

地方議会議員の出席停止の 懲罰に対する司法審査について

西原雄一

目次

- はじめに
- 最高裁判例等の状況
 - 昭和三五年最判以前
 - 昭和三五年最判とその後の裁判例
 - 令和二年最判
- 令和二年最判の判断枠組み
 - 「法律上の争訟」の該当性の問題

地方議会議員の出席停止の懲罰に対する司法審査について（西原）

- 2 部分社会論からの脱却
- 3 地方議会の自律性の問題
- 4 令和二年最判の射程
- 5 本案の審理
- 6 結びに代えて

一 はじめに

日本国憲法七六条は、「すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する」とし、憲法三二条は、「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。さらに、裁判所法三条一項は、「裁判所は、日本国憲法に特別の定のある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判し、その他法律において特に定める権限を有する」と定めており、憲法三二条のいう「裁判を受ける権利」も、「法律上の争訟」の存在を前提としているものと解されている。すなわち、原則として、「法律上の争訟」のみが司法審査の対象になると一般に理解されている。^①

地方自治法一三四条一項は、「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、同法一三五条一項は、懲罰の種類として、「公開の議場における戒告」、「公開の議場における陳謝」、「一定期間の出席停止」、「除名」の四種類を定めている。その懲罰の手續等については、同法一三五条二項により、懲罰の動議を議題とするには、議会の議員の定数の八分の

一以上の者の発議によらなければならない、同条三項により、懲罰のうち「除名」については、議会の議員の三分の二以上の者が出席し、その四分の三以上の者の同意がなければならぬとされている。

近時、地方議会における議員に対する懲罰その他制裁措置の適否に関して、裁判所の司法審査の対象となるか否かが争われる事例が増加している状況にある。^②

最高裁は、地方議会における議員の除名の懲罰議決については、一貫して司法審査を認めている。しかし、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰議決については、山北村議会議員出席停止処分事件に関する最高裁昭和三五年一月一九日判決^③以下、「昭和三五年最判」という^④が司法審査の対象とならないと判示した。すなわち、昭和三五年最判は、三日間の出席停止処分の適否について、地方議会という自律的な法規範をもつ団体の「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」とし、司法審査の対象外であると判断した。昭和三五年最判は、地方議会議員の懲罰に関する従来の指導的判例とされている。

ところが、最近、最高裁令和二年一月二五日判決^④以下、「令和二年最判」という^⑤は、二三日間の出席停止の懲罰を科された地方議会の議員がその取消しや出席停止に伴う議員報酬の減額分の支払いを求めて争われた岩沼市議会議員出席停止処分事件について、昭和三五年最判を変更して、地方議会議員に対する出席停止の懲罰が裁判所の司法審査の対象になると判示したのである。

令和二年最判では、地方議会における出席停止の懲罰が司法審査の対象となるか否かが、重要な争点となっており、地方議会議員に対する出席停止の懲罰は司法審査の対象となるとして、昭和三五年最判を六〇年ぶりに変更したものである。したがって、令和二年最判は、従来の地方議会議員の出席停止の懲罰に対する司法審査のあり方を大きく変

えるものとなっており、重要な判例として注目されている。

そこで、以下、本稿は、地方議会議員の出席停止の懲罰に対する司法審査の問題を考えるために、これまでの最高裁判例等の状況を概観したうえで、令和二年最判における基本的な判断枠組み（「法律上の争訟」の該当性、部分社会論、地方議会の自律性の問題）、令和二年最判の射程、今後の本案審理の問題を取り上げて、判例や学説等を中心として考察するものである。

(1) 例えば、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第七版）』（岩波書店 二〇一九年）三四七頁以下、宇賀克也『行政法概説Ⅱ（第七版）』（有斐閣、二〇二二年）一〇七頁以下等参照。

なお、日本国憲法に特別の定めがあるため、「法律上の争訟」の裁判が裁判所の権限に属しない場合として、憲法五五条（両議院が行う議員の資格争訟の裁判）、同六四条（国会の弾劾裁判所が行う裁判官の弾劾裁判）がある。これらの裁判については、司法審査は認められないと解されている。

(2) 具体的な事案として、地方議会の議員に対しては、地方自治法一三五条に基づく懲罰（除名・出席停止・陳謝・戒告）のほか、同法一二九条に基づく措置（議会の議長による議員に対する発言取消命令など）、さらには、条例や当該議会の自律的決定に基づく措置（厳重注意や警告など）が問題となっている。

地方議会においては、議員への懲罰や不利益処分が、多数派による少数派への圧力として、いわば「政争」の手段のように扱われ、懲罰の濫用ともいえるべき状況がみられる（西上治「地方議会と司法審査」法学セミナー八〇〇号二六頁参照）。

(3) 最判昭和三五年一〇月一九日民集一四卷一二号二六三三頁。

昭和三五年最判に関する判例解説等については、斎藤秀夫「判例批評」民商法雑誌四四卷五号一一一頁以下、田村悦一「公法判例批評」岡山大学法経学会雑誌一〇卷四号一一五頁以下、常岡孝好「判例解説」『地方自治判例百選（第三版）』別冊ジュ

リスト一六八号一二〇頁以下、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——」法学教室増刊『憲法の基本判例（第二版）』二〇三頁以下、室井力「判例解説」『行政判例百選Ⅰ』別冊ジュリスト六一号六四頁以下、濱秀和「判例解説」『地方自治判例百選』別冊ジュリスト七一号一〇二頁以下、高田敏「判例解説」『憲法判例百選Ⅱ（第四版）』別冊ジュリスト一五五号四〇二頁以下、田中真次「判例解説」『最高裁判所判例解説民事篇昭和三五年度』（法曹会、昭和三十六年）三七九頁以下、安念潤司「判例解説」『行政判例百選Ⅱ（第六版）』別冊ジュリスト二二二号三一六頁以下、大橋真由美「判例解説」『地方自治判例百選（第四版）』別冊ジュリスト二一五号一二六頁以下、中嶋直木「判例解説」『行政判例百選Ⅱ（第七版）』別冊ジュリスト二二六号二〇〇頁以下、田近肇「判例解説」『憲法判例百選Ⅱ（第七版）』別冊ジュリスト二四六号三九四頁以下参照。

地方議会議員の懲罰に対する司法審査のあり方については、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」中京法学五四巻三・四号二六七頁以下、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」早稲田法学九五巻三三九頁以下、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——」立教法学一〇二号一頁以下参照。

(4) 最判令和二年一月二五日民集七四巻八号二二二九頁。

令和二年最判については、柴田堯史「最新裁判例研究」法学セミナー七九六号一二三頁、小林直三「判例コラム」WLJ判例コラム（臨時号【文献番号2021WLJCC003】）第二二四号一頁以下、服部麻理子「判例解説」法学セミナー増刊『速報判例解説二九号』（二〇二二年一〇月）三七七頁以下、渡辺康行「団体の内部自治と司法権——地方議会を中心として——」泉徳治ほか『統治構造において司法権が果たすべき役割（第二部）』（判例時報社、二〇二二年）三二二頁以下、木下智史「『部分社会の法理』と司法権の限界」泉徳治ほか『統治構造において司法権が果たすべき役割（第二部）』（判例時報社、二〇二二年）二二三頁以下、神橋一彦「判例解説」行政法研究三七号一九七頁以下、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」判例秘書ジャーナル【HJ100094】一頁以下、西上治「判例時評」法律時報九三巻二四頁以下、小西敦「判例解説」税七六巻八号七〇頁以下、徳本広孝「判例解説」法学教室四八六号一四二頁、櫻井智章「判例解説」法学教室四八六号

地方議会議員の出席停止の懲罰に対する司法審査について（西原）

一四一頁、御幸聖樹「判例解説」法学セミナー増刊『速報判例解説二八号』（二〇二二年四月）四三頁以下、市川正人「団体内紛争」と司法権——最高裁大法廷判決を受けて」論究ジュリスト三六号一三四頁以下、土井翼「地方議会に関する司法審査の方法」論究ジュリスト三六号一四三頁以下、勢一智子「地方議会の規律における司法権の役割」論究ジュリスト三六号一五〇頁以下、人見剛「岩沼市議会議員出席停止処分事件に関する最高裁大法廷判決の意義」判例時報二四七六号一一頁以下、十河弘「岩沼市議会議員出席停止処分取消等請求事件——昭和三五年最判の判例変更に至る経緯と今後の課題」判例時報二四七六号一四頁以下、荒谷謙介「時の判例」ジュリスト一五五八号九二頁以下、井上武史「地方議会議員に対する出席停止処分と司法審査」法学教室四八八号五八頁以下、渡辺康行「地方議会の自律的権能と司法審査——岩沼市議会議員出席停止処分事件大法廷判決の意義と射程」法律時報九三卷五号一二五頁以下、日野辰哉「最新裁判例研究」法学セミナー七九八号一二八頁、今本啓介「財政法判例研究」地方財務八〇六号一九一頁以下、嘉藤亮「判例動向研究」自治総研五一六号八六頁以下、川嶋四郎「最新裁判例研究」法学セミナー八〇四号一二七頁、荻谷昌子「判例解説」行政判例研究会編『令和二年行政関係判例解説』（ぎょうせい、二〇二二年）一三〇頁以下、野坂泰司「最新判例批評」判例評論七五六号二頁以下、飯田稔「判例研究（一）」亜細亜法学五六卷一号一頁以下、飯田稔「判例研究（二・完）」亜細亜法学五六卷二号五三頁以下、荒谷謙介「判例解説」法曹時報七三卷一〇号一七一頁以下、渡邊亙「判例研究」名城法学七一巻一号四一頁以下、横尾日出雄「地方議会議員の出席停止の懲罰と司法審査について——岩沼市議会議員出席停止処分事件と『部分社会の法理』をめぐって——」中京ロイヤール三六号六三頁以下、渡辺康行「判例解説」『令和三年度重要判例解説』ジュリスト臨時増刊一五七〇号一〇頁以下、渡井理佳子「判例解説」『令和三年度重要判例解説』ジュリスト臨時増刊一五七〇号四六頁以下、神橋一彦「統治機構の機能維持と司法審査——憲法五三条違憲国賠訴訟など近時の事件を中心に——」立教法学一〇五号六八頁以下、神橋一彦「地方議会議員に対する懲罰と司法審査——岩沼市議会事件大法廷判決と今後の展望」大貫裕之・神橋一彦・松戸浩・米田雅宏編『行政法理論の基層と先端』（信山社、二〇二二年）三四九頁以下、中嶋直木「判例解説」『行政判例百選Ⅱ（第八版）』別冊ジュリスト二六一号二九二頁以下参照。

二 最高裁判例等の状況

1 昭和三五年最判以前

昭和三五年最判以前の最高裁は、地方議会による議員の懲罰議決は行政処分⁽¹⁾に該当するとし、議員の除名の懲罰議決については司法審査の対象であるとしていた⁽²⁾。

地方議員の出席停止の懲罰議決については、昭和三五年最判以前には、最高裁判例はなかったが、下級審判決や行政実例において、出席停止の懲罰議決が司法審査の対象となることを前提に、これが違法となるとされたものとして、次のようなものがあつた⁽³⁾。

