

# 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とされた事例

## 1 はじめに

本件判決は、地方議会による懲罰である議員の出席停止処分を司法審査の対象としたもので、これまでの先例を変更したものである。そのことに加えて、当該処分を司法審査の対象とした理由に関して、控訴審とは異なっている点に留意することが必要と思われる。

## 2 事案の概要

本件は、I市議会が、同市議会議員である原告（控訴人、被上告申立人、以下「原告」という。）の議会運営委員会における発言を理由として、平成28年第4回定例会において、平成28年9月6日付けで同日から同月28日までの23日間の出席停止処分（以下「本件処分」

を行ったところ、原告が、本件処分が違憲、違法であると主張して、被告I市（被控訴人、上告受理申立人、以下「被告」という。）に対し、本件処分の取消しを求めるとともに、地方自治法第203条並びに同市における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（以下、「本件条例」という。）に基づき、本件処分によって減額された議員報酬と遅延損害金の支払を求めた事案である。

第一審仙台地裁は、本件処分の適否は司法審査の対象にならないとして本件各訴えをいずれも却下したため、これを不服とする原告が控訴した。第二審の仙台高裁は、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というべきである。そうすると、出席停止といえども、それにより議員報酬の減額につながるような場合には、その懲罰の適否の問題は、憲法及び法律が想定する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らうべきであるとして、原判決を破棄し第一審裁判所に差し戻したところ被告が上告及び上告受理申立をした。最高裁判所大法廷は、全員一致で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と判示し、これと異なる趣旨をいう昭和35年最高裁大法廷判決（以下「昭和35年大法廷判決」という。）その他の最高裁の判例を変更し、第二審の判断は結論においては認することができるとして上告を棄却した。

上告を棄却した本判決により、本件は第一審から本案審理がされることとなった。

### 3 第一審判決（仙台地裁平成30年3月8日判決・判時2395号45頁）

仙台地裁は、「裁判所は、憲法に特別の定めがある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判する権限を有するが（裁判所法3条1項）、自律的な法規範をもつ社会ないし団体において、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るのが相当である場合には、法律上の争訟に当たらず、司法審査の対象とはならないものと解される。そして、地方議会は、その設置が憲法によって定められ（憲法93条）、会議規則制定権（地方自治法120条）、議員への懲罰権（同法134条1項、135条1項）等が法律で定められている自律的な法規範をもつ団体である上、懲罰処分のうち出席停止処分は、議員の権利行使を一時的に制限するものにすぎないから、懲罰事由の当該性及び処分の適否については、地方議会の内部的規律の問題としてその自治的措置に任せるのが相当であって、法律上の争訟に当たらず、司法審査の対象とはならない（最高裁昭和35年10月19日大法廷判決・民集14巻12号2633頁）」として、本件処

分の取消しを求める訴えは、裁判所法3条1項の「法律上の争訟」には当たらない事項について司法審査を求めるものであって、不適法であると判示した。

原告の議員報酬等の支払を求める訴えについて、原告の議員報酬は本件処分の存在を前提として本件条例に基づき減額されたものであるが、この当否を判断するためには本件処分の適否について判断することが必要不可欠であるところ、本件処分の適否は司法審査の対象とならないから、この訴えも、裁判所法3条1項の「法律上の争訟」に当たらない事項について司法審査を求めるものであり、不適法とした。

### 4 第二審判決（仙台高裁平成30年8月29日判決・判時2395号42頁）

仙台高裁は、「裁判所は、憲法に特別の定めがある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判する権限を有するが（裁判所法3条1項）、自律的な法規範をもつ社会ないし団体において、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るのが相当である場合には、法律上の争訟に当たらず、司法審査の対象とはならない」、そして、「普通地方公共団体の議会は、憲法93条1項によってその

設置が定められ、地方自治法によって、会議規則を設けなければならないことや（120条）、同法及び会議規則等に違反した議員に対して、公開の議場における戒告及び陳謝、一定期間の出席停止並びに除名の各懲罰を科することができること（134条1項、135条1項）などが定められている自律的な法規範をもつ団体であるから、そこ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」とした上、「本件各訴えは、いずれも、普通地方公共団体の議会による議員に対する出席停止の懲罰が違法であることを前提として主張するものであるところ、出席停止は、議員の身分の喪失に関する重大事項といふべき除名と異なり、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ものといわなければならない」としている。その上で、「地方自治法によれば、普通地方公共団体の議員は、当該地方公共団体の住民の選挙により選出された（11条、17条、18条）、条例により定められた

