

普通地方公共団体の議会の議員に対する出席停止処分等を司法審査の対象とした事例

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所大法廷

【裁判年月日】 令和 2 年 11 月 25 日

【事 件 番 号】 平成 30 年（行ヒ）第 417 号

【事 件 名】 出席停止処分取消等請求事件（岩沼市議会議員出席停止事件）

【裁 判 結 果】 上告棄却

【参 照 法 令】 日本国憲法 32 条・76 条 1 項・92 条・93 条 2 項、地方自治法 134 条 1 項・135 条

【掲 載 誌】 裁時 1757 号 3 頁、裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25571168

同志社大学准教授 御幸聖樹

事実の概要

岩沼市議会は、岩沼市議会議員であった X（原告・控訴人・被上告人）に対し、23 日間の出席停止処分をした（以下、「本件処分」という。）。

条例にて、出席停止処分を受けた議員の議員報酬は、出席停止の日数分を日割計算により減額するとされていた。そのため、Y（岩沼市。被告・被控訴人・上告人）は、X の議員報酬について、出席停止期間に相当する金額を減額して支給した。

X は、Y に対し、本件処分が違憲・違法であるとして、①本件処分の取消しと、②本件処分による減額分の議員報酬と遅延損害金の支払を求めて出訴した。

第一審（仙台地判平 30・3・8 判時〔参〕2395 号 45 頁）は、村会議員出席停止事件¹⁾を引用し、①と②のいずれの訴えも却下した。しかし、原審（仙台高判平 30・8・29 判時 2395 号 42 頁）は、村会議員出席停止事件を引用して「出席停止は……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」としつつも、「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、……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」として、①と②の訴えを適法とした。

Y が、原審の判断は先例たる村会議員出席停止事件に反するとして、上告受理申立てをしたのが本件である。

判決の要旨

1 「普通地方公共団体の議会は、地方自治法並びに会議規則及び委員会に関する条例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（同法 134 条 1 項）ところ、懲罰の種類及び手続は法定されている（同法 135 条）。これらの規定等に照らすと、出席停止の懲罰を科された議員がその取消しを求める訴えは、法令の規定に基づく処分の取消しを求めるものであって、その性質上、法令の適用によって終局的に解決し得るものというべきである。」

2 (1) 「憲法は、地方公共団体の組織及び運営に関する基本原則として、その施策を住民の意思に基づいて行ふべきものとするいわゆる住民自治の原則を採用しており、普通地方公共団体の議会は、憲法にその設置の根拠を有する議事機関として、住民の代表である議員により構成され、所定の重要事項について当該地方公共団体の意思を決定するなどの権能を有する。そして、議会の運営に関する事項については、議事機関としての自主的かつ円滑な運営を確保すべく、その性質上、議会の自律的な権能が尊重されるべきであるところ、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、その権能は上記の自律的な権能の一内容を構成する。」

(2) 「議員は、憲法上の住民自治の原則を具現化するため、議会が行う……議事に参与し、議決に加わるなどして、住民の代表としてその意思を当該普通地方公共団体の意思決定に反映させるべ

く活動する責務を負うものである。」

(3) 「出席停止の懲罰は、上記の責務を負う公選の議員に対し、議会がその権能において科する処分であり、これが科されると、当該議員はその期間、会議及び委員会への出席が停止され、議事に参与して議決に加わるなどの議員としての中核的な活動を行うことができず、住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすことができなくなる。このような出席停止の懲罰の性質や議員活動に対する制約の程度に照らすと、これが議員の権利行使の一時的制限にすぎないものとして、その適否が専ら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきであるということとはできない。」

3 「したがって、普通地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否は、司法審査の対象となるというべきである。」

村会議員出席停止事件「その他の当裁判所の判例は、いずれも変更すべきである。」

①の訴えは「適法であり」、②の訴えも「当然に適法である。」

4 宇賀克也裁判官補足意見

(1) 「地方議会議員に対する出席停止の懲罰の取消しを求める訴えが……法律上の争訟に当たることは明らかである。」

(2) 「法律上の争訟については、憲法 32 条により国民に裁判を受ける権利が保障されており、また、法律上の争訟について裁判を行うことは、憲法 76 条 1 項により司法権に課せられた義務であるから、本来、司法権を行使しないことは許されないはずであり、司法権に対する外在的制約があるとして司法審査の対象外とするのは、かかる例外を正当化する憲法上の根拠がある場合に厳格に限定される必要がある。」

