



20. 発声障害のある市議会議員の議会での発言の機会が奪われたことが議会での発言の権利・自由を侵害するとして市町村の損害賠償責任が認められた事例

岐阜地方裁判所平成 22 年 9 月 22 日判決

(判例時報 2099 号 81 頁)

名古屋高等裁判所平成 24 年 5 月 11 日判決

(判例時報 2163 号 10 頁、判例地方自治 369 号 11 頁)

【 事 案 の 概 要 】

1 当事者

X (原告、控訴人・被控訴人) は、平成 11 年 4 月から平成 19 年 4 月までの 2 期、A 市議会議員を務めてきた。Y1 (被告、被控訴人・控訴人) は、議事機関として市議会を置く A 市である。Y2ら (被告、被控訴人) は、平成 15 年から平成 19 年までの間に A 市議会議員の職にあった者である。

2 X の市議会における発言の取扱い

X は、A 市議会議員の在職中である平成 14 年 10 月、下咽頭がんの治療のため、喉頭を切除し、その結果、発声機能を失い、自らの肉声では、一般に聞き取れるような発声ができない状態となった。そのため、X は、A 市議会議員に再選された後の平成 15 年 5 月、所属する B 党の議員である C らを通じて、市議会において第三者の代読による発言を求めた。しかし、A 市議会とその構成員である Y2ら は、平成 15 年から平成 19 年までの間、本会議や委員会において、第三者の代読による発言を一部認めただけで、音声変換機能付きのパソコンなどの音声変換装置を用いて発言するよう求めた。

3 請求の内容と原審の判断

Xは、Y1とY2ら（以下、「Y1ら」）が、Xが求めた第三者の代読による発言方法を認めず、音声変換装置による発言を強制するなどし、かつ、A市議会には、市議会の各議員が自由活発な討論をすることが可能な環境を整備する積極的な作為義務があり、その義務の履行にあたり、代読という代替手段を選択したXの意思を最大限尊重すべき義務があるのに、これを怠り、その結果、Xの市議会における表現の自由、発声障害を有する障害者の議会における発言方法を決定する権利、平等権および市議会議員としての参政権などを侵害され、精神的苦痛を被ったとして、Y1に対しては国家賠償法1条1項に基づき、Y2らに対しては民法709条・719条に基づき、連帯して慰謝料の支払を求めた。

第1審判決である岐阜地方裁判所平成22年9月22日判決（判例時報2099号81頁）は、障害のある議員に対し、議会活動における障害補助手段の使用を強制することは、議会へ参加する権利（参政権）を害するとして、議会運営委員会の各委員が、発声障害のあるパソコン未習熟のXに対し、その障害補助手段であるパソコンを使用するように強制したことが認められるので、市議会議員であるXがその発声障害のゆえに議会へ参加する権利（参政権）を害されたとして、XのY1に対する慰謝料請求を一部認容した。

Xは、敗訴部分を不服として控訴し、Y1も、敗訴部分を不服として控訴した。

【判旨】

1 本件訴えの適法性について

「地方議会は、……その内部の組織や運営に関する一定の事項について、他の機関等から関与を受けることなく、自主的、自律的に決定し、処理する権限（自律権）を有していると解され……、このような地方議会の運営に関する事項は、地方議会の内部規律の問題として、議会の裁量に委ねられていると解するのが相当である。そして、議員の議会本会議や各種委員会における発言の方法等もまた、上記の議会の運営に関する事項に含まれると解される。」「したがって、議会が、議員の発言方法等について規制したとしても、それが議会の内部規律の問題にとどまる限り、裁判所法3条1項にいう『法律上の争訟』にはあたらないというべきである。」

「しかし、他方、議会の議員に対する措置、一般市民法秩序において保障されている権利利益を侵害する場合、もはや議会の内部規律の問題にとどまるものとはいえないから、当該措置に関する紛争は、裁判所法3条1項にいう『法律上の争訟』にあたるというべきである。」「地方議会議員は、憲法で定められた地方公共団体の議事機関である地方議会（憲法93条1項）の

構成員として、当該地方公共団体の住民による直接選挙で選出され（同条 2 項）、議会本会議や委員会等における自由な討論、質問・質疑等を通じて、当該地方公共団体の住民の間に存する多元的な意見や諸々の利益を、当該地方公共団体の意思形成・事務執行等に反映させる役割を担っているのであるから、地方議会の議員には、表現の自由（憲法 21 条）及び参政権の一態様として、地方議会等において発言する自由が保障されていて、議会等で発言することは、議員としての最も基本的・中核的な権利というべきである。」

