

審 決 書

審決申請人

宮崎県児湯郡木城町大字高城 5 4 3 番地 4

久保 富士子

同代理人弁護士 後藤 好成

処分庁

宮崎県児湯郡木城町大字高城 1 2 2 7 番地 1

木城町議会

同代表者議長 眞鍋 博

同代理人弁護士 近藤 日出夫

同 松岡 孝浩

上記審決申請人（以下「申請人」という。）から令和 5 年 1 2 月 2 7 日付けで提起のあった、上記処分庁が令和 5 年 1 2 月 1 4 日付けで申請人に対して行った木城町議会における本会議場での陳謝処分（以下「本件陳謝処分」という。）及び出席停止処分（以下「本件出席停止処分」という。）についての審決の申請（以下「本件申請」という。）について、地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号）第 2 5 5 条の 5 第 1 項の規定による自治紛争処理委員の審理を踏まえ、次のとおり審決する。

主 文

申請人から令和 5 年 1 2 月 2 7 日付けで提起のあった本件申請のうち、本件陳謝処分の取消しを求める申請を却下し、処分庁が令和 5 年 1 2 月 1 4 日に申請人に対して行った本件出席停止処分を取り消す。

理 由

第 1 事案の概要

本件は、処分庁が令和 5 年 1 2 月 1 4 日付けで申請人に対して行った木城町議会における本会議場での陳謝処分及び出席停止処分の取消しを求めた事案である。

第2 本件陳謝処分の経緯

令和5年12月11日に開催された令和5年第8回木城町議会一般質問において、申請人は、令和4年に行われた木城町議会産業文教常任委員会における県外の高レベル放射性廃棄物最終処分場（以下「最終処分場」という。）関連施設への視察訪問（以下「政務調査」という。）に対する自身の意見を述べ、この政務調査及び最終処分場選定に向けた国の文献調査受入れに対する町長の考えについて質問した。

この質問における発言内容について、(1)政務調査の参加議員に対し正当な政務調査であったにも関わらずその参加を批判したこと、(2)政務調査の報告について説明不足と断言したこと、(3)自身が排除された中で令和5年9月議会だよりが編集、発行されたと事実と異なる発言をしたことを理由に、地方自治法第132条に規定される議会の品位をおとしめるものとして、令和5年12月14日の令和5年第8回木城町議会定例会で懲罰動議が提出された。

この審議のため、同日の1日間、懲罰特別委員会が開催され、審議の結果、「同僚議員への誹謗中傷及び議会の品位をおとしめる発言があったと認められた」として、本会議場での陳謝処分を科すべきとの懲罰特別委員会による委員会審査報告書が提出された。

この委員会審査結果報告を受け、本会議において、申請人へ陳謝処分を科すことの採決が行われた結果、賛成多数により申請人へ本会議場での陳謝処分が科せられた。

第3 本件出席停止処分の対象行為及び処分理由

上記第2の本件陳謝処分に対して、申請人が陳謝文の朗読を拒否したため、このことが、地方自治法第129条第1項に規定する議会の秩序を乱すこと、また、木城町議会会議規則第101条に規定する品位の尊重に反することであり、町民の議会に対する信用と議会の権威を失墜させるものとして懲罰動議が提出された。

陳謝文の朗読拒否に係る懲罰動議の審議のため、令和5年12月14日の1日間、懲罰特別委員会が開催され、審議の結果、「陳謝を科すことの議決が出たにも関わらず、その議決に応じなかった」ため、出席停止（同日1日間）を科すべきとする、懲罰特別委員会による委員会審査報告書が提出された。

この委員会審査結果報告を受け、本会議において、申請人へ出席停止処分（1日間）を科すことの採決を行った結果、賛成多数により申請人へ令和5年12月14日の1日間の出席停止処分が科せられた。

第4 争いのない事実

申請人及び処分庁から提出された以下1の資料により、次の2の事実が確認でき、

当事者間に争いのない事実であると認められる。

1 確認資料

- (1) 申請人から令和5年12月27日付け審決申請書の添付資料として提出された令和5年第8回（定例）木城町議会会議録（以下「令和5年12月11日定例会会議録」という。）
- (2) 処分庁代理人弁護士から令和6年7月16日付けで提出された令和5年第8回（定例）木城町議会会議録（第3日）（以下「令和5年12月14日定例会会議録」という。）
- (3) 申請人から令和5年12月27日付け審決申請書の添付資料として提出された、本会議場での陳謝の懲罰を科すべきとした令和5年12月14日付け懲罰特別委員会による委員会審査報告書（以下「陳謝処分に係る委員会審査報告書」という。）
- (4) 申請人から令和5年12月27日付け審決申請書の添付資料として提出された、出席停止の懲罰を科すべきとした令和5年12月14日付け懲罰特別委員会による委員会審査報告書（以下「出席停止処分に係る委員会審査報告書」という。）
- (5) 申請人から令和5年12月27日付け審決申請書の添付資料として提出された、本会議場での陳謝の懲罰を科すべきとした令和5年12月14日懲罰特別委員会作成の陳謝文案（以下「陳謝文案」という。）

2 本件陳謝処分及び本件出席停止処分の理由に係る事実関係

(1) 令和5年12月11日に起きた事実

ア 本会議が開議された。

イ 午前10時24分、申請人による一般質問が行われた。

ウ 令和4年に木城町議会産業文教常任委員会が行った政務調査に関すること及び、令和5年9月木城町議会定例会において申請人が一般質問を不許可とされた経緯等が記された令和5年9月の議会だより掲載「議員の一般質問を不許可にした経緯」の記事に関することについて、申請人が以下の発言を行った。

