

地方議会での懲罰濫用調査報告と分科会のご案内

かながわ市民オンブズマン

1 市民オンブズマンと地方議会

当オンブズマンは「議会を多角的にチェックする」を活動方針のひとつに掲げています。執行機関の監視・監督という点で、議会と市民オンブズマンの目指すことは重なります。しかし、当オンブズマンが議会に対し、陳情・請願を行っても、議会の多数会派からは黙殺され、改善につながらないのが実情です。そこで、地方議会を批判するだけでなく 2019 年総会では「地方議会を活躍させるために市民にできることは」と題したパネルディスカッションを開催するなど、地方議会に本来の機能を取り戻させるための活動を模索してきました。

2 湯河原町議会での不当懲罰問題

神奈川県湯河原町議会で、2020 年 9 月、町が、町税等徴収対策強化特別委員会に、町税・介護保険料・上下水道料金の滞納者リスト（約 2000 人の実名入り。ちなみに湯河原町の人口は約 2 万 3500 人）を提供し、全議員に配布され、回収されていないという問題を議会で追及しようとした土屋由希子議員が、「秘密会の議事を漏らした」という理由で懲罰（「陳謝」の懲罰→陳謝文の読み上げをしなかったことを理由とする「出席停止 1 日」の懲罰）を受けるといった事件が起きました。

地元住民の方から相談を受け、当オンブズマンも支援を行うこととしました（なお、この問題をきっかけとして、地元湯河原町にも、「ゆがわら町民オンブズマン」が発足しました）。

土屋議員は、2021 年 1 月、横浜地方裁判所に懲罰処分の取消等を求める訴訟を起こしました。

3 懲罰の実態調査

これまでも、ムラ社会的な地方議会の同調圧力に屈しない議員に対し、懲罰によって、その発言や活動を封じようとするという事態は各地で起きており、議会改革の大きな障壁のひとつとなっていることは指摘されてきました。しかし、昭和 35 年最高裁判決の「除名以外の懲罰は司法審査の対象とならない」との判断がネックとなり、不当な懲罰であっても、争訟に踏み切ることが困難な状況が続いていました。

そのようななかで、岩沼市議会で出席停止の懲罰を受けた大友健さんが、2020 年 11 月 25 日、最高裁で 60 年ぶりの判例変更による「出席停止の懲罰にも司法審査が及ぶ」との画期的な判決を勝ちとられました。

この判決を機に、メディアで議員懲罰の濫用問題が取り上げられる機会も増えたようです。ただ、全国的に濫用的懲罰がどの程度あるのかという調査は見当たら

ず、実態があまり明確ではありませんでした。

そこで、各地の市民オンブズマンにもアンケートへのご協力をいただき、実態調査のとりまとめをしました。（表１）～（表３）を参照ください。

（表１）地方議会議員に対する懲罰処分の状況（1989～2020 年度）

（表２）地方議会議員の懲罰に関する争訟の状況（1989～2020 年度）

総務省の刊行物『地方自治月報』（2007～2017 年度分は web 上で閲覧可能）に基づき、過去 30 年間のデータを整理しました。

（表３）地方議会の懲罰内訳表（2016～2020 年度）

公表されている『地方自治月報』に加え、未公表の 2018～2020 年度分は各都道府県に対し総務省へ提出した調査票（控え）を情報公開請求して、懲罰処分のあった自治体名及び年度の情報を取得、これを基礎情報として、個別に議会会議録で、懲罰議決年月日・懲罰の種類・非処分議員名を調査し、また、会議録・議会報・地方紙などにより処分理由を整理しました。

懲罰は、除名・出席停止・陳謝・戒告の 4 種類が地方自治法で定められています。（表１）によれば、1989 年度～2020 年度の 32 年間で、懲罰件数は 790 件、種類毎の割合は除名 4 %、出席停止 45 %、陳謝 30 %、戒告 21 %でした。

懲罰に対しては、処分取消を求める行政訴訟のほか、審決（地方自治法 255 条の 4）を行うことができるとされています。しかし、昭和 35 年最高裁判決が、地方議会の議員の懲罰は、除名処分を除き司法審査の対象とならないとしたことから、（表２）によれば、争訟の件数は 32 年間でわずか 33 件（審決を含む）にとどまっています（約半数が除名の事案）。

令和 2 年 11 月 25 日最高裁判決が出席停止処分にも司法審査が及ぶとの判断を示したことから、今後は争訟に踏み切るケースが増加することが予想されます。

（表３）の処分の内容については、すべての案件について十分な調査ができたわけではないのですが、少数派の議員が、議会での質問の際に、執行機関等に対し、舌鋒鋭く切り込むと、多数派から、表現が不穏当で議会の品位を貶めるなどとして懲罰とされるという事案が目につきます。

たとえば、沖縄県宮古島市議会では、陸自駐屯地に配備される車両の平良港への陸揚げの際、市が警察を要請し、警察による市民の排除が行われたことについて「市役所はなぜ市民の不安に答えず、市民を罪人扱いして排除したのか」と質問したことが不穏当な発言だとして陳謝の懲罰にされています。

神奈川県平塚市議会では、「多くの方が肯定的」だとして公園整備を進める市の姿勢について「（多くの方が肯定的だという）明らかな嘘を押し切って進めようとしている」との発言が品位を欠くとして戒告の懲罰に、徳島県上板町では、「（議会

の)委員会での議論は十分尽くされておらず、(委員会の審査報告は)信用性が低い」との発言が当該委員会の委員長である同僚議員の名誉を傷つけたとして陳謝の処分とされています。最高裁の判例変更を勝ち取った大友健さん(宮城県岩沼市議会)の懲罰は、同僚議員に対する陳謝の懲罰について、陳謝文の朗読は「政治的妥協」であり本意でない旨の発言をしたことにより出席停止23日、同じく当該同僚議員の懲罰に関連して「市議会のやりかたはおかしい」と発言した議員は出席停止10日の懲罰とされています。

言論による民主的な合意形成を行う機関であるはずの議会で、懲罰を脅しに使って、言論を封じるのは不当といわざるをえません。

また、目立つのは「陳謝」の処分後、陳謝文の朗読を拒否したとして更に「出席停止」の処分がなされたという事案です(上掲の宮古島市議会の事案でも陳謝文の朗読を拒否し出席停止3日の懲罰)。「陳謝」は、議会の定めた陳謝文の朗読を行わせる処分です。その内容に納得ができず朗読を拒むと、それが議会の秩序を乱す行為だとして新たな懲罰の対象とされるのです。陳謝文の朗読拒否に対しては、懲罰としない議会がある一方、新たな懲罰処分を行った事案が15件あり、他に陳謝文に記載されていない発言を行ったことによる懲罰処分事案が3件ありました。懲罰の種類・内容にも差があり、朗読拒否は出席停止1日から7日と幅がありました(北海道本別町議会は「除名」の処分。朗読に際しての発言を理由に出席停止10日とされた事案も)。

神奈川県湯河原町議会の事案は、住民に知らせるべき情報を発信したことが、秘密を漏らしたとして懲罰とされたものですが、群馬県榛東村議会での懲罰事案(県及び村が公表していない内容(議事録からは確認できないがweb情報によれば「村内に新型コロナウイルス感染者が確認されたこと」)について言及した)も類似事案と推測されます。住民の知る権利(湯河原町議会の事案は情報の自己コントロール権にもかかわる)の観点から、懲罰濫用は、住民にとっての問題でもあるといえます。

4 分科会案内

分科会では、上掲調査報告、湯河原町の土屋議員の事案報告のほか、2020年最高裁判決を勝ちとった原告の大友健さん、訴訟代理人の十河弘弁護士にお話しいただきます!

