

事件番号 令和2年(ワ)第2710号損害賠償請求事件

原告 榎本清

被告 東大和市

原告準備書面(7)

東京地方裁判所立川支部

民事部 御中

2022年2月22日

原告 榎本清 印

第1 本件の経緯

1 陳情書の提出

原告は2020年2月14日午前、東大和市議会に『東大和市子ども・子育て憲章』の制定見直しを求める陳情(甲1号証 以下「当該陳情」と略す)を賛同者62名の名簿とともに提出した。3月定例会の初日付託分の請願・陳情締め切りが同月14日正午であり、同会期中に審査されるという条件を満たした提出であった。

当該陳情は、東大和市議会会議規則(甲4号証 以下「同規則」と略す)第134条「陳情書の処理」にあるとおり、その内容が請願に適合するものであり、また同規則第128条「請願書の記載事項等」にならい平穩に提出されたものであった。すなわち当該陳情は、形式・内容的に請願の例にならい、手続き的にも適正に提出されたものであり、同規則第134条の示すとおり「請願書の例により処理」されなければならないものであった。

2 議会での処理

同年3月市議会には、当該陳情が問題にしている東大和市長による議案、「東大和市子ども・子育て憲章について」(甲6号証)(以下、「市長案」と略す)も提出されていた。

2月14日午後にかかれた東大和市議会運営委員会(以下「議運」と略す)は、当該陳情と市長案が関連する議題であることを認識しながら、市長案については委員会付託を省略し、「24号議案」として先行審査することとした。そして、当該陳情についての扱いは「保留」とし、市長案の採決後議運を開き、その扱いを協議するという変則的処理をあえて決定したのである。

2月21日、市長案が本会議で採択された後、本会議を休会にして開かれた議運で、当該陳情は委員会付託せず「議長預かり」とするということが決定された。再開された本会議において、議運での決定が報告され、不当にも当該陳情は最終的に葬り去られることとなった。

3 その後の経過

当該陳情が議会において正当に審査され、採決されていれば、その結果のいかんにかかわらず、後日発行される「市議会だより」にその趣旨、審査内容、及び審査結果が公表されることとなり、「東大和市子ども・子育て憲章」（以下「同憲章」と略す）に関して多数の異論があることが、市民に認識されるはずであった。ところが当該陳情が「議長預かり」となったことによって、当該陳情が市議会に提出されたことさえ報告されず、これに賛同署名した62名の方々は、議会での当該陳情の扱いがどのようなものであったか、そもそも議会への当該陳情が提出されたか否かも知ることはできず、議会や、陳情提出者である原告に対して不信感のみが残ることとなった。

当該陳情が不当にも「議長預かり」とされたことは、62名もの市民の声が抹殺されたのみならず、陳情提出の事実を市民が知る機会さえ同時に奪ったのである。

第2 本件の違法性

1 請願に適合する当該陳情

当該陳情が、同規則第134条にあるとおり、請願に適合するものであったことは前項でも述べた。またこのことは被告準備書面(2)2頁、「第2 原告の2021年4月12日付け準備書面による主張について」、「1 第1について」において、被告自身も認めているところである。

請願に適合するそのような陳情が、同規則第130条「請願の委員会付託」に従って委員会付託されず、「議長預かり」とされたことが本件違法性の根幹である。

2 「請願」について

被告は準備書面(6)5頁第1段落・第2段落で、当該陳情が「請願」ではないことをもって、請願ですら受理・応答に法的義務はない(東京高裁平成21年3月12日判決 乙1号証※)のであるから、まして陳情においては、これを超える効力は認められないとしている。

被告が「乙1号証」で示している不作為の違法確認請求訴訟事件(平成30年(行コ)第339号)は、当該控訴人が全都議会議員宛の「請願」と称する実質的なアンケート(公開質問状)を都議会議長に郵送し、これを都議会議長が受理せず、当該控訴人に返送したことにより提訴された事案である。

