

長岡市議会質問不許可事件と刑事確定訴訟記録法¹⁾

福 島 至*

〈目 次〉

- 1 はじめに
- 2 長岡市官製談合事件
- 3 市議会における質問不許可
- 4 問題点と福島意見書
- 5 むすびにかえて

1 はじめに

刑事訴訟法53条1項本文は、「何人も、被告事件の終結後、訴訟記録を閲覧することができる。」と規定している。これを受けて、刑事確定訴訟記録法（以下「記録法」という。）4条1項本文も、「保管検察官は、請求があつたときは、保管記録（刑事訴訟法第五十三条第一項の訴訟記録に限る。次項において同じ。）を閲覧させなければならない。」と定めている。法律は、原則として、誰もが刑事確定訴訟記録を閲覧する自由があることを規定している。

これらは、憲法上の裁判公開もしくは知る権利（あるいは両者相まって）の保障を受けて設けられた規定として、その趣旨が理解されている²⁾。裁判公開や知る権利は、民主主義社会にとって不可欠な要素である。刑事事件に関する情報が公開され、その情報が社会において利用されることが、健全な民主的社会の発展や増進に役立つと考えられる。そのことからするならば、刑事確定訴訟記

録の閲覧が自由に行われるばかりではなく、さらに閲覧で得られた情報が自由に社会で用いられることが保障されなければならない。

ところが、刑事確定訴訟記録について実際の運用をみてみると、閲覧自由の原則は貫徹されていない。原則と例外が逆転している状況であると言われている。刑事確定訴訟記録の閲覧窓口である検察庁においては、一般人の閲覧請求については門前払いされること（いわゆる「水際作戦」）が珍しくないと報告されている³⁾。

問題はそればかりではない。確定訴訟記録の閲覧をした人が、それをどう用いるのかも問題である。表現の自由や思想の自由、学問の自由が保障されている日本国憲法下においては、閲覧した情報をどう用いるかは基本的に個人の自由に委ねられている。もちろん、得られた情報を用いて違法な名誉毀損行為やプライバシー侵害行為を行ってはならないが、基本的には自由な行為である。ところが、新潟県長岡市の市議会においては、このような情報を踏まえた質問が許されないという問題が起こった。

本稿では、この問題の経緯を紹介し、私が作成した意見書を示しながら、問題点を検討したい。

2 長岡市官製談合事件

新潟県長岡市においては、2019年にいわゆる官製談合事件が発覚し、刑事事件として起訴されるに至った。この事件の有罪判決が確定した後、2

* 龍谷大学法学部 教授

人の長岡市議会議員がその訴訟記録を閲覧した。その後、2人はそれに基づいて同議会で質問をしたところ、当初は自由に質問ができていたものの、後になって市議会議長が質問自体を許可しなくなった。本論文は、その質問不許可事件を問題とするものである。論述にあたり、まずその質問の対象となった官製談合事件の概要を紹介することとする。

長岡市が発注した下水道工事の工事価格を漏らしたとして、2019年1月に市職員や県議秘書らが逮捕された。当時の市職員2人(X_1 、 X_2)から、新潟県議Aの秘書Yを経由して、工事価格が業者に漏れ、工事価格を基に算出できる最低制限価格(入札下限価格)で業者が落札していたとされた。 X_1 、 X_2 とYが官製談合防止法違反と公契約関係競争入札妨害容疑で起訴され、ほかに業者Zが公契約関係競争入札妨害容疑で起訴された。

報道された検察側の冒頭陳述(要旨)によると、官製談合事件の概要は以下の通りである⁴⁾。長岡市における公共工事については、積算技術などの向上により、複数の建設業者が最低制限価格で入札することが多く、くじ引きで落札業者が決定されることが頻発していた。これに対し、かかる事態の改善を県議Aが長岡市に求めたことなどから、市は「くじ引き対策」などと称して、通常考慮しない想定を工事の設計図書に取り入れるなど、建設業者が容易に推測できないようにして工事価格を算出し、予定価格を決定するようになっていた。そうした中、市内の複数業者などが、県議秘書Yに対し、公共工事の価格を事前に聞き出してほしい旨依頼するようになった。Yは長岡市で技監などの要職を務めていた X_1 と市の工事検査監であった X_2 に依頼して、入札実施前に工事価格を漏洩するよう求めた。 X_1 と X_2 は、長岡市に対しても影響力を有していた県議Aの秘書であるYの頼みを断ることはできず、工事価格を漏洩した。漏洩された情報は、Yを経由して、Zらに伝えられた。なお、漏洩は継続して行われた模様で、官製談合の疑いが指摘された工事は75件を数えるという⁵⁾。

