

令和5年（行ノ）第165号 行政上告受理申立て事件

申立人 土 屋 由 希 子

相手方 湯 河 原 町

## 上告受理申立て理由書

令和5年12月6日

最高裁判所 御中

申立人訴訟代理人 弁護士 大 川 隆 司

同 弁護士 小 沢 弘 子

同 弁護士 石 崎 明 人

同 弁護士 伊 藤 朝日太郎

同 弁護士 武 井 由起子

同 弁護士 中 村 晋 輔

同 弁護士 高 橋 由 美

同 弁護士 馬 込 竜 彦

## 目次

|     |                                                                         |    |
|-----|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 第1  | はじめに .....                                                              | 3  |
| 1   | 事案の概要 .....                                                             | 3  |
| 2   | 第一審判決の要点 .....                                                          | 3  |
| 3   | 原判決の要点 .....                                                            | 4  |
| 4   | 本件申立て理由の構成 .....                                                        | 5  |
| 第2  | 本件上告受理申立ての理由 .....                                                      | 6  |
| 第1点 | 原判決が、本件記事は「申立人の社会的評価を低下させるものではない」とした判断は、昭和31年最判に違反する。 .....             | 6  |
| 第2点 | 原判決が懲罰議決の適法性に関する司法判断を回避したことは、令和2年最判に違反する。 .....                         | 8  |
| 第3点 | 原判決が申立人の発言内容を評価するに当たり「秘密」の意義に関する町議会の見解を基準としたことは、昭和53年最高裁決定等に違反する。 ..... | 11 |
| 第3  | 結語 .....                                                                | 14 |

## 第1 はじめに

### 1 事案の概要

(1) 本件は、相手方（湯河原町）の町議会議員であった申立人が、本会議における発言や自らの SNS での投稿が、「秘密会の議事は何人も秘密性の継続する限り他に漏らしてはならない」とする湯河原町議会会議規則（以下「本件規則」という）9 2 条 2 項に違反したとして、同議会から、地方自治法 1 3 4 条 1 項に基づき、公開の議場における陳謝の懲罰を科され、さらに、陳謝を拒否したことにつき、1 日間の出席停止の懲罰を科された後、被告が発行し、町民に配布した議会だより「議会ゆがわら」に、「申立人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ってしまった」などとする記述を含む記事（以下「本件記事」という）を掲載されたことにつき、法の救済を求めた事案である。

(2) ちなみに、町議会が対象とした「秘密会の議事」とは、同議会の町税等徴収対策強化特別委員会において、傍聴議員を含む出席者に町税等滞納者名簿が配布され、かつその回収がされなかった、という事実であり、「湯河原町の全滞納者の個人情報リストが、議員に共有されて回収されていない。これは問題ではないのか」という申立人の本会議における発言等が、「秘密会の議事を他に漏らした」ことに該当するとして、第一次懲罰（陳謝）が議決されたものである。

(3) なお、申立人は、当初、①上記各懲罰議決の取消、および②本件記事による名誉毀損に対する謝罪広告ならびに損害賠償を、併せて請求していたが、第一審判決が①の請求を却下したことについて申立人は控訴せず、②の請求を一部認容したことについて相手方のみが控訴して原判決に至った。

### 2 第一審判決の要点（②の請求の範囲に限定）

(1) 第一審判決は、本件記事による社会的評価の低下について、「前記の議

会だよりで被告が摘示した事実は、一般人の通常の注意と読み方を基準とすれば、原告が秘密会の議事を口外するなどし、議会の規則に違反したことを等を内容とするものであり、その摘示内容自体からして、原告の議員としての適格性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ると認められ」と判断した（第一審判決４２頁８行～１３行）。

