

令和4年(ネ)2972号 損害賠償請求事件

控訴人 榎本清

被控訴人 東大和市

控訴人準備書面(1)

東京高等裁判所

第15民事部御中

2022年9月2日

控訴人 榎本清 印

第1 初めに

先に提出した控訴理由書において、控訴人は、地裁判決が被控訴人提出の証拠に偏重した判断をする一方、控訴人提出の(とりわけ東大和市議会会議規則に関する)証拠、ならびに主張について、その理由や根拠を示すことなくこれを無視、または等閑視するという、極めて公平性に欠ける判断をしていること、更に、東大和市議会における同会議規則の運用に疑義があり、そのよって来る事実を明らかにすべく申請した証人の出廷も認めず、結果的に審理を尽くしたものとはなっていないことを主張した。

ここでは、上記事項等についてはあえて触れず、被控訴人提出の答弁書「第2 控訴理由書に対する反論」の2を中心に、地裁判決等も交えて再反論する。

第2 請願権について

1.被控訴人答弁書の事実誤認について

本件陳情書が請願に適合するものであることは、地裁判決で明確に述べられている。

イ 本件陳情書は、その内容が請願に適合するものであり、本件会議規則134条により請願書の例により処理されるべきものである。(争いが無い)(同判決文6頁1~2行)

控訴人もこれを認めているところである(被告準備書面(2)2頁9~11行)。

しかるにこの段階で、被告答弁書(2頁15~22行)に続いて、再度地方自治法第124条を持ち出し「本件陳情はその請願に該当しない。」(被控訴人答弁書2頁11~12行)と述べ立てることは、被控訴人がこれ等の経緯を忘却しているか、本件陳情書が請願ではないと意図的に印象付けようとするものであり、このことは失当であり、不公正であることを指摘しておく。

2.憲法第 16 条について

日本国憲法第 16 条請願する権利＝請願権は次のように定められている。

何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

ここで重要なことは「何人も」であり、誰でも（未成年の子供でも、日本国籍を持たない者であっても、獄に拘束されている者であっても、限られた意思疎通しかできない重度の障害や重症の患者であっても）、請願する権利があるということである。国、地方自治体を問わず、議会を含む全ての公的団体に対して、この権利は、すべからず認められなくてはならない。

憲法第 16 条に言うところの「請願」とは、字句限りのものではない。陳情、要望、申し入れ等、公的な機関に対する意見表明は全てこの範疇に含まれる。国会においても次のようなやり取りが残されている。

第 101 回国会における柴田睦夫議員の、以下のような質問主意書（甲 31 号証-1）

現行請願法は、「請願は、請願者の氏名（法人の場合はその名称）及び住所（住所のない場合は居所）を記載し、文書でこれをしなければならぬ。」（第二条）と定めている。従つて、①請願書は、住所と氏名が記載された文書であれば足り、書式について特段の規制はなく、捺印なども必要でない。②当該文書の表題に「〇〇に関する申し入れ」などと記載されたものであつても、その内容が、官公署に対して希望を表明したり、意見を表明するなど、実質的に請願に該当するもので住所と氏名が記載された文書であれば請願書として扱わなければならないと理解するが、政府の解釈はどうか。

に対し、内閣総理大臣中曽根康弘は、1984 年 3 月 5 月 8 日の答弁書（甲 31 号証-2）で次のように答えている。

氏名及び住所を記載した文書であつて、官公署を提出先とし、かつ、請願としての内容を備えたものは、請願書である旨を明示していないものであつても、請願書として扱うべきものと考える。（下線控訴人）

日本国憲法第 16 条の精神や内閣総理大臣の答弁の内容を具現化したものが、東大和市議会会議規則第 134 条の「陳情書の処理」である。そこでは次のように書かれている。

議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。（下線控訴人）

いわゆる「請願」が議員紹介を必須とするのに対し、「何人も」これを提出でき、「請願書である旨を明示していないものであつても」（内閣総理大臣国会答弁書）請願書の例により処理するものとなっている。請願とはまさにこのようなものであり、本件陳情書がその例に漏れないのは、むしろ当然のことである。

多くの子供たちが目にするNHK for Schoolには、次のように掲載されている。

日本国憲法で定める「請願権」は、国民が国や地方公共団体に対して、様々な要望を出せる権利です。「災害や事故などによる損害の救済」、「法律の制定や廃止」、「公務員の罷免」などについて要望を出すことができます。「罷免」とは、その職にふさわしくないとと思われる公務員をやめさせることです。（中略）請願を受けた公共団体は、きちんと対応しなければなりません。「請願権」は、年齢や国籍に関わらず日本に住むだれもが持つ権利です。

（下線控訴人）

すなわち、形式にとらわれず、誰もが提出できるものが本来の請願であり、これは地方議会であっても変わることはない真実である。

3.請願法について

請願権を具体化したものが請願法である。被控訴人答弁書（2頁10～11行）が言うように地方自治法第124条ではない。同法第124条は、地方議会における請願書の提出規定について述べたものに過ぎない。

