

〈研究資料〉

会議公開に関する憲法上の諸問題  
～地方議会における「委員会」  
傍聴不許可事件を素材として～

小 倉 一 志

1. はじめに

本稿では、地方議会における「委員会」の傍聴申請を不許可とした処分が争われた2種類の判決（大阪高判昭和57年12月23日<sup>1</sup>・大阪地堺支判昭和57年3月24日<sup>2</sup>及び大阪地判平成19年2月16日<sup>3</sup>）を素材として、会議公開の原則・傍聴の自由とともに、知る権利・取材の自由（憲法21条1項）、法の下での平等（憲法14条1項）との関連について検討を行う。

この点につき、地方議会の会議公開の原則・傍聴の自由は、憲法57条1項が規定する国会における会議の公開を「本会議」に限定することによって（戦後は重要な役割を担うようになったにもかかわらず）「委員会」をその射程から外し続け、そこでの傍聴を委員長の許可にかからしめてきた国会とのアナロジーで考えられてきた<sup>4</sup>。

「情報公開」の流れの中で、条例によって「委員会」にまで公開の範囲を広げようとする地方議会の数は増加したものの、地方議会の公開を「本会議」に限定し、傍聴の許否を広範な裁量に委ねている所も残されているのが現状である<sup>5</sup>。

学説は、この点につき批判を加えてきたが、判例や実務にまで影響は及んでいないといえよう。判例や学説の整理により両者の理解の相違を浮き彫りにする作業を通して、この点に関する自分なりの視座を得ることが本稿の目的である。

## 2. 会議公開の原則・傍聴の自由をめぐる判決

会議公開の原則・傍聴の自由が裁判上争われたものとしては、次の判決が知られている。ここでは判例集に登載されている昭和57年大阪高裁判決と平成19年大阪地裁判決を中心に見ていきたい。

### (1) 大阪高判昭和57年12月23日・大阪地堺支判昭和57年3月24日 〔事実の概要〕

泉北ニュータウン地域の生活に密着した情報の提供を目的として、同地域の住民をターゲットとする「泉北コミュニティ（泉北ニュータウン版）」を発行（月3回発行・4万部の大部分は各戸に無償配布）していた原告・控訴人が、取材のため、堺市議会総務委員会および泉北ニュータウン対策特別委員会の傍聴を申請したが、いずれも不許可とされた。

これらの不許可処分は、「委員会は、議員のほか、委員会の許可を得た者が傍聴することができる」と規定する堺市議会委員会条例17条1項、及び「(1)傍聴規則第7条の『傍聴証』は、市政記者クラブ、在堺新聞記者クラブの加盟社に交付する。(2)委員会（法に基づかない委員会も含む）の傍聴は原則として前項の報道関係者に対しては許可する」<sup>6</sup>とした（長年の慣行を明確化した）昭和54年10月22日付「議事運営に関する申し合わせ」<sup>7</sup>に基づいて、いずれの記者クラブにも加盟していなかったがためになされたものであった。そこでの不許可処分の違法性を主張して損害賠償を求めた。

### 〔判決要旨（大阪高裁）〕

(1)地方自治法115条1項は「『普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。』と規定し、普通地方公共団体の議会についてはいわゆる会議公開の原則を採用しているが、委員会についてはこれを公開する旨の規定を設けておらず、111条において『（前略）委員会に関し必要な事項は、条例でこれを定める。』と規定するにとど

めていること、(2)委員会は、議会の内部的下部機関であって、機能面からみても、議会の予備審査的機関であるに過ぎず、それ自身議会と離れた独立の最終的意思決定機関ではなく、委員会の右予審的性格からして、議題について自由に質疑し、意見を述べることができる雰囲気が必要であること」、(3)国会にも委員会制度（普通地方公共団体の場合とは異なり、常任委員会は必置機関である<sup>8)</sup>）が存在するが、国会法52条1項は「非公開を原則とし、委員長の許可ある場合に限り公開を認めるにとどめていること」等をあわせ考えると、地方自治法は「普通地方公共団体の議会における委員会について会議公開の原則はこれを採用せず、その公開の許否、いかなる場合に公開するか等については、これを専ら、これに関する条例の制定も含めて各普通地方公共団体の自由裁量ともいふべき広範な裁量に委ねたものと解するのが相当である」。

このような普通地方公共団体（の議会）の広範な裁量を前提として、「議事運営に関する申し合わせ」のような一般的基準の設定および基準に基づく傍聴の許否の決定には、「基準設定の理由、基準の内容ともに一応の合理性、必要性があるものといふことができるから」、裁量権の範囲内のこととして許容される。また、「傍聴の許否について前記各記者クラブ加盟の報道機関とそうではない報道機関とを同じに取り扱うかどうかについても」広範な裁量が認められており、「委員会の傍聴席の数に限りがある場合に、まず前記各記者クラブ加盟の報道機関を優先したとしても、それには合理性」があるのであるから、結果として、「市議会の裁量権の範囲内でなされた適法な行為であり、なんら違法性」はない<sup>9)</sup>。

〔判決要旨（大阪地裁堺支部）〕

原審である大阪地裁堺支部も大阪高裁と同様の判断を下している。地方自治法115条の「会議」とは「本会議」のみを指し、「委員会」を含まない。地方自治法は、「委員会」については非公開を原則とし、例外的に公開を行うか否か、また行うとした場合の具体的な決定を

自由裁量行為に属するものとする。

その上で、(傍聴申請を不許可とするよりどころとした)「議事運営に関する申し合わせ」は「物理的事実等のほか、右クラブ加盟以外の報道機関にも傍聴を許す場合、その具体的許可基準の確定が難しい」こと等を理由として、許可の範囲を「全国的ないし比較的規模の大きいマスコミ関係機関」に限定したものであり、合理性が認められる。また、記者クラブ加盟の報道機関とそうでない報道機関を傍聴の許否について同じに扱うかどうかも裁量の範囲内であり、ミニコミ誌の発行者である原告に傍聴を認めなかった処分は適法な行為である、とする<sup>10</sup>。