- (ア) 「当時の産業文教常任委員会のメンバー、これは、議長をはじめ3名残っておりますが、その方がしっかりと町民へ、この問題に対して、「守秘義務があるから言えない」とか、そういうことを言うならば、法的根拠を私は示すべきではないかと考えます。逆に町民は知る権利があります。

そして、私たち議員は、町民の代表であります。私たちは、町民に知らせる義務があります。そこをしっかりと認識して行動すべきと、私は思います。私は、今回の一般質問の取消しに対して甲斐議長に、甲斐議長の対応について、反省を求めます。」

- (イ) 「今回は、バイオマス発電事業の調査研修の中で、高レベル放射性廃棄物最終処分の話が、原子力発電環境整備機構（NUMO）、ここからあり、青森県六ヶ所村及び北海道幌延町への視察研修となったようですが、果たして高額な研修費を使ってまで行く必要があったのかと、私は考えます。

私は、議長をはじめ5名の方がお勉強に行かれたということで、私も去年、鹿児島にある川内原発のほうに、視察研修へ個人的に行ってきました。そこで、六ヶ所村で教えていただくような高レベル放射性廃棄物最終処分について、十分、あそこで学ぶことができました。

また、なぜ北海道の幌延町まで視察をする必要があったのか。この幌延深地層研究センターというのは、日本原子力研究開発機構、これが管理しています。ここは地下350メートル以上の深さへの放射性廃棄物の地層処分に関する研究を行う施設であります。

このような行動を取ったことにより、憶測や、うわさが広がることになり、6月に高鍋町議会において、いち早くこの問題が、本当ならば木城町議会が取り上げるべきところで私はあったと思います。でも、高鍋町の町議会のほうが先に取り上げていただきました。

今後、うわさや風評による被害が起こらないことを強く願っておられる。議長は、そういうふうに議会だよりに書いておられましたが、町民の意見や要望を、うわさや風評、これに置き換えていること自体、町民無視の姿勢と捉えられても、私は仕方がないと思います。」

- (ウ) 「(略) 私は編集副委員長を務めさせていただいております。しかし、今回の議会だより掲載記事については、私は、そのとき、滋賀県にある全国市町村国際文化研修所へ、研修に参加しておりました。そのときに編集されたものであって、私は記事が出るまで、9月の議長の一般質問取り下げの経緯というのは、全然、見て確認もしておりませんでした。」

- (エ) 「この記事を読んで、議会民主主義の根幹を揺るがす行為だということを理解してもらえないのか。誰一人、議員さんの中で、異議を唱える議員がないっていうのは、私は残念でなりません。」

- (オ) 「(略) 議員さんたちが六ヶ所村、幌延、そこに研修に行かれたと。私は、その研修が悪いとは言いません。でも、やっぱり、町民に疑念、疑惑を持たれるような研修は、私はあってはならないと思っています。」

- (カ) 「うわさや風評、これはデマでは済まされるものではないと、私は考えています。町民にしてみれば、議員が視察に行ったこと、これ自体が何のために、何の目的で行ったのか。私は、これは今、本当、この高レベルのことについては、全国的に問題になっていることであるので、やっぱり、町民は不安を感じるのは当たり前だと私は思います。」

(キ) 「議会として、町民に十分な説明責任を果たしていないとなると、町民がなおさら不安に陥り、うわさや風評が町民の声として私は上がってきたのではないかと想像できます。また、町民の切実な声を、うわさや風評と決めつけるのは一方的な私は問題だと思います。」

(ク) 「今回、前産業文教常任委員5名が、六ヶ所村と幌延町へ視察に行ったことに端を発して、今でも町民の間では水面下で動いているのではないかと、議員さんたちが動いているのではないかとというような憶測も呼んでいます。」

エ 申請人による一般質問終了後、散会された。

(2) 令和5年12月14日に起きた事実

ア 午前9時、本会議が開議された。

イ 地方自治法第117条の規定により、申請人に対して本会議場からの退場が求められ、申請人が退場した。

ウ 令和5年12月11日の令和5年第8回木城町議会定例会の一般質問での発言に関して、議員2名の署名のもと提出された懲罰動議について、発議者の1人から説明がなされた。

エ 申請人から弁明の申出があり、これに対して許可された後、申請人が本会議場へ入場し、弁明した。

オ 地方自治法第117条の規定により、申請人に対して本会議場からの退場が求められ、申請人が退場した。

カ 木城町議会会議規則第110条の規定により、申請人への懲罰について、懲罰特別委員会を設置し、これに付託して審査することに決定した。また、懲罰特別委員会委員に5名が選任された。

キ 午前9時51分、本会議が休憩となり、懲罰特別委員会が開催された。

ク 午前10時30分、本会議が再開し、懲罰特別委員会の付託議案審査結果報告が行われ、令和5年第8回木城町議会定例会の一般質問での発言に関する懲罰動議について、陳謝の懲罰を科すことを決定したとする報告がなされた。また、懲罰特別委員会において陳謝文案が作成されたとする報告がなされた。

ケ 申請人から弁明の申出があり、これに対して許可された後、申請人が本会議場へ入場し、弁明した。

コ 地方自治法第117条の規定により、申請人に対して本会議場からの退場が求められ、申請人が退場した。

サ 懲罰特別委員会による申請人に対して陳謝の懲罰を科すとする審査結果報告に対して採決が行われ、賛成多数により、申請人に対して陳謝の懲罰を科すことが決定した。

シ 申請人に本会議場への入場が認められ、申請人に陳謝文の朗読が命じられたが、申請人はこれを拒否した。

ス 午前10時39分、本会議が休憩となった。

セ 午前10時54分、本会議が再開され、令和5年12月14日の令和5年第8回木城町議会定例会において、議決された陳謝処分に申請人が従わなかったことに関して、議員2名の署名による懲罰動議が提出された。発議者の1人から、申請人に対して、一定期間の出席停止の懲罰を要求するとの説明がなされた。

