

## 論 説

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

人 見 剛

- I はじめに
- II 昭和35年大法廷判決から平成31年判決へ
- III 「部分社会」論の成立とその問題点
- IV 地方議会の自律権
- V 議会の懲罰議決の司法審査
- VI むすび

## I はじめに

本稿は、宮城県岩沼市議会における一議員に対する平成28年第4回定例会会期の全期間23日間の出席停止の懲罰議決の取消訴訟及びそれにより減額された議員報酬の支払い請求訴訟において前提的な争点となった、出席停止の懲罰議決がそもそも裁判所の司法審査の対象となるか、という問題について、原告議員の訴訟代理人弁護士からの依頼により2019（令和元）年9月に最高裁判所に提出した意見書を、ほぼ原型のまま公表するものである。

この訴訟は、次のような経緯を経て最高裁に係属していた。仙台地判平成30年3月8日判時2395号45頁は、最大判昭和35年10月19日民集14巻12号2633頁（以下、「昭和35年大法廷判決」という。）の判例を墨守して、地方議

会の出席停止の懲罰議決は司法審査の対象にならず、当該議決の適否は法律上の争訟に当たらないとして本件訴えを却下した。原告の控訴を受けた<sup>(1)</sup>仙台高判平成30年8月29日判時2395号42頁は、逆に、出席停止の懲罰により議員報酬が減額されている限りは、懲罰議決の「適法性という法律上の係争は、もはや議会の内部的な問題にとどまらず、一般市民法秩序と直接の関係有するものであって、法律上の争訟に当たり、裁判所の司法審査の対象となる」と判示して、一審判決を取り消して事件を地裁に差し戻した。そこで、被告岩沼市は、出席停止の懲罰議決は司法審査の対象にならないと主張して、最高裁に上告・上告受理申立てをした。

## Ⅱ 昭和35年大法廷判決から平成31年判決へ

本稿の考察対象については、「地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰議決の適否は裁判権の外にある。」(民集掲載の判決要旨)と判示した、周知の昭和35年大法廷判決がある。そこでは次のように判示されていた。

「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3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、裁判にまつを適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35年3月9日大法廷判決—民集14巻3号355頁以下—は議員の

---

(1) 参照、永田秀樹「市議会議員の出席停止処分に關する司法審査」新・判例解説 Watch24号(日本評論社、2019年)33頁以下。

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。）」

この判示は、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。最近も、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＝最判平成30年4月26日判時2377号10頁は、この昭和35年大法廷判決を引用して、次のように判示している。「裁判所法3条1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適當とするものがある。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當とし、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。」

さらに、地方議会の議員に対する懲罰等の措置の適否が民事不法行為訴訟等の前提問題として争われる事件が頻発する中、2019年に至って、名張市議会議員嚴重注意処分事件＝最判平成31年2月14日民集73巻2号123頁は、やはり昭和35年大法廷判決を引用しつつ、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當である（最高裁昭和34年（オ）第10号同35年10月19日大法廷判決・民集14巻12号2633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当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当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当否を判断すべきものと解するのが相当である。」

ここにおいて、最高裁は、地方議会の内部規律の問題について、「司法裁判権の対象の外におくを相当とする」とか「裁判所の司法審査の対象とはならない」とは述べず、「その自律的な判断に委ねるのが相当である」とのみ述べている。そして、議会の「自律的な判断に委ねる」ということは、「議会の自律的な判断を尊重し、これを前提として請求の当否を判断す」ることを意味しており、議員に対する懲罰等の措置を司法審査の対象外とするものではない。したがって、本判決は、地方議会の懲罰その他の措置が「議会の内部規律の問題にとどまる」場合でも、その適否が当然に「法律上の争訟」ではない、あるいは「法律上の争訟」ではあっても司法審査の対象外である、という一律の司法権の限界論を放棄するに至ったのではないかと考えられる。しかも、従前司法審査の対象外となる内部問題の成否を区別するメルクマールとされてきた「一般市民法秩序との直接の関係性」の有無についての言及もなくなり、その代わり、地方議会の内部規律の問題について議会の自律性に任せられるべき根拠として、地方議会が「地方自治の本旨に基づき自律的な法規範を有する」ことが挙げられるに至っている。

なお、上記判示の一般論の本判決事案へのあてはめは、市議会の議会運

- 
- (2) いわゆる「部分社会」論の問題が、「法律上の争訟」であるか否かの問題としても、「法律上の争訟」であっても例外的に司法審査の対象とならないか否かの問題としても論じられていることについて参照、野坂泰司「団体内部自治と司法権」法学教室110号36頁、渋谷秀樹「事件性の要件と部分社会論」芦部信喜先生古稀記念『現代立憲主義の展開』（有斐閣、1993年）159頁以下、木村草太『憲法の急所〔第2版〕』（羽鳥書店、2017年）155頁以下、中嶋直木「地方議会議員の懲罰と司法審査」行政判例百選Ⅱ〔第7版〕301頁、高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔4版〕』（有斐閣、2017年）413頁以下。

営委員会による議員に対する嚴重注意処分の決定は、市議会の定めた政治倫理要綱に基づくものであって特段の法的効力を有するものではないという事情の下においては、その適否については議会の自律的な判断を尊重すべきである、とするものであり、地方自治法134条1項に基づく法的効力を有する出席停止（同法135条1項3号）の議決については、何ら先例となるものではない。

以上のような平成31年判決の趣旨は、後に見るように、これまでの多数の学説の半世紀以上にわたる展開を着実に踏まえたものであるといえる。ただ、そうであるならば、「地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰議決の適否は裁判権の外にある。」とする昭和35年大法廷判決は、参照判例として挙げられるだけでなく、積極的に見直されるべきであったと考えられるのである。

