

**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**

- 【文献種別】 判決／名古屋高等裁判所  
【裁判年月日】 平成 29 年 9 月 14 日  
【事件番号】 平成 28 年（ネ）第 796 号  
【事件名】 損害賠償請求控訴事件  
【裁判結果】 取消  
【参照法令】 憲法 32 条・76 条 1 項・93 条 1 項、裁判所法 3 条 1 項、国家賠償法 1 条 1 項  
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25547456

**事実の概要**

名張市議会議員で教育民生委員会に所属する控訴人 X は、同委員会が決定した平成 27 年 1 月の視察旅行（以下、「本件視察旅行」）の実施について、本件視察旅行は単なる懇親旅行であり、市の財政状況に鑑みて不必要であるとの政治的信念から、欠席願を提出の上、本件視察旅行を欠席した。このことについて、名張市議会運営委員会が、公務である本件視察旅行を正当な理由なく欠席したとの理由で、X に対して嚴重注意処分をすることを決定し、また、名張市議会議長 A が多数の新聞記者のいる議長室で当該処分の通知書を公表したところ、X は、かかる名誉毀損行為によって精神的苦痛を被ったと主張して、国家賠償法 1 条 1 項に基づき、名張市に対して慰謝料 500 万円及びその遅延損害金の支払いを求めて出訴した。

原審（津地判平 28・8・18 判例集未登載、LEX/DB25543794）は、議会運営委員会が嚴重注意処分を決定し、A が同処分を公表したことは、X に対する名誉毀損行為に該当するものの、同処分は地方議会の自律権の範囲内で決定されたものであって、その適否については司法審査が及ばないとして、X の請求を棄却したため、これを不服とする X が控訴した。

**判決の要旨**

取消自判。

「地方議会の運営に関する事項は、それが議会の内部規律の問題にとどまる限り、裁判所法 3 条

1 項にいう『法律上の争訟』には当たらないというべきであるが、「他方で、議会の議員に対する措置が、一般市民法秩序において保障されている権利利益を侵害する場合や明白な法令違反がある場合は、もはや議会の内部規律の問題にとどまるものとはいえないから、当該措置に関する紛争は、裁判所法 3 条 1 項にいう『法律上の争訟』にあたりと解するのが相当である」。

「控訴人の本件請求は、名誉権（人格権）という私権の侵害を理由とする国家賠償請求であり、出席停止のような懲罰の効力をめぐる争いのように地方議会が自主的・自律的に決定した事項の是非を直接の問題とするものではない。」「しかも、公費を伴う本件視察旅行の必要性について疑問を呈する控訴人は、その政治的信条として参加を拒否したものであるから」、憲法上、保障されている思想信条の自由や移動の自由に対する重大な権利侵害を伴うもので、「一般市民法秩序と直接の関係を有するといえ、かつ、その手続には明白な法令違反がある」。「よって、本件請求は、裁判所法 3 条 1 項にいう『法律上の争訟』に当たり、司法審査の対象となると認めるのが相当である」。

**判例の解説****一 はじめに**

憲法上、「すべて司法権」は裁判所に属するものとされ（憲法 76 条 1 項）、そして裁判所はその固有の権限に基づき「一切の法律上の争訟」（裁判所法 3 条 1 項）を裁判する権限を有している。ただし、裁判所は、これまでに特定の対象領域を

当該「法律上の争訟」から除外する法理を確立している。「部分社会の法理」はその一つである。もっとも、「部分社会」という特殊例外的領域を司法審査の対象から定型的に除外する法理自体が、憲法上の「裁判を受ける権利」（憲法 32 条）と高い緊張関係に立つものであり、慎重な検討を要する。

そこで、本件における争点は複数に及ぶが、本稿では、地方議会における議員懲罰問題を司法審査の場で争うことの可否及びその射程という憲法上の争点に絞って論じたい。かかる領域は、過去には特別権力関係論によって司法による権利救済の道は阻まれ、現代でも、当該「部分社会の法理」が定式化されており、自律的な地方議会の内部規律問題を司法の場で争うことは、原判決をみての通り、それほど容易ではない。この点、本判決は、かかる地方議会、延いては自律的団体の内部規律問題に新たな司法的救済の可能性を拓くものとして注目に値する。

