

横浜市議除名事件 (一)

前 田 英 昭

はしがき (事件の発端)

二〇〇二年六月二十五日、横浜市議会は、市民の党の二女性議員を除名した。その日の夕刊及び翌日の朝刊各紙は、市議除名事件を大きく報道した。除名に反対の論説・記事が多い中で、「産経新聞」一紙だけ「処分当然」との論説を掲げた。まず、新聞各紙の主な記事を紹介する(紙面には二市議の実名が書かれていたが、本稿ではI及びYと略称した)。

議長席占拠の横浜二市議を除名、議員資格失う (朝日新聞二〇〇二年六月二十五日東京夕刊)

横浜市議会(定数九十二)は二十五日、本会議場での日の丸掲揚に反対して議長席などを占拠した会派「市民の党」のI及びY両市議を「除名」するかどうか採決した。自民党、民主党、公明党など六十九人が除名に賛成し、可決

に必要な出席議員数の四分の三を上回り、両市議は議員資格を失った。

採決前の討論で、自民党が、「議会の品位をけがし、秩序を乱した」と賛成理由を述べた。これに対し、神奈川ネットワーク運動と共産党が「市民の負託を受けた議員の身分を奪う除名には同意できない」と反対した。

I市議らは議会運営委員会で日の丸掲揚を決めたことに反発。掲揚が始まった五月二十九日に国旗を撤去しようとしたとして退場させられた。さらに六月五日の本会議前に話し合いを求めて議長席などに座り続け、約六時間後に議場から連れ出された。その後、市議会に設置された懲罰特別委員会が「除名は妥当」との結論を出した。

除名は、地方自治法が定める議員への懲罰の中で最も重い処分である。新聞報道によると、一九九〇年から二〇〇〇年までに京都八幡市など二市四町の議会で議員除名が可決されているという。

元逗子市長で地方自治法に詳しい富野暉一郎・龍谷大教授(地方自治)は「市民の信託を受けた議員の除名は議会による有権者の選択の否定で、非常に重い。除名を是認できるほどの行為だったか、市民が納得できる議論があったかどうか、市民側からも議会の判断へのチェックが必要だ」と指摘している。

横浜市議会 議長席を占拠の市議二人を除名(毎日新聞六月二十五日東京夕刊)

横浜市議会(定数九十二)は二十五日の本会議で、日の丸掲揚に抗議し、議長席などを占拠した市議二人に対し、「議会の秩序を乱した」と懲罰の中で最も厳しい除名処分にした。記名投票の結果、出席議員の四分の三以上が処分に賛成した。二市議は地方自治法の規定により、自動的に失職した。

二人は、地域政党「市民の党」のI(三七)、Y(三七)両市議で、いずれも二期目。五日開かれた本会議で、議場

に日の丸を掲揚したことに抗議し、議長席と事務局長席を占拠。議長の退場命令に従わず、議会は六時間空転した。両市議は「有権者から負託を受けた議員の身分を奪うのは不当。あらゆる法的手段に出る」と話している。地方自治法は、議員の除名について、全議員の三分の二以上が出席する会議で、四分の三以上の同意が必要と定めている。

議長席占拠の女性市議を除名処分 横浜市議会（産経新聞六月二十五日夕刊）

横浜市議会は二十五日の本会議で、議場での国旗掲揚に反対し、議長席を占拠した女性市議二人のうち、I市議（三七）Ⅱ所属党派・市民の党Ⅱを除名とし、議員資格をなく奪した。もう一人のY市議（三七）Ⅱ同Ⅱも午後、除名となる見通し。

除名処分は地方議員に対する最も重い懲罰で、政令市の議員が受けたのは初めて。二人は「あらゆる法的手段を取る」としている。

審議、採決はI市議、Y市議の順で行われ、採決は記名投票で実施された。I市議の採決結果は、投票総数九十人のうち、除名賛成は自民、民主、公明など六十九人、反対は共産など二十一人だった。

採決に先立ち、I市議は「議場での『日の丸』掲揚は一人ひとりの愛国心にかかわる。政府は法制化されても強制しないとやっているが、これは強制だ。思想、良心の自由に反する」と弁明した。

賛成討論で自民党市議は「再三の退場命令にも従わず、議会の空転を招いた。議会の品位をおとしめたのは明白」と指摘した。

市民の党は八年、市民運動に取り組む人たちが神奈川県内各地で結成したとされる。

日の丸掲揚は、市議会運営委員会で決定。I市議らは二人だけの少数会派のため委員として出席・発言できず、五月二十九日、初めて議場に掲げられた日の丸を撤去しようとして、議長に退場を命じられた。

さらに六月五日、議長に釈明を求め、議長席と市議会事務局長席を約六時間占拠。議長の指示で市職員に強制退去させられた。

これを受けて設置された市議会懲罰特別委員会は「議場の秩序を乱した」として二十一日、自民と民主、公明、民主党横浜みらい四会派の賛成で除名処分を決めていた。

乱行二市議は除名処分でも反省なし(産経神奈川版六月二十六日)

横浜市議会の議長席占拠などで 自分たちの正当性を繰り返すだけ

横浜市議会の乱行二市議が、除名処分となり議員資格を失った二十五日の同市議会本会議では、処分をめぐる採決に自民、公明、民主、民主みらいの四会派が賛成。共産と神奈川ネットは乱行を厳しく批判したものの、少数会派の発言機会が少ない点を問題視して除名には反対した。しかし、議場の国旗を力づくで引きずり下ろそうとしたり、六時間以上も議会を空転させたりした二人は、処分後も反省の色を見せていない。

採決前、弁明の機会を与えられたI氏(三七)は「議長と話し合うには議長席で待つ以外ないと思った。バリケードを築いたわけでもなく、暴力を振るったわけでもない。占拠とはいえない」、Y氏(三七)も「議員が同僚議員の資格を剝奪する除名処分は、民主主義にもっとも逆行する」などと主張した。

これに対し自民、民主など四会派は「弁明は反省や謝罪とはほど遠く、終始一貫して自分を正当化していた」（代表で発言した民主市議）などと除名を求めた。

共産は「実力で議会の秩序を乱し、許されるものではない」としながら「議会運営委員会で二人の発言を認めるべきだった」などとして公開の場での陳謝が妥当な懲罰として除名に反対。神奈川ネットは「非交渉会派の市民の党の再三の発言を多数決で封じた」などとして不処分を主張した。

傍聴席には百二十五人が詰めかけ満席。除名反対票が入るたびに注意を無視して拍手を続けた三人が議長から退場を命じられるなど、一時は騒然とした。

議長の除名宣告で退場した二人は、報道陣の前で県知事への審決申請や訴訟を起こす方針を示し、I氏は「自分たちが一〇〇%正しいとは言っていないが、私たちだけが責任を負わされるのはおかしい」などと、自らの主張を繰り返すだけだった。

