

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

5

準備書面 3

令和3年12月14日

横浜地方裁判所第1民事部合議B係 御中

10

被告訴訟代理人

弁護士 川 島 清 嘉



同 川 島 志 保



15

同 中 村 真由美



同 原 田 隆之介



20 本準備書面3には、原告準備書面（3）に対する被告の反論を記載する。

第1について

2 懲罰が議員活動に与える制約の本質について

（1）原告は、「発言の内容が「法律または会議規則に違反」したことを理由と
25 する懲罰が適法な処分として一旦確定すると、その後の議会における同種の
発言は、議長による「制止」「取り消し」命令の対象となり、さらには「禁

止」「退場」命令の対象となる。それは、出席停止の期間が明ければ解消するとか、陳謝以下の処分であれば免れるという類の制約ではない」「議員活動に与える制約の最たるものは、これらの発言の自由の制限である」と述べ、会期終了や出席停止期間経過後も、処分の取消しによって回復すべき法律上の利益は消滅していない（行政事件訴訟法 9 条 1 項カッコ書）と主張する。

（2）しかし、そもそも、懲罰処分に対する取消訴訟が会期終了等を理由に訴える利益がないとして却下されたとしても、そのことは、裁判所が、懲罰処分により生じた法的効果を排除する必要性がないと判断しただけのことであって、「懲罰が適法な処分として確定した」ことにはならない。

（3）また、仮に、懲罰処分の対象とされた発言と同種の発言が、議長による「制止」「取り消し」命令の対象となったとしても、懲罰処分の存在は、議長が当該命令を発することの要件にはならないから、当該命令は懲罰処分の法的効果により生じたものとはいえない。

（4）以上の理由により、出席停止や陳謝の懲罰について、会期終了又は出席停止期間経過後も、処分の取消しによって回復すべき法律上の利益があるとする原告の主張は失当である。

3 地方議会の自律権と法の支配の関係について

（1）原告は、議員の議場における発言の自由は、憲法 21 条が保障する「一般市民秩序」そのものである、と主張する。

（2）しかし、平成 30 年最判の原審である名古屋高裁判決（平成 29 年 2 月 2 日）が、「議員の議事における発言が配布用会議録に記載される権利は、議会内部に止まらず一般社会と直接関係する重要な権利というべき」であるとして、議長の発言取消し命令の適否が司法審査の対象となる理由として「配布用会議録に記載される権利」が侵害されたとの法律構成を採用したのは、そもそも「議員の議場における発言の自由」それ自体は、一般市民法秩序と直接の関係を有しないからである。このことは、令和 2 年最判の原審である

仙台高裁平成30年8月29日判決が、出席停止の懲罰の適否は原則として議会の内部的な問題にとどまるとしながら、議員は議会の違法な手続によって減額されることのない請求権を有することを理由に、議員報酬の減額につながる懲罰の適否は、一般市民法秩序と直接の関係を有すると判断したのと同様である。

(3) 原告の(1)記載の見解は独自のものであって、平成30年最判はもとより、上記名古屋高裁判決や仙台高裁判決とも整合しない。

4 令和2年最判後の審決の状況について

(1) 令和3年10月8日の群馬県知事の審決書(甲55)では、原告が主張するとおり、榛東村議会が同議会議員に対して行った出席停止の処分が取り消されている。

(2) しかし、この手続における処分庁である榛東村議会の主張は、①陳謝の懲罰には正当な理由があること、②陳謝の懲罰は確実に履行されなければならないから出席停止処分をした処分庁には裁量権の逸脱又は濫用はないこと
15 だけである(甲54の6～7頁、甲55の6～8頁)。

(3) この手続では、処分庁の榛東村議会は、③陳謝の懲罰の適否は村議会における内部的な問題としてその自主的、自律的な解決に委ねられるべきものであって、司法審査の対象にならないこと、又は、④陳謝又は出席停止の懲罰の取消しの利益は、会期終了又は出席停止期間経過によって消滅すること等
20 について、全く主張していない。

(4) したがって、群馬県知事の審決書(甲55)の判断は、本件事案の参考にはならない。

第2について

25 1 「秘密会の議事」の解釈は憲法に基づいてなされるべきであるについて

(1) 原告は、憲法57条2項は地方議会にも類推適用されるから、「秘密会の

議事」（会議規則 9 2 条）の解釈は、厳格かつ客観的になされなければならないと主張する。

（2）しかし、憲法 5 7 条 1 項の「両議院の会議」及び同条 2 項の「会議」は、いずれも本会議を意味し、委員会には公開原則が及ばない（乙 2 3）。国会の委員会は、議員のほか傍聴を許さず、非公開が原則である（国会法 5 2 条 1 項）。

