

地方議会議員に対する出席停止処分と司法審査

最大判令和 2 年 11 月 25 日(裁判所時報 1757 号 3 頁)平成 30 年(行ヒ)第 417 号

渡 邊 互

はじめに

昭和 35 年 10 月 19 日の山北村議会事件最高裁大法廷判決以来、地方議会議員に対する出席停止処分は司法審査の対象とならないとするのが、判例の立場であった¹。しかし、令和 2 年 11 月 25 日の最高裁大法廷判決(以下「本判決」という)は、この 60 年以上にわたり維持されてきた判例を変更する判断を示した。本判決は、従来、「部分社会の法理」と呼ばれてきた判例法理を地方議会議員に対する出席停止処分に適用しないことを趣旨としている。判例において部分社会の法理は、実は、本判決より以前からその内実を変化させてきており、かつて筆者は、この傾向を「再構成」と呼んで検討を加えたことがある²。本判決は、基本的にこうした判例の傾向の延長線上にあるものとみることができるが、この点は、これまで必ずしも十分に指摘されていないように思われる³。そこで本稿では、改め

-
- 1 最大判昭和 35 年 10 月 19 日民集 14 卷 12 号 2633 頁。近年の評釈として大橋真由美「地方議会議員の懲罰と司法権」地方自治判例百選(第 4 版)126 頁、中嶋直木「地方議会議員の懲罰と司法審査」行政判例百選 2(第 7 版)300 頁、田近肇「地方議会議員の懲罰と司法審査」憲法判例百選 2(第 7 版)394 頁。
 - 2 渡邊互「いわゆる『部分社会の法理』の再構成」法政治研究創刊号(2015 年)229-264 頁。同論文は、渡邊互『法律の留保に関する比較研究』(成文堂、2019 年)267-294 頁に若干の改定のうえ収められており、以下に参照する際は同書の頁数を示す。

て筆者の研究をもとに、本判決を近年の判例の傾向のなかに位置づけて、その意義を明らかにするとともに、部分社会の法理をめぐる判例の今後のあり方に考察を加えることを目的とする。

1. 事案の概要

A市議会（以下「市議会」という）議員であるXは、市議会議員YおよびZとともに会派を構成していた。Zが海外渡航のため平成28年4月25日に行われた市議会の教育民生常任委員会を欠席したことを理由に、市議会は、同年6月14日、議決により陳謝の懲罰処分をし、Zは懲罰特別委員会が作成した陳謝文を読み上げた。Xは、同年6月21日、議会運営委員会においてZが陳謝文を読み上げた行為に関し、「読み上げたのは、事実です。しかし、読み上げられた中身に書いてあることは、事実とは限りません。」「仮に読み上げなければ、次の懲罰があります。こういうのを、政治的妥協といいます。」との発言（以下「本件発言」という）をした。市議会は、同年9月6日、Xに対し本件発言について議決により同日から同月28日までの出席停止処分をした（以下、「本件処分」という）。A市は、本件処分によってXの議会への出席が停止されたことを受け、A市における議会議員の議員報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例（以下、「本件条例」という）6条の2、3条3項に基づき、平成28年9月21日、Xに対し、出席停止期間に相当する議員報酬27万8300円を差引き、住民税を控除した上で議員報酬として7万1900円を支払った。Xは、平

-
- 3 本稿執筆時に参照とした本判決の評釈として、論究ジュリスト No.36（2021年）所収の市川正人『『団体内紛争』と司法権—最高裁大法廷判決を受けて』134-142頁、土井翼「地方議会に関する司法審査の方法」143-149頁、勢一智子「地方議会の規律における司法権の役割」150-157頁のほか、荒谷謙一「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と司法審査」ジュリスト No.1558（2021年）92-97頁、井上武史「地方議会議員に対する出席停止処分と司法審査」法学教室 No.488（2021年）58-64頁、渡辺康行「地方議会の自律的機能と司法審査」法律時報 93巻5号（2011年）125-130頁、神橋一彦「地方議会議員に対する出席停止の懲罰と司法審査」行政法研究 37号（2021年）197-216頁などがある。