(3) 「憲法は、自律性の点において、国会と地方議会を同視していない」。

(4) 「地方議会について自律性の根拠を憲法に求めるとなると、憲法 92 条の『地方自治の本旨』以外にない」。「地方議会議員を出席停止にすることは、地方議会議員の本質的責務の履行を不可能にするものであり、それは、同時に当該議員に投票した有権者の意思の反映を制約するものとなり、住民自治を阻害することになる。」

『「地方自治の本旨」としての住民自治により司法権に対する外在的制約を基礎付けながら、住民自治を阻害する結果を招くことは背理であるの

で、これにより地方議会議員に対する出席停止の懲罰の適否を司法審査の対象外とすることを根拠付けることはできない」。

(5) 「懲罰の実体判断については、議会に裁量が認められ、裁量権の行使が違法になるのは、それが逸脱又は濫用に当たる場合に限られ、地方議会の自律性は、裁量権の余地を大きくする方向に作用する。したがって、……過度に地方議会の自律性を阻害することにはならない」。

判例の解説

一 本判決の意義

60 年前の判例を最高裁裁判官の全員一致で変更し、地方議会の議員に対する出席停止処分を司法審査の対象とした、インパクトの大きい判決である。本判決で判例変更の対象として明示されているのは村会議員出席停止事件であるが、上記判例を前提としていた地方議会の内部紛争のみならず、上記判例が引用された大学の内部紛争や、判例が類似した発想を行う政党などの内部紛争に対する司法審査の可否について、今後は判断枠組みが影響を受けることが予測される。

二 団体の内部紛争に対する司法審査

裁判所が固有の権限に基づいて審査できる対象は、裁判所法 3 条 1 項によって「法律上の争訟」と表現されている。この意味につき、判例²⁾上、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であって、②法令の適用により終局的に解決することができるものと解されてきた。

そして、学説では、法律上の概念たる法律上の争訟を憲法 76 条 1 項「司法権」の定義と結びつけるのが伝統的通説である。すなわち、同説によると司法権は、「具体的な争訟について、法を適用し、宣言することによって、これを裁定する国家の作用」と定義され、そこでの「具体的な争訟」（「具体的事件性」などと呼ばれる。）は「法律上の争訟」と基本的³⁾に同義と解される⁴⁾。

判例・学説ともに、法律上の争訟は原則として司法審査の対象となることに争いはない。

ただし、地方議会も含む団体の内部紛争について、判例は部分社会の法理⁵⁾という特殊な法理を採用して司法審査を行わない余地を作出し、学

説も（判例のように一般的・包括的に部分社会の法理を説くことは妥当ではない⁶⁾としつつも）例外的に司法審査の対象とならない場合があることを認め、そのような場合に当たるかどうかは団体の目的・性質・機能や憲法上の自律性の根拠、紛争や争われている権利の性質などから個別具体的に検討されるべきとする⁷⁾。

三 地方議会の内部紛争に対する司法審査

地方議会の内部紛争に対する司法審査について、従前の判例法理と学説⁸⁾を概説すると、以下のとおりである。

1 従前の判例法理

本判決で判例変更されるに至った村会議員出席停止事件は、村会議員が3日間の出席停止処分の無効確認又は取消し等を求めた事案であった。判決では、出席停止処分は「議員の権利行使の一時的制限に過ぎ」ず内部規律の問題として司法審査の対象としないが、除名処分のような議員の身分の喪失に関する「重大事項」に当たる場合は司法審査の対象になるとされた（その後、富山大学単位不認定事件⁹⁾において、村会議員出席停止事件を引用しつつ「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、……裁判所の司法審査の対象にはならない」とされ、村会議員出席停止事件の「重大事項」か否かという定式が「一般市民法秩序と直接の関係」を有するか否かという定式へと受けつがれる¹⁰⁾かたちで部分社会の法理が確立した。)

