

〔判例批評〕

地方議会委員会の会議公開と「傍聴の自由」

孝 忠 延 夫

大阪地方裁判所堺支部昭和五七年三月二四日判決（昭五五の第七四六号、損害賠償請求事件）——棄却（控訴）

【事実】

「S・コミュニティ」という名の地域新聞を発行しているXは、昭和五五年三月、Y議会に対し、同年三月二六日開催されたY議会総務委員会取材のため同委員会の傍聴許可を申請したが、同議会は、右申請を許可しない旨決定した。またXは、昭和五五年九月一二日にY議会「S・ニュータウン対策特別委員会」を取材のため傍聴すべく、同年九月一〇日にも同委員会の傍聴を申請したが拒否された。

議会委員会の傍聴について、Y議会委員会条例は、「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」（第一七条）と定め、また同議会は全会派一致による運営委員会での昭和五四年一〇月二二日付「議事運営に関する申し合わせ」（以下たんに「申し合わせ」と略記する）の中で次のように定めていた。

- (1) 傍聴規則第七条の「傍聴証」は、市政記者クラブ、在A新聞記者クラブの加盟社に交付する。
 - (2) 委員会（法に基づかない特別委員会も含む）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。
- Xは、大要以下のように主張した。

(一) 「Y議会委員会条例」は、委員会の傍聴につき許可制をとっている。許可制のもとにおいても、議会はその許可の裁量を合理的かつ平等原則に則して適正に行使しなければならない。

(二) 記者クラブへの加盟の有無によって傍聴の可否を決するのは、報道機関をして記者クラブへの加盟を事実上強制することになる。そればかりか、記者クラブ、まして特定のクラブへの加盟を基準に許可を決することが是認されるならば、公権力主体による報道機関の選別という言論・報道の自由にとって極めて危険な結果を招くおそれがある。記者クラブは、いうまでもなく任意団体であり、加盟社がみずからの取材活動の便宜等のために結成しているものであり、その性質上それぞれが加盟のための資格要件を定めている。このため、新聞等の報道機関であれば、すべての記者クラブにでも自由に加入できるというものではなく、記者クラブはすべての報道機関に開かれているものではない。同じく新聞等の報道機関である以上、公権力主体がこれを均しく扱うべきことは、行政における平等原則ならびに言論・報道の自由の観点からの当然の要請である。記者クラブ加盟の者には傍聴が許されるが、アウトサイダーや一般市民には許さないという基準は、それ自体において、公権力がクラブ加盟者を他に比して優遇することにはかならない。もとより委員会議場の広さなどの物理的制約等からおのずから傍聴の人数等を制限されるのはやむを得ないことであろう。しかし、抽選とか先着順とかの公平な方法によるのならともかく、傍聴を記者クラブ加盟者に限定することは、平等、不合理として許されないものである。

(三) このように、市議会がなした本件拒否処分は、平等原則に反し、かつ、著しく不合理であり、裁量権の範囲を逸脱するものであるから、その違法は明らかである。よって、Yは、国家賠償法第一条にもとづき、右違法行為によりXがうけた損害を賠償する義務がある。

これに対して、Yは、次のように主張した。

(一) 地方自治法上、地方議会の「会議公開の原則」(同法第一一五条)は、本会議に関するものであって、委員会には適用がない。委員会を公開して傍聴を許すか否か、公開する場合でもどの範囲で許すか等の決定は、全て議会の自由裁量に委ねられているもの

であるから、違法性は問題となる余地がない。

(二) Y議会は、委員会室が非常に狭く、傍聴を希望する市民を受け容れることが物理的に不可能であることから、前記各記者クラブ加盟の報道機関に限って傍聴を認め、これらの機関を通じて、会議内容の市民各位への周知をはかってきたのである。本件処分も、従前と同様の扱いをしたもので、前記取りきめには合理的理由と必要性があるから、法令の範囲内における議会の自律に委ねられた適正な裁量権の行使であって、何ら違法性はない。

