

令和4年（行ウ）第14号 出席停止処分差止め請求事件

令和6年1月16日 奈良地方裁判所民事部判決

主 文

- 1 被告は、原告に対し、33万円及びこれに対する令和4年12月5日から支払済みまで年3%の割合による金員を支払え。
- 2 原告のその余の請求を棄却する。
- 3 訴訟費用は、これを10分し、その9を原告の負担とし、その余を被告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、原告に対し、330万円及びこれに対する令和4年12月5日から支払済みまで年3%の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

香芝市議会（以下「市議会」という。）は、市議会議員である原告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、原告に対して陳謝の懲罰を科したが、原告は、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原告に陳謝の懲罰を科したが、原告が陳謝文の朗読を拒否し、市議会が更に原告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回の陳謝の懲罰を原告に科した後の令和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、原告に対し、4日間の出席停止の懲罰の処分（以下「本件処分」という。）をした。

本件は、原告が、本件処分が違法であると主張して、被告に対し、国家賠償法（以下「国賠法」という。）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である。

なお、原告は、4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する令和4年6月23日付け発議（懲罰動議）に基づく出席停止処分の差止めを求めて本件訴訟を提起したが、同発議に基づく懲罰は陳謝であり、同陳謝の懲罰に係る陳謝文朗読拒否について、同年9月29日付け発議（懲罰動議）がされたため、これに基づく陳謝又は出席停止の懲罰の議決の差止め等を求めて訴えの変更をしたものの、その後本件処分がされたため、行政事件訴訟法38条1項、21条1項に基づき、上記のとおり損害賠償を求めて再度の訴えの変更をしたものである。

1 関係法令の定め

(1) 地方自治法

ア 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てはならない（132条）。

イ 普通地方公共団体の議会は、地方自治法及び会議規則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。懲罰に関し必要な事項は、会議規則中にこれを定めなければならない。（134条1項、2項）

ウ 懲罰は、①公開の議場における戒告、②公開の議場における陳謝、③一定期間の出席停止、④除名とする（135条1項）。

エ 懲罰の動議を議題とするに当たっては、議員の定数の8分の1以上の者の発議によらなければならない（同条2項）。

(2) 香芝市議会会議規則（甲12）

ア 懲罰の動議は、文書をもって所定の発議者が連署して、議長に提出しなければならない（154条1項）。

イ 懲罰の動議は、懲罰事犯があった日から起算して3日以内に提出しなければならない（154条2項）。

ウ 懲罰については、議会は、委員会の付託を省略して議決することはできない（155条）。

エ 陳謝は、議会の決めた陳謝文によって行う（157条）。

オ 出席停止は、8日を超えることができない。ただし、数個の懲罰事犯が併発した場合又は既に出席を停止された者についてその停止期間内に更に懲罰事犯が生じた場合は、この限りでない。（158条）

カ 出席を停止された者がその期間内に議会の会議又は委員会に出席したときは、議長又は委員長は、直ちに退去を命じなければならない（159条）。

キ 議会が懲罰の議決をしたときは、議長は、公開の議場において宣告する（160条）。

(3) 香芝市政治倫理条例（甲13）

ア この条例は、市政が市民の厳粛な信託によるものであることを認識し、その担い手たる市長、副市長、教育長及び議員が市民全体の奉仕者として、その人格と倫理の向上に努め、自己の地位による影響力を不正に行使して、自己の利益を図ることのないよう必要な措置を定めることにより、市政に対する市民の信頼に応え、公正で開かれた市政の発展に寄与することを目的とする（1条）。

イ 市長等及び議員は、市民の信頼に値する倫理性を自覚し、自ら進んでその高潔性を実証するとともに常に市民全体の利益を擁護し、

公共の利益を損なうようなことがあってはならない（2条1項柱書）。

議員は、市民全体の奉仕者として品位と名誉を損なうような一切の行為を慎み、その職務に関し不正の疑惑をもたれるおそれのある行為をしてはならない（2条1項1号）。

(4) 香芝市議会議員政治倫理基準（平成24年3月26日議決。甲14）

ア 香芝市政治倫理条例2条1項1号は、議員の責務とともに政治倫理基準を示したものであり、同1条に規定される目的及び同2条1項本文の規定の趣旨に沿って解釈されなければならないものである（1項）。

