

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

控訴理由書

東京高等裁判所

第15民事部御中

2022年6月28日

控訴人 榎本清 印

頭書の事件について、控訴人は次の通り控訴理由を提出する。

控訴の理由

第1 本件の概要と控訴の主要な理由

本件は、控訴人他62名の賛同者と共に東大和市議会に提出、受理された、「東大和市子ども子育て憲章」の制定の見直しを求める陳情(甲1号証)(以下、「当該陳情」と略す)が、東大和市議会会議規則(甲4号証)(以下「同会議規則」と略す)の定めを反し「議長預かり」とされ、同市議会で審査されなかったことが違法であるとして、損害賠償、ならびに同市議会だよりに別紙1の謝罪記事の掲載を求める事案である。

本件について控訴人は、次の2点の違反の事実があると主張してきたところである。

1. 東大和市議会において、当該陳情が日本国憲法第16条の請願する権利、並びに請願法第5条に従って「誠実に処理」されなかったという事実
2. 当該陳情に対する東大和市議会の処理が、同会議規則に違反していたという事実。

ところが地裁判決は、被控訴人の主張、証拠に偏重した事実認定と、審理を尽くしたとは言い難い状態で結審し、結果として誤った判断をしている。

とりわけ重要なのが、「2」の東大和市議会に同会議規則に違反する処理があったか否かであり、そのことが、損害賠償や謝罪の義務を被控訴人が負うべき判断基準となる。しかるに、地裁判決には、同会議規則第130条1項ただし書きの解釈に見過ごせない誤り、または見落としがある。

また控訴人は、同会議規則と「議長預かり」の関係、議会運営委員会申し合わせ事項「審査になじまない陳情の取り扱い」(甲9号証)の法的根拠、当該陳情に対する適用の適否等を明らかにすべく、東大和市議会運営委員会委員長等の証人尋問を申請したが、事実関係に争いはないと理由により、地裁判決はこれを退けた。このような地裁の裁定により、上記のような誤った判断に至ったものであり、地裁判決は審理を尽くしたとは到底言い難いものである。

てよって、上記を主な理由として控訴するものである。

第2 請願権

1. 法令、法規の内容と関係性

憲法第 16 条は請願する権利を定めている。請願は誰でも（日本国民でなくとも、成人に達していなくとも）、関係官公署に提出する権利を有し、請願したために差別待遇を受けないと保障している。

請願法は、主に請願するための手続きと、請願を受ける官公署の義務について定めている法律である。第 1 条は、請願についての別の定めがある場合、第 2 条と第 3 条は、請願の為の^マ手続き、第 4 条と第 5 条では官公署の義務、とりわけ第 5 条では官公署における請願の受理と、誠実な処理を義務づけている。第 6 条は、憲法第 16 条にも定められている差別待遇の禁止が謳われている。

付則には、請願法が日本国憲法施行の日から施行されるとされ、日本国憲法との親密性が高い法律であることが認められる。

なお、1984 年（昭和 59 年）第 101 回国会では、請願についての質問書に対し、内閣総理大臣が、「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^マと考える。」とし、また、「請願法に適合する請願書の提出があつた場合には、同法第五条の定めるとおりこれを受理し、誠実に処理しなければならないもの^マと考える。」との答弁書を提出している（甲 31 号証-2）。ここでは、「請願」と銘打たなくとも（たとえ「陳情」であろうとも）、その内容が請願に適合するものは、「これを受理し、誠実に処理しなければならない」ことが明確に述べられており、そのことは、本件においても同様であるべきことを示している。

地方自治法第 109 条 2 項、3 項は、常任委員会、及び議会運営委員会は、「議案、請願を審査する」と定めている。ここでいう「請願等」には、陳情も含まれるとする国務大臣の国会答弁が、2014 年（平成 24 年）第 180 回国会（「地方自治法の一部を改正する法律案」審議）においてなされている（甲 3 号証、及び原告「準備書面」4 頁参照）。このことは、前記、101 回国会での総理大臣答弁と共に、本件判断の前提として押さえておくべき事柄である。

