

市議会議員の出席停止処分に関する司法審査

【文献種別】 判決／仙台高等裁判所
【裁判年月日】 平成30年8月29日
【事件番号】 平成30年（行コ）第10号
【事件名】 出席停止処分取消等請求控訴事件
【裁判結果】 破棄差戻し
【参照法令】 憲法81条、地方自治法134条・135条
【掲載誌】 判例集未登載

LEX/DB 文献番号 25561374

事実の概要

宮城県岩沼市議会議員Xは、自らが属する少数会派のE議員が常任委員会欠席を理由に陳謝の懲罰処分を受けたことに関連して、E議員が陳謝したのは政治的妥協であって事実とは限らないと発言したため、2016年（平28）年9月6日に招集された市議会の定例会議において、地方自治法135条及び岩沼市議会規則154条により、9月定例会の全会期である9月6日から9月28日まで23日間の出席停止の懲罰処分を受けた。これに伴い、議員の報酬も36万3,000円のうち日割り計算により27万8,300円が減額されることになった。

Xは、市議会がXに対してした出席停止処分の取消しと減額分の支払いを求める訴えを提起したが、仙台地判平30・3・8（判例集未登載）は、最大判1960（昭35）・10・19（民集14巻12号2633頁）を引用し「出席停止処分は、議員の権利行使を一時的に制限するものにすぎないから、懲罰事由該当性及び処分の適否については、地方議会の内部的規律の問題としてその自治的措置に任せるのが相当であって、法律上の争訟に当たらず、司法審査の対象とはならない」とした。議員報酬の支払いを求める訴えについても、処分の適否が司法審査の対象とならない以上、不適法であるとしてしりぞけた。Xはこれを不服として控訴した。

判決の要旨**1 出席停止は原則として内部規律の問題**

「裁判所は、憲法に特別の定めがある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判する権限を有するが（裁判所法3条1項）、自律的な法規範をもつ社会ないし団体において、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るのが相当である場合には、法律上の争訟に当たらず、司法審査の対象とはならない。「そして、普通地方公共団体の議会は、憲法93条1項によってその設置が定められ、地方自治法によって、会議規則を設けなければならないことや（120条）、同法及び会議規則等に違反した議員に対して、公開の議場における戒告及び陳謝、一定期間の出席停止並びに除名の各懲罰を科することができること（134条1項、135条1項）などが定められている自律的な法規範をもつ団体であるから、そこ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とはならない。「出席停止は、議員の身分の喪失に関する重大事項というべき除名と異なり、議会への出席を一定期間停止されるだけであって、議員としての活動そのものが制限されたり身分を奪われたりするものではないから、原則として、その適法性は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」。

2 議員報酬の減額につながる場合は 司法審査の対象

もっとも、地方公共団体の議員は、議会の構成員として議案を提出したり、議決に加わったりすることで地方公共団体の組織及び運営に関して重要な役割を担っている。「議員の活動を実効あるものとするため、地方自治法は、普通地方公共団体はその議会の議員に対して議員報酬を支給しなければならないこととしているのであるから(203条1項)、普通地方公共団体の議員は、少なくとも、議会の違法な手続によっては減額されることのない報酬請求権を有しているというべきである。そうすると、出席停止といえども、それにより議員報酬の減額につながるような場合には、その懲罰の適否の問題は、憲法及び法律が想定する一般市民法秩序と直接の関係を有するものとして裁判所の司法審査の対象となるというべきである。」

「現に、控訴人に対する議員報酬も、本件処分を受けて、23日間に相当する27万8,300円が減額されていることからすれば、本件処分の適法性という法律上の係争は、もはや議会の内部的な問題にとどまらず、一般市民法秩序と直接の関係を有するものであって、法律上の争訟に当たり、裁判所の司法審査の対象となるといわなければならない。」よって原判決を取り消して差し戻す。

判例の解説

一 部分社会論の学説上の位置

1 本判決は、これまで、いわゆる部分社会の法理によって司法審査の対象外だとされてきた地方議会の出席停止の処分について、司法審査の対象になることを認めた初めての判決である。高裁判決ではあるが今後の判例・学説に影響を及ぼす可能性もあり、注目される。

2 地方議会、大学、政党、労働組合、宗教団体などの内部問題は、団体の自治、自律権を尊重して司法審査を控えるべきだという法理論を部分社会の法理ないし(特殊)部分社会論という。それによれば、自律的な団体内部で生じた紛争は、仮に「法律上の係争」であったとしても「一切の

法律上の争訟」には含まれない。この理論は「社会あるところに法あり」という法秩序の多元性を承認し、国家に国家の法があるようにすべての団体に団体独自のおきてがあり、裁判所もそれを尊重すべきだと説く。第2代最高裁長官、田中耕太郎の持論として知られ、田中は最高裁の判決においてしばしばこの説を開陳した。田中によれば地方議会の除名処分も司法審査の対象とならない。

