

普通地方公共団体議会の議員に対する出席停止の懲罰が司法審査の対象とされた事例**【文 献 種 別】** 判決／最高裁判所大法廷**【裁判年月日】** 令和 2 年 11 月 25 日**【事 件 番 号】** 平成 30 年（行ヒ）第 417 号**【事 件 名】** 出席停止処分取消等請求事件（岩沼市議会議員出席停止事件）**【裁 判 結 果】** 上告棄却**【参 照 法 令】** 裁判所法 3 条 1 項、地方自治法 134 条 1 項・135 条 1 項 3 号・203 条、岩沼市議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例 6 条の 2 第 1 項**【掲 載 誌】** 裁時 1757 号 3 頁、裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25571168

山口大学准教授 服部麻理子

事実の概要

原告（控訴人・被上告人）X は、宮城県 Y 市議会の議員である。Y 市議会はある定例会において、X と同じ会派¹⁾に属する D 議員の委員会欠席につき陳謝の懲罰処分を行った。同定例会で D 議員は懲罰特別委員会作成の陳謝文を読み上げたが、この行為について X は、議会運営委員会において「読み上げたのは、事実です。しかし、読み上げられた中身に書いてあることは、事実とは限りません。それから、仮に読み上げなければ、次の懲罰があります。こういうのを、政治的妥協といいます。政治的に妥協したんです」と発言した（以下「本件発言」）。Y 市議会は後の定例会において、X に対し本件発言を理由として 23 日間²⁾の出席停止の懲罰を科した（以下「本件処分」）。被告（被控訴人・上告人）Y 市は、本件処分を受けて、Y 市議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例 6 条の 2 及び 3 条 3 項に基づき、出席停止期間分に相当する議員報酬 27 万 8300 円を減額し、住民税を控除した上で 7 万 1900 円の議員報酬を X に対して支払った。

そこで X は、本件処分の取消しを求める訴え（請求①）と議員報酬の減額分及び遅延損害金の支払いを求める訴え（請求②）を併合提起した。第一審（仙台地判平 30・3・8 判時 2395 号 45 頁）は、村議会議員出席停止事件にかかる最大判昭 35・10・19（以下「昭和 35 年最大判」）を引用して請求①が司法審査の対象にならないとし、そのことに照らして請求②も不適法であるとして、各訴えを却下した。これに対し原審（仙台高判平 30・8・

29 判時 2395 号 42 頁）は、X の議員報酬が本件処分を受けて減額されているため「もはや議会の内部的な問題にとどまらず、一般市民法秩序と直接の関係を有するものであって、法律上の争訟に当たり、裁判所の司法審査の対象となる」と判断して、第一審判決を取り消した（仙台地裁に差戻し）。Y 市が上告・上告受理申立てをし、最高裁第三小法廷は受理した上で大法廷に回付した。

判決の要旨

上告棄却。補足意見あり。

法廷意見

1 地方自治法 134 条 1 項や 135 条の規定等に照らすと「出席停止の懲罰を科された議員がその取消しを求める訴えは、法令の規定に基づく処分の取消しを求めるものであって、その性質上、法令の適用によって終局的に解決し得るものというべきである。」

2 (1) 普通地方公共団体の議会の運営については、憲法に設置根拠を有する議事機関としての自主的かつ円滑な運営を確保すべく議会の自律的な権能が尊重されるべきであり、「議員に対する懲罰は、会議体としての議会内の秩序を保持し、もってその運営を円滑にすることを目的として科されるものであり、その権能は上記の自律的な権能の一内容を構成する。」

(2) 普通地方公共団体の議会の議員は、議案を提出することや原則として出席議員の過半数で議事について決することができ、憲法上の住民自治の原則を具現化するために、議会が行う条例制

定や予算決定等について議事に参与し議決に加わる等して、当該普通地方公共団体の意思決定に住民の意思を反映させるべく活動する責務を負う。

(3) 出席停止とされた議員は、その期間、会議及び委員会の議事に参与して議決に加わる等の「議員としての中核的な活動」ができず、「議員としての責務」を十分に果たすことができない。「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。」「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。」

3 したがって、普通地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否は「司法審査の対象となる」。これと異なる趣旨をいう最大判昭35・10・19その他の判例は、いずれも変更すべきである。以上によれば本件処分の適否は司法審査の対象となるから、本件訴えのうち請求①は適法であり、請求②も当然に適法である。

宇賀克也裁判官による補足意見

1 最三小判昭56・4・7に照らし、地方議会議員に対する出席停止の取消しを求める訴えは「法律上の争訟」に当たる。「法律上の争訟」について司法権を行使しないことは、憲法32条及び76条1項に照らせば本来許されない。司法権に対する外在的制約があるとして司法審査の対象外とするのは、かかる例外を正当化する憲法上の根拠がある場合に厳格に限定される。