定数により普通地方公共団体の議会を構成し（89条、91条1項）、条例で定められた回数召集される定例会及び必要がある場合にその事件に限り招集される臨時会において（102条）、議案を提出したり、議決に加わったりすることで（112条、116条）、条例を設け又は改廃したり、予算を定めたり、決算を認定するなどの事件を議決しなければならぬとされているところ（96条）、このような仕組みは、憲法が、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定めるものとした上（92条）、地方公共団体には法律の定めるところによりその議事機関として議会を設置し、地方公共団体の議会の議員等はその地方公共団体の住民が直接これを選挙するものとして（93条）を受けて定められた地方自治の根幹部分をなすものであり、これを担う議員の活動を実効あるものとするため、地方自治法は、普通地方公共団体はその議会の議員に対して議員報酬を支給しなければならぬこととしているのであるから（203条1項）、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といふべきである。そうすると、出席停止といえども、それにより議員報酬の減額につながるような場

合には、その懲罰の適否の問題は、憲法及び法律が想定する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いふべきである。」と判示し、「本件条例によって、I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、原告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。」「本件各訴えについては、原告が主張する本件処分の違法性（本案の争点）について判断すべきであるところ、そのためには更に弁論を尽くす必要があると認められる（民訴法307条）」として第一審判決を取り消して、第一審裁判所に差し戻した。

これに対して、原告は、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一律に司法審査の対象とならないとした最高裁昭和35年10月19日大法廷判決・民集14巻12号2633頁に反するとして、上告及び上告受理申立てをした。

## 5 最高裁判所大法廷判決

1 本件は右上告受理申立てに対する判決である。内容は以下のとおり。

2 (1)普通地方公共団体の議会は、地方自治法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（同法134条1項）ところ、懲罰の種類及び手続は法定されている（同法135条）。これら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ふべきである。

(2)ア 憲法は、地方公共団体の組織及び運営に関する基本原則として、その施策を住民の意思に基づいて行うべきものとするいわゆる住民自治の原則を採用しており、普通地方公共団体の議会は、憲法にその設置の根拠を有する議事機関として、住民の代表である議員により構成され、所定の重要事項について当該地方公共団体の意思を決定するなどの権能を有する。そして、議会の運営に関する事項については、議事機関としての自主的かつ円滑な運営を確保すべく、その性質上、議会の自律的な権能が尊

重されるべきであるところ、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。

イ 他方、普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体の区域内に住所を有する者の投票により選挙され（憲法93条2項、地方自治法11条、17条、18条）、議会に議案を提出することができ（同法112条）、議会の議事については、特別の定めがある場合を除き、出席議員の過半数でこれを決することができる（同法116条）。そして、議会は、条例を設け又は改廃すること、予算を定めること、所定の契約を締結すること等の事件を議決しなければならぬ（同法96条）ほか、当該普通地方公共団体の事務の管理、議決の執行及び出納を検査することができ、同事務に関する調査を行うことができる（同法98条、100条）。議員は、憲法上の住民自治の原則を具現化するため、議会が行う上記の各事項等について、議事に参与し、議決に加わるなどして、住民の代表としてその意思を当該普通地方公共団体の意思決定に反映させるべく活動する責務を負うものである。

ウ 出席停止の懲罰は、上記の責務を負う公選の議員に対し、議会がその権能において科する処分であり、これが科されると、当該議員はその期間、会議及び委員会への出席が停止され、議事に参与して議決に加わるなどの議員としての中核的な活動を行うことができず、住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすことができなくなる。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次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ではできない。

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といえるべきである。これと異なる趣旨をいう所論引用の当裁判所大法廷昭和35年10月19日判決その他の当裁判所の判例は、いずれも変更すべきである。

(4) 本判決には、宇賀勝也裁判官の詳細な補

足意見が付されている。同意見は法律上の争訟、国会との相違、住民自治、議会の裁量の四視点から論理的に説明されている。

## 6 地方公共団体の議員に対する懲罰と昭和35年大法廷判決

地方自治法第135条は、地方公共団体の議会の議員の懲罰として、公開の議場における戒告、同じく陳謝、一定期間の出席停止、除名を定めている。この四種の懲罰が、司法審査の対象となるかが問題となる。除名について昭和35年3月9日大法廷判決（民集14巻3号355頁）は、司法審査の対象となるとしている。

これに対して、昭和35年大法廷判決は、出席停止の懲罰議決の適否は裁判権の外にあるとした。その理由とするところは、「司法裁判権が、憲法又は他の法律によってその権限に属するものとされているものの外、一切の法律上の争訟に及ぶことは、裁判所法3条の明定するところであるが、ここに一切の法律上の争訟とはあらゆる法律上の係争という意味ではない。一口に法律上の係争といっても、その範囲は広汎であり、その中には事柄の特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。」とした上で、自律的な法規範を持つ社会ないしは団体に在って