「したがって、地方議会が、地方議会議員の当該議会等における発言を一般的に阻害し、その機会を与えないに等しい状態を惹起するなど、地方議会議員に認められた上記権利、自由を侵害していると認められる場合には、一般市民法秩序に関わるものとして、裁判所法 3 条 1 項にいう『法律上の争訟』にあたるというべきである。」

「地方議会議員の議会における発言方法の制約如何によっては、議会における発言を一般的に阻害し、その機会そのものを奪うに等しい事態も生じうるところであり、特に、X のような発声障害者の場合、健常者と異なり、その発言し得る方法が限定されることから、議会における発言方法の制約により、議会での発言の機会そのものを奪われる結果となるおそれが大きいといえる。」
「そのような結果を招来しないよう、健常者である議員の発言方法を制約する場合とは異なる配慮が必要となる」。「したがって、地方議会における議員の発言方法の制約も、上記のような状態を惹起する場合には、一般市民法秩序に関わり、X の Y1 らに対する訴えは、裁判所法 3 条 1 項にいう『法律上の争訟』にあたるというべきである。」

「以上から、X の Y1 らに対する本件訴えは適法であり、これを却下することはできない。」

2 Y1 らの加害行為の違法性について

X は、喉頭を摘出する手術を受けた後、市議会議員に立候補し、子らの代読によって選挙運動を行い、平成 15 年 4 月 23 日、市議会議員に再選され、同年 5 月 26 日、C らを通じて第三者の代読による発言を求めたものの、議会運営委員会において、委員長は議会での発言は本人の肉声に限られるとして上記の要望を受け入れず、他の発言方法を具体的に審議することは全くなされていなかった。「市議会委員会条例 4 条 1 項は、……議会に議会運営委員会を設置し、市議会の運営に関する事項を審査する旨を規定しているところ、……議会運営委員会における上記のとりの審議の結果、発声障害者である X は、議会の本会議のみならず委員会での発言も事実上できない状態が継続していたのであるから、上記市議会及び Y2 らの対応は、X の議会での発言の権利、自由を侵害するものと評価せざるを得ない。」

市議会の議長は、平成 16 年 8 月末に市議会に提出された陳情について、議会運営委員会に付託し、同年 9 月 21 日、議会運営委員会として、X が本会議場に音声変換機能付きパソコ

ンを持ち込むことを認めることとした。「しかし、……議会運営委員会は、X が実際にパソコンを操作できるかどうかや、パソコンによる音声変換機能がどのような内容、操作性のものであるかなどについての調査、検討は何らなされていないこと、各種委員会における X の発言方法については何ら検討されていないことからすると、平成 16 年 9 月 21 日開催の議会運営委員会の決議をもって、X の市議会における発言の機会が確保され、その阻害状態が解消されたとみることができない。」「したがって、同日の議会運営委員会の決議によっても、X の発言の権利、自由が侵害されている状態に変わりはないというべきである。」

C 県弁護士会は、平成 17 年 11 月 16 日、X の人権救済の申立てに基づき、市議会に対し、X に代読での発言を認めるよう勧告した。その一方、委員長は、事務局に音声変換機能付きパソコンを手配するよう指示し、同年 7 月 12 日、業者の持参した音声変換機能付きパソコンについてデモンストレーションを行い、X も実際に使用した。そして、弁護士会勧告を受けて、同年 11 月 28 日、議会運営委員会が開催され、C 委員から、本会議の一般質問では音声変換機能付きパソコンを利用し、再質問については、X のメモを見て事務局職員が代読するという B 党市議団としての折衷案を提案し、各委員の了承を得た。「このような事実経過に照らせば、平成 17 年 11 月 28 日の議会運営委員会において、C 委員から上記折衷案が提案され、各委員の了承を得た時点以降、X が市議会で発言することを阻害していた市議会の対応は解消し、発言することに格別の支障はなくなったと評価するのが相当である。」

