

令和3年（行ウ）第7号

町議会議員懲罰処分取消等請求事件

原告 土屋 由希子

被告 湯河原町

## 準備書面（2）

2021年6月11日

横浜地方裁判所 第1民事部 御中

原告訴訟代理人

弁護士 大川 隆司

同 小沢 弘子

同 石崎 明人

同 伊藤 朝日太郎

同 武井 由起子

同 中村 晋輔

同 高橋 由美

同 馬込 竜彦

## 目次

第1	本件懲罰議決取消請求の適法性.....	3
1	被告の「本案前の答弁」の要旨.....	3
2	令和2年最判の意義.....	4
3	令和2年最判の射程.....	7
4	本件懲罰議決へのあてはめ .....	9
第2	各懲罰議決の違法性.....	11
1	第一次懲罰が違法であること .....	11
(1)	はじめに .....	11
(2)	検査権行使に関する湯河原町議会の議決は存在しない .....	13
(3)	プライバシー情報は検査権の対象とするべきではない .....	16
(4)	滞納者名簿の違法な提供は重大な権利侵害であり、その是正は議員の責務である.....	18
(5)	本件陳謝命令は原告の思想及び良心の自由を侵害する .....	20
(6)	付言.....	22
2	第二次懲罰が違法であること .....	22
(1)	被告主張の要旨.....	22
(2)	地方議会議員は違法な懲罰議決に従う義務がない.....	23
第3	議会ゆがわらの記事は原告の名誉を毀損する .....	24
1	被告の反論の要旨.....	24
2	原告の再反論（1）——「秘密会の議事を漏らした」という記事は事実の摘示にあたる.....	25
3	原告の再反論（2）——本件記事は「意見の表明」としても不公正であり許容される限度を超えている .....	27

## 第1 本件懲罰議決取消請求の適法性

### 1 被告の「本案前の答弁」の要旨

- (1) 被告は「本案前の答弁」において、本件第一次懲罰（公開の議場における陳謝）および第二次懲罰（一日間の出席停止）のいずれも、司法審査の対象にはならないと主張する。
- (2) 「公開の議場における陳謝」（以下単に「陳謝」という）が司法審査の対象にならない、と被告が主張する理由（3～6頁）は、陳謝は「議事に参与して議決に加わるなどの議員としての活動や権利行使を制限する性質を有するもの」ではないから、令和2年11月25日最高裁大法廷判決（以下「令和2年最判」）の射程外である、というものである。
- (3) また、本件出席停止処分が司法審査の対象とならない、と被告が主張する理由（6～7頁）は、
- ① 本件出席停止処分は、湯河原町議会の令和2年9月定例会の会期の内最終日9月29日午後だけの「一日出席停止」を命じるにすぎないものであって、令和2年最判の事案（宮城県岩沼市議会の平成28年9月定例会の全会期中の出席停止を命じ、かつその間の議員報酬の減額を伴う）とは異なる。  
  
1日に満たない出席停止の懲罰は「議員としての中核的な活動を行うことができず、住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすことができなくなる」とまでは言えないので、本件出席停止処分は令和2年最判の射程外である、
  - ② 本件出席停止処分の理由は、第一次懲罰としての陳謝文の朗読を原告が拒んだことにあり、その行為に会議規則を自律的に適用したものであるから、第二次懲罰も司法審査の対象になりえない。  
  
というものである。
- (4) これらの主張について、以下のとおり反論を施す。

## 2 令和2年最判の意義

(1) 地方自治体の議会の議員（以下「地方議員」という）に対する懲罰は、地方自治法ならびに同法120条に基づく会議規則および同法109条9項に基づく委員会条例という各法令の解釈・適用の問題であるから、裁判所法3条に定める「法律上の争訟」に該当することは明白である。

にもかかわらず、わが国ではこれまで地方議員に対する懲罰は、除名を除いては「事柄の特質上司法裁判権の対象外」に置かれて来た（昭和35年10月19日最高裁大法廷判決。以下「昭和35年最判」という。）。

「事柄の特質」とは何か、という点について、昭和35年最判は「自律的な法規範をもつ社会ないしは団体に在っては、当該法規範の実現を内部規律の問題として自治的措置に任せ、必ずしも、裁判にまつを適当としないものがあるから」という抽象論以外何も示さなかったのみならず、懲罰議決について司法審査を行なうことの積極的な意義についてもとくに指摘することはなかった。

(2) 昭和35年最判の上記判示については、「自律的な法規範をもつ社会ないし団体」が、一般的には「集会結社の自由」（政党）、「信教の自由」（宗教団体）、「学問の自由」（大学）という重大な人権によって支えられているのに対し、地方議会は地方公共団体の議事機関（憲法93条1項）として統治機構の一部をなすという、全く異質の存在であること、また地方自治法に根拠を有する懲罰を「自律的な法規範」の解釈・適用と同視することは到底できないことなど、多くの学説による批判がこれまでに加えられて来た。

(3) その昭和35年最判が、令和2年最判によって変更された。判例変更の意義は、出席停止の懲罰について、昭和35年最判がすべて司法裁判権の対象外としたのに対し、令和2年大判が「裁判所は、常にその適否を判断することができる」とした、という結論の対照性にだけ着目すべきものではない。

令和2年最判によれば、「議会の運営に関する事項については、議事機関と

しての自主的かつ円滑な運営を確保すべく、その性質上、議会の自律的な権能が尊重されるべき」であるが、他方で「議員は、憲法上の住民自治の原則を具現化するため、(中略) 議事に参与し、議決に加わるなどして、住民の代表としてその意思を当該普通地方公共団体の意思決定に反映させるべく活動する責務」を有する。