### Ⅲ 「部分社会」論の成立とその問題点

#### 1 「部分社会」論の成立

最高裁は、富山大学事件＝最判昭和52年3月15日民集31巻2号234頁において、昭和35年大法廷判決を引きつつ、次のように判示した。

「裁判所は、憲法に特別の定めがある場合を除いて、一切の法律上の争訟を裁判する権限を有するのであるが（裁判所法3条1項）、ここ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い。すなわち、ひと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裁判所の司法審査の対象外におくのを適当とするものもあるのであつて、例えば、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

の対象にはならないものと解するのが、相当である（当裁判所昭和34年（オ）第10号昭和35年10月19日大法廷判決・民集14卷12号2633頁参照）。そして、大学は、国公立であると私立であるとを問わず、学生の教育と学術の研究とを目的とする教育研究施設であつて、その設置目的を達成するために必要な諸事項については、法令に格別の規定がない場合でも、学則等によりこれを規定し、実施することのできる自律的、包括的な権能を有し、一般市民社会とは異なる特殊な部分社会を形成しているのであるから、このような特殊な部分社会である大学における法律上の係争のすべてが当然に裁判所の司法審査の対象になるものではなく、一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的な問題は右司法審査の対象から除かれるべきものである」。

そして、結論として、単位授与（認定）行為は「当然に一般市民法秩序と直接の関係を有するものでない」から「他にそれが一般市民法秩序と直接の関係を有するものであることを肯認するに足りる特段の事情のない限り、純然たる大学内部の問題として大学の自主的、自律的な判断に委ねられるべきものであつて、裁判所の司法審査の対象にならない」と判示した。

他方、大学の専攻科終了認定については、同日の同一法廷の富山大学事件＝最判昭和52年3月15日民集31卷2号280頁は、専攻科修了不認定は「実質的にみて、一般市民としての学生の国公立大学の利用を拒否することにほかならないものというべく、その意味において、学生が一般市民として有する公の施設を利用する権利を侵害するものである。」として、司法審査の対象となる処分にあたると判示した。

かくして、「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にはならない」とする判示について昭和35年大法廷判決を引用したこの昭和52年

最高裁判決により、昭和35年大法廷判決は、「部分社会」論を採用したリーディング・ケースと位置づけられることになった。すなわち、地方議会も裁判所の司法審査を免れる「一般市民社会とは異なる特殊な部分社会」に位置づけられることになったのである。

なお、このような「部分社会」論は、その包括的な理論的性格や用語法の点で、地方議会による議員の懲罰議決の司法審査を全面的に排除する議論を展開した田中耕太郎裁判官の有名な諸意見（米内山事件＝最大決昭和28年1月16日民集7巻1号12頁の少数意見、最大判昭和35年3月9日民集14巻3号355頁と最大判昭和35年10月19日民集14巻12号2633頁の斎藤悠輔、下飯坂潤夫両裁判官と共同の補足意見）の影響を受けているとみられるが、「一般市民法秩序と直接の関係」を有するか否かにより司法審査の可否を区別する「内部・外部関係二元説」<sup>(3)</sup>あるいは「内部規律・市民法秩序の2分法」<sup>(4)</sup>に立った立論は、田中二郎博士の学説を受容したものと考えられている。いわば、「部分社会」論は、田中二郎博士の（内部法・外部法の2区分論に基づく）<sup>(5)</sup>特別権力関係論を、田中耕太郎裁判官の多元的法秩序論によって粉<sup>(6)</sup>

(3) 佐藤幸治『『部分社会』と司法権』同『現代国家と司法権』（有斐閣、1988年）159頁、177頁。

(4) 阪本昌成『憲法理論Ⅰ〔補訂第3版〕』（成文堂、2000年）337頁。

(5) 田中二郎「行政処分の執行停止と内閣総理大臣の異議」同『行政争訟の法理』（有斐閣、1954年）196頁以下、同『新版・行政法・上巻〔全訂第2版〕』（弘文堂、1974年）89頁以下、特に93頁。「若干問題の余地があると思うが」としつつこれに賛成するものとして、芦部信喜「地方議会の議員除名議決と裁判所の審判権」同『人権と議会政』（有斐閣、1996年）576頁。

(6) 田中耕太郎裁判官の「多元的法秩序」論は、議会の議員の除名議決であつても司法審査の対象外とするものであつて、最高裁の「部分社会」論とは一線を画している。

(7) 特別権力関係論は、理論上は歴史的な学説となり、裁判実務上も全く言及されなくなった。例えば、戦前は典型的な特別権力関係として裁判所の司法審査が及ばないとされてきた監獄内の措置について、最高裁は、特別権力関係論を持ち出すことなく、監獄内の措置についても司法審査が及ぶことを前提に、管理者の裁量の限界の有無を問題としてきている。参照、最大判昭和45年9月16日民集24巻10号1410頁、最大判昭和58年6月22日民集37巻5号793頁。

飾したものともいえよう。<sup>(8)</sup>

## 2 「部分社会」論の問題点

### (1) 司法審査を排除する憲法上の根拠

最高裁が、上記諸判例で想定している「部分社会」としては、その後、宗教団体、政党、労働組合などが議論の俎上に上がることになった。しかし、かかる「部分社会」論には様々な異質な団体が一括して包含されており、その内部紛争について司法審査が排除される理由が不明確であり、具体的問題の解決にとっても有用性が疑わしいという批判が、学説から強くなされるようになった。国民の裁判を受ける権利（憲法32条）を排除する以上、個別の具体の団体ごとに司法審査に服さない自主性・自律性の固有の憲法上の根拠、すなわち結社の自由（憲法21条1項）、信教の自由（憲法20条）、学問の自由（憲法23条）、勤労者の団結権（憲法28条）、地方自治の本旨（憲法92条）などによって根拠づけられるべきであると考えられるようになったのである。<sup>(9)</sup>