(三) 本件ではXに権利侵害、損害の発生はあり得ない。Xに財産上の損害がないのは自明の理であるが、Xが法人であるからには、その名誉毀損(信用低下)でもない本件においてXに慰藉料ないしは無形損害の請求権がある道理もない。ここから、本件は実体審理に入るまでもなく、本訴請求は棄却されねばならない。

【判旨】

(一) 地方自治法第一一五条にいう「会議」とは本会議をさし、委員会の会議を含まない。地方自治法は、委員会について非公開を原則とし、例外的公開については、各地方公共団体にその実情に応じてそれぞれ適切な処置をすべきものとしているのであり、そこに不合理はない。もっとも、地方自治の本旨に徴し、更に、また、議会の実質的審議が委員会での審議に移されている傾向現象の多いことに鑑みると、委員会の会議についても会議公開の趣旨を十二分に尊重し、できる限り公開されるべきことはいうまでもない。ただそうとはいえ、公開の可否については、審議対象のみならず、人的・物的施設の整備等の諸事情を勘案し、具体的実情に即して検討したうえ決定する必要があるから、その決定は自由裁量行為に属するものというべきである。

(二) Y議会は「Y議会委員会条例」及び「議事運営に関する申し合わせ」に従って本件処分を行なった。右「申し合わせ」以前からY議会は委員会の傍聴制限について論議・検討を続けていた。その結果、公開を原則とすることは望ましいことではあるが、物理的事情等のほか、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極めて困難であることなどから、公開を直ちに実施することはできないとの結論に到達し、これを全員が確認したうえで、右「申し合わせ」がなされた。こ

の「申し合わせ」によって傍聴を許されている各報道機関は、いずれも全国的ないし比較的規模の大きいマスコミ関係機関である。また、昭和五年九月一〇日の本件処分に際し、Yは、Xに対し、同議会に問い合わせれば、委員会の審議内容を知ることができる旨を、併せて告知した。

右事実関係のもとでは、Y議会がした本件処分には必要性、合理性が認められるので、前記裁量権の範囲内にある適法な行為と認めることができる。

【問題の所在】

一 地方議会委員会の「公開」

地方自治法第一一五条は、「普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する」と規定するが、この「会議」に委員会は含まれないので、委員会の公開についての規定は地方自治法上存在しない。委員会については同法第一〇九条と第一一〇条に明文の規定があり、その他「委員会に關し必要な事項は条例でこれを定める」（同第一一一条）とされている。したがって地方議会委員会の公開については、各地方自治体の裁量に委ねられた事項であるといわれてきた。

ただ、国会法は第五二条で委員会は原則として非公開とし、「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」と定めている。したがって、地方議会委員会の公開制についても、国会法第五二条のこの趣旨を当然の前提として条例が制定されているようである。ちなみに、「標準」都道府県・市議会委員会条例第一六条（同・町村議会委員会条例第一五條）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、Y議会委員会条例は「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」（第一七條）と規定する。

地方自治法第一一五条にいう会議公開原則の内容は、一般に、(イ)傍聴の自由 (ロ)報道の自由 (ハ)会議録の公表であり、この三つのうち特に報道の自由が、現代では会議公開の最も重要な内容を構成するものであるといわれている。^③ 会議―すなわち本会議―については、このような公開制が明文の規定をもって定められているが、委員会については、前述の如くそのような定めはない。議

会委員会の「制限公開制」については、国会、地方議會を問わず、議會制度に於ける委員会の地位とその機能から現行制度に多くの疑問が提起されている。

委員会の公開に反対する論の理由とするところは、委員会が、あくまでも議會の内部組織であり、本會議における審議の予備的・専門的・技術的な審議機関であること、議題について自由に質疑し、意見を述べることが必要であること等である。これに対して、公開を可とする論の理由とするところは、実質的審議が委員会で行なわれ、本會議は形式化していること、委員会の専門化にもない、委員は特定の利害と結びつきやすく、非公開は政治腐敗の原因となること等である。⁽⁴⁾

