

令和5年(ワ)第977号 権利制限処分無効確認等請求事件

原告 東郷ゆう子こと角本裕子

被告 日本共産党中央委員会 外3名

準備書面(1)

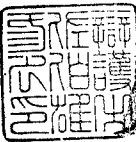
「訴への変更申立書」に対して

2023年11月10日

神戸地方裁判 第4民事部 合議係 御中

被告日本共産党兵庫県委員会, 同東灘・灘・中央地区委員会

訴訟代理人 弁護士 佐伯 雄 三



第1 請求の趣旨に対する本案前の答弁

- 1 原告の被告日本共産党兵庫県委員会, 同東灘・灘・中央地区委員会に対する請求を却下する。
- 2 訴訟費用中, 被告日本共産党兵庫県委員会(以下「被告県委員会」という。), 同東灘・灘・中央地区委員会(以下「被告地区委員会」という。)に対する請求にかかるものは原告の負担とする。
との判決を求める。

第2 請求の趣旨に対する本案の答弁

- 1 原告の請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用中, 被告県委員会, 同地区委員会に対する請求にかかるものは原告の負担とする。
との判決を求める。

第3 請求の趣旨に対する本案前の答弁の理由

- 1 被告地区委員会のなした本件除籍措置は結社の自律権の範囲内のものである。

最高裁も、「政党は、政治上の信条、意見等を共通にする者が任意に結成する政治結社であって、内部的には、通常、自律的規範を有し、その成員である党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、（略）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。

（略）右のような政党の性質、目的からすると、自由な意思によって政党を結成し、あるいはそれに加入した以上、党員が政党の存立及び組織の秩序維持のために、自己の権利や自由に一定の制約を受けることがあることもまた当然である。右のような政党の結社としての自主性にかんがみると、政党の内部的自律権に属する行為は、法律に特別の定めのない限り尊重すべきであるから、政党が組織内の自律的運営として党員に対してした除名その他の処分の当否については、原則として自律的な解決に委ねるのを相当とし、したがって、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とどまる限り、裁判所の審判権は及ばないというべきであり、他方、右処分が一般市民としての権利利益を侵害する場合であっても、右処分の当否は、当該政党の自律的に定めた規範が公序良俗に反するなどの特段の事情のない限り右規範に照らし、右規範を有しないときは条理に基づき、適正な手続に則ってされたか否かによって決すべきであり、その審理も右の点に限られるものといわなければならない。」としている（最判昭和63年12月20日判決）（下線は引用者による。）。

なお、上述のように、前記判例は、「一般市民法秩序と直接の関係」を有する場合の意義について、「他方、右『処分が一般市民としての権利利益を侵害

する場合』であっても…」(『』は引用者による。)と換言して判示しているところである。

2 本件除籍措置は市民法上の権利利益を侵害するものではない。

したがって、本件原告の訴えは不適法である。

3 被告県委員会、同地区委員会の当事者適格(本件では社団性)について

当事者適格は訴訟要件であり裁判所の職権判断によって決せられる問題であるが、被告県委員会、同地区委員会は、党規約(乙1)第5章(都道府県組織)、同第6章(地区組織)において、各組織の性格や権限等についての規定があり、それぞれ団体としての組織をそなえ、多数決の原則が行なわれ、構成員の変更にかかわらず団体が存続し、その組織において、代表の方法、総会の運営、財産の管理等団体としての主要な点が定められている(最高裁昭和39年10月15日・法人格なき社団の要件)。

第4 「第2 訴への変更の理由」に対する認否、反論

1 「1 本件除籍処分等の内容」について

外形的事実については認める。

ただし、被告地区委員会委員長らが、決定書を手交するために原告の自宅を訪問したが不在であったので、郵便受けに投函した。

2 「2 本件除籍処分等の無効性 (1) 党規約11条の内容」について

認める。

3 「同(2) 本件除籍処分は無効である」について

(ア) 「ア はじめに」について

否認ないし争う。

(イ) 「イ 原告は被告日共地委の調査に応じる意思を示してゐた」について

① 原告は、日本共産党と灘民主商工会は別の団体であり、灘民商の業務上の問題を日本共産党に口外することは守秘義務に反する旨主張する。

しかし、原告は、日本共産党公認で、兵庫県議会議員候補者として立候補した者であり、自らが灘民商の当座預金口座から出金した金員（青年部会費約38万円）の使途不明等という社会的、道義的に問題となる行為について、調査することは、党の責務である。