被控訴人が言う請願も、地方議会における請願の一つには相違ないが、憲法第16条、及び請願法に言う請願は、もっと広い実態を持つものである。その表題に関わりなく、誰でも提出できるものが本来の請願であり、地方自治法第124条の規定を理由として、請願以外の意見表明の文書を法的な保護から排除しようとすることは、憲法第16条の請願する権利に背くものとなる。

請願法第5条には、請願を受けた官公署の対応義務について次のように示されている。

この法律に適合する請願は、官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない。（下線控訴人）

まさにNHK for Schoolが教えている通りのことが書かれている。ところが、地裁判決は、これを「官公署の事務処理上の行為規範を定めたもの」（9頁19～20行）としている。しかし、これは誤りではないが、正確ではない。正しくは「規範」ではなく「義務」である。

広辞苑（第2版）には次のようにある。

規範……のり。てほん。模範

義務……法律主体たる人に法律上課せられている拘束

単なる「てほん」ではなく、官公署の職員の義務であらねばならない。「しなければならぬ」とはそういうことである。これを受けた公共団体は「きちんと対応しなければ」ならない。控訴人はこの規定に基づいて陳情書を提出したところである。

ところが被控訴人は次のように主張している。

請願に該当しないものであっても、議会に対し、陳情をすること（意見や希望等を申し立てること）は自由であるが、それを受けてどのように対処するかについて定めた法令の定めはない。実定法に定められた請願であっても、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のであるから、陳情にそれを超える効力があることを認める根拠はなく、受理した陳情をどのように取り扱うかは、当該官公署（本件においては議会）の裁量に委ねられているのである（被控訴人答弁書 2 頁 18～24 行）

本件陳情が「その内容が請願に適合するもの」（地裁判決）であることを、被控訴人が再び忘却していることはともかく、「議会に対し、陳情をすること（意見や希望等を申し立てること）は自由であるが、それを受けてどのように対処するかについて定めた法令の定めはない」としていることは誤りである。「どのように対処するかについて定めた法令」がまさに請願法であり、官公署の職員である地方議会の議員であっても、変わらぬ真実である。

すなわち、本件陳情は東大和市議会会議規則第 134 条によって「請願書の例により処理」されなければならない、同規則第 130 条に従って「所管の常任委員会又は、議会運営委員会に付託」されなければならないのである。これを怠り、同陳情を「議長預かり」とした東大和市議会の処理は請願法第 5 条違反として、厳しく処断されなければならない。

4. 東京高裁平成 31 年 3 月 12 日判決等について

請願を受理した官公署に応答義務がないと主張する被控訴人が、その根拠としているのが、東京高裁平成 31 年 3 月 12 日判決（乙 1 号証）である。そこでは、請願法第 5 条について、「請願法 5 条は、同法に適合する請願は、官公署において、『これを受理し誠実に処理しなければならない』と規定するにとどまり、同条が、請願を受理した官公署に対して何らかの応答を義務付けたり、請願の受理に何らかの法的効果を伴わせたりするものであると解することはできない」（被控訴

人答弁書 2 頁 14～17 行) としている。いったい何をもって「請願を受理した官公署に対して何らかの応答を義務付けたり、請願の受理に何らかの法的効果を伴わせたりするものであると解することはできない」と判断できるのであろうか。その根拠は示されないまま、憲法第 16 条の請願する権利を全否定する判断をしている。

地裁判決では、上記高裁判決を具体的根拠とはしていないが、以下の同判決文の文意は、上記高裁判決の内容と瓜二つであり、これをなぞったものであると思われる。

本件陳情書が請願書の例により処理されるべきものであっても、原告に権利や法的に保護された利益が付与されるものではなく、東大和市議会の公務員が本件陳情書の処理手続において原告に対して職務上の法的義務を負担することにはならない（地裁判決 10 頁 4～9 行）

地裁判決においては、請願法第 5 条を「官公署の事務処理上の行為規範」（同判決 9 頁 19～20 行）と断じ、高裁判決と同様の判断をしている。しかし、高裁判決もそうであるように、請願の受理すら官公署の義務とは認めず、その処理に関しても、請願者の法的権利の対象とはしていない。このような解釈からすれば、官公署は請願を受け取るも拒否するも自由であり、仮に受理したとしても、そのまま廃棄しようとも、何ら違法性は問われないことになる。これでは、憲法第 16 条の請願する権利は画餅に帰す。憲法第 16 条の全面否定である。

請願する権利とは、対象の官公署が確実にこれ受理し、適正に処理しなければ、その権利は守られたとは言えない。受理と適正処理が、官公署の義務でなければならないのは、請願法第 5 条に示されている通りである。

本件陳情に限って言えば、東大和市議会に適正に提出された「請願に適合する」（東大和市議会会議規則第 134 条）同陳情書は、憲法第 16 条の規定する請願に適合するものであり、請願法第 5 条、ならびに東大和市議会会議規則第 130 条に従って適正に処理されなければならなかったところ、東大和市議会はこれを怠り、同陳情を「議長預かり」とし、会議に諮らなかつた。これは、誠実な処理を定めた請願法第 5 条、ならびに請願の委員会付託を定めた東大和市議会会議規則第 130 条に違反する行為であり、申請に対する審査、応答を定めた行政手続法第 7 条にも抵触する可能性がある。

