

総行行第306号
令和2年12月17日

各都道府県総務部長
各都道府県議会事務局長
各指定都市総務局長
各指定都市議会事務局長

殿

総務省自治行政局行政課長
(公印省略)

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）

標記につきまして、令和2年11月25日の最高裁判所大法廷判決（平成30年（行ヒ）第417号令和2年11月25日大法廷判決（以下「最高裁判決」という。））において、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とされたことを踏まえ、別添質疑応答の取扱いが適切であると考えております。

各都道府県総務部長におかれましては、貴都道府県内の市区町村（指定都市を除く。）の長及び市区町村議会の議長に対しても、この旨周知いただきますようお願いいたします。

なお、本通知は地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項に基づく技術的な助言であることを申し添えます。

○ 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

問 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ものと考えてどうか。

答 お見込みのとおり。

理由 最高裁判決において、「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」、「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」とされたことを踏まえたものである。

なお、以下の行政実例は削除されたものと承知されたい。

○ 地方自治法第255条の3（現行法では第255条の4）の規定に基づく審決の申請に係る疑義（昭和48年5月1日、自治行第57号 滋賀県総務部長宛 行政課長回答）

問1 地方議会における出席停止の懲罰は、単なる内部規律の問題であつて、地方自治法第255条の3（現行法では第255条の4）の規定による審決の申請の対象となりえないものと考えてどうか。

問2 仮りに審決の申請の対象となとしても、出席停止期間がすでに経過している場合には、当該処分取消しの利益がないとして却下すべきものと考えてどうか。

答1 お見込みのとおり。

答2 1により承知されたい。

新版

逐条地方自治法

第9次改訂版

松本英昭 著

学陽書房

- ① 議長及び副議長の選挙 (法一〇三・一)
- ② 仮議長の選挙 (法一〇六・二)
- ③ 選挙管理委員及び補充員の選挙 (法一八・一・二)
- ④ 指定都市都道府県調整会議の構成員として議会の議員を加える場合の選挙 (法二五・二の二の二の三Ⅲ・Ⅳ)
- ⑤ 広域連合の議会の議員の選挙 (組織する地方公共団体の議会において選挙する場合) (法一九一の五・一)

があり、本法施行令中に、

選挙管理委員会の臨時補充員の補欠選挙 (令一三五五、一三六三による一三五五の準用)

がある。

選挙の手続については、第百十八条に規定がある。

議会の会議規則による議会内部の役員選挙、委員会に関する条例の規定による委員長選挙等は、本項の選挙ではない。

一 第二項は、議会が長の提出した予算案を審議する際の修正権限の範囲に関する規定である。予算案の発案権が議員にはなく、長に専属することは本法においても明瞭であり (法一二・一ただし書)、我が国においても諸外国においても (もつとも米国の連邦は特殊である)、このことは通例である (憲法六〇、七三Ⅴ、財政法二七)。したがって、その修正についても自ら限度がある。予算を修正して増額することは、昭和十八年の地方制度改正の際に、明文をもつて禁止されたが、昭和二十一年の地方制度改正の際に、この禁止規定が廃され、昭和二十二年の一部改正の際、明文をもつて議会の増額修正権が認められた。

「増額」とは、予算全体を増額する場合及び全体としては増額しないでも各款項を増額する場合を含む。

「長の予算の提出の権限を侵す」とは、長が提案した予算の趣旨を損なうような増額修正を行うことをいうものである。予算の趣旨を損なうような増額修正であるか否かの判断は、当該増額修正をしようとする内容、規模、当該予算全体との関連、当該地方公共団体の行財政運営における影響度等を総合的に勘案して、個々の具体の事案に即して判断すべきものとされている (通知 昭五二・一〇、三) が、具体的には、例えば、議会に提出された予算案にあらたな款項を加え、また、経費費、繰越明許費、債務負担行為等にあらた

な事業、事項を加えることは、原則として発案権の侵奪となると解される。第三十二次地方制度調査会の「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びカバナンスのあり方に関する答申」において、「予算については長に提案権が専属していることから、議会による予算修正権の拡大については慎重に検討していくべきである。」としている (同答申第3・3②「⑤ 予算審議」)。

三 発案権を侵して修正議決された予算は是正されなければならない (法一七六)。ただし、そのことに気付かずに執行し、当該年度を経過してしまつたような場合は、もはやいかんともし難い。

四 予算の減額には、制限はない。ただし、第百七十七条第一項に掲げる経費 (義務に属する経費及び非常の災害による応急・復旧経費又は感染症予防経費) については、長は再議に付さなければならない。

「運用」 議会において増額修正を行おうとするときは、長と議会との間で調整を行い、妥当な結論を見出すことが望ましいとされている (通知 昭五二・一〇、三)。

〔検査及び監査の請求〕

第九十八条 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の事務 (自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の検査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。) に関する書類及び計算書を検閲し、当該普通地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会又は監査委員その他法律に基づく委員会又は委員の報告を請求して、当該事務の管理、議決の執行及び出納を検査することができる。

② 議会は、監査委員に対し、当該普通地方公共団体の事務 (自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により本項の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。) に関する監査を求め、監査の結果に

関する報告を請求することができる。この場合における監査の実施については、第百九十九条第二項後段の規定を運用する。

〔解説〕 一 本条は、普通地方公共団体の議会が、当該団体の事務の執行の状況についての検査及び監査委員に対する監査の請求を行う権限の規定であり、議会の執行機関に対する監視権を規定している。本条の趣旨は、執行機関と意思決定機関との間の相互の牽制により、普通地方公共団体の事務処理を適正ならしめることにある。

二 検査の対象となるべき事務及び監査委員に対し監査を求めることができる事務は、当該普通地方公共団体の事務であり、「自治事務」か「法定受託事務」かを問わない。地方分権一括法による改正前においても、機関委任事務も、平成三年の改正により対象とされていた。もともと、当時から機関委任事務の一部について、その性質上議会の検査及び監査の請求の対象としないことが適当と考えられるものも存すると考えられ、機関委任事務制度の廃止後においてもその考え方は踏襲されて、政令で定める事務は除くこととされている（令二二の四）。

すなわち、自治事務にあつては、①労働組合法の規定による労働争議のあつせん、調停及び仲裁その他労働委員会（平成一六年に成立した労働組合法の改正で、従前の地方労働委員会が労働委員会とされた。）の権限に属する事務（その組織に関する事務及び庶務を除く）、②土地収用法の規定による収用に関する裁決その他収用委員会の権限に属する事務（その組織に関する事務及び庶務を除く。）であり、法定受託事務にあつては、①当該検査（監査）に際して開示することにより国の安全を害するおそれがある事項に関する事務（当該国の安全を害するおそれがある部分に限る）、②当該検査（監査）に際して開示することにより個人の秘密を害することとなる事項に関する事務（当該個人の秘密を害することとなる部分に限る）、③土地収用法の規定による収用に関する裁決その他収用委員会の権限に属する事務である。法定受託事務の①の事務は、基本的にはわが国の防衛に支障を生ずるおそれのある事項等に関する事務が該当することになる。法定受託事務の②の事務は、例えば出生、認知等の身分に関する事項の登録に係る事務、個人の健康状態や個人の収入の状態を対象としている事務（例えば公費健康被害の補償等に関する法律に基づく患者の認定、療養の給付に関する事務）な

どは該当することになる。ただし、これらは、事務の全体を指すものではなく、当該事務のうち開示することにより国の安全を害するおそれがある部分又は個人の秘密を害することとなる部分のみを指すものである。

三 第一項の検査は、

①書類及び計算書の検閲 ②長その他の執行機関からうける報告

の二方法によつて行われる。もつぱら書類による検査であり、実地検査は許されないものと解する（行実 昭二八、四、一参照）。実地検査が必要な場合は、第二項の規定により、監査委員に監査を請求するべきである。なお、第二十九次地方制度調査会の調査審議において、実地調査を行うことができるようにすることについて調査審議され、同調査会は、「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」において、「……議会の実地検査権については、現在の検査権や調査権等の行使の状況等も勘案しつつ、検討していくべきである。」としている（同答申第三・一②）④ 議会の実地検査等の監視機能）。

四 長その他の執行機関は、本条の規定により書類等の提出又は報告を求められた場合は、前述した政令で定める事務に該当する場合を除き、正当な理由のない限り、拒むことができない。

五 検査は議会が行うのであるから、検査にはその旨の議決を必要とする。機関意思を決定する議決である。その実施方法は、議員全員によつて、議場で行うこともでき、特別の議決により、予備審査を小委員会委員、特別委員等を選んで、これに行わせることも考えられないことはないが、通常の場合は、特定の委員会をして行わせることとなる。

六 検査が行われる時期は議会が開会されており、活動能力を有するときに限られる。ただし、第百九条第八項の規定により、常任委員会、議会運営委員会又は特別委員会に特定の事務についての検査について付議されたときは、当該委員会は開会中といえども、当該検査に関する活動を行い得る。

七 検査は直接には法的効果を生じないが、議会は検査の結果に基づいて、意見書の提出（法九六）、自ら行う調査の実施（法一〇〇）等の措置をすることができるのみならず、予算、条例の審議などの議会活動を通じて適正な是正を図ることとなる。場合によっては長の不信任議決（法二七八）の理由ともなる。

八 実地検査が必要と思われるようなときは、監査委員に請求して監査を求め、その結果に関する報告を求めることとなる(二)。(一)の監査は、監査委員が実施するものであるから、議会の閉会中でもできる。

九 「その他法律に基づき委員会又は委員」(一)とは、執行機関を意味するものであり、収用委員会、固定資産評価審査委員会等(法二〇二の二参照)がある。執行機関の附属機関(法二三八の四三)は含まない。

十 平成九年の改正による外部監査制度の導入により、条例で定める地方公共団体においては、本条第二項の監査の請求について個別外部監査契約に基づき監査を求めることができることとされている(法二五二の四〇)。

【運用】一 本条に基づき議会の検査権及び監査請求権は、令第百二十一条の四に定める事務以外のすべての事務に及ぶものであるが、個別法の規定に基づいて執行機関が資料等の内容の開示を拒否する場合もあり得る。

二 検査の実施を常任委員会、議会運営委員会又は特別委員会等に議決により委任して行わせることも、議会外に対しては議長名をもつて行うべきである。何故ならば、検査はあくまで議会そのものの権限であり、委員会名或いはその委員会の委員長名等では行つてはならないものであるからである(行実 昭二四、四、一一参照)。

三 第一項の検査には法的には過去数年度にわたり、すでに決算済のものにまで遡つて行い得るが、一般的には決算ですでに議会の認定済のものにまで及ぼすことには相応の理由を必要とするであろう(行実 昭二六、九、二三参照)。

四 なお、「検閲」も検査としての結論を得るための方法と解し得るが、「検閲」することによつて同時に「検査」するのであり、それとは区別する必要はない。ただ、「検閲」は自ら書類、計算書について行うのであるから、明確に他と区別し得る事務についての場合であり、執行機関の報告を請求して行うのは報告をまたなければ行ない難いものの場合であるといつてよい。「検閲し」は「検閲することができる」ではなく、「検閲して事務の管理……を検査することができる」と読むべきものである。

【意見書の提出】

第九十九条 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の公益に関する事件につき意見書を国会又は関係行政庁

に提出することができる。

【解釈】一 本条は地方公共団体の議会の意見書提出権についての規定である。

議会の意見書は、当該普通地方公共団体の公益に関する事件であれば、すべてその内容とすることができる。普通地方公共団体の事務に属するものに限らず、およそ当該地方公共団体の公益に関係するすべての事項に及び得る。意見書の提出先は国会又は関係行政庁である。「関係行政庁」とは国の機関だと、地方公共団体の機関だとを問わず、意見書の内容について関係のある(権限を有する)行政機関の意である。当該普通地方公共団体の機関ももとより含まれる。行政庁に限られるから、裁判所等は含まれない。「国会」については、地方議会の活性化という観点から、平成十二年の改正により追加されたものである。

二 意見書の提出を受けた国会及び関係行政庁は、少なくとも受理の義務はあるものと解される。しかしながら、意見書に対して回答その他積極的行為をする義務まではない。

三 意見書の提出及びその意見の内容は、普通地方公共団体の機関である議会自身の決定すべき権限であるから、その議決は機関意思の決定としての議決である。したがつて、提案権は議員に専属する(行実 昭三五、七、二〇)。

四 これと別に、長又は議長の全国的連合組織(いわゆる地方六団体)は地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、内閣に意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができることとされている。これについては、地方分権一括法による改正によつて、内閣は、遅滞なく回答するように努めるものとすることとされ、当該意見が地方公共団体に対し新たな事務又は負担を義務付けると認められる国の施策に関するものであるときは、内閣は、遅滞なく回答するものとする(法二六三の三の四参照)。

五 なお、地方分権一括法による改正前においては、意見書提出権とは別に機関委任事務に係る執行機関への議会の説明要求及び意見陳述の権限が規定されていた(改正前の九九九)が、これは、機関委任事務に対しては議会の権限が制限されていたことに対応するものであり、機関委任事務制度の廃止に伴い削除された。

れており(送二〇)、また、地方分権推進計画(平一〇、五、二九閣議決定)に定められたメルクマールも抑制的な基準として機能することともなると思われるが、最終的には、国権の最高機関である国会において、地方分権の推進の観点や、制度間のバランス、法律相互間の比較などを考慮したうえで、当該事務を法定受託事務とすることの妥当性について慎重に判断されることとなる。また、事務区分の見直しも不断に行われるべきものであり、既に法定受託事務とされているものについても、今後の制度をめぐる情勢の変化などに応じて自治事務に変更されることも十分に考えられる。

本来は、特に第一号法定受託事務については、新設はできるだけ抑制するとともに、第一号法定受託事務とされているものについても、地方分権を推進する観点から検討を加え、適宜、適切な見直しを行うものとするという方針を定めたものである。

松本英昭

昭和17年生

昭和39年東京大学法学部卒、自治省に入省。
62年財政局地方債課長、平成元年行政局行政課長、2年大臣官房審議官(行政担当、財政担当)、5年総務審議官、6年国土庁地方振興局長、7年自治省行政局長、10年事務次官を経て、自治総合センター理事長、地方公務員共済組合連合会理事長、地方公務員共済組合協議会会長。第27次及び第28次地方制度調査会専門小委員会委員長、行政改革推進本部専門調査会委員



新版 逐条地方自治法〈第9次改訂版〉

平成13年10月10日	初版発行		
平成14年9月10日	第1次改訂版発行		
平成16年5月10日	第2次改訂版発行		
平成17年6月10日	第3次改訂版発行		
平成19年3月30日	第4次改訂版発行		
平成21年3月10日	第5次改訂版発行		
平成23年10月31日	第6次改訂版発行		
平成25年7月1日	第7次改訂版発行		
平成26年4月1日	第7次改訂版2刷発行		
平成27年7月15日	第8次改訂版発行		
平成28年8月10日	第8次改訂版2刷発行		
平成29年10月15日	第9次改訂版発行	著者	松本英昭
令和2年12月25日	第9次改訂版4刷発行	発行者	佐久間重嘉

学陽書房

東京都千代田区飯田橋1-9-3 電話 (03) 3261-1111
<http://www.gakyo.co.jp/>

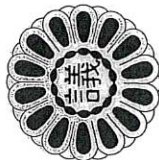
ISBN 978-4-313-07129-2 C2032

東光装版印刷/東京美術精工
© Hideaki Matsumoto 2017. Printed in Japan
乱丁・落丁本は、送料小社負担にてお取り替えいたします。

地方議会 議事次第書・書式例

第4次改訂版補訂版

全国町村議会議長会 [編]



甲第 42 号証

中央社会 262-0050

横浜市立図書館



2064452030

館内

学陽書房

以上で、請求代表者の意見陳述を終わります。

(請求代表者退席)

- (注)
- 1 意見陳述の時間や具体的方法などは事前に議会運営委員会等で調整する。
 - 2 請求代表者の意見に対して質疑がある場合は、意見を述べた範囲内で質疑を行うことも可能である。

49 事務検査 (法九八一)

○議長 ただいま、〇〇君ほか〇人 (〇〇委員長) から、「〇〇の事務検査に関する決議」が提出されました。

「〇〇の事務検査に関する決議」を日程に追加し、追加日程第〇として (日程の順序を変更し、直ちに) 議題とすることについて採決します。

この採決は、起立によって行います。

この決議案を日程に追加し、追加日程第〇として、(日程の順序を変更し、直ちに) 議題とすることに賛成の方は、起立願います。

(賛成者起立)

○議長 起立多数です。

(したがって) 「〇〇の事務検査に関する決議」を日程に追加し、追加日程第〇として、

(日程の順序を変更し、直ちに)

議題とすることは、可決されました。
否決されました。

(可決された場合)

○議長 追加日程第〇、「〇〇の事務検査に関する決議」を議題とします。

提出者の説明を求めます。

〇〇君。

(〇〇君説明)

○議長 これから質疑を行います。

(以下、「15 議案等の朗読、説明、質疑及び委員会付託」の項の四(一〇〇頁)の例による。)

○議長 これから討論を行います。

(以下、「24 討論」の項(二三六頁)の例による。)

○議長 これから「〇〇の事務検査に関する決議」を採決します。

この採決は、起立によって行います。

この決議のとおり決定することに賛成の方は、起立願います。

(賛成者起立)

○議長 起立多数です。

(したがって)「〇〇の事務検査に関する決議」は、可決されました。
否決されました。

(注) 「(日程の順序を変更し、直ちに)」とあるのは、日程の最初又は途中で議題とする場合に用いる。

様式 21. 事務検査に関する決議 (法98①)

事務検査に関する決議

地方自治法第 98 条第 1 項の規定により、次のとおり事務の検査を行うものとする。

記

1. 検査事項
 - (1) ○○○○に関する事項
 - (2) △△△△に関する事項
2. 検査方法
 - (1) 関係書類及び○○の提出 (報告書の提出) を求める。
 - (2) 検査は地方自治法第 109 条及び委員会条例第 5 条の規定により委員○人で構成する○○特別委員会を設置し、これに付託して行う。
3. 検査権限

本議会は 1 に掲げる事項の検査を行うため、地方自治法第 98 条第 1 項の権限を○○特別委員会に委任する。
4. 検査期限

○○特別委員会は 1 に掲げる検査が終了するまで閉会中もおお検査を行うことができる。

(理由)

- (注)
- 1 会期中に検査が終了する見込みの場合は、4 は必要ない。
 - 2 「決議」によらず、文章による「動議」でもよい。
 - 3 検査は、常任委員会に付託して行ってもよい。
 - 4 議長に提出する場合は、議案の提出〔様式 17-1 その 2・様式 17-2 その 2〕による提出文を添付する。

様式 22. 事務検査 (法98①)
(関係書類の提出要求)

文 書 番 号
年 月 日

(執行機関)

殿

○○町(村)議会議長

印

事務検査について

第○回○○町(村)議会臨時会
平成○年○月○日の会議に
おいて、次の事項について地方自治法第 98 条第 1 項の規定により事務の検査を行うことを議決したので、○月○日まで
に「関係書類及び計算書 (並びに報告書)」の提出を求めます。

記

1. 検査事項
 - に関する事項
2. 提出書類及び計算書 (並びに報告書)
 - (1)
 - (2)

議事次第書事項索引 (五十音順)

(注) 1. 大索引項目は通常用いられる議事の呼称に従い原則として五十音順に配列した。
2. 中、小索引項目は大項目の下における議事をおおむね本書編集の順序により配列した。

い		
一般選挙後初めての議会における議 長選挙終了まで	25	少数意見の報告
臨時議長長の紹介及びあいさつ	26	委員及び少数意見の報告の省略
開会宣言	26	議長発議による場合
仮議席の指定	26	動議による場合
議長選挙	26	委員会の審査又は調査の期限 委員会付託と同時に期限を付ける 場合
委員会付託及び省略	101	議長発議による場合
議案等の委員会付託	101	動議による場合
議案等の委員会付託及び省略 (参 考規定を採用した場合)	102	委員会において審査 (調査) 中の 場合
通常の場合	102	議長発議による場合
議案付託表による場合	102	動議による場合
特別委員会設置及び付託	226	審査又は調査期限の延期
議長発議による場合	226	期限が満了し、会議で審議する場 合
動議による場合	227	議長発議による場合
日程にある場合	228	動議による場合
委員会付託の省略	103	委員会の中間報告
議長発議による場合	103	中間報告を求める場合
動議による場合	104	日程にある場合
再審査又は再調査のための付託	130	日程追加の場合
委員長報告及び少数意見の報告	106	議長発議による場合
委員長報告	106	動議による場合

地方議会 議事次第書・書式例 (第4次改訂版補訂版)

昭和55年8月1日	初版発行	編者	全国町村議会議長会
平成元年5月15日	改訂新版発行	発行者	佐久間重嘉
平成6年1月10日	第二次改訂版発行		
平成19年5月25日	第三次改訂版発行		
平成26年5月14日	第四次改訂版発行		
平成31年3月28日	第4次改訂版補訂版発行		

学陽書房 東京都千代田区飯田橋1-9-3 〒102-0072
営業 TEL 03-3261-1111 FAX 03-5211-3300
編集 TEL 03-3261-1112 FAX 03-5211-3301
郵便振替 00170-4-84240
<http://www.gakuyoko.jp/>

印刷/字有堂印刷所 製本/東京美術紙工
ISBN 978-4-313-18030-7 C2031
©全国町村議会議長会 2019. Printed in Japan
*乱丁・落丁本は、送料小社負担にてお取り替えます。

【コピー】 (出版者著作権管理機構 委託出版物)
本書の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。複製される場合は、そのつと事前
に出版者著作権管理機構 (電話 03-5244-5088, FAX 03-5244-5089, e-mail: info@copyright.or.jp) の許諾
を得てください。

甲第 43 号証

ISBN978-4-313-18110-6

C2031 ¥2800E

定価=本体2800円+税

学陽書房



9784313181106



1922031028008

議員必携

第十次改訂新版

全国町村議会議長会〔編〕

学陽書房

議員必携

第十次改訂新版



全国町村議会議長会〔編〕

学陽書房

第一章 事務の検査

事務の検査（法九八一）は、①書類及び計算書の検閲
②町村長その他の執行機関に対する報告の請求の二つの方法のいずれか、又は併用して行われるものである。たとえば、補助金の支給事務について問題があつて検査するとすれば、まず「書類・計算書」としては、補助金交付要綱、補助金交付申請書、指令書、支出命令書、証拠書類や補助金精算報告関係書類等が考えられ、「報告」としては、町村長等に要求して提出させる補助金交付事務に関する報告書などがこれに当たる。これらについてのどの程度まで提出を求めるかは、議会が個々具体的に決めるものである。

1 検査の方法

検査権は、議会に与えられた権限であるから、その行使のためには、議会がその範囲と方法を議決しなければならない。この議決によつて、書類、報告書の提出を要求された町村長等は、それを提出する義務を負う。しかし、議員個人には検査権は与えられていないから、議員

が役場に出向いて個々の書類や計算書の提出を要求しても、町村長等は、これに應ずる法律上の義務はない。議員として心得ておくべきことである。

検査の方法としては、①議員全員によつて本会議で行う方法、②特別委員会や常任委員会に付託して行い、その結果を本会議に報告させる方法があるが、通常多くとられる方法は、委員会に委任して行う方法である。

これは、本会議で行うとすれば、その活動が会期中に限定されて、時間的制約を受けるだけでなく、発言も会議規則にしばられる関係上、徹底した検査は事実上不可能であるからである。その点、委員会に付託して行くと、本会議の形式的検閲と違つて書類や計算書や報告書の内容まで専門的立場から深く立ち入つて検討を加えることができ、必要に応じて閉会中も継続して検査ができて、結果的に検査が徹底して、その目的を十分達成できるからである。

2 議決の仕方

まず、検査を行う目的の議決の仕方であるが、決議案を議員又は委員会から発議して議決することになる。議員提出決議案の例を示すと、次頁のとおりである。

なお、以上の方法をとらずに、本会議の場で動議とし

【例】事務検査に関する決議案の提出文（議員発議）

【発議第〇号】

〇〇町(村)議会議長 殿 年 月 日

提出者 〇〇町(村)議会議員
賛成者 同上
(所定数以上の者の連署)

事務検査に関する決議案

上記の議案を、別紙のとおり会議規則第14条第1項及び第2項の規定により提出します。

【例】事務検査に関する決議（法98 I）

事務検査に関する決議

地方自治法第98条第1項の規定により、次のとおり事務の検査を行うものとする。

記

1 検査事項

- (1) 〇〇〇〇に関する事項
- (2) △△△△に関する事項

2 検査方法

- (1) 関係書類及び〇〇の提出（報告書の提出）を求める。
- (2) 検査は地方自治法第109条及び委員会条例第5条の規定により委員〇人で構成する〇〇特別委員会を設置し、これに付託して行う。

3 検査権限

本議会は1に掲げる事項の検査を行うため、地方自治法第98条第1項の権限を〇〇特別委員会に委任する。

4 検査期限

〇〇特別委員会は1に掲げる検査が終了するまで閉会中もおお検査を行うことができる。

(理由)

- (注) 1 会期中に検査が終了する見込みの場合は、4は必要ない。
2 「決議」によらず、文書による「動議」でもよい。
3 検査は、常任委員会に付託して行ってもよい。

て出す方法も考えられるが、口頭による動議では、その趣旨が徹底しないことから、前頁のような内容の決議案を出して議決する取扱いが望ましい。

3 書類等の要求の仕方

関係の書類等の提出を町村長等に要求するには、委員会の決定に基づいて、委員長から議長を経て、下欄のような議長名の公文書で要求することになる。

4 検査の留意事項

検査権の行使に関連して留意すべき事項は、まず、議会の検査は、あくまで書面による検査であって、実地検査は許されないことである。たとえば、工事の執行状況を検査するに当たって、工事現場に向いて直接工事を検査したり、施設の内部構造の破壊検査をするとか、補助金に関連して補助事業の現地検査をするようなことは許されない。どうしても実地検査の必要があれば、次に述べる監査委員に対する監査の請求によって処理することになる。

次に留意すべき事項は、地方公共団体の秘密に属する事項及び個人、各種団体等の秘密に属する事項についての検査の取扱いである。前述のとおり、元来、議会に与

【例】事務検査（法98 I）
（関係書類の提出要求）

文 書 番 号
年 月 日

(執行機関)

殿

〇〇町(村)議会議長

印

事務検査について

平成〇年〇月〇日 〇〇町(村)議会臨時会 定例会の〇月〇日の会議において、次の事項について地方自治法第98条第1項の規定により事務の検査を行うことを議決したので、〇月〇日までに関係書類及び計算書（並びに報告書）の提出を求めます。

記

1 検査事項

- 〇〇〇〇に関する事項
- 2 提出書類及び計算書（並びに報告書）

- (1)
- (2)

えられている検査権が、議会の監視機能を発揮させて、その町村の事務処理の適正を期することにあることから、秘密事項にまで無制限に及ぶと解することはできないと言わざるを得ない。たとえば、職員に対する給与事務の検査に当たっては、個々の職員の給料額は、そのことの性質上、個人のプライバシーに属する事項であるから、個々の職員の氏名の表示・確認等は避けてA・B・C等の記号を使用するのが適当であり、特に、慎重な配慮が望ましいとされている。

5 検査結果の取扱い

検査の結果が、委員会報告書の提出ののち委員長から本会議で報告された場合、それだけでは、何ら法的効果をもたらすことにはならない。もともと、検査の目的は、町村の事務処理の適正を図ることにあるのであるから、議会が今後行う予算・条例などの審議や調査活動として監視活動に反映させるべきものである。