また、地方自治法第 124 条と第 125 条は普通地方公共団体の議会に対する請願についての手続き上の定めであり、124 条は請願書提出者の、125 条は採択された請願の議会での扱いについて記されている。

東大和市議会会議規則第 3 章は請願について定めた規則であり、第 129 条から第 134 条で成り立っている。

同会議規則第 134 条では、議長は「その内容が請願に適合する」陳情は、「請願書の例により処理する」と定められている。このことは、前述の第 101 回国会、ならびに第 180 回国会における大臣答弁と直結するものであり、「陳情」「請願」の表題に関わりなく、誠実に審査すべきことを意味している。

また、同会議規則第 130 条は、議長における請願書の処理手続きについて、次のように定めている。「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」。

地裁判決では、同会議規則第 130 条 1 項ただし書きを法的な根拠として、東大和市議会が当該陳情を「議長預かり」としたことを認定している（地裁判決文 10 頁 13 行 ※以下、断りのない限り、頁・行の指定は地裁判決文のものとする。）。しかし、控訴人の主張はこの点で真っ向から対立するものであり、本件の争点とも言えるものである。

2. 地裁判決の内容

(1) 請願法第 5 条の解釈

地裁判決は、国家賠償法 1 条 1 項適用されるためには、「公務員の行為が、個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背したことを要すると解すべき」（9 頁 11 行）としている。

続けて、請願法第 5 条に定める、官公署が請願書を「受理し、誠実に処理しなければならない」を「事務処理上の行為規範を定めたもの」（9 頁 14 行）と断定し、いったん陳情を受理すれば、後はどのように処理されても請願者の権利や利益は害されない、従って、「国家賠償法 1 条 1 項の違法があったと認めることはできない。」（711 頁 9 行）と結論付けているのである。

請願法第 5 条が単なる事務処理上の行為規範であるとするのは、いかなる根拠から導き出されるのであろうか。その根拠について、判決では一切触れられていない。請願法第 5 条が「事務処理上の行為規範を定めたもの」との解釈が、当為であるかのようである。たとえそのような事実が巷に散見されるとしても、それを盲目的に前提にすることは司法の採るべき道ではない。

そもそも、請願法第 5 条「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。」を「事務処理上の行為規範を定めたもの」という地裁判決の解釈を採用するならば、上記条文全体が「事務処理上の行為規範」ということになり、受理さえも官公署の義務ではなくなる。請願提出人にとっては受理のみが権利であり、誠実処理は権利ではないなどと言う捻じれた状態はあり得ない。請願書の受理が請願者の権利ではないとする地裁判決の解釈は、憲法第 16 条違反と言わねばならない。

前項でも述べた通り、請願法第5条と第6条は、請願権と、それを受ける官公署の義務が定められているとするのが順当であり、同法の中でもその根幹に位置づくものである。日本国憲法第16条の請願する権利とも直結する、極めて重要な条項である。その第5条を単なる事務処理上の行為規範であるとする地裁判決は、法に対する無理解が根底にあると言う他無く、これを認めることはできない。

(2) 地裁による請願法第5条の解釈が導くもの

請願法にある、「受理し誠実に処理しなければならない」という義務規定を、単なる「事務処理上の行為規範」と曲解し、請願者の法的な権利や利益を認めていない地裁判決は、次のような事態を導く。請願の受理は義務ではなく、その後の処理についても一切お構いなし、たとえば受理したとしても、官公署は我関せずで、責任なし。受理義務さえないのだから、官公署は請願から完全に自由となる。地裁判決は、このような退廃した現状の追認でしかない。もっとも、さすがに受理まで拒む例は希少ではある（が、存在はする）。