出席停止の懲罰が科されると「当該議員はその期間、議会及び委員会への出席が停止され、議事に参与して議決に加わるなどの議員としての中核的な活動を行うことができず、住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすことができなくなる」ので、その適否は「専ら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべき」ではなく司法審査の対象となる。この判示が令和2年最判の眼目である。

令和2年最判の法廷意見には15人の裁判官全員が賛成し、宇賀克也裁判官は更に補足意見を書いている。

宇賀補足意見では、「住民が選挙で地方議会議員を選出し、その議員が有権者の意思を反映して、議会に出席して発言し、表決を行なうことは、当該議員にとっての権利であると同時に、住民自治の実現にとって必要不可欠である」ことが指摘されているが、その趣旨は法廷意見にいう「住民の負託を受けた議員としての責務」の内容の説明にあたるものである。

(4) すなわち令和2年最判の第1の意義は、地方議会における議員活動の存在意義を「憲法上の住民自治の原則を具現化するため、議会が行う上記の各事項等について、議事に参与し、議決に加わるなどして、住民の代表としてその意思を当該普通地方公共団体の意思決定に反映させるべく活動する責務」と位置づけたことにあり、

第2の意義は、上記の位置づけを前提として、議員に対する懲罰議決のうち「住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすことができなくなる」効果をもたらすものについては、「専ら議会の自主的、自律的な解決に委

ねる」べきものではなく、司法審査の対象となると判示したことにある。

- (5)「司法審査の対象となる」ということは、懲罰処分を受けた者にとっては「裁判を受ける権利が保障される」ことにほかならない。

憲法32条は「何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪われない」と規定し、同76条1項は「すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する。」と規定する。

これを承けて裁判所法3条1項が「裁判所は、日本国憲法に特別の定めある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判し、その他法律において特に定める権限を有する。」と規定している。すなわち「法律上の争訟」は、「司法権」の範囲を示す概念であり、「裁判を受ける権利」の保護対象である。

憲法は多くの基本権を列挙するが、「裁判を受ける権利」は「基本権を確保するための基本権」というべき重要性を有している。

- (6) 本件出席停止処分はその程度に照らして司法審査の対象とならない、とする被告の主張が失当であることは、令和2年最判がその結論において、

「出席停止の懲罰は、議会の自律的な権能に基づいてされたものとして、議会に一定の裁量が認められるべきであるものの、**裁判所は、常にその適否を判断することができる**というべきである。」と判示しているところからも文理上明白である。

ちなみに、令和2年最判を承けて総務省行政局は各都道府県および各指定都市に対し、「地方議会の議員に対する出席停止の懲罰に関する審決の申請について」と題する通知を発しているが、その中において地方自治法255条の4の規定（違法な権利侵害の是正手続）に基づく審決申請の対象となる出席停止処分の範囲について（期間の長短や報酬減額の有無などに関する）限定を全く加えることなく、「審決の申請の対象となる」と指摘している。（甲40）

### 3 令和2年最判の射程

(1) 令和2年最判の事案は出席停止の懲罰であったが、「議事に参与して議決に加わるなどの議員としての中核的な活動」を阻害する効果をもたらす懲罰は、出席停止に限られない。

「出席停止」処分は理由の如何を問わず一定期間内の議員の議会内活動を包括的に禁止するという効果をもたらすので、「一時的な制限にすぎない」場合でも司法審査の対象になりうるものと言えるが、「公開の議場における戒告」または「公開の議場における陳謝」の各懲罰も、議員の発言内容に着目してこれを禁止または抑制する目的でなされる場合には、その禁止・抑制の効果は実質的な永続性を有することによって議員の「中核的な活動」を妨げる結果をもたらす（出席停止にも理由の如何によって同様の結果をもたらすものがあることは言うまでもない）。

発言内容に着目した懲罰処分には（当該発言が禁止される）期間の限定が実質的には存在しない。すなわち、仮に懲罰の原因となった発言と同旨の発言を再度行なった場合には、議長による制止や取消命令の対象となる。この命令に従わないときは「その日の会議が終るまで発言を禁止し、又は議場の外に退去させる」という権限を議長は有している（地方自治法129条）。しかも、議長による発言取消し命令は司法審査の対象にならない（最高裁平成30年4月26日判決、判時2377号10頁LEX/DB25449432）ので、一たん懲罰が確定すれば、それがもたらす「発言抑止効果」は、いわば永続的なものである。

(2) また、議会の運営にかかわる規範には、成文化されたものが少くかつ抽象的で、「先例」の規範性が重視されるため、一個の懲罰の先例としての影響力が実質的な永続性をもち、法129条に基づく議長権限の行使基準として用いられることになる。

懲罰の対象となる議員発言の内容には、令和2年最判の事案のような一過

的なものばかりでなく、本件のように特別委員会の違法行為（町民のプライバシー侵害）が是正されるまで、くりかえし問題提起しなければならないことが想定される発言もある。

特に後者の場合に鑑みれば、一つの陳謝命令の確定によって、議員が議会において特定の内容に関する発言をすることが恒久的に許されなくなるといふ状態が、「住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすこと」を妨げることは明らかである。

- (3) ちなみに、東京地裁平成28年6月30日判決（判タ1439号153頁LEX/DB25534461）は、渋谷区議会が無所属議員に対して一般質問の時間を年間20分に制限した処分の法適否が争われた事件について、訴えを却下しながらも、

「本会議や委員会等における質問、質疑や討論等を通じて、当該地方公共団体の住民の間に存する多元的な意見や諸々の利益を、当該地方公共団体の意思形成や事務執行等に反映させる役割を担っているのであるから、議員が議会において発言することは、憲法15条1項及び93条2項の趣旨に照らして憲法21条1項による保障が及ぶと解される議員の議員活動の自由の中核となる重要な行為であるといえることができる。」と判示している。