「もっとも、この時点での X のパソコンの習熟度は明らかではないが、……平成 16 年 9 月 21 日開催の議会運営委員会で、音声変換機能付きパソコンの持ち込みが認められていて、それからすでに 1 年以上を経過していること、平成 17 年 7 月 12 日に音声変換機能付きパソコンのデモンストレーションが行われ、X も使用したこと、……近時のパソコンそれ自体は、一般人にも普通の努力で使用可能となる操作性を備えていることからすると、X において、普通程度の努力によってパソコンを操作できるようになるための習熟期間は十分あったと解するのが相当である。」

「以上によれば、X は、平成 15 年 4 月 23 日に市議会議員に再選された後、同 17 年 11 月 28 日まで、市議会議員として市議会での発言の権利、自由を侵害されていたといえる。そのため、X が加害行為として指摘し主張する市議会及び Y2 らの対応のうち、上記期間になされた……一連の対応は、X の市議会議員としての議会での発言の権利、自由を侵害するものとして、違法な行為であったといわなければならない。」「そして、……X は、発声障害者として市議会議員選挙に臨んで当選したのであり、市議会の各議員も、そのことを認識していたと推認されるから、上記のような市議会及び Y2 らの対応について、Y1 には、国家賠償法 1 条 1 項による損害賠償責任があるというべきである。」

「これに対し、平成 17 年 11 月 29 日以降は、X の市議会での発言に格別の支障はなくなっている以上、同日以降の市議会及び Y2 らの対応は、違法とはいえない。また、すでに判示したところから、X の平等権を侵害するものでもない。」

【 解説 】

1 本判決の意義・特徴

本判決は、発声障害のある X が市議会議員として第三者の代読による発言を求めたものの、市議会は X の議会での発言方法を検討せず、X の議会での発言の権利・自由が侵害されたとして、国家賠償法 1 条 1 項に基づく X の市町村に対する慰謝料請求が一部認容された事例である。本判決は、障害者差別解消法制定前の事例であるものの、地方公共団体の議事機関である地方議会による合理的配慮の不提供が問題となっている限りで、障害者差別解消法 7 条 2 項が求める地方議会による合理的配慮の提供の判断に際して参考になるう。

なお、地方議会は、地方公共団体の機関として、障害者差別解消法 7 条が定める差別の禁止の名宛人である「行政機関等」のうち地方公共団体に属する（障害者差別解消法 2 条 3 号）。したがって、地方議会は、障害者差別解消法 7 条 2 項が定める合理的配慮の提供義務の名宛人に含まれる。

2 合理的配慮の提供との関係

本判決は、判旨 1 の通り、地方議会が議員の発言方法を規制することは議会の自律権に委ねられる内部規律の問題としつつ、地方議会が議員の議会での発言の機会を奪う場合には、表現の自由と参政権の一態様として保障される議員の議会で発言する権利・自由を侵害するので、議会の自律権の範囲を超え、裁判所が救済しうる法律上の争訟に当たるとしている。そして、本判決は、発声障害者の場合には発言方法が限定されるので、地方議会での発言方法の制約により発声障害のある議員の議会での発言の機会そのものが奪われる結果となる場合には、発声障害のある議員の議会で発言する権利・自由が侵害されるとしている。

その上で、本判決は、判旨 2 の通り、発声障害のある議員である X が第三者の代読による発言を求めたものの、市議会が肉声による発言が原則であるとして X の発言方法を検討せず、その後第三者の代読の代わりに認めた音声機能付きパソコンを X が操作できるかどうかを調査・検討しなかったことは、X の議会での発言の機会を奪うことになり、X の議会で発言する権利・自由を侵

害するとして、違法であるとしている。もっとも、本判決は、市議会がXの求める第三者の代読による発言を認めなかったことが直ちにXの議会で発言する権利・自由を侵害するとまで述べていない。なぜなら、Xが市議会議員である以上、Xの発言方法も基本的に市議会の自律権に委ねられ、市議会には、発声障害のあるXが議会での発言の機会を奪われる結果とならないよう、発声障害のない議員と異なる配慮、つまりXの発言方法の真摯な検討が求められるからである。

本判決によれば、障害者差別解消法施行後において、発声障害のある議員から議会で第三者の代読による発言を必要としている旨の意思の表明があった場合には、地方議会は、音声変換装置などの代替措置の選択を含め、発声障害のある議員が議会で発言することが可能となるよう、必要かつ合理的な範囲内で、柔軟に対応することが求められる。その際、本判決ではXと市議会との相互理解が十分ではなかったようにみえるので、発声障害のある議員と地方議会相互の建設的対話が求められるといえよう。