X_1 、 X_2 、YおよびZに対する一審判決は、2019年4月から5月にかけて相次いで言い渡され

た。いずれも執行猶予つきで、懲役1年ないし2年の範囲の刑であった。当事者双方からの控訴申立てはなく、有罪判決は程なく確定した。

3 市議会における質問不許可

(1) 関、諏佐両議員の刑事確定訴訟記録閲覧と議会における質問

関貴志長岡市議会議員(無所属。以下「関議員」という。)は、2019年6月20日に同市議会6月定例会本会議において、上記官製談合事件について質問をした⁶⁾。それに対し、長岡市側は、起訴状で示されたA県議の関与を否定する一方で、これ以上市として独自の調査をするつもりはないと答弁した。

関議員は、このままでは事件の真相が闇に葬り去られ、しっかりとした再発防止策を推進することが危ぶまれると考えた。そこで、官製談合事件について詳細な調査をする必要を感じて、諏佐武史長岡市議会議員(無所属。以下「諏佐議員」という。)と共に、2019年10月に新潟地方検察庁検察官宛てに、 X_1 および X_2 、Y、Zの刑事確定訴訟記録を閲覧請求した。そうしたところ、公判廷で証拠採用された供述調査などを含む確定訴訟記録の閲覧が認められ、2019年12月から2020年2月にかけて、関、諏佐両議員は同検察庁において記録を閲覧した。

2020年3月9日の長岡市議会定例会本会議において、関、諏佐の両議員は、確定訴訟記録の閲覧で得た情報をもとに、官製談合事件について質問を行った⁷⁾。両議員とも、質問にあたり、刑事確定訴訟記録の閲覧を踏まえた質問であることを明らかにした。質問の内容は、特定の県議に対する付度の有無やいわゆる「くじ引き対策」をとった理由に関するものであった。市当局は、県議への付度はなかった旨の答弁などを行った。

続いて、2020年6月17、18日の長岡市議会定例会本会議においても、両議員は官製談合事件について、質問を行った。同年6月17日の諏佐議員の質問は、市当局の答弁と確定記録によって判明する情報との齟齬を問いただしたり、事件についての市の独自調査を求めるものであった⁸⁾。これに

対し、市当局の答弁は、市の主張が正しいとの立場を変えず、またこれ以上の調査をしないとして、従来の主張を変えるものではなかった。ただ、答弁の中で、市当局も2020年3月17、30日に新潟地方検察庁で上記官製談合事件の確定訴訟記録を閲覧したことが明らかにされた。翌6月18日には、関議員が質問を行った⁹⁾。関議員は、確定訴訟記録の中では「くじ引き対策」をとる過程で、積算によって工事価格が類推できないように乱数を使ったとされていることの事実確認を求めたが、市当局は否定を貫いた。

(2) 質問の不許可

6月定例会が終わった後、長岡市議会においては、諏佐、関両議員に対する抗議が行われ、その後9月定例会における両議員の質問を許可しないとする動きにつながっていく。

関議員によれば、同市議会における経緯の大筋は以下の通りとされている¹⁰⁾。関議員本人の記述であることに留意しつつ、紹介する。

〈2020年〉

6月25日 各派代表者会議（以下「各派代」という。）において、6月議会の諏佐、関両議員の官製談合事件に関する一般質問に対して、全ての会派から抗議・意見があった。

6月29日 議長・副議長から諏佐議員、関議員が交互に呼ばれ、各派代での抗議内容が口頭で伝達され、次回の各派代までに回答するよう要請された。重大な問題なので、議長と関議員で文書にてやり取りすることを確認。諏佐議員への指摘である「議員（質問者）は答弁者を指定してはならない（市長の答弁を求める、〇〇部長の答弁を求める等）」については、何の根拠もない指摘であることが後日判明。

7月20日 議長・副議長に、諏佐、関両議員の回答を口頭にて伝達。関議員は参考資料としての文書も提出した。議長・副議長の指摘と関議員の回答は以下の通り。

「議長・副議長から関議員への指摘

①確定記録の内容を、議場という公の場で扱うことには問題がある。

②市長（事件当時の副市長）に対し『悪に手を

染めたわけではない』と言いつつも、『官製談合事件のキーマン』と発言したのは記録法第6条の関係人の名誉を害することに抵触する。

③長岡市議会基本条例において、本会議では総合的・大局的な質問、委員会では個々・具体的な質問と定めている。関の質問は細部にわたるものであり、基本条例違反。

④『質問は要望や意見で終わらない』とする各派代表者会議の申し合わせ事項に反する。行政側に答弁を求めず（弁明の場を与えず）、意見だけを述べるのは印象操作にあたる。」

