

**陳謝文の朗読拒否を懲罰事由とする出席停止処分の審査**

【文献種別】 判決／大阪高等裁判所

【裁判年月日】 令和6年8月28日

【事件番号】 令和6年（行コ）第24号、令和6年（行コ）第83号

【事件名】 出席停止処分差止め請求控訴事件、同附帯控訴事件（香芝市議会出席停止処分事件）

【裁判結果】 棄却

【参照法令】 地方自治法134条・135条1項

【掲載誌】 判例集未掲載

◆ LEX/DB 文献番号 25620823

南山大学教授 榊原秀訓

**事実の概要**

Y（香芝市）（被告・控訴人）議会は、議員であるX（原告・被控訴人）の委員会における発言が懲罰事由に当たるとして、陳謝の懲罰を科したが、Xは、陳謝文の朗読を拒否（以下、引用以外では「陳謝拒否」）した。議会は、陳謝拒否を懲罰事由として新たにXに陳謝処分を科したが、Xが陳謝拒否し、議会が陳謝処分を科すことが繰り返された。議会は、5回の陳謝処分を科した後、5回目の陳謝拒否を懲罰事由として、Xに対し、4日間の出席停止の懲罰の処分（以下「本件処分」）をしたことから、それが国賠請求訴訟で争われた（補足的説明として、判例の解説－2も参照）。

第一審判決（奈良地判令6・1・16判例自治511号53頁）は、陳謝処分の適法性、相当性を審査し、本件処分は、裁量権を逸脱濫用するものとして、違法であるとした。Yがこれを不服として控訴し、Xが附帯控訴した。

**判決の要旨****1 陳謝の適法性・相当性の審査と陳謝の趣旨**

まず、奈良地判の「出席停止の懲罰の適法性を審査する際に、陳謝の懲罰の適法性、相当性も審査の対象」とする部分などを引用する。

そして、奈良地判を「本来、『陳謝』は、個人の内心の意思にかかわる倫理的な行為であって、陳謝処分を科される議員の思想、良心の自由との

緊張関係をはらむものであることからすると、同法（地方自治法－榊原）が陳謝の対象や陳謝文の内容について議会に自由裁量を与えているわけではないことは明らか」と改め、「陳謝の対象は、市議会が認定した懲罰事由に係る議員の言動並びにこれが議会の秩序維持及びその円滑な運営に及ぼした直接の影響に限られるものと解するのが相当である。」と引用し、『『公開の議場における陳謝』を定めている趣旨も、対象議員に同種の議会の規律や品位を乱す行為を繰り返さないことを強調する意味で『陳謝』の文言を用いるように定めていると解すべきである」と改める。

**2 陳謝の適法性・相当性の判断**

奈良地判を「第2陳謝文～第4陳謝文は、第1陳謝処分同様Xの発言につき不正確な内容が含まれており」、Xに「朗読を命じることは相当性を欠く。」と改め、第5陳謝文について、「陳謝文の内容は、そこで示される発言内容自体が不正確なもので、さらに、懲罰の対象となる議会における発言とは無関係な部分についても言及するというもので、不相当な内容」とあるなどとして、「かかる陳謝文の朗読を拒絶したことについて反省の意を述べさせることは、さらに不相当といえる」ことなどを加え、「違法な第4陳謝処分に係る陳謝文の朗読拒否は、市議会の内部規律と品位の保持を損なうものではないか、又はその程度は極めて低いというべきである」として、第5陳謝処分を科したことを違法とする部分を引用する。

そして、本件処分の違法性について、第5陳謝処分は違法で、陳謝文の朗読拒否も「市議会の内部規律と品位の保持を損なうものではないか、又はその程度は極めて低いというべきであるのに、これに対して、従前より重い出席停止の懲罰を科した本件処分」は、裁量権の逸脱濫用で違法であるとする部分を引用する。