最高裁も、昭和52年判決以降、「部分社会」論を明示する判決を下すことはなく、各種の団体内部の紛争については、それぞれの団体の目的・性格・機能などに即して当該団体の決定の司法審査の範囲・程度を見定めて

(8) 佐藤・前掲論文（注3）173頁、181頁、198頁以下、同『憲法訴訟と司法権』（日本評論社、1989年）101頁以下、長尾一紘『日本国憲法〔第3版〕』（世界思想社、1997年）451頁、小山剛・駒村圭吾『論点探求憲法〔第2版〕』（弘文堂、2013年）79頁以下。

(9) 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法〔第7版〕』（岩波書店、2019年）356頁、野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ〔第5版〕』（有斐閣、2012年）234頁、樋口陽一『憲法（第3版）』（創文社、2007年）191頁、長谷部恭男『憲法（第7版）』（新世社、2018年）412頁、高橋和之『立憲主義と日本国憲法（第4版）』（有斐閣、2017年）415頁、辻村みよ子『憲法〔第2版〕』（日本評論社、2004年）487頁、戸波江二『憲法〔新版〕』（ぎょうせい、1998年）436頁、安西文雄・巻美矢紀・宍戸常寿『憲法学読本（第2版）』（有斐閣、2014年）318頁、毛利透・小泉良幸・浅野博宣・松本哲治『憲法Ⅰ・総論・統治（第2版）』（有斐閣、2017年）274頁（松本）、佐藤・前掲書（注8）76頁。



いるとみられている。「部分社会」は、もはや「概括的な説明概念」<sup>(10)</sup>にすぎないと考えられるのである。

なお、宗教団体内部の争訟については、多くの判例があり、大雑把にいうと、信教の自由や政教分離原則に関わるため、宗教上の地位や宗教上の不利益に関わるものについては「権利義務ないし法律関係の存否」に関する紛争ではないとして、またそうでないとしても宗教上の教義に立ち入った判断が必要不可欠となる場合には「法令の適用によって終局的に解決」できないとして、「法律上の争訟」性自体が比較的広く否定される傾向にあるようである。<sup>(11)</sup>政党についても、結社の自由のみならず議会制民主主義にも関わり司法審査に抑制的な判断がなされているように思われる。<sup>(12)</sup>これに対して、大学や労働組合については、そこまで広い司法権の限界ライン<sup>(13)</sup>が引かれてはいないようである。

本稿の対象である地方議会についていえば、たとえ「議会」を一種の「部分社会」として認めるとしても、地方議会のような公的機関は、私的団体とは区別されるべきであるとされてきた。国会の両院や地方議会は、結社の自由、信教の自由、学問の自由、団結権等の基本的人権の主体ではなく、政党、宗教団体、大学、労働組合など同様の論理が統治機構の一角をなす議会には<sup>(14)</sup>妥当しないからである。「一般市民社会の中であっ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」（富山大学事件の昭和52年最高裁判決）に関する理論である「部分社会」論は、「本来法令によ

---

(10) 佐藤・前掲論文（注3）201頁。

(11) 参照、安福達也「法律上の争訟性をめぐる裁判例と問題点（上）」判タ1334号29頁以下。特に、板まんだら事件＝最判昭和56年4月7日民集35巻3号443頁、蓮華寺事件＝最判平成元年9月8日民集43巻8号889頁、日蓮正宗管長事件＝最判平成5年9月7日民集47巻7号4667頁など。

(12) 参照、袴田事件＝最判昭和63年12月20日判時1307号113頁、日本新党繰上補充事件＝最判平成7年5月25日民集49巻5号1279頁など。

(13) 安福・前掲論文（注11）33頁以下。

(14) 佐藤・前掲書（注8）76頁、78頁、99頁、晴山一穂「司法権の限界」杉村敏正編『行政救済法1』（有斐閣、1990年）35頁以下。

って統制されるべき国家機関については通用しない<sup>(15)</sup>」と言うべきである<sup>(16)</sup>う。

## (2) 内外 2 分論の意義と「一般市民法秩序」の意味

富山大学事件の昭和52年最高裁判決によって定式化された、司法審査の可否に関する「特殊部分社会の内部規律」と「一般市民法秩序」の 2 分法についても、その意味が不明確であることは免れない<sup>(17)</sup>。例えば、地方議会議員の除名について、田中二郎博士は、「それは、もはや内部紀律の問題の範囲を超え、市民法秩序につながる問題といわざるを得ない<sup>(18)</sup>」としてその司法審査を肯定するが、兼子一博士や雄川一郎博士らは、そもそも議員たる地位は、「普通の市民として享有し得る地位ではなく、国又は公共団体の組織上の公の資格」であるから、議員の地位に関する問題は、除名であつても司法審査に服さない、としているのがそれである<sup>(19)</sup>。思うに、ここでの問題は、紛争当事者の地位・法益の特殊性・内部性と一般性・普遍性の区別ではなく、当該紛争に適用される法規範の特殊性・内部性と一般性・普遍性の区別であるはずであつて、兼子・雄川が強調する前者の区別は、「法律上の争訟」や司法権の限界のレベルで論じられる「部分社会」論の問題というよりは、処分性や原告適格のレベルの問題であると考えられる。

また、そこでいわれる「一般市民法秩序」の概念は、民事私法的法律関係を指すようにみえて狭すぎると思われる。前述の富山大学事件の最高裁

(15) 阪本・前掲書(注4)442頁。

(16) 参照、高橋和之『現代立憲主義の制度構想』(有斐閣、2006年)163頁。

(17) 本文の2分法が、「今日依然として、解釈の余地を多く含む不安定な法理」であることの指摘として、山崎友也「地方議会における発言取消命令に対する司法審査の可否—愛知県議会発言取消命令事件最高裁判決」判例評論724号(判時2401号)150頁。