成 28 年 12 月 12 日、本件処分の取消しを求めるとともに議員報酬の減額分および遅延損害金の支払を求める訴えを提起した。

第 1 審判決⁴は、山北村議会事件最高裁判決によりつつ、「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……、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」という判例法理を示している。そのうえで、「地方議会は、その設置が憲法によって定められ（憲法 93 条）、会議規則制定権（地方自治法 120 条）、議員への懲罰権（同法 134 条 1 項、135 条 1 項）等が法律で定められている自律的な法規範をもつ団体である上、懲罰処分のうち出席停止処分は、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」という理由で、本件処分の取消しの訴えを不合法としている。議員報酬等の支払を求める訴えについても、「本件処分の適否について判断することが必要不可欠である」という理由で同様の結論に至っている。

第 2 審判決⁵は、第 1 審判決と同様の判例法理を示しているが、「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の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、本件について法律上の争訟性を認め、仙台地方裁判所に差し戻すこととした。

4 仙台地判平成 30 年 3 月 8 日判例時報 2395 号（2018 年）45 頁。

5 仙台高判判平成 30 年 8 月 29 日判例時報 2395 号（2018 年）42 頁。解説として永田秀樹「市議会議員の出席停止処分に関する司法審査」新・判例解説 Watch24 号（2018 年）33 頁。本判決を契機とした論考として神橋一彦「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」立教法学 102 号（2020 年）1-45 頁がある。

A市は、この判決を不服として控訴した。

2. 判旨

本判決は、「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」として、上記の最大判昭和35年10月19日で示された判例を変更した。その理由を示した部分は、次に引用するとおりである。

「(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) ア 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う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。

イ 他方、普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体の区域内に住所を有する者の投票により選挙され(憲法93条2項、地方自治法11条、17条、18条)、議会に議案を提出することができ(同法112条)、議会の議事については、特別の定めがある場合を除き、出席議員の過半数でこれを決することができる(同法116条)。そして、議会は、条例を設け又は改廃すること、予算を定めること、所定の契約を締結すること等の事件を議決しなければならない(同法96条)ほか、当該普通地方公共団体の事務の管理、議決の執行及び出納を検査することができ、同事務に関する調査を行うことができ

地方議会議員に対する出席停止処分と司法審査

る（同法 98 条、100 条）。議員は、憲法上の住民自治の原則を具現化するため、議会が行う上記の各事項等について、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。

ウ 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。

そうすると、出席停止の懲罰は、議会の自律的な権能に基づいてされたものとして、議会に一定の裁量が認められるべきであるものの、裁判所は、常にその適否を判断することができるというべきである。」

以上のことから最高裁は、本件処分の取消しを求める訴えは適法であり、したがって、議員報酬の支払を求める訴えも当然に適法であって、原審の判断は結論において是認することができるとしている。なお、本判決には宇賀克也裁判官の補足意見（以下「宇賀補足意見」という）があり、それを要約して示すと次のようになる。

①地方議会議員に対する出席停止処分の取消訴訟は、判例における法律上の争訟の要件、すなわち、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、かつ、それが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いう要件を満たしている。憲法 32 条（裁判を受ける権利）や憲法 76 条 1 項（裁判所への司法権の帰属）に鑑みれば、法律上の争訟について司法権を行使しないことは許されず、外在的制約があるとして司法審査の対象外とするのは、憲法上の根拠がある場合に厳格に限定される。

②国会と異なり、地方議会については憲法 55 条（議院による議員資格争訟の裁判）や 51 条（議員の免責特権）のような規定は設けられておらず、

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。

③「地方自治の本旨」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。住民が選挙で地方議会議員を選出し、その議員が有権者の意思を反映して、議会に出席して発言し、表決を行うことは、当該議員にとっての権利であると同時に、住民自治の実現にとって必要不可欠である。

④地方議会議員に対する出席停止処分を司法審査の対象としても、地方議会の自律性を全面的に否定することにはならない。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。