地方議會委員会の公開について参考となる国会法第五二条は昭和三〇年に改正されたものである。ここでは、明らかに改正前と比べて、公開の範囲は狭くされており、たんに運用上その取り扱いに差異はない、と論定してしまうことは出来ないであろう。⁽⁵⁾ 委員会の公開については、これまでも「原則としてこれを公開すべきであろう」とか、「公開原則をとることの方が望ましい」と一般的にはいわれてきた。しかし、このような論議だけでは、どのような公開制を定めるかを全くの自由裁量行為ととらえることに對する確な反論を法的に構成しえないのではなからうか。

本件判決は、會議公開原則の内容をなす「報道の自由」と「傍聴の自由」に関するものであるが、この二者の關係が明確にされているとはいえない。今日、一般に「公開」の意味は報道の自由に重点があるとされ、「委員会における一般人の傍聴の制限は、公開原則を必ずしも制約するものではない」とまでいわれさえする。ましてや、「公開制」が採られていない委員会の審議については報道の自由、傍聴の自由の存否が問題となるであろう。

Xは報道の自由(憲法第二一条)侵害を主要な主張としていたのではなく、委員会傍聴につき、各記者クラブ加盟の「報道機関」と異なった取り扱いをされたことを憲法第一四条の平等原則違反と主張し、そもそも一般人と比して特定の報道機関が優遇されることに對して疑問を提起しているように思われる。

二 憲法第一四条一項の法理

憲法第一四條一項についての通説的見解は、「平等」とは「種々の事實的・實質的差異を前提として、法の与える特権の面においても、法の課する義務の面においても、同一の事情と条件のもとでは均等に取扱うこと、すなわち比例的平等を意味する」⁽⁹⁾とされている。したがって恣意的な差別は許されないが、民主主義社会の社会通念からみて「合理的」な理由があれば、その差別的取扱いには違憲でないとされている。ここから、何が「合理的」か、あるいは、特定の理由が「合理的」といえるか否かが争われることとなる。⁽¹⁰⁾

この「合理性の基準」については、それがきわめて一般的・抽象的な基準であり、裁判官の恣意を許す余地が大きいところからより合理性判断の基礎となる原則確立の必要性が指摘されてきた。⁽¹¹⁾ 最高裁は、尊属殺重罰違憲判決（最大判昭和四八年四月四日刑集二七―三一―二六五）で、たんに法目的を漠然と合理的と判断するのではなく、その法目的達成の手段についても合理的か否かの判断を及ぼした。⁽¹²⁾ また、アメリカ合衆国の判例理論の中でも、この「合理性の基準」論は、平等社会に適合した諸基準にとつてかわられてきつつあり、とくに『基本的権利』に影響を及ぼすような法律中の分類は、『どうしても必要な (compelling)』政府の利益により正当化されないかぎり、平等保護を否定する⁽¹³⁾ という基準を打ちだしたといわれている。⁽¹⁴⁾

最近再評価されてきつつある⁽¹⁴⁾ といわれる佐々木惣一博士の明らかにされた憲法第一四條一項の法理の核心は、この一項が成文条規としては単一の条規であるけれども、規範としては二個の規範を定めているということにある。すなわち同条一項後段は、国家が如何なる作用をなす場合、すなわち立法、行政、司法のいずれの作用をなす場合においても、国民の政治的關係、経済的關係又は、社会的關係たる事項を定めるにあたり、国民の人種、信条、性別、社会的身分又は門地の如何により、差別してはならず、国民は、国家に対して、かかる差別をせられないことを要求する権利、つまり、生活規制無差別の権利を有することを定めている、とされる。これに対して、一項前段は、国家の法的平等の態度、すなわち国民のがわからいえば、国民の国家に対する法的平等の権利を定めたものだ⁽¹⁵⁾ という解釈を導きだされる。