例えば、下級審判決⁽⁴⁾においては、議員に一箇年間出席停止を命ずる旨の懲罰の議決⁽⁵⁾、議場又は議会外の議員の行為で議会運営に関しないものに対してなされた一六か月間にわたる長期の出席停止の懲罰議決⁽⁶⁾や、議員に対して当該会期を超えて出席を停止する懲罰議決⁽⁷⁾に関する判決などがあつた。

行政実例においては、次の会期の会議において開会の日から何日間出席を停止する処分は無効であり、向こう一年間又は議員の残任期間を通じて出席を停止するようなもの、その他出席停止の期間がその会期後にわたるものは、会期を超える部分については当然に無効であるとされていた⁽⁸⁾。

また、昭和三五年最判以前の学説においては、地方議会の議員に対する懲罰について、第一に、除名も含めて司法審査の対象とならないという見解、第二に、除名のみならず出席停止も司法審査の対象となるという見解、第三に、中間説として、除名は司法審査の対象となるが、出席停止以下の懲罰は司法審査の対象とならないという見解が対立

していた。⁽⁹⁾

最高裁において、地方議員に対する出席停止の懲罰決議と司法審査の問題を初めて取り上げた判例は、次節で述べる「昭和三五年最判」である。

(1) 最判昭和二六年四月二八日民集五卷五号三三六頁参照。

本判決では、「通常の場合においては、議会が議決をしても、その議決は外部に対し地方公共団体の行為としての効力を持たず、議決に基いて、執行機関が行政処分をした場合に、はじめて効力を生ずるのであつて、従つて、議決を直ちに行政処分とすることはできないのであるが、……議員懲罰の議決は執行機関による行政処分をまたず、直接に効力を生じ、この点において通常の議決とはその性質を異にし、行政処分と何等かわるところはない」とし、議員の「懲罰議決はこれを行政処分と解し、これを行う議会は行政庁」と解するのが相当である旨を判示している。

(2) 昭和三五年最判以前で、地方議員の除名の懲罰議決に関する最高裁判例として、最判昭和二六年四月二八日民集五卷五号三三六頁、最判昭和二七年二月四日行裁例集三卷一〇号二二三三五頁、最判昭和二八年一月一日民集七卷一〇号一〇四五頁、最判昭和三四年二月一九日民集一三卷二号一九三頁、最判昭和三五年三月九日民集一四卷三号三五五頁が挙げられる。

例えば、最判昭和二七年二月四日行裁例集三卷一〇号二二三三五頁では、「市議会における議員の除名議決は、特にこれに基く執行機関の処分をまたず直にその議員をして議員たる地位を失わしめる法律効果を生ぜしめる行為であるから、一種の行政処分と解すべく、この場合の市議会は……いわゆる行政庁に該当すると解するを相当とする。そして、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……全然市議会の自由裁量に属するものとは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」と判示している。

なお、前記の最判昭和三五年三月九日民集一四卷三号三五五頁は、除名議決の適否について審理していないが、それは議員任期の満了により訴えの利益がなくなったことを理由とするものであり、除名議決について裁判所が審査権を有すること自体は前提とされている。

- (3) 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——」立教法学一〇二号二頁、荒谷謙介「判例解説」法曹時報七三卷一〇号一七八頁参照。
- (4) この点については、綿貫芳源『註解・地方自治法』（公務職員研修協会、一九七七年）三四九—三五〇頁参照。
- (5) 京都地判昭和二十四年一月一六日行政裁判月報二〇号一八九頁参照。
- (6) 福岡地判昭和二十四年二月二八日行政裁判月報二四号一三四頁参照。
- (7) 福岡高判昭和二五年九月一日行政裁判集一卷六号八六〇頁参照。
- (8) 松本英昭『新版逐条地方自治法（第九次改訂版）』（学陽書房、二〇一七年）四九三頁参照。
- (9) この点については、宇賀克也「行政判例研究」自治研究六三卷一一号三〇頁以下、安念潤司「判例解説」『行政判例百選Ⅱ（第六版）』別冊ジュリスト二二二号三二六—三二七頁参照。

2 昭和三五年最判とその後の裁判例

山北村議会議員出席停止処分事件は、山北村議会の議員が、三日間の出席停止の懲罰を科されたことに対して、この懲罰決議が無効であるとして、その無効の確認と取消しを求めた事案である。事案の概要については、以下のとおりである。

新潟県岩船郡山北村議会は、昭和三三年一月二二日、その議員であったXら（原告・控訴人・上诉人）の出席を同日より三日間停止する懲罰議決を行った。当時、同議会では、同村役場位置条例の一部を改正する条例案の審議がな

地方議会議員の出席停止の懲罰に対する司法審査について（西原）

されていたが、それがXらを中心とする反対派によって否決される形勢にあった（同条例制定には出席議員の三分の二以上の同意を要する）。そこで、賛成派は同条例案を可決するためにXらをその表決から排除することを図り、Xらはかつて山北村の合併促進委員であったのにもかかわらず、今日にいたって右条例の制定に反対し、「議事を混乱に陥れていることは懲罰に値する」との理由で、出席停止の懲罰を行った。

これに対してXらは、当該懲罰議決は、同村議会の会議規則八八条に違反して無効であり、さらに、右条例の議決および告示も無効であるとして出訴し、それらの無効の確認、予備的に懲罰議決および条例の告示の取消しを求めた。第一審判決^①は、本件訴えを却下し、第二審判決^②は控訴を棄却した。その理由としては、第一に、出席停止期間が既に経過しており、現在において訴えの利益がないこと、第二に、議会の議決は地方公共団体の内部的意思決定に過ぎず、「公法上の権利関係」とはいえないこと、第三に、本件条例の公布はXらに対し直接現実に法律効果を及ぼすものではないことであった。

昭和三五年最判^③は、本件について、次のように判示した。

「司法裁判権が、憲法又は他の法律によつ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、裁判所法三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争争という意味ではない。一口に法律上の係争といつても、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。けだし、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、裁判にまつを相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。

(尤も昭和三五年三月九日大法廷判決―民集一四卷三号三五五頁以下―は議員の除名処分を司法裁判の権限内の事項としてい
るが、右は議員の除名処分の如きは、議員の身分の喪失に関する重大事項で、単なる内部規律の問題に止らないからであつて、
本件における議員の出席停止の如く議員の権利行使の一時的制限に過ぎないものとは自ら趣を異にしているのである。従つて、
前者を司法裁判権に服させても、後者については別途に考慮し、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
置に委ねるを適當とするのである。)とし、本件懲罰の無効又は取消を求める訴えは不適法であるとした。

本判決には、以下の少数意見及び補足意見がある。河村大助裁判官及び奥野健一裁判官の各意見と、田中耕太郎裁
判官、斎藤悠輔裁判官及び下飯坂潤夫裁判官の共同補足意見は、いずれも、除名と出席停止とで区別する理由はない
としつつ、河村裁判官及び奥野裁判官は、いずれについても司法審査の対象とするべきであるとし、田中裁判官らの
補足意見は、いずれについても司法審査の対象とならないとしている。

河村大助裁判官の意見は、次のとおりである。

「地方議会議員の懲罰決議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つ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。」

奥野健一裁判官の意見は、次のとおりである。

「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として區別すべき理論上の根拠はない。のみならず、行政事件特例法の適用にあつては懲罰議決はこれを行政処分と解し、これを行う議會は行政庁と解するを相当とすることは当裁判所の判例(昭和二六年四月二八日第三小法廷判決)とするとであり、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、地方公共団体の議會のした懲罰処分を除外すべき趣旨は窺われないし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區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。」

田中耕太郎裁判官、斎藤悠輔裁判官、下飯坂潤夫裁判官の補足意見は、次のとおりである。

「多数意見が地方議會の議員の懲罰としての出席停止の無効確認又は取消を求める本訴を不適法とする結論には賛成である。しかし、多数意見のように、除名と出席停止とを區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ものと解すべ」きである。

昭和三五年最判においては、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰議決は司法審査の対象とならないと判示した。その理由として判示されたのが、「自律的な法規範をもつ社会ないし団体に在つては、当該法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」という論理、いわゆる「部分社会の法理」ないし「部分社会論」であった。昭和三五年最判は、「部分社会論」を基礎としつつ、地方議員の除名処分は「議員の身分の喪失に関する重大事項」で単なる内部規律の問題にとどまらないのに対し、当該事件における議員の出席停止は「議員の権利行使の一時的制限に過ぎないもの」であつて議会の自治的措置に委ねるのが適当であるとして、議員の出席停止の懲罰議決については除名と異なる扱いをする旨を明らかにした。

昭和三五年最判は、地方議会議員に対する懲罰についての司法審査の可否に関する先例であり、団体内部の紛争に關して、いわゆる「部分社会論」の先駆けとなる判断を示したものと一般的に理解されている。ただし、「懲罰」の中でも、「除名」については、「単なる内部規律の問題に止らない」「重大事項」であり、司法審査の対象となるときながら、「出席停止」については、「内部規律の問題」にとどまるものとして、司法審査の対象外とすることで、両者を区別する判断を行ったのである。

昭和三五年最判については、学説上、除名は司法審査の対象となるときつつ、それ以外は司法審査の対象とならないとした昭和三五年最判を支持する見解⁴⁾と、出席停止も司法審査の対象とすべきであるとする見解⁵⁾がある。学説においては、出席停止の懲罰議決を司法審査の対象外とする見解に対して批判が多い。

昭和三五年最判以後の下級審判決や最高裁の判断をみると、昭和三五年最判を先例として、これ以降、地方議会に

おける出席停止の懲罰の適否を司法審査の対象外とする下級審判決が続いた⁽⁶⁾。下級審判決の中には、地方議員に対する長期の出席停止であれば、司法審査の対象となるような判決もあるものの、結論において地方議員の出席停止の懲罰議決を司法審査の対象としたものは、令和二年最判の原判決以外には見当たらず、また、最高裁も、出席停止の懲罰議決を司法審査の対象とならないとした原判決を破棄したことはない⁽⁷⁾とされる。

そうすると、地方議会議員に対する出席停止の懲罰の適否の問題については、令和二年最判とその原判決までは、昭和三五年最判を前提として、司法審査の対象外とする判断がそのまま維持されてきたことになる⁽⁸⁾。

昭和三五年最判以降、この出席停止の懲罰議決に関する最高裁判決として、最判平成五年九月三〇日、最判平成七年五月三〇日、最決平成一五年一月七日、最決平成一五年一月一九日、最決平成二五年一月一日二日が挙げられる⁽⁹⁾。しかし、いずれも判決文等において実質的な判断を示したのではなく、昭和三五年最判を参照などしていない⁽¹⁰⁾。

地方議員の出席停止の懲罰議決に対する司法審査の問題は、昭和三五年最判以後の最高裁では、次節で述べる「令和二年最判」において初めて本格的に取り上げられたのである。

- (1) 新潟地判年月日不詳民集一四卷二二号二六四六頁。
- (2) 東京高判昭和三三年一〇月一六日民集一四卷一二号二六四八頁。
- (3) 最判昭和三五年一〇月一九日民集一四卷一二号二六三三頁。
- (4) 佐藤幸治「『部分社会』と司法審査」『憲法の基本判例（第二版）』別冊法学教室三一〇七頁、田近肇「判例解説」『憲法判例