（3）本件は、地方議会の委員会の秘密会における議事が問題となる事例であって、地方議会の委員会についても公開原則は適用されない。したがって、町税等特別委員会における「秘密会の議事」について、憲法 5 7 条 2 項が類推適用されるとする原告の主張は、その前提を欠き失当である。詳しくは、被告準備書面第 2、第 1、2 項（5 頁以下）を参照されたい。

2 配付資料の取り扱いは「議事」に当たらないについて

（1）原告は、会議規則 1 1 3 条の「会議録に記載する事項」には配布資料に関する規定がなく、会議録には配付資料の名称も記載されないから、配付資料の取り扱いが「議事」に当たるはずがないと主張する。

（2）しかし、会議規則 1 1 3 条が適用されるのは、湯河原町議会の本会議の議事であり、委員会の議事には同条は適用されない。

（3）本件で問題となるのは、町税等特別委員会の議事であり、委員会の議事の記録については、「委員長は、職員をして会議の概要、出席委員の氏名等必要な事項を記載した記録を作成しなければならない」「前項の記録は、議長が保管する。」（湯河原町議会委員会条例 2 5 条 1 項及び 2 項。乙 1）と定められている。原告の主張には、そもそも適用条文に誤りがあり、前提を欠いている。

（4）なお、会議や委員会において、資料を配付して質疑が行われる場合、①配付された資料それ自体、②当該配布された資料についての口頭での説明、③配布された資料や説明に対する口頭での質問等は、その全体が一体不可分の

ものとして質疑が成立するのであって、口頭での説明だけが会議又は委員会における議事であって、配付資料自体は議事には該当しないというような見解は到底成立しない。

5 (5) 本会議の会議録についての説明であるが、議員が図表等を用いて発言がされた場合、当該図表等を見なければ内容を理解することが困難な場合には、
「その他議長又は議会において必要と認めた事項」（会議規則 1 1 3 条 2 項 1 5 号）に該当して、会議録に掲載する措置をとることが適当である（乙 2 4）とされている。会議や委員会において配布された資料についても、これと同様であって、議長が必要と判断すれば、会議録や記録に掲載することができる。
10

(6) 以上の理由により、会議規則 1 1 3 条には配布資料に関する規定がないから、配付資料の取り扱いが「議事」に該当しないとの原告の主張は失当である。

15 (7) 次に、原告は、「資料回収」は秘密会の議事終了が宣言された後に行われるから、秘密会における資料の扱いは、秘密会における議事には該当しないとも主張する。

(8) しかし、①「資料回収」が秘密会の議事終了後に実行され、②原告の発言が「秘密会の議事終了後に至ってもリストが回収されていない」事実を指摘するものであったとしても、①の事実及び②の指摘は、いずれも秘密会で配布された資料が秘密会の終了時まで回収されていない事実をも包含する
20 内容となっているから、秘密会の議事の漏洩に該当することは明らかである。

(9) さらに、原告は、被告の主張する定義に拠った場合、「極限すれば、執行機関が町民に公表したくない事実を秘密会で述べさえすれば、出席議員はその内容を口外してはならず、執行機関は質問を受けても秘密会の議事であることを理由として答弁を拒否することもできることにな（り）、・・・その
25 不当性は明らかである」とも主張する。

(10) しかし、会議又は委員会を秘密会とするか否かは、議会又は委員会が決定すべき事項（会議規則 91 条 1 項及び 2 項）である。執行機関には、答弁を行う会議又は委員会を秘密会とすることの選択はできないから、秘密会で答弁することによって、町民に公表したくない事実を隠すことなどできない。

5 さらに、議員が、秘密会における質問と同じ内容の質問を公開の会議又は委員会で行った場合において、執行機関が秘密会と同じ内容の回答をしたとしても、当該回答は公開の会議又は委員会における回答であって、秘密会における回答ではないから、秘密会の議事を漏らしたことにはならない。

(11) 最後に、原告は、過去の町税等特別委員会の議事録の記載から、滞納者名簿が回収されていないことが明らかになっているとも主張するが、懲罰処分の対象となった原告の発言は、過去の町税等特別委員会における滞納者名簿の取扱い方法ではなく、令和 2 年 7 月 20 日開催の町税等特別委員会における滞納者名簿の取扱い方法である。令和 2 年 7 月 20 日開催の当該町税等特別委員会における滞納者名簿の取扱い方法が、過去の議事録から判明する