(18) 田中・前掲論文(注5)197頁。

(19) 兼子一「司法権の本質と限界」ジュリスト29号5頁、雄川一郎『行政争訟法』(有斐閣、1957年)80頁。

判決では、「一般市民として有する公の施設を利用する権利」が説かれており、いわば公法的な法律関係に関する秩序も含まれ、私法的な法秩序に限られたものではない。田中耕太郎裁判官も、そのいう「特殊法秩序」と対比される「一般的法秩序」を「国家法秩序」と言い換えており、『法律上の争訟』は国家法秩序に関するものを指<sup>(20)</sup>すと述べている。さらに、彼は、憲法規範は、部分社会の内部にも浸透して適用されるので、平等原則に違反する懲罰議決がなされたときは被処分者はそれを裁判上争い得るとも考えているのである。

特殊な部分社会における内部的法秩序とは、当該社会に特有の内部規範によって規律される法秩序の意味であって、憲法以下の国家法によって規律される一般法秩序と区別されることになる。したがって、例えば、地方自治法によって規律されている地方議会議員に対する懲罰議決は、国家法秩序の下にあり、地方議会の独自の特殊法規範たる会議規則等によって規律される特殊法秩序に全面的に尽くされているものではなく、一般法秩序の下にもあるはずである。

### 3 地方議会と「部分社会」論

判例上、地方議会が、大学と並んで「部分社会」に含めて理解されてきたのは、地方公共団体がわが国の統治機構の一環としてよりも、地域共同体として市民社会における公共団体の一種として観念されていたからであるかもしれない。例えば、田中二郎博士は、地方公共団体の自治立法としての条例の性質について、それを「自主法」と呼びつつ、次のように論じている。国家による「自主法定立の授権は…直接に、国家法を定立する権利を与える趣旨ではなく、公共団体自らの法を定立する権利を与える趣旨である。そこで定立される法は、少なくとも形式上には、公共団体の自主法である。…自主法も命令も等しく法律に基づき法律の下にあるとはいいい

(20) 木村草太教授は、一般法秩序とは法律のことであると端的に指摘している。参照、木村草太『憲法の急所〔第2版〕』（羽鳥書店、2017年）158頁。

うるが、自主法は、法律に基づき公共団体の法として定立されるものであるのに対し、命令は、法律と同じく、直接に、国家法として定立されるのである。<sup>(21)</sup>しかし、今日では、地方公共団体は、国と並ぶ統治主体であり、その立法である条例は、法律に準ずる法源とされていることはいうまでもない。<sup>(22)</sup>外国人選挙権に関する最判平成7年2月28日民集49巻2号639頁も「地方公共団体が我が国の統治機構の不可欠の要素を成すものである」と判示している。

かくして、団体や組織の目的・性質・機能等に鑑みてその自律性を承認するとしても、「地方議会については地方公共団体の統治機関としての議会のあり方の問題として……個別的に検討されなければならない」<sup>(23)</sup>のであり、大学、宗教団体、政党などと横並びに「部分社会」と位置づけて司法権の介入の可否を云々することは意味がない。

実際、米内山事件＝最大決昭和28年1月16日民集7巻1号12頁の小林俊三裁判官の補足意見は、次のように、地方自治の保障から地方議会の自律性を熱く説いていた。「統治の力の本源たる国会が高度の自主性と自律性をもつのに準じて、地方自治の力の本源たる議会もまた、その関係的独立の限度において、自主性と自律性をもつことは当然である。かく考えてはじめて民主政治の構成と発展とを理解し期待することができるのである。これらのことは、地方公共団体が憲法と地方自治法によつて保障されている組織と運営、その独立の権能として有する固有の行政権及び法律の範囲内において保障されている立法権からも認め得るところである。」

---

(21) 田中二郎「条例の性質及び効力—国家法と自主法」同『法律による行政の原理』（酒井書店、1954年）338頁。

(22) 第二次大戦前の法制の下での市町村の「地方団体」観念を克服・払拭し、国と並ぶ「統治主体」としての性格を強調する論として、兼子仁『自治体法学』（学陽書房、1988年）3頁以下。同じく、田中二郎博士の非国家法としての条例＝「自主法」論を批判し、自治体条例が、国法秩序の一角を占める「国法」の一形態であると強調する論文として、兼子仁「地方自治条例の『自主法』論の再検討」和田英夫教授古稀記念論文集『戦後憲法学の展開』（日本評論社、1988年）311頁以下。

(23) 佐藤・前掲論文（注3）201頁、同・前掲書（注8）100頁。

なお、同じく昭和28年大法院決定の栗山茂裁判官の反対意見は、地方議会の自律性を、以下のように、国会の自律性とのアナロジーの下にこれを説いていた。

「地方公共団体の議会は、国会の両議院と同じく、議事機関である以上議事をするのが本来の使命であるから、議事を支障なく運行する義務があると同時にその義務を遂行するのに必要な内部の規則を制定する固有の権能（Inherent power）をもっている。議事機関がその会議規則を定め、会議規則の一部である内部の紀律を定め、その定めた内部規則に違反した議員を懲罰することができるのは議事機関に内在する権能であつて明文をまつまでもないことではあるが、罰則である以上はたとい内部紀律に関しても明文を以て規定することを要するから両議院については憲法58条で、議会については地方自治法134条で夫々定めているのである。

懲罰が議事機関に内在する固有の権能であることは両議院の議決であろうと、議会の議決であろうとその本質において異ところがない。地方公共団体について憲法93条が議事機関として議会を設置する旨を規定しているのは、この内部紀律等の内部規則制定の固有の権能の存在を前提としていることは言うまでもない。内部紀律に関する固有の権能ということは、とりもなおさず自分の家は自らの手で整理する趣旨に基いて議事機関が外部の干渉に対し議事運営の自主性を堅持するにある。（而してこのことは国会であろうと議会であろうとその本質において異なるものではない。）このためにする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つて他の機関の介入を許すべき性質のものではないのである。」