「指摘への関議員の回答

①問題があるとの根拠が見つからない

- ・記録法の注釈書においても、公の場で扱うことの違法性は指摘されていない
- ・そもそも、検察庁に対する閲覧申請の際に『市議会における活発な議論の参考とする』と申請理由を明記しており、そのうえで申請許可が下りている

②記録法第6条の関係人の名誉を害することに抵触しない

- ・みだりに用いているわけではない
- ・行政の行った事務を監視・追求するのは議会の役割である
- ・官製談合という公益に反する事件について公人に問いただしているのであるから名誉を害しているとは言えない

③総合的かつ大局的に根幹を質すために、細部にわたる質問が必要な場合がある。一般質問の大項目が、例えば『〇〇小学校の改修について』や『市道〇〇号線について』もしくは『〇〇地域の〇〇問題について』というものであれば基本条例違反の疑いも生じられると思われるが、本件に関しては市長自らが異常事態と述べた市政の大事件についての質問であるので、指摘はあたらないと考える

④そもそも会派無所属議員は代表者会議に参加できないことになっている

- ・各派代表者会議における決定事項や申し合わせ事項は会派所属議員に対して及ぶものである
- ・地方議会における質疑と質問の違いについて

は『質疑は疑問点を問いただし解明するもので議員の意見を述べられない。質問は疑問点をただし議員の意見を述べるができる』と解釈されている。事実として、当議会でも意見や要望を述べて答弁を求めない質問（一般質問、所管事項に関する質問）は多い。

- ・『一般質問では当該団体の事務についての疑問点と自己の意見を述べることができる』との解釈が成り立つことから、代表者会議の申し合わせ事項には正当な根拠がないものと考ええる。
- ・二元代表制・機関対立主義としての地方議会は、できるだけ多様な議論形態、できるだけ多様な意思表示方法を法律の範囲内で確保すべきであって、議会が自ら発言範囲や意思表示方法等を狭めるべきではない。」

7月31日 各派代で、諏佐、関両議員の回答に対する各会派の意見一覧が文書で示される。この文書は各派代終了後に回収された。

8月19日 議長から、議会としても弁護士に記録法に対する見解を求めたことと、その上で諏佐・関議員が確定記録を引用した質問を通告した場合に、受付拒否か議場での発言を制止する可能性があるとして正式に伝達された（以前は行政側の弁護士見解を用いていた）。中立な立場から両議員サイドの弁護士見解を見たいうでの判断を議長に求めたが、受け入れられなかった。議会側の△○弁護士見解と議長見解を文書で示すよう求めたが、口頭での読み上げをメモすることのみが許可された。関議員のメモは以下の通り。

「△○弁護士の見解（議長による読み上げをメモ） 20.8.19

6月議会の諏佐・関両議員の質問は記録法第6条に反する発言がある。確定記録を引用して犯人の供述や証言と市の見解の食い違いを指摘している点である。犯人は執行猶予とはいえ刑罰も確定し、懲戒処分等の社会的制裁も受け、現在は事実上の謹慎状態にある中で、上記のような行為が公の場で行われることはあってはならない。質問において特定の個人名が挙げられていなくても聞き手が当該者を類推できれば上記規程に違反する。関議員の質問の場合は文脈か

らして犯人の供述を引用していることが明らかである。両議員は確定記録の性質や価値にかかわる認識を誤っている。確定記録の内容が事実であるとの前提で質問すること自体が失当である。

議会においては、6条違反の理由を述べたうえで答弁を拒否することも考えられる。」

「議長の見解（口頭で述べたものをメモ） 20.8.19

- ・3月・6月議会で確定記録を引用し、犯人の供述と市の見解の食い違いを指摘したことは違法である。
- ・本件の質問（次回の質問）は、その本質が犯人の供述等（県議の要請が端緒となり、乱数を使用して工事価格の類推を不可能とした）を基準にして質問が組み立てられることが推定される。
- ・確定記録の使用につき、適法な部分と違法な部分を分離することは事実上不可能である。犯人への不利益（人権侵害）は、犯人から市に対して国家賠償を求められる可能性が理論上あり得る。
- ・犯人の供述等を直接引用しなくても、犯人の供述等を間接的に引用していると聞き手が認識するおそれが極めて高いと言わざるを得ず、市が再度当該供述等を否定することで実質的に従来と同様の不利益が生じることになる。
- ・これらのリスクがある以上、今後の引用は認められない。」