10

15 ことはない。

(12) 以上の理由により、配付資料の取り扱いは「議事」に当たらないとする原告の主張は、いずれも失当である。

3 滞納者名簿の所在を秘匿することは法的保護に値しないについて（特別委員会の設置と検査権の行使について）

(1) 原告は、「滞納者名簿の議会への提出は、法 98 条 1 項の検査権の行使としてなされたものである」との被告の主張に対し、全国の都道府県又は市町村に設置された特別委員会で検査権の行使を付与されたのは 0.1% にすぎず、特別委員会の設置と検査権の付与とは別物であって、検査権限を持たない特別委員会の設置は意味がないとする被告の主張は誤りであると主張する。

20

25

(2) 確かに、原告が主張するとおり、総務省の統計調査によると、都道府県又

は市町村に設置された特別委員会について、「検閲・検査権、監査の請求」があったと回答している例はごく少数のようであり（甲５７の２）、湯河原町についても、神奈川県からの照会に対し、平成３０年４月１日から令和３年３月３１日までの間、「法９８条の規定に基づき議会が行った検閲、検査及び監査の請求について」「該当なし」と回答している（甲５８の３）。

（３）これは、神奈川県からの照会回答用紙の欄外注１に「法９８条の規定に基づき議会が行った検閲、検査及び監査の請求について、平成３０年４月１日から令和３年３月３１日までに期間が終了したものを記入すること」（甲５８の３）と記載されていることからして、総務省の統計調査では、東京都の「豊洲市場移転問題」（甲４７）や小田原市の「小田原市立病院の預り金問題」（甲４８）のような個別具体的事件を検査する目的で議会に特別委員会が設置された事例を含めて、特別委員会を設置した際に、特別委員会に対し、法９８条１項に基づく検査権を付与することを明示する議決をした場合だけが報告・集計されていて、湯河原町議会の町税等特別委員会のように、委員会設置の際の議決に法９８条１項の検査権付与が明示されていない場合には、統計上の数値に反映されていないためと考えられる。

（４）法９８条１項に基づく議会の検査権は、執行機関としての長に対する議会のチェック機能を担保するための権限（塩野宏「行政法Ⅲ（第４版）」２０６頁。乙２５）であって、「必ずしも具体的に事件の発生のあることを要せず、一般的に議会が必要と認めるときは、市政全般について行うことができる」（地方議会運営事典・第二次改訂版１４８頁。乙２６）とされている。議会が法９８条１項に基づく検査権を行使するための手続は、被告準備書面１、第３、４（１６頁）以下に詳述したとおりであって、議会の機関意思の決定に基づき実施されることが明らかであれば足りる。

（５）被告第２準備書面の繰り返しとなるが、町税等特別委員会は、「税等に関する事項」及び「水道料金・温泉使用料に関する事項」を調査及び検討

する目的で設置された特別委員会である（甲 3 1）。町税等特別委員会に対し、法 9 8 条 1 項に基づく検閲検査権が付与されていないとすれば、

「税等に関する事項」について議会が執行機関に対して資料の提出や説明を求めたとしても、執行機関が議会の要請に応じるかどうかは任意であって、当該要請を拒むことすらできる。このようなことでは、町税等特別委員会
5 単なる「懇談会」になってしまい、議会が執行機関としての長をチェックし、牽制する目的で設置された特別委員会としての機能を果たすことができない。

（6）湯河原町が、議会の機関意思として町税等特別委員会を設置したからには、設置目的である「税等に関する事項」等の調査・検討について、議会
10 が有する法 9 8 条 1 項に基づく検閲検査権を付与していることは明らかである。

（7）なお、原告は、「滞納者名簿の要求は、慣例的に、情報共有程度の位置づけで、正・副委員長の判断でなされたにすぎない」「被告は、町税等特別委員会
15 が設置される以前にも、滞納者名簿を議会に提出している」として、「被告において、滞納者名簿の要求が検査権行使に基づくとの認識がなかった」とも主張している。