（２）さらに第一審判決は、本件記事の内容の真実性について検討を行い（同４３頁９行）、「本件対象事実（本件滞納者名簿が回収されなかったという事実）は、秘密に当たるものとは認められないから、原告がこれを公表したことは、本件規則９２条２項に違反するものと認めることはできない。そうすると、本件記事中、原告が本件規則９２条２項に違反することをしたことを摘示する部分は、真実であるとは認められない。」と判断した（同４５頁１２行～１６行）。

（３）上記各判断を前提として第一審判決は、国家賠償法上の違法性について、「本件議会だよりの編集委員である被告の町議会の議員」が「職務上尽くすべき注意義務を尽くしたとは認められない。」（同４７頁５行～８行）と判断し、上記②の請求を一部認容したものである。

### ３ 原判決の要点

（１）これに対し、原判決は、「本件議会だよりに掲載された上記記事の内容は、被控訴人に対する人格的非難をしたり、殊更に被控訴人の社会的評価を低下させたりするようなものではなく、本件各議決が前提とした事実関係である、被控訴人が本件規則に違反した点及び第１次懲罰の議決に従わなかった点を捉えて、被控訴人の言動が不適切であり、議員としてあるまじきものである旨を述べるにとどまる」（原判決９頁２行～６行）と判示し、本件記事によって申立人に損害が生じたこと自体を否定した。

（２）また原判決は、本件規則における「秘密」の意義について、町議会の判断を所与の前提として採用することにより、申立人の本会議等における発

言が「秘密会の議事の口外」に該当するか否か（すなわち本件記事の内容の真実性の有無）についての判断を回避した。

「湯河原町議会では、本件特別委員会において配布された本件滞納者名簿が回収されなかったことをもって、本件規則 9 2 条所定の『秘密会の議事』に当たるとする見解をとっていることからすると、本件記事を本件議会だよりに掲載するに当たり、被控訴人が漏らしたという『秘密会の議事』の内容を記載しなかったとしても、かかる判断が、『議会ゆがわら』の発行目的に鑑み、著しく合理性を欠く不適切なものであるとはいえない」とした箇所がそれにあたる（原判決 10 頁 11 行～16 行）。

- (3) これらの前提に立って原判決は、本件記事の掲載・配布は違法とは認めがたいと判断したものである。

#### 4 本件申立て理由の構成

本件上告受理申立ての理由は、以下の 3 点から成る。すなわち、

- (1) 本件記事が「申立人の社会的評価を低下させるものではない」とする原判決の判断は、名誉毀損の判断基準に関する最高裁判例（昭和 31 年 7 月 20 日）の適用を誤っている（申立て理由第 1 点）。
- (2) 原判決の上記判断は、本件各懲罰議決は適法か（すなわち申立人の発言は本件会議規則に言う「秘密会の議事の口外」にあたるか）否か、という前提問題に関する判断を回避したことに由来するところ、このように前提問題としての懲罰議決の適否に関する司法判断を回避したことは、最高裁大法廷判決（令和 2 年 11 月 25 日）に違反する（申立て理由第 2 点）。
- (3) 上記前提問題について裁判所が判断を回避したことは、「秘密」の概念に関して最高裁が定立している客観的基準（昭和 53 年 5 月 31 日最高裁決定等）を無視しており、この点においても是認できないものである（申立て理由第 3 点）。

以下においてそれぞれの理由を説明する。

## 第2 本件上告受理申立ての理由

第1点 原判決が、本件記事は「申立人の社会的評価を低下させるものではない」とした判断は、昭和31年最判に違反する。

### 1 名誉毀損の成否に関する判断基準

(1) 最高裁判所昭和31年7月20日第二小法廷判決・民集10巻8号1059頁（以下「昭和31年最判」という）は、上告人（社団法人東京新聞社）が発行した日刊新聞の記事が被上告人らの名誉を毀損したかどうかにつき、「名誉を毀損するとは、人の社会的評価を傷つけることに外ならない。それ故、所論新聞記事がたとえ精読すれば別個の意味に解されないことはないとしても、いやしくも一般読者の普通の注意と読み方を基準として解釈した意味内容に従う場合、その記事が事実を反し名誉を毀損するものと認められる以上、これをもつて名誉毀損の記事と目すべきことは当然である。」と判示した。

