

## 第1章 取材の自由

## 1 第1 Xの主張

## 2 1 法令違憲の主張

3 (1) Y市議会財政総務委員会（以下「本件委員会」という。）の委員長が行ったXの傍  
4 聴の不許可処分の根拠規定であるY市会委員会条例（以下「本件条例」という。）12  
5 条1項本文は、委員会を傍聴して取材する自由を侵害するため違憲無効である。した  
6 がって、本件不許可処分は、根拠規定を欠き行われた違法な処分である。

7 (2) まず、表現の自由を保障する憲法（以下省略する。）21条1項は、国民の知る権利  
8 に奉仕するものとして報道の自由も保障している。そして、報道は取材・編集・発表  
9 という一連の行為からなされるから、取材は報道の不可欠の前提である。そうだとす  
10 れば、取材の自由を保障しない限り報道の自由は達成されない。したがって、取材の  
11 自由もまた、21条1項によって保障されている。そのため、上記自由も取材の自由  
12 の一環として同項により保障される。

13 (3) また、会議の公開は、近代議会の根本原則の一つであり、適正な民主制過程のため  
14 に必要不可欠なものである。57条1項、地方自治法115条1項もその原則を受けた  
15 ものであり、Y議会においても憲法上の要請として、会議の公開の原則が妥当すると  
16 いうべきである。そのうえ、今日においては議会における実質的な審議は各委員会に  
17 おいてなされているのは明らかであるから、会議の公開原則は、各委員会における審  
18 議の公開の要請をも含む。したがって、本件委員会の審議も公開されることが原則と  
19 いうべきであり、審議の傍聴は自由であることが原則である。そうすると、本件条例  
20 12条1項本文が、委員会非公開制を採用し、傍聴許可制を定めていることは、上記  
21 自由に対する制約にあたる。

22 (4) さらに、かかる制約は、公共の福祉（13条後段）によっても正当化されない。

23 ここで、取材の自由は、民主主義の根幹を成す表現の自由から導かれる権利であ  
24 り、民主過程の実現において占める社会的意義が大きいものであるため、重要な権利  
25 である。また、本件条例12条1項本文は、審議の傍聴について事前の許可制をとっ  
26 ているから、その規制態様としては強度である。

27 したがって、本件条例12条1項本文による制約の合憲性は、厳格な審査基準によ  
28 り判断されるべきである。具体的には、かかる制約が①やむにやまれぬ利益を確保す  
29 る目的で、②必要最小限度の手段として行われたという場合にはじめて合憲という  
30 べきである。

31 (5) これを本件についてみると、本件条例12条1項本文の目的は、明示的ではないも  
32 のの、委員会審議の秩序維持であると考えられる。しかし、かかる目的は、広範な事

前許可制をとらずとも、委員会審議の秩序を害した者に対して、事後的かつ個別的に本件条例 12 条 3 項に基づく退場命令を行うことや、12 条 2 項の秘密決議という手段によって十分対処することができる。したがって、目的達成の手段として本件条例 12 条 1 項本文による制約は必要最小限度の手段とはいえない。

- (6) 以上より、本件条例 12 条 1 項本文は、21 条 1 項に反し違憲無効であり、本件不許可処分は根拠規定を欠いて行われた違法な処分である。

## 2 処分違憲の主張

- (1) また、本件委員会の傍聴について、Y 市記者クラブのみに傍聴を許可するという Y 市議会先例に基づく本件不許可処分は、14 条 1 項及び 21 条 1 項に反する裁量基準に基づくものであり、違憲無効である。

### ア 14 条 1 項との関係

- (ア) この点、「平等」とは、個人の尊重（13 条前段）を受けて 14 条が規定されていることに鑑みて、絶対的・機械的平等をいうのではなく、同一事情・条件の下では均等に取り扱い、社会通念から見て合理的な区別を許容する相対的平等をいう。

- (イ) そして、本件では区別の存在により、Y 市記者クラブ以外の者は委員会審議の傍聴を一切許されないこととなっており、取材の自由及び一般人の知る権利が広範に制約されることになっている。また、特に、X は、ジャーナリストであり、市政を世に広く伝える役割を担っている者であるため、かかる者の取材の自由は、民主政に資する重要な権利である。そうすると、Y 市議会先例による本件における区別は、事柄の性質上、区別に合理的理由が存在するかどうかは厳格に判断されるべきである。

