

「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」

皆 川 治 廣

はじめに

1. 除名・出席停止と司法審査

- (1) 全面否定説
- (2) 除名について司法審査を認める事例
- (3) 出席停止にも司法審査を認める事例

2. 陳謝・戒告と司法審査

- (1) 陳謝・戒告の意義・法的効果
- (2) 陳謝・戒告の処分性・争訟性

3. 議員懲罰と表現の自由

- (1) 「無礼の言葉」の使用禁止
- (2) 「他人の私生活」にわたる言論の禁止

4. 議員懲罰と司法統制の強化

- (1) 「議会自律権」への司法関与
- (2) 「議会裁量権」への司法関与

目的違反・動機違反・他事考慮

懲罰事実の誤認・懲罰事由該当性判断の過誤

平等原則違反・比例原則違反など

5. 議員懲罰と司法救済の拡大

- (1) 「防御権」・「適正手続」の尊重
- (2) 「裁判を受ける権利」の保障
- (3) 「個人や少数者」の人権保障

おわりに

はじめに

地方議会が行う議員に対する除名、出席停止、陳謝及び戒告といった懲罰決議は、地方自治法第134条以下、そして各議会の会議規則などに基づいて行われるが、果たして、これらの決議は、行政事件訴訟であれ、国家賠償請求訴訟であれ、すべて司法審査性が否定されるのであろうか。⁽¹⁾ 地方議会の内部事項と司法審査に関する先例として位置づけられる最高裁昭和35年10月19日判決（懲罰決議等取消請求事件：民集14巻12号2633頁・判例時報239号20頁）⁽²⁾は、除名は「議員の身分の喪失に関する重大

-
- (1) 本稿は、拙稿「議員の懲罰決議に対する取消訴訟」（『地方自治判例百選・第2版』）106頁～107頁、そして、平成12年（行コ）第41号の「戒告処分取消請求控訴事件」につき筆者が作成し、平成12年8月25日付で大阪高等裁判所第1民事部に提出した意見書（「地方議会が議員に行った懲罰としての戒告について、司法審査が及ぶか。」）と一部重複しているところがある。本稿で当該意見書を引用するに際し、ご快諾いただいた元加茂町議会議員（当時）の曾我千代子氏には、感謝を申し上げる次第である。
 - (2) 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決議と裁判権」（民商法雑誌44巻5号）865頁～872頁、佐藤幸治「『部分社会』と司法審査 地方議会の議員の懲罰をめぐる紛争は司法権の対象となるか」（別冊法学教室『憲法の基本判例・第二版』）203頁～207頁、田中真次「地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰決議と裁判権」（最高裁判所判例解説12巻12号）107頁～109頁、田村悦一「地方議会議員の出席停止と裁判権」（岡山大学法経學會雑誌10巻4号）115頁～121頁、高田敏「地方議会議員の懲罰と司法審査」（『憲法判例百選・第4版』）402頁～

事項」であり、その適否は「単なる内部規律の問題に止らない」ので、司法審査が可能と判示したが、出席停止（本件では3日間）は「議員の権利行使の一時的制限に過ぎないもの」であり、「これを司法裁判権の対象から除き、当該自治団体の自治的措置に委ねるを相当とする」として、司法審査を回避している。

しかし、近時の判例として、仙台高裁平成30年8月29日判決（出席停止処分取消等請求事件：判例時報2395号42頁⁽³⁾）は、地方議会議員の出席停止処分（本件では23日間）が議員報酬の減額につながる場合には、懲罰の適否の問題は司法審査の対象になると判示している（なお、最高裁では上告受理申立ての後、原判決取消・差戻しとなっている）。また、最高裁平成31年2月14日判決（損害賠償請求事件：民集73巻2号123頁・判例タイムズ1460号24頁・判例地方自治446号16頁⁽⁴⁾）は、地方自治法に規定のない嚴重注意処分が議会の内部規律の問題にとどまる限り、その適否については、議会の自律的判断に委ねるのが相当と判示しているものの、その原審である名古屋高裁平成29年9月14日判決（民集73巻2号157頁・判例時報2354号26頁・判例地方自治446号27頁⁽⁵⁾）は、本件損害賠

403頁、田近肇「地方議会議員の懲罰と司法審査」（『同』第7版_レ）394頁～395頁、室井力「議員の懲罰と裁判権」（『行政判例百選』）64頁～66頁、安念潤司「地方議会議員の懲罰と司法審査」（『同』第6版_レ）316頁～317頁、中嶋直木「地方議会議員の懲罰と司法審査」（『同』第7版_レ）300頁～301頁、濱秀和「出席停止の懲罰決議と司法審査」（『地方自治判例百選』）102頁～103頁、常岡孝好「地方議会議員の懲罰と司法権」（『同』第3版_レ）120頁～121頁、大橋真由美「地方議会議員の懲罰と司法権」（『同』第4版_レ）126頁などを参照。

- (3) 永田秀樹「市議会議員の出席停止処分に関する司法審査」（法学セミナー増刊24号・新・判例解説 Watch・憲法7）33頁～36頁を参照。
- (4) 神橋一彦「地方議会議員に対する懲罰的措置と国賠法1条1項の違法性」（法学教室464号・判例セレクト Monthly 行政法）118頁、笹田英司「市議会議員に対する嚴重注意処分及びその公表と司法審査」（法学教室465号・判例セレクト Monthly 憲法）131頁などを参照。
- (5) 笹田栄司「市議会議員に対する嚴重注意処分と司法審査」（法学教室448

償請求は「法律上の争訟」に該当するとして、嚴重注意処分に起因する名誉毀損行為を認めるに至った。さらに、名古屋高裁平成24年5月11日判決(市議会議員代読発言要請拒否損害賠償請求事件：判例時報2163号10頁・判例地方自治369号11頁)⁽⁶⁾は、発声障害のある市議会議員の質問の代読方式を許さなかったことが、議員の発言の権利・自由を侵害するものとして市の国家賠償責任が認められた事例であり、当該紛争は、一般市民法秩序に関わるものとして、「法律上の争訟」に該当すると説示されている。上記判例は、いずれも市民法レベルでの損害賠償にかかわる事例であるが、⁽⁷⁾本稿では、地方議会の議員懲罰決議そのものに対する行政事件訴訟の提起、司法審査の可能性を模索し、ひいては、司法本来の役割に言及したいと思う。

1. 除名・出席停止と司法審査

地方自治法第135条が規定する除名、出席停止、陳謝及び戒告といっ

号・判例セレクトMonthly 憲法) 124頁、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」(法学セミナー増刊22号・新・判例解説Watch・憲法3) 17頁～20頁などを参照。

- (6) 阿部和文「市議会において癌で声帯を切除した議員に対し代読による発言の要請を認めなかったことが議員の発言の権利や自由を侵害する違法な行為であるとされた事例」(自治研究91巻1号) 125頁～141頁、井上武史「議会代読拒否訴訟控訴審判決」(法学教室389号・判例セレクトMonthly 憲法8) 10頁、植木淳「発声障害のある地方議会議員の発言保障 中津川市代読拒否訴訟控訴審判決」(ジュリスト臨時増刊1453号・平成24年度重要判例解説・憲法3) 12頁～13頁、川島聡「発声障害のある議員と発言方法の規制」(法学セミナー増刊13号・新・判例解説Watch・国際公法1) 281頁～284頁、三宅裕一郎「発声障害をもつ議員の発言方法を選択する自己決定権・中津川市議会『代読』拒否訴訟控訴審判決」(法学セミナー694号・最新判例演習室 憲法) 128頁などを参照。

- (7) その他、安福達也「法律上の争訟性をめぐる裁判例と問題点(上)」(判例タイムズ1334号) 33頁～34頁も参照。

た懲罰決議の司法審査性については、(1) 全面否定説、(2) 除名に司法審査を認める事例、(3) 除名のみならず出席停止にも司法審査を認める事例などが見られる。

(1) 全面否定説

最高裁昭和28年1月16日決定(米内山事件・県議会議員除名処分執行停止決定に対する特別抗告事件：民集7巻1号12頁・判例タイムズ26号64頁⁽⁸⁾)において、田中耕太郎裁判官は、「懲罰の種類が戒告、陳謝、一定期間の出席停止の場合と除名とを区別し、前の種類のもののみを内部規律とする説があるが、この説は、全然理論的基礎を欠くものである。そこには議員の地位自体を奪うことが議員にとつて極刑であるとか、議員が選挙によつてその地位にあるとかいう考慮が伏在するであろうが、そのいずれも根拠とすることができない。・・多数意見は、その当否はしばらく論外として、除名問題について裁判権が存在することを当然の