特定の発言を禁止、制限する目的でなされる懲罰は、多数議員間の発言時間の調整という中立的観点にもとづく制限とは全く異質のものであって、まさに「議員活動の自由の中核となる重要な行為」を阻害するものである。

- (4) 学説も令和2年最判に先立ち、陳謝や戒告などの懲罰処分を司法審査の対象とすべきことを以下のとおり指摘している。

「地方議会の議員が住民代表の地位を有することを考えると、全ての懲戒処分を司法審査の対象とすべきである（甲51：渋谷秀樹『憲法（第3版）2017年、653頁』）」

「陳謝や戒告を受忍しなければならないという点で、そして名誉・信用など

の人格権に対して重大な影響・侵害を及ぼす慮があるという点で、陳謝や戒告は、議員の権利・義務に直接の影響を与えるのであるから、陳謝や戒告は、行政事件訴訟法第3条2項にいう『行政庁の処分』及び裁判所法第3条1項にいう『法律上の争訟』に該当する」(甲52：皆川治廣「地方議会による議員懲罰とその司法審査に関する再考察」中京法学54巻3=4号(2020年)567頁)。

(5) ちなみに、地方議会に対する法の支配の要請の観点から昭和35年最判を批判する学説は、同判決直後からつぎのように現れている。

「懲罰の種類を選択も客観的に妥当性をもち条理に適するものでなければならぬのであり、この点において議会は完全に自由裁量権をもつものということはできないから、上記基準ないし範囲を逸脱すれば、その懲罰議決は違法となり、裁判所によって法適用の保障が確保されなければならない」(甲53：斎藤秀夫「地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰議決と裁判権」民商法雑誌44巻5号(1961年)871頁)。

(6) 以上要するに、令和2年最判が「議員としての中核的な活動」に対する制約となる懲罰を、出席停止処分に限定し、陳謝命令による発言の禁止・制限を、その範疇から除外する趣旨であるなどと解すべき理由は全くない。

#### 4 本件懲罰議決へのあてはめ

(1) 原告に対する第一次懲罰(公開の議場における陳謝)の理由は、原告が町議会(令和2年9月)定例会において同年7月の町税等徴収対策強化特別委員会の「秘密会の議事を口外した」こと、および後日原告自身のSNS上で「秘密会の議事を他に漏らした」ことが会議規則92条2項に該当する、というものである。問題とされた「秘密会の議事」とは町税等滞納者名簿のコピーが特別委員会の委員らに配布され、かつ回収されていない、という事実を指す。

(2) 第一次懲罰の目的は、議会が原告に対して朗読を命じた「陳謝文」の内容が示すとおり、原告が「秘密会の議事を口外した罪を重く受け止め今後は二度と同じ過ちを犯すことのないよう約束する」趣旨の「陳謝」を、公開の議場において行なうことであった。

このような内容の「陳謝」を命じることは、「秘密会の議事」すなわち「滞納者名簿のコピーが特別委員会の委員らに配布され、かつ回収されていない」という町民のプライバシー侵害にかかわる重要な事実を議会の内外において指摘する発言を原告が行なうこと（「同じ過ちをおかすこと」）を禁止し、この種の発言を議長による発言制止・取消命令（地方自治法129条）および新たな懲罰議決（同134条・135条）の対象とする効果を伴う。

「戒告」や「陳謝」の懲罰により、みずからの発言に関しこのような制約が課せられれば、「住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすことができなくなる」ことは明らかである。

従って、第一次懲罰を司法審査の対象とすることにより、原告の裁判を受ける権利を保障することが必要不可欠である。

(3) 原告に対する第二次懲罰（出席停止）の理由は、原告が第一次懲罰によって命じられた陳謝文の朗読を拒否したことである。

前提となる第一次懲罰議決が違法であれば、原告がそれに拘束される理由はないから、第二次懲罰が司法審査の対象となり、取消しを免れないことは当然である。

しかも令和2年最判は出席停止の懲罰について「裁判所は、常にその適否を判断することができる」と判示しているのであるから、陳謝命令の適否が出席停止の適否判断の前提問題となっている場合も、司法審査の対象外とするものではありえない。

(4) なお、被告は「原告の議会における行為が『議会の品位を軽んじたこと』（会議規則98条）、または『議事の妨害をしたこと』（同規則100条）に

該当するか否かの判断は、まさに議会における内部的な問題として、議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべき」ものと主張するが、この点も失当である。

会議規則 98 条は地方自治法 132 条（品位の保持）を、また会議規則 100 条は地方自治法 129 条（議場の秩序維持）をそれぞれ確認した規定であって、湯河原町議会に特有の規範ではない。

これは普遍的な法令の解釈適用の問題であって、まさに司法審査の役割に外ならない。

- (5) ちなみに、湯河原町議会が平成 17 年 3 月に佐々木征坡議員ら 4 議員に対して行なった懲罰議決は、佐々木議員が一般質問において「真鶴町との合併について」というテーマを取り上げる旨を通告したのに対し、議長がこれを受理しなかったことにつき、4 議員が議長不信任決議案を提出した、ということ懲罰理由とするものである。

すなわち「議長不信任決議の提出」自体が「議会の品位を軽んじた」（議会規則 98 条）「議事の妨害をした」（同 100 条）ことにあたると議会は判断して、この懲罰を議決したのであった（乙 2-1）。

このように、通常の議員活動をただちに懲罰の対象とするような議会の措置は、多数による暴力の支配にほかならず「自律的な権能」の美名にかくれてこれを司法審査の対象外とするようなことは法の支配の欠落と言わなければならない。