## (2) 大阪地判平成19年2月16日

〔事実の概要〕

フリージャーナリストである原告は、平成17年当時、社会の関心を集めていた大阪市職員厚遇問題の取材を目的として、3月14日に開催が予定されていた大阪市議会財政総務委員会の傍聴を申請(3月3日ごろ)したが、同委員会委員長は、3月7日に傍聴を許可しない旨の処分をした。そこで原告は、①「委員会」の傍聴を許可制とする大阪市会委員会条例12条1項が憲法21条1項に違反する、②報道機関のうち大阪市政記者クラブ所属の記者の傍聴を許可し、それ以外の報道記者の傍聴を認めない大阪市会先例314が憲法14条1項・21条1項に違反する等として、大阪市(被告)に対して国家賠償法1条1項に基づき慰謝料等の支払いを求めて提訴した。

なお、大阪市会委員会条例12条1項は「委員会は、議員のほか傍聴を許さない。但し、報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得た者については、この限りでない」と規定しているが、ここでの不許可処分は「委員会は、市政記者の傍聴を許可する。委員会は、議員のほかに報道の任務に当たる者のうち、市政記者クラブ所属の報道関係者の傍聴を許可している。」「機関誌の報道関係者の傍聴は認めていない」等とする大阪市会先例314に従ってなされた

ものである。

〔判決要旨〕

(1)憲法57条1項は「両議院の会議は、公開とする」と規定するが、ここでの「会議」とは「本会議」を指し、「立法裁量により設けられる議案の予備審査機関や内部機関等の公開は同項の規定するところではない」。憲法に明文の規定のない地方議会における「本会議」の公開は、憲法57条1項の趣旨及び「『地方自治の本旨』を保障した憲法92条の趣旨に照らして、憲法上要請されているものと解すべきである」が、「憲法が委員会の会議の公開を制度として保障していると解する」のは困難である。

(2)「国民（住民）の知る権利（情報等に接し、これを摂取する自由）」は、「表現の自由を保障した憲法21条1項の趣旨、目的から、いわばその派生原理として当然に導かれる」。地方議会の「委員会」の傍聴も「本会議」のそれと同じく、この「自由の派生原理として尊重される」。しかし、「委員会」は、地方議会の内部機関として地方自治法及び条例「により設けられているものにすぎず、憲法もその会議の公開はもとよりその設置自体についてもこれを制度として保障していないことにかんがみると」、一定の合理的制限に服する。

「本会議での審議を充実させ、適切な表決を迅速に行うことを可能にするために、委員会において自由かつ率直な審議の場を確保してその審査及び調査の充実を図ることは、それ自体重要な公益」であり、「委員会」の傍聴が制限されてもやむを得ない。大阪市会委員会条例12条1項は議員以外の傍聴の許否を委員長の判断に委ねているが、「同項の目的は正当かつ合理的なものといえることができる上、その目的を達成する手段としての合理性及び必要性を」有している。

報道のための取材の自由も「憲法21条の精神に照らし、十分尊重に値する」。「報道機関が地方議会の会議を傍聴する自由」は、「国民（住民）の知る権利（情報等に接し、これを摂取する自由）」に奉仕するものとして、個々の住民の傍聴の自由以上に重要な意味を有

しているということができ、取材の自由の派生原理として十分尊重に値する」。しかし、上記の「重要な公益」は報道機関の場合にもあてはまることから、大阪市会委員会条例12条1項を報道機関に適用しても憲法21条1項に違反しない。

(3)「報道の公共性、ひいては報道のための取材の自由に対する配慮に基づき、報道機関の記者（報道の任務に当たる者）をそれ以外の一般の住民に対して優先して傍聴させるという取扱いをすることは、地方政治の報道の重要性に照らせば、合理性を欠く措置ということではできず、憲法14条1項に違反しない」。また、「委員会の審議に係る事実を正確に報道することのできる能力、資質を備えない報道機関に委員会を傍聴させた場合に生じ得る」弊害を除去するために、この能力・資質を判断する基準の設定はその内容に合理性がある限り許容される。市政記者クラブ所属の「報道機関ないしその記者の間における相互規制等を通じて報道に係わる一定の行為規範、価値基準が共有され、それによって事実の正確な報道が担保され、しかも、その存在意義について相当数の国民（住民）から支持されていると推認され、報道分野において重要な役割を果たしているということが出来るから、同クラブ所属の報道機関ないしその記者は、委員会の会議に係る事実を正確に報道することのできる能力、資質を備えた者であることが、相当の根拠をもって担保されている」。ゆえに、大阪市会先例314のように市政記者クラブ所属の記者にのみ傍聴を認めることも憲法21条1項・14条1項に違反しない。

### (3) その他

「かながわ市民オンブズマン」が原告となり、神奈川県議会防災警察常任委員会をはじめとする常任委員会への傍聴の不許可処分を争ったケースもある。東京高裁判決（平成14年8月）は、地方自治法115条1項が規定する会議公開の原則は「本会議」に限定され「委員会」には適用がないことを前提とした上で、神奈川県議会委員会条例17条1項は（議員以外の）傍聴の許否を各委員会の広範な裁量に

委ねているのであるから、平等原則などの基本的な法原則に反することがない限り違法ということはできない、とした横浜地裁判決を支持している<sup>11</sup>。

#### (4) 小括

上記の判決は、いずれも地方議会の「委員会」の傍聴不許可処分が裁判で争われたものである。平成19年大阪地裁判決については「四半世紀ほど前の1982年の大阪高裁判決とほぼ同じで、時代錯誤の判決であ」との指摘<sup>12</sup>のとおり、基本的なスタンスに変化は見られない。昭和57年大阪高裁判決に代表される従来の判決では、傍聴不許可処分の違法性判断の前提として、地方議会に広範な裁量を承認する自由裁量なのか、それとも「強い合理的理由が必要とされる羈束裁量」なのかが問題となっていたのに対して、平成19年大阪地裁判決は、知る権利に関わる「よど号」ハイジャック新聞記事抹消事件最高裁判決<sup>13</sup>や取材の自由に関わる博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁決定<sup>14</sup>、あるいはレペタ法廷メモ訴訟最高裁判決<sup>15</sup>を用いる点で異なるが、合理性等の緩やかな判断を行う部分は昭和57年大阪高裁判決と違いはない。しかしながら、約25年の月日を経て、憲法の「土俵」で議論されるに至った点は重要である。後述するように、憲法上の権利（具体的には、知る権利・取材の自由・法の下での平等）の観点から、地方議会の裁量に大きな枠をはめることが可能となるからである。