3. 検討

(1) いわゆる「部分社会の法理」の再構成について

本判決で適用が否定された判例法理が「部分社会の法理」と呼ばれることはよく知られている。部分社会の法理は、もともと田中耕太郎元最高裁長官の多元主義的な自然法思想という立憲主義とは異なる背景をもつ法理（以下「田中理論」という）が、一定の修正を経て判例に取入れられることにより成立した。その修正とは、「一般市民法秩序」という基準をもとに、団体の内部関係と外部関係を区別し、前者にのみ部分社会の法理を適用するというものであった。しかし、内部関係に適用される限りで、田中理論の超実定法的な普遍性を特徴とする性格は残され、多種多様な団体の内部における紛争を一括して司法権の対象から除外するという判例法理が成立した⁶。

判例には、その後、部分社会の法理に対して事案に応じて個別的に憲法上の根拠を与えることにより、法理の「再構成」を図るという展開がみら

6 参照、渡邊『法律の留保に関する比較研究』（註2）292頁。同268頁註3の文献も参照。

れる⁷。これらの判例は、従来の部分社会の法理が対象としてきた各種の団体内部の紛争について独自の理由を示して、それが司法権の対象となるか否かを判断しており、ここでは「部分社会」という用語自体も使われていない。こうした判例の傾向の趣旨は、「このような社会ないし団体は『部分社会』と呼ばれることがあるが、その中には、政党、労働組合、宗教団体、学校、地方議会、公益法人等各種各様の団体が存在しており、それぞれ存在理由ないし性格を異にするものであるから、一律に『部分社会』であることをもって司法権が及ばないと解するのは適切でなく、その団体の存在理由ないし性格に即して司法権の及ぶ限界を論ずるべきである」という、大阪高裁平成13年9月21日判決の説示に要約できる⁸。

もっとも、「一律に『部分社会』であることをもって司法権が及ばないと解する」のは、実は、その起源である田中理論からみた場合には、その拠って立つ法思想からのいわば当然の帰結であった、という点には注意が必要である。この点を考慮に入れると、判例における法理の展開は、その根拠を補完したというよりも、司法権の限界に関する、それぞれに異なる憲法上の根拠を有する複数の法理へと組み替えたものが、と把握するほうが妥当であろう。その結果、新たに示された根拠からは、司法権の限界だけでなく、本案審理における団体の裁量権の尊重という論点も現れていることも注目される⁹。

(2) 「再構成」の例

実際に、団体内部における法的紛争をめぐる近年の裁判例には、部分社会の法理のさまざまな「再構成」をみることができる。

7 参照、渡邊『法律の留保に関する比較研究』（註2）292頁。

8 大阪高判平成13年9月21日判例集未登載（LEX/DBインターネット28071303、28071304）。参照、市川『『団体内紛争』と司法権—最高裁大法廷判決を受けて』（註3）139頁、渡邊『法律の留保に関する比較研究』（註2）283頁。

9 参照、渡邊『法律の留保に関する比較研究』（註2）283頁、渡辺康行「司法権の対象と限界」法学教室357号（2010年）21頁。

①例えば、いま挙げた大阪高判は、「地方議会は、その設置が憲法の明文（93条）をもって定められ、住民自治、団体自治という地方自治の本旨を実現するための意思決定機関であり、自律権として、地方自治法により、会議規則制定権（120条）、議員に対する懲罰権（134条）等が保障されていることに照らすと、その自律権の範囲内で決定された事項については、原則として司法権が及ばないと解するのが相当である」として、司法権の限界を認めつつも、実定法上の根拠を示している点が注目される。