(8) 兼子一「司法権の本質と限界 青森県議会除名処分事件に関する最高裁の決定を中心として」(ジュリスト29号)2頁～5頁、杉村敏正「縣議會議員除名処分とその取消の訴」(法學論叢59巻3号)110頁～114頁、田中二郎「行政処分の執行停止と内閣総理大臣の異議」(『行政争訟の法理』所収・昭和29年・有斐閣)185頁～204頁、山田準次郎「行政処分の執行停止に対する内閣総理大臣の異議に関する最高裁判所の決定について」(法律論叢26巻5号)20頁～40頁、雄川一郎「司法権と行政権 米内山事件」(『憲法判例百選』)298頁～299頁、緒方節郎「内閣総理大臣の異議」(『行政判例百選・新版』)269頁～270頁、東條武治「内閣総理大臣の異議」(『行政判例百選』)414頁～415頁、古城誠「内閣総理大臣の異議」(『同・第3版』)430頁～431頁、鶴澤剛「内閣総理大臣の異議」(『同・第7版』)414頁～415頁などを参照。なお、佐藤幸治『現代国家と司法権』(昭和63年・有斐閣)158頁～160頁・172頁～173頁は、本件決定を「部分社会論」の萌芽(登場)として検討を加えている。また、松島諒吉「特別権力関係における出訴可能性(上)」(阪大法学52号)13頁以下は、田中耕太郎裁判官及び栗山茂裁判官の意見を批判的に検討している。

前提として、行政事件訴訟特例法の手続的な一局部に関する解釈を下しているにすぎない。ところがこの前提自体に誤りが存し、裁判所はこの種の事項について裁判権を有しないものと認めなければならない。」との少数意見を述べている。また、前掲の最高裁昭和35年10月19日判決で、田中耕太郎・齋藤悠輔・下飯坂潤夫裁判官は、「除名と出席停止とを区別して考えるべきではなく、両者はともに裁判権の対象の外にある」との補足意見を述べている。

学説にあっても、司法権の任務は「市民的な権益」の保護に限定されるのであり、公選による議員たる地位は、国ないし地方公共団体の組織上の公の資格であって、普通の市民として享有しうる地位とは異なること、あるいは、懲罰決議は、地方議会という国家法秩序の介入からある程度免れた「特殊的法秩序」の内部で自治的に決定されること、あるいは、特別権力関係論や統治行為論などが主張⁽⁹⁾されていた。もっとも、現在では、このような考え方は支持されるところではない。

(2) 除名について司法審査を認める事例

除名については、古くから司法審査性が認められており、例えば、東京高裁昭和25年12月22日判決（除名決議取消請求事件：民集5巻5号354頁）及びその上告審である最高裁昭和26年4月28日判決（民集5巻5号336頁・判例タイムズ12号61頁⁽¹⁰⁾）では除名処分が違法と、また、札

(9) 芦部信喜「地方議会の議員除名議決と取消訴訟の対象」（自治研究30巻7号）57頁～62頁（特に60頁以下）、雄川一郎『行政争訟法（改訂）』（昭和41年・有斐閣）78頁以下、兼子・前掲論文（「司法権の本質と限界 青森県議会除名処分事件に関する最高裁の決定を中心として」）4頁以下、安田幹太「地方議会議員懲罰決議取消の訴えの適否《一》」（判例タイムズ36号）17頁～25頁（特に25頁）などを参照。

(10) 濱秀和「議員の懲罰決議に対する取消訴訟」（『地方自治判例百選』）98頁～99頁、鈴木庸夫「議員懲罰規定の遡及適用」（『同・第2版』）100頁～

幌高裁昭和25年12月15日判決(市議会の違法処分取消請求事件:行裁例集1巻12号1754頁)及びその上告審である最高裁昭和27年12月4日(行裁例集3巻11号2335頁⁽¹¹⁾)でも除名処分が違法と判示されている。さらに、青森地裁昭和28年1月7日判決(県議会議員除名処分取消等請求事件:行裁例集4巻1号130頁⁽¹²⁾)では違法と、最高裁昭和28年11月20日判決(村会議員除名議決取消請求事件:民集7巻11号1246頁⁽¹³⁾)でも違法と、千葉地裁昭和30年3月25日判決・決定(市議会議員除名処分取消請求・執行停止申立事件:行裁例集6巻3号668頁・688頁)では適法と、最高裁昭和34年2月19日判決(町議会議決取消請求事件:民集13巻2号193頁)では違法と判示されている。その他、最高裁昭和28年10月1日判決(村会議員除名議決取消請求事件:民集7巻10号1045頁⁽¹⁴⁾・行裁例集4巻10号2442頁)は、議員の会期外の行為であっても、議会の開会を阻止し流会に至らしめるような議会運営に関する行為は懲罰理由になるとされた事案であり、また、最高裁昭和35年3月9日判決(決議無効確認・損害賠償請求事件:民集14巻3号355頁・判例時報217号2頁⁽¹⁵⁾)は、行政事

101頁,拙稿「議員の懲罰決議に対する取消訴訟」(『同・第2版』)106頁~107頁,野村武司「議員懲罰規定の遡及適用」(『同・第4版』)224頁などを参照。

- (11) 中川剛「議員に対する懲罰処分の性質」(『地方自治判例百選』)90頁~91頁,岡田雅夫「議員に対する懲罰処分の性質」(『同・第3版』)116頁~117頁,大橋真由美「議員に対する懲罰処分の性質」(『同・第4版』)223頁などを参照。
- (12) 芦部・前景論文(「地方議会の議員除名議決と取消訴訟の対象」)57頁~62頁を参照。
- (13) 堀内健志「議場外の議員の個人的行為と懲罰事由」(『地方自治判例百選・第3版』)118頁~119頁,寺洋平「議場外の議員の個人的行為と懲罰事由」(『同・第4版』)224頁などを参照。
- (14) 田村悦一「会議外の行為と懲罰」(『地方自治判例百選』)94頁~95頁及び(『同・第2版』)102頁~103頁を参照。
- (15) 佐藤繁「議員の任期満了と除名処分取消の訴えの利益」(『地方自治判例百選』)100頁~101頁,交吉尚史「議員の任期満了と除名処分取消の訴え

件訴訟特例法の下で、地方公共団体の議会の議員の任期満了後においては、除名処分の取消しを求める訴えの利益が消滅するとされた事案である。

近時の判例では、例えば、神戸地裁平成10年1月21日判決（議員除名処分取消請求事件：判例地方自治177号36頁）では除名処分が適法とされたものの、その控訴審である大阪高裁平成10年12月1日判決（判例タイムズ1001号143頁）では違法とされ、徳島地裁平成11年5月14日判決（町会議員除名処分取消請求事件：判例地方自治195号28頁）及びその控訴審である高松高裁平成11年9月30日判決（判例地方自治208号42頁）では違法であると、横浜地裁平成16年4月28日判決（議員除名処分取消請求事件：判例地方自治268号35頁）では適法と判示されている。また、名古屋地裁平成25年1月24日判決（議員除名処分取消等請求事件：判例集未登載）でも除名処分が適法とされたが、その控訴審である名古屋高裁平成25年7月4日判決（判例時報2210号36頁⁽¹⁶⁾）では違法と判示されている。

なお、除名処分の取消訴訟で執行停止が申し立てられた事案としては、前掲の最高裁昭和28年1月16日決定以外に、岡山地裁昭和28年3月10日決定（村会議員出席停止処分執行停止申立事件：行裁例集4巻3号560頁）、大阪地裁昭和44年9月20日決定（市議会議員除名処分執行停止申立事件：行裁例集20巻8・9号1017頁・判例時報570号29頁・判例タイムズ241号246頁）、高知地裁昭和57年1月20日決定（執行停止申立事件：判例タイムズ464号137頁）、徳島地裁平成10年9月14日決定（町議会議員除名処分執行停止申立事件：判例集未登載）などがある。いずれも申立てが認容されているが、前掲の千葉地裁昭和30年3月25日決定では、

の利益」（『同・第2版』）110頁～111頁、拙稿「議員の任期満了と除名処分取消しの訴えの利益」（『同・第3版』）225頁などを参照。

(16) 板垣勝彦「一般質問における発言をとらえて町議会の行った議員除名処分が取り消された事例」（自治研究93巻8号）118頁～132頁を参照。

執行を停止すべき主張も疎明もなされていないとして、執行停止の申立ては却下されている。

他方、除名について司法審査を認めるという考え方につき、学説にあっても、例えば、地方議会の懲罰決議は、すべて議会の内部規律に委ねるのではなく、除名は「市民法秩序」につながる問題であること、あるいは、除名は議員の地位そのものに影響を与えること、あるいは、議員の地位の重要性を考慮した結果などが、その理由として挙げられている⁽¹⁷⁾。また、代表的見解として、例えば、「除名は、地方議会からの排除という重大な事柄であり、その紛争の深刻さと相まって、除名には司法権が及ぶとしつつ、それ以外の懲罰には原則として及ばないとするのは、地方議会の自律権を考慮すれば、妥当なものと解されよう。」⁽¹⁸⁾との指摘も見られる。