2 憲法は、地方議会については55条や51条のような規定を設けておらず、自律性の点において国会と地方議会を同視していない。

3 地方議会の自律性の根拠は憲法92条の「地方自治の本旨」であり、地方公共団体では国以上に直接民主制の要素が導入され住民自治の要請に配慮がされているから、議員が有権者の意思を反映し議会で発言等を行うことは「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」。出席停止は、議会に出席して発言等するという「議員の本質的責務の履行を不可能にする」とともに「当該議員に投票した有権者の意思の反映を制約する」ため、住民自治

を阻害する。司法権への外在的制約を住民自治により基礎づけながらこれを阻害することは背理であるから、これにより出席停止の適否を司法審査の対象外とすることは根拠づけられない。

4 懲罰の実体判断について議会に認められる裁量権の行使は、逸脱又は濫用に当たる場合に限って違法となる。地方議会の自律性は裁量権の余地を大きくする方向に作用するため、出席停止を司法審査の対象とした場合、濫用的な懲罰の抑止は期待できるが、過度に地方議会の自律性を阻害することにはならない。

判例の解説

一 判例変更の意義

本判決は、昭和35年最大判を変更して、地方議会議員に対する出席停止の懲罰が（日数の長短に関わりなく）司法審査の対象になることを認めた点で意義が大きい³⁾。

地自法135条1項所定の懲罰について、昭和35年最大判以前の最高裁は除名に司法審査が及ぶことを認めており、下級審は出席停止にも司法審査が及ぶことを認める傾向にあったが、昭和35年最大判が3日間の出席停止について司法審査が及ばないと判断して以降は除名と出席停止を区別することが先例とされてきた。学説上、昭和35年最大判は当初「公法上の特別権力関係」論に基づいて理解され、それを前提に「内部・外部関係二元説」の文脈⁴⁾に位置づけられたが⁵⁾、その後は富山大学事件にかかる最判昭52・3・15によって引用されたことにより、「部分社会」論⁶⁾を形成した判例とみなされてきた⁷⁾。

昭和35年最大判に批判的な学説は、出席停止を含む懲罰は地自法に根拠があり「客観的に妥当性をもち条理に適するものでなければならない」ため、懲罰議決の違法性には司法権が及ばなければならない⁸⁾；地方議会議員が住民代表の地位を有することに鑑みれば全ての懲戒処分を司法審査の対象とすべきである⁹⁾；懲罰議決は具体的な法効果を生ずる行政作用であって、一般概括主義の抗告訴訟制度の下では取消訴訟等を認める明文の規定は不要である¹⁰⁾等を主張してきた。そのような中で、本判決は、出席停止の懲罰について「部分社会」論を否定したものと理解される¹¹⁾。

二 司法審査の対象とされる論拠

本判決によって判例が変更される前、原判決は、昭和 35 年最大判の基準に依拠しながらも本件処分の適否が司法審査の対象になると結論づけて注目された。しかし、この結論を導き出す根拠として、原審は「報酬の減額」に着目したのに対して、最高裁は「住民代表としての中核的活動の制約」に着目したという違いが見られる。

1 私権の侵害か、権限の制約か

原判決の特徴は、出席停止は「除名と異なり、議会への出席を一定期間停止されるだけであって、議員としての活動そのものが制限されたり身分を奪われたりするものではないから、原則として、その適法性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」として昭和 35 年最大判の大枠を維持しつつ、地自法 203 条 1 項等の規定を根拠に「普通地方公共団体の議員は、少なくとも、議会の違法な手続によっては減額されることのない報酬請求権を有している」ため出席停止が「議員報酬の減額につながるような場合」は「一般市民法秩序と直接の関係を有するものとして裁判所の司法審査の対象となる」との限定を設定した点である。そこで、出席停止にも「例外的に」司法審査が及ぶ場合があることを認め従来の判例の「射程を絞った」判決として理解された¹²⁾。

これに対して本判決は、出席停止とされた議員は議員としての「中核的な活動」ができず「責務」を十分に果たすことができなくなるため、権利行使の一時的制限にすぎないとはいえないと評価する。最高裁の論理においては、宇賀補足意見に顕著であるように、地方議会議員が実際に出席¹³⁾して発言等を行うことが、議員の権利行使であると同時に住民自治を実現するための客観的な権限として重視されている。

