

地方議員の発言に対する議長の取消命令の適否が司法審査の対象とならないとされた事例

【文献種別】 判決／最高裁判所第一小法廷

【裁判年月日】 平成30年4月26日

【事件番号】 平成29年（行ヒ）第216号

【事件名】 議場における発言取消命令取消請求事件

【裁判結果】 破棄自判

【参照法令】 裁判所法3条、地方自治法104条・115条・123条・129条・132条・134条、
愛知県議会会議規則121条・122条・123条

【掲載誌】 裁時1699号1頁、判例自治434号10頁

LEX/DB 文献番号 25449432

事実の概要

愛知県議会議員Xは、同議会の平成26年9月定例会において一般質問をした際に、県知事に関する発言をしたところ、県知事から同発言には事実誤認の部分があるとの指摘がなされるなどしたため、Xは同議会議長に対し自らの発言中事実誤認があったとする部分を取り消す旨を通知したが、同議長は、さらにそれ以外の発言箇所についても取り消すように、Xに対して、地方自治法（以下、法という）129条1項に基づき取消命令を出した（以下、本件命令という）。ところで、同議会会議規則122条によると、会議録は印刷のうえ議員及び関係者に配布することとなっているが、同規則123条により秘密会の議事並びに議長が取消を命じた発言及び議員が自ら取り消した発言は掲載されないこととなっている。会議録原本にはそうした発言もすべて掲載されているが、同年9月定例会についての配布用議事録ではXが議長から発言の取消を命ぜられた部分については掲載されていない（また、ウェブサイトで公開されている会議録にも掲載されておらず、会議中継録画においても同様に削除されている）。

Xは、本件命令によって取消を命ぜられた発言は社会通念上相当な内容なもので、法132条所定の「無礼の言葉を使用し、又は他人の私生活にわたる言論」にはあたらないなどとして、愛知県Yに対して、本件命令の取消をもとめて出訴した。

第一審（名古屋地判平27・9・28判例自治434号15頁）は、本件命令の適否は、議会内部において自主的自律的に解決されるべき性質のものであり、裁判所の判断すべきものではないとして、訴えを不適法却下した。控訴審（名古屋高判平29・2・2判例自治434号18頁）は、上記県議会会議規則121条2項が議事における発言を逐語によって会議録原本に記載し、同規則122条が配布用会議録を議会外に配布することを規定したのは、法123条1項が議長に付与した会議録調製権を制限し、県議会議員に対して、その発言が逐語によって記載された配布用会議録が議会外に配布されることによって住民に公開されることを保障したものである、と解したうえで、議員の発言が配布用会議録に記載される権利は同規則121条2項及び122条に基づくもので、これは一般社会と直接関係する重要な権利であるから、本件命令はこの権利を制限するものであり、従って、その適否は議会の内部規律の問題にとどまらず法律上の争訟として司法審査の対象となるとして、第一審判決を取り消し、本件を差し戻した。

Yが上告。

判決の要旨

「裁判所法3条1項にいう一切の法律上の争訟とは、あらゆる法律上の係争を意味するものではなく、その中には事柄の特質上自律的な法規範を

有する団体の内部規律の問題として自治的措置に任せるのを適当とするものがある。そして、普通地方公共団体の議会における法律上の係争については、一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的な問題にとどまる限り、その自主的、自律的な解決に委ねるのを適当とし、裁判所の司法審査の対象とはならないと解するのが相当である（最高裁昭和34年（オ）第10号同35年10月19日大法廷判決・民集14巻12号2633頁参照。）

「……地方自治法104条は、普通地方公共団体の議会の議長は、議場の秩序を保持し、議事を整理する旨を規定し、同法129条1項は、議会の会議中、同法又は会議規則に違反しその他の議場の秩序を乱す議員があるときは、議長は、発言を取り消させ、その命令に従わないときは、その日の会議が終わるまで発言を禁止し又は議場の外に退去させることができる旨を規定している。このような規定等に照らせば、同法は、議員の議事における発言に関しては、議長に当該発言の取消しを命ずるなどの権限を認め、もって議会が当該発言をめぐる議場における秩序の維持等に関する係争を自主的、自律的に解決することを前提としているものと解される。」

「……議事を速記法によって速記し、配布用会議録を関係者等に配布する旨を定めた同規則〔愛知県議会会議規則〕121条2項及び122条は、同規則123条の規定と併せて、同法123条1項が定める議長による会議録の調製等について具体的な規律を定めたものにとどまると解するのが相当であり、県議会議員に対して議事における発言が配布用会議録に記載される権利利益を付与したものであるということとはできない。」「県議会議長により取消しを命じられた発言が配布用会議録に掲載されないことをもって、当該発言の取消命令の適否が一般市民法秩序と直接の関係を有するものと認めることはできず、その適否は県議会における内部的な問題としてその自主的、自律的な解決に委ねられるべきものというべきである。」

「以上によれば、県議会議長の県議会議員に対する発言の取消命令の適否は、司法審査の対象とはならないと解するのが相当である。」として、本件訴えは不適法である、とし原判決を破棄した。

