

地方議会議長の発言取消命令と司法審査（一）

飯田 稔

議場における発言取消命令取消請求事件 最高裁判所平成二九年（行ヒ）第二一六号
同三〇年四月二六日第一小法廷判決 破棄自判 判時二三七七号一〇頁

【事実の概要】

愛知県議会議員Xが議会で「行なつた県知事に関する発言に事実誤認と不適当な部分（以下、本件発言部分という）がある」として、議長は、地方自治法二二九条一項に基づき発言の一部を取り消すよう命じた（以下、本件命令という）。この発言は、議長が同法二二三条一項に基づいて作成させる県議会議録の原本には全て記載されているが、配布用会議録には本件発言部分の掲載がなく、ウェブ上で公開される会議録や会議中継録画からも削除されている。そこでXは、①議長は法令により取消の対象となる発言部分を超えて取消しを命ずることはで

きない、②本件発言部分は社会通念上相当な内容のものであり、取消しの要件を充たしていないなどと主張して、県Yを相手取り、本件命令の取消しを求める訴えを提起した。

第一審^①は、(1)自律的な法規範を有する社会や団体内部における当該規範の実現行為の適否の判断は、それが一般市民法秩序と直接の関係を有しない団体等の内部問題にとどまる限り、その団体等の自主的、自律的解決に委ねるのが適当であり、かかる内部規律に関する係争は司法審査の対象とならないところ、本件命令の適否も議会内部で自主的、自律的に解決さるべき性質のものであり、裁判所がその法適合性を判断すべきでない、(2)本件命令は、議員Xに対して議場内で行なった発言の取消しを命じるにすぎず、議員個人の身分等に係る権利義務に直接影響を及ぼすものでないから、行政事件訴訟法三条二項の定める処分取消しの訴えの対象たる行政処分にあたらないと述べ、本件訴えを不適法として却下した。

これに対し控訴^②審は、大要次のように判示し、第一審判決を取消して事件を第一審に差し戻した。すなわち、(1)県議会は自律的な法規範をもつ団体であり、議長の発言取消権の行使が議場の秩序保持という内部規律の問題にとどまる限り、司法裁判権の対象とならない。しかし、愛知県議会会議規則二二一条二項、一二二条は、議員に対し、議事における発言を逐語で記載した配布用会議録が議会外に配布され、その発言が住民に公開されることを保障しており、議員の発言が配布用会議録に記載される権利は、議会内部にとどまらず一般社会と直接関係する重要な権利である。本件命令により、本件発言部分が配布用会議録に掲載されない効果が生ずるが、これは右規則の保障する議員の権利を制限するもので、当該権利が一般社会と直接関係する重要な権利であることに照らすと、本件命令の適否は議場の秩序保持という単なる内部規律の問題にとどまるものではなく、裁判所法三条という法律上の争訟に当たり司法審査の対象となる。また、(2)議長の本件命令により、Xの本件発言部分が直ち

に配布用会議録に掲載されない効果を生ずるところ、これは右規則が保障する、議員の発言が配布用会議録に記載される権利を制限するものであるから、本件命令は処分性を有する行為である。

Y側が上告。改めて、本件命令が司法審査の対象とならない旨主張した。

【判旨】 破棄自判

一 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が適当なものがある。そして、普通地方公共団体の議会における法律上の係争は、一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部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ならない。

二 普通地方公共団体の議会の運営に関する事項については、議会の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、議会の自律的権能が尊重されるべきであり、地方自治法一〇四条、一二九条一項等に照らせば、同法は、議員の議事における発言に関して、議長に当該発言の取消しを命ずるなどの権限を認め、もって議会が当該発言をめぐる議場の秩序維持等に関する係争を自主的、自律的に解決することを前提としている。

配布用会議録には議長が取消しを命じた発言を掲載しない旨規定する愛知県議会会議規則一二三条は、自治法一〇四条及び一二九条一項を前提として定められたと解されるが、議事を速記法によって速記し、配布用会議録を関係者等に配布する旨を定めた規則一二一条二項及び一二二条は、規則一二三条と併せて、法一二三条一項が定める議長による会議録の調製等につき具体的規律を定めたとどまり、議員に対し議事における発言が配布用会議録に記載される権利利益を付与したものではない。従って、議長に取消しを命じられた発言が配布用会議録

に掲載されないことをもって、当該発言の取消命令の適否が一般市民法秩序と直接の関係を有すると認めることはできず、その適否は県議会における内部問題として自主的、自律的な解決に委ねられるべきである。

三 以上より、県議会議長の議員に対する発言取消命令の適否は司法審査の対象とならない。

〔研究〕

一 はじめに

最高裁判所は、このほど、地方議会の議長が議場における議員の発言を不相当として取消しを命じた事案について、当該命令の適否を争う訴えには司法権が及ばないとの判断を示した。これまで判例は、地方議会に生じた紛争は、それが議会の内部問題にとどまる限り司法審査の対象にならないとの立場を明らかにしてきたが、本判決は新たに、議長による議員の発言取消しもまた内部問題であって、その適否は議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきだとしたのである。憲法上裁判所に付与された権限の行使を、裁判所自らいっそう限定する判断であり、その根拠や射程について慎重な検討を要するであろう。⁴⁾

二 部分社会の法理——「法律上の争訟性」⁵⁾とその阻却事由

裁判所が司法権を行使するには、一定の要件を必要とする。「司法」とは、当事者間の具体的な紛争を法を解釈適用することにより解決する国家作用であるから、裁判所は、社会に生じたあらゆる紛争を処理するものではなく、その解決可能な形を備えた紛争であってはじめてこれを取り上げることができる。現行法は、かかる要件を充たした訴えを「法律上の争訟」（裁判所法三条一項）と呼んだ。

判例はこれを敷衍して、「法律上の争訟」とは、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、且つそれが法律の適用によつて終局的に解決し得べきものであることを要する⁽⁶⁾という。司法権行使の要件に、①当事者間の具体的法律関係に関する紛争の存在と②法適用による終局的解決の可能性という二つの側面を認めたものである⁽⁷⁾。これらを欠く場合、裁判所が司法権を行なうことはできないが、他方、かかる要件を具備した紛争については、国民に裁判を受ける権利（憲法三二条）が保障されていることから、裁判所はこれを審理判断する義務を負うことになる。

