



議会における懲罰について

(株)廣瀬行政研究所
廣瀬和彦

1.懲罰

(1)意義と対象

意義	対象
会議体としての議会の規律と品位を保持し、もってその運営を円滑にすることを目的として、議会の秩序を乱した議員に対して議会が自律権に基づいて科する制裁をいう	地方自治法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を対象とする

※自律権とは、地方公共団体の機関としての議会がその内部の組織や運営に関する一定の事項について、他の機関等から関与を受けることなく、自律的に決定し処理する権限をいう。

(2)懲罰の対象となる主な条文

地方自治法	会議規則	委員会条例
129条、131条、 132条、133条、 137条等 さらに129条の議長の 制止等に従わなかった 場合、135条の懲罰に 従わなかった場合、 115条の秘密会の議 事の漏洩、117条の 除斥に従わない場合	市会議規則151条～ 158条、第1章第7 節発言に係る会議規則、 会議規則142条の委 員会への出席要求に従 わないとき、会議規則 113条における秘密 漏洩が該当する第2章 第4節発言に係る会議 規則	18条、22条

(3)市議会会議規則151条における品位

品位とは人に自然に備わっている人格的価値をいい、議会の品位は議会の権能、住民代表機関・議事機関としての地位と議員として保つべき道德、倫理、礼儀を基準として判断すべきものであるといえる。→ なお、議会の品位については、地方自治法132条において、「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1つの例示として規定していると解される。

【杉並区議会会議規則104条】
議員は、議会の品位を重んじなければならない。

(4)地方自治法132条における無礼の言葉

地方自治法 132 条における無礼の言葉とは、札幌高裁昭和 25. 12. 15 のとおり、議員が会議に付議された事項について自己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築をいう。

それゆえ、議員の発言が意見や批判の発言であるかぎり、たとえ、その措辞が痛烈であったがために他の議員等の正常な感情を反撥しても、無礼な言葉を用いたものと解されないといえる。

なお、無礼な言葉は各議会において個別具体的に判断する必要がある。

(5)地方自治法132条における規定の意義

地方自治法 132 条において無礼の言葉を使用したり他人の私生活にわたる言論をしたりすることを禁止しているのは、議場及び委員会室では地方公共団体における公的な問題を議論する場であり、議事に関係のない個人の問題を議論すべきでないということ、さらに無礼の言葉や私生活にわたる言論、人身攻撃等によって議場や委員会室の秩序が乱れることを防止しようとするものであると解される。

【地方自治法 132 条】

普通地方公共団体の議会の会議又は委員会においては、議員は、無礼の言葉を使用し、又は他人の私生活にわたる言論をしてはならない。

(6)不穏当発言の取り消しと懲罰

不穏当発言をした議員が当該不穏当発言を取り消す旨の申し出を行い、議会が許可しても、不穏当発言の取り消し許可によって当該発言の責任は消滅するものではなく、必要に応じ発言取消しが認められても懲罰の対象となりうることに留意→不穏当発言の許可と当該発言の責任は別個

(7)懲罰の対象となる行為の限界

人的限界	場所的限界	時間的限界	事項的限界
議員によって行われた行為であること	議会の活動の一環としての行為であること	原則として議会開 会中であること	自治法並びに会議 規則及び委員会に 関する条例に違反 した行為であるこ と

①人的限界

対象者	対象外
議員（現職）	長等の執行機関の職員、前・元議員、証人や参考人として喚問された議員（行実昭和25.3.16）

②場所的限界

対象

本会議場又は委員会又は協議等の場の会議室における言動、議員派遣又は委員派遣中の言動

対象外

議場外、議会外の行為（最高裁判昭28・11・20）

③時間的限界

対象

会議又は委員会あるいは協議等の場における開会中の言動、委員会における閉会中の継続審査又は継続調査における言動

対象外

閉会中の言動（継続審査及び継続調査は除く）、開会中における本会議、委員会、協議等の場が開催されていない時間（休憩中等）における言動

④事項的限界

対象	対象外
地方自治法、会議規則、委員会条例に反する言動	事実上の議会の措置に反する言動 （辞職勧告決議等・岡山地判昭24・11・7）、議場外における議員の言動