地裁判決や前記高裁判決の判断のように、請願法第 5 条に対する独自の解釈をもって、東大和市議会における本件陳情の処理を適法とするのであれば、控訴人にとって決して受け入れられるものではなく、両判決について憲法違反であると指摘せざるを得ない。

5.地方自治法第 124 条について

被控訴人は地方自治法第 124 条を持ち出し、本件陳情を「請願に該当しないことは明らかである。」(被告答弁書「第 3 被告の主張」第 2 段落)としている。しかし、このことは初めにも述べた通り、地裁判決で「本件陳情書は、その内容が請願に適合するものであり、本件会議規則 134 条により請願書の例により処理されるべきもの」として「争いが無い」とされており、今更述べるまでもないことである。

被控訴人の言い分はともかく、本件陳情は、前記の内閣総理大臣答弁書に言う如く、「官公署を提出先とし、かつ、請願としての内容を備えたもの」であり、憲法第 16 条の定める請願であることは明らかである。また、東大和市議会会議規則第 134 条の「その内容が請願に適合するもの」にも合致する。そのような陳情という名の請願が、粗末に扱われることがあってはならない。

被控訴人が、この段階で請願の根拠として地方自治法第 124 条を持ち出すことの当否は措くとして、先に述べた国会答弁と対比すれば、その主張はすでに破綻をきたしている。

更に、被控訴人の主張には一貫性がない。被控訴人は被告答弁書で次のように述べている。

もちろん、請願に該当しないものであっても、議会に対し、陳情をすること(意見や希望等を申し立てること)は自由であるが、それを受けてどのように対処するかについて定めた法令の定めはなく、議会がその裁量により適宜の取扱いをすべきものである。(同答弁書 2 頁 23~26 行 ※下線控訴人)

あたかも請願であれば、「それを受けてどのように対処するかについて定めた法令の定め」があるかのような言い方である。しかし、被控訴人答弁書では次のように主張している。

実定法に定められた請願であっても、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のであるから、陳情にそれを超える効力があることを認める根拠はなく、受理した陳情をどのように取り扱うかは、当該官公署(本件においては議会)の裁量に委ねられている(被控訴人答弁書 2 頁 20~24 行 ※下線控訴人)

すなわち、狭い意味での請願以外(陳情等)は法的な保護を得られないかのように述べたその口で、請願であろうと陳情等であろうと「法的効果が生ずることはない」、つまり法的な権利義務の関係は生じないと、被控訴人は述べているのである(傍点控訴人)。

しかし、実際にはそのようなことはない。控訴人がこれまで述べてきたように、請願、陳情等の別なく、国、地方自治体議会の全ての官公署においては、請願法第 5 条により請願等の受領義務と誠実な処理が義務付けられている。法文的にもそのように解釈するのが妥当であり、これは地方自治体議会においても変わるところはない。本件陳情に即して言えば、本陳情は東大和市議会会議規則第 134 条の言う請願に適合する陳情であり、請願の例に従って処理されなければならない陳情である。このことは地裁判決でも認められている。一人被控訴人のみが「請願に該当しない」と言っているに過ぎない。

従って、本件陳情が東大和市議会において「議長預かり」とされ、委員会付託されず、本会議で審査されなかったことは、請願法第 5 条、ならびに東大和市議会会議規則第 130 条に違反する行為であり、憲法第 16 条の請願する権利に対する重大な挑戦である。

第 3 終わりに

陳情に対して法的差別をもってするが如き被控訴人の主張は、請願法や憲法第 16 条の請願する権利に対する認識不足があると言わねばならない。

請願法付則において、「この法律は、日本国憲法施行の日から、これを施行する。」とあるように、請願法は憲法と密接な関連を持った法律である。憲法第 16 条の、国民が請願する権利を擁護すべく定められたものが請願法に他ならない。

初めに述べたように、憲法第 16 条にいうところの請願とは、字句限りのものではなく、国、地方を問わず、全ての官公署に対する陳情・意見書・要望等、あらゆる申し立てかそれにあたる。地方自治法第 124 条に請願について定めがあることが、地方自治体議会に対する請願者に、法的な保護を与える根拠となるものではない。地方自治法第 124 条は地方議会に提出する請願についての規定を示した法にすぎない。

法的な保護を与えるものは、あくまでも請願法であり、その対象は、国、地方自治体の全ての官公署に対する申し立てをする者＝請願者である。それが請願する権利を定めた憲法第 16 条の本旨である。

このことの認識があれば、高裁判決や地裁判決におけるような判断が示されることはないはずである。これら判決は、憲法第 16 条の請願する権利の主旨を損ない、請願法第 5 条の内容を歪めるものである。

これまで述べてきたように、地裁判決の内容は、東大和市議会会議規則第 130 条、請願法第 5 条、そして請願する権利を定める憲法第 16 条に違反していることを、控訴人は強く主張するものである。

以上