出席停止については、前掲の最高裁昭和35年10月19日判決の多数

-
- (17) 杉村・前掲論文(「縣議會議員除名處分とその取消の訴」)112頁以下、田中二郎・前掲論文(「行政處分の執行停止と内閣總理大臣の異議」)196頁以下、田村浩一「地方議会の議決と争訟」(都市問題研究6巻7号)124頁以下、依静夫『地方自治法(改訂)』(昭和44年・有斐閣)182頁以下などを参照。なお、斉藤・前掲論文(「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」)870頁は、「懲罰の事件は、通例、議会の多数派が反対議員の発言及び議決権を封じ、自派に有利な体制をととのえるために行われることが多いが、議決に特別多数を必要とする除名を選ぶよりは、むしろ単純多数で足りる出席停止を選ぶ方が、裁判権の介入を避けることにもなり、一石二鳥を狙って、必ずや、地方議会の多数派は、・・・最高裁判例理論を巧妙に利用するという弊害を生ずるであろう。」と指摘しており、田中真次・前掲論文(「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」)109頁も、同様の意見を提示している。
- (18) 佐藤幸治『日本国憲法論』(平成23年・成文堂)594頁。もっとも、佐藤教授は、前掲論文(「『部分社会』と司法審査 地方議会の議員の懲罰をめぐる紛争は司法権の対象となるか」)207頁で、「ただ、出席停止の場合にあっては、事実上の除名に相当するような意味合いをもちうる長期にわたるものや、短期であっても恣意性が顕著なものについては、司法審査は排除されないと解すべきであろう。」とも述べている。

意見が、「一口に法律上の係争といつても、その範囲は広汎であり、・・中には事柄の性質上司法裁判権の対象の外におくを相当とするものがあるのである。ただし、自律的な法規範をもつ社会ないしは団体に在つては、当該規範の実現を内部規律の問題として自治的措置に任せ、必ずしも、裁判にまつを適当としないものがあるからである。本件における出席停止の如き懲罰はまさにそれに該当するものと解するを相当とする。」と述べ、出席停止の決議に関しては、その司法審査性を否定する。

その後の判例においても、例えば、甲府地裁昭和38年10月3日判決(行政処分取消請求事件：行裁例集14巻10号1860頁)では1日～7日間、佐賀地裁昭和61年9月5日判決(出席停止処分無効確認請求事件：行裁例集37巻9号1115頁)⁽¹⁹⁾では30日間、長野地裁平成3年12月19日判決(町議会議員懲罰処分取消請求事件：判例地方自治97号28頁)では6日間、神戸地裁平成6年1月26日判決(懲罰処分取消等請求事件：判例タイムズ855号207頁・判例地方自治130号11頁)では10日間及び7日間、名古屋高裁平成15年7月17日判決(国家賠償請求事件：判例集未登載)では5日間、新潟地裁平成26年11月28日判決(損害賠償等請求事件・判例集未登載)及びその控訴審である東京高裁平成28年3月17日(判例集未登載)では5日間及び7日間、長崎地裁平成27年6月29日(損害賠償請求事件：判例集未登載)では15日間、函館地裁平成28年8月30日判決(損害賠償等請求事件：判例時報2331号12頁・判例地方自治423号22頁)⁽²⁰⁾及びその控訴審である札幌高裁平成29年5月11日判決(判例地方自治423号18頁)⁽²¹⁾では3日間の出席停止が課されているが、いずれも、出席

(19) 宇賀克也「出席停止処分無効確認請求事件」(自治研究63巻11号)126頁～143頁、判決概要紹介コーナー「町議会議員出席停止処分無効確認・取消請求事件・佐賀県神埼町」(判例地方自治33号)86頁などを参照。

(20) 今本啓介「地方議会における出席停止処分・戒告処分と司法審査、懲罰動議提出行為に対する国家賠償請求と司法審査(七飯町事件)」(自治研究95巻2号)132頁～144頁を参照。

(21) 折登美紀「町議会の懲罰動議提出による名誉毀損控訴事件(北海道七飯

停止の司法審査性が否定されている。

(3) 出席停止にも司法審査を認める事例

古くは、除名にかかわらず、福岡高裁昭和25年9月11日判決(出勤[登院]停止取消請求事件:行裁例集1巻6号860頁)では16か月の登院(出席)停止の議決が違法であると、また、岡山地裁昭和28年8月4日判決(村会議員出席停止議決取消請求事件:行裁例4巻8号1849頁)及び青森地裁昭和29年10月6日判決(村議会決議取消請求事件:行裁例集5巻10号2383頁)では会期を超過する期間にわたる出席停止議決が違法であると判示されている。

その後、前掲の最高裁昭和35年10月19日判決により、出席停止の議決については多数意見がその司法審査性を否定している。もっとも、河村大助裁判官は、「地方議会議員の懲罰議決は上告人の主張する如く議員としての報酬、手当、費用弁償の請求権等に直接影響するものである以上、その懲罰処分の適否及び右請求権等の争いは単なる議会の内部規律の問題に過ぎないものと見るべきではなく、裁判所法三条の『法律上の争訟』として司法審査の対象になり得るものと解するを相当とする。またこのことは、その懲罰処分が除名処分であると出席停止の処分であるにより区別される理由はない。けだし残存任期一ぱいの出席停止ということもないとはいえず、実質的には除名処分と異なる場合もあり得るのみならず、停止の期間が短いからといって訴訟の対象にならないと解すべきではないからである。従つて多数意見には到底賛同出来ない。」と、そして、奥野健一裁判官も、「多数意見は本件懲罰議決は、自律的な法規範をもつ社会ないしは団体の内部規律の問題として自治的措置に

町)」(判例地方自治430号)26頁～29頁、佐々木泉顯・岸本明大「はなれい最前線・懲罰議決VS名誉毀損、舞台は議場から法廷へ？」(判例地方自治427号)6頁～11頁などを参照。

任せるべきものであつて司法裁判権の対象の外におくを相当とする旨判示する。しかし、地方公共団体の議会のした議員除名の懲罰議決が裁判所の裁判の対象となることについては既に当裁判所の屢次の判例の示すところであり、懲罰議決が議員の除名処分であると出席停止の処分であるによつて区別すべき理論上の根拠はない。・・・出席停止処分の如き重大でない事項は裁判所の裁判の対象にならないとするが如き区別を設ける趣旨も窺えないのである（ただ出席停止処分は停止期間の経過により訴の利益を失う場合が多いというに過ぎないのである）。従つて本件出席停止の懲罰処分は司法裁判権の対象にならないとした多数意見には賛成できない。」との意見を述べている。

また、前掲の甲府地裁昭和38年10月3日判決では、出席停止の司法審査性は否定されたが、「法律上の争訟中には、事柄の性質上司法裁判権のおよばぬものとするのを相当とする領域のあることは一般に是認されているところであるが、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も特にそれが著しく長期間におよぶものでない限り右裁判権の対象の外にあるものと理解するのを相当とする。」と説示されている。ここでは、「出席停止の懲罰議決も特にそれが著しく長期間におよぶ」という点に留意すべきであろう。

こういった考え方を反映してか、23日間の出席停止について、仙台地裁平成30年3月8日判決（出席停止処分取消等請求事件：判例時報2359号45頁）は司法審査性を否定しているものの、その控訴審たる前掲の仙台高裁平成30年8月29日判決は司法審査性を肯定して、損害賠償を認めるに至っている。当該高裁判決は、「本件における出席停止の懲罰（本件処分）についてみると、前記前提事実のとおり、本件条例によつて、岩沼市議会議員の報酬は月額36万3000円とされ、出席停止の懲罰を受けた議員に係る議員報酬は、その出席停止の日数分に相当する額が減額されることになっており、現に、控訴人に対する議員報酬も、本件処

分を受けて、23日間に相当する27万8300円が減額されていることからすれば、本件処分の適法性という法律上の係争は、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いわなければならない。」と説示している。まさに、除名と長期にわたる出席停止の近似性という観点からの司法判断に他ならない。そうであるならば、30日間も出席停止を科された前掲の佐賀地裁昭和61年9月5日判決では、司法審査性が認められるべきではなかったかと思われる。