判例の解説

一 地方議会の会議録の取扱い

本論に入る前に、本件の問題の前提となっている地方議会における会議録の実務上の取扱いについて整理しておきたい。

会議録は議会の会議の状況を記録する公文書であり、その公表は会議公開原則（法115条）の内容の一つであり、法123条は議長に会議録の作成を義務づけているが、この趣旨について、福島地判昭44・11・17（行裁20巻11号1372頁）は、「……地方自治法が、会議録の作成を義務づけているのは、日時の経過によって議事の経過および内容が不明なるのを防止し、資料として後日まで保存することを命じたものにとどまらず、審議の経過および結果を記録し、議決内容の公正さを担保するためであって、会議の経過を知るのに極めて重要な資料である。」と述べている。

ところで、法123条にいう会議録には、実務上、いわゆる会議録原本と配布用会議録の2種があるとされる。会議録原本は、「会議の経過をそのまま記録したものであり、この中には秘密会の議事や取り消した発言も記載されている」¹⁾と説明されるもので、法123条2項により議長と2名以上の議員が署名する対象である会議録はこの原本を指すとされる。これに対して、配布用会議録は、秘密会の議事や取消発言を除いたものをいう。愛知県議会の取扱いでは配布用会議録が議員及び関係者に配布されるとしているが（愛知県議会会議規則122条、123条）、同議会のホームページで公開される会議録も配布用会議録を指している。なお、こうした愛知県議会の会議録の取扱いは、標準都道府県議会会議規則の関係規定にほぼ倣っており、他の都道府県議会も同様の扱いとみてよい²⁾。愛知県議会会議規則121条2項が議事は速記法によるとしているが、この趣旨は、標準都道府県議会会議規則の124条2項を踏まえて判断すると、会議録の記録方法として認められている要点記録法を選択しないことに主眼があるといえる。なお、発言取消となった発言について、配布用会議録では取り消した旨の表示が棒線や点線などでなされるのが実務のようである（愛知県議会では、取り消された発言部分が棒線で示され、その削除字数が表示されている）。

二 議長が発言取消命令と司法審査

地方議会については、自律した法規範を制定し、それに基づいて自主的自律的な運営がなされているので、議会の運営に関する係争は、議会の内部規律の問題として原則的に議会の自律的判断に委ねるべきであるとされている。本判決も、昭和35年判決を引用して、議会の運営における係争については自律的解決によることを確認しているが、これは判例理論として確立されているといえよう。他方で、議会の運営をめぐる係争が一般市民法秩序と直接に関係する場合は、議会内部の問題にとどまらず裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」にあたるとする認識もまた同様であろう。そこで、本件では、議長の発言取消命令の適否が、議会内部の問題にとどまらず一般市民法秩序と直接関係するものかどうか争点となっている。

本件高裁判決は、前記会議規則121条2項及び同規則122条により、議員に対して議事における発言が逐語によって会議録原本に掲載されることとなり、配布用会議録が愛知県議会外に配布されることによって議事による発言が住民に公開されることを保障したと捉えたとうえで、同規則123条は、議員の発言が配布用会議録に掲載されない例外的な場合を定めたもの、と解している。そして、本件高裁判決は、愛知県議会議員の議事における発言が逐語で原本に記載される利益は法的に保護されるべきものとし、配布用会議録に逐語に記載される利益も同様に法的に保護されるべきもの、としている。つまり、同規則121条2項及び同規則122条が、議員に対して配布用会議録に自らの発言を記載される権利を保障したとし、しかも一般社会と直接関係する重要な権利であるという論理である。これは、議長による発言取消命令が一般市民法秩序に関わるものであることを導くために、議員に対して自らの発言を記載される権利を同規則121条2項及び122条から導き出したうえで、取消命令を受けた発言を配布用会議録から削除する同規則123条がこの権利を制約する規定であると位置づけるためであるとみることができる。

これら会議規則から議員のかかる権利が果たして導出できるのかについては、むしろ、議員活動の自由の一環である議場における発言の自由の重

要性に鑑みて、取消命令によって配布用会議録から発言を削除されることで住民の議員活動へのアクセスを困難にさせることから議員活動への影響を重視して、この観点からかかる権利を導出すべきことを示唆する学説³⁾がみられる。それは反面で、会議規則の関係規定から直接に議員のかかる権利を構成することには難があるとみているようである。

そもそも、法123条1項が議長に対して会議録作成を義務づけているのは、上述のように、議事の経過を記録し議決内容の公正さを担保することにあるが、同条は会議録の具体的作成方法には言及していないので、法120条に基づく当該議会の会議規則に対して、会議録作成義務の趣旨を踏まえつつ、その具体化を委ねていると解さざるを得ない。そうすると、問題となった愛知県議会会議規則121条、122条及び123条は会議録作成を具体化する規定であるとみるべきであり、同規則121条2項及び122条から議員のかかる権利を導出するのは論理に飛躍があるように思える。