## 二 「部分社会の法理」の意義

そもそも、「部分社会の法理」とは、自律的な法規範をもつ社会ないし団体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置に任せ、それについては司法審査が及ばないという理論を指称する。当該法理形成の嚆矢は、県議会での議員除名処分の取消を争った昭和 28 年米内山事件最高裁決定における田中耕太郎裁判官の少数意見に看守される。すなわち、「凡そ法的現象は人類の社会に普遍的のものであり、必ずしも国家という社会のみに限られず、例えば、「国際社会は自らの法を有し又国家なる社会の中にも種々の社会」が存在し、それぞれの法秩序をもっており、「法秩序は社会の多元性に依じて多元的である」べきことを主張する。そして、「裁判所は国家やその他の社会の中に『法の支配』を実現する任務を負担するものであるが、それが関係し得る事項には一定の限界があり、「裁判所が関係する法秩序は一般的のものにのみ限られ、特殊のものには及ばない」との前提から、地方議会の「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」と結論付けた（最大決昭 28・1・16 民集 7 卷 1 号 12 頁）（以下、「法秩序の多元性」論）。

その後、かかる「法秩序の多元性」論は、村議

会議員の出席停止処分の取消を争った昭和 35 年最高裁判決の多数意見に継承され、そこで最高裁は司法裁判権の対象を以下の如く限界付けた。すなわち、「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おくを相当とするものがある」。「自律的な法規範をもつ社会ないしは団体に在っては、当該規範の実現を内部規律の問題として自治的措置に任せ、必ずしも、裁判にまつを適当としないものがあるからである。本件における出席停止の如き懲罰はまさにそれに該当するものと解するを相当とする」（傍点筆者）（最大判昭 35・10・19 民集 14 卷 12 号 2633 頁）。ここに、法律上の「係争」であっても、部分社会の内部規律問題は、「除名」の如き議員の身分喪失に関わる「重大事項」でない限り、法律上の「争訟」には該当しないとの法理が形成された。

さらに、昭和 52 年富山大学単位不認定等違法確認事件最高裁判決では、昭和 35 年判決を踏襲しつつ、「一般市民社会の中においてこれとは別個に自律的な法規範を有する特殊な部分社会における法律上の係争のごときは、それが一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的な問題にとどまる限り、その自主的、自律的な解決に委ねるのを適当とし、裁判所の司法審査の対象にはならない」と解し、「大学は、国公立であると私立であるとを問わず」、「一般市民社会とは異なる特殊な部分社会を形成しているのであるから、このような特殊な部分社会である大学における法律上の係争のすべてが当然に裁判所の司法審査の対象になるものではなく、一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的な問題は右司法審査の対象から除かれる」と結論付けて、「部分社会の法理」を判例理論として確立させた（最判昭 52・3・15 民集 31 卷 2 号 234 頁）。なお、当該判決では司法審査の対象を峻別する判断基準を「一般市民法秩序と直接の関係を有」するか否かという「一般市民法秩序との直接的関係性」に求めている。

## 三 「部分社会の法理」の射程と本判決

以上の経緯を踏まえて本件を考察するとき、本件には司法審査が及ぶだろうか。

この点、原審は、本件の真実性・真実相当性の審理に際して、昭和 35 年判決に依拠しながら、「自

律的な法規範をもつ社会」の内部規律の問題には司法権が及ばないという前提のもと、地方議会の自律権の範囲内で決定された事項については、地方自治法に規定された除名以外の懲罰についてでさえ司法審査が及ばないにも拘わらず、本件嚴重注意処分は地方自治法 135 条 1 項で規定する懲罰に該当せず、何らの法的効力を有しない事実行為に過ぎない以上、なおさら裁判所は司法審査を控えるべきだと結論付けた。