なお、過去には、出席停止の期間が1年以上に渡る事例も見られた。例えば、前掲の岡山地裁昭和28年3月10日決定は、「昭和二十七年七月十日の村議会における村長専決処分承認の議案審議に際し申立人が議長の制止を拒絶して議場を退場したことはない。申立人は右議会に於て承認の延期を要求したが容れられなかつた為退場したに過ぎないものである。仮りに申立人が無断退場したものであつたとしても右事由をもつて会期終了後相当期間を経過した昭和二十八年二月七日の村議会に於てこれを本件懲罰の附加事由として目したことは違法なるを免れない。・・・右行為が何れも右各懲罰の対象となり得るとしても、出席停止の懲罰にありてはその期間を当該議決をなす会期中に限定してなすべきに申立人を昭和二十九年三月三十一日迄の議会出席停止処分に付したのは違法である。」と説示している。

学説にあつても、除名と長期出席停止との近似性、除名とそれ以外の懲罰決議とで別異の取扱いを行うべき根拠の希薄性が指摘されており、また、議員に対する懲罰権行使における裁量の特殊性とその限界も指摘されている。こういった視点から、除名だけの司法審査性を肯定する前掲の1-(2)の考え方には異論も提示されている⁽²²⁾。換言すれば、除名

(22) 川上勝己「議員懲罰処分と司法審査」(『行政法の争点』)136頁~137頁、山村恒年「抗告訴訟の対象となる行政処分(三)」(民商法雑誌59巻1号)43頁以下、斎藤・前掲論文(『地方公共団体の議会の議員に対する出席停

に限らず、少なくとも出席停止には司法審査性を認めるべきという考え方が、近時においては有力となっている。因みに、この1-(3)の考え方は、懲罰決議に係る議会の自律権・裁量権の行使に関し、部分社会論、特別権力関係論や統治行為論を払拭し、そして、日本国憲法第32条の「裁判を受ける権利」を実質的に保障しようとするものであり、正鵠を得ていよう。

2. 陳謝・戒告と司法審査

(1) 陳謝・戒告の意義・法的効果

既に述べてきたように、地方議会が行うことができる議員懲罰の種類は、除名、出席停止、陳謝及び戒告の4種類であり、戒告が最も軽い懲罰とされる。戒告は、公開の議場において、議長が被処分議員の出席を求め、将来同じ間違いを繰り返さないように注意し、戒める旨の戒告文を朗読して行うのが通例とされる。もっとも、被処分者議員が議場に出席しない場合、戒告を絶対に行い得ないわけではないが、異例に属するようである。他方、陳謝は、同様に公開の議場において、被処分議員に議会の定めた陳謝文を朗読させて行うのが通例とされている。なお、朗読を命じられてこれに議員が応じない場合には、新たな懲罰事犯として、

止の懲罰議決と裁判権) 871頁、田中真次・前掲論文(「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」) 109頁、田村悦一・前掲論文(「地方議会議員の出席停止と裁判権」) 120頁、高田・前掲論文(「地方議会議員の懲罰と司法審査」) 403頁、室井・前掲論文(「議員の懲罰と裁判権」) 66頁、安念・前掲論文(「地方議会議員の懲罰と司法審査」) 317頁、中嶋・前掲論文(「地方議会議員の懲罰と司法審査」) 301頁、濱・前掲論文(「出席停止の懲罰議決と司法審査」) 103頁及び同・前掲論文(「議員の懲罰議決に対する取消訴訟」) 99頁、常岡・前掲論文(「地方議会議員の懲罰と司法権」) 121頁などを参照。

改めて議員懲罰を行うことができるとされる。⁽²³⁾

地方自治法第135条1項には、懲罰決議としての陳謝及び戒告に関する規定が見られるものの、こういった措置に関しては、その法的効果を推認し得る規定、そして、出訴を明確に認める規定が存在しない。とりわけ、戒告の措置は、それ自体何ら法律上の効果の発生を目的とするものではなく、一種の観念通知たる事実上の行為にしか過ぎず、これを行政事件訴訟や国家賠償請求訴訟で争うことができない、との意見も提示されよう。前掲の最高裁昭和35年10月19日判決に続いて、例えば、大阪高裁平成13年9月21日判決(戒告処分取消請求事件：判例集未登載：平成14年4月9日・上告不受理決定)、前掲の函館地裁平成28年8月30日判決及びその控訴審である札幌高裁平成29年5月11日判決などに代表されるように、判例は、戒告の司法審査性を認めてこなかった。

しかし、異例のことではあるが、当該戒告を拒否したり、議長の戒告に従わなかった場合、将来再度同じ、あるいは、より重い処分を課せられることも現実にはあり得えよう。また、陳謝文の朗読を拒否したり、陳謝文を議会に提出するにとどめたり、さらには、他の議員をして代読させるなど、当該陳謝を拒否すれば、将来再度同じ、あるいは、より重い処分を課せられることも現実にはあり得えよう。例えば、旭川地裁昭和29年12月2日判決(市議会議決取消請求事件：行裁例集5巻12号3015頁)では陳謝の拒否に対して「陳謝をしない限り会議の都度その頭初において陳謝するまで退場を求める」との議決がなされ、その後を除名が、秋田地裁昭和61年4月30日判決(除名処分取消請求事件：判例地方自治22号38頁)でも、陳謝の拒否に対して除名が、前掲の神戸地裁平成6年1月26日判決では陳謝を拒否したために10日間及び7日間の出席停止が、前掲の神戸地裁平成10年1月21日判決及びその控訴審である大阪高裁平

(23) 以上について、長野士郎『逐条地方自治法(第11次改訂版)』(平成5年・学陽書房)374頁以下、松本英昭『新版 逐条地方自治法(第9次改訂版)』(平成29年・学陽書房)488頁以下などを参照。

成10年12月1日判決では陳謝を拒否したために10日間の出席停止、その後除名が、前掲の名古屋高裁平成15年7月17日判決では、陳謝を拒否したために5日間の出席停止が、前掲の名古屋地裁平成25年1月24日判決及びその控訴審である名古屋高裁平成25年7月4日判決では陳謝を拒否したために10日間の出席停止、その後除名が、前掲の仙台地裁平成30年3月8日判決及びその控訴審である仙台高裁平成30年8月29日判決では、陳謝の後に陳謝の原因となった事実を否定する発言を行ったために、23日間の出席停止が決議されている。

(2) 陳謝・戒告の処分性・争訟性

陳謝や戒告は、議会広報誌（議会だより）への掲載のみならず、事案如何によってはマスメディアの報道対象となり得ることなどから、違法・不当な陳謝や戒告が行われた場合には、議員としての名誉・信用など、人格権に対して重大な影響・侵害を及ぼす虞があることは否定できない。もっとも、市議会が「議員に猛省を促す決議」を採択し、市議会だよりにてこれが掲載された事案において、東京地裁平成5年10月20日判決（決議無効確認等請求事件：判例時報1492号111頁・判例タイムズ868号174頁）では、本件のように内部規律の維持のためになされた決議の当否をめぐる紛争は、名誉権侵害という不法行為の成否の形で争われているとしても、司法審査は差し控えられるべき、と説示された判例も見られないわけではない。

しかし、陳謝や戒告が行政事件訴訟で取り消されることになれば、議会は新たに懲罰の決議をするかしないかの検討を行うことになる。仮に、陳謝や戒告の撤回が決議されたならば、再び議会広報誌（議会だより）への掲載やマスメディアの報道対象となり得るのであり、議員としての名誉・信用などが回復されることに繋がる。ひいては、選挙権者からの信用・信頼の回復が図られることは論を俟たない。陳謝や戒告は、議員

を指導するという意味よりはむしろ、議員に対する制裁的・懲戒的性格を有する処分⁽²⁴⁾に他ならない。陳謝や戒告を受忍しなければならないという点で、そして、名誉・信用などの人格権に対して重大な影響・侵害を及ぼす虞があるという点で、陳謝や戒告は、議員の権利・義務に直接の影響を与える。従って、陳謝や戒告は、行政事件訴訟法第3条2項にいう「行政庁の処分」及び裁判所法第3条1項にいう「法律上の争訟」に該当するとみてよからう。

なお、前掲の旭川地裁昭和29年12月2日判決では、「被告議会は昭和二十九年一月二十日原告に対し、原告は留萌市元町排水溝の工事施行に当つて不正行為があつたとして『公開の議場における陳謝』という懲罰の議決をしたというのであるが、・・・かかる陳謝は当該会議の会期中になすべきものであるところ、・・・右会期は昭和二十九年第一回臨時会議である同年一月十八日より同月二十二日までであつたことが認められ、従て已にその会期終了により右議決は効力を失つたものである。さすればその議決の取消を求める原告の本訴請求は所謂訴の利益がないので、その請求は理由がないものと謂わざるを得ない。」として、訴えは棄却されている。もっとも、会期中であれば、陳謝の取消しを求める行政事件訴訟は、訴えの利益が継続することになるので、裁判所が、その違法性を審査することも可能となるのではなからうか。