今回の成り行きについて中田宏市長は「処分の軽重は議会の判断だが、あんなことをしたのだから何らかの処分を受けるのは当然」と述べた。

二市議除名きょう可決の見通し 横浜市会の議長席占拠騒動で（神奈川新聞六月二十五日）

横浜市議会の「市民の党」のI、Y両市議の除名を問う本会議採決が二十五日午前十時から行われる。議長席占拠騒動（五日）の責任を問われ、除名賛成会派の所属議員数から可決する見通し。「議員資格はく奪」という重大処分は県内では初のケースとなるだけに、「多数決の原則」と「少数意見の尊重」という議会運営の在り方からも論議

を呼びそうだ。

横浜市議会(九十二人)の構成は自民党(三十三人)、公明党(十六人)、民主党(十六人)、共産党(十人)、神奈川ネット横浜(十人)、民主党横浜みらい(五人)、市民の党(二人)。市民の党だけが市会運営委員会に委員を出すことができない非交渉会派(四人以下)となっている。

今定例会では代表質疑や決算特別委の質問時間変更と議場の日の丸掲揚をめぐり、対立が生じた。質問時間では、自民、公明、民主の三大会派以外の会派が時間減の見直しとなり、反対した。掲揚については三大会派と「みらい」が賛成、その他が反対した。いずれも多数決で決定した。

この間の市議会運営委の協議で市民の党はオブザーバーの立場での意見表明を求めたが、三大会派の反対で否決された。I議員は「こうした場での発言が認められていけば、座り込みなどの事態には発展しなかった」と「多数決優先の議会運営」を批判した。

懲罰特別委での当初の落としどころは、除名に次ぐ処分である「出席停止」。しかし、これが横浜市会の規則で「最長七日間」と定められていることから「あまりに軽い」(公明議員)との不満がくすぶった。

そこへ六日の本会議に両市議が「日の丸強制反対」をプリントした「ゼッケン」ともとれる不謹慎な服装」(民主議員)で出席。質問に立ったY議員から謝罪の言葉が出なかつたことで『まるで反省がなく放置できない』との怒りが再燃した」(自民議員)。

共産、ネットは少数意見の尊重、日の丸掲揚反対という双方で市民の党と同じ立場だが、「日の丸に手をかけるなどの実力行使は許されない」と両市議を批判。しかし懲罰委では弁明の機会を設けるよう主張。十七日に実現した

が、「実力行使の非を認めよ」という交渉会派側と「あれは実力行使ではない。他に手段はなかった」とする市民の党との意見は平行線のままだった。

二十一日の懲罰委で共産は「議会で陳謝」、ネットは「処分なし」を主張したものの、三大会派とみらいが「除名」で一致。四会派の所属議員数の合計（七十人）は可決に必要な四分の三をぎりぎりを超える計算だ。三大会派のある市議は「除名は厳し過ぎる」という意見もあるが、現状ではほかに該当する処分はない」と話している。

横浜市議会二議員除名

各会派『苦渋の決断』『懲罰制度の不備、明らかに』（中日新聞 六月二十五日）

「議会への冒瀆（ぼうとく）厳罰を」「選挙で選ばれた議員の身分は軽くない」。議場での日の丸掲揚に反対し、議長への座り込みという「実力行使」への懲罰をめぐり、二十五日の横浜市議会は揺れた。市民の党のY、I両市議の除名採決を行った本会議。共産と神奈川ネットが反対したが、自民、民主、公明、横浜みらいの四会派が賛成し、出席議員の四分の三以上の除名要件を一一票上回って二人の除名が決まり、議員資格がはく奪された。

「開会ぎりぎりまで所属議員の間で話し合っていた」。横浜みらいは、懲罰特別委員会で除名の厳罰処分を要求したが、会派内では、「議員資格を奪うまではどうか」と議論が続けたという。

「議長席の占拠は議会制民主主義を根底から否定するもの」と除名に賛同した公明も、「処分なし」から「除名」まで意見が分かれた。だが、両市議が懲罰特別委の弁明の際、反省の態度を示さず、議会事務局などへの責任転嫁に終始したことを受け、「厳罰やむなし」の方向に傾いた。

地方自治法では、地方議員へ適用する懲罰として、議場での戒告、陳謝、一定期間の出席停止、除名という四段階を定める。出席停止について同市議会の会議規則で「最長七日間」と規定する。「七日間の出席停止」と「除名」の隔たりの大きさが結局、各会派を除名の方に走らせた。

「二年間の出席停止という処罰があれば…」と話すのは民主市議。「七日間の出席停止では軽い。現実的には除名処分が妥当との結論に至った。懲罰の制度上の不備も明らかになった」。

共産も厳正な処罰を求めたが、除名処分を「必要な限度を超えている」と結論づけた。

Y、Iの元市議は、計二万人以上の有権者の負託を受けた。ある市議は「弁明の場で謝罪があれば、出席停止で済んだかも。賛成に回ったが苦渋の決断。後味の悪い結果」と語っていた。

日の丸めぐる除名撤回を 各地の県議ら六十八人が要請（共同通信六月二十五日配信）

横浜市議会議場の「日の丸」掲揚に反対し、議長席を占拠した女性市議二人の議員資格をはく奪する除名処分が二十五日採決されるのを前に、全国各地の県議や市議ら六十八人が連名で二十四日、処分しないよう求める要請書を小林昭三郎横浜市議会議長に提出した。除名は地方自治法上、最も重い懲罰。政令市の議員が受けたケースはなく、二十五日の本会議で同意されれば、日の丸をめぐる異例の処分となる。要請書は「身分はく奪の処分は重すぎる。国旗・国歌法制定時、政府は何度も強制しないと声明しており、後に禍根を残すことになりはしないかと、重大な関心を寄せている」などとしている。会見した坂本史子・東京都目黒区議は「思想信条の問題を発端としており、軽々しく除名の判断を下すべきではない」と話した。

「市議除名——いくら何でもやりすぎだ」(朝日新聞六月二十六日社説)

横浜市議会で、異常なできごとがあった。

今議会が始まって間もなく、二人の女性市議が議場から日の丸を撤去しようとして退場させられた。一週間後、二人は議長席と事務局長席を占拠し、六時間後に強制的に連れ出された。

これを重大視した市議会は二人を「議会の品位をけがし、秩序を乱した」という理由で除名してしまった。自民党をはじめ、民主、公明両党など、賛成は出席者の四分の三を超えた。

もとより二人の行為が穩当だとはいえない。だが、選挙で選ばれた議員の資格を失わせてしまうことの重さを、他の議員はどこまで真剣に考えたのだろうか。

国旗の法制化から三年。横浜市議会は今議会から議場に日の丸を掲揚することにした。議会運営委員会での決定だったが、少数会派の二人はこの委員会に出席できなかった。そこで「こういう思想信条にかかわる問題は、みんなで決めるべきだ」として、本会議での議論を主張していた。

議長席などの占拠について二人は「議長と議論しようとしたが応じなかったので、やむをえなかった」と説明している。

意見表明の場がなかったからといって、こうした行為が許されるはずはない。懲罰の対象にされるのもやむをえない。しかし、いきなり除名とは何とも乱暴である。

地方自治法は懲罰の種類として「除名」のほか「戒告」「陳謝」「一定期間の出席停止」を定めているが、除名には特に厳しい条件をつけている。選挙で選ばれた議員の身分を手厚く保障し、多数派による恣意(しい)的な追放を

