

**愛知県議会の議事録からの議員の発言削除命令事件**

【文献種別】 判決／最高裁判所第一小法廷

【裁判年月日】 平成30年4月26日

【事件番号】 平成29年（行ヒ）第216号

【事件名】 議場における発言取消命令取消請求事件

【裁判結果】 破棄自判

【参照法令】 裁判所法3条、地方自治法104条・120条・123条・129条、愛知県議会会議規則121条・122条・123条

【掲載誌】 判タ1450号19頁、裁時1699号1頁、判例自治434号10頁

LEX/DB 文献番号 25449432

**事実の概要**

X（原告・控訴人・被上告人）は、平成26年9月29日、愛知県定例議会の一般質問において、愛知県知事の施策を批判した上で、同知事の政治資金集めに関する疑念等を質した。これに対し、同知事から、Xの発言には事実誤認が含まれているとの指摘があり、また出席議員の中からも、同発言中に不穏当と思われる箇所があるため、県議会議長において速記録を精査した上で善処すべきであるとの指摘がなされた。これを受けて議長は、平成26年10月7日付けで、Xに対し、地方自治法129条1項に基づき、Xの発言の相当部分（以下「本件発言部分」という。）を取り消すよう命じた（以下「本件命令」という。）。

愛知県議会会議規則（以下「本件会議規則」という。）は、議事を速記法によって記録すべき旨を定めた上で（121条2項）、これを印刷して県議会議員及び関係者に配布すべきものとしている（122条。以下、この会議録を「配布用会議録」という。）が、配布用会議録には県議会議長が取消しを命じた発言は掲載しないとしている（123条）。そのため、Xの本件発言部分は、会議録の原本には全て掲載されているものの、配布用会議録には掲載されておらず、またウェブサイトで公開されている会議録や会議中継録画においても閲覧できないようにされていた。

これに対してXは、議長による発言取消命令が広範に過ぎ地方自治法の定め反する、などと主張して、Y（愛知県）に対し、本件命令の取消し

を求めて出訴した。

第一審（名古屋地判平27・9・28LEX/DB25545717）は、本件訴えは県議会が自主的・自律的に解決すべき内部規律に関する問題であって、法律上の争訟に当たらないとし、訴えを不合法のゆえに却下した。控訴審（名古屋高判平29・2・2判例自治434号18頁）は、本件規則121条2項・122条は議員の発言が配布用会議録に記載される権利を保障していること、この権利は一般社会と直接関係する重要な権利であり、これを制限する本件命令の適否は、議場の秩序保持という単なる内部規律の問題にとどまらないことを根拠に、本件訴えは法律上の争訟に当たり適法であるとし、本件を第一審に差し戻した。

これに対してYが上告。

**判決の要旨**

「裁判所法3条1項にいう一切の法律上の争訟とは、あらゆる法律上の係争を意味するものではなく、その中には事柄の特質上自律的な法規範を有する団体の内部規律の問題として自治的措置に任せるのを適当とするものがある。そして、普通地方公共団体の議会における法律上の係争については、一般市民法秩序と直接の関係の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とはならないと解するのが相当である」。

地方自治法は「議員の議事における発言に関しては、議長に当該発言の取消しを命ずるなどの権

限を認め、もって議会在当該発言をめぐる議場における秩序の維持等に関する係争を自主的、自律的に解決することを前提としているものと解される。」

「……議事を速記法によって速記し、配布用会議録を関係者等に配布する旨を定めた同規則 121 条 2 項及び 122 条は、……県議会議員に対して議事における発言が配布用会議録に記載される権利利益を付与したものであることはできない。したがって、県議会議長により取消しを命じられた発言が配布用会議録に掲載されないことをもって、当該発言の取消命令の適否が一般市民法秩序と直接の関係を有するものと認めることはできず、その適否は県議会における内部的な問題としてその自主的、自律的な解決に委ねられるべきものというべきである。」

「以上によれば、県議会議長の県議会議員に対する発言の取消命令の適否は、司法審査の対象とはならないと解するのが相当である。」

## 判例の解説

### 一 判例法理としての部分社会論

本件訴訟は発言取消命令の適法性をめぐる紛争であるが、争点化したのはむしろ、そのような発言取消命令の適法性をめぐる紛争が裁判所による審理の対象となるか否かという、本案前の論点であった。