## 第 2 各懲罰議決の違法性

### 1 第一次懲罰が違法であること

#### (1) はじめに

ア 原告に対する第一懲罰議決（以下「本件陳謝命令」という）の理由は、原告が令和 2 年 9 月 7 日の定例会における一般質問およびその後の SNS

上の発信の中で、「会議規則の規定に反して秘密会の議事を口外」した、というものである。

ここで「秘密会の議事」とされているものは、令和2年7月20日の町税等徴収対策強化特別委員会（以下「本件特別委員会」という）の秘密会において、町税等滞納者名簿のコピー（以下「滞納者名簿」という）が、委員会および傍聴議員に配布され、かつ審議終了後も回収されなかった、という事実である。

**イ** 特別委員会の秘密会における審議資料として滞納者名簿を「配布した」事実を「秘密会の議事」の一部として取扱うことは、（そのことの当否は別として）文理上理解できないことではない。しかし名簿配布の事実は特別委員会の会議録（甲1）にも明記されていることで、「秘密会の議事」には属さない。

これに反して、特別委員会の審議資料として用いられた滞納者名簿を議事終了後に、各委員および傍聴議員が町当局に返却するのか、それとも各自の私物として持ち帰るのか、ということは、「議事」すなわち審議の内容とは別問題である筈である。

にもかかわらず町議会は資料の「配布」が秘密会の内容ではないとしながら、配布した資料を「回収」しないことは秘密会の内容にあたるという、社会通念上全く理解しがたい理由に基づいて本件陳謝命令を発した。

**ウ** このような論理矛盾の指摘はさておき、原告の主張の核心は、本件特別委員会が町当局から、滞納者名簿に含まれる個人情報の提供を受けること自体がそもそも違法（湯河原町個人情報保護条例9条1項違反）であるから、この違法事実に会議規則上の「秘密」としての法的保護を与えるべきものではない——ということである。

**エ** この点に関し、被告は、湯河原町の町議会に対する滞納者名簿の提出は地方自治法98条1項に定める議会の検査権に基づいてなされたもので

あり、従って個人情報保護条例9条2項1号の「法令等の規定に基づき利用し、又は提供するとき」に該当する適法な行為であった、と反論している（20頁）。

以下において、被告の上記主張が失当であることを指摘する。

## （2）検査権行使に関する湯河原町議会の議決は存在しない

ア 議会が地方自治法（以下単に「法」という）98条1項に基づく検査権を行使するには、その前提として適式な議決が存在しなければならない。

ところが、湯河原町においては、令和2年第2回臨時会に限らず、平成23年度に本件特別委員会が発足して以来今日までこの旨の議決がなされたことは一度もなかった。

この問題点につき詳しく述べれば、以下のとおりである。

イ 法98条1項の規定する検査については、「検査は議会が行うのであるから、検査にはその旨の議決を必要とする。機関意思を決定する議決である。」とされる（甲41『新版逐条地方自治法第9次改訂版』385頁ほか）。

一方、法96条1項は議決を要する事項を列举し、第15号に「法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項」という包括的な規定を設けている。法98条1項の「検閲、検査」は、96条1項15号にいう「法律により議会の権限に属する事項」に外ならないから、この権限の行使については議会の議決を要するのである。なお、「議決すべき事件」については「議案」の提出を要し（法112条1項）、議案の提出には「議員の定数の十二分の一以上の賛成」（同条2項）を要し、また、「文書を以てこれをしなければならない」（同条3項）とされている。

検査の議決にあたっては、甲42（『地方議会議事次第書・書式例 第4次改訂版補訂版』様式21）のとおり、法98条1項の規定により事務の検査を行う旨と、検査事項、検査方法、検査権限の所在（委員会への委任

の有無など) および検査期限を明記することが通例とされる(甲43『議員必携 第十次改訂新版』286頁も同じ)。

ウ ところが、被告の主張内容は、「町議会は、4月6日開催の令和2年第2回臨時会(第1号)において、町議会に特別委員会を設置することを議決し、同月9日開催の同臨時会(第2回)において、特別委員会の委員7名を選任した。」ことのみであり、被告があげる乙9の1及び2(湯河原町議会会議録)もその内容にとどまるのであって、特別委員会の設置目的(法109条4項所定の「付議された事件」)さえ示されていない。湯河原町議会あるいはその委任にもとづき特別委員会が法98条1項の規定による事務の検査を行う旨の議決が存在しないことは、一見明白である。

エ 被告は、「特別委員会は、法第98条第1項の規定により、湯河原町長に対し、町税の徴収に関する事務の書類として、滞納者名簿の提出を求めた、と主張するが、特別委員会等は、議会から委任(付託)を受けて、はじめて検査を実施するという権限を行使することができるのであって、検査を行うことの決定自体は上述のとおり、議会の議決によって行わなければならない(甲41、385-386頁)。

なお、検査の実施を特別委員会等に委任して行わせるときも、議会外に対しては、議長名をもって行うべきであるとされ(甲41、386頁)、甲43、287頁掲載のような、議長名で作成された公文書で要求するのが通例である。

オ ちなみに、特別委員会を設置して、法98条1項の検査を行わせる旨の議決として、次のような例がある。

①東京都議会において、「豊洲市場移転問題に関する調査特別委員会」を設置し、法98条1項の検査および法100条の調査を行わせることとした際の議決(平成29年2月22日)は、「委員会の法的根拠 地方自治法第98条第1項並びに・・・(中略)・・・により特別委員会を設