百選Ⅱ（第五版）』別冊ジュリスト一八七号四一四頁参照。

昭和三五年最判については、学説上、一般に、地方議会の懲罰議決について、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されてきた（佐藤幸治『日本国憲法論（第二版）』（成文堂、二〇二〇年）六四三―六四四頁、安念・前掲「判例解説」三一六頁参照）。除名も含めて司法審査の対象とならないという見解は見当たらなくなった。

なお、昭和三五年最判を支持する見解の中には、出席停止の懲罰議決についても一定の範囲で司法審査の対象となるとし、その例として、長期の出席停止、特に会期ごとにその全期間を出席停止とする処分や、短期であっても恣意性が顕著なものを挙げる見解などもある（佐藤・前掲『部分社会』と司法審査」二〇七頁、荒谷・前掲「判例解説」一八五頁参照）。

(5) 斎藤秀夫「判例批評」民商法雑誌四四卷五号一一一頁以下、田村悦一「公法判例研究」岡山法学会雑誌一〇卷四号一一五頁以下、高田敏「判例解説」『憲法判例百選Ⅱ（第四版）』別冊ジュリスト一五五号四〇二頁以下、濱秀和「判例解説」『地方自治判例百選』別冊ジュリスト七一号一〇二頁以下、常岡孝好「判例解説」『地方自治判例百選（第三版）』別冊ジュリスト一六八号一二〇頁以下、安念・前掲「判例解説」三一六頁以下参照。

さらに、渋谷秀樹『憲法（第三版）』（有斐閣、二〇一七年）六五三頁は、「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」と主張する。

(6) 昭和三五年最判は、その後も、多くの裁判例で援用され、判例として定着してきたといえる（人見・前掲論文六四一頁参照）。

(7) 荒谷・前掲「判例解説」一八一―一八二頁参照。

(8) 横尾・前掲論文七二頁参照。

(9) これらのいずれも、公刊物不掲載である。

(10) 荒谷・前掲「判例解説」一八二頁参照。

ちなみに、最近では、地方議員の出席停止の問題ではないが、最判平成三〇年四月二六日判例時報二三七七号一〇頁は、愛知県議会における議事録からの議員の発言削除命令事件について、昭和三五年最判を引用して、「裁判所法三条一項にいう一

切の法律上の争訟とは、あらゆる法律上の係争を意味するものではなく、その中には事柄の特質上自律的な法規範を有する団体の内部規律の問題として自治的措置に任せるのを相当とするものがある。そして、普通地方公共団体の議会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解するのが相当である」と判示している。

また、最判平成三二年二月一四日民集七三卷二号二二三頁は、名張市議会における議員嚴重注意処分事件について、昭和三五年最判を引用しながら、「普通地方公共団体の議会は、地方自治の本旨に基づき自律的な法規範を有するものであり、議会の議員に対する懲罰その他の措置については、議会の内部規律の問題にとどまる限り、その自律的な判断に委ねるのが適当である（最高裁昭和三四年（オ）第一〇号同三五年一〇月一九日大法院判決・民集一四卷一二号二六三三頁参照）。そして、このことは、上記の措置が私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の可否を判断する場合であっても、異なることはないというべきである。したがって、普通地方公共団体の議会の議員に対する懲罰その他の措置が当該議員の私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の可否を判断するに当たっては、当該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、これを前提として請求の可否を判断すべきものと解するのが相当である」と判示している。

これらの二つの判決では、地方議会における議員に対する処分的な措置について、「一般市民法秩序と直接の関係」という表現や「自律的な法規範」を有する議会の「内部規律の問題」という表現を用いて、「部分社会論」につながる論理を示しているものの、地方議会の内部的問題について、議会の自律的な判断の尊重という点が強調され、自律性・自主性を支える憲法上の根拠に応じて個別具体的に判断するという傾向が地方議会にも妥当しているとされる（西上・前掲「地方議会と司法審査」二五頁、横尾・前掲論文七三頁参照）。

3 令和二年最判

本件は、岩沼市議会の議員が、同市議会から科された二三日間の出席停止の懲罰が違憲、違法であるとして、その取消し及び議員報酬の減額分の支払を求める事案である。事案の概要については、次のとおりである。

宮城県岩沼市の市議会議員であるXは、二〇一五（平成二七）年一二月に実施された市議会議員選挙において当選し、同じく岩沼市議会（以下、「市議会」という）の議員である訴外A及びBとともに会派を構成している。Aは、海外渡航のため、二〇一六年四月二五日に行われた市議会の教育民生常任委員会を欠席した。これにより、同年六月一四日、市議会の定例会において、議決によりAに対し陳謝の懲罰処分が行われ、Aは市議会の議場において、陳謝文を読み上げた。

その後、同年同月二一日、議会運営委員会において、Xは、Aが陳謝文を読み上げた行為について、「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。」との発言（以下、「本件発言」という）をした。

市議会は、同年九月六日、市議会の定例会において、本件発言に関して、議決によりXに対し二三日間の出席停止処分（以下、「本件処分」という）を行った。

本件処分により、岩沼市における「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」第六条の二及び第三條三項に基づき、同年九月二一日に、Xに対し、出席停止期間に相当する議員報酬二七万八、三〇〇円を差し引き、住民税を控除した上で、議員報酬として七万一、九〇〇円を支払った。

これに対してXは、本件処分が違憲、違法であるとして、岩沼市を被告として、本件処分の取消しを求めるとともに、本件処分によって減額された議員報酬及び遅延損害金の支払いを求めて提訴した。

第一審判決^①は、昭和三五年最判を引用して、地方議会が自律的な法規範をもつ団体であるうえ、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過ぎないため、懲罰事由該当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つて、裁判所法三条の「法律上の争訟」に当たらず、司法審査の対象とはならない等として、Xの各訴えを不適法なものとしていずれも却下した。

第二審判決^②は、第一審と同様に、昭和三五年最判を踏まえつつ、地方自治法の議会及び議員の活動に関する規定が、憲法第九二条及び第九三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つて、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、議員報酬を支給すべきことを定めているのであるから、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つて、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して、Xの各訴えを適法なものとし、これを不適法とした原判決を取り消し、本件を第一審に差し戻した。

最高裁〔令和二年最判^③〕は、本件について、次のように判示している。

「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……ところ、懲罰の種類及び手続は法定されている……。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。」

「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。」

「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……、議会に議案を提出することができ……、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……。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……。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……。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。」

「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。」

「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三五年一〇月一九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。

以上によれば、市議会の議員である被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。」

なお、宇賀克也裁判官の補足意見が付されており、次のように述べている。

(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つて、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……昭和五六年四月七日第二小法廷判決……）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、憲法三二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、憲法七六条一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（憲法四一条）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（憲法五五条）、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（憲法五一条）。しかし、地方議会については、憲法五五条や五一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、憲法九二条の『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。

住民自治といつても、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えることができる。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^⑤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。」

このように、第一審判決では、本件出席停止処分は、「地方議会」という「自律的な法規範をもつ団体」の「内部的規律の問題」として、昭和三五年最判と同様に、いわゆる「部分社会」に関する論理で、司法審査の対象外としている。しかし、「法律上の争訟」の該当性という点については、昭和三五年最判とは異なっており、これを明確に否定している。

これに対して、第二審判決は、昭和三五年最判を前提としながらも、出席停止の懲罰について、本件処分の場合には議員報酬の減額につながる点に着目し、「一般市民法秩序と直接の関係」を有するものとして、「法律上の争訟」の該当性を認めて、司法審査の対象となるとしている。

令和二年最判は、昭和三五年最判を変更し、地方議員に対する出席停止の懲罰の適否につき、司法審査の対象となると判示している。これは、一般市民法秩序と直接の関係を有する内部的問題にとどまるか否かという点ではなく、それぞれの団体の目的・性質・機能、その自律性・自主性を支える憲法上の根拠の相違、紛争や争われている権利の性質等を考慮に入れて、個別具体的に検討する方向性を明確にしたもの^④といえる。

令和二年最判が判例変更を行った背景^⑤については、地方分権改革によって地方議会の役割が変化・拡大し、それに

応じた法的整備が進行しているという事情があることや、近時、地方議会における多数派による懲罰権の濫用・過剰行使などをめぐって訴訟が提起されていることなどが考えられる。

令和二年最判においては、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰について、出席停止期間中の議員は、「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」ことを指摘し、出席停止の懲罰は、「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」として、地方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」と結論付けている。

最高裁の論理においては、地方議会議員が実際に出席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の行使であるとして重視されている⁶⁾。また、出席停止処分による制約の重大性を憲法が採用する住民自治の原則から説明している点が注目⁷⁾に値する。

以上、令和二年最判は、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰は司法審査の対象とならないとした昭和三五年最判を六〇年ぶりに変更し、これが司法審査の対象となつたものであり、重要な意義を有するものといえる。

(1) 仙台地判平成三〇年三月八日民集七四卷八号二二四六頁。

(2) 仙台高判平成三〇年八月二九日民集七四卷八号二二五二頁。

本高裁判決については、永田秀樹「判例解説」法学セミナー増刊『速報判例解説二四号』(二〇一九年一〇月)三三三頁以下、奥村公輔「財政法判例研究」地方財務七八〇号一五七頁以下、御幸聖樹「最新判例批評」判例評論七三二号二頁以下参照。

(3) 最判令和二年一月二五日民集七四卷八号二二二九頁。

(4) 日置朋弘「判例解説」法曹会編『最高裁判所判例解説民事篇(平成三一年・令和元年度)』(法曹会、二〇二二年) 一一三頁参照。

(5) この点については、市川・前掲論文一四〇―一四二頁、勢一・前掲論文一五三頁以下、榊原秀訓「地方議会の懲罰と多数派による少数派の抑圧」住民と自治六九五号四頁、渡辺康行「判例解説」『令和三年度重要判例解説』ジュリスト臨時増刊一五七〇号一頁、西上・前掲「地方議会と司法審査」二六頁、神橋・前掲「地方議会議員に対する懲罰と司法審査」三五二頁参照。

市川・前掲論文一四一頁は「本件ではそれほど悪質とも思えない議員の行為を理由とする二三日間にも及ぶ出席停止の懲罰が争われていたこと、そうした点を踏まえて控訴審判決が出席停止の懲罰が司法審査の対象となることを苦勞して認めていたことが影響を与えたのではなからうか。いずれにせよ最高裁は、地方議会の実状についての一定の認識から、出席停止の懲罰について司法的なチェックを及ぼす立場を打ち出したものと解される」としている。

(6) 服部麻理子「判例解説」法学セミナー増刊『速報判例解説二九号』(二〇二二年一〇月) 三七頁参照。

(7) 御幸聖樹「判例解説」法学セミナー増刊『速報判例解説二八号』(二〇二二年四月) 四六頁参照。

三 令和二年最判の判断枠組み

地方議会における内部紛争が司法審査の対象になるか否かの基本的な判断枠組みについては、次の三つの論点を區別して検討する必要がある。¹⁾すなわち、第一に、当該内部紛争が「法律上の争訟」に該当するか否かという「法律上の争訟」の該当性の問題である。この「法律上の争訟」は、憲法七六条一項の司法権を具現する概念であるとされて