3 通説では、司法権はすべての「具体的な争訟」すなわち、①当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争(狭義の事件性の要件を満たす紛争)でかつ②法律を適用することにより終局的に解決することができる紛争、に及ぶ。そして、それは裁判所法3条の「一切の法律上の争訟」と重なりとされている。しかし、司法権の概念から生じるこの内在的制約とは別に、事柄の性質上¹⁾司法審査の対象外とされてきた外在的制約²⁾ともいうべきものがあり、それらは憲法上の例外などとともに講学上、「司法権の限界」の問題として論じられてきた。その中には、部分社会論による団体の内部事項に関する行為のほか、統治行為や自由裁量行為、国会・議院の自律権に属する行為、特別権力関係内部における公権力の行為などが含まれるが、いずれも一般的かつ包括的で根拠も曖昧なものが多く、日本国憲法の裁判を受ける権利³⁾や司法権の意義に照らして維持できるのか、疑問が投げかけられてきた。

4 今日では、法治主義の適用を広範囲に除外する特別権力関係論は支持を失い、判例からも消えつつあるが、部分社会論についても、一般的で包括的な部分社会論は妥当でないと批判されている。団体の自治・自律権については、憲法に根拠を有するものもあるので尊重しなければならないが、団体の目的・性質・機能の相違に即して、紛争や争われている権利の性質等を考慮に入れて、個別具体的に検討しなければならないとするのが通説の立場である⁴⁾。いずれにせよ、団体の内部問題は、理論的には内在的制約ではなく、その他の司法権の限界と同じく外在的制約に属している⁵⁾。にもかかわらず、判例では内在的制約であるかのように扱われてきた。

二 本判決と従来判例の関係

1 一審判決も本判決もともに依拠している最大判1960(昭35)・10・19(民集14巻12号2633頁)は、地方議会の議員に対する懲罰処分に関するリーディングケースである。それは、除名処分は司法審査の対象となるが、出席停止処分(及びそれ以下の軽い処分)は内部規律の問題であって司法審査の対象とならないという区別を確定させた判決として有名である。団体内部の自律権を尊重する部分社会の法理を貫けば除名処分も含めて司法審査の対象外となりそうであるが、除名処分をそこから除外したのは、多数意見によれば「議員の身分の喪失に関わる重大事項」であるからであった。しかし、「重大事項」であれば、なぜ「法律上の係争」が「法律上の争訟」に転化するのかが明らかでない。それは実体的判断に関わる問題ではないのか。

2 この区別に反対した河村大助裁判官は、出席停止処分であっても「報酬、手当、費用弁償の請求権等に直接影響する」ことや長期に及ぶ出席停止処分は実質的に除名処分と変わらない場合があることなどを挙げて、出席停止処分を内部問題と見ることはできないと述べていた。

ちなみに、このときの部分社会論は、「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」司法審査の対象とならない、という形では論じられていない。一般市民法秩序例外論は、富山大学事件の最高裁判決(最大判1977(昭52)・3・15民集31巻2号234頁)になってはじめて登場する。富山大学事件で下級審は特別権力関係を理由に司法審査を拒もうとしたが、時代がかった特別権力関係論よりスマートで応用範囲が広く、かつ司法審査を全面否定するのではなく例外的余地を残せることのメリットを考えて、この定式が採用されたのであろう。

しかし「重大事項」にしても、「一般市民社会の秩序と直接の関係を有する」にしても例外に該当するかどうかの判定は簡単明瞭とはいえない。富山大学事件においては、卒業・修了は一般市民法秩序と直接関係があるとされたが、進級や単位認定も救済を求める当事者の権利、利益に関わって深刻な結果を生む場合がある。大学内部の紛争

も、入学、卒業・修了に限らず、一般市民法秩序と直接関係があると判断できる場合は多いだろう。

3 高裁判決の論理を見ると、前半部分では、最高裁判決によりながら出席停止処分の適法性は「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」としつつも、「原則として」という文言を挿入して、例外の余地を残し、後半部分で、「議員報酬の減額につながるような場合」はその例外に当たり、今回の事件は「一般市民法秩序と直接の関係を有する」と判断して、結局、司法審査が可能であると判示した。

本事件においては、懲戒を受けた同じ会派の議員を弁護する発言をしたことへの責任が問われているが、それに関して会期全体の出席停止というのは懲罰として厳しすぎるという実体的判断を裁判所がしたためか、それとも、先例とされている出席停止処分は3日であり、それに比べて今回はケースを異にするという判断をしたためか。先例では、給与面での被害が及ばなかったのに対して、今回は生活に深刻な影響が及ぶほどの経済的損害を被っていると判断したためか。判決は「議員報酬の減額につながる」以外の具体的な事情は何も述べていないが、例外の拡張については上記のようなことが判断の基礎にあったかもしれない。