いっぽう、当該陳情は東大和市議会に正当に受理されたものであり、本件とは実質的に内容を異にする。これを本件に適用することは至当ではない。

※被告準備書面(7)では「甲1号証」となっているが、これは「乙2号証」の誤りと考

えられるため、原告において訂正したものである。

とはいえ、被告の主張「請願を受理した官公署が何らかの応答を義務付けられたり、請願の受理に何らかの法的効果が生ずることはない」を仮に認めるとしても、被告の主張には次のような過誤が認められる。

東大和市議会会議規則においては、請願に適合する陳情書は請願書の例により処理する（同規則第 134 条）と定め、請願は委員会付託する（同規則第 130 条）とし、委員会付託された事件はその審査・調査のその審査又は調査の終了をまって（同規則第 37 条）本会議の議題とするとなっている。当該陳情書は請願に適合するのであるから、この流れに従って処理されなければならない。

ところが被告は、一般的な官公署における処理を、このような会議規則を持つ地方自治体議会に無条件に当てはめているのであり、当を欠いていると言わざるを得ない。

3 東大和市議会における違法な扱い

① 同規則第 134 条違反

被告準備書面（2）2 頁、「第 2 原告の 2021 年 4 月 12 日付け準備書面による主張について」、「1 第 1 について」3～4 行において被告自身が、認めているとおり、当該陳情は形式的にも内容的にも請願に適合していた。であればこそ、当該陳情は「請願書の例により処理」（同規則第 134 条）されなければならないものであった。この条文は、「処理ができる」ではなく「処理するものとする」とあるように、同処理が必至であることを示している。

請願に適合する陳情の扱いについては、橋本健司・鵜沼信二著『実務必携 地方議会・議員の手引き』（甲 30 号証）「第 3 章 議会活動」、「5 請願・陳情」、「3 請願の受理と受理後の扱い」に次のように述べられている。

「ただし、受理した陳情について、議長が必要と認めるもの（県会規 93、町会規 95）及びその内容が請願に適合するもの（市会規 145）以外のものについては、請願と異なる処理が可能です。」（168 頁 傍点は原告）

ここでいう「市会規 145」（標準会議規則第 145 条）とは、東大和市議会会議規則においては第 134 条「陳情書の処理」にあたる。すなわち、請願に適合する陳情については請願と異なる処理をしてはならないと、会議規則は明確に示されているということである。

② 陳情文書表の配布について

「請願書の例により処理する」とは、同規則第 129 条「議長は、請願文書表を作成し、議員に配布する。」ということであり、同規則第 130 条「議長は、請願文書表の配布とともに、請願を、所管の常任委員会又は、議会運営委員会に付託する。ただし、議長において常任委員会に付託する必要がないと認めるときは、この限りでない。」ということである（ただし書

きについては後述する)。

ちなみに、東大和市議会においては全ての請願は委員会付託され、本会議に上程されている(甲17号証)。したがって、当該陳情は、「陳情文書表」に記載され、委員会付託され、その後、本会議に上程されなければならないものであった。

しかるに、2020年2月21日の本会議において当該陳情を委員会付託しないことが佐竹康彦議会運営委員長(当時)から報告され、原告のもとには、3月4日付で中間建二議会議長(当時)から「提出された陳情の取り扱いについて(通知)」(甲2号証)が届き、当該陳情を「議長預かり」とした旨が伝えられた。これはまさに同規則第130条に違反する処理であり、市民の議会に対する信頼を裏切る行為である。

③ 同規則第130条違反

「議長預かり」とは、提出された陳情が二度と会議に上程されないことを意味するものである。このことは議長自身も述べていること(2020年3月6日午前、市議会応接室における、当該陳情の処理に関しての中間建二市議会議長との面談〈参加者：原告・当該賛同者である平吹誠司・泉みどり・同様の陳情提出者である篠原勇の4名〉における議長自身の発言)にもあったことである。またこのことは、「『議長預かり』となった陳情で再度同じ陳情が上程された事案」を求めた情報公開請求に対する「非公開決定通知書」(甲25号証)によっても明らかである。