しかし、委員長報告の内容からして、執行機関に対して何らかの措置を要請する必要がある場合には、「決議」として議会の意思を明らかにして事務処理の是正を要求することになり、また問題いかんによっては、不信任議決その他の方法で町村長等の政治責任を追及して、執行

機関に対する監視機能を十分に発揮し、議会としての責任を果たすことになる。

第二章 監査の請求

1 議決の仕方

議会の監査請求（法九八二）も、個々の議員に与えられた権限ではなく、議会に与えられた権限であるから、その行使に当たっては、議会がその旨議決しなければならぬ。その議決の方法は、前章、検査権の発動と同様、議員又は委員会から決議案を発議して、これを議決することになる。議員提出決議案の例を示すと、下欄のとおりである。

なお、本会議の席で動議として出す方法も考えられるが、全議員に内容を正確に徹底させるため、このような決議案を出して議決を求める取扱いが望ましい。

本会議で議員提出による決議案の取扱い例を示すと次のとおりである。

〔例〕監査請求に関する決議

○議長 ただいま、○○○○君ほか○人から、「○○○の監査請求に関する決議」が提出されました。
「○○○○の監査請求に関する決議」を日程に追加

〔例〕監査請求に関する決議案提出文（議員発議）

〔発議第○号〕

年 月 日

殿

○○町(村)議会議員

提出者 ○○町(村)議会議員

賛成者 同 上

(所定数以上の者の連署)

監査請求に関する決議案

上記の議案を、別紙のとおり会議規則第14条第1項及び第2項の規定により提出します。

ものとされている。

また、平成一八年四月一日からは、複数の就業場所から勤務場所への移動も新たに通勤災害補償制度の対象とされることとなった。

(1) 通勤途上の取扱い

議員が会議等のため、議会へ出席する場合の災害については、それが公務の性質を有する場合——たとえば会議規則で定める開議時刻を一時間以上著しく繰り上げて開く会議に出席する場合、閉議時刻を著しく繰り下げて帰宅が深夜に及ぶ場合、さらに休会の日に開く会議に出席する場合など——においては、公務上の災害として取り扱われることとされ、上記以外の一般的な通常の議会の会議へ出席する場合の往復途上の災害が、通勤途上災害として取り扱われる。

通常の議会の会議への出席であっても、自宅と会議場所との間において、合理的な経路及び方法によることを基本としており、私用等のため迂回したり、途中で大傾な時間を消費した場合については、一般的には、対象とはされない。

(2) 就業場所が複数の場合の通勤途上災害

複数就業者の通勤災害は、相互主義が原則であり、

「就業場所」は何らかの災害補償制度が適用される事業所であること、さらに議員自身もその適用を受けることが必要となる。

(3) 一部負担金等

通勤途上災害の対象となり、療養補償の支給を受ける者は、二〇〇円を一部負担金として負担しなければならないものとされ、また、通勤途上災害補償を受ける場合は、他の同種類の補償と調整される。

議員必携

昭和二九年六月一日	初版
昭和五〇年三月一日	初版
昭和五八年四月一日	第二次全訂新版発行
昭和六二年五月一日	第三次全訂新版発行
平成三年六月一日	第四次全訂新版発行
平成七年五月一日	第五次改訂新版発行
平成一二年五月一日	第六次改訂新版発行
平成一五年三月一日	第七次改訂新版発行
平成一九年四月一日	第八次改訂新版発行
平成二四年四月一日	第九次改訂新版発行
平成二七年三月一日	第十次改訂新版発行
平成二九年四月一日	第十次改訂新版二刷発行

編集 全国町村議会議長会

発行所 佐久間重嘉

発行所 学陽書房

(編集) 東京都千代田区飯田町一〇一九
〒101-0031 三軒三丁目二二番地
電話 〇〇一七〇-四八四二四〇
<http://www.gakuyo.co.jp/>

不許複製 印刷／文響堂印刷・製本／東京義経社

ISBN978-4-313-18110-6 C2031

電子・紙十本はお取り寄せ致します。

ジュリスト 増刊

MAY, 2000

あたらしい 地方自治・地方分権

小早川光郎・小幡純子＝編

- 〔座談会〕地方分権改革の意義と課題
- I 改正地方自治法の新規定
 - II 地方公共団体の体制整備の現状と課題
 - III 地方財政制度の方向
 - IV 行政諸分野における改革
 - V 特別の諸問題の処理
- 資料 地方自治法新旧対照条文

神奈川県立図書館



2127239-8

有斐閣

ものである。それは、「現行地方自治制度内における変則」⁽⁴⁾であり、実際にも、統制条例の実例はごくわずかであった⁽⁵⁾。改正地方自治法がこの統制条例の制度を廃止したことは当然のことである。

5 罰則とくに過料制度

改正前の地方自治法14条5項は、「普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料又は没収の刑を科する旨の規定を設けることができる」と定め、また、同条6項は、「前項の罪に関する事件は、国の裁判所がこれを管轄する」と定めていた。すなわち、5項は、地方公共団体の条例違反については、刑事訴訟手続を経て科せられるべき刑罰のみを定め、行政処分により科することのできる過料については定めていなかった。過料は、15条において、長の規則への違反に対する制裁とされていた。

これに対し、改正後の地方自治法14条3項は、条例に違反した者に対して5万円以下の過料を科する旨の規定をおくことをも認めている（なお、長の規則に関する15条は、改正をうけていない）。

戦後制定された地方自治法が条例違反に対する制裁として一定の刑罰を定めることを認めたことは、憲法31条に抵触するのではないかという疑問があったが⁽⁶⁾、他方では、条例違反に対する制裁として刑罰のみが認められるだけでは、条例の実効性を十分に確保できないという問題があった。条例で刑罰規定を定めても、それを適用するかどうかは、検察官の判断に委ねられているからである（起訴便宜主義）。従って、改正地方自治法が条例違反に対する制裁として過料をも定めることができるとしたことは積極的な評価に値する。過料は、地方公共団体の長の行政処分によって科されるものであり（255条の2）、納付が行われない場合の強制滞納処分も長によって行われるからである（231条の3）。

ただ、過料の上限は5万円である。これは、長の規則で定めることのできる過料の上限と同じである。この額は、条例の実効性の確保の点からは物足りないが、地方公共団体が制裁の仕

組みに工夫を凝らすことにより、与えられたこの新たな手段を活用することを期待したい。

なお、前記の旧6項は、削除された。

(1) 事務については、本誌62頁以下の鈴木庸夫「地方公共団体の役割及び事務」を参照されたい。

(2) 芝池義一「地方自治法改正法案の検討」法時71巻8号（1999年）79頁をも参照。

(3) 小早川光郎『行政法上』（1999年）93頁以下を参照。

(4) 兼子仁『条例をめぐる法律問題』（1978年）148頁。

(5) 「北海道畜犬取締及び野犬掃とう統制条例」が現存する唯一の例であったようである。八木欣之介「北海道畜犬取締及び野犬掃とう統制条例」新条例百選（1992年）246頁。

(6) 合憲とする判例として、最大判1962（昭37）・5・30刑集16巻5号577頁。

（しばいけ・よしかず＝京都大学教授）

議会の組織・権限・会議

（90条、91条、96条、98条、100条、112条、115条の2）

木佐茂男

1 改正された地方議会関連規定の概要

地方議会は、ことに憲法上の保障もあることから、地方自治法制度の上でこれをどう位置づけるかは、きわめて重要な問題である。地方議会は、その本来の姿、理念像はいかなるものから始まって、法規定がすでにあるべき地方議会像を想定したものになっているかどうか、現行法の規定を前提にした場合でも現実の地方議会運営がそれに沿ったものになっているかなど、さまざまな問題にさらされている。一言でいえば、地方議会は地方議会らしい役割を果たしているのか、という問いかけであり、その範囲はきわめて広く、議員の資質まで含めた議会の構成のあり方、選挙制度、議会の招集、議事の進め方、議会事務局のあり方など再検討を要する課題が山積している。そもそも、全国一律の地方議会制度がいいかすら問われている。

そうした中で、今回の改正対象となった条項は、議決事件の範囲（96条）、議会による検査

及び監査請求の範囲(98条)、調査権の範囲(100条)、議員の議案提出権(112条)、修正の動議(115条の2)、及び特別区に関する特則(281条の5〔議員定数の増減要件〕、281条の6〔特別区の議員定数は60人を定限とする〕)である。とりわけ96条から115条の2までのうちで改正された条文は、おおむね、議会の活性化に関わる部分と、機関委任事務制度の廃止に伴う改正部分とに大別できる。

改正議論の俎上にのぼりながら、改正対象とはならなかった事項については、最後にまとめて触れる。

2 改正の経緯と改正内容のポイント

(1) 今次の分権改革論議は、全体として団体自治の充実という側面における「分権」に比重があったため、地方議会の改革は、地方行政体制の整備・確立の一環として、「地方議会の活性化」という観点から扱われるなど、住民自治の本体をなすテーマという位置づけではなかった。

地方分権推進委員会の議論の中では、「議会の関与」は、「監査委員の監査」とともに、一方では、「主務大臣等の権限」との関わりで、他方で、機関委任事務に係る国、地方議会等の関わりで、取り上げられていた。

(2) 議員定数は、これまで明文の上では条例事項ではなく、人口増に伴う変更を除いては、減数条例の制定を許容する規定のみがあったが、今回の90条と91条の改正(両条は2003年1月1日施行)により、議員定数を基本的に条例事項とすることが明示された。しかし、事実上、上限は法定されているので、新規定は、減数条例に関して事実上意味を持つ。

改正により、議員定数は多くの市町村では減少することになった。例えば人口2000以上5000未満の町村では法定数が16人から14人に、20万以上30万未満の市では44人から38人にと2名ないし6名の減員になるところがある。ただし、この改正は、多くの自治体で減数条例が制定されているところから、既成事実を追認する性格をもつ。しかし、これまで減数条例を制定していなかった自治体においては、新たに定数削減のための条例の制定が必要となる。

(3) 第2次勧告は、「地方議会の活性化」策

を述べた中で、96条2項の活用に努めることを求めている。すなわち、同項は、同条1項が定めている法定議決事項のほか、条例で自治体に関する事件を条例を定めることによって拡張することができる旨を定めている。今回の改正では、条例で議決事項を拡大できるとするこの規定にカッコ書きを加え、「普通地方公共団体に関する事件(法定受託事務に係るものを除く。)」とされた。これを素直に読めば、自治事務が拡大されたので、その反面において法定受託事務についてはおよそ条例をもって議決事項の追加はできないということになる。96条1項15号は、「その他法律又はこれに基づく政令により議会の権限に属する事項」から「その他法律又はこれに基づく政令(これらに基づく条例を含む。)」により議会の権限に属する事項」と改められたが、このことは、この解釈と無関係ではなかろう。要するに、法定受託事務にあっては、法律・政令の授權を待たなければ、議決事項にはならないということになりそうである。こうした見方は第1次勧告から一貫しているとする説(地方自治制度研究会編『Q&A改正地方自治法のポイント』〔ぎょうせい、1999年〕69頁)もある。しかし、法定受託事務の定義は、「専ら国の利害に関係のある事務」(中間報告)、「事務の性質上、その実施が国の義務に属」す事務(第1次・第2次勧告)から、「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」事務(改正法2条9項1号)に変わり、いわゆる現住所主義が採られた。条例制定権に関しては、法定受託事務であってもただちに完全に条例制定が排除されないと理解されるに至った。自治大臣は、国会において、法令の定めにより余地は少なくなるであろうとしつつも「法定受託事務につきましても、法令の明示的な委任を要さないで条例を制定できるようになった」と答弁している(99年5月26日衆議院・行政改革に関する特別委員会議録5号10頁。同旨、地方自治制度研究会編・前掲書49頁・69頁)。ところが、中間報告から法改正に至る過程の中であって、96条2項の文言は変わらなかった。法定受託事務についても条例制定権が及ぶのは14条1項の問題であり、96条2項は、許認可や計画決定などが法令上、法定受託事務とされている場合には、

もはや議会の議決事項足り得ないと解釈するのが常識的であろう。ただ、個々の事務が法定受託事務になった経緯など個別の事情次第では、同項のカッコ書きが、法定受託事務についての条例による議決事項の追加を絶対的に排除するものとのみ考えるべきではなかろう。議決事項より条例制定事項の方が重要であるというのが一般的な考え方ではなかろうか。具体的にどのような事例を想定できるかはいまだ定かではないが、96条2項は、法定受託事務概念の変遷と平仄が合わないまま残ったものと解され、その明文のカッコ書き規定にも関わらず、「法令に違反しない限り」、例外的な場合には、議会は法定受託事務であっても議決事項にすることができるものと解する余地がある。

(4) 98条は、議会が自治体の事務に関して、各種の検査権と監査委員に対する監査の請求権を規定している。その対象事項から、自治事務にあっては、地方労働委員会と収用委員会の権限で政令制定事項が、法定受託事務にあっては、「国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の検査の対象とすることが適当でない」政令制定事項が除外されている。旧法時代であっても比較的最近になって、機関委任事務が包括的に検査・監査の対象事項に加えられたが(1991年)、政令さえ定めれば、検査・監査の対象から除外することができた。新政令121条の3は、二つの委員会については、旧政令と同様の事務を検査対象外としているが、各委員会の組織事務と庶務事務だけは検査対象とし、この点で検査対象を拡大している。新施行令が法定受託事務に関して検査対象外とするのは、旧施行令のもとでも規定のあった「国の安全を害するおそれがある事項に関する事務、個人の秘密を害することとなる事項に関する事務」のほか、土地収用法関係事務が上がっている。旧法下では土地収用事務の法的性質が別表上は明確でなかったことから、土地収用事務が自治事務と法定受託事務に分かれたことにより整理されたものと思われるが、なぜ、この事務が概括的に「国の安全を害するおそれがある事項」に匹敵するものか、判然としない。なお、自治事務でもプライバシー情報など、法定受託事務と同様の事情にあるものが存するのは疑いないので、自治事務中にも、解釈上、検査・監

査の対象外になるものもあり得よう。

(5) 100条に定めるいわゆる百条調査権の対象についても、前記98条の適用除外事項と同様の規定が置かれた。立法趣旨は同一であるが、旧法の百条調査権は「普通地方公共団体の事務」、すなわち自治事務＝団体事務に関してのみ及んでいたところ、新法では広く新しい意味における「普通地方公共団体の事務」について調査権を定めているため、議会の調査対象にふさわしくない事項をはずそうとしたものであるが、前述と同様に、理論的に見て、自治事務にあっては地方労働委員会と収用委員会の一部事務に限って、法定受託事務にあっては国益事項と個人秘密事項、土地収用関係事務のみが該当するとは限らないであろう。したがって、議会には調査にあたって、他に同等以上の保護法益がないかどうかを吟味する必要がある。

(6) 112条2項・115条の2では、議員の議案提出、修正動議提出の要件が、議員定数の8分の1以上から12分の1以上に改められた。今回の改正でも最小の人口規模で12人であるから、12人の議会では1人でも議案提出等が行えることになった。特に、9人以上12人未満の自治体や、16人を超える小規模自治体で2人会派などの場合にこの改正は意味を持つ。

3 改正後の運用の課題、問題点等

現在の地方議会の制度と実務については、きわめて多岐にわたる問題点が指摘されている。今回の改正は、基本的に現行制度の枠内における微調整的な対応にとどまっている。分権推進委員会も、一連の勧告の中で今後の検討課題を指摘している。

第2次勧告は、記述部分のほか、①議員とそれを補佐する議会事務局員の調査能力、政策立案能力、法制能力等の向上を図るための研修機会の拡大と研修内容の充実をはかる、②議会事務局職員の資質の向上と執行機関からの独立性の確保を図る観点から、専門的能力の育成強化を図るための共同研修の実施、相互の人事交流の促進等の措置を積極的に講じ、中核となる職員の養成、議会事務局の体制整備に努めるものとする、としていた。

「議会の組織・構成」については、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会の設置に関し、

「必要に応じ、本会議中心の運営を検討するもの」とし、議員定数基準の弾力化を提言していた。その際、議員定数基準の見直しに当たっては、「減数条例の制定状況を十分に勘案する」よう求めていた。さらに、「議会の運営」について、本会議に加え、委員会やその審議記録の公開を一層進めること、休日・夜間議会の開催、住民と議会とが直接意見を交換する場の設定等に努めることも求めた。

議員の専門職、名誉職等議員身分のあり方についても、中期的な課題として検討を進めることを提言している。

さらに、第2次勧告は、「国は、小規模町村が地方自治の一つのあり方として、条例により町村総会へ移行できることについて周知する」とある。今の専門職型議会と町村総会制の間には、相当の距離がある。しかし、名誉職型議会に変われば、その距離はかなり縮まるであろう。

第2次勧告は、「地方議会の活性化」策を述べた中で、96条の活用、101条1項・112条2項・115条の2等の緩和を検討するように求めていた。これらのうち、改正対象とならなかったのは、議会の招集要件である。101条1項は、議員定数の4分の1以上の者から「会議に付議すべき事件」を示しての臨時会招集請求を規定しているが、首長のみが議会を招集できることの是非に併せて、招集要件自体の緩和も求められていた。しかし、議会で論ずるのは「付議すべき事件」、すなわち議決事件がある場合のみではない。そこで、同項に「付議すべき事件」とある以上、議会で討議や質問のみを行うような場合には、同項の骨格を改正する必要がある。しかし、本項の改正は見送られ、自治省は、98条1項に定める議会の報告請求制度の拡張解釈で対応することである（参照、地方自治制度研究会編・前掲書75頁）。こうした対応は、事情を知らずに法律本文のみを読んで改正内容を理解しようとする者にとっては、きわめて理解困難な事実上の法改正ともいえるものである。

「傍聴人の取締り」または「傍聴人の取締」（130条）というような法令集編集者が付けた見出しも見直されてよい。同条3項には「取締」という用語は出てくるが、もう少し住民自治の理念に即した条文の見直しと、その理念にふさわしい見出しが必要であると思われる。

合併に伴い中心地以外の合併地域がさびれる等の懸念に対処するため、例えば執行機関に対する旧市町村の代表の参加などが考慮されている（第2次勧告）。合併と議会の関係についてはこだわりが示された。合併協議会の設置を議会が否決した場合にあっても、住民投票の導入等を含めて合併協議会の設置が促進されるような制度の見直しを求めていた（第2次勧告）。合併促進策に限っては、市町村の合併の特例に関する法律で措置がとられている。

なお、この間、議会事務局の体制整備と職員専門能力の向上を図るため、共同研修の実施、相互の人事交流等に積極的に努めることや議会の情報公開などを求めた勧告部分については、97年の自治事務次官通知や自治省公務員部長通知で全部または一部の措置が行われている。

（きさ・しげお＝九州大学教授）

監査委員の職務

（199条）

木佐茂男

1 改正の経緯

1996年3月の地方分権推進委員会「中間報告」は、行政の「公正の確保と透明性の向上」を求める中で、「監査機能を外部監査機能の導入も含め充実強化する必要がある」としていた。外部監査制度（252条の27以下）は地方自治法の本格的改正に先立って1997年に導入された。96年12月の第1次勧告も監査についてはほぼ同様の基本理念を説き、第2次勧告は「監査機能の充実・強化」の内容をやや詳細に述べるにいった。

「監査委員の監査」は、「主務大臣等の権限」に関する項目と、これまでの機関委任事務に係る国、地方議会等の関わりの項目の中で、取り上げられていた。

第1次勧告においては、新しい自治事務（当時は、仮称）についても原則として監査委員の権限が及ぶものとしつつ、従来の機関委任事務であったものの一部について、特別な場合には

318JJ

521

ジュリスト増刊

あたらしい

地方自治・地方分権

編集人 奥 貫 清
発行人 江 草 忠 敬
印刷所 精文堂印刷株式会社
発行所 株式会社 有 斐 閣

本社 [101-0051] 東京都千代田区神田神保町2丁目17番地

<http://www.yuhikaku.co.jp/>

〔営業部〕電話 03 (3265) 6811 (代表)
FAX 03 (3262) 8035

2000年5月30日発行

法律で認められた場合を除き、
本誌からのコピーを禁じます。

編集・制作 高 橋 均
担 当 中 條 信 義

雑誌編集部 [113-0033]

東京都文京区本郷6丁目2番9号

電 話 03 (3813) 4911 (代表)
FAX 03 (3813) 4989

改訂版

地方議会 実務講座

第1巻

野村 稔／鶴沼信二

共著

補充員を指名推選で選挙する時は、順位を明示する必要がある（行実昭和十二年二月二七日）。この方法としては①補充員を選挙したあと、議長衆議で補充の順序を議決で決める（例えば「補充の順序は、ただいま議長が指名した順序にしたい」旨をはかる。）、②補充員を選挙する時、順位を付して指名する（例えば第一順位〇〇〇〇君、第二順位△△△△君…と宣告すれば氏名と順序を同時にはかる。）の二つがあるが、いずれによるかは当該議会のやり方である。

指名推選による補充員の選挙で、議会が順位を決定するのを忘れた場合、補充の順序は選挙管理委員長が決定する。

6 議会が選挙管理委員、補充員を選挙しても該当者が議場にいないので告知できない。当選承諾書を送付、その回答を待つて当選人が確定する（標準書式例原一五、市一四、町村一六）。その後、議長は選挙管理委員長に選挙管理委員、補充員の選挙結果を通知する（標準書式例原九一、町村七三）。

7 選挙管理委員、補充員は「選挙を行うべき事由が生じたときは、選挙管理委員会の委員長は、直ちにその旨を…議会及び長に通知しなければならない」とされている（自治法一八二四）。現状は選挙管理委員の任期満了前つまり在任中に後任の選挙管理委員を選挙している。議長選挙は議長が欠員になって初めて選挙事由が生ずるが、選挙管理委員の場合は任期中の選挙（欠員という選挙事由のない選挙）が認められている。

8 選挙された選挙管理委員が任期開始前に死亡した場合、定数四人に達しないので、同一会期であれば一人について再選挙をすることができる（行実昭和三年九月二二日）。また一人について承諾を得られなかった時は一人について再選挙をする。

四 検査権、監査請求権

議会は当該団体の事務について批判監視する権限を持っている。地方自治法が規定しているのは検査権（自治法九八）、監査請求権（自治法九八二）、調査権（自治法一〇〇）である。このうち調査権については別項で取り上げるので、ここではそのほかの権限について述べる。

（一）検査権

1 検査権の対象

（1）地方議会は当該団体の事務について検査権を有する。具体的には執行機関から①書類、計算書の提出を求め検閲する、②報告を請求し事務の管理、議決の執行、出納を検査することができる（自治法九八一）。

（2）検査権は書面による検査であるから、議会が実地検査することは認められていない。その必要がある時は監査請求し監査委員に行わせる（行実昭和十八年四月一日）。執行機関は検査権の行使があった場合、正当な理由がない限り拒否できない。

2 機関委理事務・法定受理事務と検査権との関係についての経緯

（1）議会は従前、機関委理事務について当該団体が負担する経費事務を除き検査できないとされていたが、平成三年の地方自治法改正により、政令で定めるものを除き議会の権限が及ぶことになった。

（2）機関委理事務については、地方制度調査会（内閣総理大臣の諮問機関）が長年にわたり答申している。例えば第九次地方制度調査会は固有事務、委理事務の廃止を答申（昭和三十八年二月）、第一七次調査会は「事務の性

質からみて地方公共団体の事務とすることが適切なものは、積極的に地方公共団体の事務とするとともに、議会の関与を強化するため必要な措置を講ずべきである」と答申（昭和五四年九月）、第二〇次調査会も機関委任事務に対し議会の検閲検査権等を認めるべきとの答申（昭和六一年二月）を出している。

(3) これらを受けて平成三年に地方自治法が改正され、議会の検査権、監査請求権が当該団体の事務から機関委任事務に拡大された（自治法九八I・II）。ただし政令で定めるものは除かれた。この除外の対象となった機関委任事務は、①国の安全を害するおそれのある事項、②個人の秘密を害するおそれのある事項、③労働組合法の規定による労働争議のあつせん、調査及び仲裁その他地方労働委員会の権限に属する事務、土地収用法による収用に関する裁決その他収用委員会の権限に属する事項である。機関委任事務はこれまで一般質問の対象となっていたが、除外規定はあるものの議会の検査権の対象となった。機関委任事務は当該団体の住民に密接に関連し、地方団体の固有事務に同化するほどになっていること、また議会団体は機関委任事務に対する権限の強化を要望していること等から、議会の権限拡大は評価される。

(4) 地方分権推進委員会の勧告に基づき平成一年の地方自治法の改正で機関委任事務制度が廃止され、地方団体が処理する事務は、自治事務と法定受託事務となった。議会との関係を見ると次のとおりである。

法定受託事務では、検査（監査）で開示することで①国の安全を害するおそれがある事項、②個人の秘密を害することになる事項、③土地収用法の規定による収用に関する裁決その他収用委員会の権限に属する事務は対象とならない（従来に同じ）。

自治事務では、①労働組合法の規定による労働争議のあつせん、調査及び仲裁その他労働委員会の権限に属する事務、②土地収用法による収用の裁決その他収用委員会の権限に属する事項は対象外とする（従来に同じ）。

3 検査権の行使

(1) 検査権は「議会は…」と規定していることから分かりますとおり、議会に認められたものである。議長、議員、委員会に認められたものでない。

(2) 検査権を行使する時は議会の議決を要する。通常、常任又は特別委員会に委任して行使する。具体的には議員が会議規則に基づき〇〇〇〇の検査に関する決議案を議長に提出する。決議案には①検査事項、②特別委員会の設置（常任委員会の時は不要）、③検査権限の委員会へ委任、④検査期限（当該会期中に検査終了の見込みの時は不要）を記載する（標準書式例原六五、市六三、町村二一、二二）。検査権の行使は動議によることもできるが、動議の内容に不満がある場合（例えば特別委員会の委員定数）、動議では修正できないので決議案による方が適当である。

(3) 検査権の行使は当該会期で終了することが少ないので、検査権行使の決議案の中で検査期限を「〇〇特別（常任）委員会は…検査が終了するまで、閉会中もなお検査を行うことができる」旨を明記した方がよい。これによるならば閉会中の継続調査の議決を得る必要はない。

(4) 検査事項は具体的に規定する。包括的に「県政（市政、町政、村政）一般」とすることは、検査事件が特定されないので対象にならない。

(5) 検査権は単独で行使するのではなく、百条調査権の行使の際、あわせて行使を議決する事例が多い。議決要件は過半数議決である。

(6) 検査権は行使するのが目的ではなく、検査の結果を議案等の審議に反映させるために行使する。目的ではなく手段である。検査権の行使に当たって百条調査権のような制裁規定はない。

(7) 当該団体の秘密、個人の秘密、生活保護の対象となっている氏名、地方税の滞納者リスト等は検査権の対象にならない。また議会が既に認定した過去数年度の決算について遡及調査することは適当でないとされている（行実昭和二六年九月三日）。

(二) 監査請求権

- 1 議会は監査委員に対し、当該団体の事務について監査請求し、その結果を請求できる（自治法九八II）。
- 2 機関委任事務に対する監査請求は、従前、経費負担事務のみが対象となっていたが、平成三年の地方自治法改正で、一定の事項を除き監査請求権が認められるようになり、地方分権推進委員会の勧告に基づき平成十一年の地方自治法改正で機関委任事務制度が廃止となり法定受託事務となった（議会との関係は検査権に同じ）。
- 3 監査請求権は議会に認められたものであるから議長、議員個人は行使できない。監査請求をする時、議員は会議規則に基づき監査請求に関する決議案を議長に提出する。決議案には①監査を求める事項（一項目に限定されない）、②理由、③監査結果の報告期限（〇月〇日まで、又は〇月定例会まで）を記載する（標準書式例県六六、市六四、町村二三）。監査請求は動議によることも認められているが、請求内容に異論があった場合、修正できないので決議案による方がよい。
- 4 監査請求決議案は過半数議決で決める。可決した場合、議長は代表監査委員に対し議決の内容を通知する（標準書式例県六六、六七、市六四、町村二三、二四）。この中には監査結果の報告期限を明記してあるが、この期限は議会の希望であり監査委員を法的に拘束しない。
- 5 監査が終了した時、監査委員は議長にこの内容を文書で報告する義務がある。この報告は閉会中、閉会中を問

