

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（3）

2021年10月18日

横浜地方裁判所 第1民事部 御中

原告訴訟代理人

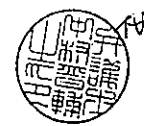
弁護士 大川 隆司



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 本件訴訟の適法性	4
1. 被告の主張	4
2. 懲罰が議員活動に与える制約の本質	4
3. 地方議会の自律権と法の支配の関係	5
4. 令和2年最判後の審決の状況	6
第2 第一次懲罰(陳謝)の違法性	7
はじめに	7
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	8
2. 配付資料の取り扱いは秘密会の「議事」に当たらない	10
(1) 配付資料は議事録に記載されない	10
(2) 資料回収は秘密会終了宣言の後に行われる	10
(3) 被告の定義による「秘密会の議事」の不合理性	10
(4) 「秘密性の継続」要件の欠如	12
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	13
(1) 特別委員会の「設置」とそれに対する「検査権」の付与とは全くの別物である	13
(2) 検査権限を付与された特別委員会は0.1%に満たない	13
(3) 総務省の調査に対し被告は検査の実施がないと回答している	14
(4) 検査を行ったことを示す客観的証拠が存しない	14
(5) 町議会会議録における検査権議決の不存在	15
(6) 特別委員会会議録の示す関係者の認識	16
(7) 本件滞納者名簿の提供の違法性	17
(8) まとめ	19
4. 原告の行為は議員としての正当な活動である	19
第3 第二次懲罰(出席停止)の違法性	20

1. 平成31年最判は本件にあてはまらない.....	20
2. 第二次懲罰は懲罰の事由が存在しない明らかに違法な処分である	22
3. 1日の出席停止により原告の議員としての中核的な活動が大きく制約された	24
4. 第一次懲罰が違法である以上、第二次懲罰も違法である	27
第4 名誉毀損を理由とする国家賠償訴訟について	27
1. 被告の「主張立証責任の構造」論について.....	27
2. 「議会ゆがわら」116号への本件記事掲載は違法な公権力の行使に該当する	28
3. 本件記事の内容は原告の社会的評価を低下させるものである	29
(1) 本件記事の内容.....	29
(2) 名誉毀損の要件.....	30
(3) 本件記事の評価.....	30
4. 本件記事の公表の態様・規模.....	31
5. 本件記事掲載は国賠法上の違法行為に該当する	32
(1) 本件記事掲載の目的は公益を図ることではない	32
(2) 本件記事掲載の態様.....	32
(3) 本件記事掲載の目的	34
6. 議会広報誌による名誉毀損を認定した同種裁判例	34
7. 本件記事掲載は、議会の内部規律の問題にとどまらず、違法性を阻却しない	35

第1 本件訴訟の適法性

1. 被告の主張

準備書面2の第1および第2の各節で述べられている本案前の抗弁の要旨は、

①令和2年最判の射程は出席停止までであり、陳謝や戒告には及ばない。

②陳謝には法的効果がなく、処分性を欠く。

③出席停止も期間経過により訴えの利益が消滅した。

というものである。以下において反論を施す。

2. 懲罰が議員活動に与える制約の本質

(1) 議員に対する懲罰は、その後の議員活動の全てにわたって影響をおよぼす。その一つは議長はの秩序維持権の行使に服するという点である。

議員に対する懲罰の要件は、「この法律並びに会議規則又は委員会に関する条例に違反」することである（法134条）が、同法129条は、議会の会議中に「この法律又は会議規則に違反」した議員に対して議長が秩序維持権を発動することを認めている。両者の要件は共通である。

議長の権限の範囲は、議員に対し当該行為の「制止」、「発言の取り消し」を命ずること、さらには（その命令に従わないときは）「発言を禁止」し又は「議場外に退去させる」ことに及ぶ。

すなわち、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。

懲罰が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。

(2) 議会における発言の自由を議員が確保することは、「住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たす」ために必要不可欠の条件であり、「処分の取り消しによっ

て回復すべき法律上の利益」(行政事件訴訟法 9 条 1 項カッコ書)にほかならず、この利益が出席停止期間経過後もなお存続していること、および陳謝処分によっても損なわれる利益であることは言うまでもない。

3. 地方議会の自律権と法の支配の関係

(1) 地方議会の自律的な権能は、懲罰の実体判断における裁量権の行使として尊重されるべきであるが、地方議会の存在目的である住民自治の実現のためには議員の発言の自由が保障されることが不可欠である。従って、すべての懲罰について、議会の判断が裁量を逸脱濫用したものでないかどうかを審査し、法の支配を確保して濫用的な懲罰から国民を守ることが、司法の使命である。令和 2 年最判は、「原審の判断は、普通地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否は一律に司法審査の対象にならないとした最高裁昭和 35 年大法廷判決に反する」という上告受理申立理由(「所論」)に対する応答としての性質上、その結論が「出席停止の懲罰」を主語にして、

「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ふべきである。(中略)これと異なる趣旨をいう所論引用の当裁判所大法廷昭和 35 年 10 月 19 日判決その他の当裁判所の判例は、いずれも変更すべきである。」と締めくくられている。しかし令和 2 年最判の眼目は、議会の裁量を尊重しつつ、すべての懲罰処分を司法審査の対象にする、という点にあると解される。宇賀裁判官が補足意見で指摘しているように、司法審査を通じて「懲罰に関する議会の裁量権の行使が違法になるのは、それが逸脱又は濫用に当たる場合に限られ」るので、議会の自律性が損なわれることはない。

令和 2 年最判の評釈が、「本判決によれば、戒告や陳謝といった懲罰であっても、それらが『議員としての中核的な活動』を制約することになる場合には、やはり処分性が肯定されることになる」(徳本広孝、法学教室 486 号 142 頁)、「除名と出席停止

だけではなく、戒告、陳謝などにも司法審査の可能性を開くことは、議会内における懲罰の濫用防止につながるだろう」（渡辺康行、法律時報 93 巻 5 号、125 頁）と指摘するとおりである。

- （２）被告は、最高裁が地方議会の自律性を理由として司法審査を回避した例として、平成 30 年最判を援用するが、同判決の射程は極めて限られている。同事案は、議長の行使する秩序維持権のうち、「発言取消命令」に限ってその処分性を判断した事案である。

同事案においては原告たる議員の議場における発言は、最後まで禁止されることなく行われ、会議録の原本にも全て掲載された。議長による「発言取り消し命令」の効果は、当該発言が原本とは別に作成される「配布用会議録」には掲載されない、という限定的なものであった。

平成 30 年最判は、議員には「議事における発言が配布用会議録に記載される権利利益」はないとの判断を前提として、当該発言の取消命令の当否は「一般市民法秩序と直接の関係を有するもの」ではなく、従って司法審査の対象にならない、という結論を下したものである。

前述のとおり、議長の秩序維持権の内容は多岐にわたり、発言そのものの「禁止」を強制する権限（これに従わない議員の身柄を、議場から物理的に排除するという直接強制権によって担保される）も、その範囲に属する。

議場における発言の自由が、憲法 21 条の保障する「一般市民法秩序」そのものであることは、言うまでもない。

4. 令和 2 年最判後の審決の状況

- （１）被告は令和 2 年 12 月 17 日付総務省通知（甲 40）を援用して、「戒告や陳謝の懲罰は従来どおり司法審査の対象にならないとの理解」の根拠とするが、本件と同じく「陳謝を拒否したことを理由とする出席停止」処分を、地方自治法 255 条の 5 の規定による審理を経て取り消した審決がすでに出ている。