本稿のテーマとの関連では、まず第一に、「報道機関」というような職業的地位が、社会的身分にあたるか否か、第二に、報道

機関が社会的身分にあたるとして、「報道機関」——しかも特定の報道機関——に一般の国民とは異なった特権を与えることが、憲法の平等条項に違反しないかどうかが問題となる。これらの点についての詳細な検討は別の機会に譲ることとし、結論のみいうことが許されるとすれば、「どうしても必要な」理由が明示されないかぎり、報道機関を一般国民と差別して取り扱うことは問題となるのではないだろうか。⁽¹⁶⁾

三 会議公開と「傍聴の自由」

(一) 会議公開の原則が定められているときには、会議公開原則の内容の一つである会議録の公開について、これまでは法令上会議録の閲覧請求権が認められているか否かによってその取り扱いを異にしてきたが、最近の判例は、会議録の公開が明文の規定でもって定められていなくとも、その閲覧請求権を会議公開の原則から導きだそうとする傾向にあるようである。⁽¹⁷⁾しかし会議公開の原則が採られていない場合に、傍聴「権」、「傍聴の自由」をたまたちに認めることは困難であらう。

また、会議公開制が採られていたとしても、傍聴権なるものが存在するか否かについては疑問も提起される。磯崎教授は、「会議の公開……によって傍聴人はこれを傍聴することができる。しかしこれは正確な意義における権利ではなく、いわゆる反射権に過ぎない⁽¹⁸⁾」とされ、たとえ傍聴が違法に禁止されたとしても権利侵害ということはできず行政訴訟を提起することはできない、といわれている。⁽¹⁹⁾ただここで注目されるのは、磯崎教授は傍聴権なるものが存在しないと見ても「傍聴に関しては、如何なる点からも訴訟を提起できないというのではない。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することができる⁽²⁰⁾」とされ、傍聴権の存在しない場合でも、平等権から傍聴の自由の問題をとらえられていることである。

(二) 会議公開原則の内容をなす「報道の自由」と「傍聴の自由」との関係については、先述のごとく「報道の自由」に大きなウエイトがおかれてきた。「報道の自由」と言論・表現の自由との関連についての論議はこれまでに数多くなされている。

言論・表現の自由の意義は、主権者である国民が、各自の意見をそれぞれ自由に表現することによって政策決定に参画することにあるといわれてきたが、新聞・放送などの今日における最も効果的表現媒体が一部少数者の手に帰せしめられることによって、

国民は表現する主体ではなく、表現のたんなる受け手の地位に固定されてしまうという「表現の自由の構造的変化」がいわれて久しい。⁽²¹⁾ また、別のことばでは、国家権力と国民との対極構造の中での法関係から、三極構造（国家・プレス・国民）の中での法関係に移行したともいわれる。⁽²²⁾

このような「構造的変化」を前提とした国民の「知る権利」の主張は、国政の審議過程へ向けられ、諸外国では会議公開の実定法化の傾向が見られる。報道の自由との関係でも、国民にむしろ「原点」の地位を与える考え方は、博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁決定（最大決昭和四四年一月二六日刑集二二—一一—一四九〇）の中にもみられる。⁽²³⁾ また、マスコミと国民との関係については「アクセス権」の主張も注目される。⁽²⁴⁾

いずれにせよ、会議公開原則の内容につき、「報道の自由」を第一義的にとらえるこれまでの通説は再検討されねばならないであらう。

【評釈】

Xの主張は、たとえ許可制のもとにおいても許可の裁量は合理的かつ平等原則に則して適正に行使されるべきであるのに、地域生活に密着した情報をS地域住民に提供する報道機関であるXを、記者クラブ加盟の報道機関と不当に差別し、市議会委員会の傍聴をYが拒否したとするものである。判決は、これに対して、拒否処分が不合理はなく、その決定は自由裁量行為に属するものであるとするが、平等違反の主張に対して、一般的な自由裁量論を持ち出しただけで判断を下した判決理由には問題があると思われる。