②また、自分の属する宗教団体を批判する言説を行ったことを理由に排斥処分（宗教団体における懲戒処分）を受け、僧侶の地位を喪失した者が、自分がその宗教団体に包括される宗教法人の代表役員及び責任役員の地位にあることの確認を求めた訴訟において、最高裁平成元年9月8日判決は、もっぱら法律の適用によって解決が可能な紛争ではないという点に、宗教団体内部の宗教上の紛争が司法権の対象とならない理由を求めている¹⁰。このように団体内部という点ではなく、宗教上の教義・信仰をめぐる紛争であることに司法権の限界の根拠を見出すという考え方は、これ以降も、近年に至るまで最高裁が繰り返し採用するところとなっており、確立された判例となっているとみることができる¹¹。これは宇賀補足意見の図式では、外在的制約ではなく、そもそも法律上の争訟性がないところに司法権の対象とならない根拠を求めたものと理解することができよう。ここにもまた、伝統的な部分社会の法理に代わり、宗教上の争いという限定された範囲ながらも、その結論を維持しつつ、新たに独自の根拠をづけを行うという「再構成」が確認できよう。

③政党内部の紛争に関するリーディングケースである共産党元幹部家屋明渡請求事件の最高裁昭和63年12月20日判決では、「政党が党員に対してした処分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

10 最判平成元年9月8日民集43巻8号889頁。

11 最判平成5年9月7日民集47巻7号4667頁、最判平成14年2月22日判例時報1779号22頁、最判平成21年9月15日判例時報2058号62頁。参照、渡邊『法律の留保に関する比較研究』（註2）280頁。

とどまる限り、裁判所の審判権は及ばない」という定式が述べられているが、その理由として次のような説示がある。「政党は……通常、自律的規範を有し、その成員である黨員に対して政治的忠誠を要求したり、一定の統制を施すなどの自治権能を有するものであり、国民がその政治的意思を国政に反映させ実現させるための最も有効な媒体であって、議会制民主主義を支える上においてきわめて重要な存在であるといえることができる。したがって、各人に対して、政党を結成し、又は政党に加入し、若しくはそれから脱退する自由を保障するとともに、政党に対しては、高度の自主性と自律性を与えて自主的に組織運営をなしうる自由を保障しなければならない。」¹²。ここでも「部分社会」の用語は用いられておらず、政党の「高度の自主性と自律性」という独自の理由により司法権の限界が根拠づけられており、やはり、部分社会の法理が再構成されているとみることができよう¹³。

さらに、ここで注目されるのは、除名処分の適法性について、政党の自律的規範、それが無い場合には条理に基づき、適正な手続にのっとりてされたか否かによって決すべきであり、裁判所の審理もその点に限られるとされていることである。部分社会の法理は、もともと司法権の限界を主張する訴訟要件にかかわる議論であり、その普遍性を特徴とする論理構成からは、本案審理にかかわる原則は射程の外にあったと思われる。しかし、政党の「高度の自主性と自律性」を根拠としたとき、それは裁判所の審査権の有無に加えて、本案審理において、いわば政党の裁量的判断を尊重する根拠を提供する法理ともなるのである。ここには、再構成された部分社会の法理のさらなる展開をみることができよう¹⁴。

12 最判昭和 63 年 12 月 20 日判例時報 1307 号 113 頁。

13 参照、渡邊『法律の留保に関する比較研究』（註 2）277 頁。

14 参照、渡邊『法律の留保に関する比較研究』（註 2）278 頁。

(3) 各判決の評価

第1審判決の判示は、ある紛争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ことのみならず、憲法や地方自治法といった実定法上の根拠を示している点で、法理の再構成を行ったものと評価できる。もっとも、ここでは山北村議会事件最大判以来の判例に従い、法律上の争訟性を否定し、司法審査の対象とはならないという結論が維持されている。

第2審判決は、やはり判例法理を変更することなく、本判決と同じく法律上の争訟性を認めようとしたものとみることができよう。そのために着目したのが、山北村議会事件と異なり、原告が議員報酬の減額分および遅延損害金の支払をも求めている点であった。これをいわば梃子として出席停止処分をも司法審査の対象としようとした手法は、行政処分の効力が失われた後も法律上の利益を認める行政事件訴訟法9条括弧書きを想起させる¹⁵。しかし、法律上の利益の場合と異なり、実定法上の根拠なく判例法理の射程を変更することは、上に見た判例の傾向とは異なる手法であり、最高裁の採用するところとはならなかった。