ソ 地方自治法第117条の規定により、申請人に対して本会議場からの退場が求められ、申請人が退場した。

タ 申請人に対する懲罰動議について、追加日程第1号として議題とする採決が行われ、賛成多数により議題とすることに決定した。

チ 木城町議会会議規則第110条の規定により、申請人への懲罰について、懲罰特別委員会を設置し、これに付託して審査することに決定した。また、懲罰特別委員会委員に5名が選任された。

ツ 午前11時1分、本会議が休憩となり、懲罰特別委員会が開催された。

テ 午前11時20分、本会議が再開し、懲罰特別委員会の付託議案審査結果報告が行われ、令和5年第8回木城町議会定例会において申請人が陳謝の処分に従わなかったことに関する懲罰動議について、令和5年12月14日の1日間の出席停止の懲罰を科すことを決定したとする報告がなされた。

ト 懲罰特別委員会による申請人に対して1日間の出席停止の懲罰を科すとする審査結果報告に対して採決が行われ、賛成多数により、申請人に対して令和5年12月14日の1日間の出席停止の懲罰を科すことが決定した。

ナ 申請人へ本会議場への入場が求められ、申請人に1日間の出席停止が命じられた。

ニ 申請人が本会議場から退場した。

ヌ 申請人の退場後、「議員派遣の件」、「各常任委員会委員長・議会運営委員会委員長・議会広報編集特別委員会委員長報告」及び「各委員会の閉会中の調査」の議事が進行された。

ネ 午前11時39分、閉会された。

3 関係法令等の規定

本件において関係する主な法令は、以下のとおりである。

(1) 懲罰に関する規定

ア 地方自治法

第134条 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。

2 懲罰に関し必要な事項は、会議規則中にこれを定めなければならない。

第135条 懲罰は、左の通りとする。

- 一 公開の議場における戒告
- 二 公開の議場における陳謝
- 三 一定期間の出席停止
- 四 除名

2 懲罰の動議を議題とするに当つては、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。

3 第一項第四号の除名については、当該普通地方公共団体の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ない。

イ 木城町議会会議規則

第109条 懲罰の動議は、文書をもって所定の発議者が連署して、議長に提出しなければならない。

2 前項の動議は、懲罰事犯があつた日から起算して3日以内に提出しなければならない。ただし、第96条第2項の違反に係るものについては、この限りでない。

第110条 懲罰については、議会は、第39条第3項の規定にかかわらず、委員会の付託を省略して議決することができない。

第112条 戒告又は陳謝は、議会の決めた戒告文又は陳謝文によって行うものとする。

第113条 出席停止は、10日を超えることができない。ただし、数個の懲罰事犯が併発した場合又は既に出席を停止された者についてその停止期間内に更に懲罰事犯が生じた場合は、この限りでない。

第114条 出席を停止された議員がその期間内に議会の会議又は委員会に出席したときは、議長又は委員長は、直ちに退去を命じなければならない。

第115条 議会が懲罰の議決をしたときは、議長は、公開の議場において宣告する。

(2) 議会運営等に関する規定

ア 地方自治法

第112条 普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、議会に議案を提出することができる。但し、予算については、この限りでない。

2 前項の規定により議案を提出するに当たつては、議員の定数の十二分の一以上の者の賛成がなければならない。

3 第1項の規定による議案の提出は、文書を以てこれをしなければならない。

第116条 この法律に特別の定がある場合を除く外、普通地方公共団体の議会の議事は、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決

するところによる。

2 前項の場合においては、議長は、議員として議決に加わる権利を有しない。

第117条 普通地方公共団体の議会の議長及び議員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、その議事に参与することができない。但し、議会の同意があつたときは、会議に出席し、発言することができる。

第129条 普通地方公共団体の議会の会議中この法律又は会議規則に違反しその他議場の秩序を乱す議員があるときは、議長は、これを制止し、又は発言を取り消させ、その命令に従わないときは、その日の会議が終るまで発言を禁止し、又は議場の外に退去させることができる。

2 議長は、議場が騒然として整理することが困難であると認めるときは、その日の会議を閉じ、又は中止することができる。

第131条 議場の秩序を乱し又は会議を妨害するものがあるときは、議員は、議長の注意を喚起することができる。

第132条 普通地方公共団体の議会の会議又は委員会においては、議員は、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。

イ 木城町議会会議規則

第76条 委員会は、事件の審査又は調査を終わったときは、報告書を作り、議長に提出しなければならない。

第96条 秘密会の議事の記録は、公表しない。

2 秘密会の議事は、何人も秘密性の継続する限り、他に漏らしてはならない。

第101条 議員は、議会の品位を重んじなければならない。

ウ 木城町議会基本条例

第3条 議員は、議会が言論の府であること及び合議制の機関であることを十分に認識し、議員相互間の自由な討議の推進を重んじなければならない。

2 議員は、町政の課題全般について、課題別及び地域別等の町民の意見を的確に把握するとともに、自己の能力を高める不断の研さんによって、町民の信託に応える活動をするものとする。

3 議員は、個別的な事案の解決だけでなく、町民全体の福祉の向上を目指して活動しなければならない。

4 議員は、自己の品位及び秩序を保つよう努めるものとする。

エ 木城町議会委員会条例

第17条 委員会は、その議決で秘密会とすることができる。

2 委員会を秘密会とする委員長又は委員の発議については、討論を用いしないで委員会に諮って決める。

(3) 議員に与えられた権限に関する規定

ア 憲法

第92条 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、法律でこれを定める。

第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

(4) 判例等

ア 最高裁判所大法廷令和2年11月25日判決（以下「令和2年最大判」という。）

普通地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否は、司法審査の対象となると判示された事件。主な判示内容は以下のとおり。