防ぐためだ。

国会でも、与党ペースの審議や採決を阻むために少数派が議場の前で座り込むといった実力行動は、過去に何度も繰り返された。それでも、除名などという話は聞いたことがない。

汚職や不祥事からんだ国会議員について、政権党は法的拘束力のない辞職勧告決議案でさえなかなか認めない。有権者の負託を受けた議員の身分は重い、というのがその理由だ。

そう考えると、自民党が先頭に立って二人の議員資格を奪った横浜市議会のありようは尋常ではない。気になるのは、日の丸という機微に触れる問題だったからこそいきり立ったのではないか、という点だ。

発端がほかの問題だったなら、二人が同じようなことをしても除名にまであつたらどうか。与党が押し切った国旗・国歌の法制化は、こんなところにも後味の悪さをひきずっているといえまいか。

世の中には、対立や争いの要因は数え切れないほどある。気にくわないからといって議長席を占拠するのが幼稚な行為だとすれば、多数派が寛容さを失って排除で応じるのは危険な行為というものだ。

ワールドカップ決勝戦が行われる国際都市、横浜市民はこれを許すのだろうか。

横浜二市議は、市会の除名処分を不当として、中田横浜市長に処分取消しの審決を求めたが容れられず、次いで横浜地方裁判所及び東京高等裁判所に除名処分無効・取消しの請求を行なったが、いずれも棄却された。

事件当初、「あれはひどすぎる」という論調の記事が新聞各紙(「産経新聞」を除く)をにぎわせたが、事件から二年半経った裁判所の審理は極めて低調で、審理はわずか二十分間、私が傍聴した東京高裁の法廷には、傍聴者は約

三十人、新聞記者等報道関係者の姿は一人も見えなかった。

敗色濃厚の空気を一掃する起死回生策が弁護団で検討され、その一つとして、次回の判決前に専門家の意見書を提出することが決まった。私は、裁判傍聴に行ったのが縁で意見書を執筆することを弁護団から求められた。私は専門家でないのみならず、法廷の雰囲気から判断して、誰が立派な意見書を裁判所に提出しても、裁判官は意見書に耳を傾ける気持ちはなさそうに見えた。それなら、というわけではないが、とにかく努力してみようと思つて書いたのが、以下に掲載した「私の意見書」である。

平成十六年十一月二十日

意見書

前田 英昭

元参議院参事

元駒澤大学教授 法博（北大）

東京都北区政治倫理審査会会長

東京高等裁判所 御中

貴裁判所係属中の横浜市議I及びY二名にかかる事件(以下、「本事件」という)のうち、控訴人より、左記の事項につき意見を求められましたので、以下に申し述べます。

意見を求められた事項

横浜市議会が議員に対して行った懲罰の妥当性について

はじめに

本事件の経過及び内容について正確に知悉しているわけではないので、正確を期し得られないことを、まず、お断りさせていただくとともに、意のあるところをおくみとりくださるようお願いいたします。

1 懲罰事由

懲罰事由は、①地方自治法第二百九条の「議会の会議中、地方自治法または会議規則に違反しその他議場の秩序を乱す」ことと、②標準市議会会議規則一四四条の「品位の保持に反した」ということであろう。

本事件の場所は、本会議場ではあるが、会議前については、「会議中」という要件には当たらないし、したがってまた「議場の秩序を乱した」という要件にも当たらないであろう。一方、会議前の行為について「品位を汚した」という要件に該当しないと断定するにはいささか躊躇があるが、その程度は「会議中」とそれ以外の場合について同様ではないと考えられる。

控訴人の懲罰事由は、前記①「議場の秩序を乱した」点と、②議会の「品位を汚した」点が挙げられていると聞くと、従って厳格に言えば、後者が問題になる。

以上のようなことから、「占拠」事件周辺のことをあわせ考えると、控訴人を懲罰に処すと考える者がいても不思議ではないし、そう考える者が多数いれば、多数決のルールに従って、控訴人にとっては不服であろうが、懲罰に処せられることが議会の意思として決定されることになるし、少なければ、懲罰に処せられないことが決定される。議員に対する懲罰は議会が持つ自律権行使の結果である。

2 懲罰の種類

懲罰は、種類があり、刑法の「刑」と（一緒に考えてはいけなくもしいが）同じように、罰に軽いものから重いものまで、譴責、陳謝、出席停止、除名の四種類があり、どの程度の罰を科すかが問題となり、決定権を持つ議員の意見が分かれるところである。横浜市議会議員の多くは、これを除名に値すると判断した。地方自治法によれば、除名は、議員定数の八分の一以上の者の発議により議題とされ、議員の三分の二以上の者が出席し、その四分の三以上の者の賛成を得て決定される。懲罰の種類のうち、戒告、陳謝、出席停止については、除名について見ら

れる厳しい条件はなく、通常の議決による。

3 議長席占拠

ところで、議長席は神聖にして議長以外の者が着席してはいけない場所であろうか。国会両院の議長席も、地方議会と同様、会議中に他の議員が無断で座することは許されないが、閉会中において「特別参観日」に外来者が座っていたこともあるし、参議院では、閉会中、議員にあらざる「子ども国会」「女性国会」の場に本会議場を使用させたとき、議長に選ばれた者が議長席に座った例がある。地方議会の議場は、音楽会などの住民の催しものに使われることもある。議場を住民に解放する姿は好ましいものと理解されている。

もちろん、会期中、議長以外の者がみだりに議長席に座することは望ましいことではないが、「会議中」と「会議前」ではその規制の必要性がおのずから異なるものであり、特に「会議中」以外の議場内の規制については地方議会がその自律権に基づき前もって決すべきものと考ええる。かかる背景を問題とせず、議長席と隣の局長席に二名が座わった写真が、メディアを通じて大きく報道され、それが多くの議員によって喧伝されれば、住民その他一般の多くの者に、「占拠」は議会政治を否定する理不尽な暴挙だという印象を強く植え付けるであろうと推測されるが、このような印象を、除名という重大な処分が問題となつていゝる場で過大に評価することは誤りである。

国会にも議長席占拠の例はある。昭和二十九年六月三日、警察法案を巡る争いするとき、反対する野党は、本会議開会を開かせまいと、議長席と隣の事務総長席に女性議員二名を座わらせ、さらに議長の議場入室を人垣で阻止した。議長席及び事務総長席の二人を引きずり下ろそうとする与党議員と抵抗する野党議員はもみ合い、乱闘事件に

発展した。そのときの関係者で除名処分が付された議員は一人もなかったし、登院停止処分三十日も、会期終了によつて実質数時間の停止処分で済んだし、さらに公務執行妨害で司直の手で裁かれた者も、すべて無罪とされた。「雨降つて地固まる」というのか、時の経過とともに、国会の秩序は自然と回復するものである。国会（正確には議院）の自律権は「自浄能力」を前提とするものであることを教えられる。地方議会の場合も、自律権は、国会ほど大きなものではないが、やはり自浄能力を期待してよいものと思われる。