わない。議会の請求による監査の結果であるから、監査委員は議会で口頭報告することが望ましい。閉会中に監査結果が出た時は、次の定例会又は臨時会で口頭報告を行い、報告に疑義がある議員は監査委員に質疑をすることができる。

五 調査権

(一) 意義

議会は地方自治法第九六条に規定する権限を行使して活動する。一般に当該団体の執行機関の出席を求めて審議しているが、このほか外部の関係人の出席を求め証言や資料の提出を求めて調査することが認められている。この調査権は地方自治法第一〇〇条に規定されているところから巨条調査権と呼ばれており、調査を効果的に行えるよう罰則による強制力を有している。国会に対しては憲法第六二条により国政調査権が認められており、地方議会の巨条調査権は国政調査権と同様の性質を持つものである。

国会の国政調査権の性質については独立権能説と補助権能説に分かれている。独立権能説とは、国会が国権の最高機関である（憲法四一）ため立法権のほか独立して司法も含めて国政全般を調査できるとの見解である。これに対し補助権能説は国会の権限の及ぶ範囲で、その権限を遂行するために補助的に認められたものであり、司法を対象とすることができないとの見解である。現在、補助権能説が通説である。地方議会の巨条調査権の性格は補助権能説で一致している。つまり地方議会の権限を十分行使できるように補助的な権限として認められたものである。

地方自治法第一〇〇条に規定するような強力な権限は、昭和二年の地方自治法により初めて認められたものである。戦前の地方議会が対外的な権能として認められていたのは、行政庁の諮問に対する答申、当該団体の公益に関す

318.4
261

事項索引

【著者略歴】

野村 稔 (のむら みのる)
昭和34年法政大学法学部法律学科卒、昭和36年全国都道府県議会議員会に入局、昭和59年調査第一部長、平22年調査部長、平12年退職

【主な著書】

『地方議会ウォッチング』『地方議会への26の処方箋』『地方議会改革宣言』『議会改革の条件』『地方議会の底力』(以上、ぎょうせい)
『議員・職員のための議会運営の実例1〜24』『地方議会日誌PART1〜10』(以上、自治日報社)
『議員基礎知識(地方議会議員必修読書1)』『地方議会議員大事典』(共著)(以上、第一法規)
『明日の都市①-地方議会・その実態』(共著)(中央法規出版)

鵜沼 信二 (うねま しんじ)
昭和46年全国都道府県議会議員会に入局、昭和48年千葉県議会事務局議事課、平12年全国都道府県議会議員会議員調査部長、平20年総務部長、平23年事務局次長、平24年退職

<あ>

あっせん ①61
案をそなえることを要するものと
そうでないもの ②73

<い>

委員会 ②205
——審査、傍聴 ①97
——審査独立の原則 ③85
——審査独立の原則の意義 ③85
——審査独立の原則の内容 ③86
——審査独立の原則の例外 ③87
——制度の目的 ②205
——と一事不再議の原則 ③40
——と可を諮る原則 ③24
——と討論一回の原則 ③63
——における意思決定方法 ③21
——における討論交互の原則 ③59
——における発言自由の原則 ③56
——に対する議長の権限 ①216
——の運営 ②253
——の形体上の分類 ②234
——の種類 ②207
——の招集 ②253
——の審査 ②257, ③117, ③198
——の審査と公開 ③75
——の設置 ②206
——の秩序保持 ②280
——の定足数 ②256, ③12

——の傍聴 ②263
——の本質 ②206
——付託 ②153, ③80, ③112
——報告書 ②271
——報告書提出後の本会議の議事手続き ②163
——報告書と採決 ③23
——報告書の意義、内容等 ②271
——報告書の取扱い ②164
委員長及び委員の除斥 ②262
委員長及び副委員長の選任等 ②233
委員長と公正指導の原則 ③7
委員長の裁決権 ③28
委員長報告後原案に対する質疑 ②170
委員長報告等に対する質疑 ②170
委員長報告と少数意見者に対する質疑 ②170
委員長報告と少数意見の報告 ②165
異議権 ①261
意見書案の採決 ①130
意見書案の修正、撤回 ①129
意見書案の提出権 ①235
意見書提出権 ①125
意見書提出権の意義と法的根拠 ①125
意見書についての問題点 ①137
意見書の対象と提出先 ①125
意見書の有効期限 ①135
——事件——処理の原則 ②101
——事の認定者 ③37
——事の判断 ③32

地方議会実務講座 改訂版 第1巻

平成25年9月1日 第1刷発行

著 者 野 村 稔
鵜 沼 信 二
発 行 所 株式会社 ぎょうせい
本 社 東京都中央区銀座7-4-12
(郵便番号 104-0061)
本 部 東京都江東区新木場1-18-11
(郵便番号 136-8575)
電 話 編集 03 (6892) 6608
営業 03 (6892) 6666
フリーコール 0120-953-431
URL <http://gyosei.jp/>

<検印省略>

印刷 ぎょうせいデジタル(株) ©2013 Printed in Japan

*乱丁・落丁本はおとりかえします。

ISBN978-4-324-09686-4 (5107968-00-000)

【略号：議会講座(改訂)】

議 会

新地方自治講座 2

久世公堯 著
浜田一成

第4節 監視的権限

1 監視権

(1) 監視権の意義

監視権の地位 議会の中心的権限は、議会在が意思決定機関であり、議決機関であることから、当然に議決権であるといえるが、議決権の行使を完全ならしめるためには、監視権が必要ないことはいうまでもない。また、議会は、住民の代表であるから、地方公共団体の事務について長等の執行を監視するにふさわしい立場にある。そこで、議会在に監視権が与えられている。

監視権の内容 意思決定機関としての議会在は、当然意思決定のために長の執行に対して監視権を有するともいえるが、地方自治法上監視権として掲げられているものは、検査権^(第99条)、監査請求権^(第100条)、説明要求権^(第101条)、意見陳述権^(第102条)である（広義においては、長等への職場への出席要求^(第103条)、長の説明書の提出要求^(第104条)等も含まれるものと解する⁽⁶⁾）。

(2) 検査権

検査権の内容 議会在は、地方公共団体の事務に関する書類および計算書を檢視し、地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会もしくは公平委員会、公安委員会、地方労働委員会、農業委員会または監査委員その他法令に基づき委員会または委員の報告を請求して事務の管理、議決の執行および出納を検査することができる^(第99条)。

すなわち、検査の対象は、地方公共団体の事務の管理、議会的議決の執行および出納の管理であり（機関委任事務は、執行機関が国または他の地方公共団体その他公共団体から委任を受けて処理するものであるから、議会的検査権の対象とはされていないが、地方自治法第99条により説明を求め、または意見を

述べることもできる。）、検査権行使の方法は、(イ)事務に関する書類および計算書の検閲、(ロ)長等の報告によるものである（書面審査を限度とし、議会在自ら実地について検査すべきものではない。）。

検査権の行使 検査権を行使するのは、議会在である。したがって、行使するかどうかおよび行使の範囲、方法を定める議決が必要である。通常は、常任委員会または特別委員会をして検査せしめる。議員個人に与えられる権能ではないから、長等は議員個人からの要求に対しては拒絶してさしつかえない。

検査権の行使につき問題となるのは、(イ)個人等の秘密に属する事項、(ロ)地方公共団体の機密に属する事項についての検査である。地方公共団体の事務に属するものである限り、議会在が検査しようともいいうるが、議会在に検査権が認められた趣旨が長等の事務執行を適正ならしめることにある以上、これらに関しては具体的な違法事件の発生等がない限り、検査すべきではないし、また、具体的違法事件等が発生したときは、司直の手に委ねるべきものであると解する。長等もこれらの事項については検閲、報告等を拒絶すべきものと解する。生活保護に関する事務は、当然に秘密に属するものとはいえないが、その性質上検査には慎重な配慮が必要であり、たとえば氏名の確認等は、一般的に事務執行の適正を期するという目的のみのためには行なわないこととし（「比例の原則」による。）、特に架空人物が生活保護を受けているというような具体的事件の発生したときに限り行なうこととすべきである（その場合でも、先ず長等をして確認せしめ、なお疑義が残るような場合にはじめて行なうべきものと解する。）。なお、いわゆる100条調査権について述べるところを参照されたい。

(3) 監査請求権

議会在は、監査委員に対し、地方公共団体の事務に関する監査を求め、その結果の報告を請求することができる^(第100条)。

議会在は、自ら実地に事務検査をすることは許されないが、監査委員をして監査せしめることができるのである。この監査の要求も、議会在が行なうものであるから、議会的議決が必要である。議員個人が、監査委員に対して要求しう

著者略歴

久世 義典

- 昭3. 8. 15生 富山県出身
28. 3 東大法学
33. 10 秋田県財政課長
36. 11 自治大学校教授
40. 8 自治省行政課長補佐
43. 11 大分県企画部長
45. 10 大分県総務部長
47. 8 経済企画庁東北開発部長
48. 7 経済企画庁総合開発局副長官
現職 自治省地域政策課長

久世 義典

- 昭11. 4. 28生 京取県出身
36. 3 東大法学
38. 9 自治省行政課
42. 4 山形県企画課長
43. 4 山形県財政課長
46. 4 自治省公務員第二課長補佐
47. 12 自治省振興課課長補佐
現職 自治省行政課課長補佐

〈議 会〉新地方自治講座 第2巻

昭和48年5月25日 第1刷発行 ©
昭和49年11月25日 第3刷発行

検 省 印 略

著者 久世 義典
発行兼印刷者 田中 重弥
発行所 第一法規出版株式会社
107東京都港区南青山2丁目1の17
電話(03)404-2251 振替東京7739

東京都議会

Tokyo Metropolitan Assembly

平成二十九年東京都議会会議録第一号

平成二十九年二月二十二日（水曜日）

出席議員 百二十六名

（中略）

○議長（川井しげお君） 追加日程第五、豊洲市場移転問題に関する調査特別委員会設置に関する動議を議題といたします。

案文は、お手元に配布いたしてあります。

朗読は省略をいたします。

豊洲市場移転問題に関する調査特別委員会設置に関する動議

右の動議を別紙のとおり提出します。

平成二十九年二月二十二日

（提出者）

小林 健二	加藤 雅之	大門さちえ
和泉ひろし	山森 寛之	前田 和茂
大場やすのぶ	大津ひろ子	塩村あやか
やながせ裕文	小松 久子	西沢けいた
宮瀬 英治	米倉 春奈	白石たみお
斉藤やすひろ	栗林のり子	遠藤 守
伊藤こういち	菅野 弘一	川松真一郎
栗山よしじ	小松 大祐	堀 宏道
木村 基成	山内 晃	上田 令子
おときた駿	山内れい子	中山ひろゆき
田中 朝子	石川 良一	里吉 ゆみ
和泉なおみ	尾崎あや子	大松あきら
吉倉 正美	まつば多美子	高倉 良生
松田やすまさ	柴崎 幹男	舟坂ちかお

清水 孝治	鈴木 錦治	神野 次郎
北久保眞道	高楯 健一	栗山 欽行
和泉 武彦	両角みのる	西崎 光子
あさの克彦	新井ともはる	中村ひろし
島田 幸成	とくとめ道信	河野ゆりえ
小竹ひろ子	上野 和彦	野上 純子
中山 信行	谷村 孝彦	藤井 一
近藤 充	小宮あんり	ほっち易隆
河野ゆうき	島崎 義司	鈴木 章浩
きたしろ勝彦	田中たけし	鈴木 隆道
神林 茂	早坂 義弘	秋田 一郎
今村 るか	斉藤あつし	小山くにひこ
大西さとり	畔上三和子	大島よしえ
松村 友昭	鈴木貫太郎	ともし春久
長橋 桂一	中屋 文孝	鈴木あきまさ
桜井 浩之	山崎 一輝	三宅 正彦
山加 朱美	高橋かずみ	山田 忠昭
林田 武	こいそ 明	田島 和明
古賀 俊昭	立石 晴康	野上ゆきえ
尾崎 大介	石毛しげる	植木こうじ
かち佳代子	曾根はじめ	小磯 善彦
橘 正剛	東村 邦浩	中嶋 義雄
宇田川聡史	高橋 信博	崎山 知尚
高木 けい	相川 博	吉原 修
野島 善司	三宅 茂樹	川井しげお
野村 有信	高島なおき	吉野 利明
内田 茂	酒井 大史	山下 太郎
清水ひで子	大山とも子	吉田 信夫

東京都議会議長 川井しげお殿

豊洲市場移転問題に関する調査特別委員会設置に関する動議

次の要綱に基づき、豊洲市場移転問題に関する調査特別委員会を設置されたい。

豊洲市場移転問題に関する調査特別委員会設置要綱

一 名称

豊洲市場移転問題に関する調査特別委員会とする。

二 委員会の法的根拠

地方自治法第九十八条第一項並びに同法第百条第一項から第八項まで及び第十項に基づく調査を行うため、同法第百九条第一項及び東京都議会委員会条例第四条により特別委員会を設置する。

三 調査事項

豊洲市場移転問題に関する次の事項

築地市場から豊洲市場への移転に関する経緯及び両市場の適正性

東京ガス株式会社などとの交渉及び土地売買に関する経緯

豊洲市場の土壌汚染対策及び豊洲市場の主な建物下に盛り土が行われなかった経緯

豊洲市場建設工事における契約事務

その他調査に必要な事項

四 委員会組織

委員は二十三名とし、議長指名による。委員長一名、副委員長三名、理事六名を置く。

五 調査期限

本調査が終了するまでとし、閉会中も調査を行うことができる。

六 調査経費

五百万円とする。

○議長（川井しげお君） 本動議は、起立により採決いたします。

本動議に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○議長（川井しげお君） 起立総員と認めます。よって、豊洲市場移転問題に関する調査特別委員会設置に関する動議は可決されました。

小田原市 平成23年 11月 臨時会 11月10日-01号

P.1 (名簿)

平成23年 11月 臨時会

平成23年

小田原市議会11月臨時会会議録(第1日)

平成23年11月10日

議事日程

小田原市議会11月臨時会議事日程

平成23年11月10日 午後1時開議

日程第1

会期の決定

日程第2 決議案第2号 小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会の設置を求める決議

本日の会議に付した事件

○議事日程のとおり

○日程追加 小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会委員の選任について

出席議員(28名)

1番	鈴木紀雄議員
2番	野坂 稔議員
3番	木村正彦議員
4番	小澤峯雄議員
5番	佐々木ナオミ議員
6番	植田理都子議員
7番	鈴木敦子議員
8番	安野裕子議員
9番	楊 隆子議員
10番	今村洋一議員
11番	鈴木美伸議員
12番	神永四郎議員
13番	井上昌彦議員
14番	大村 学議員
15番	横田八郎議員
16番	安藤孝雄議員
17番	木村信市議員
18番	田中利恵子議員
19番	奥山孝二郎議員
20番	小松久信議員
21番	大野真一議員
22番	細田常夫議員
23番	加藤仁司議員
24番	武松 忠議員
25番	俵 鋼太郎議員
26番	井原義雄議員
27番	原田敏司議員
28番	関野隆司議員

説明のため出席した者

市長	加藤憲一君
副市長	加部裕彦君
副市長	大野速雄君
教育長	前田輝男君
企画部長	時田光章君
総務部長	柴田正光君
市立病院病院管理局長	桐生 薫君
総務部副部長	和田伸二君

事務局職員出席者

事務局長 篠原 弘
副事務局長 宮代範幸
議事調査担当課長 松本俊代
総務係長 大木勝雄
議事調査係長 室伏正彦
議事調査係長 吉野るみ

午後1時0分 開会

P.3 議長（加藤仁司君）

○議長（加藤仁司君） 次に、日程第2 決議案第2号 小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会の設置を求める決議を議題といたします。

平成23年11月10日

小田原市議会議長
加藤仁司様

小田原市議会議員	今村洋一（印）
〃	関野隆司（印）
〃	木村信市（印）
〃	大野真一（印）
〃	井原義雄（印）
〃	植田理都子（印）
〃	鈴木紀雄（印）
〃	武松 忠（印）

決議案第2号 小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会の設置を求める決議
上記の議案を別紙のとおり会議規則第15号の規定により提出します。

小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会の設置を求める決議

1 調査事項

本議会は、地方自治法第98条第1項の規定により、次の事項について調査を行うものとする。

（1）小田原市立病院における預り金に関する事項

2 特別委員会の設置

本調査は、地方自治法第110条及び委員会条例第5条の規定により、委員13人からなる小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会を設置し、これに付託するものとする。

3 調査権限

本議会は、1に掲げる事項の調査を行うため、地方自治法第98条第1項の権限を上記特別委員会に委任する。

4 調査期限

上記特別委員会は、1に掲げる調査が終了するまで閉会中もなお調査を行うことができる。

以上、決議する。

平成23年11月 日

小田原市議会

P.5 議長（加藤仁司君）

○議長（加藤仁司君） 提案理由の説明を求めます。

21番大野議員、登壇願います。

〔21番（大野真一君）登壇〕

P.5 21番（大野真一君）

◆21番（大野真一君） ただいま上程されました決議案第2号 小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会の設置を求める決議につきまして、提出者を代表いたしまして提案理由の説明を申し上げます。

本件につきましては、決議文の朗読をもちまして、提案理由の説明にかえさせていただきます。

小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会の設置を求める決議。

1 調査事項。本議会は、地方自治法第98条第1項の規定により、次の事項について調査を行うものとする。

（1）小田原市立病院における預り金に関する事項。

2 特別委員会の設置。本調査は、地方自治法第110条及び委員会条例第5条の規定により、委員13人からなる小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会を設置し、これに付託するものとする。

3 調査権限。本議会は、1に掲げる事項の調査を行うため、地方自治法第98条第1項の権限を上記特別委員会に委任する。

4 調査期限。上記特別委員会は、1に掲げる調査が終了するまで閉会中もなお調査を行うことができる。

以上、決議する。

以上のとおりでありますので、各議員におかれましても、本決議に対しまして、何とぞ御賛同賜りますようお願い申し上げ、提案理由の説明とさせていただきます。ありがとうございました。

P.5 議長（加藤仁司君）

○議長（加藤仁司君） 以上で提案理由の説明が終わりましたので、直ちに質疑に入ります。

〔「なし」と呼ぶ者あり〕

P.6 議長（加藤仁司君）

○議長（加藤仁司君） 質疑ありませんので質疑を終結いたします。

お諮りいたします。本件につきましては、委員会の審査を省略することにして御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

P.6 議長（加藤仁司君）

○議長（加藤仁司君） 御異議ないものと認めます。よって、委員会の審査を省略し、直ちに討論に入ります。

〔「なし」と呼ぶ者あり〕

P.6 議長（加藤仁司君）

○議長（加藤仁司君） 御発言ありませんので討論を終結いたします。

採決いたします。決議案第2号について、原案に賛成の方は挙手を願います。

〔賛成者挙手〕

P.6 議長（加藤仁司君）

○議長（加藤仁司君） 全員賛成であります。よって、決議案第2号 小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会の設置を求める決議は、原案のとおり可決確定いたしました。

小田原市 平成23年 11月 小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会 11月18日-01号

P.1 (名簿)

平成23年 11月 小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会

小田原市立病院における預り金に関する調査特別委員会会議録

平成23年11月18日

本日の会議に付した事件

○議題

会議の進め方について

小田原市立病院における預り金に関する書類及び計算書について

次回の開催日程について

出席委員 (13名)

委員長	小松久信君
副委員長	木村信市君
委員	野坂 稔君
委員	小澤峯雄君
委員	佐々木ナオミ君
委員	鈴木敦子君
委員	今村洋一君
委員	神永四郎君
委員	大村 学君
委員	田中利恵子君
委員	大野真一君
委員	俵 鋼太郎君
委員長	関野隆司君

説明のため出席した者

市立病院病院管理局長	桐生 薫君
病院管理局副局長	関野憲司君
経営管理課長	内野好則君
医事課長	武田英二君
	その他関係職員

事務局職員出席者

事務局長	篠原 弘
副事務局長	宮代範幸
議事調査担当課長	松本俊代
議事調査係長	室伏正彦
主査	遠藤栄一
書記	勝又光一

午後1時29分 開会

P.3 委員長 (小松久信君)

○委員長 (小松久信君) 次に、(2) 小田原市立病院における預り金に関する書類及び計算書についてを議題といたします。書類等に対する説明を求めます。

P.3 医事課長 (武田英二君)

◎医事課長 (武田英二君) それでは、私から市立病院預り金に関連する書類について御説明いたします。

本日提出させていただいております書類は、私の前方の書類置場へ原本を用意させていただいております。お手元の資料にはその副本を用意させていただいております。

お手元の書類ですが、青いインデックスが、前回の11月10日の第1回委員会の席上、資料一覧で説明させていただきましたものでございます。また、赤いインデックスが第1回委員会の席上、追加資料として御指示いただいたものでございます。副本の扉をお開きください。資料の一覧でございます。番号をつけてございますが、その番号がインデックスの番号と符合しております。

この一覧表ですが、第1回委員会において提出いたしました、今回改めて提出するに当たり、まことに恐れ入りますが、訂正箇所がございましたので、説明に入ります前に、お詫びし、その箇所について訂正させていただきます。

まず、1の資料名について、前回は預り金様式としておりましたが、ごらんのように、預り証様式と訂正し、備考欄に2枚複写と追記いたしました。ま

た、4の資料名について前回は預り金半券綴りといいましたが、預り証（控）綴りに訂正いたしました。さらに5の預り金管理台帳のページ数を95ページに訂正いたしました。また、これら4番と5番の二つの資料の備考欄ですが、11月4日の全員協議会資料と整合を図るため、年次締め処理、月次締め処理とさせていただきます。お詫びし訂正させていただきます。すみませんでした。

それでは、はじめに各資料の原本について簡単に説明させていただきます。まず1番の預り証様式でございます。これは、皆様の各テーブル上に配付してございます。これは預り金を預る場合に作成するものでございます。2枚複写となっております。1枚を相手方に預り証として交付し、控えを病院が保管するものでございます。

続きまして、2番の出納帳（1）でございます。こちらの資料が出納帳の1番でございます。「預り金精算 現金明細書」と表書きしており、預り時から2ヵ月間に使用する台帳となっております。

続きまして、3番の出納帳（2）でございます。このようにB5版のノートに預ってから3ヵ月目、4ヵ月目に使う台帳でございます。

続きまして、4番の預り証（控）つづりでございます。これは原本のみの提出とさせていただいており、複写物はございません。形といたしまして、このような預り証となっております。全部で25つづりでございます。一月分、一年度分を一つのつづりとして数えてございます。

続きまして、インデックス5番の預り金管理台帳でございます。これは、平成18年度の年度締め処理以降の台帳で、内容的には平成10年から平成23年4月分までのリストとして預り金の出納の状況が記載されています。

続きまして、インデックス6番の預り金精算についてのお知らせでございますが、これは、預り金を預った後、2ヵ月後の段階で預り金の一部を診療費に充当し入金いたしますが、その際に充当した事実等を預けた方に御通知するもので、全部で4種類でございます。全額返還者あて、それから残額を返還する方あて、不足分の請求者あて、保険証等の提示の依頼をする方あてにお出ししております。

続きまして、インデックスの7番については平面図を付けてありますのでごらんいただきたいと思います。小田原市立病院の1階と2階の平面図となります。

8番の金庫鍵使用簿でございます。これは平成23年9月から盗難がございました後に現在の金庫の鍵を管理する使用簿でございます。

9番の鍵の授受簿でございます。これは職員の勤務時間外での鍵の授受について、毎日守衛が作成するもので、守衛室に備え付けてあるものです。提出は平成22年度、平成23年度分となります。

最後に追加資料の1番になりますけれども、盗難当時の預り金を金庫の中に保管する際に使っておりました封筒です。

原本の説明につきましては、ここから申しわけございませんが自席に戻りまして説明させていただきますのでよろしくお願いいたします。

それでは、続きましてお手元に配付いたしております資料は、本日の原本の複写物を副本として作成いたしましたものでございます。預り証の控え、半券でございますが、このつづりににつきましては、先ほど申し上げましたように原本のみの提出となっております。またこれらの資料には、名前等すべて記載されているため、傍聴の議員、傍聴者の皆様への閲覧用はございませんので、あらかじめ御了承願いたいと存じます。

前回の説明と一部重複する場合もございますが、よろしくお願いいたします。お手元の副本をごらんください。

まず、インデックス番号1番の預り証の様式ですが、資料1をお開きください。預り証の様式は、預り金を預る場合に使用するものでございます。預り時には、金額・氏名・連絡先・預り日等を記入します。2枚複写となっておりますので、資料の右肩に患者控えと注記した1枚を患者に預り証として交付し、資料の右肩に病院控えと注記したものを控えとして病院が保管するものでございます。なお預り証の右上、日付の下の部分にナンバーとして一連の番号を記入いたします。

次に、インデックス番号2番をお開きいただきたいと思います。これは出納帳（1）でございます。この出納帳（1）と次に説明する資料3の出納帳（2）は、11月4日の全員協議会において御説明いたしました窓口分の預り金を管理するもので、預り日の属する月から数えて4ヵ月の間の預り金を管理します。そのうち、預り時から2ヵ月の間に使用する帳簿が、出納帳（1）でございます。ごらんのように預り金精算現金明細書と表書きしており、この期間の預り金の保管、毎日の現金の確認に使用するものでございます。

1枚めくっていただき、1ページ目をごらんください。1ページ目には表の欄といたしまして、確認日、預り証のナンバー、収入、支払、残金等を記載するようになってございます。収入欄は当該日の預り金の取り扱い件数と取り扱い金額を記入し、支出欄は当該日の預り金の精算件数と精算金額を記入します。この確認は日次業務として、当該日の朝に行っております。確認日の取扱件数は、確認日前日の午前8時30分から確認日当日の午前8時30分までの預り金となっています。また前日の17時までの預り証（控）と現金は、業務時間内には会計窓口において精算に備えており、夜間は金庫に保管しておきます。支出欄の件数・金額は、確認日前日の業務時間内において行われた精算件数・金額を記入することになります。

次に、インデックス番号3番の出納帳（2）につきましては、最初に資料3-1をお開きください。ごらんのように、表紙に預り金と表書きしてございまして、窓口分の預り金のうち預り後3ヵ月から4ヵ月の間の預り金の精算状況を記録し、毎日の残額を確認いたしております。出納帳（1）で管理していた現金のうち、2ヵ月を超えた預り金については、この時点で、未精算の預り金をリスト化し、預り金が診療費より大きい場合は、預り金を診療費に入金します。この充当を行うと返金する残金が出ますので、この残金を精算をお受けするまで保管することになります。

これらの一月分の未精算の預り金を封筒に入れ、預り証（控）とともに保管いたします。表紙を1枚めくっていただき、1ページ目をごらんください。平成22年4月分の預り金の出納状況を示した帳票となりますが、この時点で、平成22年4月分の封筒が作成され、精算の済んでいない現金を納めておきます。

この6月11日、折り目の中で見づらくて申しわけありませんが、6月11日が日付として打ってございます。1行目に28万8330円の本日残高が記載されてございます。この日の2行目になりますが、預り証ナンバー6361番の方が、精算に見えられ5000円全額を返却したこと。また4行目の6550番の方には、3690円を返却したことが記録されてあります。このようにこの日一日分では7件の精算があり、合計5万9570円を返金し、前日残高と本日の5万9570円との差し引きが本日残高として22万8760円となります。