ところが裁判所は、一見これらの要件を充たすかのごとき紛争について、さらに司法権行使を限定するルールを形成してきた。判例によれば、裁判所法にいう一切の「法律上の争訟」とは、あらゆる「法律上の係争」を意味しない。「法律上の係争……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」のであつて、「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施に任せ、必ずしも、裁判にまつを適当としなないものがある⁽⁸⁾」というのである。かくて、法令の適用により解決可能に見える当事者間の紛争（判例のいわゆる「法律上の係争」）であつても、それが①自律的法規範をもつ社会ないし団体に生じたもので、②規範の実現が内部規律の問題として団体の自治的措施に委ねられている場合には、当該紛争は「法律上の争訟」に当たらず、従つて司法審査の対象とならない⁽⁹⁾。部分社会の法理（部分社会論）と呼ばれる判例法上のルールである⁽¹⁰⁾。

かかる社会ないし団体の一つとされたのが、ほかならぬ地方議会であつた。議員に対する懲罰事案を契機として宣言された右の法理は、その後、国立大学の単位認定や宗教団体の内部紛争⁽¹¹⁾、政党の除名処分など、他の領域への適用如何という問題を生ぜしめることになる⁽¹²⁾。だがここでは、本判決の検討に必要な限りで、もつぱら地方議会の例によりつつ法理の展開やその意義についてふれておくにとどめよう⁽¹³⁾。

三 地方議会の内部問題——議員の懲罰を中心に

地方公共団体の議会は、地方自治法や会議規則等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（地方自治法一三四条一項）。その種類は、戒告、陳謝、出席停止及び除名とされており（同法一三五条一項一号ないし四号）、毎年、相当数の地方議会議員が各種の懲罰を受けてきた。⁽¹⁴⁾ だが、すべての議員が直ちにこれに服しているわけではなく、処分の当否をめぐって争訟に及ぶ者もある。⁽¹⁵⁾

(一) 懲罰権の法的統制

一般論として述べるならば、裁判所は、地方議会の懲罰事案に司法権を及ぼすことに必ずしも消極的ではなかった。懲罰権もまた法の付与する権限であるからには、法に従って行使されねばならない。いくつもの裁判例を通じて、懲罰権の性質、権限行使における議会の裁量、そして懲罰事由の範囲や時期等につき、実務上のルールが積み重ねられてきた。⁽¹⁶⁾ とりわけ初期には、未だ実務も定まらぬなか、議員の側から懲罰処分を争う訴えは多く、裁判所がこれに救済を与えた例も稀ではない。

例えば、議会の会議規則を遡及適用して除名議決が行なわれたため、議員がその効力を争った事件を挙げよう。下級審は、懲罰は一つの制裁にほかならないから、会議規則中の懲罰に関する実体的規定を制定前の議員の行為に適用し、もって会議規則違反の行為ありとして懲罰することはできないとして、除名処分を取り消した。⁽¹⁷⁾ 最高裁も上告を棄却し、「会議規則が如何なる行為ありたる場合に如何なる懲罰を科するかを規定したのは実体的規定であつて、その遡及効を認むべきでない」と述べた。⁽¹⁸⁾

また、議場外における議員の行為を理由に、懲罰事犯として除名議決が行なわれた事件がある。地裁は、懲罰の対象は議場または議会内の議員の言動に限られ、議場外での行動に論及してなした除名決議は必要な程度を著

しく超え違法だとした。¹⁹ 高裁は、議員の発言は決して「無礼の言葉」（自治法一三二条）でないにも拘わらず、議会がこれを無礼の言葉と解して除名議決をした点に違法があるとした。²⁰

最高裁も、本件に対する司法審査を認めた。²¹ 議会における議員除名議決を一種の行政処分と解した上で、四種の懲罰のいずれを科すかは議会の自由裁量でなく、議員の言葉を無礼の言葉と誤って除名した場合には、除名そのものも違法たるを免れないという。議員の言動が無礼の言葉に該当するとしてなされた除名議決を違法として取消しを求める訴えは、憲法五八条二項に基づく除名の取消しと異なり、(旧)行政事件訴訟特例法所定の違法な処分の取消訴訟に当たるとしている。

これらはいずれも除名処分に係る事案であつたが、下級審では、議員の出席停止処分に司法権の及ぶことを認められた裁判例もある。²²

(二) 司法介入への疑義

このように、初期の裁判所は、しばしば地方議会による懲罰権行使の当否につき判断を下してきた。確かに、議会側から司法審査を排除する主張もなされたが、それは主として、議会が行政庁に当たるか、懲罰議決が処分に当たるかなど(旧)行訴特例法の適用をめぐる法律問題であり、それ自体裁判所の法解釈に服すべく、最高裁はこれを積極的に解していたのである。²³

ところが後に、その最高裁の中から、かかる事案に対し司法権を及ぼすことを疑問とする意見が現れてくる。その嚆矢は、いわゆる米内山事件における田中耕太郎裁判官の少数意見であつた。

(1) 県議会で除名処分を受けた議員がその執行停止を申し立てたため、裁判所が、除名処分取消訴訟の判決が確定するまで当該処分の効力を停止する決定を下した。²⁶ その後、内閣総理大臣が(旧)行訴特例法一〇条二項但書

に基づいて異議を述べたところ、裁判所は、理由の明示を欠く異議は不適法だとして、執行停止を取り消さない旨決定した。⁽²⁷⁾そこで議会側が特別抗告に及んだが、最高裁はこれを棄却し、行訴特例法の定める内閣総理大臣の異議は裁判所の執行停止決定の前であることを要し、停止決定後の異議は不適法だと判示した。⁽²⁸⁾

これに対して、田中耕太郎少数意見は、そもそも地方議会議員の除名に対し裁判所が執行停止を命ずることができるか否かを問題とした。⁽²⁹⁾それによれば、除名処分は、議会の内部規律の問題として議会自体の決定に委ねるべく、司法権の介入の範囲外にある。懲罰の可否、その種類や程度は、議会が終局的に定めるべきだといふのである。

田中少数意見は、その理論的基礎として法秩序の多元性を挙げた。法的現象は人類社会に普遍的であり、必ずしも国家という社会に限られない。国家の中にも種々の団体等が存在し、それぞれ法秩序を持っている。法秩序は社会の多元性に応じて多元的なのである。その特殊的法秩序と国家法秩序すなわち一般的法秩序との関連の程度は、国家が公共の福祉の立場から決定すべき立法政策上の問題である。国会や議会に関しても、司法権の介入の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のであって、懲罰事案のごときはまさにかかる領域に属すると主張した。⁽³⁰⁾