いるため、「法律上の争訟」に該当しない紛争については、「司法権の範囲」を超えるものとして、裁判所は審査することができない。これは、「司法権の内在的制約」と呼ばれている。

第二に、当該内部紛争が「法律上の争訟」に該当するとしても、事柄の性質上、裁判所が審査すべきでない場合が存在するか否かである。「法律上の争訟」の要件を満たしているが、何らかの理由で裁判所が審査すべきでない場合である。これは「司法権の限界」あるいは「司法権の外在的制約」と呼ばれている。

第三に、当該具体的な処分や行為は、裁判所が審査すべきでない場合にあたるか否かである。これは、具体的な紛争が司法権の外在的制約に服する性質のものであるか否かを判定するものである。

令和二年最判においては、これらの三つの論点を区分しており、それぞれについて判断を示したうえで、結論を導いている。すなわち、令和二年最判は、第一に、出席停止の懲罰が「法律上の争訟」に該当することを前提として、第二に、議会の運営に関する事項が地方議会の自律的な権能に属するとしつつも、第三に、出席停止の懲罰は議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべき事項に該当しないために、裁判所は常にその適否を判断できると判示している。⁽²⁾

以下、令和二年最判の判断枠組みに関する三つの論点について検討する。

1 「法律上の争訟」の該当性の問題

裁判所法三条は、裁判所は「一切の法律上の争訟」を裁判すると規定している。「法律上の争訟」は、最高裁判例⁽³⁾により、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〔第一要件〕、かつ、それが法律

の適用によって終局的に解決し得べきもの〔第二要件〕と定義されている。⁽⁴⁾

それでは、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否は、司法権の対象となる「法律上の争訟」に該当するのであろうか。この点について、昭和三五年最判は、地方議会における議員の出席停止処分の問題を「法律上の係争」としながらも、「自律的な法規範をもつ社会ないし団体」における「内部規律の問題」と位置付けて、司法審査の対象外とされていることから、「法律上の争訟」に該当しないと判断したものと解される。⁽⁵⁾しかし、この「自律的な法規範をもつ社会ないし団体」における「法律上の係争」が「法律上の争訟」に該当しないとということと、最高裁が判示する「法律上の争訟」の要件や定義との関係を、昭和三五年最判は明確に説示していない。⁽⁶⁾単に「事柄の特質上」として自律的な団体の内部規律の問題を包括的に「法律上の争訟」の裁判権の対象外とすることは説得力を欠き、妥当とはいえない。⁽⁷⁾

また、出席停止の懲罰の問題が「法律上の争訟」に該当しないとしても、この「法律上の争訟」の要件のうち、第一要件を充足していないからなのか、それとも第二要件を充足していないからなのか、あるいは他の理由から「法律上の争訟」に該当しないとされたのかは、明らかではなかった。⁽⁸⁾さらに、「法律上の争訟」の該当性を否定する立場においても、第一要件と第二要件のどちらが問題となっていたのかについては、見解の相違がみられた。⁽⁹⁾

この論点について、令和二年最判は、「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ものである」と判示している。判決文に「法律上の争訟」という言葉は出てこないが、この説示の内容から、法廷意見は、「法律上の争訟」にかかわる判断を行ったものであり、かつ、本件訴えがそれに該当することを認めたものと

解される。⁽¹¹⁾ この点について、宇賀裁判官の補足意見は、板まんだら事件の最高裁判決を引用したうえで、出席停止の懲罰の取消しを求める訴えが、第一要件と第二要件を満たす以上、「法律上の争訟に当たすることは明らかである」と明言している。

こうして、令和二年最判は、「出席停止」の懲罰の適否に関する司法審査の問題に関して、昭和三五年最判を判例変更するものであるが、「法律上の争訟」に該当するか否かの点についても、その該当性を認める意味で、その判決内容を明確にしたものといえる。⁽¹³⁾

(1) この点については、井上武史「地方議会議員に対する出席停止処分と司法審査」法学教室四八八号六一頁、横尾・前掲論文七七頁以下参照。

(2) 昭和三五年最判では、第一の論点と第二の論点に関する判断が区別されていないために、地方議員に対する出席停止の懲罰の適否について、「法律上の争訟」の該当性が否定されたのか、それとは別の理由で「外在的制約」として司法審査の対象外とされたのかは不明瞭であった。これに対して、令和二年最判は、地方議会における出席停止の懲罰が裁判所の司法審査の対象となるか否かについては、まず、法令の適用によって終局的に解決できるものかどうかにより判断する姿勢を示し、出席停止の懲罰の適否の具体的な判断に際しては、憲法や地方自治法上の規定を踏まえて、地方議会の自律的権能と議員の活動の責務との調整について、住民自治の原則の実現という観点から判示している。

(3) 最判昭和二八年一月一七日集民一〇号四五五頁、最判昭和五六年四月七日民集三五卷三号四四三頁。

(4) 荒谷・前掲「判例解説」一八八頁、宇賀克也『行政法概説Ⅱ 行政救済法(第七版)』(有斐閣、二〇二一年)一〇八頁参照。

もつとも、裁判所法三条一項にいう「法律上の争訟」には、いくつかの例外があり、①議員の資格争訟の裁判(憲法五五

条)、裁判官の弾劾裁判(同六四条)のように、憲法が明文の規定で認めたもの、②国際法上の治外法権や、条約による裁判権の制限のような国際法によつて定められたもののほか、③国会ないし各議院の自律権に属する行為、行政機関ないし国会の自由裁量に属する行為、いわゆる統治行為及び団体の内部事項に関する行為など、法律上の係争ではあるが、事柄の性質上裁判所の審査に適しないものがあるとされ、これらは司法審査の対象外であると解されており、学説上は、「司法権の限界」として論じられている(芦部・前掲書三五二頁以下参照)。

(5) 木下智史「『部分社会の法理』と司法権の限界」判例時報二四三二五号一二八頁参照。

昭和三五年最判は、裁判所の司法審査が、「一切の法律上の争訟」に及ぶとしながらも、すべての「法律上の係争」がその対象となるものではないとして、「法律上の争訟」と「法律上の係争」とを区別している。「法律上の係争」と「法律上の争訟」の問題については、柴田憲司「言葉の違いの意味——『法律上の争訟』と『法律上の係争』は何が違うのか?」大林啓吾・柴田憲司編『憲法判例のエニグマ』(成文堂、二〇一八年)一一五頁以下参照。

この「法律上の係争」については、そもそも法令上の概念ではなく、また判例の多用する概念でもない。さらに、ある事案が「法律上の係争」に当たるものの「法律上の争訟」には当たらないのか、それとも端から「法律上の争訟」に当たらないのかは、当該事案に司法権が及ばないという法的効果に何らの差異をもたらすものではない。そうだとすれば、「法律上の争訟」とは異なる「法律上の係争」を概念化したところで、その法的意味は、いわば「無」であるということになる。「法律上の係争」の探求は、単なる擬似問題に過ぎないといった指摘がある(飯田稔「判例研究」亜細亜法学五三卷二号一五五頁参照)。

(6) 市川・前掲論文一三五頁参照。

(7) 野坂・前掲「最新判例批評」四頁参照。

(8) 市川・前掲論文一三五頁、木下・前掲「『部分社会の法理』と司法権の限界」一一八頁、横尾・前掲論文六六頁参照。

(9) 渡辺康行「団体の内部自治と司法権——地方議会を中心として」判例時報二四四六号八五—八六頁、田近肇「団体内部紛争と司法権」曾我部真裕・赤坂幸一・新井誠・尾形健編『憲法論点教室(第二版)』(日本評論社、二〇二〇年)一九八—二〇〇頁参照。

地方議会議員の出席停止の懲罰に対する司法審査について(西原)

(10) 法廷意見には「法律上の争訟」への言及がない点に関しては、昭和三五年最判が「法律上の争訟」の第二要件の充足を否定するものであったとの前提に立って、令和二年最判はこれを肯定したものであり、第一要件の充足は論じるまでもないことであつたとする説（西上治「判例時評」法律時報九三卷二号五頁参照）や、本件で問題となつてゐるのは議員の地位に由来する権利（あるいは機関としての権限）であり、必ずしも個人的な権利・利益とはいえないことから、第一要件との関係で「その性質や内容について議論があつたか、あるいはその部分についての深入りをあえて避けた可能性がある」とする説（神橋・前掲「判例解説」二〇六頁）がある。

(11) 井上・前掲「地方議会議員に対する出席停止処分と司法審査」六二頁、市川・前掲論文一四二頁、櫻井・前掲「判例解説」一四一頁、御幸・前掲「判例解説」四五―四六頁、神橋・前掲「判例解説」二〇六頁参照。

(12) 最判昭和五六年四月七日民集三五卷三号四四三頁。

(13) 横尾・前掲論文八〇頁参照。

2 部分社会論からの脱却

「部分社会論」⁽¹⁾とは、一般に、自律的法規範を有する社会ないし団体の「内部の紛争に関しては、その内部規律の問題にとどまる限りその自治的措置に任せ、それについては司法審査が及ばないという考え方」⁽²⁾であり、「部分社会の法理」とも呼ばれている。

昭和三五年最判では、いわゆる「部分社会」という表現は用いられていないが、「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」として、後の「部分社会論」につながる考え方が示された。そして、この理論が確立したとされる富山大学単位不認定事件の最高裁昭和五二年三月一五日判決⁽³⁾（以下、「昭和五二年最判」という）が、昭和三五年最判を

先例として挙げたことから、「部分社会論」の先駆けとして理解されるようになった。⁽⁴⁾

このように、昭和三五年最判は、「自律的な法規範をもつ社会ないし団体」における「内部規律の問題」は司法審査の対象にはならないとして、「出席停止」の懲罰がこれに該当すると判断し、いわゆる「部分社会論」の考え方を明らかにした。ただし、「除名」については、単なる内部規律の問題に止まらない「重大事項」のため、司法審査の対象となると判示した。⁽⁵⁾

「部分社会論」については、これが内在的制約（司法権の範囲）か、あるいは外在的制約（司法権の限界）かが問題となる。判例は内在的制約の立場をとったものと理解されている。⁽⁶⁾ すなわち、昭和三五年最判が「一切の法律上の争訟とはあらゆる法律上の係争」を指すものではないとしていることに着目すれば、地方議会や大学といった団体内部の争訟は「法律上の争訟」ではない、つまり司法権の範囲外ということになる。⁽⁷⁾

これに対し、学説においては、「部分社会論」は外在的制約（司法権の限界）の問題として位置付けられているが、⁽⁸⁾ 地方議会・大学・政党・宗教等の様々な団体の内部紛争について、「部分社会論」によってすべて一律に司法審査の対象外とする考え方には、数多くの批判がある。その主要なものとして、以下のものが挙げられる。