置する」旨と、調査事項、調査期限等を内容としている（甲47）。

- ②また、湯河原町と同じく県内西湘地域にある小田原市議会において、「市立病院の預り金に関する調査特別委員会」を設置し、法98条1項の検査を行わせることとした際の議決（平成23年11月10日）は、「1 調査事項 本議会は、地方自治法第98条第1項の規定により、次の事項について調査を行うものとする。（1）小田原市立病院における預り金に関する事項」とし、「3 調査権限 本議会は、1に掲げる事項の調査を行うため、地方自治法第98条第1項の権限を上記特別委員会に委任する」旨の決議案が提案され、原案どおり可決確定されている（甲48）。

以上のとおり、湯河原町長の町議会に対する滞納者名簿の提出が法98条1項に基づく議会の検査権の行使に応じてなされたものだとの被告の主張は失当である。

**カ** 特別委員会が滞納者名簿の提出を求めたことは議会による、検査権の行使ないしこれと同視されるものではないという法理については大津地方裁判所平成30年2月27日判決（判例時報2387号115頁）が参照されるべきである。

同判決は、市議会の全員協議会の席上で、住民監査請求の当事者目録（氏名、住所、職業が自署されたもの）を参加者に配布・閲読させて開示した行為がプライバシーを侵害するとして、監査請求人12名が原告となり、市に対し損害賠償請求をした事案において、被告の「本件全員協議会は、市議会の開会中に市議全員が出席して開かれたものであり、議員の一部による氏名等の情報提供の求めに反対する市議はおらず、また市議全員が本件名簿の写しを受領したことからすると、これは地方自治法98条に基づく検査権の行使の一環ないしはこれと同視できるものとみることができる」と主張を明確に否定し、

「地方自治法98条1項における議会検査権は、あくまで議会の権能として定められており、その行使には、機関意思を決定する議決を要するものであるところ、本件においては、検査権行使に関し、地方自治法所定の議決の手続を経ていない。したがって、本件開示行為を地方自治法98条1項の検査権の行使と同視する余地はない。」と判示している。

キ 本件滞納者名簿の提供が、法98条1項の検査権の行使という「法令等の規定に基づき」なされたものでない以上、その提供を適法に行なうには個人情報保護条例9条2項4号に基づき審査会の意見聴取の手続を経由するか、もしくは同項2号に基づき本人の同意を得るしかない。これらの手続を経ていないことは被告も認めているのであるから、本件滞納者名簿の提供が同条例9条1項違反であることは明らかである。

### (3) プライバシー情報は検査権の対象とするべきではない

ア 訴状および原告準備書面(1)においても指摘したとおり、自治省税務局長の昭和49年11月19日通知「地方税に関する事務に従事する職員の守秘義務について」(甲16)は、「滞納者名及び滞納税額の一覧・・・(は)・・・議会の審議の場においてその開示を求められた場合においても、原則として開示すべきではないものであり、議会から地方自治法第100条等の規定に基づきその開示を求められた場合においては、議会の審議における必要性和納税者等の利益の保護、行政の円滑な運営確保の必要性等を総合的に勘案した結果その要請に応ずべきと判断したときを除き、開示すべきでないものである」とする。

議会からの要請があっても、首長は無条件にこれに応じるべきでなく、上掲の各点を検討したうえで判断する責任を負う。回答を求める法令等の根拠がある場合であっても、判断を誤って回答すれば不法行為責任が生じうるのである(最判昭和56年4月14日判決。弁護士法23条の2の照会に応じて前科情報を開示した地方公共団体の不法行為責任を認めた事

案)。

議会が町税等について審議するにあたって、個人名を明記した滞納者名簿を要するとはおよそ考えられず、議会からの要請（本件では町税等徴収対策特別委員会からの要請）は首長の免罪符とはならない。

イ 議会が法98条1項の検査権を行使する場合であっても、プライバシー情報はその対象とならないと解すべきことは学説および実務によって支持されている。

すなわち、**甲44**『ジュリスト増刊 あたらしい地方自治・地方分権』72頁は、「(法定受託事務のうち、個人の秘密を害することとなる事項は検査対象外となることをふまえ) 自治事務でもプライバシー情報など、法定受託事務と同様の事情にあるものが存するのは疑いないので、自治事務中にも、解釈上、検査・監査の対象外となるものもあり得よう」とし、**甲45**『改訂版 地方議会実務講座第1巻』88頁は、「当該団体の秘密、個人の秘密、生活保護の対象となっている氏名、地方税の滞納者リスト等は検査権の対象にならない。」とする。

また、**甲43**、287-288頁も、「留意すべき事項は、地方公共団体の秘密に属する事項及び個人、各種団体等の秘密に属する事項についての検査の取扱いである。前述のとおり、元来、議会に与えられている検査権が、議会の監視機能を発揮させて、その町村の事務処理の適正を期することにあることから、秘密事項にまで無制限に及ぶと解することはできないと言わざるを得ない。たとえば、職員に対する給与事務の検査に当たっては、個々の職員の給料額は、そのことの性質上、個人のプライバシーに属する事項であるから、個々の職員の氏名の表示・確認等は避けてA・B・C等の記号を使用するのが適当であり、特に、慎重な配慮が望ましいとされている。」としている。

なお、**甲44**は、1999年地方分権一括法による地方自治法改正で機

関委任事務制度が廃止され、法定受託事務と自治事務に再構成されたことに伴い地方自治法施行令121条の4第2項が規定されたことを受けての論述であるが、上記改正前においても、「個人の秘密等に属する事項」に関しては、例えば「生活保護に関する事務は、当然に秘密に属するものとはいえないが、その性質上検査には慎重な配慮が必要であり、たとえば氏名の確認等は、一般的に事務執行の適正を期するという目的のみのためには行わないこととし（「比例の原則」による。）、特に架空人物が生活保護を受けているというような具体的事件の発生したときに限り行うこととすべきである（その場合でも、先ず長等をして確認をせしめ、なお疑義が残るような場合にはじめて行うべきものと解する。）」（甲46『＜議会＞新地方自治講座第2巻』131頁）とされていた。