事案は、群馬県榛東村議会議員の本会議における発言の内容が会議規則に違反する（議会の品位を汚す）として陳謝処分（第一次懲罰）がなされ、当該議員が陳謝を拒否したことも同様であるとして出席停止 1 日間の処分（第 2 次懲罰）がなされたもので、まさに本件と酷似している。

この事案について群馬県知事は、同県自治紛争審査会の令和 3 年 9 月 6 日付意見書（甲 5 4）に基づき、同年 10 月 8 日付で原処分を取り消す審決（甲 5 5）を下した。

審決は、「本件発言を懲罰事由とすることに十分な合理性があると認めることはできないため、陳謝を拒否することも理由があると認めざるを得ず、本件対象行為が、議会の品位を重んじなければならないと定められた会議規則第 96 条に違反し、懲罰事由に該当するものと認めることはできない」、「処分の程度が 28 分間にとどまるからといって、裁量権の逸脱又は濫用がないと判断することはできない」と判断している。

（2）地方議会の自律性を尊重するということは、司法審査あるいは第三者の判断を超越した存在としてそれを捉えるということではなく、その裁量を認めただけで審査の対象にすることであり、それが今日の常識であると言える。「自律性尊重」の美名の下で、地方議会に「懲罰権の逸脱や濫用をほしいままにする自由」まで保障しなければならない理由はないからである。

従って本件各取り消し請求が適法であることは明白である。

なお、被告が「第二次懲罰の適否を判断する場合における司法審査の枠組み」として主張するところ（第 4）の本質は、本案前の抗弁に相当すると思われるが、本書面においては便宜上「第 3」節で反論する。

第 2 第一次懲罰（陳謝）の違法性

はじめに

本件第一次懲罰（公開の議場における陳謝）の処分理由は、原告が本会議の議場および SNS 上で「特別委員会における秘密会の議事を口外した」というものである。

本節においては、原告が発言および発信した内容が「秘密会の議事」に該当するものではないこと（本節の2）、および仮に秘密と言えとしても、その「秘密」は法的保護に値するものではないこと（同3）、ならびにこれら各主張の前提として、「秘密」の意義は町議会の主観に基づいて把握されるべきものではなく、全法秩序に照らし客観的に把握されるべきものであること（同1）を指摘し、結論（同4）として第一次懲罰が全く根拠のない違法な処分であることを述べる。

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

- (1) 被告が準備書面2において述べるところは、会議規則92条が定める「秘密会の議事」「秘密性の継続している限り」の内容は、議会の自律的な権能の一内容として議会が自らの意思で判断し、決定すべき事項であり、湯河原町議会において、「秘密会の議事」とは、その内容の如何にかかわらず、「秘密会としての議事開始が宣告されてから議事終了が宣告されるまでの間の秘密会における全ての議事を含む」と解釈されているから、配布された滞納者リストが「回収されていない」ことも「秘密会の議事」にあたる、というものである。

このように、なにが「秘密」であるかを議会の主観に従って自由に決定できるとする被告の主張は、以下に述べるとおり失当である。

- (2) 憲法57条2項は、「秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し」なければならないと定めている。

以下に述べるとおり、憲法57条2項は地方議会にも類推適用されるから、これに反する解釈は許されない。

憲法57条は1項において会議の公開の原則を定め、秘密会の開催は3分の2以上の特別多数で議決した場合にのみ例外的に許容されとしたうえで、秘密会の記録であっても「特に秘密を要するもの」以外は公表を義務づけている。会議の公開は民主主義にとって不可欠の要請であるから、例外的に秘密会とする場合であっても可能な限り会議内容を公表することが義務づけられるのである。

(3) 地方議会の自律的権能の淵源は、憲法 9 2 条が規定する地方自治の本旨に求められる。地方自治の本旨の核心的部分は団体自治と住民自治であるところ、「団体自治は、それ自身が目的というよりも、住民自治を実現するための手段として位置づけることができ」る（令和 2 年最判宇賀補足意見）。したがって、地方議会の自律的権能は、住民自治を妨げるものたりえない。

すなわち地方自治制度においては、直接民主制的要素が導入され、住民自治の要請が重視されているのであるから、地方議会における会議の公開の要請が、国会におけるよりも限定的であると解されてよい理由は全く存しない。憲法 5 7 条 2 項の要請は地方議会にも当然及ぶものであり、地方自治法 115 条はそのことを確認する規定である。

(4) 被告は、地方議会の「自律的な権能」を有することを根拠に、「特に秘密を要すると認められるもの」にあたるか否かにかかわらず、湯河原町議会は自ら、「秘密会の議事」にあたると解釈して、会議規則 9 2 条 1 項により公表しないこと、同条 2 項により他に漏らしてはならないとされる範囲を決めることができると主張する。

しかし、憲法上、国会に比べ限定的な自律的権限を有するにすぎない、地方議会が、秘密会に関し公表しない範囲を、憲法上の制約をはなれて国会よりも広く決めることができるとの解釈は背理である。

(5) 「秘密会の議事」は、会議公開原則（憲法 5 7 条、地方自治法 1 1 5 条）の例外として、会議規則により非公表とされ、また、関係者に守秘義務が課されるのであるから、それがどの範囲のものを指すかは、住民自治にとって必要不可欠な住民の知る権利の例外を画することになる。したがって、その解釈は厳格かつ客観的になされなければならないのであって、地方議会が、自律的権能の名の下に、知る権利を広く制限する不合理な解釈を行うことは許されない。

2. 配付資料の取り扱いは秘密会の「議事」に当たらない

(1) 配付資料は議事録に記載されない

会議規則（甲18）113条は、「会議録に記載する事項」を15項にわたって定めているが、その中には配布資料に関する規定はない。

同条15項に「その他議長または議会において必要と認めた事項」という包括的な条項があり、委員会条例（乙1）25条は、「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させなければならない」と規定する。

しかし、本会議・委員会いずれの会議録にも配布資料の内容は勿論、配付資料の名称も掲載されることはない。これは、配布資料が、会議の「議事」の内容を議員や町民その他関係者が把握するために会議録に記載することが「必要な事項」とは考えられていないからである。

配付資料そのものが、会議録にその名称すら記載されないのであるから、その取り扱いが「議事」に当たるはずがない。

(2) 資料回収は秘密会終了宣言の後に行われる

これまでの町税等特別委員会において滞納者名簿が配布され、これが回収される場合、回収する旨の発言は、秘密会の議事終了が宣言された後になされている（甲35～37、傍聴議員からの滞納者名簿の回収）。したがって、原告の発言・発信の内容は、「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」という事実を指摘したものに他ならない。

すなわち原告の発言は、「秘密会の議事終了が宣告されるまでの間」についての事実ではなく、議事終了後の事実にかかわるものであるから、この点だけに着目しても「秘密会の議事」の口外には該当しない。