また、各地の不当懲罰事案(不当な勧告決議事案)についてもご報告いただき、これを今後の情報交換・交流につなげていきたいと思っています。

(表 1)

地方議会議員に対する懲罰処分の状況 (1989～2020 年度)

2021.9.13

年度	団体数	件数 (人数)				
		除名	出席停止	陳謝	戒告	計
1989,90,91	45	4 (4)	33 (33)	16 (15)	10 (10)	63 (62)
1992,93,94	48	2 (2)	37 (42)	14 (19)	15 (17)	68 (80)
1995,96,97,98	60	3 (3)	42 (45)	20 (21)	19 (19)	84 (88)
1999,2000,01,02	79	6 (6)	48 (64)	38 (41)	18 (18)	110 (129)
2003,04,05,06	71	3 (3)	43 (46)	32 (33)	19 (19)	97 (101)
2007,08	25	2 (2)	11 (11)	12 (12)	9 (8)	34 (33)
2009,10,11	56	5 (5)	38 (31)	20 (19)	19 (26)	82 (81)
2012,13	40	1 (1)	29 (29)	21 (21)	5 (5)	56 (56)
2014,15	41	1 (1)	29 (25)	20 (19)	23 (23)	73 (68)
2016,17	28	4 (4)	21 (19)	14 (9)	10 (11)	49 (43)
2018,19,20※	46	3 (3)	22 (22)	30 (33)	19 (19)	74 (77)
合計※	539	34 (34)	353 (367)	237 (242)	166 (175)	790 (818)

出典:総務省「地方自治月報」50～60 号(2018～20 年をカバーする同刊行物 60 号については、各都道府県の調査票から集計)

集計:かながわ市民オンブズマン

(表 2)

地方議会議員の懲罰に関する争訟の状況 (1989～2020 年度)

2021.9.13

年度	団体数	争訟の対象となった懲罰の件数				
		除名	出席停止	陳謝	戒告	計
1989, 90, 91	3	2 (2)	1 (1)			3 (3)
1992,93,94	4	3 (2)			1 (1)	4 (3)
1995,96,97,98	4	2 (2)	1		1 (1)	4 (3)
1999,2000,01,02	4	2 (2)	1		1 (1)	4 (3)
2003,04,05,06	1		1			1
2007,08	2	2				2
2009,10,11	1	1 (1)				1 (1)
2012,13	3		3 (3)			3 (3)
2014,15	3	1	1	1		3
2016,17	1	1				1
2018,19,20※	7	3 (1)	2 (1)	1 (1)	1	7 (3)
合計※	33	17(10)	10 (5)	2 (1)	4 (3)	33 (19)

※「争訟」には訴訟のほか審決申請(地方自治法 255 条の 4)を含む。

※()内の数字は訴訟件数(審決経由分を含む)。

集計:かながわ市民オンブズマン

(表 3)

地方議会議員の懲罰内訳表 (2016～2020)

2021.9.13

争訟の有無；「審決」＝地方自治法 255 条の 4 に基づく審決申請

「訴訟」＝処分取消等請求訴訟、「訴訟(国賠)」＝損害賠償請求訴訟

てん末；○は処分取消しの決定・判決 ×は却下もしくは棄却の決定・判決 ○×の記載なきものは継続中を示す

団体名	懲罰議決の 年月日	懲罰の種類	被処分議員	争訟の有無及びてん末	処分理由
北海道 札幌市	2019. 6. 21	除名	松浦 忠	訴訟 (○2020.6.22 札幌地裁 →×2020.12.23 札幌高裁 →×2021.8.5 最高裁)	初議会時に最年長ということで臨時議長に指名されると、 本来の議長選出方法を立候補制にすることを決定するな ど、臨時議長の座を利用して一方的に決定したことなど。
深川市	2019. 12. 9	戒告	佐々木 一夫	審決 (× 2020.2.25) 訴訟 (国賠)	議員が発行した議会報告、フェイスブック、選挙管 理委員会への問い合わせ中の発言が、無礼の言葉、 他人の私生活にわたる発言、誤解した発言、感情的 な発言などの不穏当発言にあたる。(具体的発言は 明確でないが、道の駅問題波及にあたり、答弁者に つき、議場において「答弁に立つ人間がどういう立 場がわかっている」と発言した、SNS で議会申し 合わせ事項を非難する発言を紹介したなど。)
本別町	2021. 3. 22 2021. 4. 27	陳謝① 除名②	梅村 智秀 梅村 智秀	審決(なお 2021.6.9 執行停止)	①本別町国保病院の運営に関する調査特別委員会におけ る資料について、SNS に投稿したことを起因とし、当該 特別委員会と本別町国民健康保険病院との関係が損耗さ れ、当該特別委員会における議事運営を阻害した。 ②陳謝文の朗読を拒否した。

青森県 青森市	2017. 6.30 ”	陳謝① 陳謝②	大矢 保 大矢 保	①無礼な言辞を用いてA議員を侮辱した。 ②無礼な言辞を用いて議会の品位を損なった。 (本会議で議長を務めている際、A議員の一般質問に対し職員の見解を求めた際、「くだらない質問だ。答弁し…」と呼んだ。)
宮城県 岩沼市	2016. 6.14 ” ” 9. 6 12. 6	陳謝① 出席停止 23 日② 出席停止 10 日③	植田 美枝子 大友 健 須藤 功	①教育民生常任委員会をハワイ旅行のため欠席し、帰国後も同委員会において反省もお詫びもなかった。(一部の議員からは海外旅行のために欠席すると届け出されているので懲罰は厳しすぎるのではとの意見もあった) ②植田美枝子議員がハワイ旅行へ行き欠席した懲罰の陳謝文を本会議において読み上げたことについて、それは「政治的妥協」であり本意ではない旨の発言を議会運営委員会においてした。 ③植田美枝子議員の懲罰に関連して、議会運営委員会において不穏当発言(「市議会のやり方はおかしい」と発言)をした。
仙台市	2018. 6.13	陳謝	花木 則彰	予算等審査特別委員会での A 委員の質疑中に、質疑を妨げるような形で動議発言を求める、A 委員の質疑は予算委員会に関係ないと断言する、大声でやじを飛ばし続ける等で質疑進行を妨害した。(本会議での A 議員の「日本共産党は暴力革命の可能性を否定していない。水道サービス事業の職員採用にあたり、重々御注意いただきたい」「市長は、自由と民主主義の政体を暴力革命により転覆するような考え方について、いかががお考えか。」等の一般質問に対するもの。)

石巻市	2020. 〃	3.10 9.23	出席停止 8 日① 出席停止 2 日②	黒須 光男 黒須 光男	訴訟	①2/26,27 本会議において、「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」という規定、並びに「議員は、議会の品位を重んじなければならない」という規定に違反した。（「架空水増し工事」、同僚議員につき「利権さ絡んでいるからそんなことを言うんだろう」、特定の会社名をあげ、「架空だな」等。なお、黒須議員は、復興公営住宅の建設事業を巡り市長らを背任で告発したが、不起訴処分。） ②9/16 の本会議においても、同様の発言をした。（「東日本大震災の復興工事は官製談合のオンパレード」、「金を懐にもくろむ政治家たち、それに加担している出世を狙う議員の構図がはつきり見えます」等と発言。）
大和町	2019.	12	陳謝	堀籠 日出子		議長不信任案決議が動議され、堀籠議員が賛成答弁で議場外（葬儀会場）での議長と他の議員のめめ事を実名で発言した。
秋田県 潟上市	2016.	9.28	戒告	佐藤 義久		予算決算特別委員会において、休憩中不穏当な言辞を用い議会の品位を失墜させた。（発言内容不明）
山形県 新庄市	2016. 2018.	6.13 3.20	戒告① 陳謝②	星川 豊 佐藤 悦子		①本会議の無断欠席（会期初日の日程を間違えた） ②産業厚生常任委員会において、委員長の制止に従わず 3 回に亘り発言を続け、著しく会議の進行を妨げ議事を妨害した。
福島県 北塩原村	2019.	9. 9	出席停止 3 日	小 原 元		ア) 議会報告に、議員報酬増額に関する議案提出に関して事実とは異なる記載をした、イ) 議会軽視、ウ) 「新人議員たちの初仕事は報酬値上げという事か」と言って冒とく、エ) 招待を受けている村のイベントへの度重なる欠席、ハ) 所管事務