一 地方議会に委ねられた裁量は、当該地方自治体の具体的実情に適合した公開の要件を定めることである。そして自ら定めた要件は個別具体的事案の処理にあたっては、正當かつ公平に適用されねばならない。したがって平等原則違反の主張がなされた場合には、(イ)現行制度上、記者クラブ加盟の報道機関に、他の報道機関、一般人と比して一般的な優遇措置（委員会傍聴について許可を原則とする）を与えることを定めることの法的根拠が存在し、かつ、それに合理的根拠が認められるか否か、(ロ)特定のものに

優遇措置を一般的に与えることが合理的であるとしても、具体的許否処分にあたってその規準を適用すべきか否か、ということについて、Yのがわから明確に立証がなされなければならないであろう。すなわち、憲法第一四條違反の主張を前面に出すならば、本件処分理由に憲法第一四條違反ないし第一四條違反の疑いが存在する場合には本件拒否処分は違法であるという主張がなされる余地も生ずると思われるが、Xは明確にこのような形で訴を提起しているわけでもないようである。

判決理由は、「申し合わせ」によって傍聴を許されている報道機関がいずれも全国的ないし比較的規模の大きいマスコミ関係機関であることをもって合理的理由ありとしている。たしかに、全国的規模のマスコミは、国政レベルにおいては、国会の本会議、委員会での審議を直接に多くの国民に報道することが可能であり、近年特に発達したその機能は、これを無視することができない。したがって、この限りで、そのようなマスコミに対して国会が委員会の傍聴、報道機器の搬入等について、一般人と異なった取り扱いをすることに合理的理由ありとする余地も生ずるであろう。⁽²⁵⁾しかし、都道府県レベル、とりわけ市町村レベルにまで、この取り扱いがそのまま妥当するかどうかは別の問題である。地方議会の審議内容といえども国政と関連を有するものではあるが、その審議内容はその自治体の住民に最もよく知らされるべきであり、報道機関に何らかの優遇措置が企図されるとしても、その報道機関が全国的規模の報道機関たる必然性はないはずである(いづれにしても優遇措置を採った公権力主体が、その「合理性」を明らかにする必要があるだろう)。特定の報道機関を選別することが認められるとしても、当該地方自治体にどれだけの人的・物的設備を配置し、当該自治体のどれだけの情報量を住民に供給しているか等が問題となるはずである。

それゆえ規模の大きいマスコミを中心とした記者クラブにのみ優遇措置を与える「申し合わせ」の合理的根拠は明らかにされているとはいえないだろう。逆に、X主張の如く、当該地方自治体住民に積極的に情報を提供しようとする小報道機関をも一律に排除してしまうことになるのではなからうか。公選法は、選挙期間中の選挙に関する「報道又は評論」を特定の要件を具備した報道機関にのみ認めているが、最高裁は、公選法第二三五条の二、三号を限定的に解釈し、同条項によって処罰されるのは、候補者の得票について有利又は不利に働くおそれがある報道・評論に限られ、しかもその場合でも真に公正な報道・評論であれば、その行

為の違法性が阻却されるという新しい判断を示した（最第一小判昭和五四年二月二〇日刑集三三―七二―〇七四）²⁶。公選法は「選挙」という特定の時期にのみ、事実上「報道機関」を限定しているのであるが、その場合でも要件を具備しない「報道機関」が選挙報道をする余地を残しているのである。

Xは、自らを報道機関と主張しているのであるが、この点についてYは、Xが傍聴を認められなかったのは、Xのみならず他の住民として同じことであり、ひとりXだけが特別視、優遇視されるべき理由はないと述べている。したがって、YはXを報道機関とは認めず、一般人と同じとみているようである。記者クラブは、議会のみならず各官庁において種々の「特権」を付与されており、この実態に対する疑問を前提にXは「報道機関」としての正当な取り扱いを要求しているようである。記者クラブは任意団体ではあるが、議会の傍聴について他と異なった特別の地位を「申し合わせ」によって付与されている。この優遇措置の前提には、記者クラブ加盟の報道機関が社会的にも一応の評価を受けている報道機関であり、個人的利益の追求や売名等を目的とする新聞等と區別して取り扱うことに合理的理由があると考へが横たわっているように思われる。さらに報道機関を記者クラブ加盟という基準以外の形で定義していくことの困難さもあるであろう。しかし、Xがこの優遇措置に合理的理由なしと主張している以上、裁判所も何らかの形で、その合理的理由を明らかにしなければ司法判断を行なうことにはならないであろう。明らかにしているのは記者クラブ加盟の報道機関に与えられた一般的優遇措置は議会委員会運営の便宜的措施だということであり、便宜の必要性の主張のみで違法性の推定を治癒することはできないからである。²⁷