出席停止の懲罰は、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議員に対して、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ず、「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。」、また「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。」とした。また、これと異なる趣旨をいう昭和35年の最高裁判決その他の当裁判所の判例は、いずれも変更すべきとされた。

イ 令和2年12月17日付け総行行第306号総務省自治行政局行政課長通知（以下「令和2年総務省通知」という。）

上記①の令和2年最大判を受け、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、地方議会における出席停止の懲罰は、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ず、地方自治法第255条の4の規定による審決の申請の対象とする同法第245条の4第1項に基づく技術的な助言が発出された。

第5 審理関係人の主張の要旨

1 処分庁の主張

(1) 陳謝処分は審決申請の対象とならないこと

ア 行政実務上、議会が行う戒告及び陳謝の処分は、審決申請の対象とならないとされている。令和2年最大判後に行政実務を変更する旨の通達が発出されたが、あくまでも出席停止処分を審決申請の対象として扱うとするものであって、陳謝処分の取扱いに変わりはない。

イ 令和2年最大判後に戒告処分の取消しを求めた事案について、東京地裁令和4年12月1日判決は、「戒告の懲罰は…これが科されたとしても、当該議員は、住民の代表として引き続き地方議会の本会議及び委員会へ出席し、その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る。このことからすると、戒告の懲罰については、地方議会の自律的な機能に基づいてされたものとして、その裁量的な判断を司法判断よりも優先すべきであり、その点は…除名及び出席停止の懲罰とは性質を異にする。」として、訴えを却下しているところ、この理は公開の議場における陳謝処分の取消しを求める審決申請についても妥当する。

ウ 審決申請制度は、議員の名誉や信用等の人格的利益の回復を目的とする制度ではない以上、これを理由として陳謝処分が審決申請の対象となることはない。

(2) 陳謝処分の取消しを求める訴えの利益がないこと

ア 審決申請も行政的救済である以上、行政不服審査制度と同様、審決により侵害された権利や地位が回復される場合でなければ、その取消しを求める利益を欠き、不適法として却下されるべきである。

東京地裁令和4年12月1日判決は、「戒告の懲罰を受けたとしても、今後も区議会において法的には何らの制約を受けることなくその区議としての活動を行い得るものであることがうかがわれ…本件議決の取消しを求める法律上の利益は認められず…訴えの利益もない」としており、この理は公開の議場における陳謝処分に対する審決申請にも妥当する。

イ 旭川地裁昭和29年12月2日判決によると、陳謝を命じる議決は当該会期の終了後効力を失うものとされており、本件において陳謝を命ずる決議をした会期は令和5年12月14日に終了しており、その意味においても審決申請の利益を欠く。

(3) 本件陳謝処分の適法性や懲罰事由の基礎となる事実、違法性の承継

ア 陳謝を命じる懲罰処分と出席停止処分とは別の処分であるから、いわゆる違法性の承継、すなわち、先行行為の違法性が後続行為に承継されることはなく、

本審決において陳謝を命じる懲罰の適法性、懲罰事由に該当する発言内容等の事実について、具体的に主張する必要性を認めない。

これを認めると、審決ではなく、その解決が議会内での自律的解決に委ねられているはずの陳謝処分の当否などの判断が審決申請に持ち込まれることになり、制度の趣旨を害する。

イ 行政事件訴訟における行政処分の違法性は、行政処分の法律効果発生的前提である法律要件充足性の有無が問題となるのに対し、国家賠償法第1条第1項の違法性は、不法行為による損害賠償法理の適用の一環として、行政処分の法律要件充足性の有無だけでなく、被侵害利益の種類、性質、侵害行為の態様及びその原因、行政処分の発動に対する被害者側の関与の有無、程度並びに被害者に生じた損害の性質、程度などの諸般の事情を総合的に判断して決められるため、両制度における判断内容は必ずしも同じものとはなっていない。

本件において留意する必要があるのは、地方自治法に基づく審決申請制度は、国家賠償請求訴訟のような金銭的損害や人格的利益の回復を目的とするものではないということである。

ウ 陳謝処分についてはそもそも審決申請を始めとする争訟の機会を設けていない。

国家賠償請求訴訟についてはともかく、出席停止処分についての審決申請において陳謝処分の違法を主張することを認めることは、制度の趣旨に反するものである。

エ 陳謝の懲罰が審決申請の対象となると仮定した場合、本件陳謝処分を基礎づける事実に関する根拠条文として、木城町議会基本条例第3条第4項及び木城町議会会議規則第101条を主張するであろう。また、地方自治法第132条にも該当しうるものである。

オ 令和5年12月11日の第8回木城町議会定例会における申請人の一般質問での発言について、処分当時、どの法令や規則等に違反するものとして陳謝処分を科したのかについては、懲罰特別委員会での議事が秘密会でなされているためその内容についても回答できない。

(4) 出席停止処分の取消しを求める訴えの利益がないこと

ア 審決申請も行政的救済である以上、行政不服審査制度と同様、審決により侵害された権利や地位が回復される場合でなければ、その取消しを求める利益を欠くところ、本件処分に係る出席停止期間は既に経過しており、審決により権利や地位が回復することはない。

イ 処分によって議員報酬が減額する場合にその経済的損害の回復のために訴えの利益が認められる場合はあるが、議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末

手当に関する条例には、出席停止処分により議員報酬等が減額される旨の定めはなく、実際、本件出席停止処分によっても申請人の議員報酬は減額されることなく支給されているので、審決により回復される経済的損害も存しない。

ウ 令和2年最大判は、出席停止処分も取消訴訟の対象となることを認めたものであるが、当該事案では、そもそも被告において訴えの利益を争っていないため、それに関する判示はなされていない。