					務調査の欠席、カ)議員同士が議会運営に関する議案の意見交換や調整する必要はないと時間内に帰宅。
茨城県 高萩市	2018.	3. 2	出席停止 20 日	田所 和雄	ア)議会改革特別委員会の開催中に、議長（田所氏）が一方的に本会議を開会させた、イ) 本会議中の動議により開会された議会運営委員会において、本会議を強行再開したウ)副議長選挙日程が議会運営委員会に諮らずに決めた、エ)議会運営委員会委員の選定の際に委員会の決定を無視し、総務産業委員会においては過半数をもって決定した事項を無視した。
古河市	2019.	1.30	戒告	吉住 長敏	本会議 1/23 の一般質問で、不適切な言葉を用いて他の議員を批判した。
鉾田市	2018.	12.13	出席停止 5 日	倉川 陽好	自身の一般質問の最中に議長による議事進行に従わず、議長に対し暴言を吐いた。(暴言内容は不明)
桜川市	2021.	3.12	戒告	榎戸 和也	ア)一般質問で自ら作成した文書を配布し、不適切な表現や虚偽の事実、誇大表現など、市民に著しく誤解を与える内容に記載し、訂正削除を求められなかった、イ)特定職員の名誉を著しく汚した。また桜川市一般職員に対して非常識なパワハラ行為について訴えがある、ウ)議会運営委員会で議長から事実に対する内容の訂正と謝罪をするように言われたが拒否した。「パワハラ」は、政務調査において、昼食時・退庁時間際に突然訪問・長時間滞在を指す。）
栃木県 宇都宮市	2020.	9.29	出席停止 1 日①	保坂 栄次	①請願者本人の意思・願意を確認しないまま自らが請願書を作成・押印し、これを提出した。
	2020.	9.29	陳謝②	天谷 美恵子	
	2020.	9.29	陳謝②	遠藤 信一	②請願の意思があると誤信し、軽率にも紹介議員として署名

	2020. 9.29	陳謝②	出井 昌子 久保井 永三		名したことにより、本来上程されるべきでない請願を上程させ、議会に対する信頼と品位を著しく傷つけた。
鹿沼市	2020. 9.29	陳謝②	鯨原 一男		佐藤市長がシティプロモーションのために作成した「いちご市旗」とナチスドイツの「ハーケンクロイツ」及び「佐藤市長」と「アドルフヒトラー」を写真で対比させた。
真岡市	2019. 6.26	戒告	佐々木 重信		本会議の一般質問の際、議長から発言注意を受けたにもかかわらず、これを拒否した。
群馬県 みどり市	2016. 3. 3 ” 3. 7 ” 3.18 ” 6. 6 ” 9.27 2017. 12.14 2018. 2.27	陳謝① 出席停止 3 日② 戒告③ 陳謝④ 除名⑤ 陳謝⑥ 出席停止 3 日⑦	海老根 篤 海老根 篤 海老根 篤 海老根 篤 海老根 篤 海老根 篤 海老根 篤 海老根 篤	審決 (○ 2017.3.22)	① 2/26 定例会一般質問で、「改ざんしております」、「それとも市長、あなたのおかげで、あなたの無策のために殺された、家族が殺された、そういう苦情がありましたか」、「市との協定書では密約か何かわかりませんが」と無礼な発言をした。 ② 陳謝文の朗読を拒否した。 ③ A 議員ら 5 名、B 議長の処分要求を提出しながら、本会議において B 議長に懲罰を科すべきでないとする審査報告に賛成の表決をした。 ④ 議場において「何因縁つけてる」、「聞かち的に」、「あなたは、日本語を私以上に知らない」等の議会の尊厳を著しく低下させる無礼の発言をした。 ⑤ 本会議の一般質問で、「本会議場の市長の不規則発言について」として、事実に基づかない発言を行った。録音記録にはそういった事実は認められなかったが、「テープから消された。議事録から抹消された」と虚偽の発言を行った。また、市長が公用車を私的に使用しているのではないかと風聞によるとする発言等を行った。

					とするなど無責任発言。また「数の暴力」などの無礼な発言。 ⑥体調不良として欠席したにもかかわらず会期中に自身の通信紙を新聞折込するなどしており、正当な理由なく会議を欠席したもの。
埼玉県 さいたま市	2018. 3.15	出席停止 (会期終了迄)	吉田 一郎		文教委員会で説明員の中央図書館長に対し「首つって死ね」と暴言を發した。
幸手市	2016. 9.30	戒告	大平 泰二		本会議の一般質問で故人議員の発言を引用した個所に不穏当な発言があり、議長から発言取り消し命令を受けたが拒否し、議会の品位を汚した。
上尾市	2019. 6.26	陳謝	野本 順一		本会議で他議員の一般質問中、他議員に対し「ばかやろう」などの不規則発言をして議会の品位を損ね議事を妨害した。
草加市	2020. 11.26	戒告	吉岡 健		議会広報委員会において委員長の立場にありながら当日の開議時刻までに届け出なく欠席し議会の体面を汚した。
千葉県 市川市	2017. 9.29	除名	三浦 一成		児童買春・ポルノ禁止法違反容疑で逮捕された後、釈放されたものの、正当な理由なく長期欠席を続けた。
松戸市	2018. 9.28	戒告	山中 啓之	訴訟 (×2021.1.20 最高裁第2小法廷)	「松戸市議会議員の議案に対する賛否態度の公開を求める請願」の賛成討論において、過去の議決態度について議員個人の名を挙げて例示したことは、討論の範囲を超えるものであり、なおかつ侮辱する発言である。(具体的にどの発言を問題にされているか判断としない。)
東京都 中央区	2020. 12. 3	戒告	高橋 元気		教育委員会委員の任命同意の採決の際、賛意を表したにもかかわらず、翌日のSNSで任命について批判的な書き込み(高齢である)をし、表決権を軽んじた。

江戸川区	2020. 2.15	出席停止 4 日	滝沢 泰子	定例会の最終日(10/24)、台風 19 号関連の追加補正議案への反対討論を 16:38 から開始し、議長から簡潔にとの指示を受けたが続行し、17:01 議長から発言禁止宣告を受けたが、演壇から降壇しなかった。
平塚市	2021. 3.17	戒告	松本 敏子	本会議総括質問で、「多くのの方が肯定的」として公園整備を進める市について「明らかな嘘を押し切って進めようとしている」と発言したことが、議会の品位を欠く。(市の理事者から議会に不適切発言だとの申入れ)
湯河原町	2020. 9.29 ”	陳謝① 出席停止 1 日②	土屋 由希子 土屋 由希子	①本会議の一般質問で、特別委員会の秘密会で配布された町税等滞納者名簿が回収されていないことを指摘したことが、同内容を SNS で発信したことが、秘密会の議事を漏らしたことにあたる。 ②陳謝文の朗読を拒否した。
新潟県 五泉市	2017. 2.24 ” ” 6.13 12. 5	出席停止 7 日① 出席停止 7 日② 出席停止 7 日③	安中 聡 安中 聡 安中 聡	①本会議の一般質問で不正な領収書が見逃されたとし、「それはつまり当時の監査委員であった A 議員と B 氏、両名が監査委員としてのその役目を怠ったことの証左であると考えます」と発言したことが、特定の個人の名誉を傷つけ議会の品位を軽視して、市議会の秩序を乱す行為にあたる。 ②自らの「通信」(議会報告)に同僚議員(上記の A 議員)を誹謗中傷する記事を掲載したことが議会の秩序を乱す行為にあたる。 ③自らのブログに掲載した活動報告において、市議会を誹謗中傷する記事を掲載したことが議会の秩序を乱す行為に当たる。(多数会派・議長は現市長を応援しているため