しかし、請願法第5条の解釈が、地裁判決の通りだとするならば、論理的にはそのようになって不思議はない。すなわち、請願は受理するもしないも自由、たとえば受理したところで、棄却（法律用語ではなく、字句通りの意味）したとしても、何ら責任を問われることはないということになる。受理が義務であり、誠実処理は義務ではないという解釈は成り立たない。受理が義務であるならば、誠実処理も義務でなくてはならないのである。

上記の通り、地裁判決は、受理も義務ではないと判定しているのである。このことに自覚的であるか否かを問わず、論理的にはそのようになる。しからば、地裁判決は憲法第16条「請願する権利」に抵触していると言わざるを得ない。このことは重大である。「誠実処理」が官公署の義務ではないという解釈ですら憲法違反の疑いが濃厚であるにもかかわらず、受理までも同様とするならば、憲法に記されている請願する権利は、一瞬にして画餅に帰するのである。

(3) 請願権と東大和市議会

東大和市議会会議規則に対する地裁判決の理解も、これと同様である。

地裁判決は、「公務員の行為(不作為を含む。以下同じ。)が国家賠償法1条1項の適用上違法であるとされるためには、公務員の行為が、個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背したことを要する」(9頁10行)と前提し、次のように述べる

- ① 請願法第5条は「官公署の事務処理上の行為規範を定めたもの」(9頁18行)であるから、請願者に審理を求める法的な権利はなく、法的な権利や利益が害されることはない。
- ② 「このことは、本件会議規則の定めがある東大和市議会において請願書の例により処理すべき本件陳情書についても異なるものではない」(9頁25行)と断定する。
- ③ 「東大和市議会は、事前に 決定・施行していた議会運営委員会申し合わせ事項等に従って、前記前提事実(4)のとおりの手続を経て」(10頁1行)いた。

- ④ 「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い。」(10頁6行)
- ⑤ 「東大和市議会の公務員の行為が、原告に対して負担する職務上の法的義務に違背したとは認められず、国家賠償法1条1項の違法があったと認めることはできない。」(10頁8行)

3 請願権に関する地裁判決の問題点

以下、(3)で指摘した地裁判決の認定した事柄について、控訴人の主張を述べ、地裁判決の問題点としたい。

- ① 既に指摘してきたところであるが、そもそも請願法第5条を「事務処理上の行為規範」とすること自体が誤りである。その誤りを前提とすれば、請願の受理さえ権利として認めないことになり、請願法第16条に明確に違反する。
- ② 地裁判決は請願法第5条の解釈を、無媒介に東大和市議会会議規則にあてはめ、一刀両断に、当該陳情の処理について違法性がないとしている。仮に地裁判決の言うように、請願法第5条が「事務処理上の行為規範を定めたもの」であるとしても、また、そのことにより請願者の権利や利益は保護されないものだとしても、それは一般法である請願法レベルのことである。

東大和市議会には独自に定めた市議会会議規則がある。その内容に背く処理をしても、請願法第5条の解釈によって違法性が阻却されるなどと言うことがあってはならない。本件は、あくまでも東大和市議会会議規則に従って判断されるべき事案である。

- ③ 地裁判決によれば、東大和市議会が「議会運営委員会申し合わせ事項等」(具体的には、前記「申し合わせ事項」内の「審査になじまない陳情の取り扱いについて」)である。※控訴人注) 通りの手続きに従ったとあるが、控訴人はその「審査になじまない陳情の取り扱いについて」自体に問題があるとしている。それは、当該陳情のように請願に適合する陳情まで「議長預かり」としてしまう可能性の高いものであり(同「取り扱い」「⑤前各号に定めるもののほか、審査になじまないと認めたもの」はこの典型である。)、同時に同会議規則に反することとなる。そのような手続きに忠実に従ったことが、違法性を解消する理由とされてはならない。
- ④ 請願法第5条に対する地裁の独自の解釈を、無媒介に同会議規則に当てはめてものである。そのような解釈を先験的に適用すべきではなく、東大和市議会の実情に従って判断されなければならない。同規則第134条によれば当該陳情は請願に適合するものであり、請願の例にならって処理されなければならないものである。してみれば、憲法第16条の請願する権利という法的保護の対象下にある。地裁判決のように、請願の受理さえ権利ではないとする、誤った判断から保護されるということである。