エ 令和2年最大判後に出された出席停止処分に対する取消訴訟（仙台地判令和5年5月11日、仙台地判令和6年1月23日及び横浜地判令和5年2月1日）を見る限り、出席停止期間の経過により訴えの利益を欠くとしていずれも訴えが却下されている。

仙台地裁令和6年1月23日判決では、「出席停止処分の適否が常に司法審査の対象になるとしても、それだけで当然に訴えの利益があるとはいえず、訴訟上の訴えの利益の有無は別個の問題である（略）」として、令和2年最大判が常に訴えの利益を認める趣旨であることを明確に否定している。

オ 少なくとも、令和2年最大判後に、被告が訴えの利益を争った上で、令和2年最大判を根拠に訴えの利益を認めるとする裁判例は見当たらない。

カ 出席停止処分の取消しを求める部分は訴えの利益がなく、本案の判断（裁量権の逸脱濫用の有無等）に入る必要を認めない。

(5) 出席停止処分の懲罰を科すことについては議会の裁量権の範囲に属すること

議会による議員の出席停止処分に対する審査において、議会の自律的機能とこれに基づく自律的判断を尊重すべきであることは言うまでもなく、ある議員について地方自治法第134条に定める懲罰事由が認められる場合においては、その議員に懲罰を科すかどうか、科すとして、地方自治法第135条第1項各号の規定するいずれの種類の懲罰を科すか等は、議会の裁量権の範囲に属するものというべきであるから、その裁量権の行使としての除名処分が、社会通念上著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を超え、又はその濫用があったものとして違法であるとすべきである。

(6) 本件出席停止処分に係る懲罰事由

本件出席停止処分は、申請人が議会の議決した公開の議場における陳謝を拒否したことを理由とするものである。処分庁は、申請人に対して、令和5年12月14日、公開の議場における陳謝を命じる懲罰処分を科したが、申請人がこれを拒否した。申請人の懲罰拒否は、賛成多数で可決した議会の議決を軽視し、議場の秩序を乱すとともに、議会の品位をおとしめるものであり、地方自治法第129条第1項及び第131条、木城町議会会議規則第101条に違反する。

(7) 出席停止処分の懲罰処分の選択に問題はないこと

- ア 申請人は、実際に懲罰に従わず、議会の品位をおとしめた。
- イ 既に懲罰として陳謝を命じている以上、戒告、陳謝、出席停止、除名の順に重くなる懲罰処分の選択において再度陳謝を命じることに意味はなく、出席停止がその対象となる。
- ウ 申請人の出席停止期間は令和5年12月14日の1日とされ、会期が終了するまでの実質約10分程度のものであったことから、申請人の令和5年第8回木城町議会定例会における議員の行為や発言権限について侵害されたとする実態は無いに等しい。

(8) 本件出席停止処分に係る手続

本件出席停止処分の懲罰の動議について、文書をもって所定の発議者が連署し、議長に提出し、委員会へ付託するといった手続の履践はもとより、申請人への弁明の機会の付与もなされており、手続的瑕疵はない。

2 申請人の主張

(1) 陳謝処分は審決申請の対象となり得ること

- ア 令和2年最大判は、それまでは審決申請の対象とならないとされてきた出席停止処分についてこれを変更し、審決申請の対象として扱うことを認めた判決であるが、懲罰処分として法上認められている陳謝処分及び戒告処分についてもこれを審決申請の対象とするかについて何ら触れられていない。この点について、最高裁が全く触れなかったのは、これら陳謝処分及び戒告処分については今後の議論に委ねたものと考えらるべきである。
- イ 陳謝処分によって当該議員が本会議等に出席をしたり、議事に参与を妨げられたりすることはないが、陳謝処分は当該議員が議会により懲罰を受ける理由となる違法・不適切な発言、行為等が存していることが前提となっており、当該議員にとって、懲罰として本会議場で陳謝をさせられることは議会における議員としての信用を著しく失い、名誉が侵害される重大な処分である。
- ウ 陳謝処分によって議員の本会議等への出席、議事参与等が妨げられることにならなくても、議員に内容虚偽、地方自治法第134条違反の陳謝を強要することは当該議員の良心の自由を奪い、名誉・信用を侵害する懲罰として到底許されないものである。

(2) 陳謝処分の取消しを求める訴えの利益があること

陳謝を命じる議決がなされ同議決に基づく陳謝を本会議場で行うことを議会

が求めた事実及び同陳謝文の本会議場における朗読の強要により議員の名誉・信用が侵害され、被懲罰議員の良心の自由が侵されたという事実が議会会期の終了によりなくなるものではない。令和2年最大判、昭和35年10月10日付け最高裁大法廷判決のいずれも、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について判断したものであるが、いずれの判決も判断の対象とされた「議会への出席停止の懲罰議決」については、当該会期の終了後効力を失うことを理由にして懲罰処分の取消しに訴えの利益を欠くとはしていない。

(3) 本件陳謝処分に係る懲罰事由の存否

ア 申請人が、政務調査に参加した議員に対しその参加を批判したとされていること

(ア) 政務調査に関する申請人の発言は、令和4年に産業文教常任委員会委員5名が、最終処分場についての政務調査を実施し、同年12月の議会だよりにその報告を行ったことから、町民の間に、最終処分場誘致の問題についての憶測や噂が広がることとなったことを指摘し、果たしてわざわざ北海道まで行く必要があったのか疑問を呈して、産業文教常任委員会が行った政務調査について町長の考えを質問したものにすぎない。

(イ) 申請人が一般質問で述べたことは、「NUMO(原子力発電環境整備機構)から旅費及び宿泊費の提供を受け、果たして高額な研修費を使ってまで行く必要があったか」ということであり、その上でこの点について町長の考え方について質問したことは何ら問題ないことである。