この点判例は、一般に「部分社会の法理」と呼ばれる包括的理論<sup>グラウンディング</sup>を展開しつつも、これを具体的な事件に柔軟に適用する、という行き方を取ってきた。すなわち、同法理の直接の淵源となった米内山事件・特別抗告審決定（最大決昭 28・1・16 民集 7 卷 1 号 12 頁）における田中耕太郎裁判官の意見は、法秩序の多元性を根拠に、社会の各種団体には、一般市民社会に妥当するものとは異なる特殊な部分的秩序が存在し、その特殊性の浸透具合に応じて司法権行使の可否・範囲が決まるとしていた。地方議会の除名処分に対する司法審査の可否を論ずるには余りに包括的なこの理論は、各組織「内部の法律関係について、一般法秩序がどれだけの程度に浸透し、従って司法権がどれだけの程度に介入するかは個々の場合に同一ではなく、その浸透及び介入の程度は「国家が公共の福祉の立場から決定すべき立法政策上の問題」だとする

もので、そもそも憲法 76 条の司法権行使の範囲が、憲法上の根拠が不明なままに、立法政策によって左右されるとする点で、重大な理論的難点を抱えていた<sup>1)</sup>。

しかし、このような理解は、一定の変型を加えつつ、大法廷の採用するところとなった（村議会議員出席停止事件（最大判昭 35・10・19 民集 14 卷 12 号 2633 頁））。それによれば、法的紛争の中には「事柄の性質上」司法権の対象外とすべきものがあり、すなわち、各団体内部の自律的規範の実現は、内部規律の問題として自治的措置に任せるべきものとされる。そして、部分社会の法理の完成形を示したとされる富山大学単位不認定事件（最三小判昭 52・3・15 民集 31 卷 2 号 234 頁）では、内部規律の問題であるか否かは、それが「一般市民法秩序と直接の関係を有」するか否かにより決せられるべきものとされた。

こうして、①議員身分の喪失など「事柄の性質上」重大な事項に関わり、単なる内部規律の問題にとどまらない法的紛争や、②一般市民法秩序と直接の関係を有する法的紛争は、団体内部の問題であっても「法律上の争訟」該当性を肯定され、他方、これらに該当しない内部問題は、各団体の自律的判断に委ねるべきこととされた。ただし、たとえ法律上の争訟に該当するとしても、各団体の自律性を尊重し、司法権行使の範囲が限定される場合があり、政党内部の除名処分につき手続的審査に限定した共産党袴田事件（最三小判昭 63・12・20 判時 1307 号 113 頁）や、私的親善団体たるロータリークラブからの除名につき同じく手続的審査に限定した事例（大阪地判平 9・5・30 判時 1632 号 66 頁）等が見られる。

### 二 一般市民法秩序との関係

このような判例法理の現状からすれば、①単なる内部規律の問題にとどまらない重大事項であるか否か、また②紛争が「一般市民法秩序と直接の関係」を有するか否か、が決定的である。しかし、仮にこのような前提を受け入れるとしても、この両点に関する判断はいかにも困難を伴う。本件判決の直接の先例たる前掲・村議会議員出席停止事件においても、部分社会の法理の主導者たる田中耕太郎裁判官をはじめ、齋藤悠輔、下飯坂潤夫、及び奥野健一各裁判官ら主要メンバーは、法廷意見とは異なり、除名処分と出席停止処分とは

区別し得ないとする少数意見を付していたし（①の区別の不可能性）、河村大助裁判官も、懲罰決議は、除名処分だと出席停止処分であるとを問わず、議員としての報酬・手当・費用弁償の請求権などに直接影響するがゆえに、単なる内部規律の問題にとどまらず、「法律上の争訟」該当性を肯定すべきだとする（②の判断の困難性）。

この点、下級審判例を含めて包括的な検討を加えた現職裁判官のある論考は、とくに②の判断基準について、裁判例の背後にある判断基準を次のように析出している。すなわち、一方で、団体内部における処分の当否や、これに関する団体内部での地位の有無等を直接に問題とする訴訟（例：村議会議員の出席停止処分をめぐる紛争）は、一般市民法秩序と直接の関係性を有するとはいえないが、他方、団体内部における処分等が名誉毀損や財産権侵害など、当事者の権利侵害を伴い、その賠償が求められる場合には、一般市民法秩序における権利利益の問題となり、事件性の要件が充足されることになる、と<sup>2)</sup>。

