

平成27年(ワ)第76号
原告 奥村悦夫
被告 今治市

最終準備書面

2016年6月6日

松山地方裁判所今治支部 御中

原告

1、問題となる権利、利益の内容

本件は、憲法57条が保障する会議の公開原則に基づく本件会議の傍聴の自由との関係から、原告の憲法21条1項の「表現の自由」という権利ないし利益が問題となる。その理由は、以下に述べるとおりである。

(1) 憲法57条などが要請する本件会議の公開原則

憲法第57条で「両議院の会議は、公開とする」とし、地方自治法第115条で「普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する」とある。これは、いわゆる会議の公開原則規定である。地方教育行政の組織及び運営に関する法律14条7項で「教育委員会の会議は、公開する」とし、今治市教育委員会会議規則(以下「会議規則」という。)11条で「会議は、公開する」と規定している。この今治市教委の会議公開規定は、前記の会議の公開原則に基づくものである(詳細原告準備書面(2))。

(2) 会議の公開原則に基づく傍聴の自由

会議の公開原則は、①議員・教育委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」の3つを含むと伝統的に理解されている(準備書面(2)～(4))。よって、原告は、本件会議を傍聴する自由を有する。

(3) 本件と大坂地裁判決の傍聴規定の相違

大坂地裁判決(2007(平成19)年2月16日、以下「大坂地裁判決」という。)の事例の大阪市会委員会条例では、委員会を公開原則としておらず、傍聴を制限している。大坂地裁判決は、傍聴を制限している条例に対し、「憲法57条1項本文にいう『会議』とは、最終的な意思決定を行う「本会議を指し」、委員会などの「内部機関等の公開は同項の規定するところではな」とし、「自由かつ率直な審議の場を確保してその審査及び調査の充実を図る」という「委員会」の「公益」と最終的な意思決定を行う「本会議」は公開されているから委員会傍聴を制限していても「会議の公開を制度として保障した憲法の趣旨に反することはない」と判示している。

一方で今治市教委の会議は、最終的な意思決定を行う「本会議」に該当する。また、本件会議は、公開原則に基づき公開規定があるとの相違がある。

(4) 傍聴の自由は、憲法21条1項(表現の自由)と密接不可分の関係にある

大坂地裁判決は、「住民が地方議会の会議を傍聴する自由」を、「憲法上地方議会の会議の公開が制度的に保障されていることの結果にとどまらず、様々な意見、知識、情報に接し、これを摂取する自由の派生原理としても認められるものというべきである。」とし、傍聴を制限していることについて、「今日においては、地方自治法及びその委任を受けた条例により規定された委員会制度の下において、各委員会における議案等の予備審査等が、本会議における審議と同程度に、あるいは、それ以上に、地方議会における審議の中心となっていることが認められるのであるから、このことをもしんしゃくすれば、住民が地方議会の委員会の会議を傍聴する自由も、本会議を傍聴する自由と同様の趣旨で、様々な意見、知識、情報に接し、これを摂取する自由の派生原理として尊重されるべきものといえることができる。」と判示している。つまり、「傍聴の自由」の権利ないし利益を、憲法21条1項の「表現の自由」との関係で判断し、原告の判断基準と同じである。

2、本件における違法性の判断基準

本件における違法性の判断基準は、前記の理由から、憲法21条1項の「表現の自由」に基づく必要があり、かつ表現の自由の「優越的地位」により、「厳格な審査基準」によるべきである。その理由は、以下に述べるとおりである。

(1) 表現の自由は、「優越的地位」にある

高野敏樹(調布学園大学教授)は、表現の自由の「優越的地位」について、①「表現の自由は、近代の自由の生成・発展史におけるもっとも基本的な自由のひとつであり、…法律によっても制限することのできない自然法的な権利として成文化された。」、②「言論その他の表現活動がまさに個人の『人格の発展』にとっての本質的要素であり、表現の自由は、そのような『自己実現の価値』を体現する権利と考えられた」、③「表現の自由は、…言論・表現活動は国民にとって政治的意思決定に関与する不可欠の手段であるといつてよく、それに対する広範な規制は民主主義そのものの基盤を失わせることになる。表現の自由はこの意味で、国民の『自己統治の価値』を体現するもの…『自己実現の価値』と民主政における「自己統治の価値」が強く意識され、そこから表現の自由の「優越的地位」の理論が確立されることとなった。」(準備書面(6)7頁)と述べている。