② 原告は弁護士帯同や書面での回答であれば調査に応じる旨を示していた等と主張するが、調査の方法等は、政党組織内の自律的運営に属する問題である。

被告地区委員会は、党員である原告本人との対面での事情聴取を求めたが、原告はこれを拒否した。

(ウ) 「ウ 本訴が『不当な口実』による訴訟とはいへない」について

否認ないし争う。

原告は、裁判を受ける権利の侵害である旨主張するが、党内における権利制限措置（6カ月以内の、党の会議への出席制限、役員の実選権・被選挙権の制限、機関の指示に沿って調査に応じること等）が、一般市民法上の権利義務の発生、消滅等の原因となっているものではなく、すなわち、一般市民法秩序と直接の関係を有しない以上、政党の結社としての自律性を尊重するべきであり、司法審査の対象とならず、裁判を受ける権利が問題となる余地はない。

(エ) 「エ 『党員としての資格を明白に失って』あるとはいえない」について

原告は、被告地区委員会が求める調査に応じず、かえって党内における権利制限措置に対して無効確認訴訟を提起し、前記措置を違法として損害賠償請求を提起している事実が、党の規約に基づく調査を否定する態度であり、もはや結社の構成員としての資格と両立しないものであって、党員としての資格を明白に失っていると言わざるを得ない。

(オ) 「オ 党規約11条に定める協議がなされていない」について

前述したように、被告地区委員会が求めた調査に対して原告がこれを拒否し、前記(エ)で述べたように「党員の資格を明白に失った」ことが明らかなものについては「協議」自体不可能である。そしてその判断は政党の自律権に属す

る問題である。

(カ) 「カ 小括」について

争う。

4 「同(3)争訟性の存在」について

(ア) 「ア」について 認否の限りでない。

(イ) 「イ」について 認める。

(ウ) 「ウ」最大判令和2年11月25日の趣旨について

① 原告は、この判例を指摘して、司法審査の範囲を拡大し、ひいては結社の自律権を制約するような主張をするが、このような理解は誤りである。

令和2年最高裁判決は、地方議会議員は、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り、出席停止の懲罰は、上記の責務を負う公選の議員が、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とから司法審査の対象となることを認めたもので、住民自治の具現という地方議会と議員の特性に着目したものである。

② このように、令和2年判決は、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かといった表現を判文上用いていないが、これは、地方議会の自律性の根拠が「地方自治の本旨」（この事案では「住民自治」）であり、議員に対する出席停止の懲罰は「住民自治」を阻害することから、直裁に判断したことによるものである。

③ 本最高裁判決は、それぞれの団体の目的・性質・機能はもとより、その自律性・自主性を支える憲法上の根拠の相違に即し、かつ、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たものである。

令和2年判決は、「それぞれの団体の目的・性質・機能、その自律性・自主

性を支える憲法上の根拠の相違，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する」（「最高裁裁判所判例解説」民事編令和2年度（下）p720）べきであるとするものである。

原告は、「争訟性の有無を論ずる前提となる論拠としての部分社会論が論理的に崩壊した」として，政党の自律性を主張するようである。

しかし，この判例をもって，団体一般の自律性を否定したり，司法審査における団体の自律性を排斥するとすることは誤りである。

結社の自由に基礎をおく除籍措置の問題とは基礎事情が全く異なるものであって，令和2年判決の射程外である。

本判決に関する判例タイムズ1481号「解説」は，前記「判例解説」と同旨であるが，次のように述べている。

「（1）部分社会の法理との関係

ウ 本判決は，地方議会の議員に対する出席停止の懲罰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かといった表現を判文上用いておらず，昭和35年最大判，富山大学事件最判の言い回しを踏襲していない。そして，本判決は，出席停止の懲罰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であると説示している。その上で，本判決は，地方議会には自律的な権能が認められることを踏まえつつ，住民の代表としてその意思を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という議員の責務を指摘した上で，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，その適否は司法審査の対象となるとした。

上記の本判決の説示や論理の運びは，一般的・包括的な部分社会論によらずに，それぞれの団体の目的・性質・機能，その自律性・自主性を支える憲法上の根拠の相違，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するという姿勢の現れであると解されよう。」

(略)