8月24日 諏佐議員、関議員が齋藤裕弁護士（新潟県弁護士会）の意見書（△○弁護士見解は法的根拠を欠き、失当であるとするもの）を添付して官製談合事件についての一般質問通告書を提出。それぞれの通告項目の一部が不許可となり、許可された項目のみで質問するよう丸山広司議長から指導された。諏佐議員は一部分だけの質問はできないと回答。関議員は回答保留。

8月25日 関議員が、許可された項目でも確定記録引用なしには質問できないと回答。結果として、関議員、諏佐議員の通告項目全てに不許可通知4通（「令和2年9月定例会における一般質問の一部不許可通知」長議第118号、同第118号の2、同

第119号、同第119号の2）が出される。事務局が項目空欄の通告書を取り扱えないとのことで、両議員の質問通告を取り下げ。両議員の記述は、以上である。

(3) 2020年9月定例会

2020年の長岡市議会9月定例会においては、議長の不許可通知のため、諏佐、関両議員は質問をすることができなかった。同年9月18日開催の定例会本会議においては、諏佐議員提出（賛成者両議員）の「議長不信任に関する動議」や両議員提出（賛成者諏佐議員ほか1名）のいわゆる100条委員会設置を内容とする「市発注工事に係る入札情報漏えい事件の調査に関する決議」が審議に付されたが、いずれも賛成少数で否決された¹¹⁾。なお、同日の審議が終了する間際になって、諏佐議員がフェイスブックで情報発信をしていることが市議会の品位と権威を著しく傷つけるものであるとして、諏佐議員に対する問責決議が提出され、賛成多数で可決された¹²⁾。

4 問題点と福島意見書

(1) 問題点

諏佐、関両議員の質問が不許可となった経緯をみると、丸山議長の不許可通知にはかなり問題があると思われた。特に問題があると思われたのは、真の理由はどこにあるかは別として、不許可を根拠づける中心が記録法6条に反するとした点である。

というのも、このような不許可通知が是認されるのであれば、刑事確定訴訟記録の閲覧によって明らかになった情報を、社会的に利用できなくなってしまうからである。それでは、裁判公開や知る権利の保障が無意味になってしまう。訴訟記録を閲覧して情報を収集することは構わないが、それを用いることは認めないとするのでは、民主主義社会は成り立たない。まして、今回は民主的統治の場である議会においての話である。問題はかなり深刻に思われた。

この問題性は、国政の場におきかえて考えてみると、わかりやすい。学校法人森友学園の事件に

ついては、元理事長籠池泰典氏が被告人として、刑事事件が審理中である。民事事件としても、財務省における決済文書改ざんに関し損害賠償請求訴訟が行われている。例えば、このような事件に関する訴訟記録を国会議員が閲覧し、それに基づいて国会の審議の場で質問に用いることを想像してほしい。また、安倍元総理大臣時代の総理主催による桜を見る会については、多くの疑惑が指摘されてきた。中でも、安倍晋三後援会主催による桜を見る会前夜祭については、安倍氏秘書が政治資金規正法違反で略式起訴され、既に有罪が確定している。この事件の確定訴訟記録を国会議員が閲覧して、そこで得た情報に基づき国会審議で質問したことを想像してほしい。これらはいずれも、議員として当然の職務行為であって、民主主義を求める国民の期待にそうものである。記録法6条が定める「閲覧により知り得た事項をみだりに用い」たものには、なり得ない。

今回の長岡市議会議長による質問不許可の措置は、二重の意味で問題がありそうに思えた。一つは、議会における議員の発言権を制限するものであって、その議員に投票した有権者の意思表示をも制限する重大な効果を有するものである。もう一つは、前述した通り、諏佐、関両議員は適法に取得できる情報を取得し、それに基づいて議会に質問をしようとした。これは、議員活動として当然の活動であるし、むしろ勉強熱心で地道な市議調査活動として賞賛されるべきものであろう。発言不許可措置は、このような議員の調査活動自体をも萎縮させかねない。