(2) 次に、地方議会への無届欠席を理由に除名処分を受けた議員が、その取消しを求めた事件を挙げよう。下級審は裁判所の審判権を認め、懲罰事由がなく正当な理由のない処分だとしてこれを取り消した。⁽³¹⁾議会側が上告したが、最高裁は、除名決議の取消しを求める訴訟係属中に議員の任期が満了し、訴えの利益が失われたと判示した。⁽³²⁾

これに対し、田中・斎藤・下飯坂裁判官が補足意見を述べ、議会の除名決議の効力に関し裁判所は審査権を有

しないと主張した⁽³³⁾。その根拠は、再び法秩序の多元性である。

それによれば、およそ社会の法秩序ははなはだ多種、多元的に構成されており、各社会は自己の法によって存立を確保している。国家法は常にその支配を国家内のあらゆる社会の内部に及ぼすものでなく、国家の司法はこれら社会内の自治的な法の実現に協力するとは限らない。各社会は存立のため自らの秩序を持ち、必要ならば懲戒等の制裁によりその実現を保障できねばならない。懲戒権はその社会に内在する権限であり、刑罰に至らない懲戒処分に関しては社会が規範を自由に立法し、解釈適用することができる。その手続は刑事訴訟や民事訴訟と同じであるを要せず、またこれについて裁判所は審査権を持たない。

かくて、議員に除名の事由があつたか否か、すなわち正当の事由なくして会議に欠席したか否か及びその事由が除名に値するかどうかは、議会自体の認定と判断に任すべき事柄であり、裁判所の権限の範囲外にあるというのである。

(3) そしてついに、最高裁多数意見が、地方議会の懲罰事案について司法権の行使を限定する判断を示すに至った。村議会から出席停止処分を受けた議員が、その取消し等を求めた事件である。下級審は出席停止期間が経過し訴えの利益がないとしたため、議員側が上告。最高裁はこれを棄却し、次のように判示した⁽³⁵⁾。すなわち、「裁判所法三条の・・・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。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からである。本件出席停止の如き懲罰はまさにそれに該当する」という。さらに加えて、「昭和三五年三月九日大法院判決・・・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、議員の出席停止の如く議員の権利行為の一时的制限に過ぎないものとは自ら趣を異にしている……。従つて、前者を司法裁判権に服させても、後者については……。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」と説示した。

わずか半年前、除名処分に司法権の及ぶことを前提とした判決を下したのは最高裁自身であり、判例の整合性を図るべく区別 (distinction) の手法を採つたものである。³⁶⁾ それに対して、田中・斎藤・下飯坂裁判官が再び補足意見を述べ、多数意見のように除名と出席停止とを区別して考えるべきでなく、両者はともに裁判権の対象の外にあると主張した。³⁷⁾³⁸⁾

四 判例法理の評価と運用

このようにして、地方議会の懲罰事案については、除名処分のごとき議員の身分の喪失に関わる重大事項は格別、議員の権利行為の一时的制限に過ぎない出席停止などは、司法権の対象でなく、団体の自治的措置に委ねるべきだとする判例法上のルールが確立した。爾来、一方では、学説がその当否をめぐつて議論を重ね、³⁹⁾ 他方では、主に下級審の裁判例を通じて、当該ルールの具体的運用が図られていくことになる。

(一) 学説による評価

議員の懲罰処分に対する司法審査の可否について、学説は大きく三つに分かれる。⁴⁰⁾

第一に、かかる事案については、懲罰の種類如何に関わらず、司法権が及ばないとする見解がある。法秩序の多元性といった法理学的主張⁴¹⁾よりも、むしろ議会の自律権⁴²⁾や統治行為論⁴³⁾など公法学の伝統的理論に依拠するものが多い。

第二に、司法権の任務は市民法秩序の維持にあるとして、特別権力関係内部の規律保持のためにする懲罰・懲戒には司法審査権の介入を認めるべきでないが、除名処分など単なる内部規律の範囲を越えてされる措置については司法権が及ぶとする見解がある⁽⁴⁴⁾。

第三は、地方議会議員の懲罰処分も法律に基づいてなされる以上、法の定める枠を超えた処分は違法であり、これに対しては法律上の争訟として司法権の介入が可能だとする見解である⁽⁴⁵⁾。

現在では、なお第一説もみられるものの⁽⁴⁶⁾、多くは司法審査の可能性を認めており、基本的に判例の立場を支持する第二説⁽⁴⁷⁾のほか、明確にこれを批判し、「懲罰に対する司法審査の対象を除名処分に限定するのは改められるべきである⁽⁴⁸⁾」とする第三説も有力となっている⁽⁴⁹⁾。

(二) 法理の運用

学説の議論はともあれ、実務では、地方議会議員に対する懲罰が繰り返し行なわれており、裁判所への出訴も止んではない。しかし、昭和三五年一〇月判決によりひとまず判例の立場が定まったため、最高裁自身は、この問題について大きな判断を下すことはなくなった⁽⁵⁰⁾。その関心はむしろ、部分社会論の他の領域への適用如何という問題に向けられている⁽⁵¹⁾。

そこで、地方議会の懲罰事案を処理する役割は、主として下級審に委ねられた。判例の枠組みを踏襲し、除名処分に対しては正面から審査を行なっている。除名を支持する例もあるが、処分の違法性を認めてこれを取消し、また執行停止を命じた例も少なくない⁽⁵²⁾。他方、除名以外の懲罰については、同じく判例に従って、地方議会の内部問題として不介入を貫く例が積み重ねられている⁽⁵³⁾。のみならず、懲罰権に関する事案でなくとも、これを議会の内部問題とみて審査を控える裁判例が現れており、部分社会論の適用拡大の兆しと見ることもできなくはない⁽⁵⁴⁾。

(三) 非難決議の司法審査

ところが近年、地方議会において、懲罰議決そのものではないものの、議員に対する非難を意味する決議が行なわれた場合に、対象となった議員が訴訟を通じてこれを争い、裁判所の救済を求める事案が増加している。いわゆる議員辞職勧告決議の例が多く、裁判所はしばしば、その当否について審査を行なってきた。

辞職勧告決議は、議会が特定の公務員（とりわけ議員⁵⁷）に対し辞職を勧める旨の決議である。不祥事を生じた場合など、議会が議員の地位に相応しくないと見なす者に対して行なう意思表示だが、法令に明文の定めのない事実上の決議であり、従って法的拘束力も持たない^{57a}。しかし、除名を始めとする懲罰の対象は、原則として議院内の法令違反行為に限られるところ（自治法一三二条一項参照）、院外の活動や私的な行為における不行跡を叱責するための手段として用いられてきた。そして、議員の側が唯々諸々とこれに従うわけではないこと、懲罰の場合と異ならない。