このように、精算のたびに預り証の番号・名前・金額を記載して残高を毎日確認していきます。この平成22年4月の例では、4ページをごらんいただきたいと思います。これから約2ヵ月後の8月9日には、残額が86270円となり、後ほど御説明いたします月次締め処理により、現金の確認を行い金庫に収納されることとなります。

また、この際に作成される未精算の預り金のリストは、資料5の預り金管理台帳をお開きいただきたいと思います。表題をめくった1ページ目、見づらくて申しわけありませんが、平成23年6月の預り証となっております。このリストを当該月の封筒に張りつけ、精算をお受けすると、出納帳への記入とこのリストの消し込み処理を行っております。

次に、インデックス番号4番の預り証（控）のつづりについて御説明いたします。この預り証（控）につきましては、平成10年度から平成21年度分までの年次締め処理分12つづりと平成22年4月から平成23年4月までの月次締め処理分13つづりがございます。（「4番はないよ」と呼ぶ者あり）申しわけありません。現物の方になります。インデックス番号4番はありませんでした。申しわけありませんでした。預り金の関係資料の扉の1枚目の一覧表をごらんいただきたいと思います。こちらの一覧表の4番にございますように預り証の控えのつづりとして全体で25つづりでございます。平成22年4月以後の分につきましては、年次締め処理として行う。

P.7 委員（大村学君）

◆委員（大村学君） 説明の中で資料の対応が追いつかないので、もう少しわかりやすい説明を求めたいと思います。

P.7 委員長（小松久信君）

○委員長（小松久信君） 4番につきましては、つづりの4番ですね。

P.7 医事課副課長（向笠勝彦君）

◎医事課副課長（向笠勝彦君） 4番につきましては、前のテーブルのところに現物がありますが、量が多いものですから資料としては副本の中にコピーをさせていただいてはおりません。そこに現物をお持ちしております。説明の間はこの副本の表紙を1枚めくっていただきました中に一覧表がございますので、これをごらんいただければと思います。失礼します。

P.7 医事課長（武田英二君）

◎医事課長（武田英二君） 大変申しわけございませんでした。一覧表というのは、扉を開いた預り金関係資料一覧になります。その4番で預り証のつづりの説明をいたしております。この預り証のつづりでございますが、平成22年4月以降につきましては、月締処理分。

P.7 委員長（小松久信君）

○委員長（小松久信君） 申しわけない。現物はこれ4番でしょ。これを各委員に1冊ずつ渡してください。そうでないと実感がわかないよ。
〔預り証原本回収〕

P.7 委員長（小松久信君）

○委員長（小松久信君） もう一度、4番について最初から説明してください。

P.7 医事課長（武田英二君）

◎医事課長（武田英二君） それでは預り証のつづりについて説明いたします。この預り証につきましては、一年度分、年次締めを行った分につきましては、一年分をそのままつづっております。平成10年度から平成21年度についてでございます。これが1冊になっておりますが、事務の都合上、4月から3月まで順番につづられております。預り金の番号をごらんいただきますと、若い番号から大きな番号に推移しているかと思えます。月締め処理分につきましては、平成22年4月から平成23年4月分、全部で13のつづりがございますが、こちらのつづりにつきましては、一月分をつづっております。この預り金を収納いたしておりました封筒ですが、先ほどの追加資料1番で示しました封筒に実際にその預り証が入っております。こちらの封筒につきましては後ほど説明させていただきたいと思えます。

続きまして、副本の方に戻ります。インデックス番号5番となります。預り金台帳でございます。これは追加資料の3とも関連いたしますので、後で説明させていただきます。

次に、インデックス番号6番の預かり金精算についてのお知らせでございますが、全部で4ページございます。それぞれ内容は似ていますが、4種類という形で預かり金を預った方に発送しているものでございます。この預り金の精算についてのお知らせというのは、預り金を預かってから2ヵ月目に行う通知でございます。

最初のページのもの、既に入金機等を使い納めてある預り金の全額をお返しする患者に送る預り金の通知でございます。この通知書と預り証を御持参の上、会計窓口まで来ていただくことによりまして、預った金額を全額返還することといたしております。

次の1枚をめくってください。裏側になりますが、こちらは最初の先ほどの2ヵ月目に行います預り金を診療費に入金した方で残金がある方に送る通知書となっております。こちらにも精算にお見えになっていただき、預り金の残金をお返しする処理を行うために、お知らせをしているものでございます。

続きまして、次のページでございます。こちらは預り金の診療額が預り額より大きくなる方に対して、その不足分が生じますので、その不足分の精算を行うために預り金の精算に来ていただくようお知らせしているものでございます。

その裏側になりますが、こちらの最後のページのもの、保険証等の提示がない患者に対して行う通知です。保険証の提示をしていただき、預り金の精算を行いますという通知でございます。

次に、インデックス番号7番の説明をいたします。こちらは市立病院の平面図2枚でございます。1枚目の平面図は医事課及び守衛室の位置を示した図面でございます。黄色の実線で囲んだ範囲が医事課の事務室でございます。その中に赤字で記した位置が金庫及び業務時間内に預り金を準備しておき、精算事務を取り扱う会計窓口でございます。医事課事務室の北西側に隣接して位置する太い実線の黒枠が守衛室でございます。1枚めくっていただき、2枚目の平面図は黄色の実線で囲いました部分が2階の事務室、経営管理課の事務室でございます。この2階事務室は、夜間・休日の医事課の金庫の鍵の保管場所でございます。

次に、インデックス番号8番をお開きください。こちらは金庫鍵使用簿でございます。この使用簿は医事課金庫の鍵の使用者、使用時間、目的等を記入し、鍵の使用状況を現在管理しているものでございます。平成23年9月からの運用となっております。医事課金庫の鍵は、盗難事件の後、ダイヤル式、シリンダー錠の双方とも取りかえております。

次に、インデックス番号9番は、9-1をお開きいただきますと平成22年度の鍵の授受簿の表書きがでございます。これは職員の勤務時間外での鍵の授受について、毎日守衛が作成するものでございます。平成22年度分及び平成23年度分で一日に1ページを使用しております。

恐れ入りますが、インデックス番号9-2の平成23年度分をごらんください。前日から翌朝までの間に、鍵の返却をした者と貸し出しを受けた者が記録されております。1ページ目の11月8日（火）から9日（水）の例では、返却欄の下から5行目に、23時5分に経営管理課職員が返却し、貸出欄の下から2行目の借用者の欄に、翌朝の7時16分に経営管理課職員が借り受けたことが記入されております。このように前日に返却したものをまた翌日に借りるとなると右から左の方に鍵が返却されて、また鍵が借り受けられるという状況を示しております。

続いて追加資料の説明に移ります。追加資料は赤のインデックスで示してございます。1番の前のページが追加資料の一覧を示しております。全部で3件の資料がでございます。まずインデックス番号1番の盗難当時の封筒一覧でございます。

ここには1番から36番まで資料がでございますが、35番までが封筒になっていて、36番のビニール袋については、預り金の硬貨を入れておいたもので全体で13枚でございます。この封筒については全体で35枚でございます。封筒の備考欄に米印がついている封筒については警察による記入があったものです。実際の封筒についてはビニールカバーがかけられている封筒が米印欄のついている封筒になります。この封筒ですが盗難当時すべてあった封筒を警察に提供いたしますので、捜査上まだ戻っていない封筒もございます。それから薬品で処理してありますので、破損等により戻らない封筒もございますことを御承知いただきたいと思います。

次に、追加資料のインデックス番号2番の医事課金庫保管物一覧でございます。ごらんのよう、現金、公印など19種の保管物を収納してございます。金庫の大きさは、高さ約152センチメートル、幅約70センチメートル、奥行き約68センチメートルでございます。外観はごらんの写真のとおりでございます。鍵の施錠方式としてダイヤル式とシリンダー錠で開閉を行います。

次に、追加資料のインデックス番号3の預り金額年度一覧でございます。預り金の年間における総取扱件数と取扱金額をしめたものでございます。表

の1行目でございますが、平成14年度以前は、パソコンのデータ、書類ともに保存されていないため、詳細は十分に把握できません。平成15年度以降のデータは、パソコンに保存されたデータにより作成いたしましたもので、このパソコンのデータは、預かり金を預った時点で作成しています。また、このデータを加工し、預り金管理台帳を作成いたしております。平成15年度以降は、毎年ほぼ同様に、5000から6000件の取り扱い件数及び約3500万円前後の取り扱い金額があった状況を読み取ることができます。

続いて下の欄の表は、表頭でございますように、年次締め処理の時点における件数と金額及びその金額を確認した期日を確認日としてお示ししたものです。表の1行目の平成17年度以前につきましては、件数が442件で金額は18万6180円でございます。平成18年8月17日に確認した現金の保有額となります。これは平成10年度から平成17年度までの合計を示したものでございます。この件数と金額につきましては、以下の年度と比べてみますと若干不釣合いがございますが、この詳細につきましては、後ほど御説明させていただきたいと存じます。2行目以降の平成18年度から平成21年度については、預り金を預って約1年が経過すると、件数にして130件弱、金額にして年度当たり約40万円程度が未精算のまま残っております。それらの年度の確認日の欄に示しております期日が、この年度の締めを行った期日になります。この年度の締め以降にも、精算は続いていますので、この金額から減っていく状況になりますが、金庫内に保管されている金額がおおよそこの程度であることが御理解できるかと思えます。なお、平成22年度は各月の月次締め処理日における件数と金額を合計して表記したもので、246件、142万2680円となっております。また平成23年4月も同様でございます。この平成22年度と平成23年の4月については、まだ年次締め処理が行われていないため、医事課で行う診療費への入金が行われていないため、件数、金額ともに多めになっていることを御理解いただきたいと思います。

それでは、改めて青のインデックス番号5番の預り金管理台帳の説明をさせていただきます。先日の全員協議会での資料2「預り金について」で概略を御説明した月次及び年次の締め処理の概要についてはじめに御説明いたします。

資料5をお開きください。この台帳は先ほど御説明いたしました預り後2ヵ月を超えた時点で精算を済ませていない方のリストを作成し、その後の2ヵ月間の精算状況を消し込んだ後に、預り後5ヵ月目の月次締め処理を行い、その後の精算状況をさらに消し込んだ後、預りの年度の翌年度の8月に年次締め処理を行った台帳でございます。台帳を開きますと1ページ目に直近の平成23年6月のリストがあり、ページを開いていきますと、次のページには平成23年の5月というように、順次、過去の月次締め処理の年度のリストがございます。その12ヵ月分の月次の締め処理を行った後に、年次締め処理を行いますので、月次締め処理の資料の間に年次締め処理の資料が入る形となっています。直近の年次締め処理は、19ページのものでございます。これは平成21年度の預り金で表題にございますように平成21年4月から平成22年3月までの預り金を年次締め処理をした際に作成したリストでございます。次に23ページをごらんください。平成22年3月となり、平成21年度の一番最後の月次締め処理のページとなっています。これ以降ページが下るに従いまして、4月までの預り金のリストがつづり込まれています。83ページをお開きください。この83ページから最後の95ページまでとなりますが、これが平成18年度の年次締め処理の際に作成した台帳で、平成10年度から平成17年度までのリストとなっています。これがこの台帳の最後のリストとなります。

それでは改めて、月次締め処理の説明をいたします。戻っていただき、インデックス番号5「預り金管理台帳」の4ページ目をごらんください。表題に平成23年3月の預り金と示しております。大変細かいため見づらくて申しわけありません。この平成23年3月の預り金でございますが、預り金の表は左から預り証、預った年月日、患者の氏名、預り金額、未納額、過不足額、金庫移動額、保険コード及び備考欄と並んでございます。この1行目の預り証ナンバー5168番の方は、預り金が5000円で、未納額、これは診療費の額となりますが、2750円で、預り金の方が大きいため、2750円を診療費に充て、預り金として返金する額は、その残金2250円となります。この2250円を金庫移動額とします。このように預り金を診療費に入金することを2ヵ月目に行った後、この預り金のこの月の総額が、このページの最下段の欄外となりますが、金庫移動額の列の最下段をごらんいただきたいと思います。17万1990円が金庫移動額の欄外にある額となります。ここで資料3-1の45ページをお開きください。このページの一番上の左側に平成23年3月とあり、先ほどの平成23年3月の預り金の表と対応して、前日残高の金額が、先ほどの17万1990円が記載されています。この金額から毎日の精算に応じ残高が減っていきます。1行目の5月10日の前日残高の金額が、先ほどの17万1990円となっております。その後の2ヵ月間の精算状況は、先ほど御説明したとおりでございます。48ページの最終行の7月11日の前日残高が、金庫へ移動する額8万2940円となります。2ヵ月目に充当を行いまして、もう2ヵ月経ちますと預り金の精算がある程度済みまして、残った金額を金庫へ移動することになります。この7月11日が、月次締め処理の日となります。5ヵ月目は出納帳(2)の金庫へ移す額、残金を確認し、インデックス番号5番の預り金管理台帳と預り証(控)を照合します。その上で、現金と預り証(控)を金庫へ保管いたします。

次に、年次締め処理について説明いたします。月次締め処理が12回行われた後に一年度分を取りまとめ、また新たな台帳を作成して現金の確認を行い、一年度分を一括して封筒に入れ金庫に保管いたします。先ほどのインデックス5番の資料の19ページをお開きください。この平成21年度の年次処理を例に御説明いたします。19ページの表の頭になりますが、預り証の番号、預り年月日、患者の氏名、預り金額、未納額、過不足額、金庫移動額となっています。表の左側の年月日欄は預り日でありまして、これを1行目から下の方へ追っていくと、4月分、5月分と続きます。このように月次締めを行った4月分、5月分をまとめて年次締め処理として、まだ精算が済んでいない方をまとめたものが、この年次処理の台帳となっています。この1行目の預り証ナンバー1の方は、表の右から3番目の金庫移動額欄の2530円が精算が済んでいないために、返金されず残っている金額を示しております。

ここで、資料の34ページをお開きください。年次締め台帳のもとになっています月次締め台帳の平成21年4月分の預り金の台帳です。その1行目の方が年次締めで見た方と同じ方で、この方の精算が行われていないため、年次締めのリストに移したことになります。またこの表の4行目の方、消し込みとなっていますが、預り証ナンバー15番の方は精算が済んでいるため、19ページにお戻りいただくと、リストには載っておりません。このように各月の未精算分を集めたリストとして年次締め処理の台帳を作成いたします。

ここで、22ページをお開きください。平成21年度の最終のページとなりますが、この年度において金庫でお預かりする額は、表の右から3列目の金庫移動額欄の最終行の欄外にございますように、36万7480円が一年分の合計額となります。この36万7480円が、前回の全員協議会の資料3でお示しました確認日の金額と合致していることとなります。

このように年次締め処理のリストが作成されますが、この年次締め処理以降の精算があった場合は、月次締め処理のリストを使わずにこの年次締めリストの方で消し込みを行い、預り証の控えを抜き取って行くということになります。

大変複雑で申しわけございませんが、以上で月次と年次の締め処理の概要についての説明を終わります。

最後に、この資料の83ページから95ページの平成17年度以前の資料で、平成18年8月の年次締め処理のリストについて説明いたします。インデックス番号5番の資料の83ページです。83ページの平成10年度から、95ページの平成17年度までのリストで、平成10年度から16年度までは一連の資料の各年度分のリストとして作成しております。表題が平成10～16年度預り金となっていて各々のページが各年度のページとなっています。この台帳のうち一例といたしまして、95ページが一番最後のページになりますが、平成17年度分の締めについて御説明いたします。表の一番下・中央の欄外に、金庫移動額の集計の値といたしまして、58万9810円という数字がございます。この締めの日の8月17日に整理を行い確認した現金として、その欄の2行ほど下の現在現金額として、8万8570円と記載されております。これと同様に83ページから92ページまで、年度で言いますと平成10年度から平成16年度のリストでは、83ページにお戻りいただきまして、平成10年度は精算が済んでいない預り件数は3件で、平成18年の8月17日に確認された現金は2000円となります。同様に84ページになりますが、平成11年度は、預り件数は11件で、8月17日に確認された現金は6760円となります。

以下順次確認いたします。92ページをごらんいただくと、平成16年度分の締めでは、金庫移動額として、各行の未精算額を縦に合計した額が欄外に記されておまして、その下に平成18年8月17日現在において確認した現金額として、1万9630円が記載されています。

この金額を平成10年度から平成17年度まで合計いたしますと、18万6180円となります。この金額が、11月4日の全員協議会において説明した資料3の確認額と一致いたします。

ごらんいただいたように、平成18年8月17日に確認できた現金は、18万6180円がすべてで、この金額が警察への被害届のもとになった額でございます。

この現存する台帳により確認できる台帳上の預り金の件数及びその合計金額と当時の整理の中で確認された現金が一致していないわけですが、その状況について当時の事務担当職員に事情を伺いましたが、明確な状況や原因は特定できず、明らかなことは確認できた現金が平成10年度から平成17年度まで合わせて18万6180円であったということでございます。

なお、このことについては、これまで隠蔽していたというようなたぐいのものでなく、過去を整理したことでまだ事情がわからないということを御理解いただきたいと存じます。

以上で説明を終わります。御審査のほどよろしくお願い申し上げます。

P.14 委員長（小松久信君）

○委員長（小松久信君） それでは一応説明が終わりましたので、説明に対する質疑を行ってまいりたいと思います。質疑のある方。

P.14 委員（俵鋼太郎君）

◆委員（俵鋼太郎君） 本当はお時間いただいて自分で数字を合わせてみたいのです。今の説明で5番の資料ですが、まずこの5番の資料がつくられるのはいつなのか。というのは病院の本コンピュータと全くリンクしていない、たぶんエクセルなどで勝手に独自につくっている表だと思います。この説明だけしていただけますか。

P.14 医事課長（武田英二君）

◎医事課長（武田英二君） このリストが最初につくられるのは、預ってから2ヵ月を過ぎた段階です。それから預ってから4ヵ月後に金庫に入ります。その最初のリストのもととなる預かり時のリストにつきましては、預かった日の翌日、日時処理を行う際に表計算ソフトを使いましてリスト化をしています。そのリストに患者情報をつけましたものが、現在ごらんになっているインデックスナンバー5番の資料のリストとなります。

以上です。

P.14 委員（俵鋼太郎君）

◆委員（俵鋼太郎君） 先ほどの説明を聞いて、大体理解できたのですが、預った翌日にはもうエクセルに入力している。それを2ヵ月後の医療費を精算したときに一覧表として並べている。まずそうした理解でよいのか確認させてください。

P.14 医事課長（武田英二君）

◎医事課長（武田英二君） そのとおりでございます。

P.14 委員（俵鋼太郎君）

◆委員（俵鋼太郎君） 先ほどの一覧表の中から精算した後の表を張りつけると言いましたが、むしろ一覧表にする時点では、もう精算が終わっているのですよね。その時点から多分数字を動かさずに消し込みだけを横棒線で行っているかと思います。この辺ができた時点で過不足が出ているということは、もう医療費の精算が終わった時点で一覧表をつくっているという理解でよろしいか。

P.14 医事課長（武田英二君）

◎医事課長（武田英二君） このリストを作成する際、精算が行われた方についてはもう載ってございません。それから精算をされていない方、あるいは病院において2ヵ月目の最初に医療費に充当を行った方の残金とまだ精算にいられていない方のものを合算したものが最初のリストとして作成されますので、そのリストが作成された時点では現在ごらんのような実線による消し込みの線が入っていないリストが最初に作成されます。その後このリストに精算がありますと消し込みをするという形で実線で消去していくようになります。

P.15 委員（俵鋼太郎君）

◆委員（俵鋼太郎君） 作成した時点と、2ヵ月後と、消し込みの時点という時間軸の動きとこの表の動きが説明を聞いていてもわかりにくい。今の説明に対する私の理解ですと、預った翌日にはとりあえずエクセル入力している。その途中で例えば2ヵ月を待たずに精算に来た場合は、その時点でエクセルの表に手を加えてまず精算をしている。または消し込むのかはよくわからないのですが、消し込んだらどうなのか。精算した後、消し込んだらどうなのか。わかった。それで残ったものに対して本当の精算をかけるのは2ヵ月後ですね。手をかけるのは。それまでは手をつけないわけですね。ごめんなさい。あなた飛び越して後ろの方の反応を見て聞いているのだけど、わかった。それなら理解できる。（「整理してよ。言っていることがわからない」と呼ぶ者あり）まとめます。

預った翌日には何番の患者さん方から幾ら預りましたというデータを入力する。それが2ヵ月たたないうちに精算された場合には、そのエクセル表から消し込みを行う。2ヵ月後に医療費の精算をした場合は、その医療費の精算のデータを入れ込んだ時点ではじめて一覧表として打ち出してそれを管理して使っている。そういうことでよろしいのか。

P.15 医事課長（武田英二君）

◎医事課長（武田英二君） そのとおりになるかと思います。

P.15 委員（俵鋼太郎君）

◆委員（俵鋼太郎君） 2ヵ月後という話ですが、例えば、11月の昨日の夜預りました。それが精算されないまま今月の末に一度月次締めます。その時に5番の資料は作成していない。それが12月の末までに精算されなかった場合に、はじめて医療費の精算をして、そこで一覧表を作り出している。そうした2ヵ月後という解釈でよろしいのか。確認させてください。

P.15 医事課長（武田英二君）

◎医事課長（武田英二君） 2ヵ月を過ぎた月の1月10日前後に11月分のリストが作成されます。その際に預った金額よりも医療費が少ない場合は、そこで医療費の方に預った金額を充当いたしまして残金を管理することになります。

P. 15 委員（俵鋼太郎君）

◆委員（俵鋼太郎君） 12月末の時点で精算されていないものに関しては翌月の1月10日前後に精算を行うのか。それとも12月末時点で精算を行っているのか。まずその点を教えてください。

P. 15 医事課長（武田英二君）

◎医事課長（武田英二君） 精算は精算当日ということで。

P. 15 委員（俵鋼太郎君）

◆委員（俵鋼太郎君） 私が今言っているのは医療費の精算。

P. 15 医事課長（武田英二君）

◎医事課長（武田英二君） 1月10日前後に月次処理としてリストが作成されて、その前に精算が行われ預り金が返却されていればリストに載りません。

P. 15 委員（俵鋼太郎君）

◆委員（俵鋼太郎君） これは余計な話なのですが、結構未収金が出ているみたいです。1月10日の時点でこの表をもとに本会計の方に未収金として計上しているのですか。それだけ教えてください。

P. 16 医事課長（武田英二君）

◎医事課長（武田英二君） 未収金につきましては、この預り金とは別に考えられていまして、医療行為があったわけですからその医療費の精算が行われいないと医療費をまだ納めていないという形で通常3ヵ月後に督促等を行いまして、未収金としては医療費そのものの額が未収額として残っているという状況になります。

2ヵ月目にリストができますけれども未収の方は診療があって、預った日から3ヵ月目以降に未収のものについて督促等の処理を行うことになります。

P. 16 委員（関野隆司君）

◆委員（関野隆司君） 資料の取り扱いについてお聞きします。この資料は今後も会議ごとに使わせてもらえるのかどうか。

P. 16 委員長（小松久信君）

○委員長（小松久信君） 書き込んでも結構です。名前もついています。基本的にこの資料は閲覧になります。ここにずっと置く。持ち出しできません。ですからこの委員会の時にのみ見ることができるという扱いになります。

P. 16 委員（関野隆司君）

◆委員（関野隆司君） 書き込んでよいですね。

P. 16 委員長（小松久信君）

○委員長（小松久信君） 結構です。

○湯河原町議会基本条例

平成18年12月12日
条例第31号

議会は、町民主権を基礎とし、町民の信託を受けて活動する町民の代表機関であり、議事機関である。議会は、二代表制の下で、執行機関たる町長及び各種委員会を監視するとともに、条例の制定、予算の議決等を通じて政策を形成する権限と責任を有している。

地方分権の時代を迎え、地域の自立が求められるとともに、少子高齢化、安全安心の確保、地域産業の振興など地域社会の課題が山積している。議会は、これらの課題に取り組み、自立したまちづくりを進める責任を負っており、この責任はますます重くなっている。

議会及びすべての議員は、町民の信託にこたえるため、高い使命感を持って職務に取り組み、町民とともに汗を流す町民協働の議会運営を行うとともに、活力ある地域づくりを進めることを誓約して、この基本条例を制定する。

(目的)

第1条 この条例は、議会の運営及び議員の活動に関する基本的事項を定めることにより、議会が町民から期待された政策形成及び行政監視の役割を果たすとともに、町民とともに汗を流す町民協働の運営を進め、もって活力ある地域づくりと町民の福祉向上に資することを目的とする。

(議会の使命)

第2条 議会は、町民を代表する議事機関として、町長その他の執行機関(以下「町長等」という。)の活動を監視するとともに、自ら活力ある地域づくりのために必要な政策を立案して決定し、及び推進しなければならない。

2 議会は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)その他の法律で定める活動を誠実に実施するほか、前項に定める役割を果たすために必要な活動に積極的に取り組まなければならない。

3 議会は、前項の活動に当たっては、町民に必要な情報を提供し、その多様な意見を反映させるとともに、町民とともにまちづくりの活動を進める町民参加と町民協働の議会運営に努めなければならない。

(議会の運営原則)

第3条 議会は、必要な政策を自ら立案して決定し、又は執行機関を通じて提案して実施させることにより、政策中心の運営を行うものとする。

2 議会は、町民の多様な意見を把握して町政に反映させるとともに、町民と一緒にまちづくりの活動に取り組むことにより、町民参加と町民協働の運営を行うものとする。

3 議会は、町民が自由に議会を傍聴し、又は広報等を通じて必要な情報を得ることができるようにするとともに、町民に対して議会の議決又は運営についてその経緯、理由等を説明する説明責任を果たすことにより、透明性と応答性のある運営を行うものとする。

(議員の責務)

第4条 議員は、政策中心の議会運営を進めるため、不断に必要な能力を磨き、必要な情報を収集して、政策提案その他の政策活動を進めなければならない。

2 議員は、町民参加と町民協働の議会運営を進めるため、町民に必要な情報を提供し、その意見を的確に酌み取って議員活動に反映させるとともに、町民とともにまちづくりの活動に積極的に参加し、これを推進しなければならない。

3 議員は、議会が言論の府であることを認識し、議員間の自由な討議を尊重するとともに、会議における発言は簡明に行い、議題及び許可された趣旨の範囲を超えないようにしなければならない。

4 議員は、自らが町民の選良であることを認識し、町民の代表にふさわしい活動を行うよう努めなければならない。

(町長等と議会及び議員の関係)

第5条 議会の本会議における議員と町長等(当該執行機関の職員を含む。次項及び第9条第1項において同じ。)との質疑応答は、広く町政上の論点又は争点を明確にするため、一問一答方式で行う。

2 議長から本会議又は常任委員会若しくは特別委員会への出席を要請された町長等は、議員の質問及び質疑に対して、議長又は委員長の許可を得て、答弁に必要な範囲内で反問することができる。

(重要政策の審議等)

第6条 町長等は、総合計画、公共事業計画その他重要な政策を決定しようとするときは、あらかじめ議会又は議員の意見を聴くよう努めなければならない。

2 町長等は、議会の議決を得るべき政策案を提案し、又は前項の規定に基づいて意見を聴こうとするときは、次に掲げる事項を明らかにしなければならない。

- (1) 当該政策を必要とする原因又は背景
- (2) 当該政策案以外の代替案の内容(代替案を検討した場合に限る。)
- (3) 他の自治体の類似する政策の状況及び当該政策との比較検討の結果
- (4) 政策決定に係る町民参加の実施状況とその内容(実施予定を含む。)
- (5) 政策案の策定に関して参考にした情報
- (6) 総合計画上の根拠又は位置付け
- (7) 当該政策の実施に必要な財政措置(職員等の人件費を含む。)の見込み
- (8) その他当該政策の決定に当たり必要と認められる情報