(2) 昭和31年最判は、新聞記事が名誉を毀損するかどうかについて、平均的な一般読者の印象を基準とすべきことを上告審として初めて判示したものである（土井王明最高裁調査官「最高裁判所判例解説民事篇昭和31年度」139頁）。

本件議会だよりは地方公共団体の機関が発行する広報紙であるから、一般読者は、社団法人である新聞社が発行する新聞と比較して、記事の内容について、同等以上の正確さや公正さが確保されていると期待し、また信頼を寄せているものと考えられる。

### 2 上記判断基準の本件へのあてはめ

(1) 本件議会だよりの記事による名誉毀損に関する国家賠償法1条1項の違

法性の有無を判断するためには、昭和31年最判がいうところの一般読者の普通の注意と読み方を基準として解釈した意味内容に従って「記事が事実と反し名誉を毀損するもの」かどうか判断されなければならない。

(2) 本件記事に含まれる、申立人は「『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」（本件議会だより2頁1～2段・第一審判決6頁(6)ア）とか、「本件規則92条第2項の規定に反し、秘密会の議事を口外しました」（本件議会だより2頁4段・第一審判決6頁(6)イ）とか、「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」（本件議会だより2頁2～3段・第一審判決6頁(6)エ）などという記述は、一般読者の普通の注意と読み方を基準として解釈した意味内容としては、申立人は地方議会議員でありながら秘密会の議事を口外するなどして議会の規則に違反し、法令を遵守しない人物である、という非難を含む内容であると把握される。

(3) 地方議会議員は、地方公共団体の議事機関（地方自治法96条1項各号により条例制定権、予算統制権および重要な行為に関する議決権等を有する）の構成員であり、地方公共団体の住民の直接選挙によってその地位を得るものである（憲法93条）。従って、地方議会議員が議会の会議規則に違反したとか、法令を遵守しない人物であるというレッテルを貼られることは、社会的評価の致命的な低下を招くことになる。

(4) この場合、「申立人が会議規則に違反した」等の指摘が根拠のあるものであれば、申立人としては、その指摘を甘受すべきであり、法の保護を期待すべきではないであろうが、根拠のない（すなわち真実性に裏付けられ

ていない) 指摘によって生じる社会的評価の低下については、法的保護が与えられなければならない。

原判決が、本件記事の真実性の有無を検討しないまま、漫然と、本件記事は「申立人の社会的評価を低下させたりするようなものではない」と判断したことは、「一般読者の普通の注意と読み方を基準とした解釈」からは程遠いものであり、昭和31年最判に抵触するものである。

## 第2点 原判決が懲罰議決の適法性に関する司法判断を回避したことは、令和2年最判に違反する。

### 1 地方議会の懲罰議決に対する司法審査のあり方

- (1) 最高裁大法廷令和2年11月25日判決(民集74巻8号2229頁、以下「令和2年最判」という)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。」と判断し、最大判昭和35年10月19日その他の最高裁判例を「いずれも変更すべきである」とした。

また、令和2年最判は、「本件訴えのうち、本件処分の取消しを求める部分は適法であり、議員報酬の支払いを求める部分も当然に適法である。」と判示しているので、議員報酬の支払いを求める訴えの前提問題としての出席停止の懲罰についても「常にその適否を判断できる」としたものと解される。

- (2) 令和2年最判が、司法審査の対象性を審査した懲罰の類型は「出席停止」に限られ、陳謝、戒告は直接の審査対象ではなかったが、判示は広く「議員としての中核的な活動」に対する制限の適否を、司法審査の対象とすべきものとする趣旨であると解される。