イ 議員は、憲法に規定する市民の基本的人権を尊重し、特に憲法に掲げる平等の原則を旨とし、決して一部の者の利益の代表者ではないことを自覚しなければならず、不当に一部の者の利益につながるような、いわゆる「口利き」行為を自粛しなければならない（3項）。

2 前提事実（当事者間に争いのない事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 原告

ア 原告は、市議会の議員であり、市議会の常任委員会である香芝市福祉教育委員会の委員である（甲2、9、19、36）。

イ 原告は、令和3年3月に市議会議員選挙に当選して以降、香芝市福祉事務所や香芝市役所税務課等を訪れる香芝市民に同行し、市民が職員から説明を受けるのに同席したことが複数回あった（甲9）。

(2) 令和3年12月14日の香芝市福祉教育委員会会議における原告の発言（甲2）

ア 令和3年12月14日、香芝市福祉教育委員会会議において、「令和2年度香芝市国民健康保険特別会計歳入歳出決算の認定について」及び「香芝市国民健康保険財政調整基金条例の一部を改正することについて」等の議案が審査された。

イ 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。

ウ 委員長の要請により同会に出席した市議会議長A（以下「A議長」という。）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香芝市議会で決められました。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、これは香芝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ういったものがあつ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。

この発言は、香芝市政治倫理条例に規定する政治倫理のうち市議会議員に関する基準を定めた香芝市議会議員政治倫理基準3項（前記1(4)）を踏まえてされたものであつた。同倫理基準は、市民が国民健康保険等の相談に窓口を訪れる際に議員が同行することを禁じる旨を明記したものではないが、同倫理基準制定前の平成23年2月18日開催の香芝市議会改革特別委員会において、市役所職員から、市民に対する課税、生活保護、介護保険、国民健康保険料等の行政審査事項に関する調査・審査の際に市議会議員が同席することに圧力を感じる旨の申し出があつたことを踏まえて（なお、以前にも同様の事項が問題になり、議員は、調査・審査事項に介入するのを慎み、職員は、チェックリストを作成して同席した議員の氏名を記録することとなつていた。）、香芝市政治倫理条例2条1項の規定に鑑み、今後は、議員が上記事項に関して市民を窓口連れて行ったり、窓口を紹介したりすることは差し支えないものの、調査・審査時には同席しない旨の取決めがされ、その概要は後の本会議において報告されていた。（甲3、15）

エ 原告は、A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、A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（以下「本件発言」という。）。その後、委員長の宣言により休憩となり、再開後、前記2案の質疑は終了した。

(3) 本件発言に対する陳謝の議決及び陳謝拒否

ア 市議会議員16名のうち5名は、令和3年12月16日、本件発言が、A議長に対する侮辱又は名誉毀損と受け止められるおそれのある発言、無礼、人身攻撃と感じさせる一方的発言、正当な意見等に対する圧力をかける行為、議員が遵守すべき政治倫理条例等を認識せず、公然と誹謗中傷したと思える発言であり、議会の品位を貶め、委員会に混乱を招く委員等に対する失礼極まりない、公序良俗に反する行為であり、かつ、委員の質疑等の対象でない議長の意見等に対して突如行われた暴挙ともいえる行為で、委員会の秩序を乱す行為であること、委員長からの発言取消しの促しを拒否

したもので悪質であることなどを理由とし、本件発言を懲罰事由とする原告に対する懲罰動議書に連署して、これをA議長に提出した(甲3、4)。

イ 香芝市懲罰特別委員会は、市議会の議決により付議された前記懲罰動議を審査し、令和4年2月17日、本件発言が侮辱又は名誉毀損と受け止められるおそれのあるものであるためこれを懲罰事犯とし、原告に陳謝の懲罰を科すこと、及び陳謝文案を決定した(甲4、40・13～24頁)。