(24) なお、同じ戒告であっても、最高裁昭和38年6月4日判決(戒告処分取消請求事件:民集17巻5号670頁・判例時報343号25頁)に見られる社会保険医療担当者監査要綱に基づく戒告などは、行政上の単なる指導監督の措置・事実行為とされている。このように、地方議会の議員に対する戒告とは性格を異にしており、当該判決の趣旨を直接援用することはできない。当該判決について、詳しくは、大田直史「保険医に対する戒告の処分性」(『社会保障判例百選・第4版』)44頁～45頁、及びそこに掲げられている文献を参照。

3. 議員懲罰と表現の自由

地方自治法第132条は、「普通地方公共団体の議会の会議又は委員会においては、議員は、無礼の言葉を使用し、又は他人の私生活にわたる言論をしてはならない。」と規定している。当然のことながら、議員としての言論の品位を保つため、「無礼の言葉」の使用禁止、「他人の私生活」にわたる言論の禁止が、その責務として課せられている。しかし、言論の自由は、日本国憲法第21条で保障された基本的人権の一つに他ならない。そのため、議員の有する言論の自由に対して制約を課すには、明確な基準に基づかなければならない。なぜなら、議員は住民の選挙で直接選出され、住民の安全と福祉の向上という目標のために、議場における自由な言論活動を通じて、積極的に地方行政に関与すべき職責を負っているからである。

(1) 「無礼の言葉」の使用禁止

まず、地方自治法第132条にいう「無礼の言葉」の解釈は、厳格に行われるべきである。この点、前掲の札幌高裁昭和25年12月15日判決は、「議員の発言が無礼の言葉であるといわれるには、議員が附議された事項（それは、もちろん普通公共団体に関する事件である。）についての意見や批判の発表に必要な限度を超えて議員その他の関係者の正常な感情を反撥する言葉であり、附議された事項について自己の意見を述べ又は他の議員等の意見等を批判するについて必要な発言である限り、たとえば、その措辞が痛烈であつて、これがために他の議員等の正常な感情を反撥しても、それは議員に許された言論によつて生ずるやむをえない結果であつて、これをもつて議員が同条にいう無礼の言葉を用いたものと解することはできない」と説示し、その上告審である前掲の最高裁昭和27年12月4日判決も、当該判断を支持するに至った。そこで、前掲の青

森地裁昭和28年1月7日判決に見られるように、「私は諸君のように利権が欲しくて県会議員になって来ておるのではない。土建業者でもなければ馬喰でない」といった発言や、前掲の千葉地裁昭和30年3月25日判決に見られるように、議員から特別委員会に提出された「抗議文」の中にある「委員の中にはブローカーか闇屋の指導者か時代遅れの教育者か精神分裂症か云々」との一連の言葉などが、「無礼の言葉」に該当しよう。

ところで、前掲の札幌高裁昭和25年12月15日判決は、「とりわけ普通公共団体の議員はその住民の代表として選挙せられ議会において言論をすることをその重要な職務とするものであつて、その言論については、他人の私生活にわたるものを除き、十分にその意を尽し民意を反映せしめなければならない。ゆえに、その発言を無礼の言葉であるとして議員に懲罰を科するには慎重の考慮を要するのであつて、若しかよの懲罰権が濫用されるならば、議員の言論はやがて自由を失い、かえつて議会の使命の達成を阻む結果を招来する」と説示する。上記のような状況からして、まさに、議場における発言によって議員が懲罰を受けるには、「実質的害悪を与えることの明白かつ現在の危険」や「現実の害意」が存在する場合に限定されるべきではなろうか。こういった判断・考慮を行うことなく、ただ漫然と「他の議員に対して不穏当な言辞を用い、議会の品位を失墜させた」との一言をもって懲罰決議を行う場合、法律解釈を誤り違法となってくる。地方議会の議員の言論を「懲罰」の名の下で抑圧することは、議員の発言に甚大な心理的圧迫を加え、今後の議員活動に不当・多大な萎縮的效果を与えることとなる。ここでは、日本国憲法第21条の空洞化を回避させ、正当な議員活動の保障、ひいては地方行政の真の民主主義の実現のためにも、司法権の積極的な介入が期待されよう。

(2) 「他人の私生活」にわたる言論の禁止

次に、「無礼の言葉」の使用禁止とともに、地方自治法第132条は、「他人の私生活の尊重」を議員の責務としている。一般私人はもとより、他の議員の名誉や私生活を保護することが重要である。それでは、議員の有する「言論の自由」と他の議員の「私生活」に関する発言については、どのように理解すればよいのであろうか。

まさに、議員としての政治活動は公的活動に他ならない。また、議員たる地位は、単に私人たる地位に止まらず公的存在者に他ならない。ここでは、「表現の自由の保障」と「名誉の保護」や「私生活の尊重」の調整処理たる「公的存在者の理論」ないし「公共の理論」に着目しなければならない。これらは、個人の名誉や私生活に関する事柄であっても、「社会的に著名な存在である場合」、あるいは、「公共の秩序や利害に直接関係のある場合」には、合理的な範囲内で批判や論評が許されるという考え方であり、学説上はもとより、「月刊ペン事件」(最高裁昭和56年4月16日判決・名誉毀損被告事件：刑集35巻3号84頁・判例時報1000号25頁・判例タイムズ440号47頁)⁽²⁵⁾などでも明らかにされている。

地方議会の議員は公的存在者に他ならず、この意味においては、批判や論評の対象となった議員の名誉、公的活動、私生活は一定の制約を受けることとなる。また、議員の発言内容如何では、公共の秩序や利害に直接関係することもありうる。そうであるならば、発言を行った議員には免責される余地は十分に存在するのであり、むしろ、相手方議員は「公的存在者」であるが故に、他の議員による批判や論評を真摯に受けとめるべきであろう。このように、地方議会の議員に関しては、一般市

(25) 高佐智美「名誉毀損と『公共ノ利害ニ関スル事実』 『月刊ペン』事件」(『憲法判例百選・第7版』) 142頁～143頁、佐伯仁志「公共の利害に関する事実 『月刊ペン』事件」(『メディア判例百選・第2版』) 42頁～43頁などを参照。

民法秩序における名誉の保護、私生活の尊重をそのまま持ち出すことはできない。なぜなら、「公的存在者」たる議員の集合体である地方議会にあっては、政治活動に対する批判や論評を行うといった言論の自由が、最大限保障されなければならないからである。

そうであるならば、地方議会の自律権・裁量権の問題という抽象的な理由により、除名に限らず、出席停止、陳謝や戒告の司法審査性を全面的に否定することは、妥当ではないと言えよう。むしろ、果たして本当に、「他の議員に対して不穏当な言辞を用い、議会の品位を失墜させた」のか否か、裁判所は、その実体的審理を積極的に行うべきではなからうか。

4. 議員懲罰と司法統制の強化

(1) 「議会自律権」への司法関与

地方自治法第134条1項は、「普通地方公共団体の議会は、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、議決により懲罰を科することができる。」と規定している。議会の懲罰権は、会議体としての議会の規律と品位を保つために認められているものであり、地方自治法上の規定、会議規則及び委員会に関する条例に違反する議会内の議員の行為、あるいは、議会委員会の視察、視察中の行動など、議会の活動の一環又は議会の活動と密接な関係を有する行為に限られる。従って、議員が議会活動とは全く関係なく行った一私人としての非行は、原則として、懲罰を科することができないとされる。この点は、前掲の⁽²⁶⁾最高裁昭和27年12月4日判決や同じく最高裁昭和28年10月1日判決が説示するところである。議員としての言動に対しては、除名、出席停止、陳謝及び戒告の決議を行うことができるものの、私的行為としての議員

(26) 長野・前掲書374頁～375頁、松本・前掲書489頁などを参照。

の言動については、原則として、4種類の懲罰を科することができないのである。

そこで、議員と町とでの境界紛争をめぐって、町議会が議員辞職勧告決議を行った事案がある。最高裁平成6年6月21日判決(感謝料請求事件:判例時報1502号96頁・判例タイムズ871号140頁⁽²⁷⁾)では、当該議員辞職勧告決議が名誉毀損に当たるとして国家賠償を請求する訴えは、裁判所法第3条1項にいう「法律上の争訟」に該当し裁判所の審査権が及ぶとされ、その結果、損害賠償請求が認められるに至った。本件判決については、「自律的な法規範を有する部分社会の問題については司法審査が原則として排除されるという一般的、包括的な部分社会論からの脱却を示すものであろうか。」⁽²⁸⁾との指摘も見られる。いずれにしても、当該事案は、議員としての言動に関するものでなく、私的な紛争が問題とされた事案である。