なお、国会の「委員会」における傍聴の不許可処分が問題となったケースは存在しないが、これについては、（条文の作りは別として）少なくとも運用上は「本会議」と大差のない状況にあることが影響しているように思われる。

次に、国会および地方議会における会議公開の原則・傍聴の自由の位置づけ、知る権利・取材の自由（憲法21条1項）、法の下での平等（憲法14条1項）との関係について、学説および判例がどのよう

に考えてきたのかを跡付けてみたい。

### 3. 会議公開の原則・傍聴の自由

#### (1) 国会の場合

会議公開の原則は、①「議員以外の者が会議の内容を直接見聞する」<sup>16</sup>ことを意味する、傍聴の自由、②「報道機関が新聞やテレビなどを通して会議の内容を」「広く一般に知らせる」<sup>17</sup>ことを意味する、報道の自由、③「会議の記録」を公表することを意味する、会議録の公表、の3つを含むと伝統的に理解されてきている<sup>18</sup>。憲法において会議公開の原則を初めて規定したのは、1791年フランス憲法である<sup>19</sup>が、現在では多くの国において受容されている。わが国においては、明治憲法48条が「両議院ノ会議ハ公開ス但シ政府ノ要求又ハ其ノ院ノ決議ニ依リ秘密会ト為スコトヲ得」と規定していた。ここでは「政府ノ要求」がある場合には無条件で、議長もしくは10人以上の議員の発議の場合は（過半数の）決議により、秘密会になるとされており、要件の緩さが問題点の1つとして指摘されてきた。これに対して、日本国憲法57条1項は「両議院の会議は、公開とする。但し、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる」とし、秘密会となる要件を厳格化<sup>20</sup>することにより会議公開の原則を裏側から強化している。

会議公開の射程については、明治憲法時代より、その範囲を「本会議」に限定するのが伝統的な理解である。「委員会」は本会議に従属し、その内部的な準備機関で、審議機関として、議会の重要な構成要素とはみなされてこなかった<sup>21</sup>ためである。当時の議院法も同様の理解から「常任委員会及特別委員会ハ議員ノ外傍聴ヲ禁ス但シ委員会ノ決議ニ由リ議員ノ傍聴ヲ禁スルコトヲ得」（23条）として「本会議」と「委員会」<sup>22</sup>を明確に区別していた<sup>23</sup>。憲法が替わった戦後においても「両議院の会議」を「本会議」に限るとする理解はそのままである<sup>24</sup>。昭和30年改正以前の国会法52条1項は「委員会は、議員の外、委員長の許可を得た者が、これを傍聴することが

できる」とし「半公開主義」に立っていたが、現行の規定は「委員会は議員の外傍聴を許さない。但し、報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得たものについては、この限りでない」とし「準・非公開主義」に変更された<sup>25</sup>。文言上は「この改正で、委員会については、公開の範囲をせまくした」と考えられている<sup>26</sup>が、実際の運用に影響を及ぼしたことはないようである<sup>27</sup>。

日本国憲法において会議公開の範囲を「本会議」に限定する理由付けとしては、①議院の意思が終局的には「本会議」で決定されること（「委員会」は議院内部の予備的機関にすぎないこと）、②公開による討論の形式化、議員のスタンドプレーの増加といった弊害が生じること（「委員会」は少数で実質的審議を自由・率直に行わせる趣旨であること<sup>28</sup>）、③会議公開の原則が歴史的に「本会議」を中心に発達してきたこと、があげられている<sup>29</sup>。これに対して、「国会の立法過程が、国民に的確に認識されることは、国民主権の理念を生かすためにも不可欠の条件であり、憲法57条1項の本会議公開原則は委員会にも当然及ぶべきである<sup>30</sup>」「委員会の果たしている実質的機能に鑑みて、議会運営上の憲法的原則は、ここにおいても原則として適用されるべきである。特に公開の原則はここに適用されるべきであり、国会法の現規定にはその観点から疑義を感じる<sup>31</sup>」とする適用説や「本会議」と「委員会」の区別を認めるものの、「委員会の地位、機能という観点から、歴史的に憲法上の構造変化が生じている」ことから「委員会」についても同条項の準用を主張する説（準用説）<sup>32</sup>も有力に唱えられている。これらの説は、明治憲法で採用されていた三読会制が廃止され、「委員会」が議院の重要な権限を行使する実質的審議機関の性格を有するに至った点（本会議中心主義から（常任）委員会中心主義への移行）を強調し、「本会議」と「委員会」を同列に扱うことを主張する。

更に、「委員会」の公開・傍聴は憲法21条の知る権利の観点からも主張されるようになってきているが、この点については後で合わせて見る。

## (2) 地方議会の場合

地方議会における会議公開の原則は、国会の場合とほぼ同様のものと考えられてきた。地方自治法115条1項は「普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開とする。但し、議長又は議員三人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる」と規定し、会議公開の原則を定めている。公開の対象となる「会議」を「本会議」に限定するのが伝統的な理解である。「委員会」については、地方自治法111条が「前三条に定めるものを除くほか、委員会に必要な事項は、条例でこれを定める」と規定していることから、各地方議会の裁量に委ねられると解されてきたが、実際問題としては「委員会は、議員のほか、委員長の許可を得た者が傍聴することができる」とする標準委員会条例（都道府県議会委員会条例16条、市議会委員会条例19条、町村議会委員会条例17条<sup>33)</sup>）に従う所が多く見られた。

「本会議」と「委員会」を区別する理由としては、国会の場合と同様に①「委員会」は議会の内部的下部機関・予備審査的機関にすぎず、最終的意思決定機関ではないこと<sup>34)</sup>、②自由な質疑・意見陳述の機会が必要なこと<sup>35)</sup>、が学説上指摘されてきた。これに加えて昭和57年大阪高裁判決は、③地方自治法上、「委員会」公開の規定はなく「委員会」に関して必要な事項は条例で定めることになっていること（任意設置）、④必置機関とされている国会の「委員会」ですら非公開が原則であること、をあげており、平成19年大阪地裁判決は上記①～③をあげている。「本会議」と「委員会」を区別し、会議公開の原則は「本会議」にしか及ばないとするのが判例の一貫した立場である。