- ⑤ 東大和市議会が独自に定めた同会議規則の定め反した処理があるならば、それは違法とされなければならない。たとえ地方自治体の会議規則に自律権が認められるとしても、請願や傍聴に関するような、住民の権利に関わるようなものはその限りではない（原告準備書面（7）6頁「6 議会の自律権について」）。その意味からすれば、東大和市議会が「原告に対して負担する職務上の法的義務に違背した」ことは明白である。

第3 東大和市議会会議規則について

1 はじめに

当該陳情が同会議規則第134条に定める「請願に適合するもの」であり、「請願書の例により処理」されなければならないものであることは、既に明らかなことである。さすれば、当該陳情は委員会付託され、本会議に上程されなければならなかった案件である。

それが議会の一方的な都合で「議長預かり」とされた。議会の都合に、当該陳情そのものや、その提出者は一切の関与をしていない。一方、東大和議会（中でも、議会運営委員会）は「議長預かり」を出来させるような事態を回避すべき策を講じた形跡がない。むしろ、当該陳情を「議長預かり」とすべく画策したと推認できる、蓋然的な事実さえ認められる。

このことを明らかにする目的もあって、関係者の承認申請を要求したが、地裁には認められなかった。本控訴審でも引き続き承認申請を求めるが、ぜひとも実現してもらいたい課題である。

かように、すべては東大和市議会運営委員会の采配が原因となった事案である。その責任は、本来東大和市議会に帰すべきものである。このことを、初めに強調しておく必要がある。

東大和市議会においては、これまですべての請願が委員会付託され、本会議に上程されている（甲17号証）。従って、「請願に適合する陳情」も、本来であれば委員会付託され、しかる後に本会議に上程されるべきであったのである。

この委員会付託が何らかの理由で遮断された場合は、直接本会議に上程するというのが、自然な流れであるにもかかわらず、このことを逆手に取って、本会議にかけない＝「議長預かり」とすると決定したのが「議会運営委員会申し合せ事等」にある「審査になじまない陳情の扱いについて」（甲9号証）という内規である。判決はこの内規の根拠が同会議規則第130条1項ただし書きであることを認定しているが、そうでない場合、つまり同会議規則第130条1項ただし書きが委員会付託を省略して、直接本会議に上程することであるならば、「審査になじまない陳情の扱いについて」という内規自体の法的根拠が崩れ、その違法性が問われることとなる。

その意味で、同会議規則第130条1項ただし書きが、本件争点の核心部分であると考えられる所以である。

2 東大和市議会会議規則に関する地裁判決の内容

地裁判決は、東大和市議会における当該陳情の処理（委員会付託せず「議長預かり」としたことが違法ではなかったと結論づけている（11 頁 16 行）。その根拠として以下のような点を挙げている。

- ① 「本件会議規則 130 条 1 項ただし書が委員会付託されない請願書や陳情書が存在することを前提とした定めとなっている」（10 頁 18 行）
- ② 「請願及び陳情の取扱いについて、議長が議会運営委員会に諮った上で本会議に上程せず、議長預かりとする処理の仕方を平成 28 年 5 月に決定・施行していた」（10 頁 20 行）
- ③ 「議長預かり」は、他の自治体にも存在し、東大和市議会特有のものではないこと（10 頁 23 行）
- ④ 「内容が請願に適合する陳情書は、必ず本件会議規則 130 条により委員会付託される旨の定めは本件会議規則の中には認められず、そのような法令上の根拠もない」（10 頁 26 行）
- ⑤ 当該陳情に対する処理が先例に反したものであったとしても、「東大和市議会においては内容が請願に適合する陳情書を必ず委員会付託することが本件会議規則に定められていたということにはならない」（11 頁 12 行）