湯河原町長が町議会に対して滞納者名簿を提出したことを正当化する論拠はどこにもない。

#### **（４）滞納者名簿の違法な提供は重大な権利侵害であり、その是正は議員の責務である**

ア 町長が滞納者名簿を町議会に提供したことが個人情報保護条例9条1項に違反することは上述のとおりであるが、そのことの違法性は極めて重大であり、違法状態を是正させることは議員の責務である。

プライバシーの権利が憲法13条によって保障された基本的人権であることは争いがない。そして、プライバシー権は、right to be let alone（一人で放っておいてもらう権利）という消極的権利から、現代の高度情報化社会において「自己情報コントロール権」という積極的権利に発展したと理解されている。

湯河原町個人情報保護条例も、「個人の尊厳を保つ上で個人情報の保護が重要であることに鑑み」（1条）としたうえで、個人情報収集の目的の明示（8条1項、6項）、本人収集の原則（8条4項）と本人通知（同条5項）、

利用及び提供の制限（9条1項、2項）と本人通知（同条3項）等、個人情報を本人がコントロールすることを定めている。

そして、9条1項及び2項の規定に違反する提供がなされている場合には、当該情報の主体（本人）に、提供の停止を求める権利を保障している（32条2号）。

イ 本人が提供の停止を求める権利を行使するためには、提供が行われていることを本人が知り得ることが不可欠である。

そこで、個人情報保護条例9条3項は、法令等の規定に基づく提供、本人の同意に基づく提供及び本人への提供を除き、本人への書面による通知を義務付けている（9条3項）。法令等の規定に基づく場合が本人通知の例外とされるのは、外部提供によりもたらされる利益が国会ないし地方議会において認知されており、本人同意原則の例外を認める合理性があると解されるからである。

訴状で述べた個人情報取扱事務登録簿も、町の保有する個人情報とその利用・提供等の取扱を明らかにし、自己情報コントロールに資するためである。

この点につき被告は「登録簿の『個人情報の利用及び提供の範囲』は個人情報の本来の利用目的の範囲を画するために記載するものである」（14頁）と主張するが、失当である。

個人情報保護条例7条1項6号が「個人情報の利用及び提供の範囲」を登録簿の必要的記載事項と規定し、同条3項が「登録した事項を変更」する場合も、その変更内容を登録簿に記載することを義務づけている以上、議会への個人情報の提供が「本来の利用目的の範囲」か、それとも拡張範囲に属するかは本質的な問題ではない。

（そもそも「提供」という語義自体が「本来の利用目的の範囲」外の者との情報の共有を意味する。）

ウ 一たん、違法な外部提供がなされた場合に、本人が自己情報コントロールを行使するには、当該個人情報の所在（本件に即していえば、滞納者名簿の回収がなされたのか議員の手元に残されているのか等）が明らかになることが必要不可欠である。

町民の利益に対するこのような重大な侵害が現に行われていることを知りながら、それを放置することは、「議員の責務」に反することである。ちなみに、湯河原町議会基本条例(甲50)第4条（議員の責務）は、その第1項において「議員は、政策中心の議会運営を進めるため、不断に必要な能力を磨き、必要な情報を収集して、政策提案その他の政策活動を進めなければならない。」とも規定するとともに、第2項において「議員は…町民に必要な情報を提供し、その意見を的確に酌み取って議員活動に反映させ…なければならない。」と規定している。

原告が令和2年9月7日の定例会において「町税等徴収対策強化特別委員会における滞納者の名簿の共有が行なわれていますが、個人情報保護の観点で、これに関しては問題はないとお考えでしょうか」という要旨（甲2）に基づく一般質問を町長に対して行なったのは、このような責務を果すためであった。

エ 本件陳謝命令は違法状態を是正することによって議員としての責務を果そうとする原告の正当な活動を妨害する点において違法な処分であることは明らかである。

#### (5) 本件陳謝命令は原告の思想及び良心の自由を侵害する

ア 本件陳謝文には、「会議規則の規定に反し秘密会の議事を口外し」、「秘密会の議事を口外した罪を重く受け止め、今後は二度と過ちを犯すことのないよう、各種法令を順守することをお約束いたします。」との記載がある（甲9）。

この陳謝文は、湯河原町議会懲罰特別委員会の善本真人委員長、同委員

会の山本俊明副委員長、常盤一郎議会事務局長の3名で起案し、同委員会で決定したものであり、原告はその作成に全く関与していない。

令和2年9月29日に行われた町議会定例会において、村瀬公大議長は、原告に対し本件陳謝文の朗読を命じた（甲14・令和2年第6回湯河原町議会定例会会議録2頁）。

これに対し、原告が、「陳謝文の朗読に関しては、私の信条とは程遠く、納得のいく内容ではありませんでしたので、私は秘密会の議事は漏らしておりませんので。」と発言した（甲14、2頁）とおり、秘密会の議事にあたる事実を口外したことはなく、従って会議規則の規定に違反する行為は断じて行っていない、ということは原告の信念である。

ましてや、原告がこれらの点について「過ち」を犯したとか「罪」を犯したという評価に同意することは原告の信条をふみにじるものと言える。

イ 謝罪広告の義務づけと良心の自由との抵触関係については、最高裁大法廷昭和31年7月4日判決（判タ62号83頁、LEX/DB27002906）があり、そこで田中耕太郎裁判官が「謝罪する意思が伴わない謝罪広告といえども、法の世界においては被害者にとって意味がある」との補足意見を述べたことはよく知られている。