これに対して、会議公開の原則・傍聴の自由を「委員会」に及ぼすことを主張する立場<sup>36)</sup>は、①②につき、常任委員会は執行機関の部局と対応させる形での縦割り方式（部門別方式）を採用しており実質的審議が「本会議」から「委員会」に移っていること（「本会議」が実質的な審議の場でなくなっていること）<sup>37)</sup>、③につき、条例に

委ねていることは地方議会に自由裁量を与えていることを意味するものではなく、憲法等による制約は当然予定されていること、④につき、国会の運営方式を無批判に受け入れることは誤りであること、を主張してきた。

また、知る権利などの憲法上の観点から、会議公開の原則・傍聴の自由を「委員会」に及ぼそうとする説も有力に主張されている。地方議会における「委員会」の機能に対する理解の相違が両説の立場を大きく異ならせているといえるが、知る権利などの観点からしても、後説の方が説得力を有していると考えられる（このように解しても委員会室の収容スペース・会議の性質等の理由から「本会議」と公開の程度において差異が生じることはあろう）。

#### 4. 知る権利・取材の自由（憲法21条1項）との関係

##### (1) 知る権利との関係

憲法21条1項は「情報（個人の精神活動にかかわる一切のもの）」を外部に対して発表（伝達）する自由のみならず、その「情報」の受領および提供請求の権利を含むと解するのが現在の通説的理解であるが、知る権利は後者の部分、すなわち「受領および提供請求の権利」の部分を目指す。知る権利は、より多くの情報に接することが自己の人格の発展に寄与するという意味での個人的な価値（自己実現の価値）を有するが、それ以上に、国民（住民）が政治的意思決定を的確に行うために情報（とりわけ、政府の情報）が必要であるとする民主政に資する社会的な価値（自己統治の価値）を強く有するところに権利の特徴がある<sup>38</sup>。

法的性質については、情報の「受領」が公権力によって妨げられないという自由権的側面と、「提供」を公権力に対して請求するという請求権的側面があると解されている。前者の自由権的側面に関する判決としては、「憲法21条にいう表現の自由が、言論、出版の自由のみならず、知る自由をも含むことについては恐らく異論がな

いであろう。」「けだし、表現の自由は他者への伝達を前提とするのであつて、読み、聴きそして見る自由を抜きにした表現の自由は無意味となるからである。情報及び思想を求め、これを入手する自由は、出版、頒布等の自由と表裏一体、相互補完の関係にあると考えなければならない」とする「悪徳の栄え」事件最高裁判決・色川光太郎裁判官反対意見<sup>37</sup>に引き続き、前掲・「よど号」ハイジャック新聞記事抹消事件最高裁判決も「およそ各人が、自由に、さまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ、社会生活の中にこれを反映させていくうえにおいて欠くことのできないものであり、また、民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも、必要」とする。また、前掲・博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁決定、外務省秘密電文漏洩事件（西山記者事件）最高裁決定<sup>40</sup>などにおいて取材の自由を補強する根拠としての「（国民の）知る権利」が使われているが、いずれも具体的権利であると解されている（学説も同様）。これに対して、後者の請求権的側面については、「情報開示という作為を求めるものである」ことや、三権分立における裁判所の役割を考慮に入れると<sup>41</sup>、「公開の対象、公開・非公開の基準の設定、公開手続等々について法律による具体的裏付けが必要」<sup>42</sup>であるという意味で抽象的権利にとどまると一般的には解されている。この点に関する判例としては、鴨川ダムサイト情報公開訴訟京都地裁判決<sup>43</sup>が「各人が自由に様々な意見、知識、情報に接し、これを摂取する自由」、いわゆる知る権利ないし情報アクセス権は「抽象的な権利に過ぎないから、法令による開示基準と開示請求権の具体的内容、方法、手続の制定を待つて初めて具体的な情報の開示を請求することができる権利となる」としたものがある。

このような知る権利の登場により、会議公開の原則を定める憲法 57 条 1 項に関する学説の理解も、①制度として公開を定めたにすぎず、国民が自らの権利として傍聴や報道を行うことを主張しうるもので

はない（すなわち、反射権にすぎない）と解する制度説<sup>44</sup>、②国民に対して傍聴や報道を具体的権利として保障したと解する具体的保障説から、③一般的には抽象的権利と解される知る権利が条文によって裏付けを与えられた結果、具体的権利として機能すると主張する抽象的権利説へと移ってきているが<sup>45</sup>、この考え方は地方議会の場合にも応用可能である。知る権利と会議公開の（趣旨が読み取れる）条文（憲法57条1項・92条の趣旨および地方自治法115条1項；国会の場合は憲法57条1項）の「掛け合わせ」によって、少なくとも「本会議」の傍聴は具体的権利となり、そこでの制約は「厳格審査」基準やLRAの基準のような厳格な基準で判断されることになる。これに対して、平成19年大阪地裁判決は、「委員会」の公開が制度として保障されていないものの、傍聴は「知る権利の派生原理」として尊重されることから、目的と手段の両面について合理性等を総合的に考慮して判断するという。この判断手法は立法機関（地方議会）の広範な裁量を承認する点で、昭和57年判決とも軌を一にするものであるが、「委員会」の公開・傍聴の自由を知る権利の派生原理とししか理解していない点で問題である。この「派生原理」の用法は前掲・「よど号」ハイジャック新聞記事抹消事件最高裁判決や前掲・レベタ法廷メモ訴訟最高裁判決などにも見られるが、憲法21条1項の第一義的な保障を「情報」の発表（伝達）に限定し、それ以外では「広範な裁量の下での制約」を認める機能を果たすため、学説からの批判は強い<sup>46</sup>。「自己統治の価値を実現する参政権的な性格を」強く有する<sup>47</sup>知る権利には強い保障が必要であり、「委員会」の傍聴は憲法上の「要請」と解されよう。知る権利は、傍聴（の諾否）を定める条文（大阪市会委員会条例12条1項など；国会の場合は国会法52条1項）により具体的権利となる。この場合、具体化する条文には立法機関の裁量が認められるが、あくまでも公開が原則であり、非公開とする場合には、目的に合理性があり、その目的達成のために必要不可欠であることが求められる（前掲・鴨川ダムサイト情報公開訴訟京都地裁判決参照）。また、3(2)における有力説に立つの