二 つぎに、「申し合わせ」の性格が明らかにされねばならないであろう。

判決は、Y議会委員会条例第一七条により、委員会公開の要件等は委員会の自由裁量行為に委ねられ、その裁量にもとづいて「申し合わせ」がなされたと解しているようである。

しかし、「申し合わせ」の第九節は傍聴に関する申し合わせであり、傍聴に関しては、地方自治法第一三〇条三項にもとづく傍聴規則が定められる。この傍聴規則は、地方自治法の委任にもとづく「法たる規則」であり、同法第一二一条にもとづく議会委

員会条例とその効力において同位のものである(条例の下位にある施行規則と混同してはならない)。Y議会傍聴規則第十七条は「この規則は、傍聴を許した委員会にも準用する」と規定する。したがって委員会の傍聴についても、この傍聴規則の規定内容が準用される。Y議会委員会条例は、たしかに、傍聴の許否についての裁量を委員会に与えているが、傍聴を認める場合には傍聴規則の規定の準用が問題となるのである。

ここで特に問題となるのは「傍聴席は、一般席及び報道関係者席に分ける」(Y議会傍聴規則第二条)である。ところが「申し合わせ」は、傍聴を特定の報道関係者にのみ許可し、一般人には認めないとして、Y議会傍聴規則第二条とは明らかに異なった内容を定めている。同第二条を準用するならば、委員会にたとえ六―七席しか傍聴席がないとしても、一般席と報道関係者席が設けられるべきであり、この二者の比率をどのようにするかが委員会の裁量事項であるということになる。たとえば、Y議会傍聴規則第三条は「一般席の傍聴人の定員は八〇人とする」と規定するが、物理的制約により、この定員は減少せざるを得ないであろう。「適用」ではなく「準用」するゆえんである。しかし、これを〇人とすることが、同第二条の規定から認められるか否かということである。

「申し合わせ」は議会の運営に関する議会の内部的な取り扱い準則にすぎない。それゆえ、Yが正当にも主張しているごとく、拒否処分となるような法的性格を持つものではない。したがって判決理由が、この傍聴規則と「申し合わせ」との関係について何らふれていないのは、きわめて不備であるといわざるを得ない。ただ、Y議会傍聴規則第七条の「準用する」という規定が、傍聴を許す場合に、委員会の裁量によって、いかなる規定を準用するかまで含むと解することが可能であることによつてのみ「申し合わせ」の違法性が回避されるであろうが、いずれにしても裁判所の判断が下されねばならない。

三 以上述べてきたことから明らかかなように、本件においてはまず第一に、特定のマスコミに一般的優遇措置を与える「申し合わせ」の適法性が明らかにされねばならず、次に形式上適法であるとしても、その合理的理由が明らかにされねばならない。前述の如く判決理由の中でこの合理的理由が明らかにされているとはいえないだろう。また、たとえ「申し合わせ」という一般的規定

に合理性が存在するとしても、具体的処分にあたってその一般的规定の適用が認められるか否かが問題となる。特に報道機関たることを主張して傍聴申請がなされた本件のような場合には、公正な報道を行なおうとする「善意の」報道機関をも一律に排除してしまうことのないよう何らかの限定的適用の途が考慮されなければならないのではなからうか、そのことすら不可能であるとすれば「申し合わせ」の違法性が問題となり、処分の違法性が問われざるを得なくなるだろう。