4 国会の自律権と司法救済

自律権について、国会の方が、議員の資格に関する争訟権（憲法第五十五条）を持つなど、地方議会を上回ることは、講学上、三権分立の原則と統一的國家意思形成の要請に根拠を置くものと説明される。実際には、多数者が懲罰権の行使を自制すること、国会に「自浄能力」があること、さらには国民監視の目（世論の力）などが強く働くことが、自律権の行使に期待される。これとは別に、多数者の意思を国会の意思とする「数の論理」は「少数者排除」を招きやすいが、卑近な例を引くが、「葬式と火事」以外つき合つてやらないという「村八分」の論理が、規模の大きいところに通用しにくいように、規模が大きく、かつ国民監視の中に置かれることが、国会の自律権の乱用の歯止め作用していることも見逃がせない。これらの点から、規模の小さい地方議会において「数の論理」が働き過ぎ、自制がきかなくなりやすい地方議会に対しては、いわば弱者に対すると配慮と同じく、国が行き過ぎは正のために司法救済の手を差し伸べる必要性が生ずるのである。

自律権とは自分のことを自分で決めることであり、自主組織権と自律的運営権があり、自主組織権には役員選任

権(憲法第五十八条)、資格争訟裁判権(第五十五条)があり、自律的運営権には規則制定権(第五十八条二項)と議員懲罰権(第五十八条二項)がある。国会議員は、除名処分を不服として裁判所に訴えることができない。なぜならば、権力分立原理から、自律権という強力な司法審査の除外理由が存在するからである。地方議員は除名処分を不服として裁判所に訴えることができる。地方議会は国会ほど強力な自律権を保障されていないからである。こういう点に着目して、地方議会の懲罰に対する司法関与の問題を次に考える。

5 地方議会と司法権

議員の懲罰は適法に行なわれなければならない。懲罰基準に反して違法に議員懲罰が行われたかどうか、地方議会の議員の懲罰に関して裁判所が介入できることは既に判例上確立されている。最高裁判所は地方議会の議員の除名議決が裁判の対象となる例を認めている。次はその主な例である。

(1) 昭和二十六年四月二十八日最高裁判所第三小法廷判決(最高裁判所民事判例集五巻五号三三六頁)は、「行政事件訴訟特例法の適用に当たっては、地方議会の議員懲罰議決はこれを行政処分と、これを行う地方議会はこれを行政庁と解し、同法により懲罰議決の取消を求める訴を提起することができる」と判示したが、この判決においては単に議員除名決定のみでなく、その他一切の懲罰議決が裁判の対象となるものとされている。

(2) 昭和二十八年一月十六日大法廷決定(民集七巻一号二三頁)は、「行政事件訴訟特例法第十条第二項但書の内閣総理大臣の異議は同項本文による裁判所の執行停止決定前に述べられることを要し、その後述べられた異議は不適法である」と判示している。これは米内山事件といわれているもので、青森県議会から除名された米内山議員

の除名処分への執行停止をした下級裁判所の決定を是認したもので、地方議会の議員の除名処分が裁判の対象たり得ること、及び、これについて行政事件訴訟特例法第十条第二項の執行停止をなし得ることを前提としている。ただし、この決定中で、田中耕太郎、栗山茂及び小林俊三の各裁判官は、少数意見として、地方議会の議員の除名処分は議会の内部規律の問題で、裁判所の審査権はそこには及ばないと述べている。

(3) 昭和三十五年三月四日最高裁判第二小法廷判決（民集一四卷三三三五頁）は、「町議会の除名処分（昭和三十一年法律第四百四十七号による地方自治法の改正後になされた処分）に対する出訴については、県知事に対する訴願の判決を経由すべきものである」と判示して、除名処分が司法審査の対象となることを認めている。

(4) 昭和三十五年三月九日大法廷判決（民集一四卷三三五六頁）は「地方公共団体の議会議員の任期が満了したときは、除名処分の取消しを求める訴の利益は失われる」と判示して、従来の判例の趣旨を踏襲した理論を前提とした判決を下しているが、この中で田中耕太郎、齋藤悠輔、下飯坂潤夫の各裁判官は、前記田中裁判官らの少数意見と同様に、地方議会の除名決議に対して裁判所が審査権を有しない旨の少数意見を述べている。

(5) 昭和三十五年十月十九日大法廷判決（民集一四卷一二号二六三三頁）は、「地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰議決の適否は裁判権の外にある」と判示して、その理由を次のように述べている。「思うに、司法裁判権が、憲法又は他の法律によっ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、裁判所法第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っても、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置くを相当とするものがあるのである。けだし、自律的な法規範を持つ社会ないしは団体にあっては、当

該規範の現実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くてもあるからである。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。もつとも、昭和三十五年三月九日大法廷判決(民集一四卷三号三五五頁以下)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、単なる内部規律の問題に止らないからであつて、本件における議員の出席停止の如く議員の権利行使の一次的制限に過ぎないものは自ら趣を異にしているのである。従つて前者を司法裁判権に服させても、後者については別途に考慮し、これを司法裁判権の対象から除き、当該自治団体の自治的措置に委ねるを適當とするのである。」としている。この判決に至つてはじめて最高裁判所は地方議会の懲罰議決を自律権の作用と観念し、その中で除名処分のみは自律権の外にあることを明らかにし、この意味で前記田中裁判官らの少数意見に歩み寄りを見せるに至つたのである。

6 地方議会の懲罰と裁判所の審査の例

このような裁判所の判例は、その後の議会における懲罰に対する裁判所の態度に影響する。地方議会議員の最近における除名例は次の通りである。

年月日	議会名	内容	結果
平成年月日			
四・十二・十八	福島県常葉町	「議事録が改ざん」の発言	除名
四・十二・一	京都府八幡市	「辞任しない議長を除名」	除名

六・六・二十四 埼玉県坂戸市 「無断欠席」 除名
 六・十・十四 兵庫県篠山市 「無礼な言葉を使う」 除名
 七・十一・二十七 宮城県若柳町 陳謝がなかった 除名
 十・一・十一 徳島県川島町 「解放同盟」 批判 除名

(以上、除名はすべて司法により取り消されている)

十四・六・五 横浜市 議長席占拠 除名

横浜市 同 除名

十四・十二・十七 秋田県大内町 「転作奨励金不正受給」 除名

十五・三・十二 熊本県矢部町 辞職勧告決議に退席せず 除名

以上、本事件以前に見られた地方議会における除名六件は、すべて訴訟に持ち込まれ、判決は、和解一件、除名取消し五件で、合計六件とも議員の勝訴という結果であった。今回、本事件判決いかんによっては、政令指定都市横浜市議会に関して、議員除名の新例が見られることになる。(本事件以降の大内町議会及び矢部町議会における議員除名事件についても、審決でいずれも取り消されている)