### 3 陳謝拒否を理由とする出席停止処分の 審査における陳謝の審査

Yは、「①法律上の争訟である出席停止処分の違法判断の前提であっても、議会の内部的な規律事項である陳謝に対し司法権は及ばないはずである」、「②出席停止処分の法的評価の前提として陳謝に対する法的評価を必要不可欠とするのであれば、議会の判断を尊重してそれを前提に判断し評価すれば足り、例外を考える必要はない」、「③陳謝に対する司法審査を認めることは、それだけで議会に対する司法権の干渉となって懲罰に対する議会の内部的自律性を侵害し、民意を代弁する議員活動の萎縮を招くこととなるところ、陳謝については、議員としての中核的な議会活動を制限するものではなく、出席停止処分と同様の司法審査による議会干渉が許されるものではない」旨主張する。

上記①について「陳謝処分の対象や陳謝文の内容は、議会が認定した懲罰事由に係る議員の言動及びこれが議会の秩序維持及びその円滑な運営に及ぼした直接の影響に関し、対象議員に今後同種行為を繰り返さないことを宣明させることに限定されているというべきであり、それを逸脱していることが明らかな陳謝処分は議会の有する自律的な権能を逸脱・濫用するものにほかならないから、おおそ懲罰として除名や出席停止処分と並べて法定された陳謝処分がいかなる内容のものであっても司法審査を控えるべきであるとはいえない上、本件処分が陳謝処分に従わなかったことに起因し、また、直近の陳謝処分に従わなかったとして数次にわたり陳謝処分が行われる事態となっており、より重い懲罰である出席停止処分（本件処分）に至っているのであるから、本件処分が裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したといえるかの評価をする上で、本件処分に至る経緯の中でされた陳謝処分についての適法性、相当性の検討は避

けられないというべきである。」

上記②について「議会に自律的な権能があることから、懲罰事由該当性、処分の取捨選択等の判断について議会の合理的な裁量に委ねられるとしても、議会の当該判断に裁量権の範囲の逸脱・濫用がある場合には、当該判断は違法となると解される。このように解しないと、出席停止処分の違法性を判断する上で、實際上、司法審査が及ばない結果となり、出席停止の懲罰の性格や議員活動に対する制約の程度に照らし、これを司法審査の対象とした最高裁令和2年11月25日大法廷判決・民集74巻8号2229頁の趣旨を没却する結果となり、相当ではない。」

上記③について「出席停止処分の懲罰の性質や議員活動に対する制約の程度に照らし、同処分の適否は、常に司法審査の対象とされる以上、本件のように、出席停止処分の違法性、すなわち同処分が裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したといえるかを判断する上で陳謝処分に従わなかったこと等が問題となる場合は、それを判断するのに必要な限度で陳謝処分についても司法審査が及ばざるを得ないものであって、陳謝処分が出席停止処分のように議事に参与し議決に加わるなどの議員としての中核的な活動を直接制約するものではなく（……）、陳謝処分をした議会の自律的な判断を尊重すべきといえる点については、その点をも踏まえて出席停止処分の違法性を判断すれば足りるから、出席停止処分の違法性を判断するのに必要な限度で陳謝処分について司法審査が及ぶとしたからといって、これにより直ちに議会の内部的自律性が侵害されるものとはいえない」。

## 判例の解説

### 一 岩沼市議会事件最大判と本件の背景

#### 1 岩沼市議会事件最大判

岩沼市議会事件最大判（最大判令2・11・25民集74巻8号2229頁）は、山北村議会事件最大判（最大判昭35・10・19民集14巻12号2633頁）を変更し、司法審査の対象を出席停止処分まで拡大し、それ以来、懲罰の裁量審査のあり方への関心が高まっている<sup>1)</sup>。そして、岩沼市議会事件の差戻審である仙台地判（仙台地判令5・3・14判時2569号13頁）だけではなく、抗告訴訟や国賠請求訴訟の幾つも

の事件において、裁判所の判断が示されている。本件以前にY議会が行おうとした出席停止処分に対して、仮の差止めを認めた奈良地決（奈良地決令4・9・1判例自治492号31頁）もある。知事の審決においても、出席停止処分に対するものを含め、幾つもの判断がなされている。

