、住民が直接地方自治体に参加する住民自治の原則の徹底をはかっていると、俵静夫(元内閣法制審議委員)は、述べている。

住民は選挙を通して地方行政に参加するだけでなく、直接請求や住民投票により、直接地方行政に参加するものとして、住民自治の原則の徹底をはかった。

(俵静夫著『地方自治法』、法律学全集 有斐閣 1965年版23頁)

先の兼子は、地方自治における住民の直接民主制について具体的な事例として、(1)「直接請求」のしくみと動向、(2)住民投票のしくみづくり、(3)「住民訴訟」が問いかけるもの、(4)民間人住民が入る行政委員会、(5)住民参加の審議会、(6)「公の施設」の管理への住民参加、(7)住民公選の自治体の長、(8)住民に開かれた自治体の議会、の8項目を挙げている(『地方自治法』同、35頁～128頁)。その中から『(1)「直接請求」のしくみと動向について』の一部を以下に引用する。

①条例づくりの請求(条例請求)、ひろい意味のリコールにあたる、②自治体の長・議

員その他の役職員に対する「解職請求」と③議会解散の請求、それに、④監査委員  
に対しての事務監査請求、の四種が「直接請求」としてある。

地方自治法は、まずそれらを、住民の選挙権のつぎに、直接参政権である住民権  
として書ならべている。 (『地方自治法』岩波新書 1984年度版 37頁)

以上のことは、主権者による行政権力・立法権力に対する統制であり、監視である。

憲法第97条で「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる  
自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び  
将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである」と上記の  
歴史を踏まえたものであることを示している。そして、憲法第12条では、「この憲法が国民  
に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない  
い」としているのである。

つまり、現代に生きる私(たち)は、憲法第21条にある「表現の自由」(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」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」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)を保障さ  
せるために、憲法第12条(憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力  
によって、これを保持しなければならない)に基づき、権力(行政権力・立法権力)を監視  
(傍聴:視聴)する権利・義務を負っているのである。

#### 4 委員会会議の傍聴は、教育行政に対する監視行為でもある

委員会会議の傍聴は、次の理由から今治市議会の傍聴と同じく、教育委員会(教育行政  
執行機関)の監視することを目的(意味)する。

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。)で、「教育委員会の事務は、教育委員会の指揮監督を受けて教育長がすべての処理  
することとされている。ここに、教育委員会の運営にあたっては、会議中心の思想が打ち出さ  
れている」と解説している。そして、「教育委員会には、教育長が置かれる。この教育長は、  
教育委員会の権限に属するすべての事務を処理する。すなわち、会議によって決せられた  
教育委員会の事務万般を処理するのが教育長の職務である」(48頁)と解説している。

つまり、教育委員会会議は、地方自治体の会議と同じ機能を持ち、会議中心の思想に基  
づき、原告準備書面(4)の「第3 委員会会議の傍聴は、教育行政への住民自治の基礎を  
なす」「1 委員会会議において教育行政の重要事項が審議される」15～16頁)で述べたよ  
うに重要事項はすべて会議で審議し、決定する。たとえば、会議の審議を経た決定により、  
地教行法第15条の「教育委員会は、法令又は条例に違反しない限りにおいて、その権限  
に属する事務に関し、教育委員会規則を制定する」のである。そして、教育長をトップとする  
事務局職員は、その決定に基づき事務の処理・執行を行う。このように、委員会会議は、地  
方自治体の会議と同様であり、委員会会議の傍聴は、原告準備書面(4)「地方教育行政の  
組織及び運営における住民の地位の法的意義」(7～14頁)で詳細に述べた市民などが参  
加し、市民の意見を聞いた教育委員会が、また、市民から提出された請願書などが、会議  
でどのように審議されているのか、事務局からどのように報告されているのか、そして、公平  
公正かつ適正な教育行政運営が、行われているかを監視する行為でもある。

なお、委員会会議の傍聴は、原告準備書面(4)「第3 委員会会議の傍聴は、教育行政への住民自治の基礎をなす」(15～18頁)で述べたとおりである。

## 5 本件傍聴手続拒否は、原告の教育行政に対する監視の妨害・侵害

原告準備書面(4)の「第4 教科書採択手続きへの住民の参画権ないしその実態」(18～23頁)で詳細に述べた。そのうえで、訴状2頁で、「今治市教委は、公共入札の一種である2009年度及び2011年度の中学校用の教科書採択において、『公正性の確保』のための客観的な基準として作成される調査員(教員ら)による教科書の調査研究資料において、判断評価基準の低い育鵬社版教科書を、委員らの私的な独自の嗜好・評価に基づく採択という違法行為を行った。このような理由から、原告は、公正な採択が行われるか否かなどの監視とどのような採択審議が行われるのかを直接見聞きする為に、2015年度の小学校用教科書の採択審議を行う会議を傍聴するために会議の会場になっていた波方公民館(第1会議室)に出掛けた」と述べたように、本件会議の傍聴は、公正な採択が行われるか否かの監視行為である。

## 結語

以上の理由から、本件原告に対する本件傍聴希望手続き拒否行為は、傍聴行為が有する今治市教委に対する公平公正かつ適正な教育行政の運営がなされているか否かの監視行為の妨害であり、侵害である。

それは、地方自治法の趣旨から、今治市議会基本条例の趣旨は、今治市教委の会議にも反映させることが、求められるゆえに、本件傍聴に関する今治市教委の措置は、先に引用した今治市議会基本条例の趣旨に反する。

以上