調査に行った町議会議員は議員として町を代表し、町の予算の支出も受けて政務調査をしたと考えられることからしても、これについて議会の一般質問において町長に町としての考え方を聞くのは、議員として当然のことである。

確かに申請人の一般質問の発言の中には、政務調査をなしたことについての批判的意見も一部含まれてはいた。しかし、それは最終処分場の設置・誘致問題に関する質問を町長になすにあたって、申請人が自己の考え方(立場)を明らかにするために発言したものである。

町長に対する一般質問を行い、その過程で自己の意見・立場を明らかにすることが地方自治法第132条が禁ずる「無礼の言葉の使用」に当たらないことは明らかである。申請人がこのような質問と質問中の発言をなしたとしても、それが町議会の品位を害するものとは到底言えないものである。

イ 申請人が、一般質問の中で政務調査について議会が説明不足と断じたとされていること

申請人の一般質問の中で議会の説明責任に触れた箇所が1箇所あるが、それ

は「議会として、町民に十分な説明責任を果たしていないとなると町民が尚更不安に陥り、噂や風評が町民の声として上がってきたのではないかと想像できます。」というものであって、参加議員等の報告について「説明不足を断言」したような発言、質問とはほど遠いものである。

ウ 申請人が、一般質問の中で広報編集特別委員会副委員長である自分が排除された中で令和4年9月の議会だよりが編集・発行されたとする発言をしたとされていること

(ア) 9月議会だよりの作成に係る広報編集特別委員会の最終日に申請人が別研修のため委員会を欠席したことにつき、一般質問の中で「自身が排除された中で、9月議会だよりが編集・発行されたとする事実ではない発言をした」と懲罰動議で指摘されているが、申請人はそのようなことは一般質問の中で、何処にも語っていない。

(イ) この質問は、事実に基づいての発言であり、今後このようなことがないようにしてもらいたいという観点からの発言であること、不在者に対して後関とする等の対応を期待した発言であり、議会の品位をおとしめるものではない。

エ 令和5年12月11日の木城町議会第8回定例会の一般質問において、申請人が地方自治法第132条が禁ずる「無礼の言葉の使用」をしたことはないし、また懲罰の理由の一つとされた政務調査について説明不足と判断した事実もなく、また広報編集特別委員会の副委員長である申請人が排除された中で9月議会だよりが編集・発行された等の発言もしていない。

また、申請人の発言中に「無礼な言葉の使用」が果たしてあったのか、あったとしてもそれは具体的にどのような言葉であったかについては、本件懲罰動議の提案理由の中に一切述べられていない。

オ 懲罰処分の根拠とされた懲罰の理由の内容に当該議員にとってありもしない事実無根の事由が含まれていたり、「無礼な発言」と表される発言は何ら存在していないにもかかわらず、当該議員の発言の一部を「無礼な発言」と決めつけてこれを理由として懲罰処分の決議をなすことは、裁量権の範囲を逸脱し、懲罰権の濫用であり許されないことである。

「無礼な発言」という以上は、発言に単に他議員の議員としての行動・考え等を批判する発言にとどまらず、その批判に無礼と称される言葉が含まれている必要があると考えるべきである。

カ 町民の代表者である議員が町民の声を代弁するのは議員としての責務であり、一般質問においてこの責務を果たしたまでである。今回のような一般質問で、言論が封鎖されることになれば、今後、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。

(4) 本件陳謝処分の適法性、相当性の審査の必要性

奈良地裁令和6年1月16日判決を参考にすると、「出席停止の懲罰が、これに先行する陳謝の懲罰に対する陳謝文の朗読拒否を懲罰事由として科されたものである場合は、出席停止の懲罰の適法性を審査する際に、陳謝の懲罰の適法性、相当性も審査の対象としなければ、裁判所は、当該陳謝拒否が議会の内部規律と品位の保持を害する程度についての議会の判断の合理性、相当性を的確に審査することができず、出席停止の懲罰を司法審査の対象とした趣旨が損なわれ、住民自治が不当に阻害される結果になりかねない。したがって、陳謝の懲罰一般がただちに司法審査の対象となるものではないとしても、上記のような場合には、裁判所は、出席停止の懲罰の違法性判断の前提として、陳謝の懲罰の適法性、相当性について判断することができるというべき」である。

(5) 出席停止処分は審決申請の対象となること

処分期間が経過すれば権利や地位が回復することはないから、取消しを求める利益を欠くことになるという考え方からすると、出席停止処分の取消しを求める訴訟においては、訴訟後、裁判所の判決がなされるまでに出席停止期間が経過すればその経過した時点で訴えの利益は失われるということになるが、そうすると出席停止の懲罰処分の場合は、処分の取消しを求める訴訟のほとんどが訴訟途中で訴えの利益を欠くとして却下されることとなり、司法による違法な懲罰の排除は実効性を欠くものとなろう。

(6) 出席停止処分の取消しを求める訴えの利益があること

ア 本件懲罰処分によって侵害されたものは申請人の名誉・信用であり良心の自由である。このような名誉・信用は出席停止期間が経過したから回復するというものではない。これらは本件懲罰処分が違法であり、同処分を取り消すという審決があり、これが公にされることによって初めて侵された申請人の名誉・信用が回復されることになる。その意味では停止期間経過後も訴えの利益は存在しているというべきである。

イ 本件についていえば、懲罰処分としての本会議場での陳謝、並びに1日の議会出席停止処分のいずれについても同懲罰処分がなされた令和5年12月14日をもって町議会としての会期が終了している。本件のように懲罰処分をなした議会の会期が、懲罰処分のなされた日に終了する場合には、その取消しを求める審決申請は、訴えの利益を欠くということで殆どなしえず、殆ど審決申請制度の実効性がなくなるものといわねばならない。