つまり、憲法21条1項の「表現の自由」は、①②③の理由から、経済的自由などの他の権利より「優越的地位」が確立されている。

(2) 表現の自由の「優越的地位」に対する規制は、「厳格な審査基準」の適合が不可欠

小倉一志(小樽商科大学教授)は、「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条文の『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。」(準備書面(2)8頁)と述べている。

また、先の高野敏樹は、「2.表現の自由の『優越的地位』と審査基準」として、『優越的地位』の理論のもとにおいて、表現の自由に対する規制の合意性を判断するに際しては、いわゆる『二重の基準』論にもとづいた審査が必要とされる。・・・規制が表現の自由に対するものである場合には、『厳格な審査基準』によらなければならない。この『厳格な審査基準』のもとでは、基本的に、①合憲性の推定の原則は働かず、②規制の合理性については、むしろ表現の自由を規制する側がそれを立証すべきもの(『挙証責任の転換』)と考えられている。・・・以上の観点から、表現の自由の規制の合意性の審査にあたっては、裁判所は規制立法の形式および規制の実質の両面にわたって、次のような慎重を考慮が必要とされる。」(準備書面(6)7頁)と述べている。それは、次の3つである。

(A)文面審査

表現の自由に対する規制は、①それが事前に表現行為を規制するものであってはならず「事前抑制の禁止」、また、②不明確な文言による規制は許されない「明確性の原則」。②の原則に反した規制は「漠然性のゆえに無効」となる。

(B)目的審査

規制立法の目的は、①政策的な目的であってはならず、かつ②規制を正当化するには、規制目的である社会的害悪の発生が抽象的ではなく、具体的・近接的でなければならない「明白かつ現在の危険」の基準。

(C)手段審査

立法目的が正当である場合も、規制手段は目的達成のために必要最小限度でなければならない(「LRAより制限的でない他の選びうる方法の基準」)。

3、本件におけるあてはめ

(1)本件会議の傍聴を規制する規則など

傍聴規則4条

傍聴席が満員となったときその他委員長が必要があると認めるときは、傍聴を制限し、又は拒絶することができる。

被告証拠乙第5号証の「傍聴について(1)」

傍聴を希望される方は、午前2時50分までに受付をすまして整理券を受け取ってください。午後2時50分までに整理券を受け取っていない方は傍聴できません(以下「@受付事項」という。)

整理券を受け取った人数が10人を超えた場合は抽選により傍聴者を決定します(以下「①受付事項」という。)

(2)本件「傍聴受付手続拒否」の概要

- ①今治市教委は、②受付事項を理由に、原告の傍聴受付手続きを拒否。
- ②②受付事項を済ませた傍聴希望者は4人で、傍聴席が満員となっていないので抽選を行っていない。
- ③原告が傍聴受付手続きを求めたのは会議開始時間前で、会議は始まっていない。
- ④原告は、②③を理由に、傍聴を許可することを教委に求めたが、それを拒否。

(3)②受付事項は、「厳格な審査基準」に反し、違憲違法

②受付事項の「午後2時50分までに整理券を受け取っていない方は傍聴できません」との文面は、「傍聴席が満員となったとき」という会場の広さによる傍聴席数の制限という物理的条件による傍聴規制4条の立法目的に反し、傍聴希望者が傍聴席数を越えない場合でも傍聴を制限することになる。それは、明らかに「厳格な審査基準」の(A)文面審査における「事前抑制の禁止」に該当する。また、結果として、(B)目的審査の「①政策的な目的の禁止」にも該当する疑いがある。

受付時間に遅れても、傍聴席が満員となっていなければ、仮に会議の途中であっても傍聴希望者に対して、傍聴受付手続きを行い、傍聴を認める必要がある。

傍聴規則5条で、「傍聴人は、次の各号のいずれかに該当する行為をしてはならない。(1) みだりに傍聴席を離れること。(2) 私語、談話、拍手等を行うこと。(3) 議事に批判を加え、又は賛否を表明すること。(4) 飲食を行うこと。(5) 前各号に掲げるもののほか、会議の妨害となるような挙動を行うこと」と、同規則6条「傍聴人が前条の規定に違反し、又は議場の秩序を乱すおそれがあるときは、委員長は、退場を命ずることができる」と規則している。よって、傍聴者の何らかの言動が、会議の運営上に支障を来す事態に対しては、傍聴者に対するこの制限事項により、対処できるから、②受付事項は、傍聴規則4条の後半の「その他委員長が必要であると認めるとき」に該当するとして「傍聴を制限し、又は拒絶する」ことはできない。

つまり、②受付事項を傍聴規則4条の後半の規定を当てはめて傍聴を制限することは、(A)文面審査の②不明確な文言による規制は許されない「明確性の原則」及び②の原則に反した規制は「漠然性のゆえに無効」にも該当する。