陳謝文案の内容は、おおむね別紙1(甲10)のとおりであり、懲罰動議について審査した懲罰特別委員会における原告の弁明の趣旨が間違いであった旨の認識の表明や懲罰動議の審議のために議員が多大な時間を割いたことに対する謝罪といった、本件発言についての陳謝以外の内容を含むものであった。

ウ 市議会は、令和4年2月28日の令和4年第1回定例会(3月定例会)初日の本会議において前記懲罰動議を審議し、懲罰特別委員会の審査報告のとおりとする議決をし、原告に対し、本件発言について、公開の議場における陳謝の懲罰を科した(以下「第1陳謝処分」という。)。原告は、同日の本会議において、A議長から前記陳謝文案と同一内容の陳謝文(以下「第1陳謝文」という。)の朗読を命じられたが、内心の自由に反する内容であるとして拒否した。(甲4、9)

(4) 陳謝拒否に対する陳謝の議決

ア 市議会議員16名のうち8名は、令和4年3月2日、第1陳謝処分に対する陳謝拒否を懲罰事由とする原告に対する懲罰動議書に連署して、これをA議長に提出した。市議会は、第1陳謝

処分時と同様に、懲罰特別委員会の審査を経て、同月24日の令和4年度第1回定例会（3月定例会）の本会議における議決により、原告に対し、第1陳謝処分に対する陳謝拒否について、公開の議場における陳謝の懲罰を科した（以下「第2陳謝処分」という。）。原告は、同日の本会議において、A議長から陳謝文の朗読を命じられたが、拒否した。（甲5、6、40・25～32頁）

イ 第2陳謝処分に対する陳謝拒否についても、前同様の懲罰動議が提出され、市議会は、懲罰特別委員会に付託し、閉会中の継続審議とし、令和4年6月6日の令和4年第2回定例会（6月定例会）本会議における議決により、原告に対し、第2陳謝処分に対する陳謝拒否について、公開の議場における陳謝の懲罰を科した（以下「第3陳謝処分」という。）。原告は、同日の本会議において、A議長から陳謝文の朗読を命じられたが、拒否した。（甲6～8、40・33～40頁）

ウ 第3陳謝処分に対する陳謝拒否に対しても、前同様の懲罰動議が提出され、市議会は、前同様に、懲罰特別委員会の審査を経て、令和4年6月23日の同定例会本会議における議決により、原告に対し、第3陳謝処分に対する陳謝拒否について、公開の議場における陳謝の懲罰を科した（以下「第4陳謝処分」という。）。原告は、同日の本会議において、A議長から陳謝文の朗読を命じられたが、拒否した。（甲1、8、40・41～46頁）

エ 第2陳謝処分から第4陳謝処分において原告が朗読を命じられた陳謝文（以下「第2～4陳謝文」という。）の内容は、おおむね別紙2（甲11）のとおりであり（なお、別紙2は、第

2 陳謝処分に係る陳謝文を再現したものであるが、甲 9 号証及び弁論の全趣旨によると、第 3 陳謝処分及び第 4 陳謝処分に係る各陳謝文もほぼ同一の内容であったことが認められる。) 、本件発言が会議を乱すと受け止められる行為であること、本件発言に対して不適正で、侮辱又は名誉棄損と受け取られても仕方のないものであると指摘されたこと、自己本位で本件発言を続けたことは会議規則にも反する行為であること、本件発言に対する懲罰動議について審査した懲罰特別委員会における原告の弁明の趣旨が間違いであると決定されたこと、原告の陳謝拒否によって他の議員を長時間にわたって拘束し多大な迷惑をかける結果となったこと、原告のために議員らに多大な時間を割かせたことに対して謝罪することといった、陳謝拒否についての陳謝以外の内容を含むものであった。

(5) 出席停止処分の仮の差止め決定及びその後の陳謝の懲罰

ア 市議会議員 16 名のうち 8 名は、令和 4 年 6 月 23 日、第 4 陳謝処分に対する陳謝拒否を懲罰事由とする原告に対する懲罰動議書（令和 4 年 6 月 23 日付け発議第 5 号）に連署して、これを A 議長に提出した（以下「第 5 懲罰動議」という。）。市議会は、懲罰特別委員会に付託し、閉会中の継続審議とした。（甲 1、39）