他方で、本判決は、本件訴えの適法性の審理に際して、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は、それが「一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的な問題にとどまる限り」、司法審査は及ばないと昭和 52 年判決を踏襲しつつ、「地方議会は、憲法上定められた地方公共団体の議事機関であり（憲法 93 条 1 項）」、「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、自主的・自律的に決定し、処理する権限（自律権）を有し」、「それが議会の内部規律の問題にとどまる限り」、「法律上の争訟」には当たらないとの見解を示しつつも、「他方で、議会の議員に対する措置が、一般市民法秩序において保障されている権利利益を侵害する場合や明白な法令違反がある場合は」、「法律上の争訟」に当たるとし、その上で、「控訴人の本件請求は、名誉権（人格権）という私権の侵害を理由とする国家賠償請求であり、出席停止のような懲罰の効力をめぐるといふ争いのように地方議会が自主的・自律的に決定した事項の是非を直接の問題とするもの」ではなく、また、控訴人は、公費を伴う本件視察旅行の必要性に疑問を抱き、その政治的信条から参加を拒否している経緯から、「控訴人の本件請求は、外形的な請求内容だけでなく、紛争の実態に照らしても、一般市民法秩序において保障されている移動の自由や思想信条の自由という重大な権利侵害を問題とするものであるから、一般市民法秩序と直接の関係を有するといえ」、本件請求は「法律上の争訟」に当たり、司法審査の対象となると認めるのが相当であると結論付けた。加えて、昭和 35 年判決は、除名処分以外の一切の処分について司法審査の対象とならないと判示したのではなく、また、本件の如く懲戒処分にも当たらない事実行為にとどまる事案であれば司法審査の対象とならないとする合理的根拠はないと言及し、昭和 35 年判決以

降に形成されてきた「部分社会の法理」の射程抑制を試みている。

かかる両判決における見解の相違は、「部分社会の法理」が潜在的に抱える致命的な問題に対する認識の相違に起因するものと看取できる。

#### 四 「部分社会の法理」が抱える問題

そもそも、「部分社会の法理」は、国民の「裁判を受ける権利」と高い緊張関係に立たざるを得ない。就中、裁判を受ける権利は「基本権を確保するための基本権」（芦部信喜『憲法Ⅲ人権(2)』（有斐閣、1981年）275頁）と呼称される如く、個人の人権保障という文脈において非常に重要な位置付けを有する。そして、裁判所はその権利を担保すべき憲法上の責務を負う。そうすると、特殊な部分社会内部の係争は司法的救済の外に放逐されるという論理は、最高裁が仮託する「法秩序の多元性」論のみで十分な理論的基礎を形成し得ているとは言い難い。

何より、「部分社会の法理」は、それが射程として内包する範囲及び外延の不明確性という致命的な問題に必然的に逢着する。この点、かかる境界の指標として「一般市民法秩序」との接点を手がかりに「除名処分」と「出席停止処分」の区別が判例上提示されているが、例えば、任期満了までの出席停止処分という可能性を想定すれば、判例のカテゴリライズに基づく峻別論は理論構成として十分ではない。結局、「部分社会」内外の峻別はなお不明確なまま残されている。

さらに、本件で争われた地方議会や国立大学の内部規律問題は、かつて特別権力関係に服するものと捉えられてきた経緯もあり（田中二郎『行政法総論』（有斐閣、1957年）225頁）、結局のところ、「部分社会の法理」は、「現行憲法下では通用力を失った特別権力関係論をソフィスティケートしてこれを機能再生させるもの」（小林武『憲法的自治』の今日的課題『憲法と自治（憲法理論叢書 11）』（敬文堂、2003年）9頁）との批判もある。しかし、最高裁は当該団体の公的・私的の区分をしない傾向にあり、特別権力関係論よりもその射程は広く、「部分社会」概念の不明確性とも相俟って、より大きな弊害をもたらす危険性を有している。

他方で、当該法理がもたらす実際上の効果として、実定法上の具体的権利侵害が存在するにも拘わらず、司法審査の対象から除外することは、結

局、団体内の自律的措置で解決できない事情から司法的救済が求められている現実的・具体的「紛争の解決をもう一度当事者に委ねることになる。そうすると当該紛争は全く解決されない膠着状態に陥り、実質的に『自力救済』の奨励となるので、私人の『裁判を受ける権利』さらには……『法治主義』そのものが空洞化する」ことになる（渋谷秀樹「事件性の要件と部分社会論」『現代立憲主義の展開（下）』（有斐閣、1993年）180頁）。それは結果的に、事実上の力の差異をもって、強者が弱者の権利を一方向的に排除するだけの結果をもたらそう。