すでに述べてきたように、当該陳情書は、同規則第128条1項の請願書の形式に則り、同規則第134条の請願に適合した内容をもって、適正に提出されたものである。しかるに、当該陳情を中間建二市議会議長が「議長預かり」としたことは、同会議規則第129条「請願文書表の作成及び配布」、ならびに第130条「請願の委員会付託」に違反する行為である。

被告はこのことに関して、「議長が全議員に本件陳情書を配布したのは、会議規則134条がその例としている129条第2項によったものであり」(被告準備書面(3)4頁4~5行)としているが、これは同規則第129条による「請願文書表」にあたるものでもそれに代わるものでもない。「請願書の例により処理する」(同規則第134条)とは、陳情書にあっては陳情「文書表を作成し、議員に配布する」(同規則第129条)ことであり、陳情を「所管の常任委員会又は、議会運営委員会に付託する」(同規則第130条)ことである。

4 東大和市議会会議規則第130条ただし書き等について

① 条文が示す事実

当該陳情は、請願書の例にならって、委員会付託され、審議、採決を経たうえで、本会議で適正に処理されなければならないものであった。その根拠は、当該陳情が「請願に適合す

るもの」(同規則第 134 条)であったからである。このことは再三述べたように、被告準備書面(2)2頁、「第2 原告の2021年4月12日付け準備書面による主張について」、「1 第1について」3~4行で被告自身も認めていることである。

被告は「議長預かり」が適法であると主張し、その根拠を同規則第 130 条ただし書きに求めている(被告準備書面(3)4頁「2 本陳情の処理」4~15行、および被告準備書面(6)4頁8~17行)。

しかしながら、同規則第 130 条は「第3章 請願」に属する条文であり、請願を「議長預かり」にするなどということは、法例上あり得ないことである。

また、このことは同規則第 130 条の条文を文法的に分析すれば明らかなことである。

同規則第 130 条は次のように記されている。「議長は、請願文書表の配布とともに、請願を、所管の常任委員会又は、議会運営委員会に付託する。ただし、議長において常任委員会に付託する必要がないと認めるときは、この限りでない。」

「ただし、」以下は、構文上、前文「議長は~付託する。」全体を受ける仕組みとなっている。被告の主張とおり「ただし、」以下が「議長預かり」の根拠であり、本会議に上程しないことを意味するのであれば、前文で「議長は、請願文書表の配布とともに、」とあるように、請願文書表を配布したうえで常任委員会付託しないことになってしまう。そんなことは現実的に得ないことである(傍点原告)。

すでに述べたように、東大和市議会ではすべての請願を上程している(甲 17 号証)。そのことは「その内容が請願に適合する」(同規則第 134 条)陳情であっても同断でなければならず、これを市議会議長が「議長預かり」としたことは、違法の誹りを免れない。

② 文献記載上の事実

中島正郎 著『最新会議規則・委員会条例・傍聴規則逐条解説』(甲 26 号証)は、書名のごとく、地方自治体の会議規則等に関して、府県・市・町ごとに逐条解説をしているものである。同著「141 請願の委員会付託」では、市の会議規則について次のように解説している。「本条は請願の委員会付託を議長権限で請願文書表を議員に配布するとともに、その請願を所管の常任委員会に付託することとしているが、市の場合議長がただし書きによって付託する必要がないと認めるときには、本会議で審議することとしている。」(767 頁 下線は原告)と記している。

また、西村弘一 著『地方議会一会議の理論と実際』(甲 27 号証)では、第9章 「第1節 請願」、「5 請願の処理」、「(2) 請願の委員会付託」、「6 委員会付託の省略」において次のように述べられている。「請願は、議長の権限により請願文書表または請願書の写しの配布と同時に、所管の常任委員会に自動的に付託されるので、本来常任委員会の審査を省略することはできない。しかし、すでに請願の趣旨が実現されているものまたは審議に急を要す