イ 香芝市懲罰特別委員会は、第 5 懲罰動議を審査し、令和 4 年 8 月 18 日、第 4 陳謝処分に対する陳謝拒否を懲罰事犯とし、科すべき懲罰を 8 日間の出席停止とする決定をした（甲 40・47～52 頁）。

ウ 原告は、第 5 懲罰動議に基づき出席停止の懲罰の処分を科される蓋然性があるとして、令和 4 年 8 月 24 日、同処分の差止めを求

める本案の訴え（本件訴訟）を提起した上で、同処分の仮の差止めを求める申立てをした（当庁令和4年（行ク）第5号）。当裁判所は、同年9月1日、第4陳謝処分に係る陳謝文は、陳謝処分の経緯という体裁をとりながら、第4陳謝処分の対象外であり、かつ、過去の陳謝処分において陳謝の対象とされ、陳謝を拒否したことによって懲罰を受けた事項を重ねて懲罰の対象としたものとみられるものであり、内容自体に問題があることなどから、第4陳謝処分に対する陳謝拒否を懲罰事由として重くみることは相当でなく、これに対して出席停止処分を科すことは、裁量権の範囲を超え又はその濫用となるものと一応認められ、本案について理由があるとみえるなどとして、本案事件の判決が確定するまで、仮に、第5懲罰動議に基づく出席停止の処分を差し止める旨の決定をした（以下「仮の差止め決定」という。）。（甲16）

エ 市議会は、仮の差止め決定後の令和4年9月29日、陳謝の懲罰を相当とする懲罰特別委員会の再審査の結果を踏まえて、第5懲罰動議に基づき、本会議における決議により、原告に対し、公開の議場における陳謝の懲罰を科した（以下「第5陳謝処分」という。）。原告は、同日の本会議において、A議長から陳謝文の朗読を命じられたが、内容について納得がいかないとして拒否した。（甲25、40・53～54頁）

第5陳謝処分において原告が朗読を命じられた陳謝文（以下「本件陳謝文」という。）の内容は、別紙3（甲30）のとおりであり、原告の身勝手な判断により第4陳謝処分に係る陳謝文を朗読しなかったという内容を含むものであった。

(6) 再度の仮の差止めの申立てに対する却下決定

ア 市議会議員 16 名のうち 8 名は、令和 4 年 9 月 29 日、第 5 陳謝処分に対する陳謝拒否を懲罰事由とする原告に対する懲罰動議書（令和 4 年 9 月 29 日付け発議第 9 号）に連署して、これを A 議長に提出した（以下「第 6 懲罰動議」という。）。市議会は、第 6 懲罰動議を懲罰特別委員会に付託し、閉会中の継続審議とした。（甲 22、25）

イ 原告は、令和 4 年 11 月 7 日、第 6 懲罰動議に基づき公開の議場における陳謝の処分又は一定期間の出席停止の処分を科される蓋然性があるとして、本件訴訟において、請求の趣旨を第 6 懲罰動議に基づく上記各処分の差止め等を求めるものに変更する旨の請求の趣旨変更申立書を提出した上で、第 6 懲罰動議に基づく上記各処分の仮の差止めを求める申立てをした（当庁令和 4 年（行ク）第 7 号）。当裁判所は、同月 30 日、上記陳謝処分の仮の差止めについては「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要」（行訴法 37 条の 5 第 2 項）があるとはいえず、上記出席停止処分については、仮にそのような処分がされるとすれば、それは裁量権の範囲を超え又はその濫用となる疑いが強いとしつつ、第 6 懲罰動議に基づき同処分がされる蓋然性があるとはいえないなどとして、上記申立てを却下する決定をした（以下「仮の差止め申立て却下決定」という。）。（甲 32）