- (1) 今橋盛勝・高寄丹三編著『自治体の情報公開』八七頁以下参照。
- (2) 久世公堯・浜田一成『議会』(地方自治講座第二巻)資料八〇頁。
- (3) 宮沢俊義・芦部信吾『全訂日本国憲法』四三二頁以下、久世・浜田・前掲書二六八頁以下等。
- (4) 委員会公開についての賛否両論の紹介については、大出俊郎『地方議会』(現代地方自治全集第三巻)二四七頁以下、四七〇頁、久世・浜田・前掲書三二八頁、土屋政三『委員会制度』(現代自治選書)三二六―七頁、円藤真一『議院の委員会制度』(日本国憲法体系)第四巻所収)六三頁、六八頁以下等参照。また、委員会制度全般については、田口彌一『委員会制度の研究』(委員会の非公開の原則については二四四頁以下)参照。
- (5) 参議院法制局「第二回第二回国会制定法審議要録」五一―七頁、黒田寛『国会法』一四一頁、宮沢・芦部・前掲書四三三頁、清水睦『現代議会制の憲法構造』六五頁以下参照。
- (6) 法学セミナー・コンメンタール『地方自治法』第一一五条―鈴木庸夫)一〇〇頁等。
- (7) 橋本公巨『日本国憲法』五二二頁、「委員会の公開も可能な限り行なうべきものである」(久世・浜田・前掲書二六八―九頁)等。又、伊藤正己『憲法』四三―五頁以下、清水英夫『情報公開と知る権利』一三頁以下参照。
- (8) 小林直樹『憲法講義(改訂版)』下六〇―三頁、宮沢・芦部・前掲書四三四頁。
- (9) 芦部信吾「違憲の疑いある差別」法学教室(第二期)七号一七〇頁。
- (10) 佐藤幸治『憲法』三二九頁以下参照。
- (11) 野中俊彦「『合理性の基準』の再検討」Law School 二八号四頁以下、熊田道彦「平等原則とその社会権的機能」Law School 二八号二五頁以下、二二頁参照。
- (12) 戸松秀典「平等保護と司法審査(一)」国家学会雑誌第九〇巻七・八号三頁。
- (13) 戸松・前掲二四頁。「アメリカでは、平等保護条項による合憲性審査に関し、特定の種類基準(差別事由)による区別は、法律の合憲性の推

地方議会委員会の会議公開と「傍聴の自由」

定を失わしめ、合憲性の疑わしい (suspect) 要因たらしめ、その結果、『どうしても必要な利益』により分類を正当化するという重い差証責任が分類する側に負わされている」(阿部照哉「平等原則と外国人」Law School 二八号四七頁)。

(14) 竹内康江「平等原則についての覚書」法律時報第五四卷一〇号一四二頁。

(15) 佐々木惣一「法的平等の権利と生活規制無差別の権利」(憲法学論文選Ⅰ)所収)一三三頁以下、同・『改訂日本国憲法論』四二四頁以下参照。

(16) 榎原猛『表現権理論の新展開』一九六頁以下参照。

(17) 大阪地裁判決昭和五五年九月二四日、最高裁第三小法廷判決昭和五〇年四月一五日、仙台高裁判決昭和四九年七月三日、福島地裁判決昭和四四年一月一七日等。多賀谷一照「人事委員会と議事録閲覧請求」地方自治判例百選一三六頁、原野 翹「公開違反と行政処分瑕疵」行政判例百選一〇四頁、岩切孝一「議会の会議公開における若干の問題」地方自治三三七号九一頁、この岩切論文の中で前記昭和五〇年四月一五日最高裁判決により、従来の行政実例「……会議録の閲覧に関しては法令にその規定がないから、会議規則において何らかの規定を設けていない限り……当然その要求に応ずべき法律上の義務はない」(昭二九・三・五・一一)及び、「……議長は会議公開の原則を考慮して裁量すべきである」(昭二九・一一・二五)が変更されたことが述べられている。