なお、衆議院における除名は、旧帝国議会時代三人、国会時代、占領下という特殊事情のときに、ただ一人あつただけである。

7 徳島県川島町議会における除名処分取消し

以上の除名例のうち、議員除名に関して最も典型的な例と考えられる徳島県川島町議会の事例を紹介し、除名を考える参考に供したい。

日出和男（ひのでよしお）議員は、平成十二年一月の議会で、同和行政是正に関する発言を不当であるとして懲罰に付され、十対一の多数で除名処分を受け、直ちに徳島地方裁判所に取消しを求めた。日出は、除名執行停止処分を受け、議会に戻った。日出の除名中、選挙においては、日出と得票数が同数で落選とされた藤岡正一が、繰り上げ当選扱いで既に議員に就任していたが、日出が議員として復帰すると、藤岡は裁判所で失格とされた。判決は次のように言う。「本件除名処分の効力停止決定がされることによって、同処分の効力は将来に向かって存在しない状態に置かれ、これによって相手方の除名処分による欠員が生じたことに基づいて行われた繰り上げ補充による当選人（藤岡）の定めは、その根拠を失うことになるというべきであるから、関係行政庁である川島町選挙委員会は、右効力停止決定に拘束され、繰り上げ補充による当選人の定めを撤回し、その当選を将来に向かって無効とすべき義務を負うとした原審の判断は、正当として是認することができ、原決定に所論の違法はない」。

かくて藤岡の抗告は棄却された。

日出の除名事件は、同和問題に関する日出の議会における発言（町を支配する解放同盟系業者の同和行政をめぐる悪

徳三味の活動の行動に異を唱えた発言)に起因し、町議会及び町全体を巻き込み、大騒ぎとなった。

8 議会の機能と議員

議会における懲罰の当不当を考える場合に、「議会」とはそもそもいかなるところであるかについて確認しておかなければならない。「議会」の法的な性格は既に知られているところなので、これを省略して、議会が現実には機能する面に着目して議会の性格を考えることにする。懲罰事犯は、議会が本来の機能を果たす過程において、議員の言動に起因して生ずるものである。

古い本ではあるが、行政学を創設し、地方行政や地方議会の問題にも造詣深く、自らも衆議院議員として活動された経験を持つ蠟山政道教授著「日本政治動向論」を引用する。叙述は国会に関してのものであるが、地方議会についても、その機能に関してはほとんど変わらないと考える。

蠟山政道教授によれば、「議会制度の本質は、暴力と陰謀とをもって行われてきた政治形式を、一定の条規の下に、言論と公明とをもって行うところにある。故に会議秩序と議事手続とは議会政治の生命である。政治自体、何時なりとも暴力と陰謀とに走り得る傾向を有しているのであるから、それを一定の軌道の上に走らしめるための技術は、議会制度にとって極めて重要なのである。しかるに、わが国の政治の実体はかなり変化しつつあるにかかわらず、その議院法、議院規則及び議事先例は、大正十四年の改正以来、不断の改正を経ることなく、議院自律の名目を楯にとつて、外部からの批評を無視し、ほとんど旧態を保存しているのである。議員の行動が不規律を極むるのは、他に重大な原因に関係があるが、議会の法規先例の時代遅れな点に胚胎していることも見逃せない」。このような基

本的な見方に立って、特に考慮すべき三点が取り上げられている。

9 議事運営における議長の権威

「議会では、大正十四年の第五十回議会における普通選挙法案審議に際して生じた大混乱に鑑み、議場統制に関する議長の地位権威を重くするため、議長副議長の党籍離脱を行うことになったが、これが極めて名目的な結果に終わったことは全く明白となった」。与野党のいずれにも中立、公平の議事運営を行うことを期待して、議長、副議長は党籍を離脱した。

イギリスの議長は議長就任とともに党籍を離れ、中立のあかしにガウンを議場で着用する慣例である。それは日本の裁判官が法服を着るのと同じ発想であったろう。しかし日本の議長は、党籍を離脱しても、イギリス議長の精神まで真似することはできず、相変わらず多数党の幹部にとどまり、党籍離脱は極めて名目的な結果に終わった。

河野謙三参議院議長は七・三の構えを持論とし、少数党有利を心がけて参議院の運営に当たり、参議院の権威を示した。

蟻山教授は続けて言う。「議長就任後の保障が与えられない以上は、決して議長の中立性の効果は期し得ないのである」。(わかりやすく野球になぞらえて言えば、公平な審判員には、なり切れなかった。国会と異なる地方議会にとっては、大臣就任の道がないから、なおさらのこと、最高の指導者が議長になる。)「そういう認識しかできなかった。故に、その保障を与えるためには、…議長の個人的社会的地位について考慮し、改革を実施することが急務である。」

「議長の社会的個人的地位を高め、これを保障するとともに、その院内における権能にも改正を施す必要がある。

今日、議会の不秩序の原因は、議長の権能が足りないからでなく、その裁量に党派の偏差があるためである、というのが一般の定評である。しかし、議長職権の改正ということは、必ずしもその権限の拡大をのみ意味するものではない。それは議長の職責の性質を変更するものでなければならぬ。議長の社会的個人的地位を向上及び確保するということは、この議長の職責の性質の変更とを伴われなければならない無意味なのである。議院法第十条には「各議院ノ議長ハ其ノ議院ノ秩序ヲ保持シ議場ヲ整理シ院内ニ対シテ議院ヲ代表ス」とあるが、この職責を全うするための権能の行使は、いかなる原因から議院の秩序が破れ議事が混乱するかによつて、変化しなければならぬ。単に権限の拡張を試みるのは無意味であるのは言うをまたない。議長が公平厳正にその所信を断行しなければならぬのは今に始まつたことでないが、今日の議会発達の段階においては、政党政治の輪郭が具わり、個々の議員の行動はその背景に必ずその所属の政党の行動と有機的な連絡があることになつたから、一層意味が生じてきたのである。換言すれば、議長による院内の秩序保持と議事の整理統制とは、今やその対象を個々の議員に置かずして、数個の政党を対象としなければならない。それ故にこそ、議長はいかなる意味においても政党と関係があつてはならないとともに、その裁量の方針は政府及び与党と反対党なる少数党との闘争の調整者であることに存しなければならぬのである。したがつて多数決の原理の行われる議場においては、議長は事実上むしろ少数党たる在野党のためにこれを保護するの役目を果たさなければならぬ。これを要するに、議長の地位が今日のように権威低きものであり、その職責の運用が正当でない限り、党争の激化ますます大なる議会の秩序と議事の整理とは不可能であると言わねばならない。「」及びアンダーラインは引用者のもの」

これを地方議会に關して言へば、「議長は、党派と關係があつてはならないとともに、大会派と小会派との闘争の

調整者でなければならぬ。議場においては、議長は事実上、小会派を保護する役目を果たさなければならない」ということになろう。

本事件に関して言えば、「日の丸掲揚」に端を発する控訴人による「議長席占拠」「議事妨害」と言われる行動に関して、議長は、会派間の意見の違いを調整する努力義務が課せられるということである。この点で、議長は、どのような努力をされたか。控訴人の話し合い申し入れを拒否し続けた議長の態度は、その努力義務を怠ったと考えられてもやむを得ない。その結果、会議開会は遷延し、予定通り議事が進まなかったということも考えられるのであつて、表面にあらわれた現象面をもって、その責任を控訴人二議員のみに一方的に負わせるのは、バランスを欠き、議會を代表する議長の態度としては望ましくないように思われる。