(7) 本件処分

ア 香芝市議会運営委員会は、令和 4 年 11 月 28 日、市議会の令和 4 年第 5 回 12 月定例会（以下「本件定例会」という。）について、同年 12 月 5 日に本会議（初日）、同月 7 日及び 8 日に本会議（代表質問・一般質問）、同月 12 日に総務建設委員会、同月 13 日に

福祉教育委員会、同月 22 日に本会議（最終日）を開き、会期を合計 18 日間とする旨決定し、本会議の初日に承認された（甲 35）。

イ 原告訴訟代理人らは、令和 4 年 12 月 1 日、市議会の各議員に対し、仮の差止め申立て却下決定書のうち裁判所の判断部分を添付の上、裁判所は、原告の申立てを却下したが、仮に第 6 懲罰動議に基づき原告に対して出席停止の懲罰の処分が科されるとすれば違法である疑いが強いとし、陳謝処分についても司法審査の対象とならないとはしていないことを指摘し、これらの点を踏まえて慎重に対応することを申し入れる書面を送付した（甲 33）。

ウ 香芝市懲罰特別委員会は、令和 4 年 12 月 5 日の本会議の休憩中、第 6 懲罰動議を審査し、第 5 陳謝処分に対する陳謝拒否を懲罰事犯とし、科すべき懲罰を 4 日間の出席停止とする決定をした（甲 34、40・55～59 頁）。

エ 市議会は、上記決定後、本会議を再開し、第 6 懲罰動議を議題に追加して、第 6 懲罰動議に基づき、その議決により、原告に対し、4 日間の出席停止の懲罰を科した（本件処分）（甲 35）。

オ 本件処分により、原告は、本件定例会のうち、令和 4 年 12 月 5 日の本会議（ただし、本件処分後）、同月 7 日及び 8 日の本会議（代表質問・一般質問）に出席することができなかった。

また、市議会は、令和 5 年 2 月 21 日、香芝市議会だより（以下「本件広報誌」という。）を香芝市民全戸に配布するとともに、香芝市のホームページ上で公開したが、本件広報誌には、原告に対して本件処分をした旨とともに、「懲罰特別委員会における審議の詳細は、QR コードのリンク先をご覧ください。」と記載され、原告に対する懲罰動議を審査した一連の懲罰特別委員会の議事録を閲

覧することができるQRコードが記載されていた。(甲39、40、43、弁論の全趣旨)

3 争点

- (1) 本件処分は国賠法1条1項の適用上違法であるか
- (2) 原告の損害

4 争点についての当事者の主張

- (1) 本件処分の国賠法上の違法性(争点(1))について

【原告の主張】

- ア 第1陳謝処分に係る第1陳謝文には、本件発言の前提となったA議長の発言、本件発言の経緯及び内容についての誤った事実認識及び評価が記載されており、また、陳謝処分の対象事項である懲罰動議の文書に記載された事由以外の事情が含まれている。そのため、第1陳謝処分は、市議会の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものであり、違法である。
- イ 第2陳謝処分の対象は第1陳謝文の朗読を拒否したことであるにもかかわらず、第2陳謝処分に係る第2～4陳謝文には、第1陳謝文に記載された事情と重なる事情が記載されており、第1陳謝処分において懲罰の対象とされた事柄を陳謝処分の対象とするものである上、第1陳謝処分がそもそも違法であることからすると、これを拒否したことを理由とする第2陳謝処分は、市議会の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものであり、違法である。第3陳謝処分、第4陳謝処分及び第5陳謝処分も同様の理由で違法であるが、特に第5陳謝処分は、第5懲罰動議に基づいて出席停止処分をすることを仮に差し止める旨の仮の差し止め決定を受けて、原告に陳謝処分を再度拒否させ、それを理由に出席停止処分をす