(18) 磯崎辰五郎「会議の公開と裁判の公開」甲南法学第二卷二四一頁、四一五頁。

(19) 同旨・佐々木惣一『日本行政法総論』八四—八八頁。

(20) 磯崎・前掲四一五頁。

(21) 清水英夫『法とマス・コミュニケーション』五七頁以下、浦部法穂「マス・メディアへの『アクセス権』」Law School 一〇号三〇頁以下、堀部政男『アクセス権』三二頁以下等参照。

(22) 石村善治「知る権利とマスコミ」ジュリスト四二三号五八頁以下、同・「言論法制と表現の自由」Law School 一〇号四頁以下、隅井孝雄「地方自治と情報公開」(清水英夫編『情報公開と知る権利』)所収)二九頁以下、阿部照哉「報道機関の取材の自由と限界」Law School 一〇号二一頁以下等参照。

(23) 石村・前掲 Law School 一〇号一六頁、尾吹善人「報道取材の司法的利用と報道の自由」ジュリスト昭和四四年度重要判例解説一五頁。

(24) 堀部・前掲書。ただアクセス権の主張については、アクセス権とは「国民の自覚的なマス・コミ批判の運動の中で実現されるべき権利」というより、マス・コミの独占的構造、独善的体質を告発する、いわば抗議概念として、運動をささえる理念となるべきものである」(浦部法穂「マス・コミをめぐる新しい権利」ジュリスト六〇六号四二頁、四七頁)といわれている。「知る権利」については、他の箇所でも引用したものの他、千葉雄次郎『知る権利』(特に一八七頁以下)、奥平康弘『知る権利』等参照。

(25) マスコミの巨大化の弊害と、国民の「知る権利」との対立をも考慮に入れた論議からはこのような取り扱いにも疑問が提起されるかもしれない。

(26) 以前から、公選法のこの規定については違憲の疑いもたれていた。芦部信啓、「表現の自由と選挙の公正確保」法学教室(第二期)二五八頁、小林孝輔「公職選挙法における新聞紙の制限と憲法二一条」マスコミ判例百選一六頁等。この判決の評釈としては、田中清・ジュリス ト七二二号八二頁、同・法曹時報第三四卷四号二五四頁、中山研一・判例時報九七五号一九五頁(判例評論二六一号五七頁)、野中俊彦・ジュリスト昭和五四年度重要判例解説二二頁等参照。

(27) 榎原教授は「一定範囲の報道機関にある種の特権を付与することは、特権を与えられない『報道機関』および一般国民にとっては、平等権の侵害となる」とされ、このような取り扱いを行なうには明確な法的根拠が必要だと述べられる。榎原・前掲書二〇〇頁。

(28) 久世・浜田・前掲書資料八五―八八頁によれば、「標準」市議会傍聴規則第二条はY議会傍聴規則と同様「傍聴席は、一般席及び報道関係者席に分ける」としているが、Y議会傍聴規則第一七条のような委員会への準用規定は存在しない。したがってこの標準規則のような定め方によれば、地方自治法第一一条とそれにもづく議会委員会条例によって、如何なる人に傍聴を許すかを自由裁量行為とみなしうるかもしれないが、Y議会委員会の傍聴についてはそのような形には「制定法」上なっていないということが本文に述べたごとく問題となるだろう。傍聴規則は、ほとんど前述「標準」傍聴規則にならって作成されており、Y傍聴規則第一七条のような委員会への準用規定はあまり例をみないようである。筆者の調べた範囲では、大阪府下では本件Yの他、八尾市傍聴規則がその第二三条で、傍聴を許した委員会への準用を定めている。ただ八尾市では、本件「申し合わせ」のように、特定の報道機関に一般的に傍聴を認めるような措置はとられていない。

尚、昭和五七年二月三日大阪高等裁判所は、本件控訴についての判決を言い渡し、控訴人(原告)の請求を棄却した。(上告)