この大法廷判決も、「上告人に屈辱的若くは苦役的労苦を科」すことは憲法19条の思想及び良心の自由の侵害にあたる旨を判示している。

ウ 本件陳謝命令は原告に対し自己の信条に反して「過ち」および「罪」を自認することを強いるものであって、まさに前記大法廷判決にいう「屈辱的労苦」を科すものにほかならない。

しかも「陳謝」の行為の効果は謝罪文の朗読によって自己完結するものでなく、当該議員は信念を曲げ、節を折った者であるという社会的評価の低下に耐えなければならない。他方命令に従わなければ更なる懲罰によって議員活動に対する制約を招くのであるから、（あたかもキリシタンの「踏

み絵」のように) 究極の二者択一を迫るという点において思想・良心の自由を侵害するものである。

すなわち、本件陳謝命令は、憲法19条に反し原告の政治的信条の自由及び良心の自由を不当に制限する内容を伴う違憲・違法な処分である。

## (6) 付言

なお被告は、原告が本会議の一般質問での発言だけでなく「一般質問における発言を議長の勧告を受入れて取消したにもかかわらず、その後、SNS上で秘密会の議事を他に漏らしていること」も第一次懲罰の、理由としていと強調するが(答弁書14～15頁)、原告が議長の勧告に従ったのは、これに従わなければ発言禁止などの議長権限の行使が当然予想される(法129条参照)ので、質問を続行する機会を確保するためにやむを得ず取った措置であり、勧告の趣旨に同意したことを意味しない。

また、原告の発言取消によって客観的に秘密会の議事でないものが秘密会の議事となることはない。従ってこれまで述べて来た原告の主張を左右するものではない。

## 2 第二次懲罰が違法であること

### (1) 被告主張の要旨

第二次懲罰議決が適法であるとする被告の「予備的」主張の要旨は、

- ①原告には第一次懲罰の議決に基づき陳謝文を朗読する義務がある。
- ②原告は、議長の命令に従わず、陳謝文の朗読を拒否した。
- ③議員が議会の議決及びこれを承けた議長の命令に従わないことは、議会の品位を軽んずるものであり(会議規則98条違反)、かつ、議事を妨害する(同100条違反)行為である。

——というものである。これに対する原告の反論は以下のとおりである。

## (2) 地方議会議員は違法な懲罰議決に従う義務がない

ア 福島地裁昭和25年4月21日判決(行集1巻2号165頁)は、「議員の懲罰に関し、地方自治法第百三十四条、第百三十五条は、議会は、地方自治法及び会議規則に違反した議員に対し、議決により懲罰を科することができるものとし、その懲罰の種類を四種に限定している。その懲罰事犯の認定及びいかなる種類の懲罰を科するかは、議会にまかされているが、事犯の認定を誤るときは、懲罰の議決は、事実を誤認したものとして、場合によっては、違法の議決となることは、多くいうまでもない。」と判示している。

その後の昭和35年最判により、「懲罰事犯の誤認」に関する司法審査の機会は長きにわたって制限されてきたが、令和2年最判によってこのような制限はようやく排除されるに至った。

地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない(法2条16項)という大原則の下で、言うまでもなく地方議会議員には、違法な地方議会議決に従う義務はないのであるから、「陳謝については、本人は、行う義務があるものと解される。すなわち、陳謝の拒絶は許されない。」(乙8)との考え方は、陳謝の懲罰議決が適法である場合にのみ妥当する。

前記1に述べた通り本件第一次懲罰は違法であるから、原告がその議決に従わなかったことは、なんらの懲罰の理由にもなりえない。

イ 令和2年9月29日議会定例会における本件陳謝命令に対する原告の対応は、「陳謝文の朗読に関しては、私の信条とは程遠く、納得のいく内容ではありませんでしたので、私は秘密会の議事は漏らしておりませんので。」と発言して、本件陳謝文を朗読することができない理由を述べたに止まる。

これに対し、村瀬議長が原告に対し「土屋由希子議員、すいません、土屋由希子議員、注意させていただきます。土屋由希子議員、ご発言をおや

めください。」と述べ秩序維持権を行使したので、原告は発言を止め（甲14・定例会会議録2頁～4頁）、村瀬議長の「土屋由希子議員、お席にお戻りください。」との指示に従って、自席に戻ったのであった（甲14・2頁）。

ウ 以上の経過の中には、原告が「議会の品位を軽んじた」事実や「議事の妨害となる言動をした」事実は全くない。すなわち、原告は湯河原町議会会議規則98条に違反していないし、同会議規則100条に反する行為も行っていない。

すなわち第二次懲罰議決は、その「理由」として、違法な第一次懲罰議決（陳謝命令）に従わなかったという消極的事実以外に付加すべきものは全くないから、第一次議決と同様、懲罰の理由を全く欠く違法な処分である。

### 第3 議会ゆがわらの記事は原告の名誉を毀損する

#### 1 被告の反論の要旨

本件記事が原告の名誉を毀損するものではないとする被告主張の要旨は、

- ①原告が「事実の摘示」にあたりと主張する記事（訴状10頁①②③の各記事）はいずれも「意見の表明」であって「事実の摘示」にあたらぬ。
- ②「意見の表明」は、その前提としている事実が重要な部分について真実であることの証明があったとき（又は重要な真実と信じることにについて相当な理由があるとき）は、「人身攻撃に及ぶなど意見としての域を脱し」ない限り免責される。
- ③本件記事（訴状10頁～11頁①ないし⑥）は、いずれも前提事実中の重要な部分が真実であり、人身攻撃に及ぶなど意見としての域を脱していない。