(3) 本判決の射程等

ア 本判決は、これと異なる趣旨をいう昭和35年最大判その他の当裁判所の判例はいずれも変更すべきであるとしている。ここで変更の対象とされたのは、昭和35年最大判のほか、前記2(2)で挙げた出席停止の懲罰の適否が司法審査の対象とならないとした原判決の判断を正当として是認した、最一小判平成5年9月30日、最三小判平成7年5月30日等であると考えられる。

一般的・包括的なものとして部分社会の法理を捉えるものではないという本判決の姿勢からすると、大学の単位認定が問題とされた富山大学事件最判は、本件とは事案を異にするというべきであり、判例変更の対象ではないと考えられよう。また、愛知県議会事件最判、名張市議会事件最判は、いずれも昭和35年最大判を参照するものではあるものの、本件で問題とされた議員に対する出席停止の懲罰ではなく、前者においては議会議長の議員に対する発言の取消命令が、後者においては議会の議会運営委員会による議員に対する法定のものではない嚴重注意処分が問題となったものであり、これらも事案を異にすると考えられる(下線は引用者による。)。(前記「判例解説」も同旨)

- ④ 前記令和2年最大判以降になされた「東京地裁令和4年6月14日判決」(自民党・日野市市議会議員の除名事件。「判例秘書」、本書に添付。)は、「政党等の政治結社は、政治上の信条、意見等を共通にする者が任意に結成するものであって、その成員である黨員等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るから、憲法21条1項により、各人に対して、政党等を結成し、又は政党等に参加し、若しくはそれから脱退する自由を保障するとともに、政党等に対しては、高度の自主性と自律性

を与えて自主的に組織運営をすることのできる自由を保障しなければならない。このような政党等の結社としての自主性に鑑みると、政党の存立及び組織の秩序維持のための自律的な権能を尊重されるべきである。そして、党员に対する除名処分等の不利益処分は、政党内の秩序維持を目的として科されるものであるから、その権能は上記の自律的な権能の一内容を構成する。」と判示する。

これは、前記令和2年最大判が、地方議会の自律権の根拠を「住民自治の原則」にあることに求め、議会出席停止処分がこれを侵害する可能性があること故に、地方議会の自律権を制約した（司法審査の対象とした）ものであって、「結社の自由」を射程とするものではないことを示すものである。

- ⑤ なお、この東京地裁判決は、「したがって、本件各処分が原告の私法上の権利利益を侵害することを理由とする損害賠償請求の当否を判断するに当たっては、本件各処分が政党の内部規律の問題にとどまる限り、政党の自律的な判断を尊重し、これを前提として請求の当否を判断すべきものと解するのが相当である（最高裁平成31年2月14日第一小法廷判決・民集73巻2号123頁参照）。」として、最高裁平成31年2月14日判決を指摘している。

最判平成31年事件は、名張市議会において実施された視察旅行について、財政状況等に照らしてこれを実施すべきでないとして旅行を欠席した市議会議員に対して、議会運営委員会が「嚴重注意処分の決定」をなし、市議会議長がなした公表により名誉が毀損されたとして、国家賠償法1条1項に基づき、慰謝料等の支払を求めた事案であるが、最高裁は「本件措置は議会の内部規律の問題にとどまるものであるから、その適否については議会の自律的な判断を尊重すべきであり、本件措置等が違法な公権力の行使に当たるものということはいできない。」として、当該事件において、議会の自律権を認めて司法審査の対象外としたものである。

そして、前記令和2年最大判の射程範囲については、前述したとおり、「一般的・包括的なものとして部分社会の法理を捉えるものではないという本判決

の姿勢からすると、大学の単位認定が問題とされた富山大学事件最判は、本件とは事案を異にするというべきであり、判例変更の対象ではないと考えられよう。また、愛知県議会事件最判、名張市議会事件最判は、いずれも昭和35年最大判を参照するものではあるものの、本件で問題とされた議員に対する出席停止の懲罰ではなく、前者においては議会議長の議員に対する発言の取消命令が、後者においては議会の議会運営委員会による議員に対する法定のものではない嚴重注意処分が問題となったものであり、これらも事案を異にすると考えられる。」（判タNo.1481・「解説」部分）と指摘しているよう、令和2年最大判の射程は、地方議会議員の出席停止を司法審査の対象とした論拠（地方議会議員の出席停止処分は「住民自治の原則」を損なうおそれをもつ。）に限定されるものである。前記「判例解説」（p732）も、判例変更の効力を持つ判決の「結論命題」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」というものであり、それが本判決の射程であるとする。