であれば、会議公開の原則が「委員会」にも及ぶと解することにより、「本会議」の場合と同様になるろう。

## (2) 取材の自由との関係

一般の国民（住民）ではなく、フリージャーナリストやミニコミ誌の発行者などを含む広義の報道機関に対して傍聴を拒否する場合には、知る権利の侵害であるのと同時に取材の自由に対する侵害を構成しうる。取材の自由は報道機関の知る権利でもあるからである。

報道機関が表現（言論）活動を行うことは、報道の自由として憲法21条1項の保障の下にあるとするのが現在の通説的理解である。判例も早い段階からこの点を確認している。新聞記者による法廷内の写真撮影が問題となった北海タイムス事件最高裁決定<sup>48</sup>は、「新聞が真実を報道することは、憲法21条の認める表現の自由に属」とし、前掲・博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁決定も「事実の報道の自由は、表現の自由を保障した憲法21条のもとにあるということはいうまでもない」とする。また、沖縄返還交渉に関わる秘密文書の入手につき刑事責任が問われた前掲・外務省秘密電文漏洩事件（西山記者事件）最高裁決定も「報道の自由は、憲法21条が保障する表現の自由のうちでも特に重要なもの」であることを確認している。

これに対して、初期の段階では、報道機関による報道の前提となる取材（活動）は憲法21条1項の保障範囲外と考えられていた<sup>49</sup>。新聞記者の取材源秘匿が問題となった石井記者証言拒否事件最高裁判決<sup>50</sup>は、表現の自由とは、「公の福祉に反しない限り、いいたいことはいわせなければならないということである。未だいいたいことの内容も定まらず、これからその内容を作り出すための取材に関しその取材源について」「拒絶の権利を保障したものは到底解することができない」と判示したのがその例である。しかし、最高裁は自らのスタンスを徐々に変えていく。前掲・北海タイムス事件最高裁決定は、「新聞が真実を報道することは、憲法21条の認める表

現の自由に属し、またそのための取材活動も認められなければならない」<sup>51</sup>としたのに続けて、前掲・博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁決定は「報道機関の報道が正しい内容をもつためには、報道の自由とともに、報道のための取材の自由も、憲法21条の精神に照らし、十分尊重に値するものと」して、憲法21条1項の保障範囲内に位置づけるに至った（この点は、前掲・外務省秘密電文漏洩事件（西山記者事件）最高裁決定においても確認されている）。ただし、取材の自由が憲法21条1項の保障範囲内に位置づけられるといっても、表現の自由・報道の自由と同レベルの保障が及ぶものとは解されていない。テレビフィルムの（裁判所に対する）提出による弊害は報道の自由そのものではなく、将来の取材に支障が生じるおそれにすぎないとされ、また、公務員に対する取材の手段・方法が不当なものとして却けられる結果となっているのは、保障の程度が表現の自由・報道の自由よりも1ランク低く捉えられているからである<sup>52</sup>。この理解は、先にも見たように、最高裁が表現の自由の中でも「情報」の発表（伝達）を第一義的に捉えていることに起因するものと考えられる。この点をメルクマールとして、「憲法21条が直接保障する部分」と「憲法21条に照らして尊重される部分」を区別し、前者にのみ強い保障が及ぶと解しているのである<sup>53</sup>。

平成19年大阪地裁判決は、フリージャーナリストに対する傍聴不許可処分が争われたため取材の自由も問題となったが、知る権利の場合と同様に合理性等を緩やかに判断しているにすぎない。しかし、この点については、取材の自由も憲法21条1項の保障範囲内とするとともに強い保障を主張する学説からの批判がそのままあてはまり、より厳しい違憲審査基準が必要となろう。学説からは、「情報」の発表（伝達）を憲法21条1項の第一義的内容と捉え、保障の強弱を異ならせるメルクマールとする最高裁の立場を批判し、「人格の形成・発展」「民主主義の維持」などの遠近によって保障の度合いを決すべきことが主張されたり<sup>54</sup>、取材の自由の限界を画するにあたっては、「単純な利益衡量でなく」、「言論の自由の高い価値にてらした判

断方法がとられる必要がある」こと<sup>55</sup>。あるいは、取材の内容に基づく規制・内容中立的な規制の区別に応じて、前者には「制約がやむにやまれないような重大な政府利益達成のために必要不可欠であること」、後者には「情報内容中立的な重要な政府利益達成のための必要最小限度の制約」であることを要件とし、取材の自由についても強い保障を及ぼすことが主張されている<sup>56</sup>。

更に、平成19年大阪地裁判決は、記者クラブ所属の報道機関に傍聴を限定することにも合理性が認められることから、大阪市会先例314（に従った運用）は取材の自由を侵害しないとしているが、この点の合理性については次の5で見る。

## 5. 法の下での平等（憲法14条1項）との関係

記者クラブとは、「社団法人日本新聞協会（新聞協会）に加盟している新聞社、通信社、テレビ局などが、主要官公庁、業界団体等の各取材源機関毎にそれぞれ独自の記者クラブを設置し、各取材機関から施設及び設備の提供を受け、クラブ加盟各社が独自の専用スペースを確保して記者を常駐させて、クラブ加盟社の記者により取材する制度をいう」<sup>57</sup>。この記者クラブに所属する報道機関は様々な形で一般の国民（住民）と区別され、優先されている。判例は、「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に参与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである」とした前掲・博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁決定<sup>58</sup>に示された理解を前提として、報道機関と一般の国民（住民）の区別を容易に認める傾向にある。例えば、前掲・レペタ法廷メモ訴訟最高裁判決が、「報道の公共性、ひいては報道のための取材の自由に対する配慮に基づき、司法記者クラブ所属の報道機関の記者に対してのみメモをとることを許可することも、合理性を欠く措置ということとはできない」としており、平成19年大阪地裁判決も（前掲・博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁決定を引用した）前掲・