(2) 福島意見書

以上の問題点を感じながら、諏佐、関両議員に対し、私の意見書を提出した。意見の中心は、両議員の質問は記録法6条には反しないとするものである。

意見書

2020年9月30日

長岡市議会議員

関 貴志 殿

諏佐 武史 殿

龍谷大学法学部教授

法学博士 福島 至

長岡市議会議長丸山広司氏が令和2年8月25日付で発した「令和2年9月定例会における一般質問の一部不許可通知」（以下「通知」という。）4通（長議第118号、同第118号の2、同第119号、同第119号の2）につき、以下の通り、意見を申し述べる。

1 当職の経歴、業績等

意見を述べるにあたり、最初に、当職の経歴や業績等について明らかにしておきたい。

私は、1977年東北大学工学部卒業、1982年同大学法学部卒業後、1988年に同大学大学院法学研究科博士課程を修了し（法学博士）、その後、弘前大学講師、助教授、龍谷大学助教授を経たのち、1995年から現職にある。2005年には弁護士登録をし、現在まで弁護士としても稼働している（京都弁護士会所属）。

主要著書は、『略式手続の研究』（成文堂、1992年）、『コンメンタール記録法』（編著、現代人文社、1999年）、『法医鑑定と検死制度』（編著、日本評論社、2007年）、『團藤重光研究』（編著、日本評論社、2020年）、『基本講義 刑事訴訟法』（新世社、2020年）などである。

記録法に関する業績としては、上記『コンメンタール刑事確定訴訟記録法』のほか、「刑事確定訴訟記録法と知る権利（一）—刑事確定訴訟記録法の再検討」龍谷法学29巻4号24頁（1997年）、「特集 刑事司法情報の保存と公開 刑事確定訴訟記録法を中心として—研究者の立場から」刑法雑誌38巻3号74頁（1999年）、「訴訟関係人による刑事確定訴訟記録の閲覧請求が否定された事例」ジュリスト平成20年度重要判例解説1376号224（2009年）、「刑事確定訴訟記録法に基づく判決書の閲覧請求を不許可とした保管検察官の処分が同法4条2項4号及び5号の解釈適用を誤っているとされた事例」刑事法ジャーナル36号131頁（2013年）など、多数がある。

また、NHK Eテレの番組「視点・論点」に出演し、「刑事裁判記録は誰のものか」について、論じたこともある（2018年4月4日13:50～14:00全国放映）。このときの内容については、<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/293437.html> を参照されたい。

以上、刑事確定訴訟記録法に関して、私は20年以上にわたって研究活動을続け、一定の研究業績を明らかにしてきたところである。

2 通知4通の論理とその欠陥

(1) 通知の論理

長岡市議会議長丸山広司氏が令和2年8月25日付で発した4通の通知は、名宛人ならびに対象が異なるものの、内容においてはほぼ同じ論理が展開されている。まず、その論理を整理し、確認しておきたい。

通知（長議第118号）を例に、確認する。当該通知は、「2 質問を許可しない理由」の「(1) 理

由の主旨」に、各質問項目の内容を確認したところ、元職員の本件事件に係る「刑事確定訴訟記録（以下「本件保管記録」という。）を、援用しようとしていることが明らかになったため。」と記している。

続いて、当該通知「(2) 6月定例会における一般質問について（前提事実）」では、6月定例会において当該議員らが本件保管記録を援用して一般質問で発言したことにより、まず、その発言は「元職員の証言等と市の見解のいずれかが正しく、いずれかが間違っているという点を論点化することで、元職員の証言等に対する聞き手の評価を引き起こすものである」とし、「そうすると、……聞き手の中に元職員の証言等が誤っていると評価する者が生じ得ることは否定できない」（根拠①）とする。

そして、「また」として、「6月定例会の質問の趣旨は要するに、本件保管記録に記載の元職員の証言等を主たる根拠とし……市が行った入札に係るくじ引き対策（……（虚偽公文書の作成及び行使）……）が、本件事件の原因であるとして市をただすものである。」とする。その上で、「虚偽公文書の作成及び行使の犯罪があると思料するならば、議員自身が当該犯罪を捜査機関に対して告発すればよいのであって、……議会の一般質問の場において、本件保管記録を援用し、本件指摘発言を殊更に行う正当な理由は見出せない。」（根拠②）とする。

そうして、「以上のことから、本件指摘発言は、本件保管記録により知り得た事項をみだりに用いた上でのものであり、これを通じて元職員の証言等が上記のような評価を受けることで、元職員の改善及び更生を妨げるだけでなく、その名誉や生活の平穏をも害する人権侵害行為であり、刑事確定訴訟記録法第6条の規定に違反すると考えられる。」とする。