このような判断枠組みは実務上多くの場合に踏襲されており、実際、前掲・ロータリークラブ事件においても裁判所は、一方で、ロータリークラブが社会奉仕のための任意団体であって、その会員としての資格・地位は社会奉仕活動に参加しうることを意味するのみで、会員に何らかの権利又は法的利益をもたらすものでないことを根拠に、一般市民法秩序と直接の関係はない（したがって司法権の行使は否定される）としつつ、除名処分に付随する名誉毀損については、一般市民法秩序の問題であるがゆえに裁判所の司法権が及び、ただし当該クラブの自律的運営に配慮し、司法権の及ぶ範囲は手続審査に限られる、という判断枠組みを採用している。

判例法理としての部分社会論に対する学説上の批判、とりわけ、司法権行使の制約を正当化する団体自律権の憲法上の根拠をめぐる疑問、および団体内部の少数者の裁判を受ける権利の確保という観点からする批判<sup>3)</sup>には、十分な根拠があり、本判決の採用した形での「部分社会の法理」についても、同じく厳しい批判が向けられている<sup>4)</sup>。しかし、如上の裁判実務における判断枠組みに照らしてみた場合にも、その判断枠組みの適用のあり方をめぐって、吟味すべき余地が残されているように思われる。

### 三 議員活動の自由と地方議会

#### 1 裁判所の判断の理由づけ

すなわち本判決は、一般市民法社会との直接の関連性を否定するに際して、控訴審の採用した法律構成——本件規則 121 条 2 項・122 条の趣旨を議事公開原則(地自法 115 条 1 項)の促進と捉え、それを根拠に「議員の議事における発言が配布用会議録に記載される権利」を導くという法律構成——を否定するのみで<sup>5)</sup>、①司法権行使の制約を正当化する地方議会の自律権の憲法上の根拠や、②憲法 21 条の保障する「議員活動の自由」に対する制約の程度、および、③団体内部における意思決定手続と司法的救済の必要性についての検討を欠いており、司法権の行使が全面的に否定される根拠について、十分説得的な論拠を提示したものは言い難い。およそ司法判断に際しては、創造・解釈された法準則によって自己の権利義務を裁定される当事者の権利保護の観点からも、また、討議性のフォーラムたる裁判所を通じた法創造に正統性を付与するという観点からも、裁判所の理由づけによる「説得」が効果的に提示される必要があるのであって<sup>6)</sup>、議員活動の自由を制約される議員のみならず、「知る権利」を大きく制約される自治体住民や、このような場合に司法的救済を受けられないという判例法理に服する一般国民の観点からも、「審査を完全に否定する理由に遡った丁寧な説明<sup>7)</sup>」が求められよう<sup>8)</sup>。

#### 2 地方議会の自律権

確かに、地方自治法は、地方議会の議長・副議長の選任権(103 条 1 項)や会議規則の制定権(120 条)、議員懲罰権(135 条・137 条)など、地方議会の組織・運営に関する自主的な決定権限を地方議会に認めている。しかし、憲法上高度の自律権が明文で認められている国会両議院と、内部事項の基本部分が地方自治法で規定され、会議規則等ではその詳細の規律や運用のみが行われる地方議会とを、同日に論じることは難しい<sup>9)</sup>。後述のように憲法 21 条 1 項の保障する「議員活動の自由」の制約が問題となりうる事案であるにも拘らず、司法権(憲法 76 条 1 項)の行使を全面的に否定し、当事者の「裁判を受ける権利」(憲法 32 条)の制約を正当化するためには、相応の憲法上の論拠が必要であって、基礎的な内部事項が法律で詳細に規定されている地方議会の、その自律権を根拠に、