（8）しかしながら、原告が引用する特別委員会の会議録に記載された委員会関係者の発言は、特別委員会が法 9 8 条 1 項の検閲検査権限に基づき町当局
20 に対して滞納者名簿の提出を求める権限があることを当然の前提とする発言であって、町当局に対する「単なるお願い」とは異なる。また、平成 2 3 年 7 月 1 5 日開催の総務文教・福祉常任委員会における村瀬議員及び露木委員長の発言は、常任委員会に付与された調査権（法 1 0 9 条 2 項）に基づくものである（乙 2 8）。

（9）町税の収納に関する湯河原町の事務が、執行機関である湯河原町長によって適正に実施しているか否かは、湯河原町町政の根幹にかかわることである。

乙27の1～9は、平成23年度から令和元年度までの神奈川県内14町村の町税徴収率及び滞納率等を神奈川県が集計・公表した資料であり、本準備書面添付の別紙1は、この資料に基づき、この間における湯河原町の町税滞納率と町村（県）平均滞納率（平成28年度までは町村平均、平成29年度以降は全県平均）を被告訴訟代理人が一覧表にまとめたものである。

（10）この資料によると、例えば、平成23年の町税の滞納率は3.8%（乙27の1記載の徴収率 $D/A \times 100$ の96.2%と100%との差分）で神奈川県内14町村の中で最も高く、町村の平均値1.7%の2倍を超えている。他方、滞納した税金（乙27の1、Bの金額）の回収率（同「 $E/B \times 100$ 」）も11.6%と全町村中の最低であって、町村の平均値20.4%と比較して著しく低い。別紙1の表から明らかなとおり、湯河原町では、現在に至るまで、このような状況が継続している。このため（乙27の1～9）、湯河原町では、町税滞納の状況を改善し、滞納した税金の徴収率を向上させるための対策を講じる必要があった。

（11）このような状況から、湯河原町議会としても、町税等に係る事務を執行機関が適正に執行しているかどうかをチェックする必要がある、平成23年10月以降、町税等特別委員会を設置した（甲58、39、乙9の1及び2）。町税等特別委員会は、執行機関から氏名が記載された滞納者リストの交付を受け、湯河原町における滞納の個別具体的な状況を正確に把握することによって、町税滞納の解決策の糸口を見つけ出す必要があった。さらに、執行機関による不納欠損処理の事務（地方税法15条の7。滞納処分をすることができない財産がない等の理由により、滞納処分の執行を停止する処分）が適正に執行されているかどうかを検査するためにも、氏名が記載された滞納者リストの交付を受けることが望ましい状況にあった。

（12）議会には、法98条1項の検査権に基づき、町当局に滞納者名簿を提出させて、その内容を検査する権限があり、上記のとおり、その必要性も認め

られる。

(13) 滞納者名簿は、議会が有する基本的権能に基づき町当局に要請して提出を求めたものであって、違法になるはずがない。

4 原告の行為は議員として正当な活動であるについて

5 (1) 被告は、原告が秘密会の議事の秘密を漏洩したことが法134条1項の懲罰事由に該当すると主張しているのものであって、原告の発言の目的の当否を問題としているのではない

(2) 原告の発言の目的が正当であったとしても、秘密会の議事の漏洩を正当化する理由にはならない。

10

第3について

1について

被告準備書面第2, 第4(19頁以下)に説明したとおりである。

2について

15 (1) 原告は、本件陳謝文が、「本来、議員の言動という外形的行為に対し謝罪するものにすぎない」に対し、本件謝罪文は「原告の政治的信条の変更を強いたもの」であるとして、憲法19条に違反する違憲・違法な処分であると主張する。

20 (2) しかし、「陳謝」とは、「公開の議場において、議会の決定した謝罪文を当該議員が朗読することにより謝罪をさせるこという」(乙5。乙6～8参照)とされている。

(3) 本件陳謝文(甲9)は、①原告が懲戒事由に該当する行為を行ったことを認めること、②原告が当該行為を重く受け止めて繰り返さないことを約束すること、③町民の代表に相応しい行動をとるよう自身の行動を改めること、
25 を求めたものであって、謝罪の対象とする事項について、これを懲罰事由となった原告の具体的言動(秘密会の議事を口外したこと等)に限定している。

(4) 本件陳謝文は、法 135 条 1 項 3 号が定める「公開の議場における陳謝」として法が想定する方式及び内容によるものであって、懲罰としての目的を超えて原告に思想信条の変更を求めるものではない。

5 (5) その他、本件陳謝文が、原告に政治的信条の変更を強いるものでも、原告の思想・良心の自由(憲法 19 条)を侵害するものではないことについては、被告の答弁書 17～18 頁に記載したとおりである。