ることで仮の差止め決定を潜脱することを目的としたものであり、その違法性は際立っている。

ウ 本件処分は、このように際立った違法性を有する第5陳謝処分に係る本件陳謝文の朗読を原告が拒否したことを理由とするものである。また、仮の差止め申立て却下決定は、本件陳謝文の朗読を原告が拒否したことを理由に出席停止処分を科すものとするれば違法の疑いが強いとしており、原告訴訟代理人らが各議員に対してその旨の通知をしていたにもかかわらず、市議会は、これを無視して本件処分を敢行した。さらに、市議会は、裁判所が懲罰特別委員会の未開催を理由に処分の蓋然性を否定して仮の差止め申立て却下決定をすると、途端に本件定例会の初日に同委員会を開催し、即日、本会議で原告に本件処分を科しており、このような市議会の対応も、裁判所を欺くものであり極めて悪質である。

このような諸点に照らせば、本件処分は、国賠法1条1項の適用上違法である。なお、第1陳謝処分から第5陳謝処分のような濫用的な陳謝の懲罰は司法審査の対象とされるべきであるが、仮に陳謝の懲罰自体が直接司法審査の対象にならないとしても、出席停止処分が司法審査の対象とされた趣旨に照らせば、出席停止処分の違法性の判断において先行する陳謝の懲罰の内容を考慮することが許されることは明らかである。

【被告の主張】

ア 地方議会における公開の議場における陳謝の懲罰については、地方議会の内部自律の問題として自治的措置に任せ、司法権を行使しないとするのが確立した判例である。したがって、陳謝の懲罰自体が訴訟物に含まれているか否かにかかわらず、裁判所は、陳謝

の懲罰が違法、不当であると判断することができず、むしろ、議会がこれを適法かつ相当と判断している以上、これを尊重して、適法かつ相当なものとして扱うほかない。

そうすると、原告が第5陳謝処分に係る本件陳謝文の朗読を拒否したことが地方自治法134条、135条1項2号に違反する懲罰事由であることは明らかであり、かつ、原告は過去4回にわたって同様の陳謝拒否を繰り返していたのであるから、陳謝以下の懲罰ではこの種事案における議会の秩序維持を図れないことは明らかであるとして、懲罰の種類として出席停止を選択したことに市議会の裁量権の逸脱はない。

イ 仮に本件処分が行政処分として違法であるとしても、直ちに国賠法上の違法性が認められるものではなく、本件処分の議決に賛成した議員の表決行為における職務上の法的義務違反があることを要する。この義務違反は、議会における議員活動を制約しないため厳格に解することが必要であり、議員の表決そのものにその職務とは関わりのない違法又は不当な目的が認められるなど議員に付与された権限の趣旨に背いてこれを行使したことが明らかに認められる場合に限って認められ、国賠法1条1項の適用上違法とされるべきである。そして、本件処分の議決において、これに賛成した市議会の議員らに上記職務上の法的義務違反はないから、本件処分が国賠法1条1項の適用上違法であるということはできない。

(2) 原告の損害（争点(2)）について

【原告の主張】

原告は、本件処分により出席停止期間中に地方議員としての活動

する権利及び地方議員としての人格権を侵害された上、本件処分を受けたこと及びその経緯を本件広報誌によって不特定多数の者に周知されたこと、本件処分は違法性が高く、処分に至る手法も悪質であることからすれば、本件処分による原告の精神的苦痛に対する慰謝料は、300万円を下らない。また、本件訴訟の弁護士費用相当の損害は30万円である。

【被告の主張】

事実は否認し、損害額は争う。

第3 当裁判所の判断

1 本件処分の国賠法上の違法性（争点(1)）について

(1) 判断枠組み

ア 地方自治法は、地方議会の議員に懲罰事由がある場合に、地方議会が当該議員に対して懲罰議決を行うか否か、また、地方自治法135条1項が定める懲罰の種類のうちいずれを選択すべきかについては具体的な基準を設けていない。また、地方議会の議員に対する懲罰は、会議体としての議会内の秩序を保持し、もってその運営を円滑にすることを目的として科されるものであり、その行使については、議事機関としての自主的かつ円滑な運営を確保すべく、議会の自律的な権能が尊重されるべきものである。そうすると、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。

イ 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。

ウ 市議会における懲罰の動議は、文書をもって所定の発議者が連署して、議長に提出しなければならないと規定されていることから（香芝市議会会議規則 154 条 1 項）、市議会が懲罰の動議に基づき市議会議員に対して懲罰の議決をする場合における懲罰事由は、懲罰動議書に記載された事由に限定されるものと解すべきである。