3 議会は、町長が政策案を議案として提案し、又は意見を聴くために提示したときは、当該政策の必要性、当該政策案の妥当性(代替案との比較検討の結果を含む。)、当該政策案に係る費用対効果その他必要な事項について検討し、議決又は意見に反映させるよう努めなければならない。

4 議会は、町長等が行う政策について、不断に点検するとともに、一定の期間、方法等によってその有効性、効率性等について評価するよう努めなければならない。

5 議会は、前2項の規定による審議に当たっては、事前に町民の意見を聴くよう努めるとともに、議決又は意見を決定したときは、その結果及び審議の経過に関する情報を公表し、町民に説明するよう努めなければならない。

6 議会は、前項の規定による公表又は説明を行うため、広報紙の発行、ホームページの開設、議会報告会の開催等の必要な措置を講じるものとする。

(コミュニティの活動の支援)

第7条 議会は、コミュニティ(居住地を単位とした自治会、テーマ別に活動しているボランティア団体等をいう。以下同じ。)の自主性及び自立性に配慮するとともに、コミュニティの活動の推進に必要な情報提供その他の支援に努めるものとする。

(議会の議決事件)

第8条 法第96条第2項に規定する議会の議決事件は、次のとおりとする。

- (1) 湯河原町自治基本条例(平成18年湯河原町条例第27号)第13条に規定する基本構想及び基本計画に関すること。
- (2) 法第221条第3項の法人に対する出資及び町が出資することにより当該法人が同項の法人となる当該出資に関すること。

(議会における自由討議の拡大)

第9条 議会は、議員による討議の場であることを認識し、町長等に対する出席要請を必要最小限にとどめるとともに、議員間の十分な討議によって合意が形成されるよう努めなければならない。

2 議員は、議員間の討議については、町長等の意見若しくは方針又は政党若しくは会派の意見若しくは方針に過度にとらわれることなく、自由な討議を基本として審議を行うよう努めなければならない。

(広域政策への取組)

第10条 議会は、隣接市町と共通する課題の解決を図るため、互いに連携し、広域政策への取組の強化に努めなければならない。

(会派の活動)

第11条 議会の会派(以下「会派」という。)は、基本的な政策又は政策の理念を共有する議員集団として、地域の実情と町民の意見に基づいて、活力ある地域づくりと町民福祉の向上を図るための政策の形成に積極的に取り組むよう努めなければならない。

2 会派は、各議員が町民の信託を受けて選ばれたことを認識し、各議員の選挙公約又は政策に関する意見を尊重するとともに、政策の是非等を検討する場合には議員間の合意形成を図るよう努めなければならない。

(会議の開催)

第12条 議会の会議は、定刻に開催するものとする。

- 2 議会は、会議を休憩する場合には、その理由及び再開の時刻を傍聴者に説明するよう努めるものとする。

(議員の懲罰)

第13条 議会は、法の規定に基づいて議員に懲罰を科そうとするときは、各議員が町民の信託を受けて選ばれていること及び議会が町民主権を基礎としていることを踏まえて、慎重に判断するものとする。

(議会の組織)

第14条 議会は、社会経済の変化等により新たに生じる課題に迅速かつ柔軟に対応するため、委員会の設置その他必要な措置を講じるよう努めなければならない。

- 2 議会は、法で定める委員会等のほか、市政の諸課題に柔軟に対応するため、市政全般にわたって、議員及び町民が自由に情報及び意見を交換する一般会議を置くことができる。

(議会の事務局等)

第15条 議会は、議会又は議員の政策形成等の活動を支援するため、議会事務局の調査機能等の体制を強化するよう努めなければならない。

- 2 町長等は、議会又は議員の政策形成等の活動を支援するため、財政措置、情報提供その他必要な措置を講じるよう努めなければならない。

(議員の研修)

第16条 議会は、議員の政策形成能力の向上等を図るため、議員研修の充実及び強化を図るとともに、議員の研修への参加を促進するよう努めなければならない。

- 2 議会は、議員の政策形成能力の向上等を図るため、町民等を含む研究会の開催、学識経験者の助言、他の自治体等に対する調査その他の政策研究の機会を積極的に設けるよう努めなければならない。
- 3 町長等は、前2項の規定による研修、研究等の実施に協力するよう努めなければならない。

(議員の定数及び議員報酬)

第17条 議員の定数及び議員報酬は、別に条例で定める。

- 2 議員定数の改正に当たっては、経費削減の視点だけでなく、市政の課題及び将来展望、町民の多様な意見の反映等の視点を十分に考慮するとともに、町民等を含む第三者機関による議員活動の客観的な評価等を参考にしなければならない。
- 3 議員の定数に関する条例改正は、議員が提案し、その理由について説明責任を果たさなければならない。
- 4 議員報酬の改正に当たっては、経費削減の視点だけでなく、市政の課題及び将来展望、議員に求められる役割、責務等を十分に考慮するとともに、町民等を含む第三者機関による議員活動の客観的な評価等を参考にしなければならない。

(この条例の性格等)

第18条 この条例は、議会運営に関する最高規範であって、議会は、この条例で定める目的、原則等を実現するために必要な事項について条例、規則等を制定し、議会運営の仕組みを体系的に整備しなければならない。

- 2 議会は、議会運営がこの条例の目的、原則等に即して行われているかどうかを不断に点検し、必要があると認める場合は、この条例の改正その他必要な措置を講じなければならない。

附 則

この条例は、平成19年4月1日から施行する。

附 則(平成20年9月17日条例第19号)

この条例は、公布の日から施行する。

附 則(平成23年3月4日条例第8号)

この条例は、公布の日から施行する。

附 則(平成23年9月15日条例第21号)

この条例は、公布の日から施行する。

この判決は、一定の行為について司法審査がまったく及ばないとするのではなく、例外的に司法審査の可能性を認めるので、純粹の統治行為論ではなく、変型統治行為論とも呼ぶべきである。

(2) 統治行為論の根拠 統治行為論の根拠について、第1に権力分立制度や民主主義的責任原理に由来する司法権の本質的限界または内在的制約³⁹²⁾、すなわち高度の政治的判断を中核とする統治活動に直接関係する事項については、政治的に中立な裁判所が判断するのではなく、国民に対して選挙を通じて直接責任を負う国会、またはこのような国会に連帯責任を負う内閣の判断に委ねるのが妥当であること、第2に政治的対立に裁判所が巻き込まれることによる裁判所の権威の失墜と混乱の回避という裁判所の自制的または政策的配慮が指摘される。最高裁の上記判決は、第1の根拠に拠った。

統治活動の違法性を判断する司法権の行使にあたって、特にその合憲性が争われる事案には政治的判断が含まれることは不可避であり、一定の統治活動の領域を予め包括的に司法審査の対象外とするのは法の支配の原理に反する。しかし、統治活動には、法的判断のみによって決することができず、政治的要因も加味して行われるものもある。したがって、事件性の要件をみたす、すべての統治活動について、裁判所が実体的な判断を下すべきという考え方も現実を直視しない極論に陥る。そこで、政治的判断が含まれる統治活動について、統治部門の自律権と裁量権によって説明できるものについては、これによって処理し、その他のものについては、問題となる活動の分野や個々の行為ごとに司法の対象から除くための実質的論拠をそれを主張する側が論証責任を負うべきである。その際、「権利保護の必要性、裁判の結果生ずる事態、司法の政治化の危険性、司法手続の能力の限界、判決実現の可能性などの具体的事情を考慮しつつ、事件に応じてケース・バイ・ケースに判断すること」とする考え³⁹³⁾が参考となる。

e 部分社会

部分社会とは自律的法規範をもつ社会ないし団体をいい、部分社会論(部分社会の理論または法理)³⁹⁴⁾とは、このような団体の「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施に任せ、それについては司法

392) ここでいう内在的制約は、本項の冒頭の分類に照らせば、外在的制約となる点に注意。

393) 声部：憲法344～345頁。

394) 「部分社会の法理」あるいは「部分社会の理論」と呼ぶこともあるが、本書においては「部分社会論」で統一する。

審査が及ばないという考え方³⁹⁵⁾である。部分社会論の原型というべき考え方は、最高裁の少数意見の中に以下のように示された。すなわち、「法秩序の多元性」を理論的基礎として、「国家なる社会の中にも種々の社会……が存在し、それぞれの法秩序をもっている」とし、「法規の制約が存在する場合においても、法規の要件を充足するや否やが当該社会の自主的決定に一任されている場合には、(裁判所は)それに介入することができない」とした³⁹⁶⁾。事件性の要件との関係で部分社会論を明確に示した最高裁判決は、「一般市民社会の中に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もた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」とした³⁹⁷⁾。

(1) 公的団体

(a) 地方議会 地方公共団体の議会の所属議員に対する懲罰を裁判所の審査の対象となるか否かが問題となった。

最高裁は、「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ず、「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は自ら趣を異にしている」。「従って、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施に委ねるのを適当とする」とした³⁹⁸⁾。

このような理解には、地方議会が統治機関であって、そもそも部分社会といえるかという疑問がある。この論理をとると、国会議員の除名処分も司法審査の対象となりうる。国会の議院自律権が議員の処分に対する司法審査を排除するのであれば、国会議員と地方議会の議員との異同に基づき判断すべきである(本書649頁参照)。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。

(b) 国公立大学 かつての国公立大学に関して、学生に対する懲戒処分、単位認定等の教育実施上の措置が問題となった。

395) 野中ほか：憲法II 234頁(野中執筆)。渋谷・要件論230頁以下参照。

396) 米内山事件・最大決昭和28・1・16民集7巻1号12頁の田中耕太郎裁判官の少数意見。なお、この意見は、事件性の要件ないしは法律上の争訟に直接言及していないが、「裁判所はこの種の事項について裁判権を有しない」とする。

397) 富山大学単位不認定事件・最判昭和52・3・15民集31巻2号234頁。

398) 最大判昭和35・10・19民集14巻12号2633頁。

懲戒処分一般は自由裁量行為であるが、「社会観念上著しく妥当を欠くものと認められる場合」は司法審査の対象になるとされた³⁹⁹⁾。

単位認定等の教育実施上の措置に関して、最高裁は、大学は、「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って、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」から、「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」とした上で、本件単位授与（認定）行為は一般市民法秩序と直接関係しないとして司法審査を否定した⁴⁰⁰⁾。この判決と同日の判決において、最高裁は、大学専攻科修了の決定につき、同様の立場をとったが、専攻科修了の認定は、「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」として、司法審査を肯定した⁴⁰¹⁾。

これらの判決が示した一般市民法秩序とは何を想定しているのか疑問である。単位認定行為は一般市民法秩序と直接関係しないとするが、単位の修得によって最終的に卒業または修了が決定されるから、論理は一貫しない。その判定基準は、地方議会の除名のように当該団体の構成員から排除する場合を念頭に置いて、それをより一般化した表現で示そうとしたと想像できるが、一般市民法秩序という基準を大学単位認定に当てはめることに無理がある。1つの行為の波及効果すなわち事実上の因果関係は果てしなく続き、また効果の衝撃度は人それぞれである。学校における単位認定行為等の司法審査については、行為のもつ教育上の専門技術性に着目して、教育上の裁量問題と捉えるべきではないか。教育実施上の措置は自由裁量行為として司法審査の対象に原則としてならないが、例えば、適正手続違反の外形上の瑕疵、平等手続違反という比較可能な瑕疵、比例原則違反の瑕疵は当然に審査の対象となる⁴⁰²⁾。

399) 京都府立医科大学放學処分事件・最判昭和29・7・30民集8巻7号1463頁。

400) 富山大学単位不認定事件・最判昭和52・3・15民集31巻2号234頁。

401) 最判昭和52・3・15民集31巻2号280頁。この判決は、一般市民の公の施設利用権を問題としており、そもそも一般市民には無条件に大学施設を利用する権利など存在しようがなく、理解不能の判決である。

402) 如違学校拒否事件・最判平成8・3・8民集50巻3号469頁は、大学に準ずる高等専門学校における単位認定が問題となった事案であるが、最高裁は、部分社会論を採用せず、「社会観念上著しく妥当を欠く」処分であるから、裁量権の逸脱・濫用にあたり違法とした。

(2) 私的団体

(a) 宗教団体 宗教団体内部の紛争について、最高裁は、宗教上の地位の確認を求めるものは、訴え却下としていた⁴⁰³⁾。しかし、「他に具体的な権利又は法律関係をめぐる紛争があり、その当否を判定する前提問題として特定人につき在職たる地位の存否を判断する必要がある場合には、その判断の内容が宗教上の教義の解釈にわたるもの……でない限り、その地位の存否……について、裁判所が審判権を有する」とする判決が出された⁴⁰⁴⁾。

ところが、この審判権に限定を付す判決⁴⁰⁵⁾が出された後、訴訟が「具体的な権利義務ないし法律関係に関する紛争の形式」をとり、「信仰の対象の価値又は宗教上の教義に関する判断は請求の当否を決するに於いての前提問題」にとどまる場合でも、それが「訴訟の帰するを左右する必要不可欠のもの」と認められ、「訴訟の争点及び当事者の主張立証も右の判断に関するものがその核心となっていると認められる」とときには、「訴訟は、その実質において法令の適用による終局的な解決の不可能なもの」であり、「裁判所法3条にいう法律上の争訟にあたらならない」⁴⁰⁶⁾とした。さらに最高裁は、「宗教団体に於ける宗教上の教義、信仰に関する事項については、憲法上国の干渉からの自由が保障されている（から）裁判所は、その自由に介入すべきではなく、一切の審判権を有しない」とともに、これらの事項にかかわる紛争については厳に中立を保つべきである」とした⁴⁰⁷⁾。

現在の最高裁の立場⁴⁰⁸⁾は、宗教上の紛争は憲法20条の観点から法律上の争訟に該当しない、とするが、この捉え方の問題点はすでに述べた⁴⁰⁹⁾。

(b) 私立大学 私立大学において、政治活動を行ったこと等を理由に学則違反としてなされた退学処分が争われた事案において、最高裁は、大学の「包括的権能は無制限なものではありえず、在学関係設定の目的と関連し、かつ、その内容が社会通念に照らして合理的と認められる範囲においてのみは認

403) 慈照寺（通称「銀閣寺」）事件・最判昭和44・7・10民集23巻8号1423頁。

404) 慈徳寺事件・最判昭和55・1・11民集34巻1号1頁。同旨、最判平成4・1・23民集46巻1号1頁。

405) 本門寺事件・最判昭和55・4・10判時973号85頁。

406) 「坂まんだら」事件・最判昭和56・4・7民集35巻3号443頁。

407) 蓮華寺事件・最判平成元・9・8民集43巻8号889頁。

408) 例えば、大徳寺事件・最判平成14・2・22判時1779号22頁、常説寺事件・最判平成14・1・29判時1779号22頁参照。

409) 本書641頁以下参照。なお、井上治典・民事手続の実践と理論67頁以下（2003年）参照。

される」が、「具体的に学生のいかなる行動についていかなる程度、方法の規制を加えることが適切であるとするとそれは、それが教育上の措置に関するものであるだけに、必ずしも画一的に決することはできず、各学校の伝統ないし校風や教育方針によってもおおのずから異なる」とした⁴¹⁰⁾。

この判決は、大学の処分を教育上の裁量として扱った点は評価できる。しかし、大学の在学関係を行政機関内部の係に類比させることは、国公立大学が独立法人化した現在において、もはやとすることはできない。大学の在学関係は契約関係と捉えるべき⁴¹¹⁾で、学則も附合契約における約款と性質上同じである。となると、在学関係における各種の法的行為は、この契約上の行為として民事法における契約法理に基づいて処理すべきである。本件のような退学処分は、契約の一方的な解除であるから、それが債務不履行としての不完全履行の要件をみたすか否か⁴¹²⁾によって判断され、それは本案の問題として裁判所の判断に服すべきである。

(c) 政 党 政党は、憲法21条1項が保障する結社の一種である⁴¹³⁾。政党内部の処分について最高裁は、「政党の内部的自律権に属する行為は、法律に特別の定めのない限り尊重すべきであるから、政党が組織内の自律的運営として党員に対してした除名その他の処分の当否については、原則として自律的な解決に委ねるべきを相当とし、したがって、政党が党員に対してした処分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、裁判所の審判権は及ばない」というべきであり、他方、右処分が一般市民としての権利利益を侵害する場合であっても、右処分の当否は、当該政党の自律的に定められた規範が公序良俗に反するなどの特段の事情のない限り右規範に照らし、右規範を有しないときは条理に基づき、適正な手続に則ってされたか否かによって決すべきであり、その審理も右の点に限られる」とした⁴¹⁴⁾。

この判決は、地方議会や国公立大学における司法審査の可否に関する基準と同様の基準を採用し、一般市民法秩序に直接関係のない場合は審査しないとし

た上で、これに直接関係する場合⁴¹⁵⁾でも、当該政党の規範等にのっとってなされたか否かのみを審査するとした。これは、他の団体の内部事項に関する行為に対する司法審査に比して、その範囲を縮減させて、団体の自律的判断をより広範に認めたものである。もっとも、政党は政府機関に準ずるものとして、行政処分と同様の扱いをなすべきではないか⁴¹⁶⁾。なお、政党からの除名による繰上補充の問題については、すでに述べた⁴¹⁷⁾。

(3) 総 括 主に公的団体につき示された、一般市民法秩序と直接関係するか否かという判断基準は、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のものではあった。しかし、第1に、一般市民法秩序の概念が極めて抽象的であること、したがって第2に、特定の地位が市民法上の地位か否かの判別自体が困難であること、第3に、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相違は認めたいこと、第4に、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できる。

部分社会論は、この基準をより洗練させ、かつ私的団体に適用するために、新たな装いの下に登場してきたものといえる。この理論に対する批判ないし問題点は以下の5点に整理できる。第1に、部分社会の概念の外延・内包のあいまいさ、第2に、団体の性格・目的・機能の多様性の懸念。第3に、例外的に審査する根拠・基準・範囲のあいまいさ、第4に、裁判を受ける権利の軽視。第5に、より根本的に、個人に対する団体の結社の自由の、団体に対する個人の結社の自由に対する優位である。部分社会論において司法審査の対象から除外されてきた事柄の根拠を団体の目的・性格・機能に鑑み、紛争の種類や程度を考慮しつつ、個別具体的に探求すべきである。

410) 昭和女子大事件・最判昭和49・7・19民集28巻5号790頁。

411) 東京高判平成19・3・29判時1979号70頁も同旨。

412) 契約関係は学則等に明文の規定はなくとも、相互の信頼関係に基づいて成り立っているものであるから、例えば、学生が授業妨害行為をする場合は、そのような信頼関係を破壊するよう振舞ったことがない限り、債務の不完全履行として、損害賠償(民415条)および契約の解除(同538条)すなわち退学処分をなすことができる。

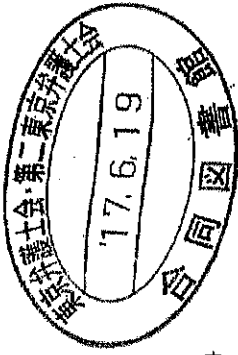
413) 本書538頁以下参照。

414) 共産党袴田除名事件・最判昭和63・12・20判時1307号113頁。

415) 本判決は、居住権の侵害は一般市民法秩序の侵害にあたるという前提に立つようである。

416) 弁護士会による懲戒処分も、例えば、除名されると弁護士活動はできなくなるので、明らかに「一般市民法秩序」と関係するが、他の処分については、弁護士法61条は、東京高裁への取消訴訟の提起を認め、また不服申立ては行政不服審査法の手続を前提としている(弁護士59条参照)ので、この処分が行政処分であることが当然の前提となっている。強制加入団体であり、かつ法律によって懲戒権を付与された団体は「政府の伸ばされた手」として行政機関に準じた扱いがなされているとみることができる。なお、本書160頁以下も参照。

417) 本書542頁以下参照。



渋谷 秀 樹 (しぶたに・ひでき)

1955年 兵庫県加古川市生まれ
1978年 東京大学法学部卒業
1984年 東京大学大学院法学政治学研究科
博士課程満期退学
2013年 博士(法学)(大阪大学論文博士)
現在 立教大学大学院法学研究科(立教法科大学院)教授

主要著書

『憲法訴訟における主権の利益』(大阪府立大学経済学部, 1988年)
『憲法キーワード』(有斐閣, 1991年) (共著)
『憲法訴訟要件論』(信山社, 1995年)
『リベラリズムと現代の憲法』(日本評論社, 1996年) (共著)
『日本国憲法を読み直す』(日本経済新聞社, 2000年) (共著)
『日本国憲法の論じ方(第2版)』(有斐閣, 2010年)
『憲法への招待(新版)』(岩波新書, 2014年)
『憲法1 人権(第6版)』(有斐閣, 2016年) (共著)
『憲法2 統治(第6版)』(有斐閣, 2016年) (共著)
『スターバックスでラテを飲みながら憲法を考える』(有斐閣, 2016年) (共著)
『憲法判例集(第11版)』(有斐閣, 2016年) (補訂)

憲法(第3版)

Japanese Constitutional Law, 3rd ed.

2007年12月25日 初版第1刷発行
2013年3月30日 第2版第1刷発行
2017年4月30日 第3版第1刷発行

著 者 渋谷 秀 樹



発行者 江 草 貞 治

発行所 株式会社 有 斐 閣

〒101-0051 東京都千代田区神田仲保町2-17

電話 (03) 3254-1314 (編集)

(03) 3255-6811 (営業)

<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷・株式会社精興社／熊本・大口製本印刷株式会社
© 2017, Hideki SHIBUTANI. Printed in Japan

※T・乱丁本はお取替えいたしません。

★定価はカバーに表示してあります

ISBN978-4-641-22723-1

「COPY」 本書の無断複製(コピー)は、著作権法上の侵害を認められてい
ます。転写される場合は、そのつど事前に、(社)出版著作権管理機構(電話03-
3513-6969, FAX03-3513-6970, e-mail: info@copy.or.jp)の許可を得てください。

論 説

「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」

皆 川 治 廣

はじめに

1. 除名・出席停止と司法審査

- (1) 全面否定説
- (2) 除名について司法審査を認める事例
- (3) 出席停止にも司法審査を認める事例

2. 陳謝・戒告と司法審査

- (1) 陳謝・戒告の意義・法的効果
- (2) 陳謝・戒告の処分性・争訟性

3. 議員懲罰と表現の自由

- (1) 「無礼の言葉」の使用禁止
- (2) 「他人の私生活」にわたる言論の禁止

4. 議員懲罰と司法統制の強化

- (1) 「議会自律権」への司法関与
- (2) 「議会裁量権」への司法関与
 - ① 目的違反・動機違反・他事考慮
 - ② 懲罰事実の誤認・懲罰事由該当性判断の過誤
 - ③ 平等原則違反・比例原則違反など

5. 議員懲罰と司法救済の拡大

(1) 「防御権」・「適正手続」の尊重

(2) 「裁判を受ける権利」の保障

(3) 「個人や少数者」の人権保障

おわりに

はじめに

地方議会が行う議員に対する除名、出席停止、陳謝及び戒告といった懲罰決議は、地方自治法第134条以下、そして各議会の会議規則などに基づいて行われるが、果たして、これらの決議は、行政事件訴訟であれ、国家賠償請求訴訟であれ、すべて司法審査性が否定されるのであろうか。⁽¹⁾ 地方議会の内部事項と司法審査に関する先例として位置づけられる最高裁昭和35年10月19日判決(懲罰決議等取消請求事件：民集14巻12号2633頁・判例時報239号20頁)⁽²⁾は、除名は「議員の身分の喪失に関する重大

(1) 本稿は、拙稿「議員の懲罰決議に対する取消訴訟」(『地方自治判例百選・第2版』)106頁～107頁、そして、平成12年(行コ)第41号の「戒告処分取消請求控訴事件」につき筆者が作成し、平成12年8月25日付で大阪高等裁判所第1民事部に提出した意見書(「地方議会が議員に行った懲罰としての戒告について、司法審査が及ぶか。」)と一部重複しているところがある。本稿で当該意見書を引用するに際し、ご快諾いただいた元加茂町議会議員(当時)の曾我千代子氏には、感謝を申し上げます次第である。

(2) 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)865頁～872頁、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—」(別冊法学教室『憲法の基本判例・第二版』)203頁～207頁、田中真次「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」(最高裁判所判例解説12巻12号)107頁～109頁、田村悦一「地方議会議員の出席停止と裁判権」(岡山大学法経學會雑誌10巻4号)115頁～121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』)402頁～

事項」であり、その適否は「単なる内部規律の問題に止らない」ので、司法審査が可能と判示したが、出席停止（本件では3日間）は「議員の権利行使の一時的制限に過ぎないもの」であり、「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相当とする」として、司法審査を回避している。

しかし、近時の判例として、仙台高裁平成30年8月29日判決（出席停止処分取消等請求事件：判例時報2395号42頁⁽³⁾）は、地方議会議員の出席停止処分（本件では23日間）が議員報酬の減額につながる場合には、懲罰の適否の問題は司法審査の対象になると判示している（なお、最高裁では上告受理申立ての後、原判決取消・差戻しとなっている）。また、最高裁平成31年2月14日判決（損害賠償請求事件：民集73巻2号123頁・判例タイムズ1460号24頁・判例地方自治446号16頁⁽⁴⁾）は、地方自治法に規定のない嚴重注意処分が議会の内部規律の問題にとどまる限り、その適否については、議会の自律的判断に委ねるのが相当と判示しているものの、その原審である名古屋高裁平成29年9月14日判決（民集73巻2号157頁・判例時報2354号26頁・判例地方自治446号27頁⁽⁵⁾）は、本件損害賠

403頁、田近肇「地方議会議員の懲罰と司法審査」（『同Ⅱ・第7版』）394頁～395頁、室井力「議員の懲罰と裁判権」（『行政判例百選Ⅰ』）64頁～66頁、安念潤司「地方議会議員の懲罰と司法審査」（『同Ⅱ・第6版』）316頁～317頁、中嶋直木「地方議会議員の懲罰と司法審査」（『同Ⅱ・第7版』）300頁～301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』）102頁～103頁、常岡孝好「地方議会議員の懲罰と司法権」（『同・第3版』）120頁～121頁、大橋真由美「地方議会議員の懲罰と司法権」（『同・第4版』）126頁などを参照。

（3） 永田秀樹「市議会議員の出席停止処分に関する司法審査」（法学セミナー増刊24号・新・判例解説 Watch・憲法7）33頁～36頁を参照。

（4） 神橋一彦「地方議会議員に対する懲罰的措置と国賠法1条1項の違法性」（法学教室464号・判例セレクト Monthly—行政法）118頁、笹田英司「市議会議員に対する嚴重注意処分及びその公表と司法審査」（法学教室465号・判例セレクト Monthly—憲法）131頁などを参照。

（5） 笹田栄司「市議会議員に対する嚴重注意処分と司法審査」（法学教室448

償請求は「法律上の争訟」に該当するとして、嚴重注意処分に起因する名誉毀損行為を認めるに至った。さらに、名古屋高裁平成24年5月11日判決(市議会議員代読発言要請拒否損害賠償請求事件：判例時報2163号10頁・判例地方自治369号11頁)⁽⁶⁾は、発声障害のある市議会議員の質問の代読方式を許さなかったことが、議員の発言の権利・自由を侵害するものとして市の国家賠償責任が認められた事例であり、当該紛争は、一般市民法秩序に関わるものとして、「法律上の争訟」に該当すると説示されている。上記判例は、いずれも市民法レベルでの損害賠償にかかわる事例であるが、⁽⁷⁾本稿では、地方議会の議員懲罰決議そのものに対する行政事件訴訟の提起、司法審査の可能性を模索し、ひいては、司法本来の役割に言及したいと思う。