レペタ法廷メモ訴訟最高裁判決を引き、一般住民との関係で報道機関にのみ「委員会」の傍聴を許可することにも合理性があり、憲法14条1項に違反しないとする。

学説も報道機関とそれ以外の国民（住民）を区別し優先することを否定するものではないが、判例の理解とは異なり、その許容範囲は限定的である。この議論に先鞭をつけられた榎原猛教授は、従来の通説・判例が「報道機関に取材上の特権を付与するにつき」「それによって生じる国民間の不平等という憲法上の反価値状況について、周到な配慮を怠ってきた」と批判され、広義説の立場から報道機関のような職業的地位も「社会的身分」に含まれ、「報道機関に、一般国民と異なった取材上の特権を付与するには、平等条項の見地から、慎重な合憲性の審査が要請される」と主張された<sup>59</sup>。現在においては、報道機関と一般の国民（住民）は同等の権利を有するのが原則であり、国会や地方議会などを含む会議場・裁判所・事故現場など収容能力に限界がある場所への優先的なアクセス、記者クラブ専用スペースの確保や関係資料の入手などの便宜供与は<sup>60</sup>報道機関の報道が国民（住民）の知る権利に仕え、その結果として実質的な平等が実現される限りにおいて、例外的に正当化されること<sup>61</sup>。また、マス・メディアによる取材は、「一般国民による情報の直接的な入手に完全に代替しうるものではないことから、報道機関への便宜供与を理由として、その他の国民（住民）の権利を制約することはできないと考えられている<sup>62</sup>。

違憲審査基準としては、「厳格な合理性」の基準が適用されると考えられている。憲法14条1項の通説的理解は、①ここでの「平等」とは相対的平等を意味し、「合理的区別」であると認められる範囲内で異なる法的取り扱いが憲法上許容される。②違憲審査基準については、憲法14条1項の後段列挙事由に特別な意味を認め、人種・信条・門地には「厳格審査」基準が適用され、性別・社会的身分には「厳格な合理性」の基準が適用されるほか、「精神的自由や選挙権のように憲法上優越した価値を有する人権を侵害する差別の場合」

にあっても同様に、「厳格な合理性」の基準が適用されるとする<sup>63</sup>。また、「14条1項後段の明文上の列举事項について二分すべき根拠」が明らかでないことを指摘し、列举事項には「厳格審査」基準、列举事項以外には「合理性」の基準が適用されるが、「基本的人権の重大な制限を伴う場合や、生まれに着目して不利益が法定され、社会的差別観と結びつくような場合」には「厳格な合理性」の基準が適用されるとする学説<sup>64</sup>も有力に唱えられているが、いずれの説にあっても、報道機関に対する優先的アクセスや便宜供与は「厳格な合理性」の基準を満たす限りにおいて許容されることになる<sup>65</sup>。

また、(昭和57年および平成19年大阪地裁判決のように)記者クラブ所属の報道機関とフリージャーナリストやミニコミ誌の発行者など記者クラブに所属していない(所属できない)報道機関との関係についても、報道機関と一般の国民(住民)と同様の問題を生じさせる。学説は、ここにも「厳格な合理性」の基準が適用されると解するが<sup>66</sup>、一連の判決は合理性を緩やかに判断しているにすぎない。知る権利・取材の自由(憲法21条1項)のみならず、法の下での平等(憲法14条1項)の観点からも問題があるといえる。

## 6. まとめにかえて

本稿では、地方議会(および国会)における会議公開の原則・傍聴の自由とともに、そこで問題となる知る権利・取材の自由・法の下での平等との関連について見た。これにより、「委員会」の傍聴は知る権利からの「要請」であり、取材の自由からも制限にあっては、合理性等がより厳しく判断されなければならないこと。また、一般の国民(住民)と報道機関一般の関係のみならず、記者クラブ所属の報道機関と記者クラブに所属しない(所属できない)報道機関との関係において区別を設ける場合にも、「厳格な合理性」の基準を満たす必要があることが明らかになった。これらの憲法上の権利は、それぞれ地方議会(および国会)の裁量に大きな枠をはめるものと

して機能することになる。

平成19年大阪地裁判決は、憲法上の観点からの判断を行わなかった昭和57年大阪高裁判決・地裁判決に比べると前進といえる。しかし、上記権利の重要性に対する理解を欠いているのである。

- 1 判時1081号73頁、判タ492号68頁。村上英明「判批」法政51巻2号183頁がある。
- 2 判例集未登載。孝忠延夫「判批」関法32巻6号224頁がある。
- 3 判時1986号91頁、判タ1250号87頁。上脇博之「判批」速報判例解説(法学セミナー増刊)1号29頁、赤坂幸一「判批」セレクト(2007)8頁、拙稿「判批」平成19年度重判解(ジュリ1354号)18頁がある。なお、本稿は先稿の提出後も思索を継続した結果である。
- 4 ただし、国会における運用は原則公開に近いといわれている。報道機関の記者は事前に委員長の許可を受けなくても自由に傍聴でき、一般人についても議員の紹介が必要とされるが傍聴席に余裕がある限り許可する運用になっている(大石眞『議会法』(有斐閣・2001年)144頁、浜田純一「会議公開原則と報道」ジュリ955号115-116頁、晴山一穂「国会の情報公開」法時72巻2号32頁、山本秀彦「国会情報の公開」法時70巻6号56頁)。この点を捉えて、深瀬忠一教授は「国民が国会の審議を知るため、国会の本会議のみならず委員会も公開を原則とした」とされるが(深瀬忠一「国会法と国会運営」ジュリ638号389頁)、一方で、条文上の相違は無視できないとの指摘もある(奥平康弘『知る権利』(岩波書店・1979年)230-232頁)。
- 5 平成19年9月現在、都道府県で常任委員会の傍聴を認めているのは10都県議会であり、平成20年6月からは千葉県も議会運営委員会を含めて実施されることになっている(朝日新聞平成19年9月28日朝刊〔千葉〕)。政令指定都市では京都、大阪、千葉、横浜を除く15市議会(朝日新聞平成18年9月13日朝刊〔横浜〕)、特例市では八戸・伊勢崎を除く40市議会(朝日新聞平成19年8月30日朝刊〔青森全県〕)が傍聴を認めている。なお、北海道議会委員会条例17条は「委員会は、議員のほか、委員長の許可を得た者が傍聴することができる」としているが、札幌市議会委員会条例14条は「委員会の議事は、公開する」としており、昭和28年以降、常任委員会・特別委員会を問わず、市民に対しても原則公開としている(朝日新聞平成19年3月28日朝刊〔大阪市内〕参照)。
- 6 孝忠・前掲「判批」〔注2〕224頁。
- 7 「議事運営に関する申し合わせ」を取り決めた際の「会派代表者会」では、「委員会」の傍聴も「本会議」と同様に一般公開を原則とすることが望ましいが、「(1)委員会室が狭いため傍聴席を従来の6名分より増やすことは困難であること、(2)委員会室の構造等からして、一般市民に傍聴を許した場合、委員会会議場内の秩序維持ないし委員の身体の安全確保に問題が残ること、(3)前記市政記者クラブ、在堺新聞記者クラブ加盟社以外の報道機関にも傍聴を許す場合、その具