(8)懲罰の種類(地方自治法135条1項)

公開の議場における戒告	公開の議場における陳謝	一定期間の出席停止	除名
公開の議場において、議長から当該議員に対し、懲罰に該当した行為につき、将来を戒める旨の申渡しをすること	公開の議場において、被処分者が、議会の決めた陳謝文を朗読すること	会期中の一定期間、被処分者の本会議及び委員会への出席を停止すること	議員の身分を剥奪すること

(9)議決要件

公開の議場における戒告	公開の議場における陳謝	一定期間の出席停止	除名
出席議員の過半数議決	出席議員の過半数議決	出席議員の過半数議決	議員数の3分の2以上が出席しその4分の3以上の同意

(10)懲罰動議の提出期間

提出期間	短期時効の理由
懲罰事犯のあった会期中で、懲罰事犯のあった日から3日以内に提出 (市会規160条2項)	懲罰は議員の身分に関する重要な事項であり、議員の身分に影響を与えるものであることから長期間にわたり不安定な状態とすることが適当でないと考えられたから

(11)閉会中における懲罰の取り扱い

閉会中（委員会における継続審査又は継続調査中）の懲罰事犯の取り扱い	留意点
懲罰事犯があった日から起算して3日以内に所定の懲罰動議を議長に提出すれば、懲罰の審議を行うことが可能 【杉並区議会会議規則111条】②前項の動議は、懲罰事犯があつた日から起算して3日以内に提出しなければならない。	懲罰動議を懲罰事犯があった日から起算して3日以内に議長に提出することとは、議会が活動能力を有する期間すなわち定例会又は臨時会が懲罰事犯があった日から3日以内に招集されなければいけないことを意味する→なお当該懲罰動議は地方自治法101条の臨時会の招集請求の対象

(12)戒告文又は陳謝文の取り扱い

戒告文又は陳謝文は市議会会議規則**162**条により、議会が決めるのであるから、議会において委員会が審査において決定した案文を本会議で決定する必要あり→懲罰事犯者に陳謝文を作成し、それを朗読させることは会議規則違反

(13)戒告・陳謝の懲罰事犯者が欠席の場合の措置

懲罰事犯者が欠席の場合	戒告対象者が起立しない場合の懲罰	次の会期における戒告
懲罰を科することができない	戒告にあたって起立をすることを法律は規定していないことから、絶対的要件に該当せず、これをもって新たな懲罰事由とすることはできない	会期不継続の原則により不可

(14)陳謝文の朗読拒否または陳謝文の朗読 内容変更

陳謝の対象となる懲罰事犯者が、議会在が決めた陳謝文の朗読を拒否したり、または故意に陳謝文の内容を変更する場合には、さらなる懲罰事犯の事由となることに注意→故意でなければ陳謝文を読み間違えても内容によりそのままとなる場合もあり

(15)類犯加重の場合の期間算定

同一事件に対するもの

行実昭和 7. 1 2. 2 のとおり同一事件について 2 回以上出席停止をすることは一事不再議の原則によって行うことはできない

懲罰の対象事由が異なる場合

出席停止を複数回科することは可能であり、本条における出席停止期間を超えて科することも可能→ただし、その場合であっても懲罰を科した当該会期中を限度

2. 懲罰と裁判

(1) 司法救済の対象

司法救済の対象となる懲罰	司法救済の対象とならない懲罰
除名（最判昭27・12・4）、出席停止（最判令2・11・25）	戒告・陳謝

(2)懲罰に対する基本的考え(最判大昭35・10・19)①

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、裁判所法三条の明定するところであるが、ここに一切の法律上の争訟とはあらゆる法律上の係争という意味ではない。一口に法律上の係争といつても、その範囲は広汎であり、その中には事柄の特質上司法裁判権の対象の外におくを相当とするものがあるのである。けだし、自律的な法規範をもつ社会ないしは団体に在つては、当該規範の実現を内部規律の問題として自治的措置に任せ、必ずしも、裁判にまつを適當としないものがあるからである。