そして、「公開の議場における陳謝」（地方自治法 135 条 1 項 2 号）の懲罰は、当該懲罰事由に対する懲罰（制裁）であること、懲罰を科される議員の思想、良心の自由との緊張関係をはらむものであることから、市議会が懲罰動議書に記載された懲罰事由の全部又は一部が懲罰事由に当たると判断し、これに対して陳謝の懲罰を科す場合における陳謝の対象は、市議会が認定した懲罰事由に係る議員の言動並びにこれが議会の秩序維持及びその円滑な運営に及ぼした直接の影響に限られるものと解するのが相当である。したがって、香芝市議会会議規則 157 条所定の市議会が定める陳謝文の記載事項は、このような陳謝の対象内の事項（当該言動が懲罰事由に

当たることの認識の表明並びに当該言動及び上記限度におけるその影響に対する陳謝の意思の表明)に限定されるものと解すべきであって、これ以外の事項について記載した陳謝文の朗読を命ずる陳謝の懲罰は、陳謝の対象内の事項に付随するものとして社会通念に照らして相当と認められる事項でない限り、地方自治法134条、135条1項2号及び香芝市議会会議規則157条によって議会に付与された懲罰権の行使に係る裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものとして違法というべきである。

エ 市議会における懲罰の議案の表決に参加する議員は、法令に照らして違法な懲罰の議案に賛成してはならない職務上の法的義務を負うというべきであるから、違法な懲罰議決がされた場合には、これに賛成した議員らの表決行為は国賠法1条1項の適用上違法の評価を免れない。

(2) 先行する陳謝処分を検討

ア 本件処分における懲罰事由である第5陳謝処分に対する陳謝拒否(本件陳謝文の朗読拒否)は、市議会の懲罰(陳謝)議決に従わなかったという点において、形式的には、地方自治法134条、135条1項2号、香芝市議会会議規則157条の違反行為に当たるものである。

そして、第5陳謝処分は、第4陳謝処分に係る陳謝拒否(第2～4陳謝文の朗読拒否)を「原告の身勝手な判断」によるものであるとして懲罰事由とするものであるところ(前提事実(5))、このような評価を含む第5陳謝処分の適法性、相当性は、原告に対する第1陳謝処分から第5陳謝処分が本件発言に端を発する一連の懲罰の経過において行われたことを踏まえて判断する必要がある。

そこで、上記(1)の判断枠組みを前提に、第1陳謝処分から第4陳謝処分について検討を加える。

イ まず、第1陳謝処分は、本件発言を懲罰事由とする懲罰動議に基づきされたものであるから(前提事実(3))、同処分において陳謝の対象となる言動は本件発言である。しかし、第1陳謝処分において原告が朗読を命じられた第1陳謝文には、懲罰動議について審査した懲罰特別委員会における原告の弁明の趣旨が間違いであった旨の認識の表明や懲罰動議の審議のために議員が多大な時間を割いたことに対する謝罪という、本件発言が懲罰事由に当たることについての認識の表明並びに本件発言及びこれが議会の秩序維持等に対して直接及ぼした影響に対する陳謝の意思の表明以外の内容が含まれている(前提事実(3)イ)。これらの事項は、懲罰事由とされていない原告の言動を、あたかも懲罰の対象としたかのように受け取れるものであり、社会通念に照らして相当と認められるものでないことは明らかである。

したがって、第1陳謝処分は、市議会に付与された懲罰権に係る裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものとして違法である。

ウ 次に、第2陳謝処分から第4陳謝処分は、直前の陳謝処分に対する陳謝拒否を懲罰事由とする懲罰動議に基づきされたものであるから(前提事実(4))、陳謝の対象となる言動は直前の陳謝処分に対する陳謝拒否である。

しかし、第2陳謝処分から第4陳謝処分において原告が朗読を命じられた第2～4陳謝文の内容は、本件発言が不適切であり、又は不適切であるとの指摘を受けたこと、及び本件発言に対する懲罰動議を審査する懲罰特別委員会における原告の弁明が誤り