3 について

(1) 被告準備書面第 2, 第 4、3 (22 頁以下) に説明したとおりである。

10 (2) なお、令和 3 年 10 月 8 日の群馬県知事の審決(甲 55) が、本件の参考にならないことについては、既に述べたとおりである。

4 について

新しい反論はない。

第 4 について

15 1 本件記事の目的について

(1) 原告は、本件記事が、公益を図る目的ではなく、原告の社会的評価を低下させる目的で行ったものであると主張している。

20 (2) しかし、議会による出席停止の懲罰は、湯河原町住民の投票によって選挙され、住民の代表者としてその意思を湯河原町の意思決定に反映させる責務を負う原告の議員としての活動を制限する性質を有する処分であるから、議会には、懲罰を科した経緯とその理由を、湯河原町の住民に説明する責任があることは当然である。

25 (3) 本件記事の大半は、原告に対し、第一次及び第二次懲罰を科した経過を、時系列に沿って、客観的かつ具体的に説明する内容である。また、議会の多数意見だけではなく、懲罰処分に対する原告の言い分(弁明の内容)も具体的に記載されている。さらに、第一次及び第二次懲罰処分の議案に対する各

議員の賛否の別が、各議員の氏名を具体的に表示して記載されている。

(4) 原告は、本件記事のうち、「なぜ？懲罰なのか！」との表題に係る部分の記事を特に問題にしているようである（原告準備書面3、29頁）が、当該部分の記載は、原告に対し懲罰が科せられた理由と当該懲罰についての議会の見解を簡潔に記載した内容であって、原告の人身攻撃に及ぶような表現は一切ない。

(5) 以上の理由により、本件記事が公益を図る目的にあることは明らかである。

2 秘密会の議事の内容についての記載がないことについて

原告は、本件記事に「（原告が漏洩した）秘密会の議事の内容」についての記載がないことを問題にしているようであるが、秘密会の議事の漏洩は禁止されている（会議規則92条）から、漏洩した秘密会の議事の内容を、本件記事として掲載することができないことは明らかである。

3 東京地判平成20年2月29日について

(1) 原告が引用する東京地判平成20年2月29日（以下「平成20年東京地裁判決」という。）は、その文言上からは、被告準備書面2、第5、1（23～26頁）で説明した名誉毀損を理由とする国家賠償請求訴訟における主張立証責任の構造（乙17～19参照）とは異なる考え方のようにも読める。

(2) しかし、平成20年東京地裁判決が、東村山市議会の附帯決議をし、その内容を市議会だよりに掲載して村山市の全戸に配布した行為について、原告の名誉を毀損し違法であると判断したのは、本件附帯決議に摘示された「A保育園は、子供が主人公の園づくりがされておらず、設備の改善等が必要であり、東村山市による強い指導が必要なほど劣った保育環境にあり、改善が見られなければ、東京都の認可の取消しを求めるべき状態にある」という事実について、これを認める余地がなかったためである。平成20年東京地裁判決は、上記準備書面で説明した「発言の動機、目的、内容及び発言態様等を考慮し、・・・裁量を逸脱したといえる場合」という主張立証責任の構造

に照らしても、裁量の範囲を逸脱して違法であると評価される事例と考えられる。

(3) したがって、平成20年東京地裁判決は、本件記事が国家賠償法上違法であることの根拠にはならない。

5 4 まとめ

その他、名誉毀損による国家賠償請求については、被告準備書面第2、第5（23頁以下）に記載したとおりである。

以上

別紙 1 地方財政状況調査 税滞納率 滞納回収率一覧表

単位 %

年度	湯河原町徴収率 (現年課税分)	町村(県)※ 徴収率平均 (現年課税分)	湯河原町滞納率	町村(県)※ 滞納率平均	湯河原町 滞納回収率	町村(県)※ 滞納回収率平均
平成23年	96.2	98.3	3.8	1.7	11.6	20.4
24	96.6	98.4	3.4	1.6	13.4	21.2
25	97	98.6	3	1.4	13.5	25.3
26	97.5	98.6	2.5	1.4	16.3	25.5
27	97.9	98.8	2.1	1.2	16	27
28	98.2	99	1.8	1	16	25.2
29	98.3	99.4	1.7	0.6	15.6	33.5
30	98.5	99.4	1.5	0.6	19	34.1
令和元年	98	99.4	2	0.6	35.6	36.1

※ 28年度までは町村平均、29年度以降は全県平均