10 懲罰事犯の裁定機関

蠟山教授の指摘される第二点は、懲罰事犯の裁定機関の問題である。「今日の議會の紛擾が容易に拡大する原因の一つに懲罰事犯の裁定機関の不備なことが、多くの人々によつて挙げられている。懲罰委員なるものは、議院法第九十五条、議院規則第四十四条の規定によつて設置される常任委員であるが、その基本的権利たる議員の懲罰権なるものは、もとより議院の自律のために与えられた特権である。法規の建前は、この特権を妥當に行使するとき、議院の秩序は別の国法の制裁を待たずして維持せられるであろうという前提の上に立っているのである。しかるに近時わが国の議院の状態は、この懲罰委員に付される場合が非常に多く、むしろ乱用に近いと思われるほどである。しかもその結果は、何ら効果なく、議員による懲罰の動議にせよ、議長の職権による適用にせよ、はたまた懲罰委

員の審査報告の際にせよ、議場はそのためにかえって紛擾をかもすに至るのである。」

「これは明らかに党争の組織的激化の今日においては、現在のごとき懲罰審査及び裁定の機関が、いわゆる議院の自治に任せられるという建前では、十分なる機能を發揮し得ないことを示すものである。すべて司法的職分を行う機関は、意思的、行動的機関と異なり、その選任の基礎は別個の形式によらなければならない。議院自律の名に隠れて、他の常任委員と同様な選任方法を採用していることが根本的に誤謬なのである。これに対しては、懲罰規定を特別に設けるとともに、その規定の運用に当たるべき第一審たるべき懲罰委員の数を少なくし、特定数の互選委員をもってこれに充て、その委員長には議長もしくは副議長をもって充つる必要がある。かくのごとく懲罰委員の組織と手続とが司法裁判化するときは、その審査及び裁定は議院の尊重するところとなるとともに、それによって議院の自律をも保持し得るであろう」。

横浜市議会の懲罰委員会の組織はどうであったか。議会における党派議員数の按分比により委員が選出されるから、懲罰委員会は大派から選ばれた委員が多く、おそらく過半数を十分確保していたであろう。議員二名控訴人支持派はゼロであったろう。こういう組織構成の懲罰委員会であれば、最初から結論ありきで、懲罰に値するかどうかの議論そっちのけで、採決だけが待たれるところとなる。これは国会でも同様である。

いわゆる党議拘束により、党派所属議員が一体として行動することを前提にすれば、懲罰委員会が中立公平な事実調査が可能かどうかは、自ずから明らかであろう。地方自治法によれば、第三百三十一条「議場の秩序を乱し、又は会議を妨害するものがあるときは、議員は、議長の注意を喚起する」。そのような秩序違反の行為は懲罰の対象となる。

懲罰委員に關して、蠟山教授は言われる。「司法的職分を行う機關は、思想的、行動的機關と異なり、その選任の基礎は、別個の形式によらねばならない。議院自律の名に隠れて、他の常任委員と同様なる選任方法を採用していることが根本的に誤謬なのである。これに対しては、懲罰規定を特別に設けるとともに、その規定の適用に当たるときは第一審たるべき懲罰委員の数を少なくし、特定数の互選委員をもってこれに充て、その委員長には議長もしくは副議長をもって充つる必要がある。かくのごとく懲罰委員の組織と手続とが司法裁判化するときは、その審査及び裁定は、議院の尊重するところとなるとともに、これによつて議院の自律をも保持し得るであらう。」

まず、会派所属議員数の按分比による懲罰委員会構成では、公正な結論を期待することはできない。日本では按分比による委員の選任、質疑時間の割り当て等、およそ議事運営ないしは議員の活動はすべて、会派所属議員数の按分比が妥当な方法だとされているが、必ずしもそうとばかりは言えない。例えば政党助成金の各党配分は党所属議員数の按分比で計算される。卑近な例だが、各党一人候補者を立てる小選挙区選挙において、なぜ大政党が小政党の何倍もの選挙運動に金が使えるのか。各候補者一人づつみな平等であるべきではないか。こういう考え方はドイツにある。按分比方式はドイツ憲法裁判所で違憲とされたため、小政党に対して「機会均等金」を新設して「違憲状態」を脱した。

また、懲罰委員会は政策の問題でなく、議員のモラルとか倫理性とか、そういった類の問題に対する判断を求められるところである。アメリカ連邦議会では、上下両院とも、日本の国会にもある「政治倫理審査会」の委員構成は、党派所属議員数の按分比ではなくて、両党の勢力比にかかわりなく、民主、共和各党同数の委員構成になっている。倫理は党派の問題にしてはならないという原則が守られている。このアメリカ式は、一党の合意では決められない

仕組みである。

懲罰委員会が按分比構成ならば、問題のいかんを問わず、多数党または与党が有利に展開される。日本の国会百十年余の歴史の中で、多数党または与党に所属した議員で懲罰に付された例はわずか一人に過ぎなかった。それは与党民政党所属の斎藤隆夫であり、昭和十五年二月二日のいわゆる「肅軍演説」が除名の理由とされた。与党といえども斎藤をかばい切れないほど、軍の力が強かったときの出来事である。議長の補佐役大木操衆議院書記官長は、斎藤発言の一部削除で解決しようと努力したが、「軍の横車でまともらず」（大木操「激動の衆議院秘話」二五〇頁）除名と決まった。

懲罰に関しては、与党多数党の意思は、教授の言う「司法的職分」に当たっては、「党議拘束」または「党派強制」は排除されるべきである。

本事件懲罰の対象にされた二議員は多数諸会派の「数」の横暴に負けたのではなかったのかということが、新聞その他の情報を通じて、強く感じられる。全国の地方議会では懲罰におびえながら本会議または委員会で発言している議員が多い。全国地方議員の声をまとめた「懲罰白書」を読むと、少数派議員、特に無所属議員は、議場で何かものを言えば懲罰に付されやしないかと心配しつつ発言するという悲鳴のような声が聞こえてくる。ジョン・スチュアート・ミルは著書「言論の自由」の中で「少数者こそ地の塩」、つまり「塩」のようになくしてはならない存在だと強く主張した。本事件の二議員は少数会派所属であった。

11 党議と議員個人の自由

蠟山教授が取り上げた第三点は議員個人の問題である。

「わが国における議會は最初より内閣の統制力が強大であつたため、個人たる議員の立法的職能はほとんど認められなかつた。最近のように政党内閣に至つては、ますます個人たる議員は単に頭数を表現する単位にとどまり、その上、党議に拘束されることが加わつてきた。かくて首領連以外の陣笠議員の院内における活動は正當なる軌道の上において行われる余地がますます限局せられ、彼らの行動はますます無節操となり、不規律となることを余儀なくせしめられているのである。世間に認められ、選挙区に知られるためには、常軌を逸したる行動によるのほかに道がなくなつたのである。これは確かに研究を要すべき問題である。」