これに対し、公務である視察旅行を正当な理由なく欠席したとの理由で、嚴重注意処分を受けたことにつき名誉が毀損されたとして、市議会議員が、市に対して国家賠償法第1条1項に基づき損害賠償を請求した事案がある。当該事案につき、前掲の最高裁平成31年2月14日判決は、当該訴えは、私法上の権利利益の侵害を理由とする国家賠償請求であり、その性質上、法令の適用による終局的な解決に適しないものとはいえないから、裁判所法第3条1項にいう「法律上の争訟」に当たり適法であるが、市議会の議会運営委員会が、市議会議員政治倫理要綱に基づき、議員に対し嚴重注意処分の決定をしたことは、議会の内部規律の

(27) 市川正人「町議会による議員辞職勧告決議についての国家賠償請求と『法律上の争訟』」(法学教室別冊附録174号・判例セレクト94 憲法1)7頁, 日野田浩行「町議会の議員辞職勧告決議をめぐる紛争と『法律上の争訟』」(ジュリスト臨時増刊1068号・平成6年度重要判例解説・憲法1)6頁~7頁などを参照。

(28) 市川・前掲論文(「町議会による議員辞職勧告決議についての国家賠償請求と『法律上の争訟』」)7頁。

問題にとどまるものとして、その適否については議会の自律的な判断を尊重すべきであり、市議会議長が上記処分を殊更に当該議員の社会的評価を低下させる等の態様、方法によることなく公表したことは、違法な公権力の行使には当たらない、と判示している。に見られるように、嚴重注意処分は、特段の法的効果を持たないのに裁判権が及ぶとしており、国家賠償請求事件において、法律上の争訟性を認めたとくに特徴がある⁽²⁹⁾。この点、従来、最高裁が「議会の内部規律にとどまる問題」として司法審査性を否定していた分野で、改めて最高裁は、司法救済の拡大化を図ったと看做すこともできるのではなかろうか。

(2) 「議会裁量権」への司法関与

確かに、除名の決議はもとより、出席停止、陳謝及び戒告といった懲罰決議は、議会の裁量権行使に関係する部分が多い。しかし、懲罰決議を行うか否か、いかなる懲罰を選択するかに際しては、目的違反、動機違反(報復目的や抑圧目的)や他事考慮、懲罰事実の誤認や懲罰事由該当性判断の過誤、平等原則違反や比例原則違反など、議会の裁量権行使に逸脱・濫用が生じることもあり得る。そこで、以下、これらの点を検討してみたいと思う。

目的違反・動機違反・他事考慮

まず、昨今は、地方議会の「政党化現象」が進んでいる。この現象は、議員支持層の要求に応え、政党として角度の違った見方や意見を提示し、政策論争を活発化させて住民福祉の向上に有益な効果が上がるなど、積極的に評価できる面もある。

(29) 笹田・前掲論文(「市議会議員に対する嚴重注意処分及びその公表と司法審査」)131頁。

しかし、他方では、イデオロギの対立による議会の混乱、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・弊害も見られることは事実である。政党間の思惑や利害の対立により、報復・抑圧を目的・動機としたり(目的違反・動機違反)、あるいは懲罰の理由とされた事実以外の事実を不当・過大に考慮・斟酌するなど(他事考慮)、懲罰の恣意的決議が行われる危険性は否定できない。従って、除名のみならず、出席停止、陳謝及び戒告の決議に至る過程において、裁量権の逸脱・濫用があった場合には、当然に司法審査に服すべきものと言える。因みに、前掲の最高裁昭和28年1月16日決定に対して、真野毅裁判官は、懲罰といえども法令に基づくものであり、政治問題を理由に司法審査を免れることはできないと述べ、「(一)人違いで議員が懲罰された場合、(二)懲罰の事由が存在しなかつた場合、(三)憲法上言論の自由が保障されている範囲内の言論をしたのにかかわらず、多数派の賛同する原案に反対したがために懲罰された場合、(四)懲罰の基本法である会議規則そのものが違憲無効であるか又は法令に違反し無効であるのに、それを適用して懲罰をした場合」には、明らかに懲罰が違法とされる顕著な事例として掲げている。因みに、目的違反・動機違反・他事考慮としては、(三)に関係してくるところが大きい。

懲罰事実の誤認・懲罰事由該当性判断の過誤

また、上記で真野毅裁判官が掲げた事例(二)に関連して、懲罰決議が懲罰事実の基礎を欠いたり、懲罰事実の誤認、懲罰事由該当性判断の過誤に基づくことも予想されないわけではない。そのため、前掲の札幌高裁昭和25年12月15日判決の上告審である最高裁昭和27年12月4日判決は、「地方自治法一三五条所定の懲罰の四種類中のいずれの懲罰を科すべきかは所論のように全然市議会の自由裁量に属するものといえないばかりでなく議員の議会において使用した言葉が同一三二条所定の『無

礼の言葉』に該当するか否かは、法律解釈の問題であつて、これが解釈を誤りこれに基き議員を除名したような場合には、その前提が違法であるから、除名そのものもまた違法たるを免れない」と、そして、前掲の千葉地裁昭和30年3月25日判決は、「懲罰事犯の認定せられた事犯につきいかなる種類の懲罰を科するかは、議会の裁量に属することとして議会にまかされているが、事犯の認定を誤り懲罰の議決をしたときは事実を誤認したもとして違法な議決となり、又認定された事犯に対し懲罰の種類を選択するときも、その事犯に比し著しく客観的妥当性を欠き甚だしく判断を誤つているときは違法な議決になると解すべきであり、この意味で懲罰の種類を選択は全面的に議会の自由裁量に属する問題であると云うべきではない。」と説示するに至っている(同旨として、前掲の青森地裁昭和28年1月7日判決、前掲の横浜地裁平成16年4月28日判決などがある)。

地方議会の議員に対する懲罰決議は、適法性と合目的性が隣接する領域に属するとしても、裁判官は、常に「根拠事実の事実としての正確性」の判断を行うべきである。裁判官が、懲罰決議の根拠となる「事実の存否」に関する審査、「事実に対する評価」の審査を行うことは、何ら議会の裁量権を侵すものではない。例えば、前掲の札幌高裁昭和25年12月15日判決は、「議員が果してどんな発言をしたかを確定することは、事実問題であつて、裁判所は、当事者間に争のある限り、証拠によつてこれを認定するものであるが、その認定にかかる発言が果して同条にいう無礼の言葉を使用したことに該当するかどうかは、法律問題であつて、その発言が客観的に判断して無礼の言葉であると解しえない限り、たとえ議会がこれを主観的に無礼の言葉であると解して懲罰を科したとしても、右懲罰処分は違法の処分として取消を免れないものである。」と説示し、その上告審である前掲の最高裁昭和27年12月4日判決も、「議員が果してどんな発言をしたかを確定することは事実問題であるが、その認定された発言が地方自治法一三二条の無礼の言葉を使用したことに該

当するかどうかは裁判所が客観的に判断すべき法律問題であつて、議会の主観的判断に拘束されない」と述べ、札幌高裁判決を是認している。このように、懲罰事実の誤認、懲罰事由該当性判断の過誤があつたか否か、裁判官がその審査を積極的に行うことが、議会の裁量権の逸脱・濫用を回避させ、少数派議員の権利・利益の保護に資するという目的にも仕えることになる。

懲罰決議としての戒告は、議員に受忍義務を課すといった法的効果を発生させるものである。そして、一種の観念通知たる事実上の行為に止まらず、これを受けた議員にとっては、名誉・信用など人格権に対して重大な影響・侵害を及ぼす。従つて、懲罰事実の誤認や懲罰事由該当性の判断を誤つた場合、社会通念上その公正性・適正性を欠く場合など、議会の裁量権の逸脱・濫用が認められるときには、裁判所の公正かつ適正な審理・判断を受けることが可能と解すべきであり、陳謝についても、同様の指摘が該当しよう。行政事件訴訟法第30条は、「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。」と規定している。少数派議員への報復目的として陳謝や戒告がなされた可能性が極めて高ければ、陳謝や戒告自体が懲罰事由該当性判断の過誤に基づいていることになる。そして、「無礼の言葉」や「他人の私生活」につき、議会によつて歪曲した法律解釈が行われている場合には、議会の裁量権行使の違法性が容易に認定されよう。