(7) 本件懲罰処分に係る議会の裁量権

ア 本件各懲罰の処分についていえば、申請人が発言していないことを発言したとし、またその発言において地方自治法が禁ずる「無礼の言葉」の使用は一言もされていないのに申請人が無礼の言葉を用いた等と決めつけ、そのことを前提に陳謝の懲罰処分を決議し、申請人に本会議場での陳謝を求め、さらに申請人が同懲罰処分としての陳謝を拒否したことに対して、議会出席停止の懲罰処分を改めて科したものである。

このように申請人に対する懲罰処分の根拠とされた懲罰事由をいずれも欠いているにもかかわらず、当該議員に懲罰を科すことは明らかに懲罰権の濫用として議会の裁量権を超えており、違法として許されないものである。

イ 議会による懲罰処分制度はこれが誤って用いられると、それが内部的規律作用として働くどころか、逆に内部的規律を乱し、議会の秩序を混乱させる事態を招く危険がある。

(8) 本件出席停止処分に係る懲罰事由の存否

申請人が令和5年12月11日の一般質問において発言した内容には、懲罰動議者が懲罰事由としている発言はそもそも始めから存在していないか、存在していたとしても、議員の発言として議会における懲罰の対象になりえないものである。

それにもかかわらず、議会が申請人の発言について議会の品位をおとしめるものであると一方的に決めつけ、そのことで陳謝の懲罰処分を求めること自体権限の逸脱・濫用であり、違法というほかないものであった。

従って、このような違法な懲罰処分として求められた本会議場における謝罪としての陳述書の朗読を申請人が拒否したのは当然のことであって、そのことに対して申請人に出席停止の処分をなすこと自体議会の権限の逸脱として違法というべきものである。

(9) 本件処分に係る手続

本件陳謝処分及び本件出席停止処分の手続の瑕疵は主張しない。

第6 当庁の判断

1 陳謝処分の審決申請対象有無について

令和2年最大判前まで、地方議会の懲罰について、除名は司法審査の対象となるが、それ以外の懲罰は司法審査の対象とならないとされてきた。昭和35年10月19日最高裁大法廷判決を受けて、除名処分は審決申請の対象となるが、出席停止以下の陳謝、戒告の懲罰については審決申請の対象とならないとするのが行政実例

であった(昭和48年5月1日 自治行第57号 滋賀県総務部長宛 総務省自治行政局行政課長回答)。

その後、令和2年最大判において、「出席停止の懲罰は、議会の自律的な権能に基づいてされたものとして、議会に一定の裁量が認められるべきであるものの、裁判所は常にその適否を判断することができる。」、「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。」と判示され、出席停止の懲罰の適否が司法審査の対象になることが示されているが、陳謝処分が司法審査の対象となるかについては特に示されていない。

また、この令和2年最大判を踏まえて、令和2年12月17日に、総務省から技術的助言として行政実例を変更する通知が発出されたが、その内容はあくまでもそれ以前まで審決申請の対象外としてきた出席停止の懲罰を審決申請の対象として扱うとするものであり、陳謝処分の取扱いについて行政実例を変更するものではない。陳謝処分や戒告処分について、将来的に審決申請の対象となる可能性は否定できないものの、少なくとも現時点においては、陳謝処分や戒告処分が審決申請の対象となるとする行政実例の変更について、総務省から通知等は発出されていない。

よって、従前の行政実例のとおり、陳謝処分は審決申請の対象とならない。

なお、陳謝処分が審決申請の対象とならない以上、陳謝処分の取消しを求める審決申請の利益があるかについて判断する必要性を認めない。

2 出席停止処分の審決申請対象有無について

令和2年最大判においては、議会における出席停止処分は「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。」、「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。」とされている。

議員報酬の減額の有無及び出席停止期間の経過後の取扱いについては、特段、令和2年最大判で明言されていないが、令和2年最大判が、出席停止の懲罰が科された議員は、当該期間中、議事に参与し、議決に加わるなどの議員としての中核的な活動ができなくなり、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という、出席停止の懲罰の性質と議員活動に対する制約の程度に照らした結果、出席停止の懲罰の適否は、司法審査の対象になると判断したことからすると、出席停止処分は、報酬減額の有無や出席停止期間の経過にかかわらず、司法審査の対象になると判断される。

上記については、その後の令和2年総務省通知において「地方議会における出席停止の懲罰は、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ず、地方自治法第255条の4の規定による審決の申請の対象となる。」との技術的助言もなされている。同通知は技術的助言であり、法的拘束力はないが、「法律の定めるところにより異議の申出、審査請求、再審査請求又は審査の申立てをする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この法律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、その処分があつた日から21日以内に、都道府県の機関がした処分については総務大臣、市町村の機関がした処分については都道府県知事に審決の申請をすることができる。」とする地方自治法第255条の4の規定のとおり、出席停止処分について審決申請の対象となると判断するのが妥当である。

このことから、議会の議員の出席停止処分については、審決申請の対象となると言える。

3 本件出席停止処分の取消しに係る審決申請の利益

令和2年最大判は、当該出席停止処分が議員報酬の減額を伴っていたことから、行政事件訴訟法第9条第1項という法律上の利益を有し、また訴えの利益が消滅していないことを前提に判断されたものと解される。しかしながら、同判決は、出席停止期間経過後における議員報酬等の減額に関わるもの以外の、回復すべき法律上の利益の存在を一切否定するものではない。したがって、審決申請において、仮に議員報酬等の減額が伴わない出席停止処分が争われる場合であっても、他に回復すべき法律上の利益が残されているときには、なお審決申請の利益は消滅していないと考えられる。