ちなみに、その後、最高裁は、警察法改正無効事件＝最大判昭和37年3月7日民集16巻3号445頁において、「部分社会」論的な言辞を弄することなく、国会両院の自主性の尊重を端的に論じていた。「上告人が右警察法を無効と主張する理由は、同法を議決した参議院の議決は無効であつて同法は法律としての効力を生ぜず……というのである。しかしながら、同法

は両院において議決を経たものとされ適法な手続によつて公布されている以上、裁判所は両院の自主性を尊重すべく同法制定の議事手続に関する所論のような事実を審理してその有効無効を判断すべきでない。」

しかし、栗山裁判官の力説にもかかわらず、国会の衆議院・参議院の自律性と地方議会の自律性を同視することは、憲法をはじめとする実定法制度上無理があることが指摘されてきた。<sup>(24)</sup> 国会は憲法上、国権の最高機関（憲法41条）であり、国会議員に認められている不逮捕特権（憲法50条）や免責特権（憲法51条）は、地方議会議員には認められていない。国会議員については、その資格争訟は各議院が裁判を行い（憲法55条、国会法111条以下）、裁判所の関与を認めていないが、地方議会議員については、憲法は明文の規定をおいておらず、地方自治法は、逆に裁判所への資格争訟の提起を明文で認めている（自治法127条3項）。このことは、「地方議会の自律権が国会に比して弱いことを示」すものと解されている。<sup>(25)</sup> 議員懲罰権についても、国会についてはそれは憲法上の権限（憲法58条2項）であるのに対し、地方議会については地方自治法上の権限（自治法134条）にとどまるのである。

最高裁も、国会との対比での文脈ではあるが、佐賀県議会事件＝最大判昭和42年5月24日刑集21巻4号505頁において、次のように述べて、やはり「部分社会」的な言辞を弄することなく、かつ地方議会の「自治・自律の権能が認められている範囲内の行為についても、原則的に、裁判所の司法審査権の介入が許される」旨を判示していた。

「憲法上、国権の最高機関たる国会について、広範な議院自律権を認め、ことに、議院（ママ）の発言について、憲法51条に、いわゆる免責特権を与えているからといつて、その理をそのまま直ちに地方議会にあてはめ、

(24) 黒田覚「裁判権と国会・地方議会の自律権」都立法学1巻2号2頁以下、佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）463頁、594頁、兼子・前掲論文（注19）4頁、阪本・前掲書（注4）337頁。

(25) 伊藤正己『憲法〔第3版〕』（弘文堂、1995年）506頁。

地方議会についても、国会と同様の議会自治・議会自律の原則を認め、さらに、地方議会議員の発言についても、いわゆる免責特権を憲法上保障しているものと解すべき根拠はない。もつとも、地方議会についても、法律の定めるところにより、その機能を適切に果たさせるため、ある程度に自治・自律の権能が認められてはいるが、その自治・自律の権能が認められている範囲内の行為についても、原則的に、裁判所の司法審査権の介入が許されるべきことは、当裁判所の判例（昭和30年（オ）第430号同35年3月9日大法廷判決、民集14巻3号355頁参照）の示すとおりである。」

#### IV 地方議会の自律権

地方議会は、住民が直接選挙によって選出した議員によって構成される地方公共団体の「議事機関」である（憲法93条）。地方議会は、憲法上付与された自治立法権（憲法94条）に関する議決権を行使して（地方自治法96条1項1号）、あるいは当該地方公共団体における重要事件について議決し（同法96条1項2号以下）、もって住民自治を具体化する。このような機関として、地方議会にはその自主性・自律性が保障されなければならない。「議事機関は、本質的にはその外部からの拘束を排除して、自主的にその与えられた作用を営む独立性の保障がなければ、完全に所期の機能を発揮することは不可能である」からである。「議事機関は、意思決定をその本来の職責とするものであるから、他からの拘束を受けない自由と、他からの介入関与を受けない独立性が保障されなければ、たとい意思決定を行ったとしても、その意思は、議事機関自身のものではなく、他からの借物又は強制によるものとなって、議事機関としての存在意義が失われ、その存立の根拠を欠くに至るであろう。その意味では、地方議会に限らず、いかなる議事機関においても自律権は必要不可欠の権能といいうる。」<sup>(26)</sup>の<sup>(27)</sup>である。

(26) 松澤浩一『議会法』（ぎょうせい、1987年）158頁。



地方自治法は、地方議会の組織・運営に関する自主的な決定権限を議会自身あるいは議長に認めている。主なものを以下に概観しておこう。

まず、議会の組織については、①議会に代えて町村総会を設置する場合は、条例による（自治法94条）。②議員定数も条例で定める（同法90条1項、91条1項）。③地方議会の主要な役員である議長・副議長と仮議長は、議会が選挙し（同法103条1項、106条2項）、議長と副議長の辞職は議会が許可をする（108条）。④常任委員会・議会運営委員会・特別委員会という議会の委員会は条例で設置され（同法109条1項）、委員会の委員の選任等必要な事項も条例で定められる（同法109条9項）。⑤議会には事務局が置かれることが通常であるが（同法138条）、その議会事務の統理は、議長の権限である（同法104条、138条5・7項）。

次に、議会の会議の運営については、①定例会の回数あるいは通年の会期は条例で定められる（同法102条2項、同法102条の2）。②会期及びその延長、議会の開閉に関する事項は議会が定める（同法102条7項）。③会議公開原則（同法115条1項）の例外たる秘密会の開催は議会の特別多数議決によって決定される（同法115条）。④議事運営の細部を定める会議規則は、議会が制定する（同法120条）。会議規則で定める事項として地方自治法で法定されているものとしては、議案の審査・議会運営に関する協議・調整の場の設置（同法100条12項）、議員の派遣（同法100条13項）、議員の懲罰に関する事項（同法134条2項）などがある。⑤議長は、議事を整理し（同法104条）、議会の会議録を調整する（同法123条）。