原審も「地方自治の根幹部分」を担う議員の活動の実効性を保つためのものとして議員報酬を位置づけるゆえに報酬請求権を重視したが¹⁴⁾、「一般市民法秩序」との直接的関係という従来の基準を維持したため、議員のより私法的な権利の側面に根拠を求める必要があったのであろう¹⁵⁾。この点について、学説は、原判決を含む従来の議論では「議員が私人として有する個人的権利」の保護に焦点が当てられていたのに対し、本判決によって「地方議会という合議制機関を構成する議

員という機関が有する権限ないし権能」の保護へと基本的視点が転換したと位置づけている¹⁶⁾。

2 地方議会の自律権

議員の懲罰に対する司法審査範囲の議論においては地方議会の「自律」もキーワードであり、従来の判例による除名と他の懲罰との区別が「地方議会の自律権を考慮すれば、妥当なもの」と解する学説¹⁷⁾や、むしろ「司法審査を排除することが地方議会の自律権の本質的特性であると捉えてはならない」と主張する学説¹⁸⁾等が見られてきた。こんにち、地方議会で「数の力によって多数派議員が少数派議員へ圧力をかけるといった実態・弊害」があるとの見解¹⁹⁾や、表決等の議事手続において各議員がもつ重要性は国会の両議院が百人単位であるのに比べ相対的に大きいため、懲罰が濫用された場合は当該地方議会の自律そのものを歪めかねないとの危惧²⁰⁾も示されている。

その点、本判決は出席停止の懲罰を「議会の自律的な権能」に基づくものとした上で司法審査が「常に」及ぶとしており²¹⁾、最高裁が、地方議会の自律権という多義的な理由づけに依拠して司法審査を排除してしまう立場からは脱していることが重要である。

三 処分性に関する問題

1 処分性の肯定に附随する課題

従前の学説においては、昭和 35 年最大判を受けて、出席停止の懲罰は「行政内部における自律的關係」に基づくものであり処分性が否定されると説明されてきた²²⁾。これに対して本判決は、出席停止の懲罰について処分性を認めた²³⁾ものと理解される²⁴⁾。そこで、今後①訴訟係属中に出席停止期間が終了した場合に訴えの利益は消滅するか、②取消判決が出た場合は出席停止期間中になされた議決の効力をどう解すべきか、③出席停止の期間等に関する当該議会の判断は本案審理においてどのような場合にどの程度尊重されるか、といった課題の生じることが指摘されている²⁵⁾。

2 他の懲罰の処分性

本件を受けて、地自法 135 条 1 項に規定される懲罰のうち、公開の議場における戒告（1号）と陳謝（2号）にも処分性が肯定されるか否かについての議論も、進められている²⁶⁾。