平等原則違反・比例原則違反など

裁量権の逸脱・濫用としては、懲罰事実の誤認や懲罰事由該当性判断の過誤以外にも、平等原則違反や比例原則違反なども挙げられる⁽³⁰⁾。比例

(30) 田村悦一・前掲論文(「地方議会議員の出席停止と裁判権」)119頁は、議会の裁量権行使についての「比例原則の適用」に言及している。

原則違反については、 に見たように、前掲の千葉地裁昭和30年3月25日判決がこれに言及している。その他、前掲の青森地裁昭和28年1月7日判決は、「本件懲罰事犯に対する除名議決にその懲罰権の限界を逸脱した法があるかどうかにつき考うるに、前認定の如く原告は(一)前記本会議において一部議員の野次に誘発されて不用意且偶発的に、(二)前記の如き趣旨内容の発言を為したが、(三)即日本会議において自ら進んで右発言の一部を取消し、同僚議員の諒解を得たい旨釈明したことが明かであり、これ等各事実を総合判断すればこれに対し敢えて原告の除名議決を須えずとも他の方法により極めて容易に被告議会の秩序を維持し、その品位と権威を保持し得たものといわなければならない。然るにこれに臨むに除名の極刑を以つてした被告議会の本件議決は明かに前叙議会の議員に対する懲罰権の限度を遥かに逸脱し、著しく正義に反し、違法な処分として到底その取消を免れないものといわなければならない。」と説示している。

同様に、前掲の高松高裁平成11年9月30日判決も、「被控訴人のした・・・の発言は、地方自治法一三二条所定の『無礼の言葉を使用し』た場合には当たらず、また、前記のとおり適切さを欠いた発言であって、『議会の品位』を些か傷つけたとしても、これに対して除名の懲罰をもって臨むことは著しく重きに失し、その原因となった事実に対し社会通念上著しく均衡を欠くと認められ、・・・本件除名処分の原因となった事実認定には重大な誤りがあり、かつ、その原因となった事実に対し本件除名処分を科することは社会通念上著しく均衡を欠くことが明らかであるから、本件除名処分は違法たるを免れないというべきである。」と説示している。これらの判決を参考にすれば、除名に限らず、出席停止、陳謝や戒告に関しても、事実認定に重大な誤りがあり、あるいは、社会通念上著しく均衡を欠くことが明らかである場合には、懲罰の決議は著しく正義に反し、違法な処分とならう。

5. 議員懲罰と司法救済の拡大

(1) 「防御権」・「適正手続」の尊重

日本国憲法第31条は、「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。」と規定している。この条文は主に刑事手続に関する規定とされるが、行政に対する事前の立法的統制、事後の司法的統制のみならず、違法又は不当な行政の事前抑制を目的とする手続的統制が、現代市民法秩序において要求されることは周知のとおりである。前述のように、地方議会の議員に対する懲罰決議が行政事件訴訟法第3条2項にいう「行政庁の処分」に該当することから、懲罰決議に至る手続の適法性・違法性が問題となってくる。すなわち、懲罰の対象とされた議員の「防御権」(告知と聴聞を受ける権利)の保障に関する問題である。この点は、行政手続法の制定趣旨・目的とも関連している。同法は、第1条で、「この法律は、行政運営における公正の確保と透明性・の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする。」と規定している。地方議会の議員に対する懲罰決議は、同法第3条1項1号で適用対象外とされているが、行政手続法の趣旨は最大限尊重されなければならない。

そこで、議員に対して、懲罰に至った理由を事前に明示すべきこと、とりわけ、根拠条文のみならず具体的な事実関係を明示すべきことが必要となる。この趣旨は、「青色申告更正処分事件」(最高裁昭和38年5月31日判決・所得税青色審査決定処分等取消請求事件：民集17巻4号617頁・判例タイムズ146号151頁⁽³¹⁾)、「旅券発給拒否事件」(最高裁昭和60年1月22日判決・一般旅券発給拒否処分取消等請求事件：民集39巻1号1頁・判例時報1145号28頁・判例タイムズ549号167頁⁽³²⁾)などで説示されて

(31) 下川環「理由の提示(1) 青色申告に係る更生」(『行政判例百選 第7版』)240頁～241頁を参照。

いるところである。次に、議員に主張・立証・反論の機会を十分に保障すべきであり、これを欠いた場合、あるいは不十分な場合には、当該懲罰決議は違法性を帯びるものと解される。因みに、「個人タクシー事件」(最高裁昭和46年10月28日判決・行政処分取消請求事件：民集25巻7号1037頁・判例時報647号22頁・判例タイムズ270号232頁)⁽³²⁾、「群馬中央バス事件」(最高裁昭和50年5月29日判決：一般乗合旅客自動車運送業事業免許申請却下処分取消請求事件：民集29巻5号662頁：判例時報779号21頁・判例タイムズ324号205頁)⁽³⁴⁾などでは、相手方に意見と証拠の提出を十分に保障させるような形で手続が実施されるべき旨が説示されている。

地方議会が行う議員に対する除名、出席停止、陳謝や戒告といった懲罰決議は、議会の自律権・裁量権行使に関係する部分が多いとしても、手続的な適法性・違法性の司法審査は容易に行うことができよう。裁判所は、法治国家の原則に則り、日本国憲法第31条の自然的正義・適正手続の実現という観点からしても、防御権を真に保障するためにも、除名に限らず、出席停止、陳謝及び戒告に手続的違法性があった場合には、その司法審査を積極的に行うべきものと言える。

(32) 市原昌三郎「理由付記」(『行政判例百選』・第2版) 266頁～267頁、大浜啓吉「理由の提示(2) 旅券発給拒否」(『同』・第5版) 252頁～253頁、折橋洋介「理由の提示(3) 旅券発給拒否」(『同』・第7版) 244頁～245頁などを参照。

(33) 熊本信夫「個人タクシー事業の免許申請の審査と公正手続 手続の瑕疵(2)」(『行政判例百選』) 214頁～215頁、小高剛「個人タクシー事業免許と公正手続」(『同』・第3版) 250頁～251頁、恒川隆生「個人タクシー免許申請の審査手続」(『同』・第7版) 236頁～237頁などを参照。

(34) 小高剛「審議会と行政手続」(『行政判例百選』・第4版) 270頁～271頁、仲正「運輸審議会の審理手続」(『同』・第5版) 248頁～249頁、大沢光「運輸審議会の審理手続」(『同』・第7版) 238頁～239頁などを参照。

(2) 「裁判を受ける権利」の保障

日本国憲法第32条は、「何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪はれない。」と規定している。すなわち、違法な「行政庁の処分」や「権利の侵害」に対しては、国民がその排除を求め得るのである。他方、裁判所法第3条1項が、「裁判所は、・・・一切の法律上の争訟を裁判し」との規定を置いていることと相俟って、ここでは、「裁判を受ける権利」の実質的保障が問題とされるべきである。

この点、前掲の最高裁昭和35年10月19日判決は、「自律的な法規範をもつ社会ないしは団体に在つては、当該規範の実現を内部規律の問題として自治的措置に任せ、必ずしも、裁判にまつを適当としないものがある」と説示する。この論旨は、究極のところ、違法な懲罰決議（出席停止・陳謝・戒告）やそれに基づく権利侵害、その他の法律問題が発生したとしても、もはや法的救済を行う手段を消滅させ、審理を行うことなく裁判所がこれらを適法化・正当化させることに尽きる。当該判決が、どのような法文を根拠にこのような論断を行ったのかは、必ずしも明確ではない。ここでは、議員として、ひいては国民としての「裁判を受ける権利」という基本的人権を否定し、裁判所法の解釈を誤ったものと評価する外なく、憲法違反・法令違反の疑いが極めて強いと言えるのではなからうか。当該判決につき、奥野健一裁判官は、「一般に行政庁の処分の違憲、違法の問題について裁判所が裁判権を有することは憲法八一条、裁判所法三条によつて明白であるのみならず、地方自治法二五五条の二によれば地方公共団体の機関の処分により違法に権利を侵害されたとする者は訴願裁決を経て裁判所に出訴することができる旨を規定しており、地方公共団体の議会のした懲罰処分を除外すべき趣旨は窺われなしいその処分が除名処分の如き重大事項であるときは裁判所の裁判の対象になるが、出席停止処分の如き重大でない事項は裁判所の裁判の対象にならないとするが如き区別を設ける趣旨も窺えないのである（ただ出

席停止処分は停止期間の経過により訴の利益を失う場合が多いというに過ぎないのである)。従つて本件出席停止の懲罰処分は司法裁判権の対象にならないとした多数意見には賛成できない。」との意見を述べている。この論旨展開は明快であり、そして、説得力に富んでいる。

ところで、地方自治法第255条の2(現行第255条の4)に基づけば、議会の懲罰決議に対しては、その取消しの審決申請が可能とされる。もっとも、基本的には議会の自律作用であるとして、除名についてだけがその対象となっているようである。⁽³⁵⁾ 本稿の1-(2)のに掲げた出席停止に関する判決事例、戒告に関する前掲の大阪高裁平成13年9月21日判決事例などでは、当該審決申請が行われたものの、いずれも知事から申請却下の審決が下されている。そこで、出席停止や戒告の取消訴訟等が提起されたわけであるが、単に地方議会の内部自律権・裁量権行使との理由で、出席停止、陳謝や戒告が司法審査の対象外とされるならば、(前掲の最高裁昭和26年4月28日判決に代表されるように)懲罰決議を行う議会は「行政庁」と見なされることからしても、行政機関がほとんど終審として裁判を行っていることに等しくなる。裁判所法第3条2項では、「行政機関が前審として審判することを妨げない。」と規定されているものの、日本国憲法第76条2項後段にいう「行政機関は、終審として裁判を行ふことができない。」との関連で、実務上、疑義が生ずることは論を俟たない。このような点に鑑みれば、「裁判を受ける権利」を実質的に保障させるためにも、出席停止、陳謝及び戒告につき、司法権が「裁判の拒否」を行うことは妥当でないと見えよう。