1. 除名・出席停止と司法審査

地方自治法第135条が規定する除名、出席停止、陳謝及び戒告といっ

号・判例セレクト Monthly一憲法) 124頁, 田中祥貴「地方議会議員への嚴重注意処分を公表した議長の名誉毀損行為に対する損害賠償請求が司法審査の対象になるとした事例」(法学セミナー増刊22号・新・判例解説 Watch・憲法3) 17頁～20頁などを参照。

- (6) 阿部和文「市議会において癌で声帯を切除した議員に対し代読による発言の要請を認めなかったことが議員の発言の権利や自由を侵害する違法な行為であるとされた事例」(自治研究91巻1号) 125頁～141頁, 井上武史「議会代読拒否訴訟控訴審判決」(法学教室389号・判例セレクト Monthly一憲法8) 10頁, 植木淳「発声障害のある地方議会議員の発言保障—中津川市代読拒否訴訟控訴審判決」(ジュリスト臨時増刊1453号・平成24年度重要判例解説・憲法3) 12頁～13頁, 川島聡「発声障害のある議員と発言方法の規制」(法学セミナー増刊13号・新・判例解説 Watch・国際公法1) 281頁～284頁, 三宅裕一郎「発声障害をもつ議員の発言方法を選択する自己決定権・中津川市議会『代読』拒否訴訟控訴審判決」(法学セミナー694号・最新判例演習室一憲法) 128頁などを参照。

- (7) その他, 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1334号) 33頁～34頁も参照。

た懲罰決議の司法審査性については、(1) 全面否定説、(2) 除名に司法審査を認める事例、(3) 除名のみならず出席停止にも司法審査を認める事例などが見られる。

(1) 全面否定説

最高裁昭和28年1月16日決定(米内山事件・県議会議員除名処分執行停止決定に対する特別抗告事件：民集7巻1号12頁・判例タイムズ26号64頁⁽⁸⁾)において、田中耕太郎裁判官は、「懲罰の種類が戒告、陳謝、一定期間の出席停止の場合と除名とを区別し、前の種類のもののみを内部規律とする説があるが、この説は、全然理論的基礎を欠くものである。そこには議員の地位自体を奪うことが議員にとって極刑であるとか、議員が選挙によつてその地位にあるとかいう考慮が伏在するであろうが、そのいずれも根拠とすることができない。・・多数意見は、その当否はしばらく論外として、除名問題について裁判権が存在することを当然の

(8) 兼子一「司法権の本質と限界—青森県議会除名処分事件に関する最高裁の決定を中心として—」(ジュリスト29号) 2頁～5頁、杉村敏正「縣議會議員除名処分とその取消の訴」(法學論叢59巻3号) 110頁～114頁、田中二郎「行政處分の執行停止と内閣總理大臣の異議」(『行政争訟の法理』所収・昭和29年・有斐閣) 185頁～204頁、山田準次郎「行政處分の執行停止に対する内閣總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) 20頁～40頁、雄川一郎「司法権と行政権—米内山事件—」(『憲法判例百選Ⅱ』) 298頁～299頁、緒方節郎「内閣總理大臣の異議」(『行政判例百選・新版』) 269頁～270頁、東條武治「内閣總理大臣の異議」(『行政判例百選Ⅱ』) 414頁～415頁、古城誠「内閣總理大臣の異議」(『同Ⅱ・第3版』) 430頁～431頁、鶴澤剛「内閣總理大臣の異議」(『同Ⅱ・第7版』) 414頁～415頁などを参照。なお、佐藤幸治『現代国家と司法権』(昭和63年・有斐閣) 158頁～160頁・172頁～173頁は、本件決定を「部分社会論」の萌芽(登場)として検討を加えている。また、松島諄吉「特別権力関係における出訴可能性(上)」(阪大法学52号) 13頁以下は、田中耕太郎裁判官及び栗山茂裁判官の意見を批判的に検討している。

前提として、行政事件訴訟特例法の手続的な一局部に関する解釈を下しているにすぎない。ところがこの前提自体に誤りが存し、裁判所はこの種の事項について裁判権を有しないものと認めなければならない。」との少数意見を述べている。また、前掲の最高裁昭和35年10月19日判決で、田中耕太郎・齋藤悠輔・下飯坂潤夫裁判官は、「除名と出席停止とを区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」との補足意見を述べている。

学説にあっても、司法権の任務は「市民的な権益」の保護に限定されるのであり、公選による議員たる地位は、国ないし地方公共団体の組織上の公の資格であって、普通の市民として享有しうる地位とは異なること、あるいは、懲罰決議は、地方議会という国家法秩序の介入からある程度免れた「特殊的法秩序」の内部で自治的に決定されること、あるいは、特別権力関係論や統治行為論などが主張されていた⁽⁹⁾。もっとも、現在では、このような考え方は支持されるところではない。

(2) 除名について司法審査を認める事例

① 除名については、古くから司法審査性が認められており、例えば、東京高裁昭和25年12月22日判決（除名決議取消請求事件：民集5巻5号354頁）及びその上告審である最高裁昭和26年4月28日判決（民集5巻5号336頁・判例タイムズ12号61頁⁽¹⁰⁾）では除名処分が違法と、また、札

(9) 芦部信喜「地方議会の議員除名議決と取消訴訟の対象」(自治研究30巻7号) 57頁～62頁(特に60頁以下)、雄川一郎『行政争訟法(改訂)』(昭和41年・有斐閣) 78頁以下、兼子・前掲論文(「司法権の本質と限界—青森県議会除名処分事件に関する最高裁の決定を中心として—」) 4頁以下、安田幹太「地方議会議員懲罰決議取消の訴えの適否《一》」(判例タイムズ36号) 17頁～25頁(特に25頁)などを参照。

(10) 濱秀和「議員の懲罰決議に対する取消訴訟」(『地方自治判例百選』) 98頁～99頁、鈴木庸夫「議員懲罰規定の遡及適用」(『同・第2版』) 100頁～

幌高裁昭和25年12月15日判決(市議会の違法処分取消請求事件:行裁例集1巻12号1754頁)及びその上告審である最高裁昭和27年12月4日(行裁例集3巻11号2335頁)⁽¹¹⁾でも除名処分が違法と判示されている。さらに、青森地裁昭和28年1月7日判決(県議会議員除名処分取消等請求事件:行裁例集4巻1号130頁)⁽¹²⁾では違法と、最高裁昭和28年11月20日判決(村会議員除名議決取消請求事件:民集7巻11号1246頁)⁽¹³⁾でも違法と、千葉地裁昭和30年3月25日判決・決定(市議会議員除名処分取消請求・執行停止申立事件:行裁例集6巻3号668頁・688頁)では適法と、最高裁昭和34年2月19日判決(町議会議決取消請求事件:民集13巻2号193頁)では違法と判示されている。その他、最高裁昭和28年10月1日判決(村会議員除名議決取消請求事件:民集7巻10号1045頁・行裁例集4巻10号2442頁)⁽¹⁴⁾は、議員の会期外の行為であつても、議会の開会を阻止し流会に至らしめるような議会運営に関する行為は懲罰理由になるとされた事案であり、また、最高裁昭和35年3月9日判決(決議無効確認・損害賠償請求事件:民集14巻3号355頁・判例時報217号2頁)⁽¹⁵⁾は、行政事

101頁,拙稿「議員の懲罰決議に対する取消訴訟」(『同・第2版』)106頁～107頁,野村武司「議員懲罰規定の遡及適用」(『同・第4版』)224頁などを参照。

(11) 中川剛「議員に対する懲罰処分の性質」(『地方自治判例百選』)90頁～91頁,岡田雅夫「議員に対する懲罰処分の性質」(『同・第3版』)116頁～117頁,大橋真由美「議員に対する懲罰処分の性質」(『同・第4版』)223頁などを参照。

(12) 芦部・前景論文(「地方議会の議員除名議決と取消訴訟の対象」)57頁～62頁を参照。

(13) 堀内健志「議場外の議員の個人的行為と懲罰事由」(『地方自治判例百選・第3版』)118頁～119頁,寺洋平「議場外の議員の個人的行為と懲罰事由」(『同・第4版』)224頁などを参照。

(14) 田村悦一「会議外の行為と懲罰」(『地方自治判例百選』)94頁～95頁及び(『同・第2版』)102頁～103頁を参照。

(15) 佐藤繁「議員の任期満了と除名処分取消の訴えの利益」(『地方自治判例百選』)100頁～101頁,交吉尚史「議員の任期満了と除名処分取消の訴え

件訴訟特例法の下で、地方公共団体の議会の議員の任期満了後においては、除名処分の取消しを求める訴えの利益が消滅するとされた事案である。

近時の判例では、例えば、神戸地裁平成10年1月21日判決(議員除名処分取消請求事件:判例地方自治177号36頁)では除名処分が適法とされたものの、その控訴審である大阪高裁平成10年12月1日判決(判例タイムズ1001号143頁)では違法とされ、徳島地裁平成11年5月14日判決(町会議員除名処分取消請求事件:判例地方自治195号28頁)及びその控訴審である高松高裁平成11年9月30日判決(判例地方自治208号42頁)では違法であると、横浜地裁平成16年4月28日判決(議員除名処分取消請求事件:判例地方自治268号35頁)では適法と判示されている。また、名古屋地裁平成25年1月24日判決(議員除名処分取消等請求事件:判例集未登載)でも除名処分が適法とされたが、その控訴審である名古屋高裁平成25年7月4日判決(判例時報2210号36頁)⁽¹⁶⁾では違法と判示されている。

なお、除名処分の取消訴訟で執行停止が申し立てられた事案としては、前掲の最高裁昭和28年1月16日決定以外に、岡山地裁昭和28年3月10日決定(村会議員出席停止処分執行停止申立事件:行裁例集4巻3号560頁)、大阪地裁昭和44年9月20日決定(市議会議員除名処分執行停止申立事件:行裁例集20巻8・9号1017頁・判例時報570号29頁・判例タイムズ241号246頁)、高知地裁昭和57年1月20日決定(執行停止申立事件:判例タイムズ464号137頁)、徳島地裁平成10年9月14日決定(町議会議員除名処分執行停止申立事件:判例集未登載)などがある。いずれも申立てが認容されているが、前掲の千葉地裁昭和30年3月25日決定では、

の利益」(『同・第2版』)110頁～111頁、拙稿「議員の任期満了と除名処分取消しの訴えの利益」(『同・第3版』)225頁などを参照。

(16) 板垣勝彦「一般質問における発言をとらえて町議会の行った議員除名処分が取り消された事例」(自治研究93巻8号)118頁～132頁を参照。

執行を停止すべき主張も疎明もなされていないとして、執行停止の申立ては却下されている。

他方、除名について司法審査を認めるという考え方につき、学説にあっても、例えば、地方議会の懲罰決議は、すべて議会の内部規律に委ねるのではなく、除名は「市民法秩序」につながる問題であること、あるいは、除名は議員の地位そのものに影響を与えること、あるいは、議員の地位の重要性を考慮した結果などが、その理由として挙げられている⁽¹⁷⁾。また、代表的見解として、例えば、「除名は、地方議会からの排除という重大な事柄であり、その紛争の深刻さと相まって、除名には司法権が及ぶとしつつ、それ以外の懲罰には原則として及ばないとするのは、地方議会の自律権を考慮すれば、妥当なものと解されよう⁽¹⁸⁾。」との指摘も見られる。

② 出席停止については、前掲の最高裁昭和35年10月19日判決の多数

(17) 杉村・前掲論文(「縣議會議員除名處分とその取消の訴」)112頁以下、田中二郎・前掲論文(「行政處分の執行停止と内閣總理大臣の異議」)196頁以下、田村浩一「地方議会の議決と争訟」(都市問題研究6巻7号)124頁以下、俵静夫『地方自治法(改訂)』(昭和44年・有斐閣)182頁以下などを参照。なお、斉藤・前掲論文(「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」)870頁は、「懲罰の事件は、通例、議会の多数派が反対議員の発言及び議決権を封じ、自派に有利な体制をととのえるために行われることが多いが、議決に特別多数を必要とする除名を選ぶよりは、むしろ単純多数で足りる出席停止を選ぶ方が、裁判権の介入を避けることにもなり、一石二鳥を狙って、必ずや、地方議会の多数派は、・・最高裁判例理論を巧妙に利用するという弊害を生ずるであろう。」と指摘しており、田中真次・前掲論文(「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」)109頁も、同様の意見を提示している。

(18) 佐藤幸治『日本国憲法論』(平成23年・成文堂)594頁。もっとも、佐藤教授は、前掲論文(「『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—」)207頁で、「ただ、出席停止の場合にあつては、事実上の除名に相当するような意味合いをもちうる長期にわたるものや、短期であっても恣意性が顕著なものについては、司法審査は排除されないと解すべきであろう。」とも述べている。

意見が、「一口に法律上の係争といつても、その範囲は広汎であり、・・・中には事柄の性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。」と述べ、出席停止の決議に関しては、その司法審査性を否定する。

その後の判例においても、例えば、甲府地裁昭和38年10月3日判決(行政処分取消請求事件：行裁例集14巻10号1860頁)では1日～7日間、佐賀地裁昭和61年9月5日判決(出席停止処分無効確認請求事件：行裁例集37巻9号1115頁⁽¹⁹⁾)では30日間、長野地裁平成3年12月19日判決(町議会議員懲罰処分取消請求事件：判例地方自治97号28頁)では6日間、神戸地裁平成6年1月26日判決(懲罰処分取消等請求事件：判例タイムズ855号207頁・判例地方自治130号11頁)では10日間及び7日間、名古屋高裁平成15年7月17日判決(国家賠償請求事件：判例集未登載)では5日間、新潟地裁平成26年11月28日判決(損害賠償等請求事件・判例集未登載)及びその控訴審である東京高裁平成28年3月17日(判例集未登載)では5日間及び7日間、長崎地裁平成27年6月29日(損害賠償請求事件：判例集未登載)では15日間、函館地裁平成28年8月30日判決(損害賠償等請求事件：判例時報2331号12頁・判例地方自治423号22頁⁽²⁰⁾)及びその控訴審である札幌高裁平成29年5月11日判決(判例地方自治423号18頁⁽²¹⁾)では3日間の出席停止が課されているが、いずれも、出席

(19) 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)126頁～143頁、判決概要紹介コーナー「町議会議員出席停止処分無効確認・取消請求事件・佐賀県神埼町」(判例地方自治33号)86頁などを参照。

(20) 今本啓介「地方議会における出席停止処分・戒告処分と司法審査、懲罰動議提出行為に対する国家賠償請求と司法審査(七飯町事件)」(自治研究95巻2号)132頁～144頁を参照。

(21) 折登美紀「町議会の懲罰動議提出による名誉毀損控訴事件(北海道七飯

停止の司法審査性が否定されている。

(3) 出席停止にも司法審査を認める事例

① 古くは、除名にかかわらず、福岡高裁昭和25年9月11日判決（出勤〔登院〕停止取消請求事件：行裁例集1巻6号860頁）では16か月の登院（出席）停止の議決が違法であると、また、岡山地裁昭和28年8月4日判決（村会議員出席停止議決取消請求事件：行裁例4巻8号1849頁）及び青森地裁昭和29年10月6日判決（村議会決議取消請求事件：行裁例集5巻10号2383頁）では会期を超過する期間にわたる出席停止決議が違法であると判示されている。

その後、前掲の最高裁昭和35年10月19日判決により、出席停止の決議については多数意見がその司法審査性を否定している。もっとも、河村大助裁判官は、「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らない場合もあり得るのみならず、停止の期間が短いからといっ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。」と、そして、奥野健一裁判官も、「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

町)」(判例地方自治430号) 26頁～29頁、佐々木泉顕・岸本明大「はんれい最前線・懲罰決議VS名誉毀損、舞台は議場から法廷へ？」(判例地方自治427号) 6頁～11頁などを参照。

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によつて区別すべき理論上の根拠はない。・・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（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。」との意見を述べている。

また、前掲の甲府地裁昭和38年10月3日判決では、出席停止の司法審査性は否定されたが、「法律上の争訟中には、事柄の性質上司法裁判権のおよばぬものとするのを相当とする領域のあることは一般に是認されているところであるが、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も特にそれが著しく長期間におよぶものでない限り右裁判権の対象の外にあるものと理解するのを相当とする。」と説示されている。ここでは、「出席停止の懲罰議決も特にそれが著しく長期間におよぶ」という点に留意すべきであろう。

② こういった考え方を反映してか、23日間の出席停止について、仙台地裁平成30年3月8日判決（出席停止処分取消等請求事件：判例時報2359号45頁）は司法審査性を否定しているものの、その控訴審たる前掲の仙台高裁平成30年8月29日判決は司法審査性を肯定して、損害賠償を認めるに至っている。当該高裁判決は、「本件における出席停止の懲罰（本件処分）についてみると、前記前提事実のとおり、本件条例によつて、岩沼市議会議員の報酬は月額36万3000円とされ、出席停止の懲罰を受けた議員に係る議員報酬は、その出席停止の日数分に相当する額が減額されることになっており、現に、控訴人に対する議員報酬も、本件処

分を受けて、23日間に相当する27万8300円が減額されていることからすれば、本件処分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を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いわなければならない。」と説示している。まさに、除名と長期にわたる出席停止の近似性という観点からの司法判断に他ならない。そうであるならば、30日間も出席停止を科された前掲の佐賀地裁昭和61年9月5日判決では、司法審査性が認められるべきではなかったかと思われる。

なお、過去には、出席停止の期間が1年以上に渡る事例も見られた。例えば、前掲の岡山地裁昭和28年3月10日決定は、「昭和二十七年七月十日の村議会における村長専決処分承認の議案審議に際し申立人が議長の制止を拒絶して議場を退場したことはない。申立人は右議会に於て承認の延期を要求したが容れられなかつた為退場したに過ぎないものである。仮りに申立人が無断退場したものであつたとしても右事由をもつて会期終了後相当期間を経過した昭和二十八年二月七日の村議会に於てこれを本件懲罰の附加事由として目したことは違法なるを免れない。・・・右行為が何れも右各懲罰の対象となり得るとしても、出席停止の懲罰にありてはその期間を当該議決をなす会期中に限定してなすべきに申立人を昭和二十九年三月三十一日迄の議会出席停止処分に付したのは違法である。」と説示している。

学説にあつても、除名と長期出席停止との近似性、除名とそれ以外の懲罰決議とで別異の取扱いを行うべき根拠の希薄性が指摘されており、また、議員に対する懲罰権行使における裁量の特殊性とその限界も指摘されている。こういった視点から、除名だけの司法審査性を肯定する前掲の1-(2)の考え方には異論も提示⁽²²⁾されている。換言すれば、除名

(22) 川上勝己「議員懲罰処分と司法審査」(『行政法の争点』)136頁～137頁、山村恒年「抗告訴訟の対象となる行政処分(三)」(民商法雑誌59巻1号)43頁以下、斎藤・前掲論文(「地方公共団体の議会の議員に対する出席停

に限らず、少なくとも出席停止には司法審査性を認めるべきという考え方が、近時においては有力となっている。因みに、この1-(3)の考え方は、懲罰決議に係る議会の自律権・裁量権の行使に関し、部分社会論、特別権力関係論や統治行為論を払拭し、そして、日本国憲法第32条の「裁判を受ける権利」を実質的に保障しようとするものであり、正鵠を得ていよう。

2. 陳謝・戒告と司法審査

(1) 陳謝・戒告の意義・法的効果

既に述べてきたように、地方議会が行うことができる議員懲罰の種類は、除名、出席停止、陳謝及び戒告の4種類であり、戒告が最も軽い懲罰とされる。戒告は、公開の議場において、議長が被処分議員の出席を求め、将来同じ間違いを繰り返さないように注意し、戒める旨の戒告文を朗読して行うのが通例とされる。もともと、被処分者議員が議場に出席しない場合、戒告を絶対に行い得ないわけではないが、異例に属するようである。他方、陳謝は、同様に公開の議場において、被処分議員に議会の定めた陳謝文を朗読させて行うのが通例とされている。なお、朗読を命じられてこれに議員が応じない場合には、新たな懲罰事犯として、

止の懲罰議決と裁判権」) 871頁、田中真次・前掲論文(「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」) 109頁、田村悦一・前掲論文(「地方議会議員の出席停止と裁判権」) 120頁、高田・前掲論文(「地方議会議員の懲罰と司法審査」) 403頁、室井・前掲論文(「議員の懲罰と裁判権」) 66頁、安念・前掲論文(「地方議会議員の懲罰と司法審査」) 317頁、中嶋・前掲論文(「地方議会議員の懲罰と司法審査」) 301頁、濱・前掲論文(「出席停止の懲罰決議と司法審査」) 103頁及び同・前掲論文(「議員の懲罰決議に対する取消訴訟」) 99頁、常岡・前掲論文(「地方議会議員の懲罰と司法権」) 121頁などを参照。

改めて議員懲罰を行うことができるとされる⁽²³⁾。

地方自治法第135条1項には、懲罰決議としての陳謝及び戒告に関する規定が見られるものの、こういった措置に関しては、その法的効果を推認し得る規定、そして、出訴を明確に認める規定が存在しない。とりわけ、戒告の措置は、それ自体何ら法律上の効果の発生を目的とするものではなく、一種の観念通知たる事実上の行為にしか過ぎず、これを行政事件訴訟や国家賠償請求訴訟で争うことができない、との意見も提示されよう。前掲の最高裁昭和35年10月19日判決に続いて、例えば、大阪高裁平成13年9月21日判決（戒告処分取消請求事件：判例集未登載：平成14年4月9日・上告不受理決定）、前掲の函館地裁平成28年8月30日判決及びその控訴審である札幌高裁平成29年5月11日判決などに代表されるように、判例は、戒告の司法審査性を認めてこなかった。

しかし、異例のことではあるが、当該戒告を拒否したり、議長の戒告に従わなかった場合、将来再度同じ、あるいは、より重い処分を課せられることも現実にはあり得えよう。また、陳謝文の朗読を拒否したり、陳謝文を議会に提出するにとどめたり、さらには、他の議員をして代読させるなど、当該陳謝を拒否すれば、将来再度同じ、あるいは、より重い処分を課せられることも現実にはあり得えよう。例えば、旭川地裁昭和29年12月2日判決（市議会議決取消請求事件：行裁例集5巻12号3015頁）では陳謝の拒否に対して「陳謝をしない限り会議の都度その頭初において陳謝するまで退場を求める」との議決がなされ、その後に除名が、秋田地裁昭和61年4月30日判決（除名処分取消請求事件：判例地方自治22号38頁）でも、陳謝の拒否に対して除名が、前掲の神戸地裁平成6年1月26日判決では陳謝を拒否したために10日間及び7日間の出席停止が、前掲の神戸地裁平成10年1月21日判決及びその控訴審である大阪高裁平

(23) 以上について、長野士郎『逐条地方自治法（第11次改訂版）』（平成5年・学陽書房）374頁以下、松本英昭『新版 逐条地方自治法（第9次改訂版）』（平成29年・学陽書房）488頁以下などを参照。

成10年12月1日判決では陳謝を拒否したために10日間の出席停止,その後除名が,前掲の名古屋高裁平成15年7月17日判決では,陳謝を拒否したために5日間の出席停止が,前掲の名古屋地裁平成25年1月24日判決及びその控訴審である名古屋高裁平成25年7月4日判決では陳謝を拒否したために10日間の出席停止,その後除名が,前掲の仙台地裁平成30年3月8日判決及びその控訴審である仙台高裁平成30年8月29日判決では,陳謝の後に陳謝の原因となった事実を否定する発言を行ったために,23日間の出席停止が決議されている。

(2) 陳謝・戒告の処分性・争訟性

陳謝や戒告は,議会広報誌(議会だより)への掲載のみならず,事案如何によってはマスメディアの報道対象となり得ることなどから,違法・不当な陳謝や戒告が行われた場合には,議員としての名誉・信用など,人格権に対して重大な影響・侵害を及ぼす虞があることは否定できない。もっとも,市議会が「議員に猛省を促す決議」を採択し,市議会だよりにこれが掲載された事案において,東京地裁平成5年10月20日判決(決議無効確認等請求事件:判例時報1492号111頁・判例タイムズ868号174頁)では,本件のように内部規律の維持のためになされた決議の当否をめぐる紛争は,名誉権侵害という不法行為の成否の形で争われているとしても,司法審査は差し控えられべき,と説示された判例も見られないわけではない。

しかし,陳謝や戒告が行政事件訴訟で取り消されることになれば,議会は新たに懲罰の決議をするかしないかの検討を行うことになる。仮に,陳謝や戒告の撤回が決議されたならば,再び議会広報誌(議会だより)への掲載やマスメディアの報道対象となり得るのであり,議員としての名誉・信用などが回復されることに繋がる。ひいては,選挙権者からの信用・信頼の回復が図られることは論を俟たない。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⁽²⁴⁾に他ならない。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。従って、陳謝や戒告は、行政事件訴訟法第3条2項にいう「行政庁の処分」及び裁判所法第3条1項にいう「法律上の争訟」に該当するとみてよからう。

なお、前掲の旭川地裁昭和29年12月2日判決では、「被告議会は昭和二十九年一月二十日原告に対し、原告は留萌市元町排水溝の工事施行に当つて不正行為があつたとして『公開の議場における陳謝』という懲罰の議決をしたというのであるが、・・・かかる陳謝は当該会議の会期中になすべきものであるところ、・・・右会期は昭和二十九年第一回臨時会議である同年一月十八日より同月二十二日までであつたことが認められ、従て已にその会期終了により右議決は効力を失つたものである。さすればその議決の取消を求める原告の本訴請求は所謂訴の利益がないので、その請求は理由がないものと謂わざるを得ない。」として、訴えは棄却されている。もっとも、会期中であれば、陳謝の取消しを求める行政事件訴訟は、訴えの利益が継続することになるので、裁判所が、その違法性を審査することも可能となるのではなかろうか。

(24) なお、同じ戒告であっても、最高裁昭和38年6月4日判決(戒告処分取消請求事件：民集17巻5号670頁・判例時報343号25頁)に見られる社会保険医療担当者監査要綱に基づく戒告などは、行政上の単なる指導監督の措置・事実行為とされている。このように、地方議会の議員に対する戒告とは性格を異にしており、当該判決の趣旨を直接援用することはできない。当該判決について、詳しくは、大田直史「保険医に対する戒告の処分性」(『社会保障判例百選・第4版』)44頁～45頁、及びそこに掲げられている文献を参照。

3. 議員懲罰と表現の自由

地方自治法第132条は、「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。」と規定している。当然のことながら、議員としての言論の品位を保つため、「無礼の言葉」の使用禁止、「他人の私生活」にわたる言論の禁止が、その責務として課せられている。しかし、言論の自由は、日本国憲法第21条で保障された基本的人権の一つに他ならない。そのため、議員の有する言論の自由に対して制約を課すには、明確な基準に基づかなければならない。なぜなら、議員は住民の選挙で直接選出され、住民の安全と福祉の向上という目標のために、議場における自由な言論活動を通じて、積極的に地方行政に関与すべき職責を負っているからである。

(1) 「無礼の言葉」の使用禁止

まず、地方自治法第132条にいう「無礼の言葉」の解釈は、厳格に行われるべきである。この点、前掲の札幌高裁昭和25年12月15日判決は、「議員の発言が無礼の言葉であるといわれるには、議員が附議された事項（それは、もちろん普通公共団体に関する事件である。）についての意見や批判の発表に必要な限度を超えて議員その他の関係者の正常な感情を反撥する言葉であり、附議された事項について自己の意見を述べ又は他の議員等の意見等を批判するについて必要な発言である限り、たとえば、その措辞が痛烈であつて、これがために他の議員等の正常な感情を反撥しても、それは議員に許された言論によつて生ずるやむをえない結果であつて、これをもつて議員が同条にいう無礼の言葉を用いたものと解することはできない」と説示し、その上告審である前掲の最高裁昭和27年12月4日判決も、当該判断を支持するに至った。そこで、前掲の青