最後に、議会の内部紀律については、①議長は議場の秩序維持の権限を有し（同法104条、129条）、傍聴人取締権を有する（同法130条）。②議会は、議員の懲罰権（同法134条以下）を有し、特別多数の出席・同意要件の下で議員を除名することもできる（同法135条）。

この他、特別の自律権として、地方議会の自主解散権が、地方公共団体

---

(27) 特に地方議会の自律性について参照、駒林良則『地方議会の法構造』（成文堂、2006年）134頁。



の議会の解散に関する特例法に定められている。

もっとも、地方議会の自律権は、既にみたように、国会の両院に比べると「広範でもなければさほど強固なものでもない」と指摘されている。<sup>(28)</sup>特に裁判所の司法審査との関係では、以下の3点が重要である。①法令に基づいて行われる議会の選挙については、議員からその効力について異議の申立てが可能で、この申立てに係る議会の決定に対しては、総務大臣又は知事への審査の申立てを前置の上、裁判所に出訴することができる（同法118条）。②議会による議員の資格決定については、それに不服ある議員は、総務大臣又は知事への審査の申立てを前置の上、裁判所に出訴することができる（同法127条）。③法令違反・会議規則違反の議決・選挙については、当該地方公共団体の長から再議・再選挙の請求をすることができ、さらに総務大臣や知事への審査の申立てもなされ得る。そして、その審査の申立てに係る裁定に不服があるときには、裁判所への出訴も認められている（同法176条）。

## V 議会の懲罰議決の司法審査

### 1 議会の懲罰議決の処分性

地方議会の組織・運営については、前述のように、地方自治法によってその基本的な部分は法定されており、さらに裁判所による司法審査が明文で認められている場合もある（自治法118条5項、127条3項、176条7項。しかも、その出訴については、地方自治の本旨に鑑みると、立法論として疑問であるが、<sup>(29)</sup>総務大臣や知事への審査の申立ての前置制までが定められている）。この限りで同じ議事機関である国の国会とは相当に様相を異にすることは明らかである。このような地方自治法の諸規定の枠の中で、地方議会の自律

(28) 松澤・前掲書（注26）158頁。参照、黒田・前掲論文（注24）2頁以下、25頁。

(29) 同旨、駒林・前掲書（注27）135頁。

権なканずく議員懲罰権が、裁判所の司法審査を受けない領域として憲法・地方自治法上保障されているといえるかがここでの問題である。

まず、地方自治法は、前述のように議会における議決・選挙や議員資格に関する争いについて明文をもって裁判所への出訴の途を開いているが、議員の懲罰議決については、司法審査を認める明文の定めを置いていない。このことは、懲罰議決については、地方議会の自律権を保障すべく司法審査の枠外に置いたものと解すべきであろうか。この点、最高裁は、懲罰のうち少なくとも除名については、地方自治法の明文の定めがなくとも司法審査の対象となるとしてきた（最判昭和26年4月28日民集5巻5号336頁、最判昭和27年12月4日行集3巻11号2335頁、最大決昭和28年1月16日民集7巻1号12頁、最判昭和28年10月1日民集7巻10号1045頁、最判昭和28年11月20日民集7巻11号1246頁、最判昭和34年2月19日民集13巻2号193頁、最大判昭和35年3月9日民集14巻3号355頁）。それは、懲罰議決が、議会の立法作用ではなく行政作用であり、それにより具体的な法効果を生ずるからである。一般概括主義を採用している行政事件訴訟法の抗告訴訟の制度の下では、取消訴訟等を認める明文の定めは必要ないのである。

昭和35年大法廷判決の奥野健一裁判官の反対意見も、次のように論じていた。「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裁判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ことによつ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（ママ）の適用にあつては懲罰議決はこれを行政処分と解し、これを行う議会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26年4月28日第三小法廷判決）とするところであり、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81条、裁判所法3条によつて明白であるのみならず、地方自治法255条の2（現在は、255条の4。筆者注）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

（現在は、審決の申請と呼ばれ、それは前置制ではない。筆者注）、地方公共団体の議会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区別を設ける趣旨も窺えないのである」。

そして、先にも触れた佐賀県議会事件＝最大判昭和42年5月24日刑集21巻4号505頁は、除名処分に関するものではあるが最大判昭和35年3月9日民集14巻3号355頁を引きつつ、地方議会の「自治・自律の権能が認められている範囲内の行為についても、原則的に、裁判所の司法審査権の介入が許される」旨を判示していた。

## 2 法律を根拠とし、法律に拘束された処分

地方議会の懲罰権は、直接には地方自治法134条1項の適用に基づく行政処分として行われているのであり、地方議会の自律権を直接の根拠としてなされるものではない。<sup>(30)</sup> 懲罰議決の適否は、その根拠法規に照らして判断することができるのであるから、それをめぐる係争を「法律上の争訟」<sup>(31)</sup> ではないとは到底言うことができない。

行政作用が法律に基づいて行われる場合、それは法律に適合すべきことは法律による行政の原理の当然にしからしめるところである。「部分社会論の適用が認められる領域においても法律で規定することができないわけではなく、法律の規定がある場合には、法律の優位の原則が妥当する。」<sup>(32)</sup>

---

(30) 安念潤司「地方議会議員の懲罰と司法審査」行政判例百選Ⅱ〔第6版〕（有斐閣、2012年）317頁、高田敏「地方議会議員の懲罰と司法審査」憲法判例百選Ⅱ〔第4版〕（有斐閣、2000年）403頁。