もちろん、かかる事案の審査を否定した裁判例もある。市議会の広報誌に非難決議の記事を掲載された議員が、名誉毀損を主張して慰謝料請求に及んだ事件を挙げよう。裁判所は、議会の秩序ないし規律維持のための懲罰処分や、懲罰処分に準じる内容の決議の当否をめぐる紛争は、除名処分のように純然たる内部規律の問題を越えたものを除き、議会が自ら解決するのが法の趣旨だ⁵⁸という。議会の内部規律維持の観点からなされた決議をめぐる紛争は、たとえ決議そのものの効力を争うのでなく、名誉権という私権を侵害する不法行為の成否の形で争われ、その私権の帰属主体が議会の内部規律に服すべき構成員である以上、議会内部で解決されるべき問題であり、裁判所が決議における議員の行為の評価が相当か否か等、決議内容の当否について司法審査を行なうことは差し控えるべきだ⁵⁹というのである。

しかしながら、裁判所がこのような訴えを取り上げた例は決して少なくない。

雑誌記事の記載内容を理由として辞職勧告決議を受けた市会議員が、当該記事の虚偽と名誉毀損を主張して、市を相手取り損害賠償と謝罪広告掲載等を求めた事件で、裁判所は、損害賠償を一部認容した⁽⁵⁹⁾。除名処分などを除き、議員の懲罰処分の効力に関する問題は純然たる内部規律の問題として司法審査が及ばないとしつつも、本件決議は法律に基づく懲罰権の行使でなく、また、その対象も議会活動と関係ない私人としての行動に関する問題であり、地方議会の機能を適切に果たさせるための自律権の範囲外の事項であるという。のみならず、本件では、決議が議員の名誉という私権を侵害したか否か、すなわち民法上の不法行為の成否が問題とされており、これは純然たる内部規律の問題でなく一般市民法秩序に関する問題で、司法審査が及ぶ事項だと述べている。

議会外の農地斡旋問題を理由に議員辞職勧告決議が行なわれたため、当該議員が名誉毀損を主張して争った。裁判所は法律上の争訟性を認めたものの、公の事項に関する真実の言明だとして名誉毀損は成立しないとした⁽⁶⁰⁾。本件では、決議の効力そのものでなく、それにより名誉という私法上の権利が侵害されたとして損害賠償を請求しているのであり、本件決議は純然たる内部規律の問題でなく、一般市民法秩序に関する問題といえるから、賠償請求は裁判所法三条一項にいう「法律上の争訟」に当たり、本件決議が違法であるか否かについて裁判所の審判権が及ぶと指摘している。

また、議会が計画した視察旅行の必要性に疑問を持ち、反対意見を述べて欠席した議員に対し、嚴重注意処分の上で議長がこれを公表したため、名誉毀損に当たるとして損害賠償を求めた事件がある。地裁は、嚴重注意処分とその公表は名誉棄損行為に該当するが、同処分は地方議会の自律権の範囲内で決定されたもので、その適否に司法審査は及ばないから、処分内容を真実と前提せざるを得ないとして請求を棄却した⁽⁶¹⁾。だが、高裁がこれを

取り消し、請求を一部認容した。⁽⁶²⁾ 本件請求は、外形的な請求内容だけでなく紛争の実態に照らしても、一般市民法秩序において保障される移動の自由や思想信条の自由という重大な権利侵害を問題とするものであるから、一般市民法秩序と直接の関係を有し、かつ、その手続に明白な法令違反があると主張されているので「法律上の争訟」に当たり、司法審査の対象となるとしている。

そして最高裁自身も、かかる訴えを容認したことがある。町議会が議員に対し、町所有地を不法占拠しているとして辞職勧告決議等をしたところ、これが名誉毀損に当たるとして国家賠償請求訴訟が提起された。下級審で敗訴した町側が、上告に当たり、本件辞職勧告決議等は地方議会の内部規律に関する問題であって、司法権は立ち入るべきでない⁽⁶³⁾と主張した。本件決議等は議員資格を剥奪するものでなく、単に議会人に対する議会の意見表明であるから、議会の内部規律に委ね司法権は介入すべきでない⁽⁶⁴⁾というのである。だが、最高裁はこれを却け、原審が適法に確定した事実関係の下においては、町議会が議員に対し議員辞職決議等をしたことが名誉毀損に当たるとしてされた国家賠償請求は、裁判所法三条一項にいう「法律上の争訟」に当たり、右決議等が違法であるかについて裁判所の審査権が及ぶと判示した。⁽⁶⁵⁾

なぜ本件に裁判所の審査権が及ぶのか、最高裁の明確な説示はない。小法廷判決ゆえ昭和三五年一〇月判決を変更する意図は含まれていないはずであり、また本件の「事実関係」を強調しているところから、事例判断の一つであろうと考えられるが、肝心の「事実」の摘示を欠くため、何を根拠に法律上の争訟性を認めたのかは全く不明である。⁽⁶⁶⁾

さて、以上はいずれも、議会の意思表示ではあるものの、それ自体は法的効果をもたない事実上の決議の当否を争った例であった。だが近時、ほかならぬ懲罰議決を対象に、これによる権利侵害を主張して司法的救済を求

める事例が現れてきており、注目されよう。

市議会で行なった発言を理由に戒告処分を受け、これを掲載した市議会広報誌を配布された議員が、一連の行為が名誉毀損に当たるとして、市に対し損害賠償を求めた。裁判所は、これを司法審査の対象と認め、請求を一部認容した。⁽⁶⁶⁾ 本件訴えは、戒告処分の効力の有無を問題としていてはならず、一般市民法秩序に関する問題として、本件発言及び記事による名誉毀損の損害賠償を求めているのであるから、裁判所法三条一項の「法律上の争訟」として適法なものである。

また、市議会の委員会における発言を理由として出席停止処分を受けた議員が、当該処分の違憲・違法を主張してその取消しを求めるとともに、処分により減額された議員報酬の支払い等を求める訴えを提起した。地裁は、出席停止処分に対する審査を否定するとともに、議員報酬の支払い請求についても、その当否の判断には本件処分の適否の判断が必要不可欠であるから、この訴えも法律上の争訟に当たらず不適法とした。⁽⁶⁷⁾ だが、高裁がこれを取消し、事件を地裁に差し戻した。⁽⁶⁸⁾ 出席停止処分自体は議会の内部問題だが、議員は議会の違法な手続により減額されることのない報酬請求権を有するから、出席停止が議員報酬の減額につながる場合には、その懲罰の適否の問題も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述べている。これらは、従来司法権の対象外とされてきた地方議会の懲罰事案であっても、それが議員の法律上の権利・利益と関わる限り、その適法性につき裁判所の審査を認めようとする試みであろう。そして、こうした考え方は必ずしも新規なものというわけではなく、つとに一部論者の説くところだったのである。⁽⁷⁰⁾