☆懲罰に対する基本的考え(最判一小平31・2・14)②

普通地方公共団体の議会は、地方自治の本旨に基づき自律的な法規範を有するものであり、議会の議員に対する懲罰その他の措置については、議会の内部規律の問題にとどまる限り、その自律的な判断に委ねるのが適当である。そして、このことは、上記の措置が私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の当否を判断する場合であっても、異なることとはないというべきである。したがって、普通地方公共団体の議会の議員に対する懲罰その他の措置が当該議員の私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の当否を判断するに当たっては、当該措置が議会の内部規律の問題にとどまる限り、議会の自律的な判断を尊重し、これを前提として請求の当否を判断すべきものと解するのが相当である。

(3)出席停止の懲罰と司法審査

①概要(最判大令2・11・25)

岩沼市議会の議員であった被上告人が、市議会から科された23日間の出席停止の懲罰が違憲、違法であるとして、上告人を相手に、その取消しを求めるとともに、議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例に基づき、議員報酬のうち本件処分による減額分の支払を求める事案

被上告人と同一の会派に属するA議員は、海外渡航のため、平成28年4月25日に行われた市議会の教育民生常任委員会を欠席した。市議会は、同年6月14日、6月定例会において、A議員に対し、上記の欠席について、議決により公開の議場における陳謝の懲罰を科した。これを受け、A議員は、市議会の議場において、陳謝文を読み上げた。

被上告人は、平成28年6月21日、市議会の議会運営委員会において、上記のA議員が陳謝文を読み上げた行為に関し、「読み上げたのは、事実です。しかし、読み上げられた中身に書いてあることは、事実とは限りません。それから、仮に読み上げなければ、次の懲罰があります。こういうのを政治的妥協といいます。政治的に妥協したんです。」との発言をした。

②判例抜粋(最判大令2・11・25)

議員は、憲法上の住民自治の原則を具現化するため、議会が行う上記の各事項等について、議事に参与し、議決に加わるなどして、住民の代表としてその意思を当該普通地方公共団体の意思決定に反映させるべく活動する責務を負うものである。出席停止の懲罰は、上記の責務を負う公選の議員に対し、議会がその権能において科する処分であり、これが科されると、当該議員はその期間、会議及び委員会への出席が停止され、議事に参与して議決に加わるなどの議員としての中核的な活動を行うことができず、住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすことができなくなる。このような出席停止の懲罰の性質や議員活動に対する制約の程度に照らすと、これが議員の権利行使の一時的制限にすぎないものとして、その適否が専ら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきであるということとはできない。そうすると、出席停止の懲罰は、議会の自律的な権能に基づいてされたものとして、議会に一定の裁量が認められるべきであるものの、裁判所は、常にその適否を判断することができるというべきである。

したがって、普通地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否は、司法審査の対象となるというべきである。

③判例抜粋(仙台地判令5・3・14差戻審)

議員が、議会における多数決の議決により、自身の認識に反する事実に基づく懲罰処分を科されたときに、自己の事実認識は変わらなくとも、さらなる懲罰処分が科されることを回避すべく、議会の懲罰処分を素直に受け入れるという選択、判断をすること自体は、議会の品位を何ら害するものとはいえない。そして、当該議員がこのような判断をしたものとして、これについて「政治的妥協」と表現することが、議員が用いるべき表現として特段不適切であるともいえないし、原告は、本件陳謝文の同記載部分が事実であるか否かということを議論する過程で、C議員が本件陳謝文を読み上げたことが事実認定に影響を及ぼさない旨をいうために、C議員が本件陳謝文を読み上げた理由を自らの意見として述べたものにすぎず、本件発言の上記〈2〉部分が、本件陳謝処分による懲罰自体を軽視したり、議会の懲罰権を愚弄する趣旨のものであったとは認められない。

以上によれば、本件発言が会議体としての議会内の秩序の保持及び円滑な運営に支障を生じさせるものとはいえず、本件発言は、本件規則142条にいう「議会の品位」を害するものには当たらないというべきである。

④令和2年12月17日総務省通知

○ 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るがどうか。
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。