(3) 「個人や少数者」の人権保障

地方議会が有する議員懲罰権は、議会における議事運営の円滑性と審

(35) 長野・前掲書377頁・1070頁、松本・前掲書491頁・1529頁などを参照。

議の公平性を期し、議決の信用と権威を維持するための手段に他ならない。そこで、懲罰決議は、具体的事案に則し、懲罰の動機・目的、重要性の程度、被処分議員の地位、職務内容、将来の議会運営の難易、その他一切の事情を具体的に勘案しながら決定されるべきものである。懲罰事由がないにもかかわらず懲罰決議を行った場合、懲罰事由該当性の判断に過誤がある場合、あるいは、社会通念上その公正性・適正性を欠く場合には、当該決議は違法性を帯びよう。

前掲の最高裁昭和28年1月16日決定に対して、真野毅裁判官も、「もし、その所属団体の処理の仕方が違法（単なる妥当の問題でなく）であっても、団体の構成員は団体の特殊な法秩序の故に、終局的にも裁判所に出訴して救済を求めることが出来ず、ただただ歯を食いしばつて泣寝入りをする外ないとすれば一国内の随処に局部局部の支離滅裂の破綻を生じ、国民の不平と不満を招来することは必定である。かくては、一国の統一した円満な法秩序は、ついに具現するに由なく、法治国家・立憲国家の実は失われてしまうに至ることは火を見るよりも明らかである。この意義において一国内の法秩序は、本来最後には一元化さるべきものであり、また実にこの一元化の保障があることによつてのみ一国の法秩序・法支配は、充実し完備し統合されてゆくのである。されば、いくら空疎な法秩序の多元性を力説してみたところで、違法な除名処分が裁判所に出訴できないという見解の理論的基礎づけとならないことは識者を待たずして明白である。」との意見を述べている。まさに、裁判所には、人権保障に留意しながら、個人や少数者が政治社会過程から排除されないよう、積極的に司法審査を行うことが期待されよう。

近時の事例として、前掲の名古屋高裁平成24年5月11日判決は、「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。」と、そして、「議員の発言方法等を規制することにより、結果として、議員の議会での発言を一般的に阻害し、その機会を奪うような場合（特に一審原告のような発声障害者の場合、発言し得る方法が限られるため、そのおそれが大きいといえる。）、もはや議会の自主性、自律性の範囲を超えるものといわざるを得ない。」と説示している。当該判決については、「地方議会における発言規制はまさしくその内部規律に関わる問題であるが、この判決は、標題の昭和35年大法院判決を前提としながらも、表現の自由や参政権といった『一般市民法秩序において保障されている権利利益』の侵害を問題とすることによって、そうした問題にも司法審査を及ぼしており、地方議会内部の少数者の権利を保護しようとした裁判例として興味深い⁽³⁶⁾」との指摘も見られる。

おわりに

以上、地方議会の議員に対する出席停止、陳謝及び戒告の司法審査性を肯定してきた⁽³⁷⁾。陳謝や戒告についてまで司法審査性を認めることになれば、「濫訴の弊」の危険が惹起するとの意見も提示されよう。しかし、この意見は杞憂に過ぎないと思われる。むしろ、出席停止、陳謝や戒告の司法審査性を認めることが、返って望ましい結果をもたらすことになろう。なぜなら、地方議会が慎重な判断・手続の下で、除名、出席停止、

(36) 田近・前掲論文（「地方議会議員の懲罰と司法審査」）401頁。

(37) なお、渋谷秀樹『憲法（第2版）』（平成25年・有斐閣）656頁は、「地方議会の議員が住民代表の地位を有することを考えると、すべての懲戒処分を司法審査の対象とすべきである。」と指摘している。

陳謝や戒告の決議を行うことになるからである。そのことによって、行政争訟の提起数が減じられ、ひいては、地方議会に対する住民の信頼・信用の獲得に繋がると思われるからである。

因みに、最高裁判例や下級審判例の近時の潮流を見ると、国家賠償請求訴訟における「被害者」の概念、取消訴訟の訴訟要件である「処分性」や「訴えの利益」の概念を拡大化・相対化させることによって、司法救済(権利救済機能)の途を広げている。例えば、国家賠償請求訴訟につき、「大阪国際空港事件」(最高裁昭和56年12月16日判決・大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件：民集35巻10号1369頁・判例時報1025号39頁・判例タイムズ455号171頁)⁽³⁸⁾を、取消訴訟については、「新潟空港訴訟」(最高裁平成元年2月17日判決・新潟 コマツ ソウル間の定期航空運送事業免許処分取消請求事件：民集43巻2号56頁・判例時報1306号5頁・判例タイムズ694号73頁)⁽³⁹⁾、「もんじゅ訴訟」(最高裁平成4年9月22日判決・原子炉設置許可処分無効確認等請求事件：民集46巻6号571頁と1090頁・判例時報1437号29頁・判例タイムズ801号83頁と96頁)⁽⁴⁰⁾、「小田急線訴訟」(最高裁平成17年12月7日判決・小田急線連続立体交差事業

(38) 戸波江二「空港の騒音公害と人格権 大阪空港公害訴訟」(『憲法判例百選・第5版』58頁～59頁、渋谷秀樹「空港の騒音公害と人格権 大阪空港公害訴訟」(『同・第7版』)52頁～53頁、原田尚彦「空港公害と被害者救済」(『行政判例百選・第4版』)336頁～337頁、深澤龍一郎「国営空港の供用差止め」(『同・第7版』)310頁～311頁、磯村篤範「空港騒音と供用関連瑕疵」(『同・第7版』)494頁～495頁などを参照。

(39) 古城誠「定期航空運送事業免許と第三者の原告適格」(『行政判例百選・第6版』)352頁～353頁、松戸浩「行訴法10条1項による主張制限」(『同・第7版』)396頁～397頁などを参照。

(40) 大西有二「原子炉設置許可処分無効確認訴訟の原告適格」(『行政判例百選・第4版』)416頁～417頁、同「原子炉設置許可と第三者の原告適格」(『同・第6版』)354頁～355頁、高橋信隆「民事差止訴訟の可能性と抗告訴訟の訴えの利益」(『同・第6版』)386頁～頁387頁、清水晶紀「民事差止訴訟の可能性と抗告訴訟の訴えの利益」(『同・第7版』)374頁～375頁などを参照。

認可処分取消請求事件：民集59巻10号2645頁・判例時報1920号13頁・判例タイムズ1202号110頁⁽⁴¹⁾、「浜松市土地区画整理事業計画事件」（最高裁判平成20年9月10日判決・行政処分取消請求事件：民集62巻8号2029頁・判例時報2020号18頁・判例タイムズ1280号60頁⁽⁴²⁾）などが挙げることができる。しかし、これらの多数の判例を前提にしても、現実には「濫訴の弊」が生じたわけではない。

思うに、地方議会に内部自律権・裁量権行使が認められるとしても、それが直ちに行政事件訴訟であれ、国家賠償請求訴訟であれ、司法権の排除に繋がると考えることは早計と考えられる。なぜなら、地方議会の議員懲罰について、司法権排除を明確に認める法文規定が存在しないからである。既に述べてきたが、いわれなき嫌疑により出席停止、陳謝や戒告を受けた場合であっても、地方議会の自律権・裁量権の問題であるとの理由で、これを当然に受忍せよとの論理は、到底是認しがたい。なぜなら、国民の権利救済を行うべき裁判所が、回復困難な損害の発生を当初から黙認することに繋がるからである。むしろ、日本国憲法第21条の「表現の自由」、第31条の「自然的正義・適正手続」、第32条の「裁判を受ける権利」の保障などを念頭に置きながら、積極的に実体的・手続的な適法性・違法性を審査すべきであり、真実を究明することこそが、司法本来の役割と言えるのではなからうか。

以上

(41) 横山信二「都市計画事業認可と第三者の原告適格」（『行政判例百選』第6版）366頁～367頁、湊二郎「都市計画事業認可と第三者の原告適格」（『同』第7版）342頁～343頁などを参照。

(42) 山下竜一「土地区画整理事業計画」（『行政判例百選』第7版）316頁～317頁を参照。