るもの等については、特例として委員会の審査を省略することが認められている（中略）。この場合は、議会の会議で直接請願の審議を行い採択、不採択を決定することになる。」（510頁 「中略」・傍点は原告）と示されている。

以上のような事実からも、被告の主張には根拠がないことは明らかである。

5 先例との齟齬

当該陳情が東大和市議運で不当に取り扱われた前年、2019年（令和元年）には市役所窓口業務委託に関する陳情および学童保育所運営委託に関する陳情が市議会に提出されていた。第10回東大和議運においては、これら業務委託を含む一般会計補正予算案を委員会付託せず本会議で直接審査することを決した後に、前記2つの陳情をそれぞれ総務委員会、厚生文教委員会に付託している（甲28号証「令和元年第10回東大和市議会 議会運営委員会記録」）。

先例に従えば、当該陳情も先の2つの陳情と同様、委員会付託されるはずであった。ところが、当該陳情に限ってはそのようにならなかった。2020年（令和2年）第4回東大和市議運においては、市長案を、委員会付託を省略し本会議で直接審査することを先行決定し、いっぽう当該陳情に関しては、委員会付託をせず「議長預かり」としたのである（甲7号証「令和2年2月14日 第2回東大和市議会 議会運営委員会記録」・甲8号「令和2年2月21日 第4回東大和市議会 議会運営委員会記録」）。

上記のごとき対応は、先例に反する処理と言わなければならない。先例に反する処理を行うのであれば、それなりの根拠が必要である。しかし、「東大和市子ども・子育て憲章」に関する市長案先行採決と当該陳情審査、対して、一般会計補正予算案先行採決と業務委託に関する陳情審査との関係性に本質的な違いはない。してみれば、本件は裁量上の逸脱を問われなければならない事案である。

6 議会の自律権について

① 判例から

被告は準備書面（6）で名古屋高裁平成24年5月11日判決を引用したうえで、「第3原告の主張に理由がないこと」の「3」において、「そもそも、会議規則は、議会の自律権に基づいて、議会の運営に関する事項について定めるものであり、議会外の者に対して権利や利益を付与し、又は義務を課することはできない(条例とは異なる。)したがって、たとえ本件陳情の取扱いが会議規則に違反するとしても、それは原告の法律上保護されるべき権利、利益を侵害することはなく、本件訴えには理由がない。」（5頁）と述べている。

被告が引用する名古屋高裁平成24年5月11日判決（判例時報2163号）を改めて甲

24号証として原告は提出する。その内容は、発声障害のある市議会議員の質問の代読方法を許さなかったことが議員の発言の権利、自由を侵害するものとして市の国家賠償責任を認めものである。その判決では被告引用の文の後に、以下のように述べている。

「しかし、他方、議会の議員に対する措置が、一般市民秩序を侵害する場合、もはや議会の内部規律の問題にとどまるものとはいえないから、当該措置に関する紛争は裁判所法3条1項にいう『法律上の争訟』にあたるというべきである。」(下線原告)

被告引用においては、自律権のもとに地方議会の運営がその裁量に全面的に委ねられているかのように映るが、判決ではその範囲は無制限ではないことを示している。被告は自己の主張の都合のいい部分のみ引用しているに過ぎない。

更に続けて判決は次のようにも述べる。

「地方議会議員は、憲法で定められた地方公共団体の議事機関である地方議会(憲法93条1項)の構成員として、当該地方公共団体の住民による直接選挙で選出され(同条2項)、議会本会議や委員会等における自由な討論、質問・質疑等を通じて、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、当該団体の意思形成・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、地方議会の議員には、表現の自由(憲法21条)及び参政権の一態様として、地方議会等において発言する自由が保障されていて、議会等で発言することは、議員としての最も基本的・中核的な権利というべきである。」(下線原告)

本判例は、地方議会議員の受けた処分についての事例ではあるが、その言わんとする趣旨は「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、当該団体の意思形成・事務執行等に反映させる」権利が侵されてはならないということであり、ひいては住民意見の反映が侵されてはならないということである。