●——注

1) Y市議会の議員定数は18名であり、事件当時の議員

- のうち 11 名が最大会派 F に、原告を含む 3 名が会派 E に属し、残り 4 名は会派に属していない。
- 2) これは、その月の定例会の全会期に当たる。
 - 3) 本判決を受けて、地自法 255 条の 4 所定の審決手続についても取扱いが変更され、出席停止の懲罰は審決の申請の対象とされることになった。参照、通知「地方議会の議員に対する出席停止の懲罰に関する審決の申請について」http://www.gichokai.gr.jp/keika_gaiyo/pdf/r02_shinketsu.pdf (2021 年 3 月 1 日最終閲覧)。
 - 4) 田中二郎『行政争訟の法理』(有斐閣、1954 年) 197 頁は、懲罰が「戒告・陳謝・短期の出席停止に止まる」場合は地方議会の「純粋の内部紀律の問題」であって司法権は及ばないとするが、除名処分については「もはや内部紀律の問題の範囲を超え、市民法秩序につながる問題といわざるを得ない」として、区別していた。
 - 5) 大橋真由美「判批」地方自治判例百選〔第 4 版〕(2013 年) 126 頁; 田辺肇「判批」憲法判例百選Ⅱ〔第 7 版〕(2019 年) 394~395 頁。
 - 6) 田中耕太郎裁判官による「法秩序の多元性」論から「部分社会」論への結実、司法権の限界としての「部分社会」論が抱える問題点、さらに伝統的な「特別権力関係」論との距離等について、佐藤幸治『憲法訴訟と司法権』(日本評論社、1984 年) 91~101 頁参照。
 - 7) 中嶋直木「判批」行政判例百選Ⅱ〔第 7 版〕(2017 年) 300 頁; 野口貴公美「判批」同書 303 頁。
 - 8) 斎藤秀夫「地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰議決と裁判権」民商 44 巻 5 号(1961 年) 871 頁。
 - 9) 渋谷秀樹『憲法〔第 3 版〕』(有斐閣、2017 年) 653 頁。同箇所は、統治機関としての地方議会が「そもそも部分社会といえるか」について疑問を呈する。
 - 10) 人見剛「地方議会による所属議員に対する出席停止の懲罰議決の司法審査について」早法 95 巻 3 号(2020 年) 656 頁。
 - 11) 神橋一彦「地方議会議員に対する出席停止の懲罰と司法審査」行政法研究 37 号(2021 年) 204 頁。
 - 12) 判時 2395 号「匿名コメント」43 頁。
 - 13) 今般、感染症対策として議会における議論をオンライン会議にて開催することは是非や、地自法 113 条等という「出席」の意義が問われている。参照、通知「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について」https://www.soumu.go.jp/main_content/000685719.pdf (2021 年 3 月 1 日最終閲覧)。
 - 14) なお、原告は Y 市議会議員を専業にしており、主として議員報酬により生計を立てている。
 - 15) 「一般市民法秩序」という概念について、神橋一彦「地方議会議員に対する懲罰と『法律上の争訟』」立教 102 号(2020 年) 22~26 頁参照。
 - 16) 神橋・前掲注 11) 204~205 頁。
 - 17) 佐藤幸治『日本国憲法論〔第 2 版〕』(成文堂、2020 年) 644 頁。
 - 18) 駒林良則「地方議会の自律権の展開」名城 66 巻 1 = 2 号(2016 年) 149 頁。
 - 19) 皆川治廣「地方議会による議員懲罰とその司法審査に関する再考察」中京 54 巻 3 = 4 号(2020 年) 290 頁。
 - 20) 神橋・前掲注 15) 4 頁。
 - 21) 神橋・前掲注 11) 209 頁は、議会の内部規律に関する問題も今後は「議会の自律権に基づく裁量判断として」裁判所による裁量審査の対象になる、と表現している。なお、懲罰に関し議会に認められる「裁量」に対する司法審査について、皆川・前掲注 19) 289~293 頁参照。地方議会の内部紛争のうち出席停止以外に関する判例の動向について、御幸聖樹「判批」新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-011831991 (Web 版 2021 年 2 月 5 日掲載) 参照。
 - 22) 『条解行政事件訴訟法〔第 4 版〕』(弘文堂、2014 年) 56 頁〔高橋滋〕。
 - 23) 最高裁は端的に「司法審査の対象となる」と判示したため、理論的には、司法審査の対象性・法律上の争訟性・処分性の関係等、なお検討の余地が残されているとも思われる。例えば、法律上の争訟性が認められても処分性の充足が認められないケースがありうることを示唆するものとして、浜川清ほか編『行政の構造変容と権利保護システム』(日本評論社、2019 年) 56 頁〔稲葉馨〕や 93 頁〔西田幸介〕等参照。また、亘理格「法律上の争訟と司法権の範囲」『行政法の新構想Ⅲ』(有斐閣、2008 年) 6~11 頁等参照。従来の判例に見られる「部分社会」論についても、それが「法律上の争訟」要件の内在的制約であるのか、それとも「法律上の争訟」要件は満たすがなお司法権を外在的に制約する法理であるか等に関して、学説上の見解は分かれている。中嶋・前掲注 7) 301 頁参照。さらに、木村草太『憲法の急所〔第 2 版〕』(羽鳥書店、2017 年) 155~157 頁参照。
 - 24) 徳本広孝「判批」法教 486 号セレクト(2021 年) 142 頁; 神橋・前掲注 11) 204 頁。なお、法律上の争訟性のうち抗告訴訟の訴訟要件に係るするのは「当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争」の要件であるとされるところ(浜川ほか編・前掲注 23) 81 頁〔西田幸介〕、本判決の法廷意見はその充足について明言していない。この点について、神橋・前掲注 11) 206 頁参照。
 - 25) 神橋・前掲注 11) 212~213 頁。ちなみに、地自法 134 条 1 項は「この法律並びに会議規則及び委員会に関する条例に違反した議員」に対して議会が懲罰権を行使しうることを規定するが、本件では X が本件発言によってどの規定に違反したとされたのかは明らかでない。差戻審の本案審理に注視したい。
 - 26) 本判決前のものとして、皆川・前掲注 19) 283 頁参照。本判決後のものとして、神橋・前掲注 11) 212 頁; 小林直三「地方議会議員の出席停止処分の司法審査に関する一考察」WLJ 判例コラム臨時号 224 号(2021 年) https://www.westlawjapan.com/pdf/column_law/20210201.pdf (2021 年 3 月 1 日最終閲覧); 徳本・前掲注 24) 参照。