体的許可基準の設定が極めて困難であること等から、従来の慣行を直ちに改めることはできないとの結論に達した」という(判時1081号75頁)。

- 8 国会法40条・41条・45条、地方自治法109条参照。
- 9 判時1081号75-76頁。
- 10 孝忠・前掲「判批」[注2] 226-227頁。
- 11 この点については、「かながわ市民オンブズマン」のウェブサイト  
(<http://homepage2.nifty.com/kana-ombuds/> (last visited Apr 1, 2008)) 参照。
- 12 上脇・前掲「判批」[注3] 32頁。
- 13 最大判昭和58年6月22日民集37巻5号793頁。
- 14 最大決昭和44年11月26日刑集23巻11号1490頁。
- 15 最大判平成元年3月8日判時1299号41頁。
- 16 小林孝輔・芹沢斉編『基本法コンメンタル憲法〔第5版〕』(日本評論社・2006年) 297頁〔工藤達朗執筆〕。
- 17 同書298頁〔工藤執筆〕。
- 18 地方議会も同様に理解されている(山本信一郎編『新地方自治法講座6 議会』(ぎょうせい・1997年) 381-383頁〔田谷聰執筆〕、井上源三編『最新地方自治法講座5 議会』(ぎょうせい・2003年) 331-332頁〔田谷執筆〕)。
- 19 法学協会編『註解日本国憲法〔下巻〕』(有斐閣・1958年) 873頁。
- 20 「3分の2以上というハードルは、外国議会と比較するとかなり厳しい条件といえる」。「そのためか、現行憲法のもとで、本会議が秘密会とされた例はない。委員会については、もともと公開を原則としていないので、出席議員の過半数による議決があれば秘密会とすることができ、その例も少なくない」(大山礼子『国会学入門〔第2版〕』(三省堂・2003年) 245頁)。
- 21 松元忠士「議院の会議公開の原則－委員会の公開制問題について－」法時55巻3号118頁。
- 22 全院委員会については、議員全員が委員であることから、本会議と同様に公開の対象とされた(「議院法説明(義解)」大石眞『議院法制定史の研究－日本議会法伝統の形成－』(成文堂・1990年) 所収321頁)。
- 23 ただし、議院法を文言通り運用していた貴族院とは対照的に、運用上、衆議院は新聞記者の傍聴と報道を許可していた(宮沢俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』(日本評論社・1978年) 433頁)。
- 24 この立場は「国会の審議の中心が委員会に移っていることから、委員会の公開を国会法で認めることが憲法57条に反するとまでは主張せず、57条は委員会を公開とすることも可能」とする(山本悦夫『国民代表論－国民・政党・国民代表の関係において－』(尚学社・1997年) 233-234頁)。
- 25 奥平・前掲書[注4] 220-221頁。なお、「半公開主義」「準・非公開主義」は奥平康弘教授の用法である。
- 26 宮沢・前掲書[注23] 433頁。
- 27 黒田覚『国会法』(有斐閣・1958年) 141頁。
- 28 伊藤正己『憲法〔第3版〕』(弘文堂・1995年) 459頁。
- 29 山本・前掲書[注24] 233頁。

- 30 清水陸『現代議会制の憲法構造』（勁草書房・1979年）177頁。
- 31 野中俊彦「議会運営の諸問題」法時46巻2号19頁。山本・前掲書〔注24〕236頁も適用説を支持される。
- 32 松元・前掲論文〔注21〕118頁。また、松元忠士教授は「委員会」が実質的な権限を有している点として「第一に、委員会は、その所管に属する事項に関して法律案を提出できること」（国会法50条の2）、「第二に、議員発議案、内閣提出議案であれ、すべて本会議にかけることなく、当該委員会に付託し、その審査を受けねばならぬこと（同法56条2項）」、「第三に、委員会において、議院の会議に付するを要しないと決定した議案を廃案にしようこと、第四に、委員会の審査においても内閣、官公署その他に対し国政調査権の行使が認められること（同法104条）」をあげられている（同論文118頁）。
- 33 中島正郎『最新会議規則・委員会条例・傍聴条例逐条解説〔増補版〕』（ぎょうせい・1995年）1036頁。更に、標準委員会条例、標準傍聴規則につき、野村稔「都道府県議会覚書（中）－標準会議規則、傍聴規則等－」議会政治研究55号78頁以下参照。
- 34 長野士郎『逐条地方自治法〔第12次改訂新版〕』（学陽書房・1995年）353頁。井上編・前掲書〔注18〕333頁〔田谷執筆〕も同様。
- 35 清水・前掲書〔注30〕251頁、孝忠・前掲「判批」〔注2〕228頁。
- 36 村上・前掲「判批」〔注1〕407－409頁、上脇・前掲「判批」〔注3〕31頁。
- 37 吉田善明『現代憲法の構造』（勁草書房・1979年）352－353頁。
- 38 芦部信喜『憲法学Ⅲ 人権各論(1)〔増補版〕』（有斐閣・2000年）265-266頁。
- 39 最大判昭和44年10月15日判時569号3頁。
- 40 最決昭和53年5月31日刑集32巻3号457頁。
- 41 佐藤幸治『憲法〔第3版〕』（青林書院・1995年）516頁。
- 42 佐藤幸治「議会制と表現の自由」ジュリ955号11頁。
- 43 京都地判平成3年3月27日判タ775号85頁。
- 44 磯崎辰五郎「会議の公開と裁判の公開」甲法2巻3号135頁。「傍聴をなしうるのは反射権に過ぎないから、傍聴が違法に禁止されても権利が侵害されたということは」できず、行政訴訟を提起することができない。しかし、「傍聴を不平等に禁止した場合には、平等権の侵害を理由に出訴」できるとされる。
- 45 学説の分類につき、佐藤・前掲論文〔注42〕11-12頁、佐藤・前掲書〔注41〕168頁。佐藤幸治教授は、③抽象的権利説を支持される。松井茂記教授も同様の立場をとられる（松井茂記『マス・メディア法入門〔第3版〕』（日本評論社・2003年）214－215頁、松井茂記『情報公開法〔第2版〕』（有斐閣・2003年）29頁）。この議論は憲法82条1項の「裁判の公開」とパラレルな形で議論が発展してきた。「裁判の公開」については①制度説が伝統的な理解であり（前掲・レペタ法廷メモ訴訟最高裁判決もこちらに立つ）、これに対して学説からは、③抽象的権利説が有力となえられている。
- 46 駒村圭吾『ジャーナリズムの法理－表現の自由の公共的使用－』（嵯峨野書院・2001年）98－101頁。前掲・レペタ法廷メモ訴訟最高裁判決において、メモ採取（筆記行為）は「憲法21条1項の規定の精神に照らして尊重されるべきである」が、「直接保障されている表現の自由そのものとは異なるものであるから、そ