そこで、Y 市議会先例による区別の①目的が必要不可欠であり、②目的達成のための手段が必要最小限といえる場合でなければ、当該裁量基準は、14 条 1 項に反し違憲無効であり、これに基づく本件不許可処分も同項に反し違憲無効になるものである。

- (ウ) これを本件についてみると、区別の目的は、報道機関に委員会の会議にかかる事実を正確に報道することのできる能力、資質が制度的に担保されていると認められるための基準をあらかじめ設定し、当該基準に従って一律に報道機関の委員会傍聴の許否を判断する取り扱いをすることにある。しかし、市政情報を市民に適確に伝達できるか否かについては、上記のような能力や資質が制度的に担保されているか否かで一律に判断すべきものではなく、報道機関の個別の能力や資質に基づき判断すべき事柄といえる。そのため、区別の目的が必要不可欠なものとはいえない。

67 (エ) 以上より、Y市議会先例は、14条1項に反する違憲無効な裁量基準であり、  
68 これに基づく本件不許可処分も、同項に反し違憲無効である。

69 イ 21条1項との関係

70 (ア) まず、Xが委員会を傍聴し、取材をする自由は、前述のとおり、21条1項で  
71 保障されている。

72 (イ) また、上記権利は、Y市議会先例に基づいた本件不許可処分により制約され  
73 ている。

74 (ウ) さらに、かかる制約は、公共の福祉(13条後段)によっても正当化されない。

75 この点、Xの上記権利は、前述のとおり、極めて重要な権利であり、また、  
76 かかる権利に対して、事前に制限を及ぼすものであるため、その規制態様も強  
77 度である。そこで、かかる制約は、規制目的が必要不可欠であり、規制手段が  
78 必要最小限度のものでなければ正当化されない。

79 (エ) これを本件についてみると、前述のとおり、規制目的が必要不可欠なもの  
80 はいえない。

81 (オ) 以上より、Y市議会先例は、21条1項に反する違憲無効な裁量基準であり、  
82 これに基づく本件不許可処分も、同項に反し違憲無効である。

83 (2) さらに、仮にY市議会先例が14条1項に反する違憲無効な裁量基準ではないとし  
84 ても、個別具体的な事情を考慮せざるにされた本件不許可処分は、Xを不当に差別する  
85 ものであり、また、Xの取材の自由を侵害するものであるため、14条1項及び21条  
86 1項に反し違憲無効である。

87 ア 14条1項との関係

88 (ア) 前述のとおり、Xの権利の重要性及び広範な規制態様に鑑みれば、委員長の  
89 不許可処分の裁量は限定されるべきである。そこで、本件不許可処分の目的が  
90 必要不可欠であり、本件不許可処分をすることが必要不可欠でなければ、本件  
91 不許可処分は、14条1項に反する違憲無効である。

92 (イ) これを本件についてみると、本件不許可処分の目的は、Y市議会先例と同様  
93 であるため、その目的において必要不可欠とはいえない。また、Xは、十分な  
94 実績のある著名なフリー・ジャーナリストであり、報道能力及びその資質に欠  
95 けることはない者である。そうだとすれば、Xに対しては、本件不許可処分を  
96 する必要性を欠く。このような事情を考慮することなくなされた本件不許可処  
97 分は、目的達成の上で必要不可欠な手段とはいえない。

98 (ウ) 以上より、仮にY市議会先例が14条1項に反する違憲無効な裁量基準では  
99 ないとしても、本件不許可処分は、14条1項に反する。

100 イ 21条1項との関係

101 (ア) 前述の理由により、14 条 1 項に反するか否かと同様の基準で、合憲性を審査  
102 すべきである。

103 (イ) これを本件についてみると、本件不許可処分は、前述のとおりであり、  
104 必要不可欠なものとはいえない。また、X は、別室でモニターを通じて委員会  
105 の審議を傍聴するサービスを受けることができるものの、このような間接傍聴  
106 では、委員会の実際の雰囲気などを感じられるか否かにおいて、直接傍聴より  
107 劣らざるを得ない。そうだとすれば、かかる代替措置としては有効性を欠くも  
108 のであり、必要最小限度の手段ということもできない。