第一に、「それぞれの団体の目的・性質（たとえば、強制加入か任意加入かの区別）・機能はもとより、その自律性・自主性を支える憲法上の根拠も、……地方議会（九三条。地方自治法一三四条―一三七条参照）などで異なるので、その相違に即し、かつ、紛争や争われている権利の性質等を考慮に入れて個別具体的に検討しなければならない」とする見解がある。⁽⁹⁾

第二に、「部分社会論」に関して、とりわけ「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か

否か」という判断基準は、これまでも司法審査の可否を決定する基準としては必ずしも機能しておらず、団体の内部紛争の中には司法審査の対象とならないものがあるという現象を説明する説明概念に過ぎないのではないかとする見解がある。⁽¹⁰⁾

第三に、部分社会論に関して、「憲法は『裁判を受ける権利』を保障している。この権利は、社会における平和と秩序の維持のために紛争の自力救済を禁止した見返りであり、紛争の解決を求める者に部分社会論という憲法上明示の根拠のない理論を安易に持ち出して救済を拒否するのは、憲法上問題があろう。少なくとも、裁判を受ける権利を制限しようような憲法上の根拠を示す必要があると思われる。……地方議会に関しては地方自治、国立大学に関しては大学の自治が援用できるであろう。こうした憲法上の論拠により説明できる場合に、『部分社会』というような包括的な概念を持ち出して説明することは必要ないし、好ましくもない⁽¹¹⁾」という見解がある。

第四に、最高裁判例による「部分社会論」は、一般民法秩序と直接関係するの可否かを判断基準としているが、これは歴史的には特別権力関係論を克服し、司法審査を部分的に肯定するために提示されたものであった。そのうえで、①「一般民法秩序」の概念が高度に抽象的であり、特定の地位が民法上の地位か否かの判別自体が困難であること、②係争対象となった不利益措置で審査が肯定されるものと否定されるものとの間に質的な相違は認め難いこと、③結果志向の判断基準であり、結果を正当化する機能しか果たしていないことなどの問題点を指摘する見解がある。⁽¹²⁾

第五に、「自律的な法規範を有する部分社会内部の紛争を司法審査の対象外とする部分社会の法理は、本判決の宇賀補足意見も指摘するように、裁判を受ける国民の権利を保障する憲法三二条および法律上の争訟の解決を裁判所固

有の任務とする憲法七六条一項の趣旨と衝突する要素を含む。団体の自律性を尊重することは、その反面、各団体内部の少数者の権利・利益を裁判所が保護しないことを意味することになる¹³」という見解がある。

第六に、「部分社会論」に関し、「この論理を一般的に承認することは、司法審査が及ばない領域を広く解する傾向を正当化することとなり、法治主義の原則からして妥当ではない。団体内部の紛争であつても、……（地方議会などの場合には）地方自治などの憲法原理に照らして理論を構成すべきであろう¹⁴」とする見解がある。

この他にも、「団体の目的・性格・機能、紛争の性格・程度、争われている権利や侵害の程度等は、事案によって異なる。『部分社会』という包括的な概念を基礎として司法権がどこまで関わるべきかを判断しようとすることは、有害無益である。判例も、実際には包括的思考を貫いていたわけではない。……近年、地方議会に関する事件が続出しているが、そこでは地方議会の自律権の尊重と司法的統制の可否・程度という、より具体的な形で論じられるようになって¹⁵」といった見解などがある。

このように、学説においては、「部分社会論」に対する批判が多いことがわかる。社会や団体には様々なものがあり、それぞれの自律性の憲法上の根拠も異なるため、それぞれの根拠に従って個別に判断されるべきであること、基本的人権の尊重という憲法の理念からすると、当該団体の自律的解決によって不利益を被る内部の少数者の権利との調整を図る必要があること、法治主義の原則からすると、司法審査の及ばない領域はできる限り狭く解するのが相当であることなどからすると、これらの批判は妥当であると考えられる¹⁶。

令和二年最判は、地方議会という「自律的な法規範をもつ社会ないし団体」における「内部規律の問題」として一律に司法審査の対象外とするような「部分社会論」に通ずる判断枠組みを採用しておらず、本件処分の問題について

「単なる内部規律の問題に止らない」「重大事項」であるか否か、あるいは、「一般市民法秩序と直接の関係を有するもの」であるか否かといった基準で判断していない。

令和二年最判は、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否の判断に際して、「部分社会論」の判断枠組みを用いておらず、憲法上の根拠を踏まえて、地方議会の自律権と議員の活動の責務等に関して個別具体的な検討をすることにより、結論を導いていることから、「部分社会論」を採用しないことを明らかにしたといえる。¹⁷⁾

このように、令和二年最判からは、少なくとも地方議会議員の懲罰に関する紛争を含め、地方議会の内部的な紛争については、個別具体的な検討が求められることから、もはや「部分社会論」を援用することはできないものと考えられる。したがって、令和二年最判は、「地方議会」における内部的な紛争については、「部分社会論」を放棄したものと解される。¹⁸⁾ 「部分社会論」に関しては、大学や政党など、その他の団体の内部紛争についても、令和二年最判の判断枠組みで示されているように、最高裁は、当該団体の種類・性格や争われている権利の性質などを個別具体的に検討して、司法審査の対象となるか否かを判断するという姿勢を強めるものと考えられ、こうして、令和二年最判は、「部分社会論」からの脱却を目指したものと位置付けることができる。¹⁹⁾

また、「部分社会論」の下に説明される団体は多種多様であり、その中には司法審査の対象とならない内部紛争があるという現象を説明する意味での説明概念として「部分社会論」という用語を用いることができるとしても、一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的問題にとどまるか否かは基準として機能しているとはいえず、規範概念とはいえない面があったとされる。²⁰⁾

令和二年最判は、「従前のいわゆる『部分社会』内の紛争への介入に消極的であった裁判所の姿勢を改め、地方統

治機関に法の支配を貫徹させる強い意志を示したもの²¹⁾と評価されている。

今日では、地方議会について「部分社会」という用語を用いるとしても、それは司法審査を一般的・包括的に排除するような自律性を認めるものではあり得ず、せいぜい、当該部分社会の管理者に比較的広い裁量が認められるだけであるという具合に相対化されて理解されるようになって²²⁾いる。

(1) 「部分社会論」(あるいは「部分社会の法理」)に関しては、初期の主要な文献として、例えば、佐藤幸治『憲法訴訟と司法権』(日本評論社、一九八四年)九二頁以下、佐藤幸治『現代国家と司法権』(有斐閣、一九八八年)一四七頁以下、川村清「部分社会論と司法権」和田英夫先生古稀記念論文編集委員会編『裁判と地方自治』(敬文堂、一九八九年)一頁以下、渋谷秀樹「事件性の要件と部分社会論」樋口陽一・高橋和之編『現代立憲主義の展開(下)』(有斐閣、一九九三年)一五九頁以下、甲斐素直「いわゆる『部分社会の法理』について」法学紀要三六号三一九頁以下等参照。近年の文献として、木下智史「部分社会の法理」と司法権の限界」泉徳治ほか『統治構造において司法権が果たすべき役割(第二部)』(判例時報社、二〇二一年)二二三頁以下、渡辺康行「団体の内部自治と司法権——地方議会を中心として——」泉徳治ほか『統治構造において司法権が果たすべき役割(第二部)』(判例時報社、二〇二一年)三二三頁以下、安福達也「法律上の争訟性をめぐる裁判例と問題点(上)」判例タイムズ二二三四号二八頁以下、渡邊亘『法律の留保に関する比較研究』(成文堂、二〇一九年)二六七頁以下参照。

(2) 野中俊彦「裁判所と憲法訴訟」野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ(第五版)』(有斐閣、二〇二二年)二三四頁。

そもそも、「部分社会論」は、県議会議員に対する除名処分取消訴訟に係る執行停止につき、裁判所が停止の決定をしたところ、内閣総理大臣が異議を述べたことに関する最決昭和二八年一月一六日民集七卷一号一二頁(米内山事件)での田中耕

地方議会議員の出席停止の懲罰に対する司法審査について(西原)

太郎裁判官の少数意見にその起源がある。すなわち、「国際社会は自らの法を有し又国家なる社会の中にも種々の社会、例えば公益法人、会社、学校、社交団体、スポーツ団体等が存在し、それぞれの法秩序をもっている。法秩序は社会の多元性に応じて多元的である。それ等の特殊的法秩序は国家法秩序即ち一般的法秩序と或る程度の関連があるものもあればないものもある。……国会や議会に關しても、司法権の介入が認められない純然たる自治的に決定さるべき領域が存在することを認めるのは決して理論に反するものではない。そうして本件の問題である懲罰の事案のごときは正にかかる領域に属するものと認められなければならない。……要するに地方議会の懲罰に關しては、議会自体が最終の決定者であること国会の場合と同様である。仮に多数者が横暴に振舞い、事実として懲罰の事由の存否が疑わしい場合に懲罰に附し又は情状が軽いのに比較的重い制裁を課したような事情があつたとしても、それは結局事実認定裁量の問題に歸し、従つてその不当は政治問題たるに止まり、違法の問題ではないのである」とする。

(3) 最判昭和五二年三月一五日民集三一巻二号二三四頁。

昭和五二年最判は、昭和三五年最判を引用し、「一般市民社会の中にあつてこれとは別個に自律的な法規範を有する特殊な部分社会における法律上の係争のごときは、それが一般市民法秩序と直接の關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にはならない」と判示した。これにより、いわゆる「部分社会論」が判例上確立し、昭和三五年最判は、「部分社会論」を形成した判例として位置付けられている（佐藤幸治『日本国憲法論（第二版）』（成文堂、二〇二〇年）六四四頁、高田敏「判例解説」『憲法判例百選Ⅱ（第四版）』四〇三頁、田近肇「判例解説」『憲法判例百選Ⅱ（第七版）』三九五頁参照）。

「部分社会論」は、その後、地方議会や大学だけでなく、政党、宗教団体等の内部規律をめぐる紛争に展開されていった（最判昭和六三年二月二〇日判例時報一三〇七号一一三頁、最判平成五年九月七日民集四七巻七号四六六七頁等参照）。

(4) 荒谷・前掲「時の判例」九三―九四頁、西上・前掲「判例時評」五頁、横尾・前掲論文六六頁参照。

(5) この点に關して、昭和五二年最判で確立された「部分社会論」では、「自律的な法規範を有する特殊な部分社会における法律上の係争」は裁判所の司法審査の対象にはならないが、「一般市民法秩序と直接の關係」を有する場合には司法審査の対

象となり得るとされ、昭和三五年最判における判断の論理が継承されたものとなっている（横尾・前掲論文六六頁参照）。

(6) 渡辺・前掲「団体の内部自治と司法権」三二二頁参照。

(7) 嘉藤・前掲論文九六頁参照。

(8) 佐藤・前掲『日本国憲法論（第二版）』六四一―六四六頁、田近肇「団体内部紛争と司法権」曾我部真裕・赤坂幸一・新井誠・尾形健編『憲法論点教室（第二版）』（日本評論社、二〇二〇年）一九九頁、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第七版）』（岩波書店、二〇一九年）三五二―三五七頁、渡辺康行「裁判所と司法権」渡辺康行・宍戸常寿・松本和彦・工藤達朗『憲法Ⅱ 総論・統治』（日本評論社、二〇二〇年）三〇四―三二四頁参照。