令和2年総務省通知の発出以後、他の都道府県においても、議員の出席停止処分の取消しを求める審決申請が複数なされているが、把握できる限りにおいては、審決申請の利益がないことを理由として却下された事例は確認されておらず、いずれの審決も、上記と同様の理解に立っているものと考えられる。(群馬県知事令和3年10月8日審決、和歌山県知事令和4年11月2日審決、兵庫県知事令和6年3月27日審決ほか4件)

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いる。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している。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(憲法第93条第2項、地方自治法第11条、第17条、第18条)、議会の議決すべき事件につき、議

案を提出することができ（地方自治法第112条）、議会の議事に加わり、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（地方自治法第116条）。このように、議員は、憲法上の住民自治の原則を具体化するため、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。

本件出席停止が違法として取り消された場合、当該議員が議事に参与し、議決に加わるなどの活動を行うことができなかった期間において行われた議決については、住民意思が適切に反映されたものといえるか疑問が生じる。これら議決の効力をどのように解すべきか、また、議事参与権の違法な制限によって議事に参与できなかった議員についてどのような対応を行うべきかについては、議会の自律的判断に委ねられるべきである。

その判断においては、例えば、議員に改めて発言の機会を与え、必要に応じて議決の効力に関する議決に加わることを認めることができる。また、当初、議員が議事に参与していなかったこと及びその原因となった出席停止処分が後に取り消されたことを、会議録に付記することにより、記録上の補正を行うことも可能である。このように、議員には議事に参与し、議決に加わるなどの議員活動の自由に関して、回復されるべき法律上の利益がなお残存していることに、十分留意する必要がある。

処分庁は「申請人の出席停止期間は（略）実質約10分程度のものであったことから、申請人の令和5年第8回木城町議会定例会における議員の行為や発言権限について侵害されたとする実態はないに等しい。」と主張する。しかし、申請人の出席停止期間中に3件の議事が進められており、申請人はその議事に参与し、議決に加わる機会を奪われることによって、議員としての中核的活動に対する制約を受けたことを踏まえれば、本件懲罰処分により申請人の行為や発言権限が侵害されていないとする処分庁の主張は説得力を欠くものといわざるを得ない。

以上のとおり、本件審決申請を不適法として却下すべきだとする処分庁の主張は認められない。

4 本件処分の違法性について

(1) 審査対象となる処分の範囲の検討

本件出席停止処分は、本件陳謝処分に対し、申請人が陳謝文の朗読を拒否したことについて、地方自治法第129条第1項に規定する議会の秩序を乱す行為であり、また、木城町議会会議規則第101条に定める品位の尊重に反する行為であるとして、懲罰動議が提出され、科されたものである。

出席停止処分の違法性を判断するにあたり、陳謝処分に従わなかったことが問題となる場合には、その判断に必要な限度において、陳謝処分の適法性や相当性についても審査が及ばざるを得ない。議会の自律的判断の尊重は、この点を踏ま

えて出席停止処分の違法性を判断すれば足りるといえ、出席停止処分の違法性を判断するために必要な限度で陳謝処分に対する審査が及ぶからといって、直ちに議会の内部的自律性が侵害されるものとはいえない(大阪高裁令和6年8月28日判決参照)。

(2) 処分の適法性等の審査

そもそも、地方議会は、憲法上に定められた地方公共団体の議事機関であり(憲法第93条第1項)、憲法の採用する議会制民主主義と地方自治、住民自治制度のもとにおいて、当該地方公共団体における住民の間に存する多元的な意見及び諸々の利益を、住民の直接選挙によって選出された地方議会議員の自由な討論を通じて調整し、多数決の原理等によって、地方公共団体の重要事項について統一的な意思を形成するとともに、執行機関の事務を監視、調査等すべき役割を担っている。その役割・機能を適正かつ円滑に果たすため、地方議会は、その内部の組織や運営に関する一定の事項について、他の機関等から関与を受けることなく、自主的・自律的に決定し、処理する権限(自律権)を有していると解され、このような地方議会の運営に関する事項は、地方議会の内部規律の問題として、議会の裁量に委ねられていると解するのが相当である。

地方議会の議員に対する懲罰についても、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、その行使に当たっては、議事機関としての自主的かつ円滑な運営を確保すべく、議会の自律的な機能が尊重されるべきものである。

以上のとおり、出席停止の懲罰は、議会の自律的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り、これに係る判断は、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用した場合に違法となるものというべきである。そして、重要な事実の基礎を欠く場合、又は当該判断の内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合には、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認めるのが相当である。

処分庁は、本件陳謝処分の根拠を、木城町議会基本条例第3条第4項、木城町議会会議規則第101条及び地方自治法132条に求めており、申請人による無礼の言葉の使用及び議会の品位をおとしめる発言があったことを主張している。

しかしながら、処分庁は、申請人が令和5年12月11日に開催された木城町議会定例会一般質問において行った発言のうち、いかなる発言が懲罰事由に該当するのかを明示しておらず、また、口頭意見陳述における申請人からの質問及び自治紛争処理委員からの書面による質問に対しても、明確な回答は行っていない。

加えて、少なくとも令和5年12月11日定例会会議録に照らしても、申請人が無礼の言葉を使用し、あるいは議会の品位をおとしめる発言を行ったと認められる明白な事実を確認できない。

以上によれば、本件陳謝処分は、議会の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法であり、同処分に基づき科された陳謝文の朗読の拒否を理由とする出席停止処分についても、違法と評価せざるを得ない。

第7 結論

以上のとおり、本件申請について、陳謝処分の取消しを求める申請については、審決申請の対象外として却下する。

一方、出席停止処分の取消しを求める申請については、申請には理由があると認められることから、地方自治法第258条第1項において準用する行政不服審査法第46条第1項の規定により、主文のとおり審決する。

令和7年6月4日

宮崎県知事 河野 俊嗣