地方議員に対する懲罰の中でも、議会における発言の内容を問題として



なされた懲罰は、その効果が懲罰によって完結し会期の終了によって消滅するものとは言えず、先例として爾後の議会運営の規範となりうる。すなわち、懲罰の対象となった発言と趣旨を同じくする発言に対しては、議長による制止命令、禁止命令、退去命令の対象となることが想定される（地方自治法129条1項）。特定の問題について、将来にわたって発言が制限されるおそれがある状態が維持されることは、議員としての中核的活動に加えられた制限に外ならない。従って、懲罰の軽重にかかわらず、議員の正当な発言を抑圧する効果を伴う懲罰については、当該懲罰の適否を審査の対象とし、議員の活動に対する不当な制限を防止することは司法の責任に属する。

- (3) ちなみに、議長による議場の秩序保持権行使された後においては、その適否についての判断は司法審査の対象外とされている（最高裁第一小法廷平成30年4月26日判決・集民258号61頁）ので、違法な懲罰が「先例」として確立することが無いように司法審査が果たす役割が一層重要な意味を持つことになる。

## 2 国家賠償請求訴訟の前提問題としての懲罰議決の法適否についても司法審査は行われるべきものである

- (1) 令和2年最判に関し、荒谷謙介最高裁調査官は、「昭和35年最大判、名張市議会事件最判を前提とした場合、国家賠償を求める訴えは適法であるが、懲罰議決については、議会の自律的な判断を尊重し、これを前提として請求の当否を判断することとされていたから、出席停止の懲罰議決の適否について審査することなく、請求を棄却するという処理がされたものと考えられる。本判決により、昭和35年最大判が変更されたことからすると、国家賠償請求訴訟においても、出席停止の懲罰議決の適否を審査し、請求の当否を判断することとなろう」と指摘している（「最高裁判所判例解説民事篇令和2年度（下）」740頁）。

(2) 国家賠償請求の対象となり得る不法行為は、違法な懲罰議決それ自体と、当該懲罰議決に関する広報・宣伝行為の、いずれかまたは双方であるが、懲罰を受けた議員に対する社会的評価の低下という損害は、主として広報・宣伝行為によって生ずる。本件請求は、まさにこの損害の填補を求めるものである。

懲罰議決が客観的に違法であるにもかかわらず適法であるかのように広報されることは、懲罰を受けた議員に対する評価を低下させ、その名誉を毀損するものであるから、その広報内容が真実ではない（懲罰議決は違法である）との司法判断が救済のために不可欠である。

3 本件各懲罰議決を、平成31年最判の事案のように、「内部規律の問題」ととらえ、司法判断を回避することは許されない。

(1) 原判決は、国家賠償法上の違法性判断の出発点にあたる、「損害を加えた」事実（名誉毀損行為）の有無という論点に関し、理由を示さないまま、本件記事は「殊更に被控訴人の社会的評価を低下させたりするようなものではない」との断定を行っている。これは、令和2年最判によって変更された昭和35年10月19日最高裁大法廷判決を引用した最高裁第一小法廷平成31年2月14日判決（民集73巻2号123頁、以下「平成31年最判」という）と同じ判断枠組みを用いているものと判断せざるを得ない。

(2) 平成31年最判は、「議会の議員に対する懲罰その他の措置については、議会の内部規律の問題にとどまる限り、その自律的な判断に委ねるのが相当であり（昭和35年最判参照）、このことは、上記の措置が私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求訴訟の当否を判断する場合であっても、異なることはない」（平成31年最判）と判示している。

これは、懲罰によって客観的には名誉毀損が発生している場合でも、裁

判所は名誉毀損の成否の審査に踏み込む前に、「議会の内部規律の問題にとどまる」か否かを判断すべきものという趣旨に理解されている。ちなみに、平成31年最判に関する日置朋弘最高裁調査官の解説は「本件措置の適否について議会の自律的な判断を尊重すべきものである以上、これが名誉毀損行為に該当するか否か、公共性・公益目的性の有無を検討すること自体について独自に判断する意義は見だし難く、これらの点についても司法審査を差し控えるのが相当であると考えられる」と述べている