これらはいずれもとるに足りないことばかりではあるが、次項で控訴人主張を示し、地裁判決の問題点とする。

3 東大和市議会会議規則に関する地裁判決の問題点

- ① 同会議規則第 130 条 1 項ただし書きが「委員会付託されない請願書や陳情書が存在することを前提とした定めとなっている」ことは、文書表現上から読み取ることが可能である。しかし、そのことが本会議に上程しないことであるとは、同会議規則のどこにも書かれていない。

この条項が委員会付託を省略して、直接本会議に上程することであることは、「2. 同会議規則第 130 条 1 項ただし書きの本旨」で詳述する。

- ② 「3 請願権に関する地裁判決の問題点」の③参照
- ③ 本件は東大和市議会での処理についての事案であり、仮に「議長預かり」が他の自治体に存在するとしても、当該陳情に対する違法な処理に何ら影響を及ぼさない。
- ④ 東大和市議会において、すべての請願は委員会付託され、本会議に上程されている事実がある（甲 17 号証）。同会議規則第 134 条において請願に適合する陳情と認められた当該陳情（控訴人、被控訴人ともこれを認めている（6 頁 1 行））は、請願書の例により処理されるべきものであり、「請願書」と「請願に適合する陳情書」を差別すべき合理的な理由は無いし、そのような定めは同会議規則には無い。
- ⑤ 先例に従うことを常とする議会において、例外的な扱いをするからには、それなりの合理的な理由が存在しなければならない。地裁判決には、そのようなものは一切示されていない。

2. 同会議規則第 130 条 1 項ただし書きの本旨

(1) 被控訴人の証拠の不適格性と、これを根拠とした地裁判決の誤り

被控訴人は「議長預かり」の法的な根拠として、同会議規則第 130 条 1 項ただし書きを挙げている（被告準備書面（3）「2 本件陳情の処理」・被告準備書面（6）4 頁 8 行）。また、「議長預かり」の正当性として、地方議会についての文献資料や、他の自治体の例を挙げており、地裁判決もこれらの証拠を根拠として、「議長預かり」を認定している。

被控訴人証拠については、以下の通りである。

被控訴人が挙げた文献資料は、学陽書房『議員必携』（乙 3 号証）である。被控訴人はこの証拠によって、陳情が法的保護を受けるものではないこと、陳情が最近（初版 1954 年（昭和 29 年）、改訂版 2007 年（平成 19 年））では資料配布扱いとする件数が増えていることを立証しようとしている。その編集者が全国町村議会議長会とあるように、地方自治体一般のものではなく、町村に限られた事例を示すものに過ぎない（カッコ内控訴人）。東大和市議会における事例を比較するのであれば、「全国市議会議長会」のものを参照すべきであろう（傍点控訴人）。その意味で被控訴人の取り上げる証拠は、適格性に欠け、それを下敷きにした地裁判決も同様に、不適格なものである。

しかしながら、たとえそのようなものを示され、「議長預かり」が東大和市議会独自のものでないと証明されたところで、東大和市議会における当該陳情処理の違法性が解消されるわけではない。このことは、例えて言えば、「よそで泥棒が流行っているから、うちでやっても犯罪にはならない」と主張するようなものである。次の段落で示す証拠についても、全く同じことが言える。

「議長預かり」という取り扱いが他市でも見られる証拠として、被控訴人が示し（地裁判決もこれを認定して、その根拠と）しているのは、次の二つの市である。栃木県小山市議会（乙 2 号証の 1）と和歌山県御坊市議会（乙 2 号証の 2）（被告準備書面（6）4 頁 17 行）。

地域性にだいぶ偏りがあることは措くとしても、本件の争いとなっているのは、東京都東大和市議会の案件である。たとえ他市にそのような事例があったとしても、東大和市議会における違法性を阻却できるものではない。あくまでも、東大和市議会規則に従った処理がなされているか否かであり、それこそが司法の切り込むべき要所である。