村会議員出席停止事件の論理は、当初から必ずしも盤石な支持を得ていたわけではない。また、同事件では3日間の出席停止処分が争われたが、長期の出席停止処分も同様に考えられるのか、判例の射程は疑問視されていた¹¹⁾。しかし、「出席停止処分＝司法審査の対象とならない」という定式は、裁判例にて定着することとなった。

もっとも、出席停止処分以外では、判例に動きが見られた。議員辞職勧告決議等が名誉を毀損するとしてなされた国賠訴訟である音戸町議会議員辞職勧告決議事件¹²⁾は、村会議員出席停止事件を引用することなく、法律上の争訟と認めた。また、嚴重注意処分とその公表に対する名誉毀損の国賠訴訟である名張市議員嚴重注意処分事件¹³⁾

では、村会議員出席停止事件を引用しつつも、「私法上の権利利益の侵害を理由とする国家賠償請求であり、その性質上、法令の適用による終局的な解決に適しないものとはいえない」として「法律上の争訟に当たる」とした。他方、議員の一般質問での発言に対する取消命令が争われた愛知県議会発言取消命令事件¹⁴⁾では、村会議員出席停止事件を引用しつつ「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」ないとされ、県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された。これらを踏まえると、従前の判例法理は、訴訟物が①議会内部の決定の効力を争うものか、②一般民事法上の争いかどうかによって「法律上の争訟」性の有無を判断し、後者の場合には地方議会の自律性の保護は請求の当否の判断で考慮するものと整理できた¹⁵⁾（本件の原審が報酬請求権を重視したのも、この延長線に位置づけられる。）。

2 学説

判例の部分社会の論理と法律上の争訟との関係は明示されていないものの、法律上の争訟の有無の問題と整理できた¹⁶⁾。他方、多くの学説では、地方議会の自律性を踏まえて司法審査が抑制的になることは、法律上の争訟であるものの外在的制約として司法審査が及ばない場合と考えられている¹⁷⁾。すなわち、判例と多くの学説には理論の位置づけに違いがあった。

また、村会議員出席停止事件が3日間の出席停止処分を司法審査の対象としなかったことについて、結論を支持する学説¹⁸⁾もあったが、出席停止処分も司法審査の対象とすべきという学説¹⁹⁾も有力であった。

四 本判決

1 法律上の争訟

法廷意見は文言上「法律上の争訟」という用語を用いていない。宇賀補足意見が学説と同様に「法律上の争訟」を充たすと端的に論じていることとは対照的である。ただ、法廷意見も学説と同様に「法律上の争訟」を認めたと解釈できる。

（深読みすると、「法律上の争訟」概念は元来民事事件を想定したもの²⁰⁾であるところ、地方議会議員の地位や権利は国家の統治機構の機関としてのそれ

である²¹⁾ という発想も捨てきれず、全員一致の際に丸めた記述になったのであろうか。)

ともあれ、「法律上の争訟」概念は、不幸にも行政事件の判例にて司法権の対象を限定する役割を担わされてきた²²⁾ が、本判決はそのような傾向からの離脱である。

2 司法権の外在的制約

本判決では、憲法を踏まえて司法権の外在的制約の判断がなされている。

すなわち、法廷意見は、地方議会の自律権を確認し、議員に対する懲罰も自律権の行使の一内容とする。しかし他方、憲法は住民自治の原則を採用していることを出発点に、議員は住民自治の原則を具現化するため活動する責務を有することを導き、出席停止処分によって議員としての中核的な活動を行うことができず、住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすことができなくなるため、このような「出席停止の懲罰の性質や議員活動に対する制約の程度に照らすと、これが議員の権利行使の一時的制限にすぎないものとして、その適否が専ら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきであるということとはできない」として、出席停止処分による制約の重大性を憲法から説明する。

このように、司法権の外在的制約について、制約される権利(権限)の性質等を踏まえて個別具体的に判断している点は、学説の立場に親和的である。そして、個別具体的に判断した結果、本判決は出席停止処分を司法審査の対象とすべきとする有力説の立場に立つことを明らかにした。