は、当該規範の実現を内部規律の問題として自治的措施に任せ、必ずしも、裁判によることを適当としないものがあるとして、本件における出席停止の懲罰はそれに該当すると判示した。

最高裁判所は、地方議会の懲罰動議について、除名は司法審査の対象となるが、それ以外は司法審査の対象とならないと理解していたものと考えられる。

昭和35年最高裁大法廷判決は「地方議会の議員に対する出席停止の懲罰が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」ものは、事柄の性質上司法権の対象とはならないとしていた。この判決は、後の富山大学事件（最判昭和52年3月15日・民集31巻2号234頁）などともいわゆる「部分社会の法理」との関係で議論されてきた。しかし、本判決は、「一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的な問題」との文言を用いていない。

本判決は、出席停止の懲罰の取消しを求める訴えは、憲法、地方自治法の規定に基づく処分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であると説示している。その上で、本判決は、「議員は、憲法上の住民自治の原則を具現化するため、議会が行う上記の各事項

等について、議事に参与し、議決に加わるなどして、住民の代表としてその意思を当該普通地方公共団体の意思決定に反映させるべく活動する責務を負うものである」。議員の「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次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。」として、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」と判示したものである。

## 7 本判決の射程

1 本判決は、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、としている。地方議会の議員に対する懲罰のうち、除名だけでなく、出席停止処分に関しても司法審査の対象となることは明らかである。ところで、司法審査の対象となるのは、出席停止処分にもない議員報酬が減額されることまで必要か、という点であろう。本件の控訴審判決

は、出席停止処分により議員報酬の減額がなされる場合に司法審査の対象となると限定している。しかしながら、控訴審判決は、昭和35年大法廷判決が議員報酬の減額をともなう場合の出席停止の懲罰の適否が司法審査の対象となるか否かについて判断しておらず、その射程外と判断したと思われること、本判決が「議員の権利行使の一次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。」としていることからすると、本判決は出席停止処分にもない議員報酬が減額されることが必要としているとは考えられないであろう。

2 本判決は、これと異なる趣旨をいう昭和35年大法廷判決その他の当裁判所の判例は、いずれも変更すべきである、としている。そうすると変更の対象とされたのは、昭和35年大法廷判決のほか、出席停止の懲罰の適否が司法審査の対象とならないとした判断を正当として是認した、最高裁判所平成5年9月30日判決、最高裁判所平成7年5月30日判決等であろう。大学の単位認定が問題とされた富山大学事件判決は、本件とは事案を異にするから、判例変更の対象とはならないように思われる。

3 残された問題として、本判決が「議会に一定の裁量が認められるべきである」としていることから、判決のいう一定の裁量とは何か、どの程度の判断の余地が認められるかということになる。また戒告及び陳謝について、その適否が司法審査の対象となるのか、なるとされた場合にも裁量の範囲が問題となると思われる。

ともあれ、本件は一審から審理されることになる。本判決は、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としているから、これが違法となるか否かは、議会の判断が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものかなどが審理されることになる。そこでどのような判断がなされるか、その帰趨が待たれる。

なお、もう一点本件では議員報酬が減額されており、その減額分の請求があるので、訴えの利益は失われないが、出席停止処分の取消訴訟のみであれば訴えの利益は失われることになるのであろうか。本判決の射程については多くの問題がありそうである。本判決には法廷意見とは別に宇賀克也裁判官の論理的、詳細な補足意見が付されている。

●第64号(2021年2月発売) 定価 1,265円(税込)

・特集 地方公務員の副業・兼業と民間人材の活用

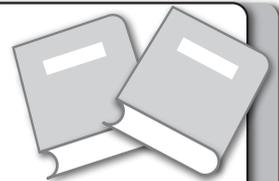
自治体における副業の意義と課題  
自治体における副業・兼業の法制度とその活用  
自治体における副業・兼業制度を利用した民間専門人材の活用  
自治体における副業・兼業を活かした人材活用戦略とその取組(奈良県生駒市の事例)  
自治体における副業・兼業推進のリスク

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

群馬県インターネット上の誹謗中傷等の被害者支援等に関する条例  
栃木県プラスチック資源循環推進条例  
東京二〇二〇オリンピック・パラリンピック競技大会に係る文書等の保管及び承継に関する条例

・トピックス

「地方議会・議員のあり方に関する研究会」報告書の解説  
都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の解説  
認知症高齢者等への地域支援に関する実態調査



商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい | フリーコール(通話料無料) | TEL: 0120-953-431 | Web | URL: <https://gyosei.jp>  
受付時間: 月～金 9時から17時 | FAX: 0120-953-495 | サイト