以上のように、被控訴人の提示する証拠は適格性に欠けるものであり、これを根拠にした地裁判決は取り消されるべきである。

(2) 控訴人の主張

控訴人は、同会議規則第 130 条 1 項ただし書きについて、規則の文脈上から、また構文上から、これが「議長預かり」を示すものではあり得ないと、数回にわたって指摘してきた（原告準備書面（4）第 2（2）②・原告準備書面（7）5 頁 7 行～17 行）。これを繰り返すことは控えるが、このことについて、地裁判決は一切判断を示していない。

また控訴人は、地方自治に関する文献資料から、同会議規則第 130 条 1 項ただし書きが「議長預かり」を意味するものではないことを明らかにしてきた。具体的には以下の 2 冊である。

原告準備書面（7）において、地方議会の解説本である、中島正雄著『最新会議規則・委員会条例・傍聴規則逐条解説』（甲 26 号証）、及び西村弘一著『地方議会一会議の理論と実際』（甲 27 号証）を示し、会議規則の「請願の委員会付託」のただし書きの意味するところが、委員会付託を省略して本会議に直接上程することである事実を示し、被控訴人主張が誤りであることを指摘した。これらについては、地裁判決 6 頁「(8) 本件会議規則における請願の委員会付託に関する定め」で触れられるべきであったが、これにも地裁判決は目をつぶり、判断すら示さない。

前記「(1) 被控訴人の証拠の不適合性と、これを根拠とした地裁判決の誤り」で示した被控訴人証拠が地裁判決文 6 頁「(9) 東大和市議会の議会運営委員会申し合わせ事項等」で採用されていることと比較すると、全く奇妙なことである。

また、地裁第 6 回口頭弁論（2021 年 10 月 28 日）の場において、控訴人は、同会議規則第 130 条 1 項ただし書きについて、他市の実情を示すよう裁判長より指示された。控訴人は、本訴えはあくまでも東大和市議会での案件であり、他市には他市独自の会議規則もあり、他市の事例は意味をなさないと主張したが、標準会議規則を基にしているのだからという裁判長の強い要求のもと、これに従うことにした。

その結果は原告準備書面（6）において示した。東京都東村山市議会（甲 18 号証・19 号証）と東京都小平市議会（甲 20 号証・21 号証）では、陳情が委員会付託されず、直接本会議で審査される事例があると判明したのである。

しかし地裁判決では、地裁自らが指示した内容であるにもかかわらず、これら 2 市の事例についても一切触れられておらず、控訴人としては不信感さえ抱くことになった。

以上列挙した、控訴人が示した証拠の数々は、同会議規則第 130 条 1 項ただし書きの意味するところを立証したものであり、本件の違法性を判断するうえで極めて大切な事柄である。少なくとも控訴人の示した証拠に対して、当否の判断とその根拠を示すべきであり、これを無視することは許されることではない。

第 4 請願権、自律権などについて

判決文は、請願法第 5 条を根拠に「請願者と請願を受けた官公署との間に、特別な公法上の法律関係を生じさせるものではなく、請願者に対し、当該官公署に請願の内容について審理を求める権利を生じさせるものではない」（9 頁 20 行）としている。

すでに述べたように、このような判断は、そもそも請願の受理さえ請願者の権利として認めないものであり、決して容認できる内容ではない。控訴人はそのような主張を肯定するものではない。

いが、仮に請願法第 5 条に関して、このような解釈を認めるとしても、東大和市議会が自ら定めた同会議規則に背く違法な処理が、請願法第 5 条の解釈を根拠に、その違法性が阻却されるようなことがあってはならない。

とりわけ、請願・陳情に関する同会議規則第 3 章「請願」第 128 条～134 条のような、直接地域住民や市民の権利・利益に関わりのある事項においては、これに反する処理をしてはならないのであって、たとえ議会運営委員会における申し合わせ事項があったとしても、本件における処理については、むしろそれ自体が違法の可能性があるとして指弾されるべきである。このことは、前項で述べた他の自治体において一般的であろうとなかろうと、同断である。