仮に、逐語で議員の発言が会議録に記載される権利が導出できるとしても、同規則123条により発言を削除することがこの権利を制限するものと位置づけることができるのであろうか。取消命令によって取り消された発言を会議録においてどう扱うかについて、法の定めはない。しかし、愛知県議会における会議録の取扱いでは議長の発言取消命令によって配布用会議録への当該発言内容が掲載されないこととなる。もっとも、前述した標準都道府県議会会議規則にほぼ則って各都道府県議会の会議規則の定めがなされているために、どの都道府県議会においてもほぼ同様の取扱いであり、取消命令により取り消された発言でも会議録原本には記載されるのである。つまり、住民がアクセスするのは配布用会議録であるが、当該取消発言の具体的内容は原本に存在しており、原本も公文書である以上、情報公開請求の対象となるのであるから、不開示情報にあたらぬ限り公開されることになろう。要するに、議長の取消命令によって、会議録から当該発言が完全に削除されるという効果が発生するとまではいえないのである。

最高裁判決は、議場の秩序維持の一環としての

議長が発言取消命令と会議録からの当該発言の削除の問題を直接関係づけることには与していない。本件最高裁判決は、法 129 条 1 項による取消命令等の議長権限は、法 104 条に基づく議場の秩序維持権限の一環と捉えたうえで、法は秩序維持における係争を自律的解決に委ねていると解した。そのうえで、本件最高裁判決は、同規則 123 条を、秩序維持規定を前提に定められたものと捉えている。そして同規則 123 条を含めて、同規則 121 条 2 項及び同 122 条も議長の会議録調製権限の具体化のための規定にすぎないと断じている。

結論として、本件最高裁判決は議長の発言取消命令は司法審査の対象にはならないと判断したが、類似の判例として、東京地判平 5・7・16 (判タ 835 号 159 頁) がある。この事件は、議長の発言取消命令によって議員の発言の一部が会議録副本 (配布用会議録に相当する) から削除されたことに対して、当該議員が当該発言取消命令は違法であり、それによってなされた会議録副本からの発言の削除は議長の会議録調製権を濫用し恣意的に行ったものであるとして、損害賠償請求がなされた事案である。東京地裁は、議会は自律的な法規範によって運営すべきとされており、その運営方法に関して発生する紛争も議会自らが解決するのが地方自治法の趣旨であるから、議長の発言取消命令の法律適合性につき裁判所は判断すべきではない、とした。また、当該発言の会議録副本から一部削除について、削除自体によって議員の地位や信用が低下し名誉が侵害されたとみることができないし、「会議録の調製は、議長の権限に属し (法 123 条 1 項) ……議員の議事録に自己の発言が正確に記載されるという利益は、法律上保護されたものとはいえない……」として、そのような措置については、司法による解決を図ることはできず、議会の自律的手段で対処すべきもの、とした。

三 本判決の意義

議員の議会における発言の自由については、例えば、中津川市議会代読拒否事件控訴審判決 (名古屋高判平 24・5・11 判時 2163 号 10 頁) において、議員としての最も基本的・中核的権利であるとされている。従って、議員としての議会内での発言

の自由自体を、議会の運営自律権を理由に制約することは許されないであろう。議員の発言に不穏当な部分があった場合、議長の取消命令が出されるが、この命令は当該発言を「取消させる」命令であって、当該議員が取消に応じない限り、議長自らが当該発言を取り消すことはできない⁴⁾。そして、本件で問題となったのは、議員の発言が配布用会議録から削除されたことによって正確にこれに掲載される利益が侵されたというものである。これは議員の発言の自由に関わるものとはいえ、発言の自由を直接に侵害しているとみるわけにはいかず、他方で、議会の運営自律権が議会運営の適正さを確保する必要から、その一環である議長の議事録調製権の行使にかかる利益も服するべきであり、その限りで会議録に正確に掲載される利益は一定の制約を受けざるを得ないというべきである。

本判決は、近時において議会運営における係争に対して司法審査を及ぼしていく下級審判例がみられる⁵⁾ なかで、それとは一線を画するものとみることできるが、議会実務における会議録の取扱いを踏まえたうえで、議会の自律権を尊重して議長の議員発言取消命令の適否には司法審査が及ばないと判断した判例としての意義がある。

●—注

- 1) 野村稔=鶴沼信二『改訂版 地方議会実務講座第 3 巻』(ぎょうせい、2013 年) 224 頁。
- 2) 都道府県議会会議規則における関係規定では、124 条 2 項「議事は、速記法その他議長が適当と認める方法によって記録する。」、125 条「会議録、印刷して、議員及び関係者に配布する。」、126 条「前条の会議録には、秘密会の議事並びに議長が取消しを命じた発言及び第 63 条 (発言の取消し又は訂正) の規定により取り消した発言は、掲載しない。」と定められている。
- 3) 上田健介「愛知県議会発言取消命令事件」法教 441 号 121 頁。
- 4) なお、命令に従わないときは懲罰の対象となりうる (松本英昭『新版逐条地方自治法 [第 9 次改訂版]』(学陽書房、2017 年) 483 頁)。
- 5) この傾向を示唆するものとして、田中祥貴「地方議会議員への嚴重注意処分を公表した議長の名誉毀損行為に対する損害賠償請求が司法審査の対象になるとした事例」新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-011331552 (Web 版 2017 年 12 月 22 日掲載)。