(エ) 「エ」東京地裁平成23年7月6日判決の趣旨について

原告が指摘する標記判決（判タNo.1380，添付する。）は、民主党（当時）東京都連の除名事件に関するものであるが、次のように判示しているのであり、政党の自律権を重視するものである。

原告が問題とする（「訴への変更申立書」2（3）オ以下）、政党をめぐる法制度の制定等の後になされた判決例であるので検討する。

（注）なお、控訴審である東京高裁平成24年1月18日判決は、控訴人（一審原告）の請求を棄却している。判例集未掲載）。

- ① 「（1）政党は、政治上の信条、意見等を共通にする者が任意に結成する政治結社であって、内部的に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するための最も有効

な媒体であって、議会制民主主義を支える上において極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する自由を保障しなければならない。他方、このような政党の性質、目的からすると、自由な意思によって政党を結成し、あるいはそれに加入した以上、党員が政党の存立及び組織の秩序維持のために、自己の権利や自由に一定の制約を受けることがあるのも当然である。このような政党の結社としての自主性にかんがみると、政党の内部的自律権に属する行為は、法律に特別の定めのない限り尊重すべきであるから、政党が組織内の自律的運営として党員に対してした除名処分の当否については、原則として自律的な解決にゆだねるのが相当であり、政党が党員に対してした除名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限り、裁判所の審査権は及ばない。他方、除名処分が一般市民法秩序に係る権利利益を侵害する場合であっても、当該処分の当否は、当該政党の自律的に定めた規範が公序良俗に反するなどの特段の事情のない限り当該規範に照らし、その規範を有しないときは条理に基づき、適正な手続にのっとりてされたか否かよって決すべきであり、その審理もその点に限られる（最高裁昭和63年12月20日第三小法廷判決・裁判集民事155号405頁参照）。」（下線は引用者による。以下同じ。）。

- ②「原告は、現在では政党助成法が制定・公布され、公党たる政党に対して国民から多額の税金が投入されており、政党が民主主義社会において公的に重要な性格を有することが一層明確になっているから、政党による除名処分の法的意味を問うべきであると主張する。なるほど、政党助成法において政党の議会制民主政治における機能の重要性が確認されていることは原告指摘のとおりであるが、そのことにより除名処分の当否は原則として司法審査の対象にならないという判断が左右されるわけではない。そもそも、議会制民主

主義における政党の重要性に照らせば政党の結社としての自主性が尊重されるべきであり、政党の内部的自律権に属する行為は、法律に特別の定めのない限り尊重すべきであること、したがって、政党が組織内の自律的運営として党员に対してした除名処分の当否については、原則として自律的な解決にゆだねるのが相当であり、政党が党员に対してした除名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限り、裁判所の審査権は及ばないことは前示のとおりであり、このことは政党助成法が制定されたことによって影響を受けるものではない。」

- ③ 「本件確認請求に係る訴えは、政党である民主党が設置承認した総支部連合会である被告都連において党员である原告に対して行った本件除名処分が無効であることの確認を求めるものである。本件除名処分は、政党における党员の資格剥奪という政党内部の問題であって、一般市民法秩序と直接の関係を有しないから、裁判所の審査権は及ばない。したがって、本件確認請求訴訟は不適法であって却下を免れない。」
- ④ 「(原告は) 本件除名処分が表現の自由や有権者の知る権利を侵害するものであることが明白であるとし、そのような場合には、政党の自律権を制約してでも本件除名処分の当否を司法審査の対象とすべきであるというものと解される。しかし、本件除名処分は政党である民主党の総支部連合会である被告都連が組織内の自律的運営として党员である原告に対し行った懲戒処分であって、直ちに表現の自由や知る権利とかかわるものではない。むしろ、政党の内部的自律権に属する行為の尊重は、議会制民主主義における政党の重要性や政党の結社の自由から導かれるものであって、それ自体憲法上の要請であり、それゆえに、政党が組織内の自律的運営として党员に対してした除名処分の当否については、原則として自律的な解決にゆだねるのが相当であり、政党が党员に対してした除名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限り、裁判所の審査権は及ばないのである。したが