その上で、当該通知「(3) 本件質問において、本件保管記録の援用自体を認めない理由」においては、6月定例会の質問は違法性があり、また9月定例会における本件質問を許すと本市自体が国家賠償請求される蓋然性があることなども理由に付加して、「本件質問における本件保管記録の援用は、市議会の品位を損なう恐れがあり、認めることができない。」と結んでいる。

以上の通知（長議第118号）の論理は、4つの通知にほぼ共通のものであることが認められる。

(2) 通知の欠陥

通知の論理をまとめると、その主張の中心は、当該議員らが6月定例会において本件保管記録を用いて質問したことが、①元職員の証言等が誤っていると評価する者を生じさせ得ること、②虚偽公文書作成罪等があると考えるならば告発すべきで、議会で質問すべき正当な理由がないこと、とまとめることができる。

①と②の根拠の当否については後に述べることとして、ここでは、通知が根拠①、②から、結論を導き出した論理を検討する。

通知は根拠①と②から、6月定例会の質問が刑事確定訴訟記録法（以下「法」という。）6条の規定に違反すると結論づけている。しかしながら、法6条の規定は、大前提として、閲覧により知り得た事項を「みだりに用いて」との要件を置くのであって、その要件に該当しなければ、そもそも法6条に違反すると結論づけることはできない。

その点から通知を改めて精査すると、閲覧により知り得た事項を、正当な理由なく用いたかどうかについての検討はほとんどなされていない。通知の論理は、法6条の要件に当てはまることをそもそも述べていないのである。これでは論証になっておらず、しかも結論を導く上で飛躍がある。このような欠陥のある論理で、議員の発言の自由をはく奪することは許されない。

なお、根拠②を法6条の「みだりに用いて」の根拠としたいのかもしれない。しかし、議員が一般的な議員活動の中で何か犯罪があると思ったならば、議員は必ず告発をすべきなのだろうか。そのような法規範を導くことは難しいと思うが、たとえ導くことができたとしても、議員はその事実

を議会で触れてはならないということにはならない。だいたい、もしそんな結論が導かれるならば、国政で文書作成の真偽が問題になっても、野党議員はもっぱらその告発だけを行うべきだということになってしまい、国会において政府を批判する内容の質問はできなくなってしまうだろう。

3 刑事確定訴訟記録法6条の意義と通知の当否

通知はその論証に欠陥があり、飛躍もあると思う。しかし、あえて通知が述べたかった趣旨をくみ取るとすれば、6月定例会における当該議員の質問が、法6条に抵触したのではないかとする主張である。以下、この点につき意見を申し述べる。ただし、その際には、もっぱら通知の示した根拠①をめくり、検討を加えることとする。(根拠②が破綻していることは、既に2(2)で述べた)。

(1) 刑事確定訴訟記録法6条の構造

はじめに、法6条の要件を確認しよう。

法6条の義務違反は、2つの紋りがかけられている。第一は、閲覧により知り得た事項を「みだりに」用いることである。第二に、その上で、「公の秩序若しくは善良の風俗を害し、犯人の改善及び更生を妨げ、又は関係人の名誉若しくは生活の平穩を害する行為」をすることである。

(2) 「みだりに」用いたのか

法6条の要件からすると、当該議員らは、閲覧により知り得た事項を「みだりに」用いたか否かが、問題となる。ここで、「みだりに」とは、正当な理由がないのにとの意味である(押切謙徳ほか『注釈 刑事確定訴訟記録法』[ぎょうせい、1988年]159頁、福島前掲『コンメンタール 刑事確定訴訟記録法』[現代人文社、1999年]144頁)。

そうすると、当該議員らの6月定例会の質問に際し、刑事確定訴訟記録法によって閲覧をして知り得た事項を用いたことに、正当な理由があったか否かが問題になる。これを当該質問について考えてみると、当該議員らは、長岡市において発生したいわゆる官製談合事件の発生を受けて、同市における談合の実態解明を行い、再発防止の対策を考えるために、市政における入札の制度に関する質問を行っていたことが認められる。これは、地方公共団体の議会における議員の正当な職務活動に当たるといふべきである。地方自治法第1条は「地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することと目的とする。」と規定しているのであるから、当該議員の質問は正しくこの目的に適合している活動である。

したがって、当該議員らの質問は、閲覧により知り得た事項を正当な理由に基づいて利用しているのであって、「みだりに」にはあたらず、法6条にはおよそ違反しないと結論づけることができる。