					行政の責任追及をしない、懲罰はトップ当選した安中議員の議員としての権利を侵害している等の市民の話を引用し賛意を示した。）
阿賀町	2016. 9. 6	除名	長谷川 良子	審決 (○ 2017.3.30)	町行事に際し、会食会出席の申出を怠ったのに、議会事務局職員が改ざんしたとの抗議をし、さらに事務局員に対する人事介入発言をし、同様の発言を繰り返した。これまでに戒告1回、陳謝1回、出席停止6回、合計8回も懲罰を科せられたが反省がみられない。
福井県 美浜町	2020. 8. 18	陳謝	中 蔦 正一		地元紙（福井新聞）によれば、予算決算常任委員会でご不適切発言をした、との理由。※具体的発言は不明。
長野県 王滝村	2017. 6. 22	出席停止 (会期末まで)	三浦 征弘		国有林対策特別委員長である三浦議員が委員会を経ずに森林管理署に質問書を提出したことにに対し、全員協議会で謝罪と委員長の辞職を求めたところ拒否し激昂、その後の議会休憩中に議場で議長と口論をし、暴言を吐いたうえ手を出した。
南箕輪村	2018. 12. 14	戒告	山崎 文直		常任委員会での請願審査において、A 議員が山崎議員に「話にならない。そのレベルでは話にならない」と言ったところ、山崎議員が「それじゃ、出て行かし」と発言したことが、言論の自由を奪う不適切な発言にあたる。
岐阜県 山県市	2020. 9. 18	戒告	郷 明夫		無断遅刻、無断欠席が過去にあり問責決議がなされたにもかかわらず、本日(91/8)の議運も無断欠席した。
静岡県 沼津市	2017. 3. 23	陳謝	江本 浩二		本会議の一般質問において、議長からの再三の制止にもかかわらず、市長の健康状態につき、脳卒中に対する一般論や自身の勝手な憶測で市長の健康状態に疑念を呈し、「脳卒中を起こした際には、何らかの高次脳機能障害が必ず生

						じている」「正常な状態ではない」等と発言したことが議会の品位を低下させる行為にあたる。
長泉町	2016. 11.28 2020. 8.31 ” 9. 2	出席停止 6 日① 陳謝② 出席停止 10 日③	小永井 康一 小永井 康一 小永井 康一			①本会議の一般質問において、冒頭一般質問と全く関係の無い発言を、認識しながら行い、又委員会において、事実と異なる主張、データ解釈が独善的で偏った発言をしたこととで議会に混乱を招いた。議員として適格性を著しく欠き、ひいては議会の品位をおとしめるものである。 ②議運で、「本会議での審議ではつるし上げになる」と発言、その後も不適切な発言をしたことが議会の品位保持に反する。(議運の委員長が、「不謹慎かつ無礼な言葉を発し、侮辱とも受け取れる発言で、著しく不快な思いを被った」として懲罰を求めた。 ③陳謝文を朗読する際に、原文とは異なる発言を行い、懲罰は多数決によるいじめと決めつけ、懲罰に賛成した議員をいじめの加害者のごとく表現し、その議員を1人1人つぶしてまいりますという趣旨の表現をしたことが議会の品位保持に反する。
愛知県 新城市	2016 12.16 2021 3.19	戒告① 陳謝②	浅尾 洋平 山崎 祐一			①本会議(12/8)の一般質問において、議員の兼職禁止違反があると断じ、特定私企業の経営状況に關し否定的発言を行ったことが議会の品位保持に反する。※具体的発言は公表された会議録に不記載のため確認できず。 ②本会議の一般質問において、正体不明の何者かが勝手に日本共産党の掲示板に貼ったポスターをあたかも共産党が作成し貼付したという印象を与えるパネルを掲示したうえ、抗議した共産党所属の同僚委員 ((1)の浅尾議員)

						に対し侮辱を行った。(浅尾議員が懲罰を求めた。)
東郷町	2018.	3.23	戒告		門原 武志	本会議(3/5)で同僚議員が一般質問を終えた直後に、同議員の信用を貶める発言を一言発した。※具体的発言は不明
三重県 志摩市	2019.	6.27	陳謝		上村 秀行	本会議の一般質問(6/13)において、「全員協議会で教育長が所信表明をした際に質問しようとしたら A 議員のヤジで断念させられた」との虚偽の発言をした。また、教育長の配偶者が小学校長である旨の答弁の後に、「例えば、教育長の身内に学校長がいたとすれば、公正公平な判断ができるのか否か。身内が市内の学校で、管理職で勤務しているのか、私にとってはあり得ないことですが、この点に関して、教育長はどう思われますか。」と発言し、教育長を侮辱した。
滋賀県 近江八幡市	2020.	3. 9	陳謝		富士谷 英正	議場内において同僚議員に対し不穏当な発言を行ったことが議会の品位保持に反する。(議場外での人間関係に起因する。)
京都府 精華町	2017.	6.27	戒告		青木 敏	本会議(6/14)の一般質問において、一住民の方の氏名や居住地、経歴、活動など、個人のプライバシーに関する内容を、本人の承諾なく発言したことが議会の品位保持に反する。
大阪府 河南町	2020.	6.19	陳謝		河合 英紀	議員控室で喫煙をしたことに対する辞職勧告決議(否決)の審議中、「議会は非常にぬるい」と発言した。
兵庫県 芦屋市	2017.	12.18	陳謝① 出席停止 5 日②		平野 貞雄 平野 貞雄	①一般質問の持ち時間が終了しても質問を続け議長から注意をしたが続けたので同僚議員 A が声を上げたところ、A 議員を名指しし“ヤジを飛ばして発言に対して圧力をかけた”かの物言いをしして侮辱したことが議会の品位保持に

					反する。 ②陳謝文の朗読を拒否した。
篠山市 (現丹波篠山市)	2018. 3.27	陳謝		岩井 博幸	一般質問(3/14)で観光協会の行ったアンケート調査に対し「作為を感じる」と発言した。 ※会議録を確認できず。
小野市	2019. 3.20	陳謝		椎屋 邦隆	議会傍聴をした生徒の学校に電話をし、「本来学校のことについては、私が質問すべきですが、今は質問が認められていません。」現在の議会における状況が、「民主主義ではない。」という発言を行ったことが議会の品位を汚し、教育の政治的中立性を侵しかねない行為である。
加東市	2020. 3.24 ” 9.25 2021. 3.16	戒告① 陳謝② 出席停止 10 日③		北原 豊 北原 豊 北原 豊	①原則、録音禁止、議長・委員長の許可を要する規則があるにもかかわらず、無許可で録音をした。(議会報の編集担当であったため、と弁明) ②本会議において反対討論をしたが、表決で賛成し、また不穏当な行動をした。 ③市長に関して、嘘、ざる法、マスクの付け方をしない等?の発言をした。※具体的な発言を確認できず。
稲美町	2019. 3.19	戒告		木村 圭二	3/5 本会議での町当局の答弁中に答弁者に対し卑しめる発言をした。(選管委員長の不規則発言がきっかけ?)
奈良県 なし					
和歌山県 串本町	2021. 3. 8 ” 3.22	陳謝 出席停止 4 日		清水 健太郎 清水 健太郎	? 会議録の web 公表なし?
鳥取県 北栄町	2018. 2.14 2019. 12. 9	陳謝① 陳謝②		阪本 和俊 阪本 和俊	①受動喫煙防止条例の制定を求める陳情に対し、9 月議会の教育民生常任委員会で「賛成 2 人、反対 3」、「問題意識を持たない議員では、町民の健康や命を守ることではできま