森地裁昭和28年1月7日判決に見られるように、「私は諸君のように利権が欲しくて県会議員になつて来ておるのではない。土建業者でもなければ馬喰でない」といった発言や、前掲の千葉地裁昭和30年3月25日判決に見られるように、議員から特別委員会に提出された「抗議文」の中にある「委員の中にはブローカーか闇屋の指導者か時代遅れの教育者か精神分裂症か云々」との一連の言葉などが、「無礼の言葉」に該当しよう。

ところで、前掲の札幌高裁昭和25年12月15日判決は、「とりわけ普通公共団体の議員はその住民の代表として選挙せられ議会において言論をすることをその重要な職務とするものであつて、その言論については、他人の私生活にわたるものを除き、十分にその意を尽し民意を反映せしめなければならない。ゆえに、その発言を無礼の言葉であるとして議員に懲罰を科するには慎重の考慮を要するのであつて、若しかよの懲罰権が濫用されるならば、議員の言論はやがて自由を失ひ、かえつて議会の使命の達成を阻む結果を招来する」と説示する。上記のような状況からして、まさに、議場における発言によって議員が懲罰を受けるには、「実質的害悪を与えることの明白かつ現在の危険」や「現実の害意」が存在する場合に限定されるべきではなろうか。こういった判断・考慮を行うことなく、ただ漫然と「他の議員に対して不穏当な言辞を用ひ、議会の品位を失墜させた」との一言をもって懲罰決議を行う場合、法律解釈を誤り違法となってくる。地方議会の議員の言論を「懲罰」の名の下で抑圧することは、議員の発言に甚大な心理的圧迫を加え、今後の議員活動に不当・多大な萎縮的效果を与えることとなる。ここでは、日本国憲法第21条の空洞化を回避させ、正当な議員活動の保障、ひいては地方行政の真の民主主義の実現のためにも、司法権の積極的な介入が期待されよう。

(2) 「他人の私生活」にわたる言論の禁止

次に、「無礼の言葉」の使用禁止とともに、地方自治法第132条は、「他人の私生活の尊重」を議員の責務としている。一般私人はもとより、他の議員の名誉や私生活を保護することが重要である。それでは、議員の有する「言論の自由」と他の議員の「私生活」に関する発言については、どのように理解すればよいのであろうか。

まさに、議員としての政治活動は公的活動に他ならない。また、議員たる地位は、単に私人たる地位に止まらず公的存在者に他ならない。ここでは、「表現の自由の保障」と「名誉の保護」や「私生活の尊重」の調整法理たる「公的存在者の理論」ないし「公共の理論」に着目しなければならない。これらは、個人の名誉や私生活に関する事柄であっても、「社会的に著名な存在である場合」、あるいは、「公共の秩序や利害に直接関係のある場合」には、合理的な範囲内で批判や論評が許されるという考え方であり、学説上はもとより、「月刊ペン事件」(最高裁昭和56年4月16日判決・名誉毀損被告事件：刑集35巻3号84頁・判例時報1000号25頁・判例タイムズ440号47頁⁽²⁵⁾)などでも明らかにされている。

地方議会の議員は公的存在者に他ならず、この意味においては、批判や論評の対象となった議員の名誉、公的活動、私生活は一定の制約を受けることとなる。また、議員の発言内容如何では、公共の秩序や利害に直接関係することもありうる。そうであるならば、発言を行った議員には免責される余地は充分に存在するのであり、むしろ、相手方議員は「公的存在者」であるが故に、他の議員による批判や論評を真摯に受けとめるべきであろう。このように、地方議会の議員に関しては、一般市

(25) 高佐智美「名誉毀損と『公共ノ利害ニ関スル事実』—『月刊ペン』事件」(『憲法判例百選Ⅰ・第7版』)142頁～143頁、佐伯仁志「公共の利害に関する事実—『月刊ペン』事件」(『メディア判例百選・第2版』)42頁～43頁などを参照。

民法秩序における名誉の保護、私生活の尊重をそのまま持ち出すことはできない。なぜなら、「公的存在者」たる議員の集合体である地方議会にあっては、政治活動に対する批判や論評を行うといった言論の自由が、最大限保障されなければならないからである。

そうであるならば、地方議会の自律権・裁量権の問題という抽象的な理由により、除名に限らず、出席停止、陳謝や戒告の司法審査性を全面的に否定することは、妥当ではないと言えよう。むしろ、果たして本当に、「他の議員に対して不穏当な言辞を用い、議会の品位を失墜させた」のか否か、裁判所は、その実体的審理を積極的に行うべきではなかろうか。

4. 議員懲罰と司法統制の強化

(1) 「議会自律権」への司法関与

地方自治法第134条1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。」と規定している。議会の懲罰権は、会議体としての議会の規律と品位を保つために認められているものであり、地方自治法上の規定、会議規則及び委員会に関する条例に違反する議会内の議員の行為、あるいは、議会委員会の視察、視察中の行動など、議会の活動の一環又は議会の活動と密接な関係を有する行為に限られる。従って、議員が議会活動とは全く関係なく行った一私人としての非行は、原則として、懲罰を科することができないとされる。この点は、前掲の⁽²⁶⁾最高裁昭和27年12月4日判決や同じく最高裁昭和28年10月1日判決が説示するところである。議員としての言動に対しては、除名、出席停止、陳謝及び戒告の決議を行うことができるものの、私的行為としての議員

(26) 長野・前掲書374頁～375頁、松本・前掲書489頁などを参照。

の言動については、原則として、4種類の懲罰を科することができないのである。

そこで、議員と町とでの境界紛争をめぐって、町議会が議員辞職勧告決議を行った事案がある。最高裁平成6年6月21日判決(慰謝料請求事件:判例時報1502号96頁・判例タイムズ871号140頁⁽²⁷⁾)では、当該議員辞職勧告決議が名誉毀損に当たるとして国家賠償を請求する訴えは、裁判所法第3条1項にいう「法律上の争訟」に該当し裁判所の審査権が及ぶとされ、その結果、損害賠償請求が認められるに至った。本件判決については、「自律的な法規範を有する部分社会の問題については司法審査が原則として排除されるという一般的、包括的な部分社会論からの脱却を示すものであろうか。」⁽²⁸⁾との指摘も見られる。いずれにしても、当該事案は、議員としての言動に関するものでなく、私的な紛争が問題とされた事案である。

これに対し、公務である視察旅行を正当な理由なく欠席したとの理由で、嚴重注意処分を受けたことにつき名誉が毀損されたとして、市議会議員が、市に対して国家賠償法第1条1項に基づき損害賠償を請求した事案がある。当該事案につき、前掲の最高裁平成31年2月14日判決は、①当該訴えは、私法上の権利利益の侵害を理由とする国家賠償請求であり、その性質上、法令の適用による終局的な解決に適しないものとはいえないから、裁判所法第3条1項にいう「法律上の争訟」に当たり適法であるが、②市議会の議会運営委員会が、市議会議員政治倫理要綱に基づき、議員に対し嚴重注意処分の決定をしたことは、議会の内部規律の

(27) 市川正人「町議会による議員辞職勧告決議についての国家賠償請求と『法律上の争訟』」(法学教室別冊附録174号・判例セレクト94—憲法1)7頁、日野田浩行「町議会の議員辞職勧告決議をめぐる紛争と『法律上の争訟』」(ジュリスト臨時増刊1068号・平成6年度重要判例解説・憲法1)6頁～7頁などを参照。

(28) 市川・前掲論文(「町議会による議員辞職勧告決議についての国家賠償請求と『法律上の争訟』」)7頁。

問題にとどまるものとして、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り、市議会議長が上記処分を殊更に当該議員の社会的評価を低下させる等の態様、方法によることなく公表したことは、違法な公権力の行使には当たらない、と判示している。①に見られるように、嚴重注意処分は、特段の法的効果を持たないのに裁判権が及ぶとしており、国家賠償請求事件において、法律上の争訟性を認めたところに特徴がある。⁽²⁹⁾この点、従来、最高裁が「議会の内部規律にとどまる問題」として司法審査性を否定していた分野で、改めて最高裁は、司法救済の拡大を図ったと看做すこともできるのではなかろうか。

(2)「議会裁量権」への司法関与

確かに、除名の決議はもとより、出席停止、陳謝及び戒告といった懲罰決議は、議会の裁量権行使に関係する部分が多い。しかし、懲罰決議を行うか否か、いかなる懲罰を選択するかに際しては、①目的違反、動機違反(報復目的や抑圧目的)や他事考慮、②懲罰事実の誤認や懲罰事由該当性判断の過誤、③平等原則違反や比例原則違反など、議会の裁量権行使に逸脱・濫用が生じることもあり得る。そこで、以下、これらの点を検討してみたいと思う。

① 目的違反・動機違反・他事考慮

まず、昨今は、地方議会の「政党化現象」が進んでいる。この現象は、議員支持層の要求に応え、政党として角度の違った見方や意見を提示し、政策論争を活発化させて住民福祉の向上に有益な効果が上がるなど、積極的に評価できる面もある。

(29) 笹田・前掲論文(「市議会議員に対する嚴重注意処分及びその公表と司法審査」)131頁。

しかし、他方では、イデオロギーの対立による議会の混乱、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・弊害も見られることは事実である。政党間の思惑や利害の対立により、報復・抑圧を目的・動機としたり（目的違反・動機違反）、あるいは懲罰の理由とされた事実以外の事実を不当・過大に考慮・斟酌するなど（他事考慮）、懲罰の恣意的決議が行われる危険性は否定できない。従って、除名のみならず、出席停止、陳謝及び戒告の決議に至る過程において、裁量権の逸脱・濫用があった場合には、当然に司法審査に服すべきものと言える。因みに、前掲の最高裁昭和28年1月16日決定に対して、真野毅裁判官は、懲罰といえども法令に基づくものであり、政治問題を理由に司法審査を免れることはできないと述べ、「（一）人違いで議員が懲罰された場合、（二）懲罰の事由が存在しなかった場合、（三）憲法上言論の自由が保障されている範囲内の言論をしたのにかかわらず、多数派の賛同する原案に反対したがために懲罰された場合、（四）懲罰の基本法である会議規則そのものが違憲無効であるか又は法令に違反し無効であるのに、それを適用して懲罰をした場合」には、明らかに懲罰が違法とされる顕著な事例として掲げている。因みに、目的違反・動機違反・他事考慮としては、（三）に関係してくるところが大きい。

② 懲罰事実の誤認・懲罰事由該当性判断の過誤

また、上記①で真野毅裁判官が掲げた事例（二）に関連して、懲罰決議が懲罰事実の基礎を欠いたり、懲罰事実の誤認、懲罰事由該当性判断の過誤に基づくことも予想されないわけではない。そのため、前掲の札幌高裁昭和25年12月15日判決の上告審である最高裁昭和27年12月4日判決は、「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所論のように全然市議会の自由裁量に属するものと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、そして、前掲の千葉地裁昭和30年3月25日判決は、「懲罰事犯の認定せられた事犯につきいかなる種類の懲罰を科するかは、議会の裁量に属することとして議会にまかされているが、事犯の認定を誤り懲罰の議決をしたときは事実を誤認したものとして違法な議決となり、又認定された事犯に対し懲罰の種類を選択するときも、その事犯に比し著しく客観的妥当性を欠き甚だしく判断を誤っているときは違法な議決になると解すべきであり、この意味で懲罰の種類を選択は全面的に議会の自由裁量に属する問題であると云うべきではない。」と説示するに至っている（同旨として、前掲の青森地裁昭和28年1月7日判決、前掲の横浜地裁平成16年4月28日判決などがある）。

地方議会の議員に対する懲罰決議は、適法性と合目的性が隣接する領域に属するとしても、裁判官は、常に「根拠事実の事実としての正確性」の判断を行うべきである。裁判官が、懲罰決議の根拠となる「事実の存否」に関する審査、「事実に対する評価」の審査を行うことは、何ら議会の裁量権を侵すものではない。例えば、前掲の札幌高裁昭和25年12月15日判決は、「議員が果してどんな発言をしたかを確定することは、事実問題であつて、裁判所は、当事者間に争のある限り、証拠によつてこれを認定するものであるが、その認定にかかる発言が果して同条にいう無礼の言葉を使用したことに該当するかどうかは、法律問題であつて、その発言が客観的に判断して無礼の言葉であると解しえない限り、たとえ議会がこれを主観的に無礼の言葉であると解して懲罰を科したとしても、右懲罰処分は違法の処分として取消を免れないものである。」と説示し、その上告審である前掲の最高裁昭和27年12月4日判決も、「議員が果してどんな発言をしたかを確定することは事実問題であるが、その認定された発言が地方自治法一三二条の無礼の言葉を使用したことに該

当するかどうかは裁判所が客観的に判断すべき法律問題であつて、議会の主観的判断に拘束されない」と述べ、札幌高裁判決を是認している。このように、懲罰事実の誤認、懲罰事由該当性判断の過誤があつたか否か、裁判官がその審査を積極的に行うことが、議会の裁量権の逸脱・濫用を回避させ、少数派議員の権利・利益の保護に資するという目的にも仕えることになるろう。

懲罰決議としての戒告は、議員に受忍義務を課すといった法的効果を発生させるものである。そして、一種の観念通知たる事実上の行為に止まらず、これを受けた議員にとっては、名誉・信用など人格権に対して重大な影響・侵害を及ぼす。従つて、懲罰事実の誤認や懲罰事由該当性の判断を誤った場合、社会通念上その公正性・適正性を欠く場合など、議会に裁量権の逸脱・濫用が認められるときには、裁判所の公正かつ適正な審理・判断を受けることが可能と解すべきであり、陳謝についても、同様の指摘が該当しよう。行政事件訴訟法第30条は、「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。」と規定している。少数派議員への報復目的として陳謝や戒告がなされた可能性が極めて高ければ、陳謝や戒告自体が懲罰事由該当性判断の過誤に基づいていることになるろう。そして、「無礼の言葉」や「他人の私生活」につき、議会によって歪曲した法律解釈が行われている場合には、議会の裁量権行使の違法性が容易に認定されよう。

③ 平等原則違反・比例原則違反など

裁量権の逸脱・濫用としては、懲罰事実の誤認や懲罰事由該当性判断の過誤以外にも、平等原則違反や比例原則違反なども挙げられる。⁽³⁰⁾ 比例

(30) 田村悦一・前掲論文(「地方議会議員の出席停止と裁判権」)119頁は、議会の裁量権行使についての「比例原則の適用」に言及している。

原則違反については、②で見たように、前掲の千葉地裁昭和30年3月25日判決がこれに言及している。その他、前掲の青森地裁昭和28年1月7日判決は、「本件懲罰事犯に対する除名議決にその懲罰権の限界を逸脱した法があるかどうかにつき考うるに、前認定の如く原告は（一）前記本会議において一部議員の野次に誘発されて不用意且偶発的に、（二）前記の如き趣旨内容の発言を為したが、（三）即日本会議において自ら進んで右発言の一部を取消し、同僚議員の諒解を得たい旨釈明したことが明かであり、これ等各事実を総合判断すればこれに対し敢えて原告の除名議決を須えずとも他の方法により極めて容易に被告議会の秩序を維持し、その品位と権威を保持し得たものといわなければならない。然るにこれに臨むに除名の極刑を以つてした被告議会の本件議決は明かに前叙議会の議員に対する懲罰権の限度を遥かに逸脱し、著しく正義に反し、違法な処分として到底その取消を免れないものといわなければならない。」と説示している。

同様に、前掲の高松高裁平成11年9月30日判決も、「被控訴人のした・・・の発言は、地方自治法一三二条所定の『無礼の言葉を使用し』た場合には当たらず、また、前記のとおり適切さを欠いた発言であって、『議会の品位』を些か傷つけたとしても、これに対して除名の懲罰をもって臨むことは著しく重きに失し、その原因となった事実に対し社会通念上著しく均衡を欠くと認められ、・・・本件除名処分の原因となった事実認定には重大な誤りがあり、かつ、その原因となった事実に対し本件除名処分を科することは社会通念上著しく均衡を欠くことが明らかであるから、本件除名処分は違法たるを免れないというべきである。」と説示している。これらの判決を参考にするならば、除名に限らず、出席停止、陳謝や戒告に関しても、事実認定に重大な誤りがあり、あるいは、社会通念上著しく均衡を欠くことが明らかである場合には、懲罰の決議は著しく正義に反し、違法な処分となろう。

5. 議員懲罰と司法救済の拡大

(1) 「防御権」・「適正手続」の尊重

日本国憲法第31条は、「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。」と規定している。この条文は主に刑事手続に関する規定とされるが、行政に対する事前の立法的統制、事後の司法的統制のみならず、違法又は不当な行政の事前抑制を目的とする手続的統制が、現代市民法秩序において要求されることは周知のとおりである。前述のように、地方議会の議員に対する懲罰決議が行政事件訴訟法第3条2項にいう「行政庁の処分」に該当することから、懲罰決議に至る手続の適法性・違法性が問題となってくる。すなわち、懲罰の対象とされた議員の「防御権」(告知と聴聞を受ける権利)の保障に関する問題である。この点は、行政手続法の制定趣旨・目的とも関連している。同法は、第1条で、「この法律は、・・・行政運営における公正の確保と透明性・・・の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする。」と規定している。地方議会の議員に対する懲罰決議は、同法第3条1項1号で適用対象外とされているが、行政手続法の趣旨は最大限尊重されなければならない。

そこで、①議員に対して、懲罰に至った理由を事前に明示すべきこと、とりわけ、根拠条文のみならず具体的な事実関係を明示すべきことが必要となる。この趣旨は、「青色申告更正処分事件」(最高裁昭和38年5月31日判決・所得税青色審査決定処分等取消請求事件：民集17巻4号617頁・判例タイムズ146号151頁)⁽³¹⁾、「旅券発給拒否事件」(最高裁昭和60年1月22日判決・一般旅券発給拒否処分取消等請求事件：民集39巻1号1頁・判例時報1145号28頁・判例タイムズ549号167頁)⁽³²⁾などで説示されて

(31) 下川環「理由の提示(1)―青色申告に係る更生」(『行政判例百選Ⅰ・第7版』)240頁～241頁を参照。

いるところである。次に、②議員に主張・立証・反論の機会を十分に保障すべきであり、これを欠いた場合、あるいは不十分な場合には、当該懲罰決議は違法性を帯びるものと解される。因みに、「個人タクシー事件」(最高裁昭和46年10月28日判決・行政処分取消請求事件：民集25巻7号1037頁・判例時報647号22頁・判例タイムズ270号232頁⁽³³⁾)、「群馬中央バス事件」(最高裁昭和50年5月29日判決：一般乗合旅客自動車運送業事業免許申請却下処分取消請求事件：民集29巻5号662頁：判例時報779号21頁・判例タイムズ324号205頁⁽³⁴⁾)などでは、相手方に意見と証拠の提出を十分に保障させるような形で手続が実施されるべき旨が説示されている。

地方議会が行う議員に対する除名、出席停止、陳謝や戒告といった懲罰決議は、議会の自律権・裁量権行使に関係する部分が多いとしても、手続的な適法性・違法性の司法審査は容易に行うことができよう。裁判所は、法治国家の原則に則り、日本国憲法第31条の自然的正義・適正手続の実現という観点からしても、防衛権を真に保障するためにも、除名に限らず、出席停止、陳謝及び戒告に手続的違法性があつた場合には、その司法審査を積極的に行うべきものと言える。

(32) 市原昌三郎「理由付記」(『行政判例百選Ⅱ・第2版』) 266頁～267頁、大浜啓吉「理由の提示(2)一旅券発給拒否」(『同Ⅰ・第5版』) 252頁～253頁、折橋洋介「理由の提示(3)一旅券発給拒否」(『同Ⅰ・第7版』) 244頁～245頁などを参照。

(33) 熊本信夫「個人タクシー事業の免許申請の審査と公正手続—手続の瑕疵(2)」(『行政判例百選Ⅰ』) 214頁～215頁、小高剛「個人タクシー事業免許と公正手続」(『同Ⅱ・第3版』) 250頁～251頁、恒川隆生「個人タクシー免許申請の審査手続」(『同Ⅰ・第7版』) 236頁～237頁などを参照。

(34) 小高剛「審議会と行政手続」(『行政判例百選Ⅱ・第4版』) 270頁～271頁、仲正「運輸審議会の審理手続」(『同Ⅰ・第5版』) 248頁～249頁、大沢光「運輸審議会の審理手続」(『同Ⅰ・第7版』) 238頁～239頁などを参照。

(2) 「裁判を受ける権利」の保障

日本国憲法第32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。すなわち、違法な「行政庁の処分」や「権利の侵害」に対しては、国民がその排除を求め得るのである。他方、裁判所法第3条1項が、「裁判所は、・一切の法律上の争訟を裁判し」との規定を置いていることと相俟って、ここでは、「裁判を受ける権利」の実質的保障が問題とされるべきである。

この点、前掲の最高裁昭和35年10月19日判決は、「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」と説示する。この論旨は、究極のところ、違法な懲罰決議（出席停止・陳謝・戒告）やそれに基づく権利侵害、その他の法律問題が発生したとしても、もはや法的救済を行う手段を消滅させ、審理を行うことなく裁判所がこれらを適法化・正当化させることに尽きる。当該判決が、どのような法文を根拠にこのような論断を行ったのかは、必ずしも明確ではない。ここでは、議員として、ひいては国民としての「裁判を受ける権利」という基本的人権を否定し、裁判所法の解釈を誤ったものと評価する外なく、憲法違反・法令違反の疑いが極めて強いと言えるのではなからうか。当該判決につき、奥野健一裁判官は、「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、地方公共団体の議会のした懲罰処分を除外すべき趣旨は窺われないう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（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。」との意見を述べている。この論旨展開は明快であり、そして、説得力に富んでいる。

ところで、地方自治法第255条の2(現行第255条の4)に基づけば、議会の懲罰決議に対しては、その取消しの審決申請が可能とされる。もっとも、基本的には議会の自律作用であるとして、除名についてだけがその対象となっているようである⁽³⁵⁾。本稿の1-(2)の②に掲げた出席停止に関する判決事例、戒告に関する前掲の大阪高裁平成13年9月21日判決事例などでは、当該審決申請が行われたものの、いずれも知事から申請却下の審決が下されている。そこで、出席停止や戒告の取消訴訟等が提起されたわけであるが、単に地方議会の内部自律権・裁量権行使との理由で、出席停止、陳謝や戒告が司法審査の対象外とされるならば、(前掲の最高裁昭和26年4月28日判決に代表されるように)懲罰決議を行う議会は「行政庁」と見なされることからしても、行政機関がほとんど終審として裁判を行っていることに等しくなる。裁判所法第3条2項では、「行政機関が前審として審判することを妨げない。」と規定されているものの、日本国憲法第76条2項後段にいう「行政機関は、終審として裁判を行ふことができない。」との関連で、実務上、疑義が生ずることは論を俟たない。このような点に鑑みれば、「裁判を受ける権利」を実質的に保障させるためにも、出席停止、陳謝及び戒告につき、司法権が「裁判の拒否」を行うことは妥当でないと言えよう。

(3)「個人や少数者」の人権保障

地方議会が有する議員懲罰権は、議会における議事運営の円滑性と審

(35) 長野・前掲書377頁・1070頁、松本・前掲書491頁・1529頁などを参照。

議の公平性を期し、議決の信用と權威を維持するための手段に他ならない。そこで、懲罰決議は、具体的事案に則し、懲罰の動機・目的、重要性の程度、被処分議員の地位、職務内容、将来の議会運営の難易、その他一切の事情を具体的に勘案しながら決定されるべきものである。懲罰事由がないにもかかわらず懲罰決議を行った場合、懲罰事由該当性の判断に過誤がある場合、あるいは、社会通念上その公正性・適正性を欠く場合には、当該決議は違法性を帯びよう。

前掲の最高裁昭和28年1月16日決定に対して、真野毅裁判官も、「もし、その所属団体の処理の仕方が違法（単なる妥当の問題でなく）であっても、団体の構成員は団体の特殊な法秩序の故に、終局的にも裁判所に出訴して救済を求めることが出来ず、ただただ歯を食いしばって泣寝入りをする外ないとすれば一国内の随処に局部局部の支離滅裂の破綻を生じ、国民の不平と不満を招来することは必定である。かくては、一国の統一した円満な法秩序は、ついに具現するに由なく、法治国家・立憲国家の実は失われてしまうに至ることは火を見るよりも明らかである。この意義において一国内の法秩序は、本来最後には一元化さるべきものであり、また実にこの一元化の保障があることによつてのみ一国の法秩序・法支配は、充実し完備し統合されてゆくのである。されば、いくら空疎な法秩序の多元性を力説してみたところで、違法な除名処分が裁判所に出訴できないという見解の理論的基礎づけとならないことは識者を待たずして明白である。」との意見を述べている。まさに、裁判所には、人権保障に留意しながら、個人や少数者が政治社会過程から排除されないよう、積極的に司法審査を行うことが期待されよう。

近時の事例として、前掲の名古屋高裁平成24年5月11日判決は、「地方議会の議員には、表現の自由（憲法21条）及び参政権の一態様として、地方議会等において発言する自由が保障されていて、議会等で発言することは、議員としての最も基本的・中核的な権利というべきである。したがって、地方議会が、地方議会議員の当該議会等における発言を一般

的に阻害し、その機会を与えないに等しい状態を惹起するなど、地方議会議員に認められた上記権利、自由を侵害していると認められる場合には、一般市民法秩序に関わるものとして、裁判所法3条1項にいう『法律上の争訟』にあたるというべきである。」と、そして、「議員の発言方法等を規制することにより、結果として、議員の議会での発言を一般的に阻害し、その機会を奪うような場合（特に一審原告のような発声障害者の場合、発言し得る方法が限られるため、そのおそれが大きいといえる。）、もはや議会の自主性、自律性の範囲を超えるものといわざるを得ない。」と説示している。当該判決については、「地方議会における発言規制はまさしくその内部規律に関わる問題であるが、この判決は、標題の昭和35年大法廷判決を前提としながらも、表現の自由や参政権といった『一般市民法秩序において保障されている権利利益』の侵害を問題とすることによって、そうした問題にも司法審査を及ぼしており、地方議会内部の少数者の権利を保護しようとした裁判例として興味深い⁽³⁶⁾」との指摘も見られる。

おわりに

以上、地方議会の議員に対する出席停止、陳謝及び戒告の司法審査性を肯定してきた⁽³⁷⁾。陳謝や戒告についてまで司法審査性を認めることになれば、「濫訴の弊」の危険が惹起するとの意見も提示されよう。しかし、この意見は杞憂に過ぎないと思われる。むしろ、出席停止、陳謝や戒告の司法審査性を認めることが、返って望ましい結果をもたらすことになろう。なぜなら、地方議会が慎重な判断・手続の下で、除名、出席停止、

(36) 田近・前掲論文（「地方議会議員の懲罰と司法審査」）401頁。

(37) なお、渋谷秀樹『憲法（第2版）』（平成25年・有斐閣）656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。」と指摘している。

陳謝や戒告の決議を行うことになるからである。そのことによって、行政争訟の提起数が減じられ、ひいては、地方議会に対する住民の信頼・信用の獲得に繋がると思われるからである。