(9) 芦部・前掲『憲法（第七版）』三五六頁。

(10) 佐藤・前掲「『部分社会』と司法審査」一九五頁参照。

さらに、「司法審査の対象となるか、また、いかなる司法審査が求められるかは、結社その他の存在の目的、性格、機能、紛争の性格ないし深度等々に照らし、個別具体的に判断されるべきものであるとする（佐藤・前掲『日本国憲法論（第二版）』六四四―六四五頁）。

(11) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法（第四版）』（有斐閣、二〇一七年）四一五頁。

(12) 渋谷秀樹「事件性の要件と部分社会論」樋口陽一・高橋和之編『現代立憲主義の展開（下）』（有斐閣、一九九三年）一七六頁参照。

(13) 長谷部・前掲「判例秘書ジャーナル」七頁。

同様に、長谷部恭男『憲法（第八版）』（新世社、二〇二二年）四一六―四一七頁では、団体の自律性を尊重することは、その反面、各団体内部の少数者の権利を裁判所は原則として保護しないということであり、それが憲法を支える個人の尊重という理念と果たして整合するかという疑問を生むとしている。

(14) 辻村みよ子『憲法（第七版）』（日本評論社、二〇二二年）四三五頁。

(15) 渡辺・前掲『憲法Ⅱ 総論・統治』三〇七―三〇八頁。

地方議会議員の出席停止の懲罰に対する司法審査について（西原）

- (16) 荻谷・前掲「判例解説」一三六頁参照。
- (17) 渡辺・前掲「地方議会の自律的機能と司法審査」一二七頁、横尾・前掲論文八〇頁参照。
- (18) 市川・前掲論文一四二頁、神橋・前掲「判例解説」二〇六頁、渡辺・前掲「判例解説」ジュリスト一五七〇号一一頁、野坂・前掲「最新判例批評」五頁参照。
- 人見・前掲「岩沼市議会議員出席停止処分事件に関する最高裁大法廷判決の意義」一二頁は、令和二年最判に関して、「出席停止の懲罰の司法審査については、その制約を議会の裁量権の問題に解消し、包括的な司法審査の排除を完全に否定している。少なくとも地方議会の内部規律の問題については、『部分社会論』論的な考え方は一掃されたとみられる」としている。
- さらに、市川正人『基本講義 憲法（第二版）』（新世社、二〇二二年）三〇五頁は、令和二年最判によって、最高裁は、少なくとも地方議会については「部分社会論」を用いないことを明らかにしたとし、今後、全面的な「部分社会論」の放棄に至るのではないかと期待している。
- (19) 横尾・前掲論文八一頁参照。
- 令和二年最判は、地方議員の出席停止の懲罰に関する訴えについて、「部分社会論」を援用しなかったが、「部分社会論」が司法権の限界の根拠となる当該団体ないし組織の法的性格付けに関わるものである以上、今後、これが司法権の限界を根拠付けるものとして援用されることはない（神橋・前掲「地方議会議員に対する懲罰と司法審査」三三三頁参照）。
- (20) 荒谷・前掲「判例解説」一九三頁参照。
- (21) 渋谷秀樹「統治構造において司法権が果たすべき役割 第三部【第五回】憲法判例の現状分析」判例時報二五二七号一四〇頁。
- さらに、渋谷・前掲「統治構造において司法権が果たすべき役割」一四二頁では、令和二年最判は、「部分社会論」の終焉の始まりを示すものであり、「その他の、例えば、大学内での処分を用いられた部分社会論も、裁量論に落とし込むことはあっても、一切を司法審査の対象から除外する理論はやがて葬られる宿命にある」と指摘している。
- (22) 塩野宏『行政法Ⅰ（第六版）』（有斐閣、二〇一五年）四〇頁、人見・前掲論文六五九頁参照。

3 地方議会の自律性の問題

一般的・包括的な「部分社会論」によらずに、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否が司法審査の対象となるか否かを検討するに当たっては、地方議会の目的・性質・機能や、その自律性・自主性を支える憲法上の根拠、紛争や争われている権利の性質等を考慮に入れて検討する必要がある。⁽¹⁾

憲法九二条は、「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いて、法律でこれを定め」と規定している。

憲法九三条一項は、「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する」と規定し、地方自治法八九条は、「普通地方公共団体に議会を置く」と定めている。そのため、地方議会は憲法上の根拠を有する団体であるといえることができる。

このように、地方議会については、憲法九二条、九三条という憲法上の根拠を有するものであるが、その自律性については、国会のような憲法上の明文の規定はなく、国会ほどの自律性を認めるべきであるとは一般に理解されていない。⁽²⁾

また、憲法九二条にいう「地方自治の本旨」とは、住民自治と団体自治からなると解されているが、国から独立した団体自らの意思と責任の下において当該事務を処理するという団体自治については、地方公共団体の自主性・自律性という側面では重要な理念といえるものの、その一機関である地方議会の自律性という側面では、団体自治の理念が地方議会の自律性の根拠の一つであるという形ではあまり議論がなされていない。⁽³⁾

このことから、地方議会の自律性については、「地方自治の本旨」のうち、主として住民自治の観点から、議事機

関として作用するために認められているものといえる。最高裁も、「住民自治」⁽⁴⁾について、「地方公共団体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は地方公共団体の組織及び運営に関する基本原則」とであると判示している。

令和二年最判は、「部分社会論」の枠組みを採用していないが、昭和三五年最判以来認められてきた地方議会の自律性（自律権）を否定しているわけではない。前記のように、憲法九二条が住民自治の原則を採用していること、また、憲法九三条は住民が直接選挙する議員で構成される議事機関として地方議会について定めていることから、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、地方議会の自律的な権能が尊重されるべきである」とする。このような説示は、地方議会の自律性の憲法上の根拠を個別具体的に検討したものといえる。問題は、地方議員に対する出席停止の懲罰が地方議会の自律的な解決に委ねられるのか否かである⁽⁵⁾。

昭和三五年最判は、地方議員の出席停止の懲罰については、議員の権利行使の一时的制限に過ぎないもので、自律的な法規範をもつ社会ないし団体である地方議会の自治的措置に任せられるべき事柄であり、司法審査の対象にはならないとしていた。しかし、令和二年最判は、昭和三五年最判とは異なり、出席停止の懲罰は「議員の権利行使の一时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」ということはできない」としている。

これは、令和二年最判が「出席停止の懲罰の性質や議員活動に対する制約の程度」につき、憲法を踏まえて考慮したからである⁽⁶⁾。地方議員は、憲法上の住民自治の原則を具現化するため、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っている。出席停止の懲罰が科されれば、議員はその期間中、「議員としての中核的な活動」をすることができないために、その責務を十分に果たすことができない。ここでは、出席停止の懲罰によって憲法に基づく重要な権利利益が失われてしまうことが、議会の自律性を制限する根拠になっているといえる。⁽⁷⁾

この点に関し、宇賀裁判官の補足意見も、「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」と述べている。

令和二年最判は、出席停止の懲罰は、議会の自律的な権能に基づいてなされたものとして、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を審査することにより決定されることとなる。⁽⁸⁾ 令和二年最判が、出席停止の懲罰により議員としての中核的な活動を行うことができなくなること⁽⁹⁾を指摘している点からすると、實際上違法となる余地がかなり限られるほどに議会の裁量を尊重すべきではないと考えられる。

さらに、令和二年最判では、議員の出席停止の懲罰について、「議会の自律的な権能」に基づくものとしたうえで、裁判所は「常に」その適否を判断できるとしている。⁽⁹⁾ 令和二年最判は、一三日の出席停止の懲罰に対して、その期間

の長短については、全く考慮していない。⁽¹⁰⁾ 出席停止の懲罰自体は、議員の重要な権利利益に影響を及ぼす事項として、そのすべての適否が司法審査の対象になると判断されたと考えられる。⁽¹¹⁾

このように、最高裁が、地方議会の自律権という多義的な理由付けに依拠して司法審査を排除する立場からは脱却していることが重要である。⁽¹²⁾ 地方議会の自律権の尊重は、司法審査を放棄することによってではなく、司法審査の際に議会の裁量的判断を尊重する形で確保されるべきであると考えられる。地方議会が議員に対して科する懲罰は、公選の議員に対して制裁として科されるものである。今後は、地方議会の自律的な権能の根拠等に関する理論的な分析や、議員に対する懲罰の実態などに関する検討等が必要である。⁽¹³⁾

(1) 荒谷・前掲「時の判例」九五頁参照。

(2) 地方議会は、立法権の行使をもって主要な任務とするが、一般的には当該地方公共団体の重要な案件に関する最高の審議議決機関であり、そこには行政的意思決定も含まれるとともに、長を始めとする執行機関の業務の監視機能を果たす役割は大きいことなどから、国の国会よりも広範な権能を有するといえる（塩野宏『行政法Ⅲ（第五版）』（有斐閣、二〇二二年）二一七頁以下、宇賀克也『地方自治法概説（第九版）』（有斐閣、二〇二二年）二一七〇頁、駒林良則『地方議会の法構造』（成文堂、二〇〇六年）一六八頁以下参照）。

(3) 荒谷・前掲「判例解説」一九八頁参照。

(4) 最判昭和五六年一月二七日民集三五卷一号三五頁。

(5) 井上・前掲「地方議会議員に対する出席停止処分と司法審査」六三三頁参照。

(6) 同六四頁参照。

令和二年最判においては、「議会の自律的な権能も、議事参与・議決参加を中核とする議員活動も、憲法上の住民自治の原

則から導かれている。これらは、より上位の同じ原則を実現するための手段なのである。両者が衝突する際に無条件に一方を優先することは硬直的に過ぎる。住民自治の原則をより良く実現するという観点から両者の調整を図らなければならない。本判決は、そうした調整の帰結として、出席停止の懲罰が『議員の権利行使の一时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』と結論つけたものであると評価できる」(西上治「判例時評」法律時報九三卷二号五頁)。

(7) 井上武史「部分社会の法理」横大道聡編『憲法判例の射程(第二版)』(弘文堂、二〇二〇年)二八五頁では、除名以外の「内部問題でも、制限される権利利益が重要な場合には司法審査の対象になりうる」と述べている。

(8) 最判令和二年一月二五日判例時報二四七六号八頁参照。

地方議会議員に対する懲罰議決の司法審査については、議会の自律権を根拠とする裁量が比較的広く認められる処分の裁量権の逸脱・濫用の審査の問題として捉えれば十分であり、その裁量権の逸脱・濫用の有無については司法審査の対象となると解すべきである(宇賀・前掲「行政判例研究」一三五頁、室井力『現代行政法の展開』(有斐閣、一九七八年)三四九頁、人見・前掲論文六六三頁参照)。

(9) 神橋・前掲「判例解説」二〇九頁は、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述べている。また、議員の懲罰に関し地方議会に認められる裁量に対する司法審査については、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」中京法学五四卷三・四号二八九頁以下参照。

