

その9

住民の負託を受けた議員としての 責務—令和2年11月25日最高裁大法廷判決

松永 邦男



1 議員に対する懲罰と司法審査

—地方議会において、議員に対して懲罰その他の制裁処分がなされた場合、当該議員は裁判によりその救済を求めることができるか。

この問題は、司法審査権と地方議会の自律性という問題に関わるものですが、昭和35年10月19日に出された最高裁大法廷判決（以下「昭和35年10月判決」という。）では、次のような考え方が示されていました。

(1) 裁判所法第3条にいう「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」。「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」。「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」。

(2) 昭和35年3月9日最高裁大法廷判決は「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」であり、「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」おり、「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当とするのである」。

昭和35年10月判決で示された「出席停止の処分は、司法審査の対象外」との考え方は司法審査権の重大な例外を認めるものであり、

憲法の基本的な問題に関わるものであるところからその当否については様々な議論がありました。この判決を先例として、これまで地方議会議員の除名処分と出席停止処分は区別して考えられてきました。今回、これが大きく変更されることとなりました。

2 令和2年11月25日の最高裁大法廷判決

令和2年11月25日に出された最高裁大法廷判決（以下「令和2年11月判決」という。）は、次のような考え方を示すとともに、これと異なる趣旨である昭和35年10月判決その他の判例は、「いずれも変更すべきである」としています。

- (1) 地方自治法・会議規則等の規定に照らすと、「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) 憲法は「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」。議会の運営に関する事項については、「その性質上、議会の自律的な権能が尊重されるべき」。「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、議員は、「憲法上の住民自治の原則を具現化するため」、「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」。

出席停止の懲罰が科されると、当該議員はその期間、「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」。「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」。

出席停止の懲罰は、「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」。

3 住民の負託を受けた議員としての責務

昭和35年10月判決は、国立大学における単位認定は司法審査の対象とならないとした昭和52年3月15日の最高裁判決において、先例として引用されていました。この昭和52年の判決では、地方議会や国立大学だけでなく、様々な公私の団体の内部における争いに関しても、同様の考え方が適用されることが示唆されていました。したがって、今回、昭和35年10月判決が変更されたことにより、地方議会だけでなく、様々な公私の団体の内部における争いと司法審査の関係についても再度検討を行うことが必要となる可能性があります。

このように令和2年11月判決は「司法審査権の対象」という基本的な憲法問題に関わるものであり、地方議会のみならず各方面に大きな影響を与える可能性があるものと思われませんが、地方議会という観点からみた場合には、判決において地方議会の議員が負っている「住民の負託を受けた議員としての責務」が重視されている点を注目すべきではないかと思うところです。

出席停止となると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。議員がその責務を十分に果たすことができなくなれば、「憲法上の住民自治の原則」の具現化が妨げられることとなる。こ

れが、今回、最高裁が過去の大法廷判決を変更するに至った本当の原因ではないかと考えられるところではある。

地方議会という機関の議事に参与し、議決に加わるといった活動を行うという権能は、当該議員である個人の私的な権利とはかなり性格が異なるものではないかと考えられます。このような公的な色彩の強い権利・権能と司法審査の可否との関係をどのように理解するのかということは行政争訟法論上の興味ある論点の一つではないかと思われしますが、このような（野暮な？）法律議論はさておいて、地方議会という観点から考えてみると、判決において、原告の権利ではなく「責務」に、つまり「住民の負託を受けた議員としての責務」に焦点が当てられていることは、地方議会の議員の地位というものを考える上で注目すべき点ではないかと思えます。

要するに、「地方自治に関する憲法の規定に照らして再度考え直してみると、地方議会の議員の責務は非常に重いものであった。60年前の最高裁大法廷の判決を変更せざるを得ないほど重いものであった」、ということであり、憲法が保障する地方自治において、地方議会の議員という存在がいかに重要なものであるかということが改めて指摘されているように思われます。

地方議会の位置づけの法律上の明確化について議長会の決議が出されるなど、地方議会の役割や位置づけについての議論が活発ですが、併せて、その地方議会を構成する議員の重要性、特にそれぞれの議員が担っている「住民の負託を受けた議員としての責務」の重要性についても、令和2年11月判決をきっかけとして議論が深まればと思うところです。

著者略歴

松永 邦男（まつなが・くにお）

東京大学法学部卒。1979年4月旧自治省入省。旧自治省のほか、北海道庁、旧国土庁、横浜市役所、旧労働省、静岡県庁、内閣法制局、司法制度改革推進本部事務局勤務等を経て、2005年1月より総務省自治行政局公務員部公務員課長及び同公務員部長を務める。2009年7月全国市町村国際文化研修所学長。2010年7月内閣法制局総務主幹。その後、内閣法制局第四部長、第三部長及び第一部長を務め、2017年3月退官。