☆根拠条文

【地方自治法255条の4】

法律の定めるところにより異議の申出、審査請求、再審査請求又は審査の申立てをすることができる場合を除くほか、普通地方公共団体の事務についてこの法律の規定により普通地方公共団体の機関がした処分により違法に権利を侵害されたとする者は、その処分があつた日から二十一日以内に、都道府県の機関がした処分については総務大臣、市町村の機関がした処分については都道府県知事に審決の申請をすることができる。

(4)陳謝の懲罰拒否による出席停止に対する 司法審査の是非(大阪高判令6・8・28)

市議会は、市議会議員である被控訴人の香芝市教育福祉委員会における発言が懲罰事由に当たるとして、被控訴人に対して陳謝の懲罰を科したが、被控訴人は、陳謝文の朗読を拒否した。市議会は、その朗読拒否を懲罰事由として新たに被控訴人に陳謝の懲罰を科したが、被控訴人が陳謝文の朗読を拒否し、市議会が更に被控訴人に陳謝の懲罰を科すということが繰り返された。市議会は、合計5回の陳謝の懲罰を被控訴人に科した後の令和4年12月5日、5回目の陳謝の懲罰に係る陳謝文の朗読拒否を懲罰事由として、被控訴人に対し、4日間の出席停止の懲罰の処分をした。本件は、被控訴人が、本件処分が違法であると主張して、控訴人に対し、国家賠償法1条1項に基づき、慰謝料及び弁護士費用合計330万円並びにこれに対する令和4年12月5日（本件処分の日）から支払済みまで民法所定の年3%の割合による遅延損害金の支払を求める事案

☆懲罰(陳謝)の対象となった発言①

原告は、前記2案の審査における質疑の際、国民健康保険料の納付が困難になった市民が市役所窓口で相談に来る旨の保険料収納課長の答弁を受け、自らも市民に同行して窓口を訪れた経験があることを踏まえて、「私も困った市民の方と一緒に窓口にもいかせていただきましたが、窓口の方も本当に市民の暮らしが大変、国保料を払うのが大変という意見は出ていました。」などと発言した。

委員長の要請により同会に出席した市議会議長Bは、前記2案についてのその後の質疑において、「もう一点、確認させていただきたいんですけど、以前、政治倫理条例の観点から問題がありまして、やっぱり国民健康保険料とか、生活保護とか、そういったところに議員が窓口に来て、かなりの圧力をかけたという問題が昔にあったんです。それは議会でも問題になりました。今後、議員がそういった窓口で同行していくことは禁止するという事でY市議会では決められました。

☆懲罰(陳謝)の対象となった発言②

そして、理事者の方のほうの義務としても、もし来た場合にはその旨をはっきり伝えて、こういうことに今なってるからそれはお断りすると。それでも帰らない場合には、その書面等を残して、議会に報告をいただけるというようにたしかした記憶があります。その根拠となるのが、これはY市政治倫理条例です。ここで議員の責務ということが決められております。政治倫理条例に細かい規程もあります。状況によっては、その政治倫理審査会のほうに調査の依頼を申し上げなければいけないということになりかねますので、今後、その点もう一度、再度、過去の部分も確認いただいて、やっぱり今度そういったものがあった場合には必ず議会に報告をいただくということをお願いを申し上げたいということをお伝えして、質疑を終わりたいと思います。」と発言した。

☆懲罰(陳謝)の対象となった発言③

原告は、B議長の前記ウの発言が、原告の前記イの発言を問題視したものであると捉え、委員長に発言の許可を得た上で、B議長に対し、「政治倫理条例の何条に入ってるんでしょうか、議長。そのところをはっきりしてもらわなかったら、それが正しいかどうか分からないし、やっぱり議員といえば市民の声の代表ということで、それが圧力にかからなかったらいいじゃないですか。こんなこと、圧力するほうが議員としては問題なんですよ。だから。」と発言し、この時、委員長が休憩を宣言したのに発言を止めず、「窓口に、今しゃべってますから、窓口に行くことによって、それを妨害するとか、圧力をかけるとか、それはもう議員としてもってのほかだというふうに私は思っています。だから、それを、ここで一律に、来たらちゃんと報告しろよというのは、やっぱりそれは議員に対する圧力だというふうに私は今感じました。私の気分がそうです。それが何か、ある意味ちょっとパワハラのように聞こえたから言ってるだけです。」と発言した。