					せん」と発言したが、前者は、賛成２、継続審査３の事実誤認であり、後者は「無礼の言葉」に相当する。 ②本会議(9/13)の一般質問において、町長の政治姿勢に関する発言中、議長の制止にもかかわらず不穏当な発言を繰り返した。
広島県 東広島市	2019. 12. 17	戒告	大谷 忠幸		正当な理由なく議会を欠席した？（本人は、身の危険があるからと弁明。なお、過去に他の議員に対し懲罰にかける趣旨の電話をした経緯があるようだ。）
山口県 周南市	2018. 6. 22 2019. 3. 22	陳謝① 陳謝②	兼重 元 島津 幸雄		①本会議における同僚議員 A の質疑中に、不規則発言を行い、議長の制止に従わず A 議員に対し「黙れ」「やかましい」と侮辱する発言をした。 ②本会議における官製談合防止法違反容疑による職員逮捕事件を受けての対応の質疑中に行った発言（※会議録に記載されていないため不明）は議会に対する侮辱である。 ※兼重議員が懲罰請求を行った。
徳島県 上板町	2020 6 11	陳謝	多富佐智子		※会議録の web 公表なく、内容は不明
香川県 なし					
愛媛県 新居浜市	2017. 9. 22	出席停止 1 日	岡崎 溥		議案の質疑において同僚議員に対し個人的中傷の発言を行った。※具体的発言不明
伊方町	2020. 11. 2 ” 11. 30	陳謝① 出席停止 7 日②	木嶋 英幸 木嶋 英幸		①不明（※地元紙によれば本会議での一般質問が NPO 法人への侮辱にあたるとの理由） ②陳謝文の読み上げを拒否した
高知県 東洋町	2017. 6. 15 ”	陳謝 出席停止 1 日	田島 毅三夫 田島 毅三夫		住民へのビラ配布により事実に基づかない情報提供をした。これに対する謝罪等の勧告決議に対する弁明で議題外

	2017. 12. 6 2018. 3. 7 〃 6.12 2019. 9.10 〃 〃 9.13 〃 12.17 2020. 6.25 〃 9. 8	出席停止 1 日 出席停止 3 日 除名 陳謝 出席停止 2 日 出席停止 1 日 出席停止 1 日 出席停止 1 日 戒告	田島 毅三夫 田島 毅三夫 田島 毅三夫 田島 毅三夫 田島 毅三夫 田島 毅三夫 田島 毅三夫 田島 毅三夫 田島 毅三夫 田島 毅三夫	審決 (○ 2019.2.21) 訴訟	の発言をした等。
四万十町	2017. 3.14 〃	陳謝① 出席停止 3 日②	西原 真衣 西原 真衣		①政治倫理審査会(秘密会)の議事内容をチラシに記載し町民に配布した。 ②懲罰文の朗読を拒否した。
宿毛市	2020. 6.25	陳謝	川田 栄子		一般質問(6/18)において根拠の乏しい一方的な発言を繰り返し関係者から抗議等を受けたにもかかわらず、6/24 議会で品位を欠く発言を行った。(※具体的発言は公表議事録から削除されており不明)
三原村	2020. 12.25	戒告	増井 三郎		※地元紙によれば、正当な理由なく議会を欠席し、欠席理由につき虚偽の説明をした。
福岡県 朝倉市	2017. 12.19	戒告	富田 栄一		本会議の一般質問において不適切な発言をしたとして議長から取消し命令を受けたにもかかわらず、これを拒否した行為が地方自治法 129 条 1 項に反し、かつ議会の規律と品位を傷つけるものである。
糸島市	2017. 9.26	出席停止 3 日	伊藤 千代子		本会議(9/12)において、一般市民 A の個人名を挙げ、事実と異なる株式の保有状況について言明した。(A から議長に対し、抗議。「株を持っていた」というところ、「持って

						いる」と言い間違えた)
春日市	2020. 12. 16	陳謝	西川 文代			無届で本議会(11/30)に遅刻し委員会を欠席したことに對し議運で謝罪を求められたが拒否した。
古賀市	2019. 1. 30	戒告	吉住 長敏			一般質問において、同僚議員 A の意見を少数意見だと述べて A 議員の質問内容を批判し侮辱した。
須恵町	2019. 1. 21 〃 3. 1 2021. 3. 3 3. 8	陳謝① 出席停止 7 日② 陳謝③ 出席停止 7 日④	児玉 求 児玉 求 児玉 求 児玉 求			①議長の議事進行に従わずこれを妨害した。(※児玉議員に對する辞職勧告決議の審議中) ②陳謝文の朗読を拒否した。 ③一般質問の際、議長に對し「越権行為だ」と発言して議長の議事運営を妨害した。 ④陳謝文の朗読を拒否した。
久山町	2019. 3. 19 2021. 6. 10 2021 8. 17	戒告① 陳謝② 出席停止 1 日③	佐伯 勝宣 佐伯 勝宣 佐伯 勝宣			①同僚議員の一般質問の際、議長の許可を得ずに勝手に発言したり離席した。本人の一般質問の際、議長の注意に従わず答弁者の発言を妨害する勝手な発言をし、離席して町長のマイクの向きを変え発言妨害を行った。 ②一般質問で、「(国の補助金を巡り)町が詐欺行為を行った」と発言した。 ③陳謝文の朗読を拒否した。
福智町	2021. 3. 17	出席停止 1 日	朝部 寿	訴訟		※地元紙によれば、議長に對し、「三権分立を知っちゃようか」と発言したことは暴言に当たる。
佐賀県 有田町	2016 6. 7	出席停止 7 日	金武 康男			※佐賀新聞によれば、1 月の臨時議会で議決された事案に對し 3 月議会の一般質問で再度反対するなどの一連の言動により町政と議会の秩序を乱した。
長崎県 島原市	2019. 9. 26 2020. 6. 16	陳謝① 出席停止 1 日②	松坂 昌應 松坂 昌應			①本会議において、「やっぱり密室でやろう。総務委員会というテレビ放映のないところで決めてしまおうみたい

					なのが見えて仕方がない」との発言が、同僚議員や委員会への侮辱にあたる(委員会では傍聴人がおり密室ではない)。 ②本会議場において携帯スマホにより許可なく写真撮影を行い議事の妨害を行った。(直前に、会議規則等を遵守するとの誓約書を提出している。)
熊本県 熊本市	2018. 9.28 ”	陳謝① 出席停止 1 日②	緒方 夕佳 緒方 夕佳		①議場での質疑をあめを食べながら行った。 ②陳謝文の朗読を拒否した。
八代市	2018. 6.27 2019. 7. 9 ” 9.10	陳謝① ” ② ” ③	山本 幸廣 橋本 徳一郎 橋本 徳一郎		①本会議において、議会の品位を貶め、職員の士気低下につながり、他自治体との人事交流に悪影響を及ぼす発言を行った。(※具体的発言は不明) ②本会議において、執行部の答弁内容が間違っておりあたかも虚偽であるといわんばかりの発言をし、また、不確実な情報を文書化して市民に流布した(議会の傍聴者に配布)。 ③陳謝文の朗読を拒否した。
大分県 宇佐市	2020. 2.18 ” 3. 2	陳謝① 出席停止 3 日②	中本 毅 中本 毅		※同僚議員 A が中本議員につき「議会の品位を重んじるよう警告する決議」の動議(署名議員 17 名)を出したことにに対し中本議員が行った懲罰要求は否決。(中本議員が、議員視察に酒席が設けられ、しかも全額自己負担ではなく、夕食代名目で一部公金支出がされていることが問題だと指摘し、「公金の支出に関連して虚偽のおそれのある報告書が作成されている」等の指摘をしたことに対する決議。) ①上記懲罰処分要求は、同僚議員 A の議員活動に対する侮辱である。(A 議員が懲罰要求)

					②陳謝文どおりに朗読しなかった。
鹿児島県 阿久根市	2016. 3.25 2017. 12. 1 ” 12.19	戒告① 出席停止 1 日② 戒告③	竹原 信一 竹原 信一 竹原 信一		①陳謝文の朗読の冒頭「本当にいい加減にしてもらいたい」と発言し、句読点も読みあげた。 ②議会での発言が、障害者差別、高齢者への侮蔑、市長等への侮蔑にあたる。(※具体的発言内容は不明) ③議会が議決に基づき退場を命令したが従わず、議会を混乱させ議事の進行を妨げた。
西之表市	2019. 3. 7	陳謝	橋口 好文		本会議の一般質問において「南無阿弥陀仏」等の発言等があり、品位保持等に反する。(会議録では確認できず。本人の弁明は、懲罰委が秘密会だからとして議会での説明なし、討論も会議録に記載なし。)
沖縄県 宮古島市	2019. 6.13 ”	陳謝① 出席停止 3 日②	上里 樹 上里 樹		①議会で不穏当な言辞を用いた。(※具体的な発言内容は不明) ②陳謝文の朗読を拒否した。