(10) なお、中嶋直木「判例解説」『行政判例百選Ⅱ(第七版)』別冊ジュリスト二二六号三〇一頁は、昭和三五年最判の事案が三日間の出席停止処分であったことから、「それ以外の出席停止についてはなお留保されている」と述べている。

この出席停止の期間については、「そもそも、出席停止期間の長短をもって司法審査の対象となるか否かを決しようという見解は、権利制約の大きさを考慮したものと考えられるところ、予定されている審議の内容も勘案しなければ、権利制約の大きさを実質的に見定めることは難しいのではないか。例えば、条例の制定等の議案につき、ある一日にまとめて表決をするという運用がされていた場合には、その一日に出席できないとすれば、大きな権利制約となり得るし、当該議員が公約として掲

げていた重要議案の表決がされる日について、出席できないとした場合にも、大きな権利制約となり得るのであって、期間の長短と権利制約の程度は必ずしも連動するものではない」との指摘がある（荒谷・前掲「判例解説」二二二頁）。

(11) 井上・前掲「地方議会議員に対する出席停止処分と司法審査」六四頁参照。

(12) 服部麻理子「判例解説」法学セミナー増刊『速報判例解説二九号』（二〇二二年一〇月）三九頁参照。

地方議会の自律権に関して、学説上は、従来の判例による除名処分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」と解する見解（佐藤幸治『日本国憲法論（第二版）』（成文堂、二〇二〇年）六四四頁）がある一方で、「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」と主張する見解（駒林良則『地方自治組織法制の変容と地方議会』（法律文化社、二〇二一年）一三六頁）や、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」があるとする見解（皆川・前掲論文二九〇頁）などが主張されている。

(13) 荒谷・前掲「時の判例」九六頁、荒谷・前掲「判例解説」二〇七頁参照。

四 令和二年最判の射程

地方議会の議員に対する懲罰とは、「議会の紀律と品位を保持するために、議会の秩序を乱した議員に対して議会がその自律的な権能に基づいて科する制裁」¹のことである。この懲罰については、地方自治法一三四条・一三五条により、「公開の議場における戒告」、「公開の議場における陳謝」、「一定期間の出席停止」及び「除名」が定められている。このうち、本件で問題となっている「一定期間の出席停止」は、その会期中の一定期間懲罰を科せられた議員の本会議及び委員会への出席を停止することであり、半数以上の議員の出席の下、通常の過半数の議決によりなされる。出席停止期間中は、当該議員の議会における審議権、表決権、選挙権など議員の身分に伴う議会における権限を

行使することができないこととなる。⁽²⁾

これらの懲罰のうち、「戒告」は、「公開の議場において被処分者を議長の面前に起立させ、議長が戒告文を朗読して行う」のが普通であり、「被処分者が議場に出席しない場合は絶対に行い得ないとする必要はないともいい得るかも知れないが、異例に属する」とされ、「陳謝」は、「同様公開の議場において被処分者に議会の定めた陳謝文を朗読させて行う」のが普通であり、「朗読を命ぜられてこれに応じないときは、あらたなる懲罰事犯として改めて懲罰処分を行う」とされている。⁽³⁾

令和二年最判では「出席停止」の懲罰に対する司法審査の可否が問題となったが、「除名」については、昭和三五年最判以前から、司法審査の対象となるとされてきたもので、令和二年最判によって、この点が変更されるものではない。

「戒告」及び「陳謝」については、令和二年最判では何ら言及されていないことから、司法審査の可否について直ちに判断できないとされる。⁽⁴⁾ この点については、令和二年最判の趣旨から考えると、司法審査が及ばないとする見解と司法審査を及ぼすべきとする見解の両方の可能性が指摘されている。⁽⁵⁾

確かに、「戒告」及び「陳謝」については、議員としての中核的な活動を直接制約するものでないとするれば、議会の自律性を根拠として司法審査の対象外とされる可能性がある。⁽⁶⁾ しかし、令和二年最判は、出席停止の懲罰が「法令の規定に基づく処分」であることを理由に、「法令の適用によって終局的に解決し得るもの」と判断していることから、「除名」及び「出席停止」以外の「陳謝」や「戒告」についても、地方自治法一三五条一項に規定された懲罰（法令に基づく処分）であることにより、その適否が「法律上の争訟」に該当すると考えられる。⁽⁷⁾

戒告・陳謝の懲罰事案についても、法定の懲罰という点で「出席停止」と異なるところはないから、司法審査の対象としないと均衡を失することになる。この点は、議員活動の自由をどのように捉えるかということにかかっており、戒告・陳謝であっても、議員の政治活動に影響を及ぼし、ひいては「議員としての中核的活動」の大きな制約となる可能性も否定できない^⑧。戒告及び陳謝の懲罰に従わなかった時には、さらなる懲罰事由になると解されるため、その運用次第によつては、議会における議員活動に対する一定の制約となる場合がある。それ故に、戒告・陳謝についても司法審査の対象となる場合がある^⑨と考える。

なお、仮に戒告・陳謝について、その適否が司法審査の対象となるとされた場合でも、これについての抗告訴訟が適法となるか否かについては、「訴えの利益」や「処分性」の有無等についても検討する必要がある^⑩。

さらにまた、地方自治法上の懲罰ではなく、地方議会が独自に定めた規則等に基づいて、議員に対して科される処分や措置（議員辞職勧告決議、発言取消命令、場外への撤去命令、嚴重注意処分等）に対する司法審査の可否に関する問題がある。令和二年最判では、これらの処分等の問題には何ら触れていないため、その判断が直接及ぶものではない。しかし、令和二年最判の趣旨を踏まえると、これらの内部的行為が、議会の定めた規則等に基づくもので、議員の活動を制限するようなときには、議会の自律性を尊重しつつも、司法審査の対象として認められる場合があると考えられる^⑪。

今後は、令和二年最判により、「懲罰のうち、除名や出席停止のほかにも、地方自治法に定める戒告や陳謝であっても、議員の権利行使、議員活動への制約を実質的に解釈して、司法審査の対象とする可能性が開かれた^⑫」といえる。

(1) 荒谷・前掲「判例解説」一九九頁。

最判昭和二八年一〇月一日民集七卷一〇号一〇四五頁では、「地方自治法一三四条の議員の懲罰は会議体としての議会内の秩序を維持することを目的とし、地方自治法又は会議規則に違反した議員にこれを科するもの」であると判示している。

(2) 加えて、地方議会における出席停止は、国会の議院における議員の懲罰である登院停止（国会法一二二条三号）とは異なり、議事堂内への一切の出入りを禁止するものではなく、例えば、傍聴席において会議を傍聴することまで禁止するものではないとされる（大出峻郎『地方議会』（ぎょうせい、一九七七年）五六二―五六四頁参照）。

(3) 松本英昭『新版逐条地方自治法（第九次改訂版）』（学陽書房、二〇一七年）四九三頁。

(4) 市川・前掲論文一四一頁参照。

(5) 荒谷・前掲「時の判例」九六頁参照。

(6) 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」判例秘書ジャーナル七頁、西上・前掲「判例時評」六頁参照。

(7) 井上・前掲「地方議会議員に対する出席停止処分と司法審査」六二頁、横尾・前掲論文八二頁参照。

(8) 野坂・前掲「最新判例批評」五頁参照。

渡辺康行「地方議会の自律的権能と司法審査」法律時報九三巻五号一三〇頁は、「戒告、陳謝などにも司法審査の可能性を開くことは、議会内における懲罰の濫用防止につながるだろう」と述べている。

(9) 皆川・前掲論文二八二―二八三頁は、議員の陳謝や戒告は、「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」であって、「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」として、「法律上の争訟」の該当性を認容する。

(10) 荒谷・前掲「判例解説」二〇七頁参照。

(11) 市川・前掲論文一四一頁参照。

地方議会議員の出席停止の懲罰に対する司法審査について（西原）

ちなみに、発言の取消命令や嚴重注意処分など一部の措置については、既に具体的事案に即した司法の対応が示されているが、その他の措置がはたして、また、どのような形で司法審査の対象となるかは、今後の判例・学説の展開に委ねられている（野坂・前掲「最新判例批評」六頁参照）。

また、宇賀裁判官が補足意見において、「憲法三二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、憲法七六条一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」と指摘する。そのように考えた場合、はたして、地方議会の自律性から戒告や陳謝を司法審査の対象外とすることは、正当化できるのだろうか。宇賀裁判官の補足意見が述べるように、「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」のであるならば、地方議会の自律性を重視し過ぎるべきではない（小林・前掲「判例コラム」四頁参照）。

(12) 大橋洋一「行政法判例の動き」ジュリスト一五七〇号三三頁

今後、最高裁が、戒告・陳謝の懲罰による議員活動に対する制約の質を問題として、あるいは、議員懲罰が地方自治法に基づくものであることを理由に戒告・陳謝の懲罰を司法審査の対象とする可能性もあるように思われる（市川・前掲論文一四一頁参照）。

五 本案の審理

令和二年最判によって、地方議会議員の出席停止処分の「法律上の争訟」の該当性が認められたことから、その適法性に関する本案審理が行われることとなった。Xの本件発言に対し、定例会の一会期全部である二三日間の出席停

止としたことが、地方議会の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものの可否などの判断が下されることとなる。また、今後、地方議員の出席停止の懲罰について抗告訴訟が提起された場合、訴訟要件を充足していれば、本案審理が行われることとなる。⁽¹⁾

令和二年最判は、「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」と判示しているため、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のかなどを審査することにより決定される。宇賀裁判官の補足意見は、より明確に、「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」とする。地方議会の裁量の逸脱・濫用の有無につき、より事実に踏み込んだ審理が期待される。⁽²⁾ 地方議会の自律性を踏まえつつも、議員の責務の重要性を鑑みれば、その審査の密度は高める必要がある。⁽³⁾

令和二年最判は、出席停止の懲罰議決について「裁判所は、常にその適否を判断することができる」とした。ここにいう「常に」の意味は、出席停止期間の長短にかかわらずという意味にとどまらず、出席停止議決に議員報酬の削減を伴わない場合にも、そして取消訴訟、国家賠償訴訟等の訴訟形態の如何にかかわらずという趣旨も含まれていると解される。⁽⁴⁾

これまでも地方議員に対する除名の懲罰については本案審理が行われてきたが、出席停止の懲罰の方が軽いことからすると、除名の場合と比べて、議会の裁量をより広く認めることとなるのではないかと推測される。⁽⁵⁾ もつとも、令和二年最判が、出席停止の懲罰により議員としての中核的な活動を行うことができなくなることとを判示していることからすると、実際上違法となる余地がかなり限られるほどに議会の裁量を尊重すべきではないと考えられる。どのよ

うな場合に、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といえるかの判断に際しては、出席停止の期間の長短は考慮要素となり得るものの、一日であっても重要議案の表決から排除することを目的としてなされた場合などには、裁量権の範囲の逸脱・濫用を基礎付ける事情として考慮されることとなる。結局のところ、当該事案に現れた事情の総合考慮によるのではないかとの指摘がなされている。^⑥