（「最高裁判所判例解説民事篇平成31年度」103頁）。

- (3) しかし、平成31年最判の事案は、「嚴重注意処分」という「特段の法的効力を有するものではない」措置に関するものであるのに対し、本件は地方自治法に基づく懲罰議決に関する事案であって、先例として参照されるべきものではない。ましてや、令和2年最判により、「議会の内部規律の問題」と把握される範囲が限定された今日において、本件について原判決が、懲罰議決の法適否に関する判断（すなわち本件記事の真実性に関する判断）を回避したことは、重大な判例違反と言わなければならない。

### 第3点 原判決が申立人の発言内容を評価するに当たり「秘密」の意義に関する町議会の見解を基準としたことは、昭和53年最高裁決定等に違反する。

#### 1 「秘密」の意義は司法の客観的判断に服すべきものである

- (1) 国家公務員法100条1項の「職員は、職務上知ることのできた秘密をもらしてはならない」の規定にいう「秘密」の意義について、最高裁昭和52年12月19日第2小法廷決定（「徴税トラの巻事件」、刑集31巻7号1053頁）は、「同条項にいう『秘密』であるためには、国家機関が単にある事項につき形式的に秘扱の指定をしただけでは足りず、右『秘密』とは、非公知の事項であって、実質的にもそれを秘密として保護するに価すると認められるものをいう」と判示した。

- (2) また、最高裁昭和53年5月31日第一小法廷決定（「外務省秘密漏洩事件」、刑集32巻3号457頁、以下「昭和53年最高裁決定」という）も、同条項にいう「『秘密』とは、非公知の事実であって、実質的にもそれを秘密として保護するに値するものをいい、その判定は、司法判断に服する」と判示した。

このほか、就業規則違反を理由とする懲戒の事案（東京高裁昭和55年2月18日判決・労民31巻1号49頁など）や、文書提出命令（民事訴訟法220条4号ロ）の事案（最高裁平成17年10月14日第三小法廷決定・民集59巻8号2265頁）などにおいても、職務上の「秘密」とは、非公知の事項であって、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるもの、いわゆる実質秘をいうとされており、その「秘密」該当性は裁判所が審理判断している。

- (3) このように、「秘密」の意義及びその該当性判断については、判例上、  
「『秘密』とは、非公知の事実であって、実質的にもそれを秘密として保護するに値するものをいい、その判定は司法判断に服する」との解釈が定着している。

## 2 地方議会については公開の原則が定められており、その例外は客観的に限定されるべきである

- (1) 地方自治法115条1項本文は、「普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。」として、地方議会の会議の公開原則を定めている。

地方議会の会議の公開は、議会が住民の代表機関であることに基づき、住民の意思がいかに関議に反映しているかを広く住民に知らせるとともに、議会の監視させ、常に議会運営が公正に行われるようにすることを目的とするものであって、憲法92条に定める「地方自治の本旨」の核心部分である住民自治を支えるものである。

- (2) 地方自治法115条1項にいう「会議」は、いわゆる本会議を指すが、

湯河原町議会では、他の多くの地方議会と同様に、委員会についても公開を原則としており、本件規則 9 2 条は本会議と委員会に共通する規定である。

秘密会は、かかる公開原則に対する重大な例外であるから、本件規則 9 2 条 1 項の「秘密会の議事の記録は公表しない」、同条 2 項の「秘密会の議事は、何人も秘密性の継続する限り他にもらしてはならない」に言う

「秘密」の意義について、もっぱら議会の裁量に委ね司法審査の対象外とすることはできない。

- (3) 憲法 5 7 条 2 項が国会の会議録について、「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、且つ一般に頒布しなければならない」と定め、秘密会の記録も原則公開するものとしている趣旨は、地方議会についても類推適用されるべきものである。