また、前記した理由により、傍聴規則5条及び6条を適用することで会議の運営上に支障を来す事態に対処できるから(C)手段審査の「制限的でない他の選びうる方法」が存在するから、②受付事項を傍聴規則4条に当てはめる傍聴を制限することは、これに反する。

よって、②受付事項を理由に、傍聴を制限することはできない。

(4)②受付事項に基づく傍聴規制は、自由権規約第19条3項に反する

②②受付事項は、傍聴規則ではなく、「要綱」などの今治市教委の内部規範に過ぎず、主権者の権利義務に関する法令としての性質を有せず、住民に対する法的拘束力を持たない。よって、②受付事項を理由に原告の権利ないし利益にかかわる本件傍聴受付手続きを拒否することはできない。

また、何らかの理由で「表現の自由」を制限・規制を課す場合には、自由権規約第19条3項(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)に基づく必要がある(準備書面(2))、傍聴規則でもない②受付事項を理由に、傍聴を制限することは、自由権規約第19条3項に反する。

(5)大坂地裁判決に本件とあてはめて②受付事項は違憲・違法

大坂地裁判決は、最終的な意思決定を行う「本会議」と自由かつ率直な審議の場を確保してその審査及び調査の充実を図るという「委員会会議」の違いがあり、「委員会会議」の「公益」に着目し、委員会会議の傍聴を制限する規定が、「規定の目的の正当性並びにその目的達成の手段として傍聴を制限することの合理性及び必要性」（以下「合理性及び必要性の総合判断基準」という。）に照らして憲法第21条1項に反しないと判示した。以下、この「合理性及び必要性の総合判断基準」を本件にあてはめる。

②受付事項の「午後2時50分までに整理券を受け取っていない」という理由で傍聴席が満員となっていないにもかかわらず、「傍聴できません」と傍聴を制限する「規定の目的の正当性並びにその目的達成の手段として傍聴を制限することの合理性及び必要性」は、「(3)②受付事項は、「厳格な審査基準」に反し、違憲違法」で述べた理由から存在しない。また、②受付事項により傍聴を制限する今治市教委の合理的・客観的「公益」も存在しない。仮に何らかの「公益」が存在したとしても、表現の自由の「優越的地位」にある〈傍聴の自由〉を有する傍聴者の〈権利・利益〉よりも②受付事項により傍聴を制限する今治市教委の「公益」が明らかに上回る必要がある。そのような「公益」は存在しないことは、「(3)②受付事項は、「厳格な審査基準」に反し、違憲違法」から明らかである。

憲法第82条の規定により、本件裁判は公開されているが、傍聴席数の関係で、口頭弁論開始時間の5分前までに、傍聴券を傍聴者は受け取ることを求めている。しかし、傍聴希望者が、傍聴席数を越えなければ、抽選を行わず、口頭弁論開始時間の5分前を過ぎても、傍聴席が満席にならなければ、口頭弁論がはじまっても傍聴が可能である。それは、前記した理由から、傍聴を制限する利益と傍聴者の傍聴の自由の利益が上回っているから、それを理由に、傍聴制限をできないからである。

結語

以上のように、②受付事項を理由に傍聴を拒否することは、「厳格な審査基準」及び大坂地裁判決の「合理性及び必要性の総合判断基準」にあてはめても違憲・違法である。ところが、今治市教委は、②③の状況にあるにもかかわらず、公務員に課せられた憲法・法令などの遵守義務に反して、故意に違憲・違法の②受付事項を理由に、原告の傍聴受付手続きを拒否した。故意とは、一般的に「一定の結果の発生を認識しながら、あえてある行為をするという心理状態」と解される（最高裁判決1957（昭和32）年7月9日）から、④要請を無視し、原告が本件会議を傍聴を拒否した行為は、国家賠償法1条1項の故意及び過失に該当する。

職務行為基準説（職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然とすることを要件とする説）に照らして、今治市教委の同措置ないし処分は、前記の理由から、公務員に課せられた職務義務違反があり、過失がある。その措置ないし処分は、刑法193条の職権の濫用にあたり、原告の憲法第21条1項の「表現の自由」を著しく妨げ、侵害し、原告に精神的苦痛・損害を与える。それは、「他人のためにその事務を処理する者が、自己若しくは第三者の利益を図り又は本人に損害を加える目的で、その任務に背く行為」である刑法247条の背任罪にあたる。よって、今治市は、国家賠償法1条1項、民法709条に基づき、原告に与えた精神的苦痛に対する慰謝料を賠償する必要がある。

以上