☆判例抜粋(大阪高判令6・8・28)①

地方議会の議員に対する出席停止の懲罰の実体判断については、議会に一定の裁量が認められるというべきであるから、裁量権の行使が違法になるのは、その判断が、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用した場合に限られるというべきである。そして、出席停止の懲罰が、これに先行する陳謝の懲罰に対する陳謝文の朗読拒否を懲罰事由として科されたものである場合は、出席停止の懲罰の適法性を審査する際に、陳謝の懲罰の適法性、相当性も審査の対象としなければ、裁判所は、当該陳謝拒否が議会の内部規律と品位の保持を害する程度についての議会の判断の合理性、相当性を的確に審査することができず、出席停止の懲罰を司法審査の対象とした趣旨が損なわれ、住民自治が不当に阻害される結果になりかねない。したがって、陳謝の懲罰一般が直ちに司法審査の対象となるものでないとしても、上記のような場合には、裁判所は、出席停止の懲罰の違法性判断の前提として、陳謝の懲罰の適法性、相当性について判断することができるというべきである。

(5)懲罰の違法性の判断基準(仙台地判令 5・3・14差戻審)

地方議会は、法定の懲罰事由がある場合に、諸般の事情を考慮して懲罰処分をするか否か、また懲罰処分をするときにいかなる処分を選択するかを決定する裁量権を有しており、地方議会の議員に対する懲罰は、その合理的な裁量の範囲内にある限り違法となるものではないが、法定の懲罰事由を欠く場合、又は上記決定に係る判断が、社会観念上著しく妥当性を欠いて裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認められる場合には、違法となるものと解するのが相当である。

・・・議会に自律的な権能があることや抽象的な懲罰事由であることから、ある事実関係が「議会の品位」を重んじないものであるという懲罰事由に該当するか否かについての判断が、議会の合理的な裁量に委ねられているとしても、当該事実関係に対する議会の評価が社会観念上著しく妥当性を欠く場合には、懲罰事由を欠くというべきことには変わりがない。

3.懲罰事例①

(13) 議員の懲罰に関する調 (令和3年4月1日 から 令和5年3月31日 まで)

- ① 都道府県分 <該当なし>
- ② 市区町村分

都道府県名	市区町村名	除名		出席停止		陳謝		戒告		計	
		件数 (件)	対象人員(人)	件数 (件)	対象人員(人)	件数 (件)	対象人員(人)	件数 (件)	対象人員(人)	件数 (件)	対象人員(人)
北海道	中札内村					1	1			1	1
北海道	本別町	1	1							1	1
青森県	黒石市			1	1					1	1
秋田県	潟上市							1	1	1	1
山形県	鶴岡市							1	1	1	1
福島県	二本松市			1	1	1	1			2	2
茨城県	古河市			3	3	1	1			4	4
群馬県	安中市					1	1			1	1
埼玉県	草加市					1	1			1	1
千葉県	市川市			2	2	1	1			3	3
山梨県	丹波山村					1	1			1	1
岐阜県	羽島市							2	2	2	2
岐阜県	瑞穂市							1	1	1	1
静岡県	沼津市							1	1	1	1
静岡県	袋井市					1	1			1	1
愛知県	知立市							1	1	1	1
三重県	津市					1	1			1	1
三重県	いなべ市							1	3	1	3
滋賀県	守山市							1	1	1	1
兵庫県	洲本市			3	3	2	2			5	5
兵庫県	加東市			1	1					1	1
奈良県	香芝市			1	1	6	2			7	3
奈良県	葛城市							1	1	1	1
和歌山県	串本町			1	1	1	1			2	2
岡山県	早島町							1	1	1	1
岡山県	鏡野町	1	1							1	1
広島県	呉市							1	1	1	1
徳島県	東みよし町							1	1	1	1
香川県	土庄町							1	1	1	1
愛媛県	八幡浜市							1	1	1	1
高知県	安芸市			1	1	2	1			3	2
福岡県	久山町			1	1	1	1			2	2
熊本県	八代市					1	1			1	1
宮崎県	三股町	1	1	2	2	1	1			4	4
鹿児島県	南九州市							1	1	1	1
鹿児島県	さつま町					1	1			1	1
計	36団体	3	3	17	17	24	19	16	18	60	57