(3) 根拠①について

当該議員らが「みだりに」用いていない以上、法6条違反にはなり得ない。したがって、これ以上論じる必要はない。

なお、市議会で本件談合事件に関する質問が行われることにより、元職員の立場からすれば、少々心中穏やかならざる事態が生じる可能性はありうるだろう。しかし、上述したとおり、正当な理由に基づく質問によって生じるその程度の心理的影響は、公務員として当該公務に関する職務犯罪を過去に犯した者として、受忍すべき程度のものであろう。

4 通知と議会制民主主義の危機

議長今回の通知を是認することは、民主主義社会において大きな問題があると考えてる。

刑事確定訴訟記録法は、刑事訴訟法53条の規定を受けて設けられた法律である。刑事訴訟法53条1項本文は、「何人も、被告事件の終結後、訴訟記録を閲覧することができる」と規定している。

また刑事確定訴訟記録法4条1項本文も、これを受けて、「保管検察官は、請求があつたときは、保管記録（……）を閲覧させなければならない」と規定している。

これらの規定をみると、原則として、閲覧目的の理由を問わずに、誰もが確定した刑事訴訟記録を閲覧することができる旨保障していることがわかる。このような保障は、「誰でも」、「理由を問わず」閲覧できる点で、情報公開型の保障である。したがって、この閲覧請求権は、憲法21条の知る権利の保障や憲法82条の裁判の公開の保障と密接に関係していると言われている。

さて、議員が情報公開によって得られた情報を用いて議会で質問しようとする場合、質問が情報公開によって得られた情報だからといって、議長は制限することができるのであろうか。そのような制限は、まったく正当化できないであろう。なぜなら、そんなことをすれば議員活動は著しく制限され、議会の機能を果たすことが困難になるからである。総務省ホームページにある資料「議会のあり方・長と議会の関係について」によれば、「議会は、地方公共団体の意思を決定する機能及び執行機関を監視する機能を担うものとして、同じく住民から直接選挙された長（執行機関）と相互にけん制し合うことにより、地方自治の適正な運営を期することとされている」と示されている。議員活動が上述のように制限されてしまうと、ここでいう監視機能を発揮することは不可能になってしまう。このような制限に議会自身が道を開いてしまうと、自ら議員活動の手足を縛りかねない。議会制民主主義の危機になることを、強く自覚すべきである。

ここ数年、南スーダンの自衛隊日報問題や森友学園問題、加計学園問題、桜を観る会の問題と、国政においては、公文書の保管や保存の問題がクローズアップされてきた。公文書の保管や保存が必要なのに、多くが作成されず、また作成されていても廃棄されていたからである。公文書の保管や保存は、なぜ必要なのか。大きくは、事後に当該行政行為の適正さを検証するために用いるからである。行政の説明責任を果たすことにも資する。このことから考えれば、保管・保存された公文書から得られた情報を用いて、議員が議会で行政を監視、検証することは、選挙民から期待される望ましい行為である。

刑事確定訴訟記録法に基づいて保管・保存された訴訟記録も、公文書である。それを用いた議会の議員活動は、行政の説明責任を高め、民主主義社会の維持、発展を導く。森友学園問題は、現在刑事事件として係争中である。もし、森友学園事件が確定した後は、刑事確定訴訟記録法に基づいて、何人もその訴訟記録を閲覧することができる。国会議員も例外ではない。国会において、議員が閲覧によって得られた情報をもとに、政府に対してその事件の質問をすることは、議会制民主主義の立場から望ましいことである。制限すべきことではない。そのことに照らすと、本件通知は重大な問題性をはらんでいると考える。

長岡市議会においては、上述の視点も加味して、問題をとらえることをお願いしたい。

以 上

5 むすびにかえて

(1) 長岡市議会のその後

2021年の長岡市議会3月定例会においては、前年9月の定例会で不許可となった質問が一転認められた¹³⁾。官製談合事件に関する諏佐議員の一般質問通告（2021年2月22日）が、今回は認容され

たという。実際に2021年3月5日に、諏佐議員は市議会定例会で質問に立つことができた。実質的には、質問の不許可措置に関する議長の認識は修正されたと言えよう。

(2) 宮城県岩沼市議会事件大法廷判決

ところで、地方議会議員の出席停止の懲罰処分

が司法審査の対象になるかどうか争われた事件で、2020年11月に最高裁の注目すべき判断が示された。宮城県岩沼市議会においては、議会運営委員会での発言について、議決により、ある市議に対し23日間の出席停止の懲罰を科する旨の処分を行った。当該市議は、この処分の取消し等を求めて訴訟を提起していたが、これに対する最高裁大法廷判決が言い渡されたのである¹⁴⁾。