最高裁が選んだのは、部分社会の法理の再構成という手法をとりながら、判例変更によっていわば正面から法律上の争訟性を認めることであった。すなわち本判決では、地方議会議員に対する出席停止処分が、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ことを根拠として挙げるのではなく、住民自治や議会の自律的な権能が尊重されることに言及しながらも、それが司法権の限界を画するに十分な根拠となり得ないことから法律上の争訟性を認めている。それでは、司法権の限界を導くにはいかなる根拠が必要とされるのかという点について法廷意見は語るところがないが、宇賀補足意見は、ここで「外在的制約があるとして司法審査の対象外とするのは、憲法上の根拠がある場合に厳格に限定される」と述べて

15 参照、神橋「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」（註5）9頁。

いる。この簡明な命題は、従来「部分社会の法理」とよばれてきた判例法理の原則と例外を逆転させる意味をもち、法理全体に大きな影響を与えるポテンシャルを持っていると考えられる。最後に、まとめに代えて、この点に言及しておこう。

4. まとめに代えて——今後の展望

上記の3(2)①～③であげた団体内部の紛争に関する判例は「ある紛争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場合には司法審査の対象とならない」という伝統的な部分社会の法理を正面から否定することなく、事案に応じて個別的に憲法上の根拠を与えることで同様の判断を導こうとするものであったとみることができる。しかし、これはもはや判例法理の補完ではなく、「再構成」と呼ぶべきものであり、すでに判例法理は部分社会の法理とは異なる内実をもつに至っていたといえることができることは、すでに指摘したとおりである。そこで暗黙の前提とされていたのは、伝統的な部分社会の法理を採用しないことにほかならず、「法律上の争訟について司法権を行使しないことは許されない」という宇賀補足意見は、正しくこの理を述べたものであると理解することができよう¹⁶。

こうした見解は、比較憲法学的な見地からも支持することができる。例えばドイツで広く読まれている行政争訟法の概説書は、市議会議員が議長の戒告に不服を持ったこと、大学の理事会が学部の採用決定を拒否したことなどを例に挙げつつ、「これらの紛争は大抵が公法的性質のもであり、裁判所による解決を要求している。このことは、『内部的な法的紛争』に対するあらゆる疑念にもかかわらず、認められるようになってきている」と説明している¹⁷。実際に、ドイツでは団体内部の紛争を司法権の対象と

16 参照、井上「地方議会議員に対する出席停止処分と司法審査」(註3) 62-63頁。

17 Vgl. *Friedhelm Hufen, Verwaltungsprozessrecht*, 9. Aufl., 2014, §21 Rn. 1. 参照、渡邊『法律の留保に関する比較研究』(註2) 286-292頁。

しないという議論は、教会を除いては原則としてみることができない¹⁸。先にも述べたように、立憲主義とは異質の背景をもつ部分社会の法理が今日もはや存在理由をもたないことには、十分な根拠があると考えられる。

宇賀補足意見のいうように、本判決がそれを表明したものであるとすれば、その帰結は他の判例にも及ぶことは避けられないであろう。とくに、部分社会の法理のリーディングケースである富山大学事件最高裁判決¹⁹は今日においても判例とされていることから、今後も大学による単位認定は司法権の対象と認められないのが問題となると考えられる²⁰。本判決の趣旨に鑑みれば、単位認定に関する訴訟が提起された場合に「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」という従来の定式のみを掲げて訴えを却下することは考えられず、法令の適用により終局的に解決することができないとして法律上の争訟性を否定するか、あるいは、判例変更のうえ、本案審理における裁量権の尊重という論点に立入らざるを得なくなるであろう。

18 参照、渡邊『法律の留保に関する比較研究』（註2）291頁。

19 最判昭和52年3月15日民集31巻2号234頁（専攻科修了認定）、同民集31巻2号280頁（単位授与）。

20 この結論については、宇賀克也裁判官自身が、行政主体内部の紛争は司法権の対象とはならないとした、かつての特別権力関係論のそれと選ぶところがないという批判を加えている。参照、宇賀克也『行政法概説I（第7版）』（有斐閣、2020年）46頁。なお、同頁では、すでに宇賀補足意見と同旨の見解が示されている。