しかるに、判決文はこれらのことを無かったかのように扱い、何の根拠も示さず、「このことは、本件会議規則の定めがある東大和市議会において請願書の例により処理すべき本件陳情書についても異なるものではない。」(9 頁 25 行)と結論付けている。これでは何のために証拠を提示し、東大和市議会の処理について控訴人の主張を展開してきたのか、空しささえ覚えるものである。

たとえ地方自治体の会議規則が、議会の自律権に基づいたものであり、司法権の及ばない面があるとしても、住民間に存する多面的な意見や諸々の利益に関わる内容に関しては、その限りではない(甲 24 号証)という指摘もある。

また、最近の例としては駒林良則著『地方自治組織法制の変容と地方議会』(2021 年 2 月 10 日法律文化社)(甲 32 号証)の以下のような指摘も挙げられる。

翻って我が国の場合、自律権が強調され、結果的に会議規則の規定の適用性や規定違反があった場合の決議等の効果についても決議が自治体の内部意思決定であるとされ、原則的に司法審査外となっている状況は看過できないように思われる。もっとも、請願に係る規定など住民に直接関係する規定に違反があったときは、当該住民はその権利利益を侵害されたとして司法審査を求めることは可能であろう。(184 頁から 185 頁)

地裁判決は、控訴人の挙げた個々の具体的な疑問に答えることなく、同会議規則第 130 条 1 項ただし書きが「委員会付託されない請願書や陳情書の存在が前提となっている」とか、「請願に適合する陳情書が必ず委員会付託されるとの定めはない」とかの一面的な事実のみを示し、当該陳情の処理に関して、同会議規則に反した処理は行われていないと強引に結論を導き出している。

まるで初めに一定の結論があり、それに合わせて証拠を採用し、不都合なものは排除した上で、一定の結論に向かって論理を展開しているかのように見える。

控訴人の申し出た証拠申請を地裁裁判所が認めなかったことも、事実関係云々よりは、結論にそぐわない事実が明らかになることを退けたのではないかとも思われる。もし、証人尋問が実現

していれば、東大和市議会における当該陳情の扱いが、いかに不自然なものであったかも認識されたであろう。同会議規則に対する関係人の認識、議会運営委員会申し合わせ事項である「審査になじまない陳情の取り扱いについて」に対する認識や、法的な根拠に関する認識、当該陳情に対し同「取り扱いについて」を適用した根拠、当該陳情を「議長預かり」にしないための回避策などについて、関係人から直接証言を得ることができたであろうし、自治体会議規則の自律権についても、当事者から現状や認識について話を伺うこともできたろうし、審理が深められたはずであった。

しかし不本意ながら、「事実関係に争いはない」との地裁裁判官の判断で却下されてしまい、審理不全のまま結審してしまったことは、地裁口頭弁論で明らかな通りである（証人申請については、再申請する）。

第5 民意と議員評決

判決文は、「反対票を投じた議員が7名いたことが市議会だよりに掲載されており、市議会だよりに本件陳情書に係る記載がなくても、第24号議案に対する多様な意見があることは伝わっている」（12頁22行）とし、「東大和市子ども・子育て憲章」に対し多様な意見があることが伝わらなかったという原告の主張には根拠がないとしている。しかしこれは、議会制民主主義の実態を理解しない不適切な判断である。

地方自治体は首長（都道府県知事・市町村長）と議会議員を住民が直接選挙で選ぶとい二元代表制をとっている。地方自治体当局と議会は、互いに緊張関係を保ち、基本的な政策提言・執行をするのがあるべき姿である。

しかし現実には、個々の住民の願いと自治体の政策内容とはかけ離れることが少なくなく、住民の代表たる議員を通して住民の意向が反映されるよう、日常的に努力が図られる。しかし、議員といえども所属政党の方針、自治体内での立ち位置や利害関係などによって、必ずしも個々の住民の意思に沿う意見表明ができる訳ではない。そのような状況に巻き込まれることなく、自由に意思表明できる制度として、陳情という仕組みがある。