であると決定されたことについての認識の表明、陳謝拒否に対する懲罰のために議員らを長時間拘束したことに対する謝罪という、直前の陳謝処分に対する陳謝拒否が懲罰事由に当たることについての認識の表明並びに当該陳謝拒否及びこれが議会の秩序維持等に対して直接及ぼした影響に対する陳謝の意思の表明以外の内容が含まれている（前提事実(4)エ）。これらの事項は、陳謝処分の経緯という体裁を採っているものの、第1陳謝文に記載された事項と重複し、当該陳謝処分において懲罰事由とされていない原告の言動を、あたかも懲罰の対象としたかのように受け取れるものであり、社会通念に照らして相当と認められるものでないことは明らかである。

したがって、第2陳謝処分から第4陳謝処分も、市議会に付与された懲罰権に係る裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものとして違法である。

エ 第5陳謝処分は、違法な陳謝処分に対する陳謝拒否を懲罰事由として陳謝処分を繰り返した結果科された違法な第4陳謝処分に係る陳謝文の朗読拒否を「原告の身勝手な判断」によるものと評価して、懲罰を科したものであるが（前提事実(5)）、上記のような経緯で科せられた違法な第4陳謝処分に係る陳謝文の朗読拒否は、市議会の内部規律と品位の保持を損なうものではないか、又はその程度は極めて低いというべきであるのに、これを重くみて第5陳謝処分を科したのは、裁量権行使に関するその余の事情について審査するまでもなく違法である。

(3) 本件処分の違法性

ア 本件処分は、第5陳謝処分に係る本件陳謝文の朗読拒否を懲罰

事由とするものであるところ（前提事実(7)）、第5陳謝処分は、上記(2)エのとおり違法であり、第5陳謝処分に係る本件陳謝文の朗読拒否も、同様に、市議会の内部規律と品位の保持を損なうものではないか、又はその程度は極めて低いというべきであるのに、これに対して、従前より重い出席停止の懲罰を科した本件処分は、裁量権行使に関するその余の事情について判断するまでもなく、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものとして、違法であることが明らかというべきである。

イ そして、本件処分に係る懲罰の議案に賛成した議員は、法令に照らして違法な懲罰の議案に賛成してはならない職務上の法的義務に違反したものと見えるから、その表決行為は国賠法1条1項の適用上違法というべきである。

(4) 賛成議員の故意又は過失

仮の差止め決定及び仮の差止め申立てに対する却下決定において、前判示の本件処分の法的問題が指摘され、原告訴訟代理人らが各議員に個別にその旨を通知していたこと、本件処分の議決に賛成した議員らがこれらの問題状況を認識しながらなおも本件処分を適法であると考えたことについて合理的理由があったと認めるに足りる証拠はないことから、上記議員らには、職務上の法的義務に違反して違法な本件処分の議案に賛成したことについて少なくとも過失があるものといえる。

2 原告の損害（争点(2)）について

違法な本件処分により、原告は4日間の出席停止期間中に行われた本件定例会の本会議に出席することができず、議員としての活動を制約されたほか、市議会により議員に対する懲罰が科された場合に当然

想定される効果として、懲罰の事実が市民に向けて公表されたことその他本件に現れた一切の事情を考慮すると、違法な本件処分に対する精神的苦痛に対する慰謝料は30万円と認めるのが相当である。

また、上記慰謝料の金額に加え、本件事案の内容、本件訴訟の経過等に照らせば、本件処分と相当因果関係のある弁護士費用としては、3万円をもって相当と認める。

したがって、本件処分による原告の損害の額は合計33万円となる。

第4 結論

よって、原告の請求は33万円及びこれに対する遅延損害金の支払を求める限度で理由があるから同限度でこれを認容し、その余の請求は理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。

奈良地方裁判所民事部

裁判長裁判官 寺 本 佳 子

裁判官 太 田 雅 之

裁判官田畑恭彦は、差支えのため署名押印することができない。

裁判長裁判官 寺 本 佳 子