「代議政治が政党政治と形影伴う関係にあるとすれば、議會における個人たる議員の活動は、あたかも戦陣に臨む隊伍のごとく、団体的指揮の下に拘束され、個人としての働きは存しなくなるのは、けだし当然である。加うるに、今日の議會の機能が、多くの教科書的議論の言うごとく、立法や行政監督に存しなくて、単に政權の争奪にあり、反対党は徒に政府及び与党にケチをつけることによつて、これを国民の前に不信用に陥らしむる策略に狂奔するに至つては、個人たる議員はこの策略の線に引かれて徒に乱舞争闘するのほか能がないことになり、ますますそれに成功せる者が尊重されるという奇態なる結果を招来したのである。したがつて、かような事態を匡正するためには、その根本にさかのぼつて、議會の機能について考察を加うるとともに、院内の党争をしてその首領もしくは

代表者たちによって行われる政策上の争いたらしめ、一般ランク・アンド・ファイルに対しては委員会その他の制度を改正して、各自その役目を果たさしむるとともに、その精力のはけ場を与えなくてはならないのである。それはあたかも子供に玩具を与えないで、家の内部でおとなしくしろと言っても無理なのと同じであろう。

教授はこうまで言われる。「党議」は、教授の言われる「意思的、行動的機関」としても緩和が主張される。議会が「司法的職分を行う機関」として行動する場合には、なお一層の「党議拘束」または「党派強制」の緩和が求められるところである。

12 懲罰の種類とその選択

議会が多数で懲罰に相当する事実を確認した場合、次に罰の内容が決定される。議員多数が決めた「除名」は果たして妥当であったかどうか。地方自治法は、戒告、陳謝、一定期間（市会では最高七日間）の出席停止、除名の四種類を規定する。その選択について議会各会派の当初の態度は必ずしも一致していたわけではなかった。

神奈川ネット横浜は処罰そのものに反対、共産党は陳謝以上の処罰に反対、自民、民主、公明、民主横浜みらいは除名に賛成であった。民主党は、出席停止七日間を越える懲罰相当と考えたが、該当する日数がない以上、その上の除名を選択した。そのことに関して、民主党は、仮に除名処分にしても「審決や裁判など第三者の判断を仰ぐこと」ができるとの視点から、「議会による有権者の選択の否定」になる除名を「断腸の思い」であえて選択したという苦衷を明らかにした。国会の「登院停止」の「三十日間」は、除名を除けば最高の懲罰であり、会期百五十日

間のうちの五分の一に相当する。これに関連して言えば、地方議会の「出席停止七日間」は定例議会の会期の三分の一であり、年間を通じて、そんなに軽い懲罰ではない。

その上、除名は、議員身分の剝奪であり、住民の選挙権にかかわる権利の問題であるから、出席停止と同じ次元で考えられるものではない。除名以外の懲罰は単なる議会内部規律の問題であり、法律の争訟として司法裁判権の対象にはなじまないものと、ごく最近まで扱われてきた。この裁判所の態度は、本事件後、平成十三年九月、大阪高裁によって変更される。

また、懲罰の各種類をどのような場合に適用すべきかは、各地方議会の先例を積み重ねることによって徐々に固まりつつある。政令市議会で例のない除名を初適用するについては、住民を納得させるに足る十分な説明と配慮が求められる。これは憲法第三十一条の罪刑法定主義の精神にも合致する。憲法第三十一条は刑罰の上限設定を求めたものであり、これを懲罰に援用すれば、適当な基準がない場合、より高い方の種類の懲罰ではなくて、より低い方の種類の懲罰を選択すべきだということになる。「七日間出席停止が軽すぎるから、より厳しい除名に」などという安易な考えは通用しないとするのが法解釈の常識であろう。

13 裁判所が議会が決めた除名以外の懲罰を取り上げて審理した例

裁判所は、これまで手を差し伸べるのを除名にだけ限ってきたように思われたが、少数派議員の自由な発言が「議院の自律権」の名において制約されることのないように救済の手を差し伸べるようになってきたように見受けられる。

平成十三年九月、大阪高等裁判所は、議会発言に起因する議員戒告処分取消請求事件を次のような理由で原審に差し戻した。判決は言う。「地方議会に自律権が認められるのは、住民の意思を汲んだ各議員の自由な意見が議会の場で戦わされることにより住民の意思を反映した統一的な意思を形成することにある」。

「しかし地方議会が、議員の自由な議論に対し「萎縮的效果」をもたらすような処分をした場合には、地方議会における自浄作用は期待すべくもない。また、議会の自律権としての懲罰権の行使に何の制約もないとすれば、懲罰権の行使は多数決によるから、議会内多数派は少数派議員に対し、多数派の解釈を押しつけることも可能となる。その結果、本来自由闊達な議論を保障するために認められた議会の自律権が、逆に自由な議論を妨げる結果を招くことになってしまう。このような本来法の意図しないような結果が招来され、自浄作用が期待できない場合には、司法審査を認めるべきである」。裁判所は、議員除名以外にも、議会多数派の決定に歯止めをかけたことが注目される。

14 議員辞職勧告決議

除名に似て非なる議会の意思表示の方法に、議員辞職勧告決議がある。これは議会の事実上の意思決定の一つで、原則として法的効果はなく、議員辞職勧告決議がされても、議員は勧告に従って辞職する法的義務を負うことはない。また、「辞職のように、本人の意思により決定すべき事柄については、あくまでも本人の良識と判断にまつべきもので、議会の多数決により辞職勧告を決議し、事実上その辞職を強制するようなことは、一種の多数決の原則の乱用ともいえるべきもので、事実上の議会の意思表示としても適当ではない。

刑事事件に関与する等、議会として懲罰対象とし得ない一般非行が議員にあつた場合などに、しばしば当該議員に対する辞職勧告が問題になるが、それは有権者による解職請求や選挙権の行使といった他の手段にその解決を委ねるべき問題である。」

(地方議会運営研究会編「地方議会運営事典」二九八―九頁、地方自治制度研究会編「新訂注釈地方自治関係実例集」三〇二頁)

国会で議員辞職勧告決議案が提出された例はある。その場合、決まって、国民から選ばれた者を議員の多数決で安易に辞めさせてはならないと、多くの議員は大合唱するのが例である。世論をにぎわせた最近の例として、衆議院議員鈴木宗男氏の例がある。鈴木氏は、裁判係属中、一日も登院しなくても、議員であるがゆえに歳費を満額受給できた。これに比較して言えば、横浜市議会では、上位当選した市民の党二議員は、多数決で除名されると同時に議員の身分を失い、直ちに報酬を支給停止された。民主党の言うように、「地方議員には確かに審決と行政訴訟という救済の道が残されている。したがって審決や裁判など第三者の判断を仰ぐことができる」かもしれないが、議員除名の是非は、議員を選んだ住民の選挙権に関する問題だから、住民主体に考え、住民の意思を尊重すべきがベターであろう。住民の意思は次の選挙のときに直接聞くことができる。直接請求制度など多くの直接民主主義的要素が加味されている地方政治の仕組みには、他の者の判断に任せるよりも、住民による代表者の判断を仰ぐ方がベターであり、特にそのための住民投票制度がない以上、次期議会議員の選挙に任せるほかあるまい。