※2016～2017 年度分は総務省の刊行物「地方自治月報」から、2018 年～2020 年度分(未刊行)は全都道府県への情報公開請求により基本データ (懲罰を行った議会名) を入手した。処分年月日、処分理由は、会議録・議会報・地方紙などにより調査した。
争訟についての最近の動向は、大友健氏から情報をいただいた。

調査：かながわ市民オンブズマン
協力：大友健

岩沼市議会議員出席停止処分取消等請求事件 ～昭和35年最判判例変更に至る経過と今後の課題～ 弁護士 十河 弘

1 はじめに

2020年（令和2年）11月25日、60年ぶりの判例変更を得た。地方議会議員の懲罰処分については1960年（昭和35年）の大法廷判決（以下、「昭和35年最判」という）が除名以外は司法審査の対象としないと明言していたため、事件受任から様々な困難が予想された。ここでは本大法廷判決に至る原告弁護団の取り組みを紹介したい。

2 本件懲罰処分の背景

本訴訟の原告（以下、「原告」）は、本件懲罰処分当時、少数会派に属する岩沼市議会議員であり、地元新聞の元記者であった。話は2013年（平成25年）に遡るが、岩沼市の北西部の山間部集落に新火葬場建設が計画され、周辺住民が反対運動を展開する行政事件を筆者らが担当した。当時の岩沼市議会議長はこの計画の推進側であったが、原告の所属する会派はこれに反対する住民側を支援した。反対運動は功を奏し、この計画は撤回され、新火葬場は別の場所（津波の被災地域）に2018年（平成30年）にオープンした。他方で、この反対運動のリーダー格の女性は2015年（平成27年）12月の市議選に立候補し初当選し、原告と同一会派を組んだ（以下、リーダー格の女性を「女性議員」）。

原告は本件懲罰処分当時3期目の議員であったが、それまでも、市民に開かれた議会を目指して積極的に発言しており、多数派から見れば「異物」と見なされ、2012年（平成24年）9月以降、既に「陳謝」「出席停止」等の懲罰処分を3回受けていた。

3 本件懲罰処分の内容

女性議員は海外での親戚の結婚式出席のために2016年（平成28年）4月25日の教育民生常任委員会を欠席した。それには委員会の日程調整がしっかりなされなかったという事情があったにもかかわらず、岩沼市議会は同年6月定例会において、女性議員に対し陳謝の懲罰を科した。女性議員は陳謝文を読み上げさせられた。原告は同年6月21日の議会運営委員会で、女性議員が読み上げたことについて「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」「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」と述べた（以下、「本件発言」）。この本件発言を捉えて、岩沼市議会は同年9月6日、原告に対して23日間（会期の全期間）の出席停止の懲罰を科した（原告にとっては4回目の懲罰処分）。

4 受任

本件懲罰処分が出る前の同年8月、筆者は原告から相談を受け、①岩沼市議会では懲罰処分を当該会派所

属議員に対し、2年間で5回、この年の6月にも1回科していること（よって本件が7回目）、②条例改正までして会期全期間の出席停止まで可能としたこと、③本件では出席停止中の議員報酬も減額されること、④不当な言論封殺と評価できること、を把握した。そこで、ただちに前記新火葬場の事件を担当した者で弁護団を組むこととし、弁護団会議を開いた。議論の結果、懲罰処分が下されたら県知事への審決を申請し、却下なら地裁へ訴訟を提起することとし、弁護団（当初は4人）として事件を受任した。

5 提訴に当たっての方針

昭和35年最判が最大の壁になることは分かっていたし、審決にも期待はしていなかった（案の定、不適法として却下された）、弁護団では同判決を乗り越えて実体審理に持ち込む方法を中心に議論した。

本件の特徴が出席停止期間中の議員報酬が減額されることにあることから、議員報酬請求であることを前面に出し、昭和35年最判とは事例が異なる（同判決の射程外である）、議員報酬請求は一般市民法秩序に関わる、との論陣を張ることを考えた。また、実務家として、具体的な事件の中身を丁寧に説明することも必要と感じた。また、判例変更に淡い期待を抱き、判例変更すべきとの意見も盛り込むこととした。かくして、訴状の構成は以下のとおりとなった。

＜訴状の構成要旨＞

（1）本件の事実経過（約5頁） （2）本件懲罰処分の違法性（約9頁）①憲法21条1項違反②社会通念上著しく妥当性を欠く③事実誤認④議会の品位を害しない⑤言論封殺目的⑥平等原則違反⑦懲罰委員会の手続的瑕疵等 （3）本件懲罰処分が司法審査の対象となること①本件は昭和35年最判の射程外（約2頁半）②昭和35年最判は変更されるべき（約2頁半）

6 戸波江二教授の意見書

2016年（平成28年）12月、原告は仙台地裁に提訴したが、その頃、憲法連続市民講座（仙台弁護士会主催）に招聘された行政法学者の岡田正則教授から憲法学者の戸波江二教授を紹介していただいた。筆者は、2017年（平成29年）3月に戸波教授に訴状を添付した手紙を差し上げ、「本件は出席停止期間の議員報酬がカットされている案件で昭和35年最判とは異なる」「同最判はそろそろ見直されても良いのではないか」としたためた。

同年5月には戸波教授と面談して訴訟提出用の意見書作成を正式に依頼したところ、同教授から「ぜひ判例変更を目指しましょう。最近の最高裁判例の積極的な傾向からすると、最高裁はそろそろ判例変更を考えてくれるのではないか」との力強い言葉をいただいた。

仙台地裁の第3回期日（7月20日）には裁判所から「中間判決（却下なら終局判決）をしたい」との意向が示され、重大な局面を迎えた。弁護団は第4回期

日の直前に戸波教授の渾身の意見書（全64頁）を提出した。同意見書は、昭和35年最判当時の社会状況、司法消極主義傾向から説き起こし、同判決を支える法理の根拠が薄弱であり、実際に生ずる問題が大きいことを指摘し、富山大学事件、板まんだら事件を踏まえたうえで、最近の類似事案をも検討し、地方議会での懲罰を司法審査の対象とすべきであると結論するものであった（※注2）。

その後、原被告双方が最終準備書面を提出し、2018年（平成30年）1月15日結審した。

7 仙台地裁判決

同年3月8日、仙台地裁はいずれの訴えも却下する判決を言い渡した（※注3）。同判決は、報酬請求の当否を判断するためには本件懲罰処分の適否について判断することが必要不可欠だと述べて昭和35年最判をそのまま本件にあてはめた形式的なもので、「当裁判所の判断」部分はわずか2頁足らずであった。戸波教授の意見書を無視する空疎なものであったが、原告と弁護団はただちに協議し、昭和35年最判に盲目的に従っているだけで報酬減額の特殊性を無視しているので、控訴審では対立軸がはっきりして戦いやすいと判断し、控訴した。

8 控訴審

弁護団は2018年（平成30年）5月、①懲罰処分の濫用事案は司法審査の対象とすべきである、②本件は典型的な濫用事案である、③昭和35年最判は変更されるべきである、④本件に昭和35年最判の射程は及ばない、などとした控訴理由書を提出した。弁護団としては、濫用的懲罰の動機と岩沼市議会の実態を正確に理解してもらうことが実体審理への牽引力になると考えたので、第1回期日前に人証以外の書証はすべて出し尽くす方針とした。原告（控訴人）の陳述書、女性議員の陳述書を書き上げて、地裁判決後に議長が本件出席停止処分を正当化する発言をした関連委員会の議事録等も新たに提出するとともに、原告（控訴人）及び女性議員を人証申請した。