の制限又は禁止には、表現の自由に制約を加える場合に一般に必要とされる厳格な基準が要求されるものではない」とする。また、未決拘禁者の新聞閲読の制約が問題となった前掲・「よど号」ハイジャック新聞記事抹消事件最高裁判決も「新聞紙、図書等の閲読の自由」は「憲法21条の趣旨、目的から、いわばその派生原理として当然に導かれる」として区別する。

- 47 芦部・前掲書〔注38〕265-266頁。
- 48 最大決昭和33年2月17日刑集12巻2号253頁。
- 49 この点は学説も同様である。例えば、宮沢俊義教授は、「日本憲法の上では、新聞記者の取材の自由が表現の自由に含まれるといえない」とされていた（宮沢俊義『憲法Ⅱ』（有斐閣・1959年）357頁）。
- 50 最判昭和27年8月6日刑集6巻8号974頁。
- 51 ただし、結論部分では憲法12条を根拠として容易に制約を認めてしまっている。
- 52 中村陸男『論点憲法教室』（有斐閣・1990年）154頁、駒村・前掲書〔注46〕98-99頁。ただし、NHK記者証言拒絶事件最高裁決定（最決平成18年10月3日判時1954号34頁）は、取材の自由の確保の観点から取材源に係わる証言拒絶を記者に（原則として）認める根拠として、前掲・博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁決定を用いている。
- 53 駒村・前掲書〔注46〕100-101頁。
- 54 同書101頁。
- 55 伊藤・前掲書〔注28〕310-311頁。
- 56 松井・前掲『マス・メディア法入門〔第3版〕』（注45）193-194頁。
- 57 日本弁護士連合会人権擁護委員会編『人権と報道－報道のあるべき姿をもとめて－』（明石書店・2000年）20頁。
- 58 報道機関の報道が国民の知る権利に奉仕するものであるとの理解は、前掲・外務省秘密電文漏洩事件（西山記者事件）最高裁決定、日本テレビ事件最高裁決定（最決平成元年1月30日判時1300号3頁）などにも引き継がれている。
- 59 榎原猛『表現権理論の新展開』（法律文化社・1982年）197-198頁。
- 60 浜田純一『情報法』（有斐閣・1993年）40頁。
- 61 松井・前掲『マス・メディア法入門〔第3版〕』（注45）28頁。
- 62 浜田・前掲書〔注60〕40頁。
- 63 芦部・前掲書〔注38〕30-31頁。
- 64 佐藤・前掲書〔注41〕477-478頁。
- 65 榎原教授は、「厳格な合理性」の基準に照らして見た場合、(1)衆・参両院議場や法廷など公開の場への優先的傍聴については、(a)報道機関に限定し、一般の国民を排除することは特別の場合を除いて許されない（榎原・前掲書〔注59〕229頁）。また、(b)報道機関の中で優先順位をつける必要がある場合には、「伝達能力」と「多様性」の観点から調和的に決定される必要がある（同書228-230頁）。(2)中央官庁など公的機関における取材用施設の利用提供については、「利用資格の決定の仕方に、相当の客観性と合理性が認められる限り」許される（同書236頁）。(3)公的機関が保有する情報の優先的もしくは独占的開示については、国民の「知る権利」の充足の観点からのみ正当化できるのであって、「特定報道機関（記者クラブ所属記者）に開示する情報を、他の報道機関（広義）

には開示しなかったり、ことさらに開示を遅らせたりすることは」許されないとされる(同書238頁)。

- 66 松井茂記教授は、「表現・報道・取材に関する理由による差別については、憲法21条自身がきわめて厳格な平等を要求して」いると考え、「それ以外の理由による差別については、憲法14条の一般平等原則に戻って、その差別の合理性を判断すべき」であるとされる(松井・前掲『マス・メディア法入門〔第3版〕〕〔注45〕228頁)。松井教授は憲法14条1項における(後段列举事由以外の)「その他の疑わしい区分」であるか否かを判断するメルクマールとして「切り離され孤立した少数者」を用いられていることから、憲法14条1項では議論しづらいのが理由であるように思われる(松井茂記『日本国憲法〔第3版〕〕(有斐閣・2007年)391頁)。

- \* 本稿は、平成20年度札幌大学研究助成(個人研究)による研究成果の一部である。なお、脱稿後、田島泰彦ほか編『市民が広げる議会公開—傍聴を閉ざす議会とメディアの欺瞞—』(現代人文社・2008年)に接した。