このようにして、下級審においては、一方で部分社会論の拡大とも見られる例があるとともに、他方、議会内

部に生じた紛争といえども、何らかの形で議員の権利侵害を構成し、司法審査の可能性を探ろうとする裁判例も現れている。最高裁にとつては、地方議会の内部問題に対する司法介入の可否やその範囲ないし程度について、再考を加えるべき時期が到来していたと言えよう。そして本判決は、その一つの機会となり得るはずであった。

註

- (1) 名古屋地判平成二七年九月二八日判例地方自治四三四号一五頁。
- (2) 名古屋高判平成二九年二月二日判例地方自治四三四号一八頁。本判決の紹介として、上田健介・法学教室四四一―四四二(二〇一七年)、武田芳樹・法学セミナー七五二号(二〇一七年)、奥村公輔・『平成二九年度重要判例解説』(ジュリスト臨増一五一―一八号)(二〇一八年)等がある。
- (3) 最大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(村会議員出席停止事件)。
- (4) 本判決の紹介として、田中祥貴・WJL判例コラム一三三三号(2018WJLCC009)、上田健介・法学教室四五五号(二〇一八年)、駒林良則・『新判例解説 Watch』(法学セミナー増刊)一三三号(二〇一八年)等がある。
- (5) アメリカ憲法学の影響もあって、講学上しばしば「事件性」の要件と呼ばれており(例えば、河野 敬「事件性」芦部信喜編『講座憲法訴訟 第一卷』(一九八七年)参照)、最高裁自身この用語を用いたこともある(最大判昭和四一年二月二三日民集二〇卷二二七二頁(区画整理事業無効確認事件))。
- (6) 最判昭和二八年一月一七日行裁判集四卷一―一七二七六〇頁(教育勅語有効確認訴訟)。最判昭和五六年四月七日民集三五卷三三四三頁(板まんだら訴訟)、最判平成一四年七月九日民集五六卷六号一―三四頁(宝塚市パチンコ店等規制条例事件)も参照。
- (7) もっとも、判例はときに、『法律上の争訟』とは法令を適用することによつて解決し得べき権利義務に関する当事者間の紛争をいう」などと、より簡潔な定義づけを与えることがある(最判昭和二九年二月一日民集八卷二二四一―二四九頁(村議会議決取消請求事件)、最判昭和四一年二月八日民集二〇卷二一九六頁(国家試験合否判定事件)等)。

②終局的解決可能性の側面を軽視するのごとくであるが、①、②をともに指摘した昭和五六年判決が、昭和二八年判決でなく昭和四一年判決を引用しているところから、最高裁自身は必ずしも両者を峻別しているわけではないようである。学説も、①と②の要件は本来密接に関連し合っているという。例えば、佐藤幸治『日本国憲法論』五八五頁（二〇一一年）参照。

(8) 最大判昭和三五五年一〇月一九日（註(3)）。最判昭和五二年三月一五日民集三一巻二二三四頁（富山大学単位不認定事件）参照。

(8a) ここから、「法律上の係争」とは何か、また、それは「法律上の争訟」とどのように異なるのかという問題が生じよう。例えば、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』（二〇一八年）は、この問題に正面から取り組み、詳細な議論を展開している。しかしながら、「法律上の係争」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（最高裁では、本件平成三〇年判決が三例目である）。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些かも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、その法的意味は言わば「無」だということになる。「法律上の係争」の探求は、単なる擬似問題にすぎないと言うべきであろう。かつて尾吹善人は、「本件判決（昭和三五五年一〇月判決——引用者）のいう『法律上の争訟』には当たらない『法律上の係争』というのは空中楼阁のようなものではないだろうか？・・・このことばは本判決の発明であり、ただ裁判所がふれたくもないちっぽけな紛争をそうよんだにすぎない」と断じていた。尾吹『解説憲法基本判例』一四頁（一九八六年）。

(8b) もっとも、判例が明示的に「部分社会」に言及し司法不介入の根拠としているのは、最判昭和五二年三月一五日（註(8)）くらいのものである（この用語自体は、一連の大学学納金返還訴訟において、大学・学生間の在学契約の性質を説明するために用いられたことがある。最判平成一八年一月二七日民集六〇巻九号三七三二頁等参照）。「部分社会の法理」は、判例法上のルールとはいえず、あくまで講学上の概念である。

(9) 最判昭和五二年三月一五日民集三一巻二二三四頁（富山大学単位不認定事件）、昭和五二年三月一五日民集三一

- 卷二二八〇頁（富山大学専攻科修了不認定事件）等。
- (10) 最判昭和五六年四月七日民集三五卷三三四三頁（板まんだら訴訟）、最判平成元年九月八日民集四三卷八号八八九頁（蓮華寺事件）、最判平成元年九月八日判時一三二九号一頁（同）、最判平成五年七月二〇日判時一五〇三三三頁（日蓮正宗末寺事件）等参照。
- (11) 最判昭和六三年一月二〇日判時一三〇七号一一三頁（袴田事件）、最判平成七年五月二五日民集四九卷五号一七九頁（日本新党繰上当選事件）等参照。
- (12) 部分社会の法理に関する研究は、枚挙に遑がない。地方議会にとどまらず、さまざまな領域を横断的に取り扱った論考として、例えば、佐藤幸治「部分社会」論について『憲法訴訟と司法権』（一九八四年）、同「部分社会」と司法権『現代国家と司法権』（一九八八年）、川村 清「部分社会論と司法権」和田英夫先生古稀記念論文集編集委員会編『裁判と地方自治』（一九八九年）、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』（一九九三年）、甲斐素直「いわゆる『部分社会の法理』について」法学紀要三二六号（一九九四年）等参照。
- (13) 部分社会論のみならず、「法律上の争訟」全般について判例の動向を分析したものとして、安福達也「法律上の争訟性をめぐる裁判例と問題点（上）（下）」判例タイムズ一三三四号、一三三五号（二〇一一年）がある。地方議会については、一三三四号三三頁以下参照。
- (14) 総務省の地方自治月報に「議員の懲罰に関する調」が掲載されている。月報五五号ないし五八号によれば、平成一九年四月から平成二八年三月までの九年間に懲罰を受けた議員は、都道府県分で五件二人、市町村分で三二二件二六人である。総務省ウェブサイト http://www.soumu.go.jp/main_content/000473559.pdf 等参照。
- (15) 前註月報掲載の「懲罰処分に関する争訟の状況について」では、平成一九年四月から平成二八年三月の時期に、市町村分九件の争訟事案が報告されている。審決（自治法二五五条の四）で除名処分の取り消されたものがある一方、審決が却下され裁判所に提訴した例もある。 http://www.soumu.go.jp/main_content/000473560.pdf 等参照。
- (16) こうした裁判例がなければ、懲罰権の統制は、もっぱら行政実例の支配するところとなってしまうであろう。初期の裁判例については、綿貫芳源『註解地方自治法Ⅰ』三三四頁以下（一九七七年）に詳しい。これに対して、佐藤英