しかし、控訴審第1回期日で人証申請は却下されて結審し、弁護団としては厳しい判決を予想することになった。

ところが、控訴審判決は、原判決を取り消し、本件を地裁に差し戻すものであった。同判決は、昭和35年最判を前提とするものの、「（地方議会議員は）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」「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」「裁判所の司法審査の対象となるというべきである」と述べた（※注4）。定かではないものの、人証以外の書証をすべて出し尽くして本件の経過や地方議会の実態をアピールしたことが効果的だったのかもしれない。

予想外の逆転判決をうれしく思い戸波教授に報告し

たところ、「上告不可避の状況のなかで、まさに最高裁の判例変更の判断が強く待たれる」と本丸の指摘を受けた。

9 上告審（第三小法廷）

岩沼市が上告及び上告受理申立をしたので、2018年（平成30年）10月1日に原告と弁護団は早速会議を開いて上告審も受任して早めに答弁書を提出する方針を立てた。また、上告審では「昭和35年最判の射程外」と論じて控訴審判決の破棄を阻止するとともに、昭和35年最判の判例変更を促す方策を考えた。その後、本件が第三小法廷に係属したことを知り、同小法廷に委任状を提出して上告理由書及び上告受理申立理由書を入手し、これらに対する各反論（各答弁書）を作成し、2019年（平成31年）2月には提出した。この時点では第三小法廷に係属したままであったので判例変更の予兆ではなく、各答弁書では「控訴審判決は昭和35年最判に矛盾しない」「昭和35年最判を前提としても議員報酬の減額を伴う出席停止処分は一般市民法秩序と直接の関係を有する」との主張にとどめ、控訴審判決の破棄を阻止することを優先した。

他方で、弁護団は戸波教授に相談し、最高裁に判例変更を促すためには追加の学者意見書を提出することが有効との示唆を得た。幸い、戸波教授の紹介によって行政法学者の人見剛教授と神橋一彦教授が意見書の作成を引き受けてくださった。そこで、第三小法廷に電話で意見書提出を予告し、2019年（平成31年）9月にこれらを提出した。神橋一彦教授の意見書は、本件訴えを通常の行政処分と同じ法理を適用して処理した場合は当然司法審査の対象となるはずのところ、昭和35年最判によって地方議会議員の出席停止の場合は対象外とされているが、それに合理的理由は見いだせず、改めて論理的に整理、検討する必要があると説くものである（※注5）。他方、人見剛教授の意見書は、地方議会議員の出席停止の懲罰議決の適否は、現在の判例及び学説の状況に鑑みて、裁判所の司法審査を受けると解すべきである、と明快に述べるものである（※注6）。

なお、弁護団は学者意見書で勝負するつもりであったので、調査官面談要請や大法廷回付上申などは行わなかった。

10 上告審（大法廷）

2020年（令和2年）3月、最高裁第三小法廷は、全員一致で上告を棄却しつつも本件を上告審として受理して大法廷に回付した。これによって昭和35年最判の変更の可能性が現実的となった。

判例変更はほぼ確実なものの、最高裁が平成31年2月14日判決（以下、「平成31年判決」という）で、議会の措置が「議会の内部規律の問題にとどまる限り」議会の自律的な判断を尊重し、前提として判断すべき旨述べていたことから（※注7）、内部規律の

問題にとどまるとして本件請求が棄却される危険も感じていた。そこで、原告本人に、懲罰権の濫用が横行する地方議会の実情や本件懲罰処分が原告に与えた影響の大きさ（2019年12月の選挙で原告は落選した）を臨場感を持って論じてもらうことにした（弁論要旨の1通目）。弁護団は、2通目で、①大法廷で昭和35年最判を変更すべきこと、②変更により、議員の懲罰処分も通常の行政処分と同じ法理論で一貫させるべきこと、③変更によって地方議会に緊張感を与えるべきこと、を論じた。また、3通目で、懲罰処分を下すことのできる場合は法定されており、平成31年判決のいう「議会の内部規律の問題にとどまる」とは評価できず、司法が積極的に懲罰の当否、その根拠となった法令、規則の解釈について踏み込んで判断すべきであると論じた。

大法廷開廷日もこの弁論要旨3通のエッセンスを原告、代理人2名で十数分にわたって口頭で弁論した。岩沼市側は昭和35年最判を維持すべきと弁論した。

1.1 本大法廷判決の評価

本大法廷判決は昭和35年最判を変更し、地方議会議員に対する出席停止の懲罰処分が司法審査の対象となとした。判旨の詳細については、裁判所HP掲載の判決文及び各種解説論考をご覧ください。

本大法廷判決は、地方議会に一定の裁量を認めつつも、地方議会議員について、憲法上の住民自治の原則を具現化する立場にあると位置付けたうえで、「常に」（出席停止期間の長短に関わらないという趣旨であろう）司法審査が及ぶとしたものである。地方議会において論拠が薄弱だった部分社会論を否定もしくは見直したものであろう（※注8、9）。裁判官全員一致での判示は、議員の権能に着目して出席停止の懲罰の性質や議員活動に対する制約の程度を正しく捉えており、高く評価したい。宇賀裁判官が住民自治から説き起こした補足意見は説得的であり、「逸脱又は濫用に当たる場合」かどうかを司法審査しても「過度に地方議会の自律性を阻害することにはならない」との指摘は、今後の審理の在り方を指し示すものである。

1.2 残された論点

本大法廷判決は懲罰処分のうちの出席停止処分について判断したもので、出席停止より軽い陳謝や戒告について司法審査が及ぶのかどうかは明言していない。

「議会の一定の裁量」がどのようなものなのかも明らかでない。今後の裁判例の集積に委ねたものであろう。

1.3 本件訴訟における今後の課題

仙台地裁で差戻審の実体審理が始まっているが、上記のとおり、「議会の一定の裁量」と「逸脱又は濫用」とが最大の攻防の場である。ただし、本件懲罰処分の原因が原告の言論であることからすると、筆者は議会の裁量の幅は決して広くないと考えている。すなわち、本件懲罰処分の原因は、女性議員へ理解を示そうとし

た原告の「政治的妥協」発言であるところ、本大法廷判決が指摘したとおり、議員は憲法上の住民自治の原則を具現化する立場にあるから、議会内の言論の自由は十分に尊重されなければならない。懲罰を科すことが許されるのは、当該言論を許せば議会内の秩序維持が極めて困難になり、議会として期待された権能（立法機能、行政チェック機能等）を発揮できなくなるような場合に限定されるべきである。本件のように議員の議会内の発言が問題となるような場面では、議会の裁量を広く認める必要はないといえよう。

本件のごとき「政治的妥協」発言で議会内の秩序維持が困難になるはずはなく（しかも、当該発言は正当なものである）、本件懲罰処分は議会の本義（自由な討論によって住民の意思を地方政治に反映させること）に逆行するものである。懲罰権の濫用を基礎づける多くの事実は既に主張済みであり、差戻審で、さらに本件の背景事情を含めた重要な事実を整理し、丁寧に主張立証してゆけば、懲罰権の濫用は当然認められると考えている。

この裁判を通して、少数会派に対する不当な抑圧が是正されるとともに、地方議会が言論の府としての機能を回復することを願ってやまない。

注1 大阪地判平成13年9月21日（TKC28071303）、名古屋高判平成15年7月17日（裁判所ウェブサイト）、新潟地判平成26年11月28日（TKC2554272326）、東京高判平成28年3月17日（TKC25542724）等

注2 戸波江二「意見書」（2016年10月20日第一審仙台地裁に提出）（加筆補充のうえ近く公刊予定）

注3 判時 2395号45頁

注4 判時 2395号42頁

注5 神橋一彦「地方議会議員に対する懲罰と『法律上の争訟』 - 出席停止処分に対する司法審査を中心に -」立教法学 102号（2020年3月）1頁以下参照。同論文は、2019年9月、神橋教授が最高裁に提出した意見書に加筆修正を加えて公刊したものである。