——というものである。これらの論点につき、以下のとおり再反論を施す。

## 2 原告の再反論（1）——「秘密会の議事を漏らした」という記事は事実の 摘示にあたる

（1）被告は、「原告が…議会内部のルールを破ってしまった」等の議会の見解の正当性それ自体は、「証拠をもってその存否を決することができないから事実の摘示にはあたらない」として、最高裁平成16年7月15日判決を援用する。しかし、同判決の事案は「政党間の批判・論評として、読者である一般国民に訴えかけ、その判断をまつ性格を有する」新聞紙上の意見広告の許容限度に関するものであり、「政党は、それぞれの党綱領に基づき、言論をもって自党の主義主張を国民に訴えかけ、支持者の獲得に努めて、これを国又は地方の政治に反映させようとするものであり、そのためには互いに他党を批判しあうことも当然のことから」である、との観点から言論の自由の範囲を広く認めたものである。

（2）そもそも表現の自由などの基本的人権は、公権力に対して国民を保護するために存在するために存在するものであって、公権力の行使の根拠とすべきものではない。

被告の援用する前記最高裁平成16年判決自身が、  
「事実を摘示しての名誉棄損と意見ないし論評による名誉棄損とで不法行為責任の成否に関する要件を異にし、意見ないし論評については、その内容の正当性や合理性を特に問うことなく、人身攻撃に及ぶなど意見ないし論評としての域を逸脱したものでない限り、名誉棄損の不法行為が成立しないものとされているのは、意見ないし論評を表明する自由が民主主義社会に不可欠な表現の自由の根幹を構成するものであることを考慮し、これを手厚く保障する趣旨によるものである。」と判示している。

「議会ゆがわら」の発行主体である町議会は、公権力の担い手であって、私人でも政治団体でもないから、これら私人等と同じ立場で「表現の自由」を援用することは許されない筈であり、その意見ないし論評といえども「内容

の正当性や合理性」が要求されるのは当然である。

- (3) 平成16年最判のように「政党間の批判・論評」に類する要素を含まない事案について、「事実の摘示」と「意見の表明」の関係を整理した判例としては、最高裁平成24年3月23日判決(判時2147号61頁、LEX/DB25444407)が参照されるべきである。

事案は、被上告人がインターネットのウェブサイト上に掲載した「上告人会社(新聞社)の従業員が(新聞販売店の)チラシ類を持ち去った」(第1文)、「これは窃盗に該当し刑事告訴の対象となる」(第2文)旨の記事につき、第1文は「事実の摘示」であるが、第2文は「意見の表明」にあたるとした上で上告人らの社会的評価が低下した可能性を否定した原審の判断を覆したものである。

最高裁はつぎのとおり判示した。

「本件記載部分は、第1文と第2文があいまって、上告人会社の業務の一環として本件販売店を訪問した(従業員ら)が、本件販売店の所長が所持していた折込みチラシを同人の了解なくして持ち去った旨の**事実を摘示する**ものと理解されるのが通常であるから、本件記事は、上告人らの社会的評価を低下させることが明らかである。」

要するに、ある具体的行為が窃盗にあたるという趣旨の記述は、「意見の表明」ではなく「事実の摘示」にあたるである。

- (4) 本件においては、原告が「特別委員会で配布された滞納者名簿が回収されていない」と定例会などで指摘した事実が、「秘密会の議事を洩らした」ことにあたるとして原告に対する懲罰議決がなされ、また本件記事が書かれた。

本件において原告が「秘密会の議事を洩らした」という記事を書くことは、平成24年最判のケースに即して言えば「他人の同意なしにその持物を持ち去った」(つまり「窃盗をした」)という指摘をするのと同じことであるから、「意見の表明」にあたるものではなく、その全体が事実の摘示にあたる。

そして、「秘密会の議事」とされたものの具体的内容は「特別委員会で配布された滞納者名簿が回収されていない」という事実であるから、それが「秘密会の議事」に該当するか否かは証拠等によって裁判所が決定することになる。じむ事柄である。

### 3 原告の再反論（２）——本件記事は「意見の表明」としても不公正であり許容される限度を超えている

(1) 本件記事においては、原告が「他に漏らした」として非難されている「秘密会の議事」の具体的内容が全く特定されていない、ということが特徴である。

すなわち、「秘密会の議事」一般の中で、原告が言及した内容が「特別委員会で配布された滞納者名簿が回収されていない」という事実関係の指摘に限定されている、という肝心な事実を伏せたまま、「秘密会の議事」を洩らしたという抽象的な内容において行為を「特定」し、それに対する評価が流布される結果、原告の行為が議員として非難されるべきか否かという点について自ら判断する機会が、住民自治の担い手である一般町民から奪われていることになる。

(2) 仮に「滞納者の名簿が回収されていない」という表現自体が禁句であったとしても、前述のとおり特別委員会で滞納者名簿が「配布された」事実は秘密とされていないのであるから、原告の行為について「特別委員会で配布された滞納者名簿の会議終了後の取扱い」に関し秘密会の議事を洩らした、という程度に特定して表現することは十分可能であった。

(3) このような配慮をすることなしに、原告が「秘密会の議事を洩らした」とか「それは議会内部のルールを破ったものである」という漠然とした非難を加える本件記事は、あたかも「非国民」呼ばわりと同様、地方議会議員としての資質を欠く人物であるとのレッテルを漠然と貼ることに等しく、「意見

の表明」 として見ても最も悪質で不公正な方法である。

以上の次第で、本件記事はいずれにしても原告の名誉を毀損するものである。

以上