- 善編『逐条研究地方自治法Ⅱ 議会』六七〇頁以下（二〇〇六年）や松本英昭『新版逐条地方自治法 第9次改訂版』四八八頁以下（二〇一七年）では、行政実例がより多く参照されている。また、行政実例を包括的に収録したものに、地方自治制度研究会編『地方自治関係実例判例集（第15次改訂版）』六七五頁以下（二〇一五年）がある。
- 実務上も、懲罰に関する法律問題につき、裁判例が重視されてきた。例えば、田嶋久嗣「議員の懲罰をめぐる諸問題」地方自治四九九号（一九八九年）参照。他方で、裁判例と行政実例とを同列に取り扱うものも見られるが（例えば、河野正一「議員の懲罰の一考察」地方自治三六六号（一九七八年）は、両者を特に区別することなく先例として紹介している）、いささか疑問なしとしない。事柄が法令解釈に関する限り、終局的判断権を持つのは司法権の側である。
- (17) 東京高判昭和二五年二月二日行裁判集一卷二二号一七六三頁。
- (18) 最判昭和二六年四月二八日民集五卷五号三三六頁。本判決については、岡崎長一郎・民商法雑誌三四卷五号（一九五七年）参照。簡単な紹介として、野村武司・『地方自治判例百選〔第四版〕』（別冊ジュリスト二二五号）（二〇一三年）がある。
- (19) 札幌地判昭和二五年九月五行裁判集一卷六号八五〇頁。
- (20) 札幌高判昭和二五年二月一五行裁判集一卷二二号一七五四頁。
- (21) 最判昭和二七年二月四日行裁判集三卷二二号三三三五頁。本判決の簡単な紹介として、大橋真由美・『地方自治判例百選〔第四版〕』（二〇一三年）がある。
- (22) 下級審の裁判例として、金沢地判昭和二八年九月二二日行裁判集四卷九号二二二五頁（議員の議場外における非行に対する除名処分は違法）、福岡地判昭和三三年九月三〇日行裁判集九卷九号二〇一一頁（議会の懲罰は一種の制裁であり一事不再理の原則が導かれるとともに、議員の言動は懲罰事由に当たらないとして、除名処分取消し）、福岡高判昭和三四年四月四日行裁判集一〇卷四号八〇二頁（同控訴審）等がある。
- (23) 議場または議会外の行為で議会の運営に関しないものを懲罰事犯とし、これに一六か月にわたる長期の登院（出席）停止の懲罰議決をしたことが違法とされた。福岡地判昭和二四年二月二八日行裁月報二四号一三四頁。控訴審では、議員に対する懲罰権は議場内の非行に限られず、議場外の行為でも懲罰事犯とできることを認めたが、議会が懲罰事

犯に対していかなる程度の罰を科するかは、議会の自律権に基づく裁量行為ではあるが自ずから法的限界があるととして、次の会期にわたる一六か月間の出席停止の懲罰議決には期間の裁量につき法律上の限界を越えた違法があるとされた。福岡高判昭和二五年九月一日行裁例集一卷六号八六〇頁。本判決については、熊野啓五郎・民商法雑誌二七卷四号（一九五二年）参照。

また、町議会会議規則の効力発生前になされた行為に対し、同規定を適用して一年間の出席停止とした懲罰議決が違法とされた例がある。京都地判昭和二四年一月一六日行裁月報二〇号一八九頁。もつとも、控訴審では、当該議員がその後除名され議員たる資格を失ったため、本件訴えは何らの利益を伴わない不適法なものとなったとして却下された。大阪高判昭和二六年四月二三日行裁例集二卷六号九一七頁。

(24) 同法一条は「行政庁の違法な処分、取消又は変更に係る訴訟その他公法上の権利関係に関する訴訟については、この法律によるの外、民事訴訟法の定めるところによる。」（傍点引用者）と規定していたため、「議会」の懲罰「議決」への適否が争われたものである。

(25) 最判昭和二六年四月二八日（註（17））では、議会は行政庁でなく、議会が議員に対して行なう懲罰議決も行政処分ではない、地方議会は法人でないから行政庁ではないなどとして、（旧）行訴特例法の適用を排除する主張もなされたが、最高裁はこれらを退け、裁判所の審査権を肯定している。

(26) 青森地決昭和二七年四月二八日行裁例集三卷四号七九〇頁。

(27) 青森地決昭和二七年五月二七日行裁例集三卷四号七九九頁。

(28) 最大決昭和二八年一月一六日民集七卷一号一二頁。

(29) 民集七卷一号一五頁。

(30) 本決定では、栗山裁判官も反対意見を述べ、懲罰権は議事機関に内在する固有の権能であり、懲罰の適用は結局議会の運営それ自体であるから、それが除名であろうと議会の議決は最終のものであって他の機関の介入を許すべき性質のものではないと主張した。民集七卷一号二〇頁。また、小林裁判官の補足意見は、懲罰に関する事項は、議会が一種の政治作用として自ら決定すべきもので、「一切の法律上の争訟」に含まれないが、ただ、議会の懲罰の決定が憲法に違反した場合は、裁判所が関与して解決できる事項であるのみならず、また裁判所の本来の任務として取り上げ

なければならぬ事項だという。民集七卷一号三四頁。これに対し、真野裁判官が反対意見を述べ、田中少数意見に対する厳しい批判を展開している。民集七卷一号二二頁。

なお、栗山裁判官は、同年の別の事件で、多数意見が議会の運営と全く関係のない議員の議場外における個人的行為は、懲罰事由とすることができないとしたのに対し、米内山事件と同様の理由で反対意見を著している。最判昭和二年十一月二〇日民集七卷一号二二四六頁、一二四八頁。