## 2 本件の背景と国賠請求訴訟への訴えの変更

宮尾弁護士による裁判の経緯の説明を参照して、事実の概要を補足しておきたい<sup>2)</sup>。本件以前に、4回目の陳謝処分における陳謝文の朗読の拒否に対して、懲罰特別委員会で出席停止処分がされたことから、差止訴訟の提起と仮の差止めの申立てがなされ、先に触れた奈良地裁による仮の差止めが認められた。本件はその後の展開にかかわるものである。9月29日に懲罰委員会が出席停止処分を陳謝処分に変更し、本会議で可決したが、陳謝拒否を理由に懲罰動議がなされ、陳謝または出席停止処分について、差止訴訟の提起と仮の差止めの申立てがなされた。しかし、閉会審査に付された懲罰特別委員会が決定をしないことから、奈良地裁は、仮の差止めの申立てを却下した（奈良地決令4・11・30判例集未登載）。その後、12月定例会初日に懲罰特別委員会と本会議が開催され、出席停止4日の処分がなされた。Yの条例においては、出席停止期間中の議員報酬の削減規定がないこともあり、国家賠償請求に訴えの変更がなされた。

## 二 懲罰審査の基本的枠組み——陳謝拒否を理由とする懲罰処分の審査を中心に

### 1 懲罰処分の趣旨目的と比例原則審査

懲罰処分の趣旨目的について、古くから、最高裁は、その目的は、議会の自律権を尊重し、「議会の秩序を維持し、その運営を円滑ならしめるため」としており（最判昭28・11・20民集7巻11号1246頁）、岩沼市議会事件においても、「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」としている。西上が「陳謝の懲罰に係る審査の判断枠組みを示している点でも注目し値」としている「市議会が認知した懲罰事由に係る議員の言動」や「これが議会の秩序維持及びその円滑な運営に及ぼした直接の影

響」を超えたものである場合、陳謝処分を違法とする奈良地判の判断は<sup>3)</sup>、この判断を前提したものと考えられる。大阪高判も同様の判断をするが、陳謝の趣旨として、「対象議員に同種の議会の規律や品位を乱す行為を繰り返さないことを強調する」と理解している。

また、懲罰処分の裁量審査としては、判決による審査密度は異なるが、多数派による少数派の抑圧という背景があることから、事実認定や要件該当性を厳格に行い、また、戒告処分、陳謝処分、出席停止処分と除名処分の選択にかかる効果裁量においても、比例原則に基づく厳格な審査を行うものがみられる。大阪高判も、奈良地判と同じく、第5陳謝処分は違法で、陳謝拒否も「市議会の内部規律と品位の保持を損なうものではないか、又はその程度は極めて低い」のに、「重い出席停止」処分を科す本件処分を違法としており、比例原則審査を行うものと考えられる。

### 2 陳謝拒否を理由とする懲罰処分の審査における陳謝の審査

一般的に、先行する懲罰を拒否した場合に、それを理由に新たな懲罰を科すことができると考えられている<sup>4)</sup>。「陳謝文の朗読拒否に対しては、懲罰としない議会」もあるようであるが<sup>5)</sup>、陳謝拒否を理由として、除名処分や出席停止が科される場合、その審査において、先行する陳謝処分を審査できるかが一つの争点になる。除名処分に先行する陳謝拒否の審査を行うものとして、詳細を紹介する余裕はないが、例えば、山北村議会事件大法廷判決前の岡山地判昭24・11・7行裁月報20号178頁、名古屋地判昭36・10・29行集12巻12号2494頁、美浜町議会事件名古屋高判（名古屋高判平25・7・4判時2210号36頁）があった。

また、岩沼市議会事件最大判以降の審決をみても、同様に陳謝処分の適法性等を審査し、陳謝拒否を理由とする懲罰を違法とする例として、榛東村議会事件群馬県知事審決令3・10・8（出席停止処分）、本別町議会事件北海道知事審決令3・10・8（除名処分）、沼津市議会事件静岡県知事審決令6・8・7（出席停止処分）をあげることができる。

### 3 本件出席停止処分の審査における陳謝の審査

奈良地判は、「陳謝の懲罰一般が直ちに司法審査の対象となるものでないとしても」、「出席停止の懲罰の適法性を審査する際に、陳謝の懲罰の適法性、相当性も審査の対象としなければ」、「陳謝拒否が議会の内部規律と品位の保持を害する程度についての議会の判断」を的確に審査できないとした。西村は、こういった場合、「陳謝相当の事由であったこととの評価から出発し、陳謝文の朗読拒否が出席停止処分の根拠として妥当だったかどうかのみ審査する」選択（選択肢①）と、「陳謝の懲罰を科したことがそもそも適法であったのか自体の審査も含めて行う」選択（選択肢②）を示し、奈良地判は、「後者を選択した」と評価する<sup>6)</sup>。