※総務省・地方自治月報第61号より引用

☆懲罰事例②

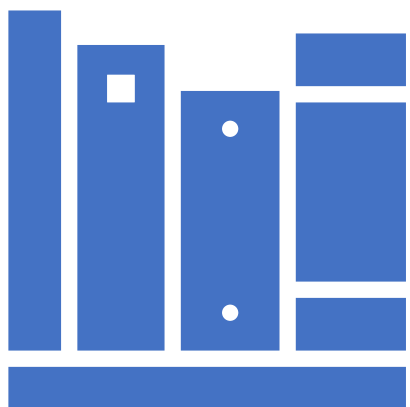
(14) 懲罰処分に関する争訟の状況に関する調 (令和3年4月1日 から 令和5年3月31日 まで)

① 都道府県分 <該当なし>

② 市区町村分

都道府県名	市区町村名	処分年月日	懲罰の種類	処分の理由	審決申請年月日	審決年月日	審決要旨	出訴年月日	裁判所名	判決年月日	判決の要旨	執行停止年月日	備考
北海道	本別町	R3. 4. 27	除名	町国保病院の運営に関する特別委員会における資料についてSNSに投稿したことが起因となり、町国保病院との関係が損亡され、当該特別委員会の議事運営を阻害されたことに対し、陳謝の懲罰を科したが、陳謝文の朗読を拒否し、議決事項に反故したため。	R3. 5. 18	R3. 10. 8	本件処分は懲罰事犯が存在しないか、仮にあったとしても明らかに処分内容との均衡を欠くものであり、裁量権の範囲を超え違法である。						
兵庫県	洲本市	R4. 12. 28	出席停止	特定の私人が犯罪に関与したかのような誤った事実を公然と摘示する発言を行い、同人の社会的評価を著しく低下させ、もって議会の品位を貶めたため等。	R5. 1. 17								審理中
和歌山県	串本町	R4. 3. 7	出席停止	陳謝の懲罰を拒否したため	R4. 3. 14	R4. 11. 2	審決申請には理由がないため棄却する						
岡山県	鏡野町	R3. 10. 5	除名	鏡野町議会会議規則第102条「議員は、議会の品位を重んじなければならない。」に違反したため	R3. 10. 19	R4. 3. 7	本件審決の申請を棄却する。						
高知県	安芸市	R3. 9. 21	出席停止	本会議において、再度陳謝しなかったため	R3. 9. 30	R4. 3. 31	本件処分に至った申請人の行為は、いずれも懲罰事由に該当するものである。 審決申請は、棄却する。						訴えの提起はなし。
福岡県	久山町	R3. 8. 17	出席停止	不適切発言を行ったにもかかわらず、謝罪および陳謝を拒否し、議会の品位の尊重について定めた久山町議会会議規則第102条に違反し、会議における秩序の維持を大きく損なったため	R3. 8. 25	R4. 7. 27	審決申請を棄却						
宮崎県	三股町	R3. 5. 13	除名	議長として中立公正な立場を捨て去り、自らの独善的な意見を押し通し、また、これに反対する議員の発言を封殺・黙殺し、積極的に議員の職責を妨害するなど議会の混乱を起こしたため	R3. 5. 20	R4. 2. 9	処分庁が令和3年5月13日に申請人に対して行った本件処分を取り消す						
宮崎県	三股町	R4. 6. 8	出席停止	議会正常化特別委員会の音声データを無断複製し、第三者にその音声を聞かせたため	R4. 6. 22	R5. 3. 27	処分庁が令和4年6月8日に申請人に対して行った本件処分を取り消す						
計	7団体				8件			0件				0件	

※総務省・地方自治月報第61号より引用



ご清聴ありがとうございました