なお、宇賀補足意見は「司法権に対する外在的制約があるとして司法審査の対象外とするのは、かかる例外を正当化する憲法上の根拠がある場合に厳格に限定される必要がある」としており、今後の判例の指針として注目される。

●——注

- 1) 最大判昭 35・10・19 民集 14 卷 12 号 2633 頁。
- 2) 最判昭 56・4・7 民集 35 卷 3 号 443 頁(板まんだら事件)。
- 3) ただし、通説とされる見解であっても、現行法が規定する客観訴訟(=法律上の争訟の要件を充たさない。)の中には、議員定数不均衡訴訟のように実質的には主観訴訟と見ることができる訴訟形態はあるとされる。佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』(成文堂、2020年) 637 頁。このことから、通説でも「具体的事件性」と「法律

上の争訟」が完全に一致するわけではないと指摘される。

毛利透「客観訴訟と司法権」曾我部真裕ほか『憲法論点教室〔第2版〕』(日本評論社、2020年) 180 頁、184 頁。

4) 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法〔第7版〕』(岩波書店、2019年) 347～350 頁など。

5) なお、「部分社会の法理」の淵源は田中耕太郎元最高裁判官の見解にあるところ、判例法理として定着した「部分社会の法理」はそれとは異なる。田近肇「判批」憲法判例百選〔第7版〕 394～395 頁参照。

6) 芦部・前掲注 4) 356 頁など。渋谷秀樹「事件性の要件と部分社会論」『芦部先生古稀記念 現代立憲主義の展開(下)』(有斐閣、1993年) 159 頁、176 頁も参照。

7) 芦部・前掲注 4) 356 頁、佐藤・前掲注 3) 644～645 頁。なお、実際には判例もこのような個別判断を行ってきたと評価できる。渡辺康行「司法権の対象と限界」法教 357 号(2017年) 17 頁、19 頁。

8) 多くの優れた先行研究が存在する。最近の論文として、さしあたり、神橋一彦「地方議会議員に対する懲罰と『法律上の争訟』——出席停止処分に対する司法審査を中心に」立教 102 号(2020年) 1～45 頁、木下智史「『部分社会の法理』と司法権の限界」判時 2435 号(2020年) 126～138 頁、渡辺康行「団体の内部自治と司法権——地方議会を中心として」判時 2446 号(2020年) 83～97 頁。

9) 最判昭 52・3・15 民集 31 卷 2 号 234 頁。同事件では、単位授与(認定)行為については「特段の事情」のない限り、裁判所の司法審査の対象にはならないとされた。なお、同日に下された富山大学専攻科修了不認定事件(最判昭 52・3・15 民集 31 卷 2 号 280 頁)では、「専攻科修了の認定をしないことは、……学生が一般市民として有する公の施設を利用する権利を侵害する」として、学長が専攻科修了の認定、不認定の決定をしないことの違法確認の訴えを司法審査の対象とした。

10) 渡辺・前掲注 7) 18 頁。

11) 最判解民事第 35 年度 379 頁、380 頁[田中真次]。

12) 最判平 6・6・21 判時 1502 号 96 頁。

13) 最判平 31・2・14 民集 73 卷 2 号 123 頁。

14) 最判平 30・4・26 判時 2377 号 10 頁。

15) 木下・前掲注 8) 132 頁。

16) 田近肇「団体内部紛争と司法権」曾我部ほか・前掲注 3)『憲法論点教室』198 頁、199 頁参照。

17) 同上 199～200 頁。ただし、佐藤・前掲注 3) 642 頁は、司法権の「範囲」の問題か「限界」の問題か微妙なものもあると留保を付ける。

18) 佐藤・前掲注 3) 644 頁。

19) 渋谷秀樹『憲法〔第3版〕』(有斐閣、2017年) 653 頁など。渡辺・前掲注 8) 92 頁は「おそらく一貫した多数説」の立場と評する。

20) 穴戸常寿『憲法裁判権の動態(増補版)』(弘文堂、2021年) 362 頁。

21) 神橋・前掲注 8) 40～41 頁。

22) 佐藤・前掲注 3) 635 頁。