このことから明らかなように、一定の自律権が認められる市議会会議規則といえども、地方公共団体の住民の意見や利益に直接関わる条項、具体的には会議規則の中の請願・陳情に関する条項等においてはその限りではない、と判決は指摘しているのである。

すなわち名古屋高裁判決は、被告の主張する内容とは逆の意味を示しているのであって、東大和市議会会議規則「第3章 請願」などはまさに、「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」に直接関わる条項にあたり、「市議会の自主性、自律性の範囲を超えるもの」といえるのである。

そもそも、地方自治体の会議規則の自律性、自律権といえども、司法機関の関与を否定する「治外法権」的なものではなく、むしろ自律的なものであるからこそ、適正に運用されなければならないし、裁量権の名をもってこれを逸脱するなどということは、けして許されるべきことではない。

② 文献・社説から

地方議会の自律権についての争いは、地方自治体議員の懲罰や身分等をめぐる事案がほとんどである。いっぽう、請願に関する会議規則の自律権をめぐる争いは見られない。

駒林良則著『地方自治組織法制の変容と地方議会』 「第5章 地方議会法制の議論と展開」、「Ⅲ 地方議会の自律権について」において筆者は、「会議規則は議会内部の自主法規として性格づけられるにも拘らず、会議規則の中に住民に直接関係する事項一例えば、請願、公聴会一を含んでいることも大きな問題といえる。」(209頁)としている。名古屋高裁平成24年5月11日判決などは、このような問題提起と無関係ではない。

2020年11月25日に出席停止処分取消等請求事件に対する最高裁判決が出された。これまで最高裁は「内部規律の問題として自治的措置に任せ、裁判で扱うのは適当ではない」として、議員の身分喪失につながる除名だけを裁判の対象になるとしてきた(最高裁大法廷1960年10月19日判決)が、それを覆し、出席停止処分の適否は裁判の対象となると判断したものである。つまり、議会の自律権といえども不変なものではなく、司法の及ぶ範囲も広がってきているのである。

このことに関する2020年11月27日朝日新聞社説(甲29号証)は次のように述べている。「議会の自主自律はもちろん尊重すべきだが、裁判を受ける権利や紛争を解決する司法の使命も重要だ。一連の司法制度改革はその機能を強化し、頼りがいのある司法をつくることをめざした。それなのに裁判所自身が「司法の限界」を幅広く設け、そこに逃げ込んでしまっては存在意義が問われよう」

7 議運委員長・市議会議長の責任

東大和市議運、とりわけ佐竹康彦 議運委員長は、市長案と当該陳情が同じテーマを持っていることを認識しながら(甲7号証「令和2年2月14日第2回東大和市議会 議会運営委員会記録」参照)、市長案を委員会付託せず先行上程することを決定し、当該陳情については市長案採決まで「保留」とした。

すでにこの時点で、当該陳情を委員会付託しないことが、議運委員長・市議会議長により決定されたようなものである。すなわち、市長案が採択されれば、同憲章はすでに決定されたことなので当該陳情は審査の必要なしとして、また市長案が不採択になっても、同憲章が成立しないのだから、当該陳情の趣旨は達せられているので審査の必要はなしとして、いずれにせよ、葬り去られる筋書きができていたのである。

しかし、市長案がたとえ不採択になったとしても、東大和市当局はそれを無視して同憲章を成立させることは不可能ではないのであるから、当該陳情は市議会において審査されなけ

ればならない。また、市長案が採択された場合には、当該陳情の趣旨が「東大和市子ども・子育て憲章」に対する疑義を示しているのであるから、当該陳情が審査されなくてもよいなどという理屈は成り立たないのである。すなわち、本会議での市長案の審査、採択は、当該陳情を委員会付託せず「議長預かり」とする正当な理由とはならないのである。