109 (ウ) 以上より、仮に Y 市議会先例が 21 条 1 項に反する違憲無効な裁量基準では  
110 ないとしても、本件不許可処分は、21 条 1 項に反する。

## 111 第 2 Y 市の反論

### 112 1 法令違憲について

113 X は、取材の自由を主張するが、取材の自由が仮に憲法上の権利として保障される  
114 としても、かかる自由権は取材を妨げられない自由に過ぎず、取材のために非  
115 公開である委員会を傍聴させることを請求する権利まで含むものではない。したがっ  
116 て、本件不許可処分は、取材の自由を制約するものではない。

### 117 2 処分違憲について

118 上記のとおり、委員会は非公開が原則であるため、誰を例外的に傍聴させるか否か  
119 は、Y の裁量に委ねられており、報道機関の能力・資質が制度的に担保されている者に  
120 のみ許可したとしても、裁量の逸脱濫用が認められず、14 条 1 項及び 21 条 1 項には反  
121 しない。

## 122 第 3 私見

### 123 1 法令違憲の主張

124 (1) 確かに、委員会の公開それ自体は、憲法上の要請ではない。しかし、特にジャーナ  
125 リストは、市政を広く世間に伝える役割を担っており、このような者の取材の自由  
126 は、一般人が民主政の過程に参加するための情報源を提供するためのものであるから、  
127 一般人の取材の自由ないし知る権利とは異なり、特に保護する必要がある。そのた  
128 め、21 条 1 項は、特にジャーナリストに関しては、非公開の場所においても取材を  
129 する自由を保障しているものとする。したがって、委員会を原則として非公開とす  
130 ることは、かかるジャーナリストの特権を制約するものであるから、ジャーナリスト  
131 の委員会を傍聴する自由を制約しているといえる。

132 (2) もっとも、取材の自由も絶対無制限なものではなく、公共の福祉(憲法 13 条後段)  
133 の下の制約は受ける。

134 この点、確かに、許可制という事前規制が採用されているため、規制態様としては

強度である。しかし、上記自由は、21 条 1 項の派生原理として認められるものに過ぎないため、表現の自由そのものと比較すると重要性は劣る。また、地方議会の委員会は、憲法上予定された機関ではなく、地方自治法及び条例により設けられた機関に過ぎないことに鑑みると、委員会を傍聴する自由の重要性は低い。そこで、本件規定は、①当該規制の目的が正当であり、②目的と手段の間に合理的関連性がある場合に限り 21 条 1 項に反せず合憲になるものと考ええる。

- (3) これを本件についてみると、本件条例 12 条 1 項本文の目的は、委員会審議の秩序維持であると考えられる。かかる目的自体は、委員会を適切に運営し、ひいては地方自治を貫徹する上で正当である。

次に、手段との合理的関連性について検討するに、確かに、本件条例 12 条 3 項で規定しているように、委員会審議の秩序維持を害するおそれのある者に対しては、傍聴人の退場を命ずることが可能であることに加え、同条 2 項により、委員会は秘密会とすることもできるのである。そうだとすると、事前に一律に規制をしなくとも、事後的に委員会審議の秩序維持を害するおそれのある場合に対処することは十分可能であり、同条 1 項は過剰な規制とも思える。しかし、上記目的は、住民全体の利益に資する点で重要な公共の利益に資するものであるため、かかる目的達成の限度において、個別的な住民等の利益は減退せざるを得ない。そうすると、上記のような住民全体の利益のために、事前に一律に規制をすることも必要かつ合理的な手段といえ、目的と手段との間に合理的関連性が認められる。

- (3) 以上より、本件規定は、21 条 1 項に反しない。

## 2 処分違憲の主張

- (1) 裁量基準自体の合理性について

### ア 14 条 1 項との関係

(ア) 前述のとおり、X の委員会を傍聴する自由は、21 条 1 項の派生原理として認められるものにすぎず、原則的に非公開の委員会を Y の裁量により、例外的に許可されるにすぎないものである。そこで、Y 市議会先例等が 14 条 1 項に反するか否かは、区別の目的が正当であり、手段との間に合理的関連性があるか否かにより判断すべきである。