(3) 被告の定義による「秘密会の議事」の不合理性

被告は、湯河原町議会では、「秘密会としての議事開始が宣告されてから議事終了が宣告されるまでの間の秘密会における全ての議事を含む」と解されてきたと主張

する。

しかし、「秘密会の議事」にあたるか否かを上記のように定義すると、以下に挙げるように、明らかに不合理な結論が導かれる。

ア) 秘密会で、秘密会にした趣旨と別の話題の取り扱い

町税等特別委員会において秘密会が開催された状況は、原告準備書面（１）別表１記載のとおりであるところ、いずれも、秘密会とする理由は、滞納者の氏名等の情報を取り扱うことが理由とされている。例えば、「名簿には、滞納者の氏名等の記載がございますので、これからの審議については、秘密会とすることが適切であると思われます。秘密会とするためには、湯河原町議会委員会条例第１６条第１項ただし書の規定に基づき、委員会の議決が必要になります。お諮りいたします。」として議決を求めている（甲２０）。（なお、被告は、「秘密会では、個人情報に該当する情報、個人情報そのものではないが他の情報と相まって個人が特定される情報、徴税の滞納整理事務の進め方に関するマニュアルなど情報が公開されると対策がとられて町の事務の遂行に支障が生じるような情報が秘密会に提供されて、質疑や議論がされることが多い。」と主張するが（１３頁）、徴税等特別委員会で秘密会を開催するにあたっての議決に際し、個人情報以外が理由とされたことはない。）

被告の主張する定義に拠った場合、極言すれば、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ができることになる。その不当性は明らかである。

イ) 先例との比較

秘密会の内容についても、秘密会とした趣旨と無関係な事項について言及することがとがめられたことは湯河原町議会の先例としても存在しないと思われる。そのように考えるべき根拠として、たとえば次のような事例がある。

露木高信副町長は、平成２３年８月２５日開催の議会運営委員会において、「７

月15日でございますけれども、総務文教・福祉常任委員会でもお願いしましたが、厳しい経済状況の中、収納率を向上させるために、以前にも設置させていただきまして、収納対策に関する特別委員会の設置をお願いできればと。」と発言しているが（甲30）、同年7月15日の当該常任委員会の公表会議録（甲56）には副町長のその旨の発言は記載されていない。すなわちこの「お願い」発言は、当該常任委員会のうち秘密会の部分での発言であると推測される。本件訴訟における被告の定義に従えば副町長の上掲議運における発言も、「秘密会の議事」を漏らしたことになるはずである。

（４）「秘密性の継続」要件の欠如

会議規則92条2項は、「秘密性の継続する限り」秘密会の議事を他に漏らしてはならないと規定する。

訴状（7頁）でも指摘したとおり、過去の町税等特別委員会議事録に、滞納者名簿が回収されていないことが、出席者の発言から明らかにされている。

すなわち、平成27年7月17日の特別委員会では、秘密会の閉会後に、職員が「本日お配りしました、こちらの資料につきましては、冒頭、副委員長の方から、各自で保管ということをお願いいたしましたが、ご自宅に持って帰ることや保管が難しい方につきましては、そのまま置いておいていただければ、当課の方で保管いたします。」としている（甲20。なお、前段の「冒頭、副委員長の方から、各自で保管ということをお願いいたしました」の「冒頭」とは秘密会の冒頭であるから、被告の論理でいえば、秘密会の議事を漏らしたことになるであろう。）。

平成24年2月29日の特別委員会では、委員が、これまでの委員会で配布された滞納者名簿は「うちへ持っていったらいいでしょう」と述べ、後日回収することとされている（甲34）。また、平成24年度については「傍聴議員」からのみ滞納者名簿の回収が行われていることにより、委員からの回収は行われていないことが推認できる（甲35～37）。

委員会の会議録は「会議終了後速やかに調製される」（会議規則113条1項、委

員会条例 26 条) ものであるから、「滞納者名簿が回収されていない事実」に本来秘密性があると仮定しても、その「秘密性」は遅くとも会議録調製時まで「継続」するものではないと解される。

過去の町税等特別委員会において、このような先例が明らかになっているにもかかわらず、「令和 2 年 7 月 20 日の町税等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事実については、秘密性が継続しているとする解釈はあまりにも恣意的である。

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

(1) 特別委員会の「設置」とそれに対する「検査権」の付与とは全くの別物である

そもそも、特別委員会に対する滞納者名簿の提供が法的根拠なく行われたものであるから、その所在（回収されず各議員が所持している）を「秘密会の議事」として秘匿することは法的保護に値しない、と原告が主張しているのに対して被告は、準備書面 2 においても、本件滞納者名簿は法 98 条 1 項に基づく検査権の行使としてなされたものであると主張する。

被告の主張は、「特別委員会は、特定の事件を審査又は調査するため議会の議決により設置される機関であるから、議会から付議された事項について、法 98 条 1 項に基づく権限を議会に代わって行使するなどの方法によって審査又は調査を実施するのでなければ、そもそも特別(委)員会を設置した意味がない」(18 頁) というものであり、別言すれば「設置されているからには当然検査権が付与されている筈だ」というものである。しかし、このような主張は全くの暴論である。以下に述べる通り、特別委員会の「設置」とそれに対する地方自治法 98 条の「検査権の付与」とは、全く別物である。

(2) 検査権限を付与された特別委員会は 0. 1% に満たない

総務省は、2 年ないし 3 年に 1 度、『地方自治月報』を発行しており、各都道府県に対し、調査項目への回答を依頼し、これをうけて各都道府県は当該都道府県下の市

町村に対し調査項目の回答依頼をし、回答を取りまとめて、総務省に報告するという方法で調査した結果を公表している。ここでの、「3. 議会 (10)常任委員会、特別委員会及び議会運営委員会の設置に関する調」(甲57-1)によれば、2018(平成30)年4月1日現在設置されていた特別委員会は、都道府県で142、市町村で3、598あった。ほかに「平成28年4月1日から平成30年3月31日までに設置されたもので、平成30年4月1日現在廃止されている特別委員会が、都道府県で139、市町村で1、752あった。(総計5、631になる)

一方、同月報の「(3)議会の検閲、検査及び監査の請求に関する調」(甲57-2)によれば、自治法98条1項による検査権限を付与された特別委員会は、平成28、29の2ケ年度において都道府県・市町村を合わせて47にとどまる。すなわち特別委員会全体のうち検査権限を付与されたものは、わずか0.1%に満たない。

特別委員会の「設置」と「検査権限の付与」が全く別物であり、この権限を持たない特別委員会を設置する意味がないなどという被告主張の誤りは、この一事で明らかである。

(3) 総務省の調査に対し被告は検査の実施がないと回答している

前掲の『地方自治月報』で集計される「3. 議会関係」の調査項目には、「(3)議会の検閲、検査及び監査の請求に関する調」があるところ、被告は、最初に町税等特別委員会が設置され滞納者リストの提供を受けるようになった平成23年以降、1度も法98条1項に基づく検査を行った旨の回答をしていない。(平成30年3月31日までの期間についての調査結果は、総務省がウェブで公開している。)

また、令和2年度を含む直近の期間(平成30年4月1日から令和3年3月31日まで)の調査に対しても、被告は、「該当なし」と回答している(甲58-3)。(ちなみに、「(13)議員の懲罰に関する調」に対しては、出席停止1、陳謝1と事実に応じた回答を出している。)

(4) 検査を行ったことを示す客観的証拠が存しない

そもそも検査権の行使は、議会から執行機関に対してなされるものであるから、法

98条1項の検査権行使により資料要求をすることは明示的になされる必要があり、『議員必携』（甲43）によれば、検査権行使による書類等の要求の方法は、議長名の公文書で執行機関に対し提出を求める、とされている。

検査の議決（検査権限を委員会に委任する議決）が存在することは議事録により、また、検査権の行使として資料要求を行ったことは議長名の公文書により、容易に裏付けることができるにもかかわらず、被告は何ら証拠を示すことができていない。