しかし、これについては当然、厳しい反論が予想される。出席停止処分が議員報酬の減額につながったのは今回が初めてのケースではない。過去の事例でも議員報酬の減額は百も承知の上で出席停止処分が議会の内部事項であり、司法審査の対象とはならないとしてきたのであって、「重大事項」とはいえないし、「一般市民法秩序と直接の関係を有する」例外にも当たらない、本判決は明らかに最高裁判例から逸脱していると。しかしながら、このような判決が現れたということは、「重大事項」であれ、「一般市民法秩序と直接の関係を有する」であれ、条件付きの部分社会論を維持し続けることの困難さや矛盾が噴き出したものとも見られる。

三 部分社会論に潜む矛盾と克服の可能性

1 学問上は内在的制約でないにもかかわらず

内在的制約のように扱い、「法律上の係争であっても法律上の争訟ではない」とする最高裁のロジックにそもそも無理があった。部分社会論で例外を認める場合、実体的審査を行っておきながら、入り口に戻って、「一般市民法秩序と直接の関係を有する」ので司法審査可能であるというのはあまりにも迂遠であろう。裁判所は事件性の要件(一の3で述べた①及び②の要件)を満たす限り、「法律上の争訟」であることを正面から認めるべきである。

2 もちろん、団体内部の問題が司法審査可能になったからといって、団体構成員の側が自動的に勝訴するわけではない。本事件も差戻し後の裁判所の判断がどのようになるかは分からない。実体判断においては、自律権を認めている憲法、法律、規則の解釈が重要となる。行政庁の権限行使と同様に団体の懲罰権者に裁量が認められている場合、違法とされるケースはそう多くはないだろうが、懲罰の理由と処分の程度、両者の間の均衡(比例性)が問われる。かつて、米内山事件特別抗告審最高裁決定(最決1953(昭28)・1・16民集7巻1号12頁)で真野毅裁判官は、懲罰といえども法令に基づくことであり、政治問題を理由に司法審査を免れることはできないとし、違法な懲罰の例として①人違いで議員が懲罰された場合、②懲罰の事由が存在しなかった場合、③多数派の賛同する原案に反対したために懲罰された場合、④会議規則自体が違憲無効あるいは法令に違反し無効である場合、を挙げているが、これも参考となるだろう。

3 今回の高裁判決は、紛争の性質と争われている権利・利益を考慮して個別具体的に検討した上で、審査可能な事件であると判断したものである。事件に即した判断であるとはいえ、結果として審査可能な領域を拡大することになった。政治的な争いであっても法的ルールに従って行われなければならないことを促す効果が生まれたことは間違いなく、その点で評価できよう。

これに関連して、出席停止処分ではないが、地方議会の内部秩序維持に関わって、議員の不穏当な発言を理由に議長が発言の取消しを命じ、発言

を会議録に掲載させなかったことが争われた事件も注目される。一審(名古屋地判2015(平27)・9・28)が司法審査の対象外、二審(名古屋高判2017(平29)2・2)が司法審査可能と判断が分かれたが、最高裁(最判2018(平30)・4・26)は発言の取消命令の適否は一般市民法秩序と直接の関係がないとして司法審査を認めなかった。議員自体の主観的権利という点では出席停止ほど重大な権利侵害を伴わないかもしれない。しかし、市民のエリートが集まっているはずの議会であっても、議長等の権限の逸脱・濫用と思われる紛争が実際に生じている。部分社会論にとらわれず、処分性を認めた上で、会議規則の解釈・適用によって解決を目指そうとした高裁のほうが、司法に期待されている役割に出来るものかといえよう。名古屋高裁は、議会運営委員会の議員に対する嚴重注意処分を契機とする損害賠償請求事件でも、一審(津地判2016(平28)・8・18)の部分社会論を退けて実体的判断を行った(名古屋高判2017(平29)・9・14)。

●—注

- 1) 芦部信喜『憲法〔第6版〕』(岩波書店、2015年)341頁。
- 2) 憲法判例研究会『判例プラクティス』(信山社、2012年)379頁[穴戸常寿執筆]。
- 3) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第4版〕』(有斐閣、2017年)415頁は、部分社会論について、憲法は自力救済を禁止した見返りに「裁判を受ける権利」を保障しており、「根拠のない理論を安易に持ち出して救済を拒否するのは、憲法上問題があろう。少なくとも裁判を受ける権利を制限しようとする憲法上の根拠を示す必要がある」と説く。この視点は重要である。ドイツでも戦後、基本法19条4項によって裁判による権利保護が徹底し、司法審査の限界は、公権力の行為が軌範化されていないところにあるとされ、統治行為論などが駆逐された。
- 4) 芦部・前掲注1)345頁、佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂、2012年)595頁。
- 5) ただし、宗教団体内部の問題で教義自体が問われているときには、内在的制約の②に関わる問題として、すなわち法律を適用することにより最終的に解決することができない紛争として処理される場合もある。

関西学院大学教授 永田秀樹