ちなみに、本件出席停止処分が取り消された場合には、出席停止期間中の議決の扱いなどの問題が生じることとなる。^⑦

また、地方議員に対する懲罰議決については、懲罰に至る手続に違法性がある場合にも、出席停止の懲罰議決が違法と判断される可能性があるため、「手続面のいっそうの充実」^⑧が必要とされる。

(1) 荒谷・前掲「判例解説」二二〇—二二二頁、荒谷・前掲「時の判例」九六—九七頁参照。

(2) 西上・前掲「判例時評」六頁参照。

(3) 渡井・前掲「判例解説」四七頁参照。

(4) 人見・前掲「岩沼市議会議員出席停止処分事件に関する最高裁大法廷判決の意義」一二頁、野坂・前掲「最新判例批評」五頁参照。

裁判所が実質的審査を行っても、地方議会には一定の裁量が認められるため、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される。

(5) 荒谷・前掲「判例解説」二二〇—二二二頁、荒谷・前掲「時の判例」九六頁参照。

地方議会の自律性を必要かつ十分に尊重する本案審理のあり方の検討については、土井翼「地方議会に関する司法審査の方

法」論究ジュリスト三六号一四八頁以下参照。

(6) 荒谷・前掲「判例解説」二二二頁参照。

飯田・前掲「判例研究(二・完)」亜細亜法学五六卷二号六五頁は、令和二年最判に関連して、地方議員に対する懲罰事件の背景には、「地方議会における多数派と少数派の政治的対立があることが多く、懲罰その他が少数派への抑圧として用いられている側面もあるという。最高裁の強調する議会の自律性の尊重が、実面的にはいかなる帰結を導くのか。それが、司法の名において多数派の行為を正当化する結果をもたらすことにならないか。本判決の下した判断の当否は、実務による運用を離れて評価することはできない。今後の経緯に注目しておく必要がある」としている。

(7) 荒谷・前掲「判例解説」二二二頁以下参照。

(8) 渡井・前掲「判例解説」四七頁。

六 結びに代えて

以上みてきたように、令和二年最判は、地方議会議員に対する出席停止の懲罰について、司法審査の対象とならないとした昭和三五年最判を変更し、司法審査の対象となると判示した。さらに、地方議会における内部的な問題について、従来の裁判所が「部分社会論」を適用し、もしくははその影響の下に判断してきた姿勢に対して、令和二年最判は、地方議員の出席停止の懲罰事案に対して「部分社会論」を用いることなく、議会の自律性と議員活動の責務という観点から個別具体的に判断する姿勢を示した。

したがって、地方議会における議員に対する懲罰や不利益処分などの内部的な問題の司法審査の可否について、裁

判所は、従来の「部分社会論」に依拠することなく、また、議員報酬の減額を基準とするのではなく、まずは「法律上の争訟」に該当するか否かを検討することが求められ、その該当性が認められる場合に、憲法及び法令上の根拠に基づいて、地方議会の自律権と議員の中核的な活動や権利行使のあり方との関係で個別具体的に検討したうえで、判断することになる。^①

令和二年最判が、地方議会の自律権・裁量権を認めつつも、裁量の逸脱・濫用等の判断に関する本案審理に道を開き、従前以上に広範な司法的統制を判示した点で、今後、地方議会の懲罰の際にも、合憲性・合法性を確保すべき一層の慎重さが要請されよう。^②

令和二年最判については、「画期的な判例であり、今後、裁判所が法律上の争訟の要件の適用に際して明示的または黙示的に依拠すべき重要な判例」^③といわれているように、理論的にも実務的にも重要な意義を有するものと評価することができる。^④さらに、令和二年最判の意義をより広い視点で捉えると、地方議会を「憲法にその設置の根拠を有する議事機関」と明確に位置付けたうえで、住民自治（さらには民主主義）の観点から問題とされる機能不全の是正については、司法機関としての限界を踏まえつつ、裁判所は一定の審査を行うということを示した点が重要とされる。^⑤

地方議会の出席停止の懲罰に関する裁量審査においては、地方議会の自律が尊重されるべきことは当然としても、前提とされる地方議会の裁量権が漫然と政治的裁量とされ、それを前提に審査がなされることは妥当ではない。^⑥宇賀裁判官の補足意見が「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」とし、地方議会の裁量権の逸脱又は濫用に当たする場合か否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」と指摘した点は、今後の審理のあり

方を示すものといえる。⁽⁷⁾

令和二年最判においては、本件出席停止処分が私人としての議員の権利（議員報酬の減額）と公人としての議員の権限行使（議員活動の制約）の両面に関わっており、議員の責務が重視されているため、本件処分の取消訴訟は、主観訴訟と客観訴訟の両面を有するものとされる。この点に関し、令和二年最判が議員（＝機関）としての責務ないし権利に着目していることから、機関訴訟との関係の再検討が必要とされている。⁽⁸⁾

令和二年最判は、地方議員の出席停止の懲罰議決に関する判断であるから、戒告・陳謝の懲罰についても、司法審査の対象となるか否かについては明言していない。しかし、特に地方議会の懲罰議決は、議会における政治的な対立や紛争に起因して生ずることも多く、多数派による専横的な議会運営に対する司法的統制が必要である。⁽⁹⁾ 「除名」・「出席停止」だけではなく、「戒告」・「陳謝」などにも司法審査を及ぼすことは、議会内における懲罰の濫用を防止することにつながるものと考えられる。

近年では、嚴重注意処分、議員辞職勧告決議、発言取消命令、議員政治倫理条例に基づく警告といった議員懲罰以外の地方議会の内部行為について最高裁に判断が求められている。令和二年最判は、こうした議員懲罰以外の地方議会の内部行為について直接及ぶものではない。しかし、令和二年最判の考え方からすれば、議会の内部的行為が議会の定めた規則等に基づくものであつて、その適法性の判断が可能であり、かつ、議員活動の自由を強く制限するものであれば、「法律上の争訟」の該当性が認められ、また、地方議会の自律権を尊重しながら、それを直接争う訴訟が認められることもあると考えられる。そこで、今後は、「議員活動の自由」をどのようなものと捉え、位置付けてゆくのかが重要な課題となろう。⁽¹⁰⁾

地方議会において自律的活動に機能不全がみられる場合には、それを是正するのが裁判所の役割といえる。地方議会の自律性の尊重は、本案審理における裁量権の逸脱・濫用の審査の問題として捉えれば十分であり、¹¹⁾ 地方議会の懲罰行為等については、これをすべて「法律上の争訟」として司法審査の対象とすべきであると考ええる。¹²⁾

(1) 横尾・前掲論文八三頁参照。

令和二年最判は、今後の地方議会の内部規律の紛争に対する司法審査のあり方として、「部分社会論」からの脱却を示したものとされる(人見・前掲「岩沼市議会議員出席停止処分事件に関する最高裁大法廷判決の意義」一二頁参照)。

また、「部分社会論」が適用される場面は多様であり、それぞれの場面ごとに「部分社会論」を適用することの妥当性を慎重に吟味する必要がある。例えば、地方議会議員に対する懲罰であれば、それが「法律上の争訟」に該当することは明らかであり、本来、議員には裁判を受ける権利が憲法上保障されているのであるから、その例外として司法審査に外在的制約を加えるためには、憲法上の根拠が明確に示される必要がある(宇賀克也『行政法概説Ⅰ(第七版)』(有斐閣、二〇二〇年)四六頁参照)。

今日では、単に一般的・包括的な議論たる「部分社会論」に対する個別具体的な検討の必要性を説くにとどまらず、特定の「自律的部分社会」の特定行為等との関係での裁判所の審理につき、実際に個別具体的に論じる必要性がある(土井・前掲論文二四九頁参照)。

(2) 川嶋四郎「最新裁判例研究」法学セミナー八〇四号一二七頁参照。

宇賀裁判官の補足意見は、より明確に、「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」としており、今後は、地方議員に対する懲罰についての適法性判断のあり方が具体的に検討される必要がある(市川・前掲論文一四一頁参照)。

(3) 川嶋・前掲「最新裁判例研究」一二七頁。

(4) 荒谷・前掲「判例解説」二一七頁、荒谷・前掲「時の判例」九七頁参照。

なお、審決の申請について、地方自治法二五五条の四は、法律の定めるところにより、審査請求等を行うことができる場合を除くほか、普通地方公共団体の事務について同法の規定により普通地方公共団体の機関がした処分により違法に権利を侵害されたとする者は、その処分があった日から二十一日以内に、都道府県の機関がした処分の場合は総務大臣に、市町村の機関がした処分の場合は都道府県知事に、審決の申請をすることができる旨を規定している。地方議会の議員に対する懲罰については、昭和三五年最判が、除名は司法審査の対象となるが、出席停止以下の懲罰は司法審査の対象とならないと判示したため、審決の申請についても、行政実例（昭和四八年五月一日、自治行第五七号）においては、除名は対象となるが、出席停止以下の懲罰は、その対象とならないとされていた。

しかし、令和二年最判によつて、昭和三五年最判が判例変更されたことを受け、総務省自治行政局行政課長による技術的助言である「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（通知）」（総行行第三〇六号 令和二年一月一七日）が出され、前記の行政実例（昭和四八年五月一日）は削除され、出席停止の懲罰についても審決の申請の対象となつている（荒谷・前掲「判例解説」二二三頁、「地方自治相談室」地方自治八八〇号九五―九九頁参照）。

(5) 神橋・前掲「地方議会議員に対する懲罰と司法審査」三六九頁参照。

(6) 同三六八―三六九頁参照。

地方議会の自律という特殊な前提を踏まえた形で裁量審査のポイントが論じられる必要がある（神橋・同三六九頁参照）。さらに、裁量審査においては、当該懲罰につき、対象者に対して手続的な保障が与えられるべきであったか、与えられるとしてそれが履践されたか否かも問題となる（荒谷・前掲「判例解説」二二二頁参照）。

(7) 十河・前掲「岩沼市議会議員出席停止処分取消等請求事件」一六頁参照。
今後は、「法律上の争訟」に該当するにもかかわらず、司法審査の対象から除外する判断を下す際には、その憲法上の根拠をより慎重に検討するアプローチがとられることが予想される（長谷部・前掲「判例秘書ジャーナル」八頁参照）。

- (8) 神橋・前掲「判例解説」二〇五頁、西上・前掲「地方議会と司法審査」二二八頁、徳本・前掲「判例解説」一四二頁、日野・前掲「最新裁判例研究」一二八頁、渡井・前掲「判例解説」四六頁、中嶋直木「判例解説」『行政判例百選Ⅱ（第八版）』別冊ジュリスト二六一号二九三頁参照。
- (9) 人見・前掲「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」六六二頁、榊原・前掲「地方議会の懲罰と多数派による少数派の抑圧」四頁参照。
- (10) 市川・前掲論文一四一頁、野坂・前掲「最新判例批評」五頁参照。
- (11) 人見・前掲「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」六六三頁参照。
- (12) 皆川・前掲論文五八三―五八五頁、西上・前掲「地方議会と司法審査」二七頁、嘉藤・前掲論文一〇五一―一〇六頁参照。