（5）町議会会議録における検査権議決の不存在

被告が「湯河原町議会は、令和2年4月6日開催の町議会令和2年臨時会（第2回）において、町税等特別委員会の設置を議決したことによって、町税と使用料に関する事項については、法98条1項に基づく検査の行使を含め、議会の権限を町税等特別委員会に委任した」と主張する根拠として援用する会議録（乙9の1）は、単に特別委員会の設置を議決しただけで、検査権の付与の議決を行ったことを示す記載は全くない。

そもそも町税等特別委員会は、2011（平成23）年10月5日付の本会議における「町税等徴収対策特別委員会設置に関する決議」（決議第1号）に基づいて最初に設置されたのであるが、同決議にも委員会に対する特別な権限の付与は記載されていない（甲59）。また、同特別委員会設置に向けての準備は同年8月25日の議会運営委員会から始まっている。そこでの検討過程（会議録＝甲30）においても検査権等の、権限付与は全く検討されていない。

上記議会運営委員会では、特別委員会の存続期間は2012（平成24）年3月まで（すなわち当時の議員の任期中）と予定され、「その後また設置しなければいけない」とされていた（甲30・4頁）。

予定通り2012（平成24）年4月3日の本会議において、「二代目」の特別委員会設置の議決がなされたが、その内容は、議長が

「特別委員会の設置及び名称について、お諮りします。

広域行政特別委員会、議会だより編集委員会、町税等徴収対策強化特別委員会の3つ

の特別委員会を設置いたしたいと思いますが、これにご異議ございませんか。」

と発声し、「異議なし」と認め、「よって、3つの特別委員会を設置することに決定いたしました。」と宣告したのが、議決のすべてであった（甲60・8頁）。

2016（平成28）年4月4日の「三代目」（甲61）および2020（令和2）年4月6日の「四代目」各特別委員会設置状況（乙9の1、2）も全く同様である。

要するに本件特別委員会の設置に関する議決は存在するものの、法98条1項の権限を付与する旨の議決は存在しない。

（6）特別委員会会議録の示す関係者の認識

一方、町税等特別委員会の議事録からは、滞納者名簿は、正副委員長が慣例的に求めてきたものにすぎないという関係者の認識がうかがえる。

すなわち、令和2年7月20日の町税等特別委員会において、委員から、個人名を記載した滞納者名簿が委員会の審議にあたり必要なのかとの問題提起がなされたのに対し、副委員長は「いろいろなご意見があるのは承知で、正・副委員長もいろいろ資料も求めているところでございます。これも、過去からもそうでございますが、まあ10年ぐらいやっているから・・・（略）・・・情報共有として、この場を設けさせていただいたという正・副委員長の判断でございますので、そこは委員会運営として、ご理解をいただきたいという、改めてのお願いでございます。」として、滞納者名簿の要求は、町税等特別委員会の正・副委員長が決めたことであると述べている（甲1）。

他年度の町税等特別委員会の議事録にも、法98条1項の検査権行使がなされていることをうかがわせる記載は一切ない。

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てきたにすぎないのであって、法98条1項の検査としてなされたものでないことは明らかである。

ちなみに被告は、町税等特別委員会が設置される以前にも、滞納者名簿を議会側に提供している。

すなわち、平成23年7月15日開催の総務文教・福祉常任委員会において、席上、村瀬公大委員から、「ただいまのご説明で、全体の収納とか滞納状況がわかりました。さらに詳しく協議・審議していく上で、可能であれば、滞納者のリストを出していただきたいというふうに思うんですが、委員長、いかがでしょうか。」との提案があり、これに対し、

「委員長【露木寿雄】ただいま村瀬委員から、滞納者に関する資料等の提出要求がございました。

滞納者の状況につきましては、委員会として、資料の提出を求めたいと思いますが、これに賛成の方の挙手を求めます。

(挙手全員)

委員長【露木寿雄】全員賛成。

よって、委員会として、町側に滞納者に関する資料等の提出を求めることに決定いたしました。」

として町側に滞納者名簿の提出を求め、町側はこれに応じて提出している（甲56）。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ことは明らかである。

なお本件特別委員会の設置目的および権限の内容等については、上掲の2011年8月25日の議会運営委員会において本件特別委員会の設置を提案し、その後2020年12月まで同特別委員会において理事者側の筆頭を勤めた露木高信前副町長に証言を求めるのが適当である。

(7) 本件滞納者名簿の提供の違法性

滞納者名簿が法98条1項の検査により提供されたものでない以上、湯河原町個人情報保護条例9条2項1号の「法令等の規定に基づく」提供に該当せず、同項各号にもあたらないから、同条1項違反は明らかである。

さらに、滞納者名簿を他に提供することは、納税者の権利を侵害するという点からも違法である。

すなわち、憲法30条、84条は、「租税法律主義」を定めるところ、その内容は、実体的な課税要件だけでなく、「納税義務者、課税標準、徴税の手続はすべて」法律に基づいて定められなければならない（最高裁大法廷昭和30年3月23日判決＝甲62）ことを包含する。「納税義務者、課税物件、課税物件の帰属、課税標準、税率等の課税要件についてはもちろんのこと、税徴収の手続きも法律またはその委任に基づく政令等によって明確に定められていることを要する」（東京地裁昭和40年6月22日判決＝甲63）のである。

そして、地方税滞納者に対して課税当局が行使しうる権限は、地方税法（および関係政令・通達）に列挙されているのであって、徴収の効果をあげることを目的として、法令等に列挙されている以外の任意の方法を採用する余地はないのである。

ちなみに熊本地裁玉名支部平成28年9月28日判決（甲64）は、滞納者の所有地に玉名市が「公売予定地」の看板を立てた行為を名誉棄損として損害賠償を命じた（一審判決が確定している）。

この事案において、被告玉名市が「公売予定地に看板を設置することは、有効な広報手段の一つであるから許容される」と主張したのに対する、裁判所の判断は以下の通りである。

「租税の滞納は、人の名誉、プライバシー等に直接にかかわる事項であるから、滞納者であってもこれをみだりに公開されないという法律上の保護に値する利益を有しているものと解されるところ、日本国憲法の下では徴税の手続きは全て法律に基づいて定めなければならないと解されていることに照らせば（最高裁昭和30年3月23日大法廷判決）、地方団体が徴税の手続きにおいて法律の規定に基づかずに滞納処分の事実を公開することは、公権力の違法な行使に当たると解するのが相当である。」

そもそも本件において、滞納者名簿を町税等特別委員会に提供することによって徴税の効果があがるとはおおよそ考えられないが、仮に町税効果をあげることを目的として提供がなされたとしても、違法であることは明らかである。

(8) まとめ

以上のとおり、町長部局が滞納者名簿を町税等特別委員会において全議員（委員及び傍聴議員）に提供した行為が違法であることは明白であるし、しかもその違法は、町民等のプライバシー権を侵害する重大なものである。

「（滞納者）リストが回収されていない」ことを「秘密」とすることは違法行為の隠蔽を意味し、法的保護に値しない。

4. 原告の行為は議員としての正当な活動である

町長部局が滞納者名簿を町税等特別委員会において全議員に提供したことは個人情報条例9条1項に違反し、原告準備書面（2）で詳述したとおり町民の情報自己コントロール権を侵害する重大な違法行為である。また上述のとおり納税者の権利侵害の観点からも明白に違法である。

原告準備書面（2）でも述べたとおり原告の発言・発信は、かかる違法状態を是正し、住民の権利・利益を擁護するために必要な行為であって、議員としての正当な活動である（20頁）。