(イ) これを本件についてみると、まず、区別の目的は、前述のとおり、報道機関に委員会の会議にかかる事実を正確に報道することのできる能力、資質が制度的に担保されていると認められるための基準をあらかじめ設定し、当該基準に従って一律に報道機関の委員会傍聴の許可を判断する取り扱いをすることにある。かかる目的は、報道機関の能力や資質が制度的に担保されている者であれば、市民情勢を的確に市民に伝達することができると想定されるものである。

から、正当である。また、かかる目的を達成するために、Y市記者クラブに所属する報道機関にのみ例外的に傍聴を認める運用をしているが、Y市記者クラブは、大手新聞・テレビ等の報道機関の記者、23社68名より構成されており、記者クラブの運営は、新たな加盟の可否の決定から秩序を乱した場合の処罰も含めて、報道機関相互の協議により自律的にされている報道機関であり、上記の能力や資質が制動上担保されているものといえ、目的達成のための手段として必要かつ合理的なものといえる。

(ウ) 以上より、Y市議会先例は合理性を有しているため、かかる裁量基準に従ってなされた本件不許可処分も14条1項に反しない。

#### イ 21条1項との関係

(ア) 前述のとおり、Xの委員会を傍聴する自由も、21条1項の派生原理として認められるにすぎない。また、地方議会の委員会は、憲法上予定された機関ではなく、地方自治法及び条例により設けられた機関に過ぎないことに鑑みると、委員会を傍聴する自由の重要性は低い。そこで、①目的が正当であり、②目的と手段の間に合理的関連性がある場合に限り21条1項に反せず合憲になるものとする。

(イ) そして、規制目的が正当であり、目的と手段との間に合理的関連性が認められることは前述のとおりである。

(ウ) 以上より、Y市議会先例は合理性を有しているため、かかる裁量基準に従ってなされた本件不許可処分も21条1項に反しない。

#### (2) 個別審査義務について

##### ア 14条1項との関係

(ア) 前述のとおり、裁量基準であるY市議会先例自体は、14条1項及び21条1項に反するものでないとしても、Xの個別的な事情を考慮せずに不当にY市記者クラブと区別して本件不許可処分がなされた場合には、本件不許可処分は、14条1項に反することになる。もっとも、その合憲性の審査については、前述のとおり、Yに裁量が認められることから、緩やかに判断すべきであり、具体的には、規制目的が正当で、手段との間に合理的関連性がある場合にのみ14条1項に反することになるものとする。

(イ) これを本件についてみると、規制目的は、前述のとおりであり、正当である。確かに、Xは、十分な実績のある著名なフリー・ジャーナリストであるが、前述のような能力や資質について制度的に担保されているわけではない。そして、このような能力や資質が制度的に担保されている者に限定して許可するY市議会先例も14条1項に反するものではない以上、このようなXの事情は考慮

- 203                   に値しない。そのため、上記の目的を達成する手段として、本件不許可処分は、  
204                   必要かつ合理的なものである。
- 205           (ウ) 以上より、本件不許可処分は、個別審査義務を欠いてなされたものともいえ  
206           ず、14条1項に反しない。
- 207   イ 21条1項との関係
- 208           (ア) 前述の理由により、合憲性の審査は、14条1項に反するか否かと同様の基準  
209           により判断する。
- 210           (イ) これを本件についてみると、規制目的は、前述のとおりであり、その目的は  
211           正当である。確かに、間接傍聴と直接傍聴とでは、実際の現場の雰囲気など、  
212           傍聴により得られる情報に差があることは否めない。しかし、そもそも上記の  
213           能力や資質を制度的に備えていないXは、委員会を傍聴することができる立場  
214           にあるとはいえない。そうだとすれば、間接傍聴という手段が直接傍聴の完全  
215           な代替手段としては機能していないとしても、委員会を傍聴すること自体はで  
216           きているのであり、なお有効な代替手段ということはできる。そのため、代替  
217           手段について一切の考慮がなされずに本件不許可処分がなされたということ  
218           はできず、上記の目的を達成する手段として必要かつ合理的なものである。
- 219           (ウ) 以上より、本件不許可処分は、個別審査義務を欠いてなされたものともいえ  
220           ず、21条1項に反しない。

以上