### 五 司法審査の射程適正化

以上の議論を前提に検討するとき、勿論、団体自治等を閑視してよい訳ではなく、結局、司法審査の可否は、団体自治の憲法的要請と裁判を受ける権利との比較衡量に拠ることとなる。その際、団体自治の根拠は、「部分社会」なる抽象的概念に拠らず、個別の憲法的根拠を求めるべきである。まず、その組織の目的・性質を問わず、通常、団体自治は憲法21条1項「結社の自由」を根拠とするが、他方、宗教団体の場合は同20条「信教の自由（宗教的結社の自由）」、大学の場合は同23条「学問の自由（大学の自治）」、労働組合の場合は同28条「団結権」の文脈から担保される。本件地方議会の場合は、同92条・93条1項「議会の自律権」という文脈からの考察が必要である。ただし、「部分社会」という概念で括ったところで、これらの団体の法的性格やそこで要請される憲法的自律の程度には自ずから差異が存するのであるから、司法審査の対象になるか否かは、かかる憲法上の団体の自律権と裁判を受ける権利との個別の比較衡量に拠らざるを得ない。その際に、憲法上の基本的人権に対する具体的侵害状況が看守されるとき、裁判所は司法審査の請求を拒絶すべきではない。実定法上の具体的権利が訴訟物を構成する場合に、その「訴訟物と要件事実の構成を離れ、なにを当該訴訟の『本質的』あるいは『実質的』争点とみるか」に従って事件処理が隔絶する結果となるのでは、もはや法による裁判とはいえない」だろう（中野貞一郎「司法審判権の限界の画定基準」民商103巻1号（1990年）23頁）。

そして、個人の人権保障に向けて司法審査の道を拓くため、司法審査の可否の判断に際しては、

一般市民法秩序との関係性の有無を単に「除名」や「退学」といった身分の喪失によって峻別するのではなく、憲法上の人権に対する具体的侵害の有無を指標とすべきである。すなわち、本判決の如く「一般市民法秩序において保障されている権利利益」の侵害の有無を判断基準とし、これを司法的救済の端緒とすることが望ましい。そうすると、かつての剣道実技拒否事件最高裁判決（最判平8・3・8民集50巻3号469頁）の如く、たとえば学校内部の「教育的措置であっても学生の教育を受ける権利を制度上一方向的に制限する場合には、対抗的権利関係が生じ裁判的救済になじむ」（井上典之「国立大学の内部問題と司法審査」憲法判例百選Ⅱ〔第5版〕417頁）と捉え、司法審査の射程の適正化を志向することが可能となる。

同様に、近年、発声障害を有する地方議会議員の代読による発言を認めない地方議会の措置を争った事案で、名古屋高裁は、「部分社会の法理」を前提としつつも、地方「議会の議員に対する措置が、一般市民法秩序において保障されている権利利益を侵害する場合」、「もはや議会の内部規律の問題にとどまるもの」ではなく、地方議員が地方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」から、これを制限する地方議会の措置は、「一般市民法秩序に関わるもの」として「法律上の争訟」に当たると判示した例がある（名古屋高判平24・5・11判時2163号10頁）。本判決も「一般市民法秩序との直接的関係性」の内実を敷衍するに際して、「一般市民法秩序において保障されている権利利益を侵害する場合や明白な法令違反がある場合」を「法律上の争訟」に該当すると判示しており、かかる延長線上に位置付けられる。昭和35年判決以来、「部分社会の法理」によって司法審査を回避する傾向が看取され、それは「部分社会の自由」に傾倒した感が否めなかった。しかし近年、かかる傾向をいわば「部分社会からの自由」（樋口陽一『憲法〔第3版〕』（創文社、2007年）42頁）の視座から再考し、司法審査の射程の適正化を試みる下級審の判例動向が注目され、また、本判決はそれを継承し発展させるものとして高く評価できる。

桃山学院大学教授 田中祥貴