原告は、滞納者名簿が配布された令和2年7月20日の町税等特別委員会においても、滞納者名簿を町税対策室以外に提供することが「地方税法22条の秘密保持の違反」にならないのかを質している。本件第一次懲罰は、本会議の一般質問において滞納者名簿問題を取り上げようとした原告の発言を封じる目的でなされたものである。

被告準備書面2の第3、3「原告には議会のルールに従って原告の意思を実現する方法があった」は、原告の上述の主張に対する反論のようであるが、失当である。

議会基本条例（甲50）4条2項に明記されているとおり、「議員は町民参加と町民協働の議会運営を進めるため、町民に必要な情報を提供」する義務を負っている。この義務は個々の議員が町民に対して直接負うものであり、議会内の活動に対し補充的關係に立つものではない。

すなわち議会における議員の発言は、内向きの議会内部での合意形成のみを目的と

するものではない。傍聴等を行う住民が、公開の議場での議員の多様な発言を聞くことにより、新たな問題点に気付いたり、自らの意見を形成し、あるいは修正したりするという世論形成の機能も同条例が期待するところである。

滞納者名簿が議員全員に配布され回収されないまま、議員が任意に自宅に持ち帰ることが許されるという違法状態を是正するにあたって、被告は、「秘密会における滞納者リストの配布や配布されたリストのその後の取扱いについて、新たなルールをつくるよう提案する」べきだと主張するが、リストが「回収されていない」事実を住民に対して伏せたまま、なし崩し的に「新たなルール」作っても再発のおそれを防ぎえないであろう。

被告の主張は、机上の空論といわざるをえない。

第3 第二次懲罰（出席停止）の違法性

1. 平成31年最判は本件にあてはまらない

ア 被告の主張

被告は、最判平成31年2月14日（以下、「平成31年最判」という。）を根拠に、裁判所は、第一次懲罰が有効であることを前提として、第二次懲罰の適否を判断すべきであるなどと主張する（被告準備書面（2）19頁～22頁）。

イ 平成31年最判は本件にあてはまらない

平成31年最判の事案は、名張市議会運営委員会が名張市議会議員に対する嚴重注意処分の決定（以下、「本件措置」という。）をし、名張市議会議長がこれを公表したこと（以下、これらの行為を併せて「本件措置等」という。）により、同議員の名誉が毀損されたとして、同議員（被上告人）が、名張市（上告人）に対し、国家賠償法1条1項に基づき、慰謝料等の支払いを求めた事案である。

平成31年最判は、「国家賠償請求の当否を判断するに当たっては、」と判示していることから、湯河原町議会による原告に対する1日の出席停止の懲罰の取消を求めている本件にあてはまらないことは明白である。

しかも、平成31年最判が参照している昭和35年最判については、2021年6月11日付け原告準備書面(2)4頁～6頁において原告が述べたとおり、令和2年最判(甲21)によって変更されている。令和2年最判は、「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」としているのであって、裁判所は第一次懲罰が有効であることを前提として第二次懲罰の適否を判断しなければならない理由はまったくない。

さらに、平成31年最判は、本件措置について、「議会運営委員会により本件要綱3条所定のその他の措置として行われたものである。これは、被上告人の議員としての行為に対する市議会の措置であり、かつ、本件要綱に基づくものであって、特段の法的効力を有するものではない。」などとした上で、「本件措置は議会の内部規律の問題にとどまるものであるから、その適否については議会の自律的な判断を尊重すべきであり、本件措置等が違法な公権力の行使に当たるものということとはできない。」と判示している。これに対し、本件の第一次懲罰は、公開の議場における陳謝の懲罰であり、地方自治法135条1項2号に基づくものであって、法的効力を有するものであるから、議会の内部規律の問題にとどまるものではない。

この点、日置朋弘前最高裁調査官は、平成31年最判について、「地方議会の懲罰その他の措置が議員の行為を対象とするものであって議会の内部規律の問題にとどまるものであるか否かは、事案に応じて個別に検討することになる。」とした上で、「本件措置は、Xが本件視察旅行を正当な理由なく欠席したことを理由とし、地方自治法135条1項各号に定められた懲罰ではなく、地方自治の本旨及び本件規則にのっとり、議員としての責務を全うすべきことを定めた本件要綱2条2号に違反するとして、同3条所定のその他必要な措置として行われたものである。これは、Xの議員としての行為に対する市議会の措置であり、かつ、本件要綱に基づくものであって特段の法的効力を有するものではないから、本件措置が、Xの議員としての権利に重大な制約をもたらすものと認めることはできないと考えられる。」などとしている

(ジュリスト1546号75頁)。

本件の第一次懲罰は、地方自治法135条1項2号に基づく公開の議場における陳謝の懲罰である。そもそも、陳謝の懲罰は、議員を指導するという意味よりはむしろ、議員に対する制裁的・懲戒的性格を有する処分にほかならず、陳謝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・侵害を及ぼすおそれがあるという点で、議員の権利・義務に直接の影響を与えるものである(甲52・566頁～567頁)。

とりわけ、本件陳謝文は、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原告が二度と発言、発信しないことなどを内容とするものである。このような内容の陳謝を命じた第一次懲罰は、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等を原告が行なうことを禁止し、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1項)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ものであるから、原告の議員としての権利に重大な制約をもたらすものである。

このように、本件の第一次懲罰が議会の内部規律の問題にとどまっていないことは一目瞭然なのである。

したがって、平成31年最判は本件にあてはまならないのであって、裁判所が議会の判断に拘束される必要はない。裁判所は第一次懲罰が有効であることを前提として第二次懲罰の適否を判断すべきであるなどという被告の主張は失当である。

2. 第二次懲罰は懲罰の事由が存在しない明らかに違法な処分である

ア 被告の主張

被告は、陳謝の懲罰に従わないことが新たな懲罰理由となるなどとも主張する(被告準備書面(2)23頁)。かかる被告の主張も、以下のとおり失当である。

イ 第二次懲罰は懲罰の事由が存在しない明らかに違法な処分

(ア) 原告は、原告準備書面(2)23頁～24頁において、地方議会議員は違法な地

方議会議決に従う義務はないから、原告が第一次懲罰議決（陳謝命令）に従わなかったことは第二次懲罰議決の理由になりえない、第二次懲罰議決の理由として違法な第一次懲罰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、第二次懲罰議決についても第一次懲罰議決と同様に懲罰の理由を全く欠く違法な処分であると主張している。

（イ）この点、第一次懲罰に基づく本件陳謝命令が原告の政治的信条の変更を強いるものであることについて、以下、主張する。

多くの地方議会関係者の実務書として大いに活用されている「地方議会議事次第書・書式例」（全国町村議会議長会編）の第４次改訂版補訂版には、陳謝文例として、以下のとおり記載されている（甲６５）。

「私は、○月○日の会議／（略）における○○○○の件に関する発言中／議事中、不穏当な言辞を用い／行動をとり、議会の品位を保持し、秩序を守るべき議員の職責に顧みて、まことに申し訳ありません。

ここに深く反省し、誠意を披瀝して陳謝します。」

また、多くの自治体の職員に活用されている実践的なマニュアルである「新版起案例文集」（自治体法務研究所編）の第２次改訂には、陳謝文案例として、以下のとおり記載されている（甲６６）。