普通地方公共団体の住民が地方議会会議録の閲覧請求等をした事案において、仙台高等裁判所昭和 4 9 年 8 月 1 5 日判決・行集 2 5 卷 8 ・ 9 号 1 0 6 0 頁は、一審被告（猪苗代町議会）が、会議録原本は「秘密会の議事や議長において取消しを命じた発言をも含めて記録」されるものであることを理由として閲覧請求を拒否したのに対し、住民の会議録閲覧請求権は「その会議録の記載のうち、秘密会の議事中とくに秘密を要するものと議決された部分や、議長が秩序維持等の見地から取消しを命じた議員の発言に関する部分は閲覧の対象から除外されるものと解すべき」であるから、かかる請求権自体を否定する理由はなく、当該事案においては「秘密会の議事中とくに秘密を要するものと議決された部分等本来閲覧の対象から除外されるべき記載が含まれていることについては何らその旨の主張立証がない」として、会議録閲覧請求を拒否した処分を取り消した一審判決（福島地方裁判所昭和 4 4 年 1 1 月 1 7 日判決・行集 2 0 卷 1 1 号 1 3 7 2 頁）を支持した。（猪苗代町議会の会議規則の秘密会に関する条項は、本

件規則 9 2 条と同一文言である。)

- (4) 仙台高裁、福島地裁の上記各判決は、我が国に情報公開法や情報公開条例が存在しなかった時期のものである。「国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政に資する」ことを目的(第1条)にかかげる情報公開法が制定されてから既に四半世紀が経過した今日において、議会における「秘密」の定義を当該議会の裁量に一切委ねるという余地はない筈である。

3 滞納者名簿が議員から「回収されていない」ことは申立人の指摘以前から公知の事実となっていた

- (1) 湯河原町議会においては、第一審判決が認定したとおり(45頁)、
- 「本件滞納者名簿が出席者に配布された事実自体は、既に公知の事実になっている」「過去(平成27年)に本件特別委員会において配布された滞納者名簿が回収されない運用がされたことは本件特別委員会の議事録によって既に公知の事実になっている」ものであり、「秘密」の基本的要件である「非公知性」そのものが存在していないのである。
- (2) 原判決は、このように明白な事実さえ無視して、本件記事が真実性を欠くという判断を回避したものである。

### 第3 結 語

以上述べたところから、申立人が町議会の本会議で「湯河原町の全滞納者の個人情報リストが、議員に共有されて回収されていない。これは問題ではないのか」と発言したこと、(および SNS で同旨の発信をしたこと)は、客観的には「秘密会の議事の口外」に該当するものではないことが明らかであり、原審がこの点を無視して、本件記事の違法性に対する司法審査の責任を果たさなかった事は、看過されるべきものではない。

「被告が主張するように、秘密会で行われたこと全てを本件規則 9 2 条 2 項

の『秘密』と解するのは相当ではなく、同項は、会議体を秘密会とした趣旨に照らして、公表することが相当ではないものについて、秘密として、公表することを禁止したものと解するのが相当である（甲 78、82 参照）」（第一審判決 44 頁）という第一審の解釈こそ、昭和 53 年最高裁決定等の基準に従った司法権による本来の解釈である。

湯河原町においては、町議会の秘密主義は住民に対する関係でも直接行使されている。すなわち、本件「町税等徴収対策強化特別委員会」の秘密会議事録について、住民団体（ゆがわら町民オンブズマン）が行った同町情報公開条例に基づく公開請求に対しては、本件規則 92 条が公開を禁止する「法令等の定め」に該当する、等の理由により全部非公開処分に対応し、同町の情報公開審査会が「特に必要がある部分以上に記録の非公開の範囲を広げることは、町民の理解を得られるものではない」（甲 75・答申書 9 頁）として、当該処分の取消を答申（令和 3 年 12 月 21 日）したことも無視している状態である。

法の支配は地方議会に及ばないと錯覚しているような湯河原町議会の振る舞いに対し、司法判断の光が差し込まれることを、望んでやまない次第である。

以上