司法権の行使を完全に否定することには、説得的な論証という点で問題が残されている。

### 3 議員活動の自由に対する制約

つとに最高裁は、憲法 15 条 1 項及び 93 条 2 項の趣旨に照らし、憲法 21 条 1 項により地方議会議員の「議員活動の自由」が保障されることを前提とした判断をしている（最判平 26・5・27 判時 2231 号 9 頁）ところ、地方議会の議員に表現の自由及び参政権の一態様として保障される「地方議会等において発言する自由」は、「議員としての最も基本的・中核的な権利である」（名古屋高判平 24・5・11 判時 2163 号 10 頁）。それというのも、公開性及び公正な議事手続の保障された議事空間において議員が自由に発言しうることが、透明かつ公正な政策決定プロセスを実現するための不可欠の前提条件だからである。だからこそ、議員に発言の機会を与えないに等しい状態を惹起するような議運申合せや議長権限の行使は、議員活動の自由の制限に当たり、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されるのである（東京地判平 28・6・30 判タ 1439 号 153 頁）。

しかし、仮に議場で発言の機会が認められたとしても、当該発言が有権者に知らされなければ、議員が当該発言を通じて自治体の意思形成や事務執行に影響を与えたり、有権者に対して問題提起をする効果が、大きく損なわれることになるだろう。確かに、非開示情報に当たらない限り、会議録原本の閲覧請求をすれば、削除された部分についても内容を確認することはできる。しかし、議事内容を把握するために一般に利用される配布用会議録や、アクセスに便利なインターネット上の会議録・動画から当該発言が削除されれば、自治体住民が当該議員の発言内容を確認することは困難になる。議員活動の自由や住民の「知る権利」に対して与える制約の程度は、相当に強いといわなくてはならない。

### 4 内部的意思決定手続

最後に、団体内部の少数者の保護という観点から見た場合、司法権による介入の範囲・程度を検討するに際しては、当該団体の意思決定に個々の構成員がどの程度、またいかなる手続で関与できるのかも重要である<sup>10)</sup>。本件の場合、議長によ

る発言取消命令に際し、議会内部で救済ないし是正するための仕組みがなく、仮に議長自身や議長の属する会派等に不利な発言に対し、これを「無礼な言動」として議長が取消命令をなした場合に、何らの救済手段も存しないことになる。

憲法 21 条 1 項の保障する「議員活動の自由」に対する強度の制約が存するにも拘らず、また当該地方議会内部における是正手段・救済手続が存しないにも拘らず、憲法ではなく地方自治法で限定的にのみ認められた自律権を根拠にして、司法権の行使を完全に否定することを正当化するためには、より立ち入った理由の提示が必要になるだろう。

#### ●—注

- 1) 憲法上の自律権の根拠との関連が不明確なままに司法権の行使を制約する判例法理に対して、学説の多くは批判的である。佐藤幸治『現代国家と司法権』（有斐閣、1988 年）178 頁、同『日本国憲法論』（成文堂、2011 年）595 頁、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第 6 版〕』（岩波書店、2015 年）345 頁など。
- 2) 安福達也「法律上の争訟をめぐる裁判例と問題点（上）」判タ 1334 号（2011 年）28 頁。同論文を引用する田近肇「団体内部紛争と司法権」曾我部真裕＝赤坂幸一＝新井誠＝尾形健編『憲法論点教室』（日本評論社、2012 年）181 頁以下も参照。
- 3) 例えば参照、渋谷秀樹「事件性の要件と部分社会論」芦部先生古稀記念（下）（有斐閣、1993 年）180 頁、長谷部恭男『憲法〔第 6 版〕』（新世社、2014 年）404 頁。
- 4) 田中祥貴「地方議会の内部規律と部分社会の法理——平成 30 年 4 月 26 日最高裁判決」WLJ 判例コラム臨時号 133 号（Westlaw Japan：文献番号 2018WLJCC009）。
- 5) 確かに、本件規則 121 条 1 項・122 条から「配布用会議録に発言を掲載される権利」を導出することには無理があろう。駒林良則・新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-021941635（Web 版 2018 年 8 月 10 日掲載）3 頁。
- 6) 赤坂幸一「立法事実と立法資料——司法判断の理由付け」法セ 759 号（2018 年）87 頁。
- 7) 上田健介「判批」法教 455 号（2018 年）141 頁。
- 8) 赤坂幸一「最高裁判例の形成過程（1）」法セ 765 号（2018 年）74 頁。
- 9) 佐藤・前掲注 1) 『日本国憲法論』594 頁。
- 10) 長谷部・前掲注 3) 書 404 頁。