(31) 斎藤秀夫「地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰議決と裁判権」民商法雑誌44巻5号871頁、山田準次郎「行政処分の執行停止に対する内閣総理大臣の異議に関する最高裁判所の決定について」法律論叢26巻5号27頁以下、田村悦一「地方議会議員の出席停止と裁判権」岡山大学法経学会雑誌10巻4号118頁、室井井「議員の懲罰と裁判権」行政判例百選Ⅰ（有斐閣、1979年）66頁。

(32) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ〔第6版〕』（有斐閣、2017年）40頁。

はずである。除名処分までも司法審査の枠外とする徹底した多元的法秩序論の主唱者たる田中耕太郎裁判官自身も、特殊法秩序と一般的法秩序の関係をどのようにするかは、国家が公共の福祉の立場から決定すべき立法政策の問題であるとしていた<sup>(33)</sup>のである。<sup>(34)</sup>

懲罰権を定めた法律の枠内において、議会の自律性が認められるとすれば、それは法律によって許容された司法審査の及ばない自律的な判断の余地であり、それは一種の裁量権といえることができ、これを自律権と呼ぶか否かは言葉の問題に過ぎないともいえる。いずれにせよ、それは、広い意味での裁判所の司法審査の限界の問題といえることができるかもしれないが、包括的に司法審査を排除するような、司法権の本来的な対象事項である「法律上の争訟」の枠外の問題ということではない。

田中耕太郎裁判官も、米内山事件の昭和28年大法廷決定において、「仮り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

---

(33) 常岡孝好「地方議会議員の懲罰と司法審査」地方自治判例百選〔第3版〕(有斐閣、2003年) 121頁。

(34) まず、米内山事件＝最大判昭和28年1月16日民集7巻1号12頁の少数意見では、「凡そ法的現象は人類の社会に普遍的のものであり、必ずしも国家という社会のみに限られないものである。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。その関連をどの程度のものにするかは、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。」と述べている。

また、昭和35年3月9日の大法廷判決の斎藤・下飯坂裁判官と共同の補足意見においては、次のように論じている。「国家内における社会としては、例えば機能的関係において国家に隷属し、しかもある程度の独立を維持する裁判所や国会のようなものがあるし、国立大学をふくめて学問的協同体であり、その故に高度の自治を享有する大学や、ある区域の住民の福祉のための地方自治体がある。これらは各自治的な法秩序をもつていながら、多少の程度において国家の法秩序とつながりをもっているのである。そしてこのつながりがどの程度のものであり、またどの点に存するかは国家の立法政策如何にかかっている。」

つたとしても、それは結局事実認定裁量の問題に帰し、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。」と述べており、事柄を裁量の問題と捉えているようにもみえるのである。

かくして、今日では、仮に地方議会について「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にとどま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いるのである。<sup>(35)</sup>

### 3 懲罰議決以外の地方議会の内部措置の司法審査

懲罰議決以外の地方議会の内部事項についても、従来司法審査が認められている例は少なからずある。いずれも、訴訟物に関する司法判断として既判力をもって確定されているわけではないが、最高裁判決の例を挙げておこう。

まず、議会の閉会は、自治法102条7項によって議会が定める事項とされ、懲罰議決のような処分性が認められるような行為ではなく純粹の議会内部行為であるといえる。だが、最判昭和33年2月4日民集12巻2号119頁は、議長の閉会宣言について、選挙管理委員長・副委員長の懲戒免職処分の適法性の審査の前提問題としてその適否を審査し、議長の閉議宣言は有効であると判示している。

また、議長の選出（自治法103条1項）という典型的な議会内部事項についても、議長たる議員の報酬の支払いを求める請求の前提問題として、後任議長の選挙の効力が司法審査の対象とされている（最判昭和62年4月21日判時1286号41頁）。

さらに、議員の国内・国外への派遣は、議会の会議規則で定めるところによりなされるが（自治法100条13項）、かかる派遣の決定も、通常の訴訟ではなく住民訴訟を通じてではあるが、裁判所の審査に服してきた（吉野

---

(35) 塩野宏『行政法 I 〔第 6 版〕』（有斐閣、2015年）40頁。

町議会海外派遣研修事件＝最判平成 9 年 9 月 30 日判時 1620 号 50 頁、徳島県議会野球大会事件＝最判平成 15 年 1 月 17 日民集 57 卷 1 号 1 頁）。

最後に、名誉毀損を伴い一般不法行為法上の損害賠償請求訴訟の前提問題としてではあるが、広島県音戸町議会事件＝最判平成 6 年 6 月 21 日判時 1502 号 96 頁は、町議会の辞職勧告決議の適否を司法審査している<sup>(36)</sup>。

#### 4 出席停止決議の効果

出席停止処分は、出席発言権や表決権のような議員としての活動の制約にとどまらず<sup>(37)</sup>、議員個人の報酬請求権に直接影響することがあるので、議会の内部秩序にとどまらない問題であることが指摘されてきた。この点は、昭和 35 年大法廷判決の河村大助裁判官の意見においても提示されていた点である。曰く、「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 3 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。」そして、これに賛同する見解も多い<sup>(38)</sup>。

ちなみに、大学の内部行為に関する富山大学事件の昭和 52 年判決においても、「特段の事情」があれば、学生の単位授与（認定）行為が、「一般市民法秩序と直接の関係を有する」ことがあることが認められており、そのような場合として、同判決の調査官解説では、「単位の取得が法律上一定の法的資格を取得するための前提要件とされている場合」や「社会生活上、例えば民間会社への入社等に際し、一種の資格ないし要件とされる」