裁判官全員一致の判決は、「(出席停止の懲罰)が科されると、当該議員はその期間、会議及び委員会への出席が停止され、議事に参与して議決に加わるなどの議員としての中核的な活動を行うことができず、住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすことができなくなる。このような出席停止の懲罰の性質や議員活動に対する制約の程度に照らすと、これが議員の権利行使の一時的制限にすぎないものとして、その適否が専ら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきであるということとはできない。」と述べた上、「そうすると、出席停止の懲罰は、議会の自律的な権能に基づいてされたものとして、議会に一定の裁量が認められるべきであるものの、裁判所は、常にその適否を判断することができるというべきである。」として、出席停止の懲罰の適否は、司法審査の対象となとした。ただ、この判決の論理からすれば、上述してきた市議会定例会における議員の質問不許可処分についてまで、直ちに司法審査の対象となるとまでは言い難いように思われる。

ただし、上記大法廷判決における宇賀克也裁判官の補足意見は、地方議会議員が「有権者の意思を反映して、議会に出席して発言し、表決を行うことは、当該議員にとっての権利であると同時に、住民自治の実現にとって必要不可欠である」とも述べ、住民自治を重視していることがわかる。そのことからすると、議会における特定の議員の質問不許可が常態化するなど重大なレベルにまで達するならば、司法的救済を得る場合もありうるかもしれない。なぜなら、それは宇賀補足意見でいう「地方議会議員の本質的責務の履行を不可能にするものであり、それは、同時に当該議員に投票した有権者の意思の反映を制約するものとなり、住民自治を阻害することになる」と思われるから

である。議員の質問を許可しない処分は、当該議員に投票した有権者の意思反映を制約する重大なものになりうるとの視点を忘れず、極めて慎重に行うべきであることは否定できないように思われる。

注

- 1) 2020年度社会科学研究所専任研究員として、主に指定研究「未公開刑事記録の保存と公開についての総合的研究—4大逆事件関連記録の発見を端緒として—」(石塚伸一研究代表)研究活動に従事してきた。本稿はその研究成果の一部である。
- 2) たとえば、梅田豊「総論」福島至編著『コンメンタール刑事確定訴訟記録法』(現代人文社、1999年)26頁、浦部法穂「訴訟記録の公開と憲法」同197頁、福島至「刑事裁判と訴訟記録の公開—民主主義支えるため不可欠」Journalism 376号(2021年)46頁など。
- 3) ほんとうの裁判公開プロジェクト『記者のための裁判記録閲覧ハンドブック』(公益財団法人新聞通信調査会、2020年)12頁、131頁。
- 4) 「長岡官製談合事件冒頭陳述(要旨)」新潟日報朝刊2019年3月21日。
- 5) 「刑事裁判記録：市議会で質問不許可 議長『刑事裁判記録利用は品位損なう』長岡市官製談合、背景めぐり 新潟」毎日新聞朝刊(東京本社版)2020年12月28日。
- 6) 長岡市議会令和元年6月定例会本会議-06月20日-03号78頁以下(長岡市議会会議録検索<http://www09.gijiroku.com/nagaoka/index.asp> 2021年5月5日アクセス、以下同市議会会議録については同じ)。
- 7) 長岡市議会令和2年3月定例会本会議-03月09日-04号95頁以下(諏佐議員)、同109頁以下(関議員)。
- 8) 長岡市議会令和2年6月定例会本会議-06月17日-02号49頁以下。
- 9) 長岡市議会令和2年6月定例会本会議-06月18日-03号95頁以下。
- 10) 「一般質問が不許可になった大筋の経緯と理由及び反論」(関貴志のホームページ<https://www.sekitaka.net/index.cgi?no=523> 2021年5月5日アクセス)。
- 11) 長岡市議会令和2年9月定例会本会議-09月18日-04号95頁以下。
- 12) 同9月定例会本会議-09月18日-04号109頁以下。
- 13) 「不許可の質問一転容認」新潟日報朝刊2021年3月6日。長岡市議会令和3年3月定例会本会議-03月05日-05号138頁以下。
- 14) 2020(令和2)年11月25日最高裁大法廷判決。https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/851/089851_hanrei.pdf (2021年5月7日アクセス)、判例タイムズ1481号13頁。