仮に地方議員の選挙方法が小選挙区制の場合、除名後に直ちに補選が行われる。被除名者は立候補を妨げられない。住民は選挙によって議会の除名の是非を問える。被除名議員一名Iは、補選ではないが、すでに再選している。

住民は議会の除名決定を不当と判断したと考えられる。

住民は選挙で代表者を選び、四年間、地方政治を托す。その選んだ住民の権利を議会が奪うことは、よほどのことがない限り、許さるべきではない。議員の身分の剝奪は、住民が承諾しない場合には許さるべきではない。除名は国民の選挙権の剝奪ないしは制約に当たるから、その国民の権利の問題については最終的には裁判所が判断するものである。それゆえに、従来、裁判所は、議員除名について審査したが、その他の議会の懲罰についても、その慎重な態度を変えて、審査権を及ぼすことに踏み切った。

15 懲罰は後会に継続するか

毎日新聞(二〇〇二・八・一九日付)は懲罰に関して興味深い記事を掲載していた。「法律上、出席停止は三カ月でも一年でも可能」という横浜市会事務局の発言である。その真意はわからないが、この発言が興味深いのは、総務省の法解釈とも過去の裁判例とも相反する法解釈を旧五大市の一つたる横浜市議会の事務局が何気なく提示しているからである。すなわち、総務省は旧内務省時代から「停止期間ハ次会ノ会議ニ引続クモノニアラス」(地方自治制度研究会編集『地方自治関係実例判例集 第十三次改訂版』(ぎょうせい、二〇〇一年)六七八頁)と解釈しており、裁判例においても「議会が議員に対し次の会議にわたり出席停止の懲罰議決をすることは、会期不継続の原則の根本精神にかんがみ、期間の裁量につき法律上の限界を越えるものというべきであつて、かかる懲罰議決は違法である。」(仙台高裁昭和昭和二十七年二月十五日判決・前掲書五九八頁)とされているのである。

学説ではどのように解釈されているのか。出席停止の期間が次の会期にわたってもよいとする説は、西村弘一編

集『地方議会実務講座第三巻』(ぎょうせい、一九九六年)一八四頁で引用されていた・俵静夫『地方自治法(法律学全集第八巻)』(有斐閣、第三版、一九七五年)一八一頁ぐらいしかないようである(ちなみに、俵教授が自論と同旨として引用している文献は、田中二郎先生と入江元閣法制局長官のものである。前掲書一八四頁註九)。

それでは横浜市会事務局の法解釈は論として成り立たないのであるうか。そうではないと考える。総務省や裁判例の解釈の根拠は、前掲仙台高裁の判決が明示しているように、会期不継続の原則である(地方自治法第一一九条)。すなわち、除名や出席停止といった議員に対する懲罰は、それが案件を実際に審議し、議決する会議体としての議会の秩序を乱したことを理由にするものであり、かつ会議体としての議会は会期不継続の原則により会期毎に独立しているのだから、懲罰の効果が次の会期に及ぶことはできない。

この解釈は納得できるものである。しかし、議員に対する懲罰が議員の身分にもかかわらずものであるという、もう一つの側面を切り捨ててしまっている。この側面を考慮するならば、出席停止の期間が次の会期にわたっても可という解釈はあり得ると考える。

例えば行政実例(昭和三十年十二月二十二日付け新潟県総務部長宛行政課長回答・地方自治制度研究会前掲書五九七頁)は懲罰事件を継続審査事件として委員会に付託することを認めている。確かに地方自治法第一〇九条第六項及び第一一〇条第三項は閉会中の委員会による審査を認めており、かつ、これらの規定は付託できる事件を限定していないので、かかる手法を用いることで次の会期で懲罰を科すことは形式的には可能とも解される。しかし、前の会期での懲罰事由が今の会期の秩序を乱す理由にされ得るものでないから、かかる解釈は実質的には前述した懲罰の本義に反していると言わざるを得ない。してみれば、行政実例を正当化するには、議員に対する懲罰が議員の身分

にかかわるものでもあるとの側面を持ち出すしかなないと考える。

このように考えるならば、冒頭の横浜市議会事務局の解釈は成り立つのではないか。

ただし、かかる解釈には問題点がある。それは、そもそも会期不継続の原則が少数会派の保護という意味を持つてきていること（樋口陽一『憲法 改訂版』（創文社、一九九八年）三四三頁）と出席停止の懲罰が司法審査の対象とはならないとされている（最高裁大法廷昭和三十五年十月十九日判決）ことを踏まえると、果たして横浜市議会事務局の解釈を採用するのが適当なのかは議論の余地がある。実際、出席停止十六か月もの懲罰を飯塚市議会が科した例がある（昭和二十四年十月八日飯塚市議会事務局長宛行政課長回答）。

法解釈を国に頼るのではなく自治体自らの責任と判断で行うべきだという自治体法務論が地方分権改革後に地方自治の現場で広まってきているが、横浜市議会事務局の解釈はその一例といえるのではなからうか。旧五大市の伝統を誇る議会事務局がかかる法解釈を示しているのは、地方自治の実務の世界では重みを持つものと考ええる。

ここでは懲罰権に関するこれ以上の説明は無用であろう。これに関して考えられるのは、横浜市議会事務局が以上のことを真剣に考えたのかどうか、確かめられなかったが、懲罰事犯の事実と経過及び懲罰に関する各地方議会の先例を一番知悉しているであろう事務局は、議会の多数の意思が「議員除名」に固まりつつあつて、議員の行動を止めようがないことを知ったとき、「ため息」のように、前記のような議会のあるべき措置を模索した苦渋の気持ちをおもひながら漏らしたのではなかったかと推測される。

終わりに

最後に、現在、裁判中である本事件は、以上の問題提起または疑問に応える形で、早期に決着することが強く望まれる。「控訴棄却」により新例を開かれる場合、多数の力による自律権乱用の容認、さらには地方自治の自爆作用を誘引するというような声上がる心配も危惧される。こういうときにこそ、「動」の政治機関の動きを「静」の司法機関が公正に判断することの意味があるのではないかと考えられる。

私は、議会の秩序を著しく乱したり、議会の品位を著しく汚した議員に懲罰を科すことを秩序維持のために必要だと考えますが、有権者たる住民から負託を受けた議員わずか六十九人の意思が、二百六十万市民の基本的人権の一つである選挙権の行使を制約することになる除名処分を議会に軽々に許してはならないし、もし議会がそのようなことを行う場合には、そのときこそ裁判所による司法救済が最も期待されるべきだと考えます。反対を認める権利を拒否しては民主主義は成り立たないと考えます。