(36) これを肯定する先駆的議論として、兼子・前掲論文（注 19）5 頁。

(37) 地方議会の出席停止の懲罰は、本会議と委員会の会議への出席を禁ずるもので、国会両院の登院停止のように議会への入出までを禁ずるものではないとされている。松澤・前掲書（注 26）566 頁。

(38) 田村・前掲論文（注 31）119 頁、濱秀和「出席停止の懲罰決議と司法審査」地方自治判例百選（有斐閣、1981 年）103 頁、阪本・前掲書（注 4）338 頁。

<sup>(39)</sup>  
場合が挙げられていた。

さらに、除名と出席停止の区別は、それ自体としては明確であるが、停止の期間によっては、実態として除名と変わらない「重大事項」（昭和35年大法院判決）<sup>(40)</sup>でありうる事が指摘されている。前掲の河村裁判官の意見では、「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。」と指摘されていた。田中二郎博士も、議会の内部事項にとどまる事項としては、「短期の出席停止」を想定していたとも思われるし、<sup>(41)</sup>そもそも、昭和35年大法院判決自身も、「本件における出席停止の如き懲罰は…」と述べていたので同事件における3日間の短期の出席停止を前提としていたのであって、長期の出席停止は射程外であったという見方でも<sup>(42)</sup>できないではない。

## 5 団体内少数者等の権利・利益の保護

最後に、「中間団体の自律性を尊重することは、その反面で、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<sup>(43)</sup>」は、抜きがたく存在する。地方議会の除名議決も含めて司法審査の対象性を一般的に否定する米内山事件の田中耕太郎少数意見や小林俊三補足

---

(39) 園部逸夫・最高裁判所判例解説民事編昭和52年度103頁。

(40) 田中真次・最高裁判所判例解説民事篇昭和35年度380頁、斎藤・前掲論文（注31）869頁以下、田村・前掲論文（注31）120頁、宇賀克也「出席停止処分無効確認請求事件」自治研究63巻11号133頁、安念・前掲論文（注30）317頁、濱・前掲論文（注38）103頁、山村恒年「抗告訴訟の対象となる行政処分（3）」民商法雑誌59巻1号44頁。

(41) 田中・前掲論文（注5）197頁。

(42) 宇賀・前掲論文（注40）133頁、中嶋・前掲論文（注2）301頁。

(43) 長谷部・前掲書（注9）412頁。



意見らが、懲罰議決一般について憲法適合性の問題に関しては出訴が認められるとするのも、この点を意識するからであろう。田中意見は、「憲法に規定する法の下での平等の原則のごとき議会の内部関係にも関係をもつ。」と述べ、小林意見は、「その決定が憲法に違反した場合は、これに対し異議ある者は、訴えを許されると解するを相当とする。」と論じている。

特に、多くの事例が示しているように、地方議会の懲罰議決は、議会における党派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裁判的統制の必要性は否定しがたいであろう。そして、議員活動の自由が憲法21条1項によって保障される自由であれば（参照、最判平成26年5月27日判時2231号9頁）、かかる自由を制約する議会の措置も、憲法を含む一般市民法秩序に直接関わるものとして司法権<sup>(44)</sup>の審査に服することになるはずである。

## VI むすび

地方議会に一定の自律権が認められることに争いはない。問題は、その自律権の及ぶ領域は司法権の介入を受けない、すなわち裁判権の外にあるものなのか、あるとしたらその範囲はどこまでか、という点にあった。

地方自治の保障（憲法92条）に基礎づけられた自主・自律性の要請が、議事機関（憲法93条）たる地方議会には強く求められる一方、統治機構の一翼を構成し、高度の民主主義的運営が求められる自治体議会の性格に鑑みれば、除名処分のみならず、議員の活動の中核をなす出席発言権と表決権が一定期間剥奪される出席停止処分についてもその法令や会議規則適合性<sup>(44)</sup>の見地からする司法審査に服せしめる必要性は極めて大きい。そして、

---

(44) 上田健介「愛知県議会発言取消命令事件最高裁判決」法学教室455号141頁、赤坂幸一「愛知県議会の議事録からの議員の発言削除命令事件」新・判例解説Watch（日本評論社、2019年）20頁。参照、名古屋高判平成24年5月11日判時2163号10頁、東京地判平成28年6月30日判タ1439号153頁。



過半数で可決できる出席停止について、その適否を裁判所の下で争う余地を全面的に否定することは、少数派に対する多数派の横暴を許す危険が大きいこともよくよく考慮されなければならない。

したがって、地方議会における議員に対する懲罰議決の司法審査については、議会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<sup>(45)</sup>。

このような意味で、地方議会の議員に対する包括的な懲罰権能を（除名の場合を除くとはいえ）アプリアリに司法審査の対象外とし、「地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰議決の適否は裁判権の外にある。」と判示した、最大判昭和35年10月19日民集14巻12号2633頁は、この機会に是非とも判例変更されるべきである。

【後記】首藤重幸先生の御退職と私の在外研究の時期が重なってしまったため、本来の献呈論文を執筆することができず、2019年9月に最高裁に提出した意見書をもって先生の退職記念論文集に馳せ参じることとしました。

2014年4月に早稲田大学に異動して以来、首藤先生と法学学術院の同僚として過ごすことができた期間は5年あまりに過ぎませんが、その間折々の機会に、不案内な学内事情について御教示を頂くことができました。また、数年前に思いがけず私が教員組合の委員長になってしまった時には組合の監事の任を引き受けて頂いたことは今も感謝に堪えません。

首藤先生の持ち前の反骨精神は全く衰えていないように見受けられます。今後とも、後輩の私たちに、直接・間接の激励を頂ければ幸いです。

---

(45) 宇賀・前掲論文（注40）135頁、室井力『現代行政法の展開』（有斐閣、1978年）349頁、田村・前掲論文（注31）119頁、山村・前掲論文（注40）44頁、野坂・前掲論文（注2）32頁。