「○月○日の本会議（カッコ内略）における○○○○の件に関する私の発言中、○○○○の言辞を用いましたことは（議事中、不穏当な行動をとりましたことは）、（他の議員に対して不穏当な言辞を用いて行動をとりましたことは）、議会の品位を保持し、秩序を守るべき議員の職責に顧みてまことに申しわけありません。

ここに、誠意を披露して哀心から陳謝します。」

このように、陳謝文は、本来、議員の言動という外形的行為に対し陳謝するものにすぎない。

これに対し、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。」「自身の行動を改めてまいる所存でございます。」などと記載されている（甲9）。

本件陳謝文は、原告の言動に対して陳謝するものではなく、①原告が会議規則の規定に反したことを認めること、②原告が罪ないし過ちを犯したことを認めること、③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原告が二度と発言、発信しないこと、を内容とするものであるから、本件陳謝命令は、まさに、原告の政治的信条の変更を強いたものにほかならない。

したがって、本件陳謝命令は、最高裁大法廷昭和31年7月4日判決が判示しているところの「屈辱的若くは苦役的労苦を科し、又は倫理的な意思、良心の自由を侵害することを要求するもの」にあたり、憲法19条に違反する違憲・違法な処分である。

このような原告の政治的信条の変更を強いる違憲・違法な本件陳謝命令に対して、原告がこれに従う義務はないのであるから、本件陳謝命令に従わなかったことは第二次懲罰の理由となりえない。

よって、第二次懲罰は、懲罰の事由が存在しない明らかに違法な処分である。

3. 1日の出席停止により原告の議員としての中核的な活動が大きく制約された

ア 被告の主張

被告は、除名より軽い出席停止の懲罰を選択し、その期間も最短の「1日」としているから、非違行為の程度と懲罰の種類との比例原則の観点からしても、第二次懲罰の違法事由は認められないとも主張している（被告準備書面（2）23頁）。

しかし、以下のとおり、1日の出席停止によって原告の議員としての活動が大きく制約されたのであるから、かかる被告の主張も失当である。

イ 1日の出席停止により原告の議員としての中核的な活動が大きく制約された

(ア) 原告は、令和２年第６回（９月）定例会の議案５９号「決算の認定について（令和元年度湯河原町一般会計）」に対して反対討論を行うべく、令和２年９月２５日、湯河原町議会の村瀬公大議長（以下、「村瀬議長」という。）宛てに討論通告を行っていた（甲６７）。

原告は、この反対討論において、「（仮称）ゆがわら道の駅整備事業」の決算について発言をすることを通告していた（甲６７）。

ところが、原告は、令和２年９月２９日、１日の出席停止の第二次懲罰を科されたことにより、村瀬議長から議場からの退場を命じられた（甲６８・５頁）。このため、原告は、同日の反対討論を行うことができなくなった。村瀬議長が、「土屋由希子議員から反対討論の通告がありましたが、先ほど、本日１日の出席停止の懲罰を科されておりますので、土屋由希子議員は反対討論を行えません。」（甲６８・６頁）と説明しているとおりである。

さらに、原告は、同日に行われた下記９件の議案、１件の意見書案の審議及び採決にも参加することができなかった（甲１４・５頁・議事日程、甲６８・５頁～１３頁、甲１５・１５頁）。

議案第５９号 決算の認定について（令和元年度湯河原町一般会計）

議案第６０号 決算の認定について（令和元年度湯河原町国民健康保険事業特別会計）

議案第６１号 決算の認定について（令和元年度湯河原町介護保険事業特別会計）

議案第６２号 決算の認定について（令和元年度湯河原町後期高齢者医療特別会計）

議案第６３号 利益の処分及び決算の認定について（令和元年度湯河原町水道事業会計）

議案第６４号 決算の認定について（令和元年度湯河原町温泉事業会計）

議案第６５号 決算の認定について（令和元年度湯河原町下水道事業会計）

議案第 66 号 湯河原町固定資産評価審査委員会委員の選任について

議案第 67 号 湯河原町監査委員の選任について

意見書第 1 号 新型コロナウイルス感染症の影響に伴う地方財政の急激な悪化に対し地方税財源の確保を求める意見書（案）

決算を認定することは、地方自治法 96 条 3 号に基づく地方議会の議決事項である。上記 9 件の議案のうち 7 件は、湯河原町の令和元年度決算の認定という重要な議案であった。

原告は、1 日の出席停止の第二次懲罰によって、議会で反対討論を行うことができず、決算関係の 7 件の議案を含む 9 件の議案、1 件の意見書案の審議及び採決に参加することができなかった。これは、第二次懲罰によって、原告が「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するのができ」なかったこと（令和 2 年最判の法廷意見）、及び、第二次懲罰は、「議会に出席し、そこで発言し、投票する」という「地方議会議員の本質的責務の履行を不可能にするもの」（令和 2 年最判の宇賀克也裁判官の補足意見）であったことを意味する。

したがって、1 日の出席停止の第二次懲罰によって、原告の議員としての中核的な活動が大きく制約されたのである。

（イ）この点、榛東村議会による榛東村議会議員に対する 1 日の出席停止処分を取り消した令和 3 年 10 月 8 日群馬県知事審決は、「地方議会の議員は、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負うものである。そして、本件では当該 28 分間に第 3 の 1（4）サのとおり 4 件の議案が審議されているにも拘わらず申請人はその審議に参加する機会を奪われている。また、仮にそのような審議がなかったとしても、本件処分により申請人が上記の議員としての活動に制約を受けたものと認められることから、処分の程度が 28 分間にとどまるからといって、裁量権の逸脱又は濫用がないと判断することはできない。」としている（甲 55・10 頁）。

1日の出席停止による原告の議員活動に対する制約は上記（ア）において述べたとおり、この令和3年10月8日群馬県知事審決の事案よりも大きいものであるから、本件の第二次懲罰は、取り消されて当然なのである。

4. 第一次懲罰が違法である以上、第二次懲罰も違法である

第二次懲罰は、第一次懲罰に基づく本件陳謝命令に原告が従わなかったことを理由とするものである（甲10）。したがって、第二次懲罰の違法性を判断するにあたり、第二次懲罰と密接不可分となっている第一次懲罰についても、裁判所がその違法性を判断しなければならないことは言うまでもない。

大法廷昭和35年判決によって司法審査の範囲が制限される前の、本件に類似する裁判例を見れば、たとえば岡山地裁昭和24年11月7日判決（行政裁判月報20号178頁）（判例秘書DB（甲69））は、「原告に対し公開の議場に於ける陳謝の懲罰を科した被告の決議は違法というべきであり、従つてこの陳謝決議に従わなかつたことを理由とする被告の本件除名決議も亦違法であつて之を取消すべきものである。」と判示している。

上記「第2」節で述べた通り原告に対し公開の議場における陳謝の懲罰を科した第一次懲罰の議決は違法であり、したがって、この陳謝の第一次懲罰の議決に従わなかったことを理由とする出席停止1日の第二次懲罰議決も当然違法である。

第4 名誉毀損を理由とする国家賠償訴訟について

1. 被告の「主張立証責任の構造」論について

- （1）被告が準備書面2の23～26頁で主張していることは、要するに「国家賠償法上の違法は、公務員が具体的状況下で職務上尽くすべき法的義務に違反したかどうかという観点から判断すべきものである」という、いわゆる職務行為基準説である。これは取消訴訟における違法と国家賠償請求訴訟における違法の概念を区別し、後者においては、いわば公務員の「過失」を行為の「違法性」の中にあらかじめ取り込んで