因みに、最高裁判例や下級審判例の近時の潮流を見ると、国家賠償請求訴訟における「被害者」の概念、取消訴訟の訴訟要件である「処分性」や「訴えの利益」の概念を拡大化・相対化させることによって、司法救済（権利救済機能）の途を広げている。例えば、国家賠償請求訴訟につき、「大阪国際空港事件」（最高裁昭和56年12月16日判決・大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件：民集35巻10号1369頁・判例時報1025号39頁・判例タイムズ455号171頁⁽³⁸⁾）を、取消訴訟については、「新潟空港訴訟」（最高裁平成元年2月17日判決・新潟—コマツ—ソウル間の定期航空運送事業免許処分取消請求事件：民集43巻2号56頁・判例時報1306号5頁・判例タイムズ694号73頁⁽³⁹⁾）、「もんじゅ訴訟」（最高裁平成4年9月22日判決・原子炉設置許可処分無効確認等請求事件：民集46巻6号571頁と1090頁・判例時報1437号29頁・判例タイムズ801号83頁と96頁⁽⁴⁰⁾）、「小田急線訴訟」（最高裁平成17年12月7日判決・小田急線連続立体交差事業

(38) 戸波江二「空港の騒音公害と人格権—大阪空港公害訴訟」（『憲法判例百選Ⅰ・第5版』）58頁～59頁，渋谷秀樹「空港の騒音公害と人格権—大阪空港公害訴訟」（『同Ⅰ・第7版』）52頁～53頁，原田尚彦「空港公害と被害者救済」（『行政判例百選Ⅱ・第4版』）336頁～337頁，深澤龍一郎「国営空港の供用差止め」（『同Ⅱ・第7版』）310頁～311頁，磯村篤範「空港騒音と供用関連瑕疵」（『同Ⅱ・第7版』）494頁～495頁などを参照。

(39) 古城誠「定期航空運送事業免許と第三者の原告適格」（『行政判例百選Ⅱ・第6版』）352頁～353頁，松戸浩「行訴法10条1項による主張制限」（『同Ⅱ・第7版』）396頁～397頁などを参照。

(40) 大西有二「原子炉設置許可処分無効確認訴訟の原告適格」（『行政判例百選Ⅱ・第4版』）416頁～417頁，同「原子炉設置許可と第三者の原告適格」（『同Ⅱ・第6版』）354頁～355頁，高橋信隆「民事差止訴訟の可能性と抗告訴訟の訴えの利益」（『同Ⅱ・第6版』）386頁～387頁，清水晶紀「民事差止訴訟の可能性と抗告訴訟の訴えの利益」（『同Ⅱ・第7版』）374頁～375頁などを参照。

認可処分取消請求事件：民集59巻10号2645頁・判例時報1920号13頁・判例タイムズ1202号110頁⁽⁴¹⁾、「浜松市土地区画整理事業計画事件」(最高裁平成20年9月10日判決・行政処分取消請求事件：民集62巻8号2029頁・判例時報2020号18頁・判例タイムズ1280号60頁⁽⁴²⁾)などが挙げることができる。しかし、これらの多数の判例を前提にしても、現実には「濫訴の弊」が生じたわけではない。

思うに、地方議会に内部自律権・裁量権行使が認められるとしても、それが直ちに行政事件訴訟であれ、国家賠償請求訴訟であれ、司法権の排除に繋がると考えることは早計と考えられる。なぜなら、地方議会の議員懲罰について、司法権排除を明確に認める法文規定が存在しないからである。既に述べてきたが、いわれなき嫌疑により出席停止、陳謝や戒告を受けた場合であっても、地方議会の自律権・裁量権の問題であるとの理由で、これを当然に受忍せよとの論理は、到底是認しがたい。なぜなら、国民の権利救済を行うべき裁判所が、回復困難な損害の発生を当初から黙認することに繋がるからである。むしろ、日本国憲法第21条の「表現の自由」、第31条の「自然的正義・適正手続」、第32条の「裁判を受ける権利」の保障などを念頭に置きながら、積極的に実体的・手続的な適法性・違法性を審査すべきであり、真実を究明することこそが、司法本来の役割と言えるのではなかろうか。

以上

(41) 横山信二「都市計画事業認可と第三者の原告適格」(『行政判例百選Ⅱ・第6版』)366頁～367頁、湊二郎「都市計画事業認可と第三者の原告適格」(『同Ⅱ・第7版』)342頁～343頁などを参照。

(42) 山下竜一「土地区画整理事業計画」(『行政判例百選Ⅱ・第7版』)316頁～317頁を参照。

ビケが違法とされた例(運用)

八六四

で、違反視せられるものか否かであるが、この点については、火薬工場(広島判例五三三頁)や精神病院(新潟地判三・四八号三頁、東京地判三・四八号三頁)の場合と同様、危険性があるということだけで、その正当性の範囲をとくに一般の場合より狭く解すべき理由はない。本件のごとき計器室がオートメーション化され、「工場の頭脳」ともいふべき重要な場所であるというのであつてみれば、これが操業の有無は争議行為の全体的効果に大きな影響を及ぼすことは明らかである。それ故にこそ使用者は操業の継続を決定したのであろうが、同様にまた組合側が作業停止を要求することも当然のことと思われる。したがつて、計器室でのビケ隊の行動がそれ自体一般に容認される限度をこえた違法なものであるとするのであれば格別、企業施設の特殊性に重点をおいた原著の判断には容認しがたいものを感じる。

四 なお、右の点と関連して、組合の差し出した保安要員が操業継続のために使用されることに異議があれば保安要員の引揚を考慮すべきであつて、ビケによる操業の停止を要求しうべきものではないとする。ところで、本件では、操業の停止のための保安要員とする組合側の意思と最少限の操業の継続のための保安要員とする会社側の意思との間に違いがあり、妥結し解に達しないまま争議に入つたため、組合側は自発的に保安要員三名を差し出したというのであるから、組合としては保安要員提供の義務は始めからないのであり、〇工場との関連性から爆発の危険を避けるための一時的な措置としてなされたにすぎない。したがつて、会社側が提供を受けた保安要員を最少限度の操業のために使用することが、上告理由のいうように直ちに信義に反する行為であるといえるかどうかは暫く措くとしても、少なくとも操業継続のための保安要員でないことは明らかであるから、組合としては操業阻止のためのビケツティングであるかぎり、保安要員の引揚を考慮しうることとはもとより、操業継続の面に向けられた保安要員の作業についてビケツトしうることも許されるものといわねばならない。かかる場合、「保安要員の引揚を考慮する等の方法をとるべきものであつて、それ以外の手段は許されないとする原審及び本件判示には賛成できない。

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

齋藤秀夫

昭和三五年一〇月一九日最高裁判所大法廷判決(昭和三四年(一)第一〇号)最高裁民集一四卷一二号二六三三頁——葉印

【判決要旨】 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。

(少数意見および補足意見がある)。

【事実】 (1) 新潟県の山北村の議会は、昭和三年二月一三日、その議員XY(原告・控訴人・上告人)の二名に対し、三日間出席を停止する旨の懲罰決議をした。その懲罰の動機によれば、右の二名はかつて山北村の合併促進委員となりこれが遂行の便に当たつたにもかかわらず、今日に至つて村役場位置条例の一部改正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ものであり、三日間の出席停止が相当である、というのであり、XY両名を退席させたいと、採決の結果、賛成十四、反対八で可決されたものである。XYは村議会(被告・被控訴人・被上告人)を相手とり右決議の無効確認を求め、予備的にその取消を求めて本訴を提起した。さらに同日、議会在可決した村役場位置条例の一部改正条例の決議及び同村長(被告・被控訴人・被上告人)がした同条例の告示についても無効確認、予備的にその取消を求めたが、判決要旨に関係がないので、この部分は省略しておく。

(2) 第一審判決は原告らの訴を却下した。

(3) 第二審判決は、(1)現在出席停止期間が経過しているので、出席を停止する旨の懲罰決議の無効確認並びに取消の訴の利益がない。同控訴人ら(XY)は、給与に関する請求権確保のため、又は条例改正決議の無効確認を求めるための先決問題訴訟として訴の利益があると主張しているけれども、訴の利益は、直接かつ具体的なることを要するものと解すべきであり、右の訴につき訴の利益ありと認めるには不十分である。よつて控訴人らの右訴は、ともに不合法として却下すべきものである。第二審は、このような理由で控訴を棄却した。

地方議会員の出席停止の懲罰権と裁判権(要略)

八六五

【上告理由】 判決要旨に關係のあるのは、上告理由第一点のみであるので、これに限定し、他は省略する。上告理由第一点の要旨は次のとおりである。公法上の身分についての行政上の制裁処分に関し、何ら懲罰事由がないのにも拘らず、違法な懲罰処分が行なわれた本件の如き訴訟にあつて畢に出席停止の期間経過後であるとの理由だけで訴の利益なしとして却下せらるるならば違法な懲罰処分を受けながら法律上の救済を求めることが不可能となるのである。違法な出席停止処分であつても行政処分の自力執行性により、かかる処分を受けた議員は出席停止期間中議院に出席することを禁ぜられ、議員としての議決権、発言権等の権利行使を奪われるのみならず、その名譽、信用などの人格的利益も侵害せられ、将来選挙の際においても懲罰を受けた議員としての不利を蒙り、又その出席停止期間中の費用弁償請求権も失うことになる。したがつて、右出席停止期間経過後であつても右に述べた人格的利益の侵害を排除し、費用弁償請求権を回復するためにも右処分の無効乃至取消を求める訴の利益ありと解するのが相当である。しかも被処分議員の名譽、信用の回復として採り得る効果ある措置は右出席停止決議の無効乃至取消の訴を提起して右決議の違法を宣言し無効乃至取消を判決してもらう以外に途がなく、かかる意味において直接かつ具体的に訴の利益を有しているのである。……次に本件出席停止決議無効乃至取消の訴が費用弁償請求権確保及び条例改正決議無効確保並びに右条例の公布の無効乃至取消の先決問題訴訟として訴の利益を有することは明らかであるところである。……本件は違法なる出席停止の懲罰処分によつて上告人らがその名譽信用などの人格的利益や費用弁償請求権が侵害され、かかる侵害に対する救済を必要とする法律上及び事実上の利益を有し、またその救済として適当である唯一の方法である本件訴を提起したのかかわらずこれを却下したことは司法の拒絶であつて原則法に明らかに行政事件訴訟特例法第一条の解釈を誤りもつて憲法第三十二条に違反した違法があるから、最高裁判例（昭和二十七年二月一五日第二小法廷判決民集六卷二号八九頁）を變更し原則法を破壞發展せられたい。

【判決理由】 思うに、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、裁判所法三条の限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、その範圍は広汎であり、その中には事柄の特質上司法裁判権の対象の外におくも相当とするものが

あるのである。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。（たゞ昭和三五三年三月九日大法廷判決——民集一四卷三十三号三五頁以下——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、單なる内部規律の問題に止るなからであつて、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ゐるのである。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当とするのである。）

裁判官河村大助、岡田健一の意見および裁判官田中耕太郎、岡田隆徳、岡下飯坂清夫の補足意見ある外裁判官全員の一致。

【参照条文】 裁判所法第三条、地方自治法第一三四条・第一三五条

【批評】 私は却旨に反対である。

一 地方議会の議員の懲罰について、除名と出席停止とを區別し、前者の議決の適否には裁判権が及ぶが、後者のそれについては裁判権が及ばない、と判示している点は、最高裁判例としての新判例である点で重要な意義をもつと共に、このような考え方は、かつて下級裁判所の判決にも存在しなかつた点において、判例法上特に注目し得るものである。元來、地方議会の議員の懲罰議決が最高裁判例の大法廷で問題になつたケースは、今度の事件を含めて四件あるが、他の三件はいずれも除名に関するものであるのに反し、今度の事件だけは、出席停止の議決の適否である点において、事案としても新しいケースといふことができる。尤も、下級審には出席停止の議決の取消請求は数件存在する（新潟県・昭和三十三年三月九日大法廷判決（第一四三三三）；福岡県・昭和三十三年三月九日大法廷判決（第一四三三三）；除名に関する三件については、昭和二十八年一月一六日大法廷判決（第一四三三三）；昭和三十三年三月九日大法廷判決（第一四三三三）及び、今度の判決の後に出来た昭和三十三年二月七日大法廷判決（第一四三三三））。

三)である。右の(四)の大法院決定では、田中耕太郎裁判官の少数意見は、「本件の除名処分が議会の内部規律の問題として、議会自体の決定に委ねべきものであり、司法権の介入の範囲外にあるものである」とし、「その理論的基礎は法秩序の多元性」に求めなければならないとする立場を明らかにし、「地方議会の除名決議は、行政庁の行政処分といふ得ず、これにまで行政事件訴訟特例法を及ぼしている裁判所の従来の取扱は誤っている」と主張している。栗山茂、小林俊三の二裁判官も、地方議会の懲罰の議決は裁判の対象とならない、とした（（田中耕太郎裁判官の少数意見））。これは裁判所としては、この問題に関する司法権限界論としては最初のものとして注目されなければならないものである。仮りに、この二裁判官の立場を司法権限界論のグループとよぶことも許されよう。このグループは、その後どのように進んできたかを見ておくことは、今度の判決の判例法上の地位を明らかにするためにも必要である。同及び(五)の大法院判決では、このグループのうち、栗山、小林の二裁判官は停年退官したが、新任の下飯坂裁判官がこれに加わったほか、従来の裁判官のうち、斎藤悠輔裁判官がこれに同調し、結局、その数は同じく三人であり、田中耕太郎、斎藤悠輔、下飯坂潤夫の三裁判官は、地方議会の議員の除名決議の効力に関し、裁判所は審査権を有しない、というのである。

今度の大法院判決でも、右の田中耕太郎、斎藤悠輔、下飯坂潤夫の三裁判官の補足意見は、「多数意見が地方議会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している。しかし、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ものではなく、両者はとも裁判権の対象の外にあるものと解すべし、その理由は、「昭和二十八年一月一六日大法院決定（右の(四)）理由中の裁判官田中耕太郎の少数意見、同昭和三十三年三月九日大法院判決（右の(五)）理由中の裁判官田中耕太郎、同斎藤悠輔、同下飯坂潤夫の補足意見のとおりである」というのであつて、従来の判例をたどつてみることによつて当然予想されうる態度をとつたものといふことができる。こ

の問題に関する以上のような司法権限界論の最初からの中心であつた田中耕太郎裁判官の基本的立場は、懲罰権行使につき全面的に司法権の介入を認めないのであるのに対し、今度の大法院判決の多数意見は、部分的に出席停止についてのみ司法権の介入を認めないという差異はあるが、最高裁の多数意見の考え方としては、多分に田中裁判官の考え方の影響を受けたものとみてよいであらう。以上で今度の大法院判決の判例法上与えらるべき位置と、もつべき意義を明らかにしたので、次には、内容上の検討をしなければならない。

二 今度の多数意見に影響を与えたとと思われる学説としては、田中二郎教授の所説がある。同教授は、上記の(四)の大法院決定（（田中耕太郎裁判官の少数意見））を批判された際に、除名と短期の出席停止とを区別して次のことを見解を公けにされた。すなわち「議会の内部的規律に属する問題については、裁判所は、裁判権そのものを有せず、従つてまた執行停止を命ずることもできない、というふうに考える余地を生ずる。併し、私は、現行法の地方議会の懲罰事件のすべてを議会の内部規律の問題だと主張するだけの勇氣をもたない。若し、議員の懲罰が、戒告・陳謝・短期の出席停止に止まるならば、それを純粋の内部規律の問題として、裁判所の介入を拒けるだけの理由があるともいえるだろう。ところが、現行法のように、公選議員の除名処分まで認めるとすれば、それは、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といわざるを得ないのではないかと思われる。従つて、従来、裁判所が議員の懲罰問題——特に除名処分——について裁判をし、且つ執行停止を命ずる決定をして来たことも、あながち行政権に対する不当な介入とはいひ難いであらう」（（田中二郎教授の学説））。

しかし、同じく懲罰であるのに、除名と出席停止とで、裁判権の有無について区別する根拠に乏しいと考えられるのであつて、除名のみを議員の資格を剝奪する懲罰であるとして質的差異を認め、全く異別に取扱ふことには賛成できない。なるほど本件では二日間出席停止という短期のものであるが、実際に裁判所で問題になつた出席停止の懲罰の事

件には、かなり長期のものも見出される。たとえば、十六ヶ月の出席停止（（福岡県議会・昭和三年四月一日））を始めとして、一年の出席停止（（千葉県議会・昭和三年四月三日））、当該会期を遙かに越えて昭和二年三月二日までの出席停止（（岡山県議会・昭和二年三月二日））、同じく会期を超え、向う一箇月の出席停止（（新潟県議会・昭和二年三月二日））、同じく会期を超えた出席停止（（神奈川県議会・昭和二年三月二日））という工合である。このような長期の出席停止は、長期にわたつて職務活動を不可能にする点において、事実上は、除名による議員の資格剥奪と同様の結果をもたらすといふことができる。しかも除名の議決は、議員の三分の二以上の者が出席し、四分の三以上の者の同意が必要であるのに反し、出席停止の議決（（地方自治法三三三））は通常の議決で足りるということから考えると、若し、今度の判例理論で進むならば、地方議会は裁判権の介入を回避するため、議決の困難を避けるために、出席停止の議決を選ぶ傾向を生ずるであらう。懲罰の事件は、通例、議会の多数派が反対議員の発言及び議決権を封じ、自派に有利な体制をととのえるために行なわれることが多いが、議決に特別多数を必要とする除名を選ぶよりは、むしろ単純多数で足りる出席停止を選ぶ方が、裁判権の介入を避けることにもなり、一石二鳥を狙つて、必ずや、地方議会の多数派は、今度の最高裁の判例理論を巧妙に利用するという弊害を生ずるであらう。前述のように、出席停止のうち短期のものは、（戒告・陳謝と共に）裁判権の対象とならないとして、長期と短期とを区別する見解もあるが、何日間の出席停止までを短期とみるかという限界を定めることは困難であるから、裁判権の介入を認めるかどうかの基準としては適切を欠くものと考えられる。

本件は三日間の出席停止の事案であるが、判旨は「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」は、除名処分の如く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ものとは、自ら趣きを異にしている、と判示しているけれども、上記の学説のように短期、長期を区別する立場に立つのかどうかは、判然としない。およそ出席停止を除名と区別して裁判権の介入を示ける見解も、短期の出席停止のみについて

裁判権の介入を認めない見解も共に、私は妥当でないと思ふ。

むしろ私は、本件出席停止の懲罰処分は裁判権の対象とならないとした多数意見に賛成できない、とする河村木助、奥野健一の二裁判官の少数意見に賛成である。特に前者が「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。けだし残存任期一ば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らない場合もあり得るのみならず、停止の期間が短いからといっ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」とされていることは、出席停止の長期のものは、除名処分と異ならないことを主張するもので、多数意見の弱点を突いている点で正当である。

議員に対する地方議会の懲罰権は、議会在会議内の秩序を維持するため、その自律権に基き、会議内における議員の非行に対して議員に科するものであり、自律権の作用であることは何人も否認できないことである。しかし、自律権の作用であり特別権力関係の秩序維持ということだけで、直ちに司法権の介入の及ばない領域であるとする見解には、私は賛成できない。けだし、懲罰の種類は地方自治法（（三三三））によつて定められており、懲罰の種類（（地方自治法三三三））も各條に妥当性をもち条に連するものでなければならないのであり、この点において議会は完全に自由裁量権をもつものといふことはできないからである。従つて、右の基準ないし範圍を逸脱すれば、その懲罰議決は違法となるわけで、裁判所に出訴して裁判所によつて法適用の保障が確保されなければならないのである（（最高裁昭和二年四月四日））。最高裁自身も昭和二年四月二八日第三小法廷判決（（最高裁昭和二年四月二八日））、昭和二年四月四日第一小法廷判決（（最高裁昭和二年四月四日））もこれを認めている。学説上も地方議会の懲罰には裁判権は及ばないとする見解もあるが（（河村木助・奥野健一））、私は賛成できない（（河村木助・奥野健一））。

三 奥野健一裁判官の少数意見は、「本件懲罰議決の無効確認を求める訴は出席停止期間が既に経過しているから現在においては訴の利益がない」としているけれども、出席停止期間中の費用弁償請求権(被告二項二)などに直接影響するから、訴の利益は失われないと解するのが妥当である。あたかも、懲罰除名処分取消訴訟中に任期が満了しても報酬請求権、費用弁償請求権などの問題が残るから訴の利益は失われないと解すべきこと(被告二項二)と同様に考へべきものである。

本件については、田中真次調査官の解説がある(法曹時報二二卷二二号一〇七頁)。

労働組合の当事者適格

吉川大二郎

昭和三五年一〇月二日最裁判所第二小法廷判決(昭和三五年度労働争訟第五号)最高裁判所第一四卷二二二二六五二頁——兼却
【判決要旨】労働組合は、組合員である労働者が使用者に対し有する労働契約上の権利について、労働組合の名において訴訟を進行する権能を有しない。

【事実】上告人(控訴人・仮処分申請人、以下組合と略称する)は、被上告人(被控訴人・仮処分被申請人、以下会社と略称する)川崎重工業株式会社の造船工場の従業員からなる労働組合であるが、会社との間の労働契約には、会社は従業員の雇入解雇には組合の同意を得なければならないこと、採用・解雇・賞罰の基本的方針に関する事項については、会社組合双方の委員からなる経営協議会に協議すること等が定められていた。ところが、会社は、組合の組合員外二名が入社に際し、重要経歴を詐つたという理由で同社就業規則第七四条により解雇の申入をなし、これにつき会社と組合同数の委員をもつて構成する経営協議会の小委員会(賞罰委員会)

で昭和三三年一二月六日・七日・九日の三回にわたり協議したが双方の委員が合致せず、会社は同月十一日右三名を懲戒解雇をした。そこで、組合は自己の名において、右解雇が無効であることを前提として、前記三名の地位保全の仮処分を神戸地裁に申請した。その理由として、組合のいうところは、右三名はもと会社の重労働工場で勤務していたが、同工場における会議を原因として退職したものであるが、この事実を履歴書に記入しなかつたので、会社はこれをもつて重要な経歴詐称であるとして前記就業規則第七四条で懲戒解雇としたのである。しかし、かような事実は重要な経歴でなく、従つて右就業規則第七四条の解雇原因にはならないのみならず、会社は、前記労働契約の規定に反し、組合の同意なしにこの解雇を取つたのであるから、解雇は当然無効であるから、その無効確認の訴につき利益を有するのである。この訴の提起準備中であるが、組合の構成員である労働者として、前記三名が一日たりとも失職状態にあることは、その利益を擁護すべき立場にある組合としても重大な打撃となるおそれがあるので、本件仮処分の申請に及んだ次第である、と述べた。これに対し、会社は、前記三名が最近において重労働工場を退職した事実を記入しなかつた事実は重要な経歴詐称であり、就業規則第七四条の解雇原因に該当するとしても、労働契約第一四二条には組合主張の同意効があるが、その附帯解雇規則には「第五章における同意を得る」とは原則として事前に支部に通知し異議の申立をする機会を設ける趣旨である」と明記されており、これは会社と組合とが労働契約を締結するに当つて、實質的にはこの同意効の合意が成立したのだが、組合側の外部に対する関係から出た希望を容れて、協約書の文面には一応前記の如く「同意を得る」との文言を添し、同時に作成した履歴に双方の事実の合意内容を記載する形式をとつた結果で出来たものである。そして、会社は右三名の従業員を解雇するに当つては、事前に組合にこれを通知し、その異議を述べる機会を与えていたのであるから、解雇は完全に有効であり、従つて、その無効を前提とする本件仮処分申請は不当である、旨陳述した。仮処分裁判所(神戸地裁)は申請を容れ、地位保全の仮処分決定をしたのであるが、会社から異議申立があり、その第一審(神戸地裁)は、当事者適格問題には觸れず、異議三名の實質的審理に入つた上で、その理由ありと認め、右決定を取消し且つ仮処分申請を却下した。そこで、組合は大阪府裁に控訴したのであるが、控訴裁判所では、本件については組合に当事者適格がない、という点を控訴人を敗訴せしめ、原判決を改訂し、改めて本件仮処分を取

民商法雜誌

末川博編集

第四十四卷 第五號

会社・労働組合等の
労働問題の処理に役立つ
〈司法試験受験の総仕上げにも絶好〉

労働法演習

石井照久・有泉 亨 編集

問題と解説

A 5判 二四〇頁
定価 三六〇円

有 斐 閣

- ◇ 日常起り得る具体的労働事件を想定し、テーマを精選して、それぞれを全国の主要な労働法学者の執筆により解説する。
- ◇ 各テーマの冒頭に論点を掲げて本文解説への手がかりとし、特に必要な問題には適切な図解を用いて理解を助けている。

〈問題と執筆者〉

問題〔1〕	労働組合の組織と権限	佐田 誠
問題〔2〕	労働組合の組織と権限	成田 義次郎
問題〔3〕	労働組合の組織と権限	森田 誠
問題〔4〕	労働組合の組織と権限	稲田 誠
問題〔5〕	労働組合の組織と権限	近藤 誠
問題〔6〕	労働組合の組織と権限	石川 誠
問題〔7〕	労働組合の組織と権限	村井 誠
問題〔8〕	労働組合の組織と権限	片岡 誠
問題〔9〕	労働組合の組織と権限	林 誠
問題〔10〕	労働組合の組織と権限	渡辺 誠
問題〔11〕	労働組合の組織と権限	恒 誠
問題〔12〕	労働組合の組織と権限	野村 誠
問題〔13〕	労働組合の組織と権限	石井 誠
問題〔14〕	労働組合の組織と権限	青木 誠
問題〔15〕	労働組合の組織と権限	後藤 誠
問題〔16〕	労働組合の組織と権限	浅井 誠
問題〔17〕	労働組合の組織と権限	有松 誠
問題〔18〕	労働組合の組織と権限	三宅 誠
問題〔19〕	労働組合の組織と権限	本 誠
問題〔20〕	労働組合の組織と権限	本 誠
問題〔21〕	労働組合の組織と権限	本 誠
問題〔22〕	労働組合の組織と権限	本 誠
問題〔23〕	労働組合の組織と権限	本 誠
問題〔24〕	労働組合の組織と権限	本 誠

保険法上の遺言中及び発生前の船舶について……………西島 弥太郎 著
ドイツにおける組織論の機能と法理(二)……………本多 淳亮 著

判例批評(最高裁判集一四卷一二号)

条件成就と認むべき事柄……………	中川 淳
商標「シンカ」と「シンガール」の類似性……………	内田 修一
商法上不適法な配当と所得税法の利益配当等……………	西原 寛一
連合国財産返還命令による財産権喪失と補償……………	大原 秀雄
農地賃貸人と賃借権設定許可申請の効力義務……………	金 山 正信
公正証書につき請求異議の訴が許されぬ例……………	本多 芳郎
常務取締役名でする使用人の行為と会社責任……………	山口 幸五郎
議決開始決定送達後の資料滅失合意の効力……………	小室 直人
ビケが違法とされた例……………	望田 學人
地方議会議員の出席停止の懲罰権と裁判権……………	斎藤 秀夫
労働組合の当事者適格……………	吉川 大二郎
裁判所厚生部のした取引と裁判所の責任……………	遠田 新一
手形所持人の過失の有無と手形法一七条……………	浜田 一男
民法五四一条の催告と付還地の要否等……………	山中 康雄
実地の交付と善意代理の成立……………	谷口 知平
手形の償還請求と満期以後の利息……………	大野 實雄

特殊判例研究(高裁判集一三卷五号)

電話加入権譲受人と処分禁止仮処分の許可等……………村松 俊夫 著

判例要録

高裁判集一三卷九号・下級民集一卷五号……………三宅 誠

昭和三十六年八月十五日