(31) 東京地判昭和二年九月三〇日判時二二号一〇頁、東京高判昭和三〇年二月二八日判夕四六号四六頁。

(32) 最大判昭和三五年三月九日民集一四卷三号三五五頁。

(33) 民集一四卷三号三五八頁。

(34) 東京高判昭和三年一月一六日民集一四卷二二号二六四八頁。

(35) 最大判昭和三五年一月一九日民集一四卷二二号二六三三頁。

(36) 本判決が昭和三五年三月判決に言及したのは、それが直近の判決であったためと考えられるが、区別の対象としては、実際に除名処分を取り消しを認めた昭和二六年判決や同二七年判決の方がより適切だったはずである。

(37) 民集一四卷一二号二六三八頁。

(38) そのほか、本判決では、河村裁判官の意見が、地方議会議員の懲罰決議は議員の報酬請求権等に直接影響する以上、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問題に過ぎないと見るべきでなく、除名処分と出席停止処分とに関わらず「法律上の争訟」として司法審査の対象になり得るが、逆に、報酬請求権等につき直ちに権利保護を請求し得るから、無効確認の訴にはその利益がないとする。民集一四卷一二号二六三六頁。また、奥野裁判官の意見は、地方議会の議員除名議決が裁判の対象となるのは判例の示すところであり、懲罰が除名処分と出席停止処分とで区別すべき根拠はないとしていた。民集一四卷一二号二六三七頁。

(39) 実務家もまた、この問題に関心を寄せていた。例えば、地方議会の懲罰議決に対する一切の司法審査を否定する見解として、安田幹太「地方議会議員懲罰決議取消の訴の適否(一)」「(二)」判例タイムズ三三六号、三八号(一九五九年)参照。そこでは、①抗告訴訟は個人の権利救済を目的とするが、議員の地位・身分は個人としての固有の権利ではない、②地方議会は地方公共団体の意思機関であって独立の法人格を有しない、③懲罰決議は本質において行政処分と

は異なる、④議員の地位は政治性を有し、裁判で争うに適しない、などの理由が挙げられている（三八号一六八頁以下）。

- (40) 成田・園部・金子・塩野・磯部・小早川編『注釈地方自治法（全訂）Ⅰ』二三九一頁（徳本広孝）（二〇〇〇年）。川上勝巳「議員懲罰処分と司法審査」成田頼明編『行政法の争点』（ジュリスト増刊）一三六頁（一九八〇年）も参照。
- (41) かつて柳瀬良幹「司法権と行政権——米内山事件——」『憲法判例百選』（ジュリスト臨増二七六号ノ二）一九二頁（一九六三年）は、昭和二八年決定における田中少数意見等に対し、「裁判官の個別意見は何れも冗漫であり、且つ法律論として甚だ不精確」だと評していた。
- (42) 佐藤 功『憲法（下）「新版」』七五六頁（一九八四年）。佐藤はかつて、議員の懲罰を特別権力関係の秩序維持とみて裁判の対象外としつつも、除名処分は単なる内部規律の問題でなく裁判の対象となると述べていたが（同『憲法』四四九頁（一九五〇年）、後に、公務員の地位は通常の市民として共有しうる地位とは異なるとして、除名処分に限り裁判所の権能が及ぶとする見解に疑義を呈するに至った。
- (43) 高根義三郎「執行停止」『行政訴訟の研究』一〇九頁（一九五七年）。
- (44) 田中二郎『新版行政法上巻 全訂第二版』九三頁（一九七四年）。田中はつとに、米内山事件特別抗告審の時点で、同様の立場を明らかにしている。田中「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』一九六頁（一九五四年）。除名処分に司法権が及ぶのは、それがもはや内部規律の問題の範囲を超え、市民法秩序につながる問題だからとされるが、田中は別の機会に、「選挙されて出て来たという関係は、一種の市民法社会における問題と考えていいわけでしょう。除名というのは選挙の結果を拒否することになるわけですね」と述べており（雄川・小沢・兼子（一）・田中（二）・田中（真）・豊永・三ヶ月『行政事件訴訟特例法逐条研究』八七頁（一九五七年）、その「市民法」理解はかなり広範なものだったようである。
- (45) 室井 力『特別権力関係論』三四二頁、とりわけ三六四頁以下（一九六八年）。もともと、本書の書名自体が示す通り、註（42）以下の旧説は、主として従来の特別権力関係論の枠組みで問題を捉えており、必ずしも正面から「部分社会の法理」の適否を論じているわけではない。
- (46) 長野士郎『逐条地方自治法 第二二次改訂新版』三八八頁（一九九五年）。ただし、「法令に特別の定めが設けられ」

た場合には、例外を認めている(同頁)。

- (47) 徳本・註(40)論文二三九二頁。
- (48) 神長 勲「地方議会議員に対する懲罰と実質的法治主義」細野・白藤・本多編『行政法の原理と展開』一一二頁(二〇一二年)。杉村敏正・室井 力編「コンメンタル地方自治法」三〇六頁(神長 勲)(一九七九年)も同旨。
- (49) 原野 翹「議員の懲罰処分と司法審査」岡山大学法学会雑誌四九卷三・四号(二〇〇〇年)、同「地方議会の議員と議会の懲罰権」岡山大学法学会編『世紀転換期の法と政治』(二〇〇一年)。村上・白藤・人見編『新基本法コンメンタル 地方自治法』(別冊法学セミナー二二一号)一六三頁(原田一明)(二〇一一年)も参照。もともと、川上・註(40)論文は、第三説が最も穏当だとしつつも、理論的一貫性はともかくとして、やや理想論的色彩がないでもないと評している。
- (50) 町議会の議長たる議員の除名処分を取り消す旨の知事の審決(自治法(旧)二五五条の三(現二五五条の四))は、議員の身分のみならず、議長の職をも回復するとした例がある(最判昭和六二年四月二一日判時二二八六号四一頁)。本判決については、下井康史・『地方自治判例百選(第三版)』(ジュリ別冊二六八号)(二〇〇三年)参照。
- (51) 註(9)～(11)の諸判決参照。
- (52) 除名処分を違法とする主張が却けられた例として、例えば、青森地判昭和五四年三月三〇日判時九四〇号三三三頁、神戸地判平成一〇年一月二一日判例地方自治一七七号三六頁、横浜地判平成一六年四月二八日判例地方自治二六八号三五頁、名古屋地判平成二五年一月二四日判例集未登載等がある。
- (53) 例えば、名古屋地判昭和三六年一〇月二九日行裁例集一二卷一二号二四九四頁(陳謝文の朗読拒否を理由とする除名処分は無効)、大阪高判平成一〇年二月一日判タ一〇〇一四三頁(神戸地判平成一〇年一月二一日の控訴審。原判決取消し、除名処分取消し)、徳島地判平成二一年五月二四日判例地方自治一九五号二八頁(処分取消し)、高松高判平成二一年九月三〇日判例地方自治二〇八号四二頁(同控訴審)、名古屋高判平成二五年七月四日判時二二一〇号三六頁(名古屋地判平成二五年一月二四日の控訴審。原判決変更、処分取消し。なお、最決平成二六年九月五日は、適法な上告理由に当たらないとして上告を棄却した)等がある。
- (54) 例えば、大阪地決昭和四四年九月二〇日判タ二四一四号二四六頁、高知地決昭和五七年一月二〇日判タ四六四号一三