把握するものであるといえる。

原告はこのような抽象的な次元の議論をする必要があるとは考えない。本節 2 以下に述べる通り、すべての要件について原告は主張立証責任を果たしていると考えらるからである。

(2) ちなみに原告が被告町の不法行為として対象に設定しているのは、本件各懲罰処分そのものではなく、「議会ゆがわら」というメディアによるその広報活動である。

被告が援用する 2 つの裁判例（平成 27 年福岡高判および平成 30 年津地判）は、本件とは異なり、いずれも議会の議場という自由闊達な議論を生命とする場面における、議員の質問に対する首長の答弁内容に対する法的評価が問題になった事案である。

2. 「議会ゆがわら」116 号への本件記事掲載は違法な公権力の行使に該当する

被告が援用する平成 31 年最判（乙 17）は、市議会議長が、新聞記者のいる議長室において、政治倫理条例要綱に基づく嚴重注意処分の通知書を朗読し原告に交付したという事例である。

これに対し本件は、単に数人の新聞記者に聞かせたのではなく、湯河原町内の全世帯に交付される議会広報誌をもって、更に全 16 ページの「議会ゆがわら」のうちの 4 頁以上を使用して、地方自治法に基づく懲罰処分を公表したものである。

さらに、本件での記載内容は、単に原告が出席停止 1 日の処分を受けたという事実の告知だけにとどまらず、原告は秘密会の議事を口外したという「罪」、「過ち」を犯し、原告が「気に入らないからと言って勝手にルールを変えたり、無視する」から出席停止の重い懲罰をしなければ原告が議員としての責務を全うし得ない人物であるなどとしたものであり、「殊更に原告の社会的評価を低下させるなどの態様・方法によって公表したもの」である。

よって、平成 31 年最判の基準によっても、本件記事には、公益を図る目的がなく、名誉棄損の違法性は阻却されないものである。

3. 本件記事の内容は原告の社会的評価を低下させるものである

(1) 本件記事の内容

本件記事は、議会ゆがわら第116号の巻頭の特集として全16頁中4頁、さらには編集後記も含めて、以下のように記載された。

- ①「なぜ？懲罰なのか！」という赤い太字での見出しの下、「議会議員は自らが町民の選良（選挙によって選び出された人物）であることを認識し、常に町民の代表としてふさわしい活動を行うよう努めなければなりません。（中略）今回、9月定例会における一般質問の場において、土屋由希子議員が『秘密会の議事をほかに漏らしてはいけない』とする議会内部のルールを破ってしまったため、懲罰動議が提出され、採決の結果、懲罰が科されることとなりました。」（甲15・2頁1段目から2段目）
- ②「議会運営の基礎となる各種法令に違反し、合議体である議会の意思決定である議決に従わないことは、議員としてあるまじきことであり、その結果、議会運営を混乱させ、町民の皆様並びに行政機関に多大なるご迷惑をかけた責任は誠に重大です。」（甲15・2頁2段目から3段目）
- ③「一般傍聴者や報道機関のいる公開の場である本会議場において、湯河原町議会会議規則第92条第2項の規定に反し、秘密会の議事を口外しました。（中略）後日、自身のSNS上で秘密会の議事を他に漏らしました。」（甲15・2頁4段目）
- ④「湯河原町議会議員 土屋由希子」との原告の記名入りで、「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、今後は二度と同じ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。」などと記載された議会の決めた「陳謝文」の全文を、当該ページの半分近くを占めるほど大きく掲載した（甲15・4頁「議会の決めた陳謝文」）
- ⑤「土屋由希子議員に『公開の議場における陳謝』の懲罰を科したところ、土屋由希子議員が陳謝を拒否し、不規則発言をしました。」（甲15・4頁1段目）

⑥「世の中には必ずルールがあります。なんびとも個人的に気に入らないからと言って勝手にルールを変えることも、無視することも出来ません。(中略) 出席停止の懲罰は、町民から負託を受けた議員のみに与えられた最大の権利である議決権を行使できないという重い罰です。その責務を果たすことが議員の責任であり、務めであると思います。」(甲15・16頁「編集後記」)

(2) 名誉毀損の要件

ア 名誉毀損は、その対象となった人物に関する事実を摘示する場合だけでなく、同人に対する評論や意見として表現された場合であっても、それが当該人物の品性や信用等の社会から受ける客観的評価を低下させるものであるときには、名誉毀損を構成する(最高裁平成9年9月9日第三小法廷判決・民集51巻8号3804頁参照)。

イ 評価基準

また、名誉毀損は、問題とされる表現が、人の品性、徳行、名声、信用等の人格的価値について社会から受ける客観的評価を低下させるものであれば生じるものであるところ、名誉毀損の成否を判断するに当たり、問題とされる表現の意味内容が他人の社会的評価を低下させるものであるかどうかは、当該表現についての一般の受け手の普通の注意と読み方とを基準として判断すべきものと解される。

(3) 本件記事の評価

本件記事の内容を一般人の普通の注意と読み方を基準として判断すれば、原告について、

- ①地方議会の広報誌である「議会ゆがわら」の巻頭の4頁にもわたって特集で記載されるような重大な懲罰を受けた地方議会議員である
- ②「議会議員は自らが町民の選良であることを認識し、常に町民の代表としてふさわしい活動を行うように努めなければならない」にもかかわらず、原告は「秘密会の議事を他に漏らしてはいけない」とする議会内部のルールを破り、「各種法令に違反し」、「議会の意思決定である議決に従わない」という「議員としてあるまじき行

為」を行い、その結果、議会運営を混乱させ、町民及び行政機関に多大なる迷惑をかけた責任が誠に重大である

③「秘密会の議事」を他に漏らしたことが陳謝の懲罰理由であるにもかかわらず、「秘密会の議事」とは何を指すかについて「議会ゆがわら」に一切記載されていないため、原告がいかなる事実を他に漏らしたかがわからないが、湯河原町議会の本会議場において「秘密会の議事」を口外し、後日、原告の SNS 上で「秘密会の議事」を他に漏らすという湯河原町議会会議規則第 9 2 条第 2 項の規定に反する行為を行った

④湯河原町議会から陳謝の懲罰を受けたにもかかわらず、「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、今後は二度と同じ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。」などと記載された、議会が決めた原告の記名入り陳謝文の朗読を拒否し、不規則発言を行った

⑤これまでの議会広報誌よりも「紙面を取らせていただ」いて（甲 1 5・2 頁 3 段目、1 6 頁「編集後記」）（それまでの「議会ゆがわら」の最多頁数は 1 2 頁だが、甲 1 5 は 1 6 頁にわたる）、できるだけ多くの町民に伝えねばならないほど（「広く皆様のご認識を得たく」（甲 1 5・2 頁 3 段目））、地方議会の規則だけでなく、「各種法令」、「世の中にたくさんあるルール」を、「気に入らないからと言って勝手にルールを変え」、「無視する」地方議会議員が、地方議会から出席停止という重い懲罰を受けた（甲 1 5・4 頁「議会の決めた陳謝文」、1 6 頁「編集後記」）、という事実を摘示し、地方議会議員としての原告の社会的評価を低下させるものである。

4. 本件記事の公表の態様・規模

このように、本件記事の内容は、地方議会議員である原告の社会的評価を低下させる意図で記載されている。

そして、本件記事は、前述の通り、全湯河原町民に配布される湯河原町議会広報誌「議会ゆがわら」をもって、広く公表された。

「議会ゆがわら」は、湯河原町の全世帯に配布されているものであるから、湯河原町民のすべてに対し、原告が、各種法令や社会のルール全般を殊更を守ろうとしない地方議会議員であり、かつ、地方議会議員としての最低限の責務も果たしていない人物であるとの印象を与えるものである。