注6 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」早稲田法学95巻3号・分冊2（2020年3月）639頁以下。なお同論文は、2019年9月、人見教授が最高裁に提出した意見書をほぼ原形のまま公刊したものである。

注7 判時 2415号7頁、判タ 1460号24頁

注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（2021年信山社）（2021年1月刊行予定）は、「部分社会論の否定」と評価している。

注9 長谷部恭男「地方議会議員に対する出席停止の懲罰と司法審査」判例秘書 L07510110 は「地方議会をめぐる問題についての部分社会の法理の妥当性が全面的に見直されつつあるとまでは言いにくい」と評価している。

平成30年（行ヒ）第417号 出席停止処分取消等請求事件
令和2年11月25日 大法廷判決

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告代理人阿部長ほかの上告受理申立て理由について

1 本件は、岩沼市議会（以下「市議会」という。）の議員であった被上告人が、市議会から科された23日間の出席停止の懲罰（以下「本件処分」という。）が違憲、違法であるとして、上告人を相手に、その取消しを求めるとともに、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（平成20年岩沼市条例第23号。以下「本件条例」という。）に基づき、議員報酬のうち本件処分による減額分の支払を求める事案である。

2 原審の適法に確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

(1) 被上告人は、平成27年12月20日に行われた市議会の議員の任期満了による一般選挙において当選し、本件処分当時、市議会の議員であった者である。

(2) 市議会の定例会の回数は、岩沼市議会定例会の回数に関する条例（昭和31年岩沼市条例第78号）により、毎年4回とされており、その会期は、岩沼市議会会議規則（平成7年岩沼市議会規則第1号）により、毎会期の初めに議会の議決で定めることとされている。市議会の平成28年6月に招集された定例会（以下「6月定例会」という。）の会期は同月14日から同月23日までの10日間、同年9月に招集された定例会（以下「9月定例会」という。）の会期は同月6日から同月28日までの23日間とされた。

(3) 本件条例によると、市議会の議員の議員報酬は月額36万3000円とされ（2条）、一定期間の出席停止の懲罰を受けた議員の議員報酬は、出席停止の日

数分を日割計算により減額するものとされている（6条の2，3条3項）。

(4) 被上告人と同一の会派に属するA議員は、海外渡航のため、平成28年4月25日に行われた市議会の教育民生常任委員会を欠席した。市議会は、同年6月14日、6月定例会において、A議員に対し、上記の欠席について、議決により公開の議場における陳謝の懲罰を科した。これを受け、A議員は、市議会の議場において、陳謝文を読み上げた。

(5) 被上告人は、平成28年6月21日、市議会の議会運営委員会において、上記(4)のA議員が陳謝文を読み上げた行為に関し、「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。」との発言（以下「本件発言」という。）をした。

(6) 市議会は、6月定例会の最終日である平成28年6月23日、本件発言を問題として同月22日に提出された被上告人に対する懲罰動議を閉会中の継続審査とすることとし、懲罰特別委員会における審査を経た上、同年9月6日、同日招集された9月定例会において、被上告人に対し、本件発言について、議決により23日間の出席停止の懲罰を科する旨の本件処分をした。

(7) 上告人は、平成28年9月21日、被上告人に対し、本件条例に基づき、本件処分により出席停止とされた23日間の分に相当する27万8300円を減額して議員報酬を支給した。

3 原審は、普通地方公共団体の議会の議員に対する地方自治法135条1項3号所定の出席停止の懲罰の適否は、議員報酬の減額を伴う場合には司法審査の対象となり、本件処分の取消し及び議員報酬の支払を求める訴えは適法であるとして、これを不適法とした第1審判決を取り消し、本件を第1審に差し戻した。

4 所論は、原審の判断は、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34年（オ）第1

0号同35年10月19日大法院判決・民集14巻12号2633頁に反するというものである。

5(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うべきである。

(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ない（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というべきである。

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。

6 以上によれば、市議会の議員である被上告人に対する出席停止の懲罰である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、本件処分の取消しを求める部分は適法であり、議員報酬の支払を求める部分も当然に適法である。そうすると、本件訴えが適法であるとした原審の判断は、結論において是認することができる。論旨は採用することができない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官宇賀克也の補足意見がある。

裁判官宇賀克也の補足意見は、次のとおりである。

私は、法廷意見に賛成するものであるが、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰の司法審査について、補足して意見を述べることにする。

1 法律上の争訟

法律上の争訟は、①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であって、かつ、②それが法令の適用により終局的に解決することができるものに限られるとする当審の判例（最高裁昭和51年（オ）第749号同昭和56年4月7日第三小法廷判決・民集35巻3号443頁）に照らし、地方議会議員に対する出席停止の懲罰の取消しを求める訴えが、①②の要件を満たす以上、法律上の争訟に当たることは明らかであると思われる。

法律上の争訟については、憲法32条により国民に裁判を受ける権利が保障されており、また、法律上の争訟について裁判を行うことは、憲法76条1項により司法権に課せられた義務であるから、本来、司法権を行使しないことは許されないはずであり、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必要がある。

2 国会との相違

国会については、国権の最高機関（憲法41条）としての自律性を憲法が尊重していることは明確であり、憲法自身が議員の資格争訟の裁判権を議院に付与し（憲法55条）、議員が議院で行った演説、討論又は表決についての院外での免責規定を設けている（憲法51条）。しかし、地方議会については、憲法55条や51条のような規定は設けられておらず、憲法は、自律性の点において、国会と地方議会を同視していないことは明らかである。

3 住民自治

地方議会について自律性の根拠を憲法に求めるとなると、憲法92条の「地方自治の本旨」以外にないと思われる。「地方自治の本旨」の意味については、様々な議論があるが、その核心部分が、団体自治と住民自治であることには異論はない。また、団体自治は、それ自身が目的というよりも、住民自治を実現するための手段

として位置付けることができよう。

住民自治といっても、直接民主制を採用することは困難であり、我が国では、国のみならず地方公共団体においても、間接民主制を基本としており、他方、地方公共団体においては、条例の制定又は改廃を求める直接請求制度等、国以上に直接民主制的要素が導入されており、住民自治の要請に配慮がされている。

この観点からすると、住民が選挙で地方議会議員を選出し、その議員が有権者の意思を反映して、議会に出席して発言し、表決を行うことは、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ということが出来る。もとより地方議会議員の活動は、議会に出席し、そこで発言し、投票することに限られるわけではないが、それが地方議会議員の本質的責務であると理解されていることは、正当な理由なく議会を欠席することが一般に懲罰事由とされていることから明らかである。

したがって、地方議会議員を出席停止にすることは、地方議会議員の本質的責務の履行を不可能にするものであり、それは、同時に当該議員に投票した有権者の意思の反映を制約するものとなり、住民自治を阻害することになる。

「地方自治の本旨」としての住民自治により司法権に対する外在的制約を基礎付けながら、住民自治を阻害する結果を招くことは背理であるので、これにより地方議会議員に対する出席停止の懲罰の適否を司法審査の対象外とすることを根拠付けることはできないと考える。

4 議会の裁量

地方議会議員に対する出席停止の懲罰の適否を司法審査の対象としても、地方議会の自律性を全面的に否定することにはならない。懲罰の実体判断については、議会に裁量が認められ、裁量権の行使が違法になるのは、それが逸脱又は濫用に当たる場合に限られ、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。したがって、地方議会議員に対する出席停止の懲罰の適否を司法審査の対象とした場合、濫用的な懲罰は抑止されることが期待できるが、過度に地方議会の自律

性を阻害することにはならないと考える。

(裁判長裁判官 大谷直人 裁判官 池上政幸 裁判官 小池 裕 裁判官
木澤克之 裁判官 菅野博之 裁判官 山口 厚 裁判官 戸倉三郎 裁判官
林 景一 裁判官 宮崎裕子 裁判官 深山卓也 裁判官 三浦 守 裁判官
草野耕一 裁判官 宇賀克也 裁判官 林 道晴 裁判官 岡村和美)