七頁、徳島地判平成一〇年九月一四日判例集未登載等がある。

- (55) 例えば、甲府地判昭和三八年一〇月三日行裁判集一四卷一〇号一八六〇頁（出席停止の懲罰議決は、特に著しく長期間に及ぶものでない限り裁判権の対象外）、長野地判昭和六一年二月二七日判例地方自治二二号三四頁（議員の出席停止処分の違法確認と取消請求）、佐賀地判昭和六一年九月五日行裁判集三七卷九号一一一五頁（出席停止処分の無効確認）、神戸地判平成六年一月二六日判タ八五五号二〇七頁（出席停止処分の取消しと損害賠償）、大阪高判平成一三年九月二一日判例集未登載（戒告処分に対する損害賠償）、名古屋高判平成一五年七月一七日判例集未登載（議場における陳謝及び出席停止処分に対する損害賠償）、東京高判平成二八年三月一七日判例集未登載（同控訴審）、函館地判平成二八年八月三〇日判時二二三一号一二頁（懲罰委員会への付託決議、出席停止・戒告決議等の無効確認。他方、懲罰動議提出行為を対象とした名誉毀損に基づく国家賠償は一部認容）、札幌高判平成二九年五月一一日判例地方自治四二三号一八頁（同控訴審。名誉毀損に対する司法審査を肯定するも、請求棄却）、仙台地判平成三〇年三月八日判例集未登載（出席停止処分の取消と議員報酬等の支払い請求）等がある。

- (56) 例えば、東京地判平成二八年六月三〇日判タ一四三九号一五三頁（議会における質問時間制限の差止等）、東京地判平成二九年八月一〇日判例地方自治四三三五号一八頁（無所属議員の幹事長会及び各派代表者会への出席権の確認と議会内運営規程の違法確認）、神戸地判平成三〇年二月一日判例集未登載（議会内代表者会議に招集されなかった議員の損害賠償）等がある。

- (57) 地方議会議員のほか、首長に対する辞職勧告もあり得る。後者に対しては不信任決議も可能だが、特別多数の議決が必要である（自治法一七八条三項）。

- (57a) 野村 稔・鶴沼信二編『改訂版地方議会実務講座 第一卷』一四一頁（野村 稔）（二〇一三年）。辞職勧告決議に従わなくとも、これに懲罰を科することはできないとするのが行政実例である（昭和三八年三月一四日自治庁行発第二一号）。

- (58) 東京地判平成五年一〇月二〇日判時一四九二号一一一頁。

- (59) 東京地八王子支判平成三年四月二五日判時一三九六号九〇頁。本判決については、松井幸夫・法学セミナー四四六号（一九九二年）参照。
- (60) 札幌地岩見沢支判平成一七年四月七日判時一九一八号三九頁。佐々木泉顕・宮田康宏・判例地方自治二七六号（二〇〇六年）参照。
- (61) 津地判平成二八年八月一八日判時二三五四号三五頁。
- (62) 名古屋高判平成二九年九月一四日判時二三五四号二六頁。田中祥貴・『新判例解説 Watch』（法学セミナー増刊）二二号（二〇一八年）、笹田榮司・法学教室四四八号（二〇一八年）参照。
- (63) 広島地呉支判平成二年三月三〇日判例集未登載、広島高判平成三年一〇月二四日判例集未登載。
- (64) 最判平成六年六月二一日判時一五〇二号九六頁。本判決の紹介として、日野田裕行・『平成六年重要判例解説』（ジュリスト臨増一〇六八号）（一九九五年）、市川正人・『判例セレクト 96〜100』（二〇〇二年）等がある。
- (65) 井上裕章「憲法と行政訴訟」『行政訴訟の基礎理論』三〇頁（二〇〇七年）は、あり得る根拠として、①名誉毀損に基づく損害賠償という市民法上の請求だから、②決議の理由が議会活動とは関係のない私的な紛争にあったから、③辞職勧告が正式の懲戒処分ではないから、という三点を挙げている。これらのみな、東京地八王子支判平成三年四月二五日（註（59））の指摘するところであった。いずれにせよ、語るべきことを明確に語ろうとしないのは、最高裁のしばしば陥る悪癖の一つだと言わねばならない。
- (66) 東京地判平成一五年三月六日判例集未登載。
- (67) 仙台地判平成三〇年三月八日判例集未登載。
- (68) 仙台高裁平成三〇年八月二九日判例集未登載。
- (69) 法律上は、出席停止処分が直ちに議員報酬（自治法二〇三条一項）の減額を意味するものではないが、条例により減額を定める例はある（同条四項参照）。本件は、宮城県岩沼市の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六条の二に基づく措置であった。
- (70) 例えば兼子 一は、除名処分についても司法審査を及ぼすことに消極的であったが（兼子「司法権の本質と限界」ジュリスト二九号四頁（一九五三年））、他方で「除名そのものは、直接は対象にならぬ、しかし、歳費請求権とか何

とか問題になるなら、その問題なら判断はできる。直接除名の効果は争えないと思う」と述べていた。雄川・小沢兼子(一)・田中(二)・田中(真)・豊永・三ヶ月『行政事件訴訟特例法逐条研究』八七頁(一九五七年)。昭和三五一年一〇月判決における河村裁判官の意見は、より積極的に、議員の懲罰が報酬請求権等に直接影響することを認め、司法審査を肯定した(註(38)参照)。また、大出峻郎『現代地方自治全集3 地方議会』八六頁(一九七七年)は、議長不信任決議や議員辞職勧告決議など法令に基づかない事実上の決議は、法的効果を伴わないから、直接的には争訟の対象にもならず、決議の内容が違法かどうかを論ずる余地もないとしつつも、決議の内容に名誉毀損に当たる部分があれば、これにより地方公共団体が損害賠償請求を受けることがある、と指摘していた。