大阪高判は、「陳謝処分に従わなかったことに起因」するなどの出席停止処分について、「陳謝処分についての適法性、相当性の検討は避けられない」とし、判決の要旨3において、より詳細に陳謝処分の審査の必要性を説明しており、西村の選択肢②を採用している。そして、「おおよそ懲罰として除名や出席停止処分と並べて法定された陳謝処分がいかなる内容のものであっても司法審査を控えるべきであるとはいいい難い」として、より一般的に陳謝処分の審査可能性を示唆しているようにもみえる。また、懲罰の趣旨目的、比例原則による審査に加え、陳謝が「議員の思想、良心の自由との緊張関係をはらむ」として、陳謝処分が重大な不利益であることを前提にした陳謝文との関係での自由裁量の否定や相当性判断も注目される。朗読を求められる陳謝文は、陳謝を行う議員が作成するものではなく、陳謝文の修正や朗読での修正ができないこともあって、陳謝文の内容や陳謝拒否の事情が審査されているからである。

大阪高判は、上告されずに確定したが、類似の判決や審決の存在なども踏まえると、今後、同種の裁判や審決においても、出席停止処分に先行する陳謝処分についての適法性、相当性についての判断がなされていくことが予想される。

### 三 残された課題——議員報酬の削減がない出席停止処分

地方議員に出席停止処分が科された場合に、議員報酬の削減を定める条例の例は必ずしも多くないようであり<sup>7)</sup>、取消訴訟で争った場合の訴えの客観的利益に関する検討課題があることになる。

つまり、従来の考えを前提にすると、議員報酬の削減がない場合には、訴えの客観的利益が短期間の内に消滅するため、なおも取消訴訟で争うためには、例えば、出席停止処分の取消しが「一般的に当該期間中の議決に影響を与える法的な可能性」や、戒告や陳謝の処分性との関係で主張される「議員としての活動の基盤である有権者の信頼」に着目するなど、従来とは異なる考え方が必要となる<sup>8) 9)</sup>。特に後者のためには、岩沼市議会事件最大判において議員が「住民の代表」であり、「公選」であるとする部分に着目することになるであろう。取消訴訟で争うことが困難であれば、本件の経緯が示すように、出席停止処分に対して差止訴訟を提起し、仮の差止めを申立てをするか、国賠請求訴訟を提起して争うことになる。

#### ●——注

- 1) 榎原秀訓「地方議会における懲罰処分の裁量審査」南山48巻1号(2024年)19～62頁。
- 2) 宮尾耕二「陳謝拒否を理由とする出席停止処分が違法とされた香芝市の事例」議会と自治体320号(2024年)52～59頁。
- 3) 西上治「地方議会の内部の紛争の新局面——香芝市出席停止事件を素材として」法学館憲法研究所オピニオン(2024年3月15日)。https://www.jicl.jp/articles/opinion20240313.html(2024年11月29日閲覧)
- 4) 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)493頁。
- 5) かながわ市民オンブズマン「地方議会での懲罰濫用調査報告と分科会のご案内」全国市民オンブズマン連絡会議『第28回全国市民オンブズマン・オンライン大会2021資料集』(2021年)224頁。
- 6) 西村枝美「判批」法教525号(2024年)121頁。
- 7) 飯田稔「地方議会議員の出席停止処分と司法審査(一)」亜大56巻1号(2021年)15頁、26頁注41。
- 8) 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(2022年)213頁注13、212頁注12、後者につき、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)566～567頁。「客観訴訟的構成」の発想も重要である。神橋一彦「地方議会議員に対する懲罰と司法審査」大貫裕之ほか編『行政法理論の基層と先端』(信山社、2022年)361頁。
- 9) 串本町議会事件和歌山県知事審決令4・11・2と三股町議会事件宮崎県知事審決令5・3・27は、「議員活動の重要性及び議決等に対する影響力」に、洲本市議会事件兵庫県知事審決令6・3・27は、「議決の効力や議事録の表記」に注目して、審決の申請の利益を認めている。