一般的な社会通念に照らせば、本件記事が、原告の地方議会議員としての社会的評価を低下させることは明らかである。

5. 本件記事掲載は国賠法上の違法行為に該当する

(1) 本件記事掲載の目的は公益を図ることではない

被告は、本件記事は、「町議会における原告の議員としての発言という公共の利害に関する事実について、原告が第一次および第二次懲罰を受けた経緯を町民に説明する目的で作成され、町民に配布されたものであり」(答弁書 19 頁(7))と述べて、本件記事が公共の利害に関する事実に関するものであり、その目的が専ら公益を図ることにあると主張する。

確かに、被告は「議会ゆがわら」での広報という形態をとっているから、外形上、「公益を図ること」の体裁を繕うようにも見える。

しかし、本件においては、現実には、上記 3 で述べた本件記事の記載内容、及び、本件記事の下記の掲載態様から、「公益を図ること」が目的ではなく、「原告の社会的評価を低下させること」が目的である。

(2) 本件記事掲載の態様

(ア) ページ数など

本件記事は、「議会ゆがわら」116号(甲15)に掲載された。

「議会ゆがわら」116号の総ページ数は16頁にも及ぶものだった。これはそれまでに発行したことのないページ数である。

ちなみに被告が web で公表している「議会ゆがわら」は第 50 号に遡ることができるが、原告に対する懲罰問題の特集した第 116 号以外は、全て 8 頁から 12 頁構成で作成されている。

また、本件記事には、全ページの 4 分の 1 の 4 ページ以上の紙面を費やされており、巻末の編集後記においても、原告に対する懲罰のみが取り上げられている。更に、本件記事は、議員に対する懲罰について、初めて巻頭での特集記事となっている。

(イ) 原告が漏らしたという「秘密会の議事」の内容の記載なし

被告は「懲罰の経緯と結果を正しくお知らせするため」(甲 15・16 頁) または「懲罰の経緯を町民に説明する目的」(答弁書 19 頁) で本件記事を掲載したのであって、「懲罰の内容を正しく町民に伝える」ことが目的ではなかった。

懲罰の経緯を伝えるだけであれば、どの議員がどのような内容の懲罰動議を提出し、原告が行った反論、懲罰特別委員会の決議、これに対する原告の見解を伝えればよい。

しかし、本来、懲罰に関し町民に知らせるべきであるのは、「この議員は懲罰に値するような発言等をしたのかどうか」ということである。

本件であれば、「秘密会の議事を他に漏らした」とは、「何を」秘密会の議事にし、その議事のうち、「何を」他に漏らしたのか、という点が本質である。

しかし、「議会ゆがわら 116 号」には、懲罰の特集ページ(甲 15・2 頁～6 頁) や編集後記(甲 15・16 頁) にも、原告の一般質問のページ(甲 15・10 頁) にも、そのような記載は一切ない。

また、原告は、「秘密会の議事を」「SNS 上で発信した」(甲 15・4 頁(陳謝文)) とされるが、その「SNS 上で発信した」内容の記載もない。

このような記載では、町民は、懲罰の理由とされた原告の発言等の内容が、本当に「秘密会の議事を他に漏らした」ことに当たるのかどうか判断することができないまま、結論だけを受け入れざるを得ない結果となる。

(3) 本件記事掲載の目的

以上から、本件記事は、「議会ゆがわら」で初めて巻頭で4頁（116号の総ページの4分の1の分量）もの分量をさいて書かれたものであり、それまでの懲罰事例とは、記載された記事の分量も、記載された位置もまったく異なる。

また、本件記事では、原告が他に漏らしたとされる「秘密会の議事」について、それを他に漏らしたことにより、「陳謝」の懲罰、さらには、「出席停止」の懲罰まで科すべき内容であったか、町民が検証できるような記載が一切ない。

本会議等における原告の発言の内容は、被告が10年という長期にわたり、町民の納税滞納者名簿を、個人情報の保護を施すことなく、湯河原町議会の全議員に配布し、当該名簿を議員から回収もしていなかった（甲1）という重大な事実であった。この事実を広く町民に知らせることこそ、公益にかなうものであった。本件記事は、「秘密会の議事」の内容について全く触れず、秘密会の議事を「漏らした」ことだけを問題として、上記3のとおり原告に対する執拗な非難を記載していることから、「原告の社会的評価を低下させる」ためのものであり、「公益を図る」ためのものであったとは到底言えない。

6. 議会広報誌による名誉毀損を認定した同種裁判例

東京都の認可保育園を設置した原告につき、東村山市議会が「東村山市は、A 保育園に対し、良好な保育環境実現のため、設備の改善など子供が主人公の園づくりを進めるよう、強く指導すること。そして、何らの改善も見られない場合は、東京都に対して認可の再考を働きかけること。」などとの附帯決議を行い、これを市議会だよりに掲載して東村山市の全戸に配布し、附帯決議が掲載された会議録が東村山市立図書館等において閲覧に供された。

この事案につき、東京地裁平成20年2月29日判決（判例秘書DB）は、東村山市議会が決議した内容が現実の保育園の実情から離れて真実でないことを認定したうえで、「東村山議会の議員らは、附帯決議を行い、それを公表するに際しては、それが一般市

民である個人の名誉を毀損しないようにする職務上の注意義務を有することはけだし当然のことであるから、東村山市は、国家賠償法1条1項に基づき、東村山市議会がこの義務を懈怠し、本件附帯決議をし、それを本件市議会だより等で公表するなどして原告の名誉を毀損したことによって、原告に生じた損害を賠償する義務を負うというべきである。」と判示して、議会広報誌等による名誉毀損について、国家賠償法1条1項責任を認定した。

そして、東京地裁平成20年2月29日判決は、「名誉毀損行為が、市議会の公開の議場における附帯決議という形態で行われ、決議内容が記載された広報誌が東村山市の全戸に配布され、決議の会議録が東村山市立図書館で閲覧に供されたことにより、本件附帯決議の内容が多くの東村山市民の目に晒され、原告の保育所設置者としての社会的評価は、大きく低下させられたといわざるを得ない。」と判示して、東村山市に対し、損害賠償金300万円及びこれに対する遅延損害金の支払いを命じた。

かかる東京地裁平成20年2月29日判決に照らしても、湯河原町議会の広報誌である「議会ゆがわら」による本件記事の掲載が原告の名誉を毀損する行為として、湯河原町議会議員らによる違法な公権力の行使となりうることは明白である。

7. 本件記事掲載は、議会の内部規律の問題にとどまらず、違法性を阻却しない

本件記事は、全湯河原町民に対して配布される議会広報誌「議会ゆがわら」116号（甲15）において公表されたものである。「議会ゆがわら」116号による原告に対する名誉毀損行為は、その態様・方法において、議会の内部規律の問題にとどまっていないのであるから、裁判所は、議会の判断を尊重すべきではない。

また、本件記事は、上記のとおり、殊更に原告の社会的評価を低下させる目的をもって掲載されているのであって、公益を図る目的が認められないのであるから、違法性は阻却されず、「議会ゆがわら」116号によって原告の名誉を毀損した行為は、湯河原町議会の議員らによる違法な公権力の行使にほかならないのである。

よって、被告は、国家賠償法1条1項に基づき、原告に対する損害賠償責任を負うも

のである。

以上