一方、請願と言う制度もあるが、地方自治法第124条の定め通り、議員の紹介が必要とされている。そのため、どの議員に紹介議員になってもらうかで、議会内の政治的な駆け引きに巻き込まれ、地域住民の主張がそのまま表明できない事態も、間々出来る。その意味から言うと、陳情は住民に残された最後の直接的意見表明の場である。

また、請願は国民の参政権を補完するものとする学説もある。

- ・「請願権は、国民の能動的権利であり、国家意思形成に参加するための政治的権利である」（有倉遼吉・時岡弘 編『条解日本国憲法・改訂版』81頁）

- ・「選挙によって国政を信託した国民が、日常的にその意思を国政担当者とりわけ代表議員に伝達し、その責任を追及する手段として再評価されなければならない」（吉田栄司「請願権の現代的意義・再考」関西大学法学論集 43 巻 1・2 号 309 頁）

このような請願と並び称される陳情が、「議長預かり」として握りつぶされるということは、民主主義の軽視であり、決して許されることではない。しかも当該陳情の場合、62 名もの賛同を得ており、多数の市民の声を反映していたのである。

更に、「議長預かり」とされた理由は、陳情の内容でもなく、陳情者の対応にあったわけでもなかった。もっぱら議会内の都合によるものであることは、客観的に明らかであった。もちろん、控訴人にとってその理由や都合は受け入れがたいものである。これらのことは原告準備書面(1)で全て明らかにしている。

すでに述べたように、議員の賛否の評決と、陳情提出による民意の発露とは、似たようであるが、根本的に異なるものである。民意と、議員の賛否を同列のものとして扱う主張は、地方議会において、多数派勢力の横暴を許す要因ともなり得るし（実際そのような実例もないではないが）、少数意見の尊重という、民主主義社会を支える柱の一つを危うくしてしまう可能性さえ存在する。

このような陳情が議会で葬り去られ、市議会だよりに陳情提出の事実さえ掲載されないことは重大な損害であり、権利の剥奪である。議員の反対票があったからといって「多様な意見があることは伝わっている」（11 頁 22 行）とするのは、実情を見ない妄言である。

第 6 終わりに

これまでも随所で述べてきたことではあるが、地裁判決には、被控訴人主張や証拠への理解しがたい偏重が存在する。同時に、控訴人の主張や証拠に対し、重要な点での無視、もしくは見落としがある。

控訴人、被控訴人のいずれであるかに関わらず、その主張や証拠について、認定できないのであれば、その理由や根拠を示すべきである。すべてにわたって、そうする必要はないが、論議の核心にわたる部分については、必ずこれがなさねばならない。地裁判決にはそのような姿勢が見られないのである。

それでいて地裁判決には、請願法第 5 条の解釈や、その解釈の同会議規則への無媒介な適用など、重要な部分における判断を示しながらも、その根拠を示すことはない。

これらのことを顧みるに、本件が控訴人自身による本人訴訟であったことが、背景として影響しているのではないかと思われぬ訳ではない。すなわち、本人訴訟に対する法曹界の潜在的な偏見、または抜き難い軽視という傾向が、本地裁判官にも反映されていたのではないかと、控訴人には映るのである。

上記の感想はさておき、地裁判決は、控訴人の証拠申請を一方的に退け、審理が尽くされたものとは認め難く、また、重要な判断においても、その根拠を示さず断定し、納得できるものとはなっていない。更に、審理の過程では、被控訴人の証拠、主張に偏重したものとなっており、一方で控訴人の証拠、主張に対しては、その当否示さえ示さぬまま、結論を導き出している。これらのことは、公平を旨とすべき司法の場においてあってはならないことである。控訴人はこのような地裁判決を受け入れることは、到底不可能である。

以上のような理由から、地裁判決は取り消されるべきであると控訴人は主張する。

以上