同規則に従った当該陳情の適正な処理とは、「請願に適合する」当該陳情を「請願書の例により処理」（同規則第 134 条）し、市長案が採択・不採択のいずれの結果になったとしても、「議長は、」陳情文書表の配布とともに、当該陳情を「所管の常任委員会又は、議会運営委員会に付託」（同規則第 130 条）しなければならず、委員会での審査の「終了をまって」（同規則第 37 条）会議に上程することであった。

しかし不当にも、ことは筋書きどおり展開した。この筋書きに關与し、会議規則を反し、裁量権を逸脱して当該陳情を事実上なきものとした佐竹康彦 議運委員長、および中間建二市議会議長の責任は重大である。

第3 補償され謝罪されるべきもの

1 精神的苦痛に対する賠償

多数の市民の賛同を得て提出された当該陳情は、「議長預かり」という違法な処理によってなきものとされる扱いを受けた。このことにより、同憲章に対する多様な意見が存することが市民に周知されず、市民の代表者たる市議会議員を通して当該陳情の趣旨を表明する機会が奪われることとなった。原告はこれらのことにより深刻な精神的苦痛を被った。被告は国家賠償法第 1 条 1 項により慰謝料として 73 万円を支払う責任がある。

2 謝罪と訂正記事の掲載

当該陳情が、同規則に従って適正に処理されていれば、その採択の結果がいかなるものであろうとも、市議会において、議員の発言を通して同憲章に対する多様な市民意見があることが議員、ならびに市民に認識可能となり、後日市内に配布される市議会だよりを通して多数の市民にその事実を伝えることができた。

しかるに、当該陳情が不当にも「議長預かり」とされたことにより、それらの意見表明の機会が全て奪われた。このことは、当該陳情と同様の条件（すでに市提案内容が既定の事実となった後の、同提案に対する陳情の審査）にあった市民窓口や、学童保育の民間委託に対する陳情の場合と比較すれば、結果は一目瞭然である。

民間委託化を含む補正予算が採択されたことを知らせる「市議会だより 269 号」の中では、同時に民間委託を見直すよう要求する陳情が掲載されているのである。ところが当該陳情に関しては、陳情提出の事実すら示されることは無かった。

東大和市議会が、当該陳情を処理しない状態に置く「議長預かり」としたこと、そのことにより当該陳情が市議会で審査されないことになり、必然的に議会だよりに当該陳情の提出の事実が掲載されないこととなった。本件は、そのような連続した不作為の結果、原告の権利と利益、名誉が侵害された事件である。

被告の行為、または不作為は、憲法第 16 条「請願する権利」に反し、第 21 条「表現の自由」を侵害し、東大和市議会会議規則第 134 条陳情の扱い、ならびに同規則第 130 条請願の委員会付託に違反する行為である。これらのことは慰謝料の支払いだけでは回復できない損害であり、被告は、国家賠償法第 4 条の規定に基づく民法第 723 条の規定により、名誉毀損における原状回復を図る責任がある。

その内容は原告準備書面（4）に示したとおりである。

添付文書

- 証拠説明書（6）
- 甲 24 号証 判例時報 2163 号
- 甲 25 号証 非公開決定通知書（「議長預かり」となった陳情が、同じ本会議に上程された事案）
- 甲 26 号証 中島正郎 著『最新会議規則・委員会条例・傍聴規則逐条解説』（抜粋）
- 甲 27 号証 西村弘一 著『地方議会—会議の理論と実際』（抜粋）
- 甲 28 号証 「令和元年第 10 回東大和市議会 議会運営委員会記録」
- 甲 29 号証 2020 年 11 月 27 日朝日新聞社社説
- 甲 30 号証 橋本健司・鶴沼信二著『実務必携 地方議会・議員の手引き』

【付記】

原告証拠説明書（1）甲 8 号証「令和 2 年 2 月 21 日 第 2 回東大和市議会 議会運営委員会記録」は「令和 2 年 2 月 21 日 第 4 回東大和市議会 議会運営委員会記録」の誤りでしたので、訂正願います。