って、原告の上記主張は採用の限りでない。」

- ⑤ 「(除名によって)原告は以後民主党所属を名乗れなくなるという効果が生ずるものである。本件除名処分に伴い原告に対する社会的評価や社会的立場に影響が出ることがあり得るが、これは本件除名処分に付随する事実上のものにとどまり、これをもって一般市民法秩序と直接の関係があるとはいえない。したがって、原告の上記主張は採用することができない。… 本件除名処分は、政党である民主党の総支部連合会である被告都連がその所属党員を懲戒処分として除名したというもので、政党の内部的な問題にとどまり、一般市民法秩序と直接の関係を有せず、裁判所の審査権が及ばないことは前示のとおりである。本件除名処分について裁判所の審査権が及ばない結果、裁判所は本件除名処分が違法か否かについて判断することができないから、本件除名処分が違法であることを理由とする被告都連の不法行為は成立しない。」

(オ) 「オ」について

- ① 原告は、「政党助成法」(平成6年2月4日法律第5号)等のいわゆる政治改革四法や、「政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律」(平成6年法律第106号)、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」(平成18年法律第48号)等の制定等によって、政党の自律権が制約されるに至ったとする旨の主張をするが、争う。

原告が摘示する前記東京地裁平成23年7月6日判決(前記(エ)参照)は、これらの法改正後の判決例であるが、「政党助成法において政党の議会制民主政治における機能の重要性が確認されていることは原告指摘のとおりであるが、そのことにより除名処分の当否は原則として司法審査の対象にならないという判断が左右されるわけではない」(前記(エ)②)と判示している。

- ② なお、日本共産党は、「政党助成金」は、国民の税金を、支持していない政党にも献金することを事実上強制することになって「思想及び信条の自

由」を侵害するものであること、政党の政治資金は、国民との結びつきを通じて、自主的につくるべきものであり、税金からの分けどりは、この本来のあり方に根本的に反し、政党の墮落と国民無視の政治を助長すること等から、政党助成金を一貫して受け取らず、制度の廃止を強く主張している。

(カ) 「カ」について

原告主張の趣旨が不明であるが、日本共産党は、法人格の取得が可能になったことを受けて、平成7年4月12日付けで、政治活動を目的とする法人となったものであり、法人としての日本共産党と政治結社としての日本共産党が別個に存在しているものではない。

なお、被告県委員会、同地区委員会の当事者適格（本件では社団性）については「第3・3」において述べたとおりである。

(キ) 「キ」について 争う。

(ク) 「ク」について 争う。

(ケ) 「ケ」について 争う。前記（エ）で述べたとおりである。

(コ) 「コ」について 争う。

(サ) 「サ」について 争う。

第5 「第3」について 争う。

以 上

(添付)

- 1 最判昭和63年12月20日（判例タイムズNo.694）
- 2 最大判令和2年11月25日（判例タイムズNo.1481）
- 3 東京地裁平成23年7月6日（判例タイムズNo.1380）
- 4 東京地裁令和4年6月14日（判例秘書）
- 5 最高裁平成31年2月13日（判例タイムズNo.1460）

ならず原判決は、これをどちらかといえ
ば取引法的な概念である法的安定性のみ
で律しようとした点に根本的な誤りがあ
るのである。

よって、遺産分割においても本件のよ
うな場合には、民法五四一条の適用を認
めるべきであり、原判決にはこの点で法
律解釈に誤りがあり、破棄されるべきも
のと思料する。

民事訴訟法

③ 最高裁、民・商、民事訴訟法

一、政党が党員にした処分に対す
る裁判所の審判権の有無

二、政党が党員にした処分の当否
についての審理の基準

〔最高裁昭六〇(オ)第四号、家屋明渡等請
求事件、昭63・12・20第三小法廷判決、
上告棄却、原審東京高裁昭五八(オ)第一
五七九号、昭59・9・25判決、本誌五三
七号二六三頁、原原審東京地裁八王子支
部昭五三(ワ)第八八九号、昭58・5・30
判決〕

【判決要旨】

一、政党が党員に対してした処分は、
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、裁判所の
審判権が及ばない。
二、政党が党員に対してした処分の当

否は、政党の自律的に定めた規範が公序
良俗に反するなどの特段の事情のない限
り右規範に照らし、右規範を有しないと
きは条理に基づき、適正な手続に則って
されたか否かによって決すべきである。

【参照条文】

(一)につき 裁判所法三条一項、
(二)につき 民法一編四章一節

【キーワード】

裁判所の審判権、政党の党員に対する
処分、政党の内部規律

【解説】

本判決は、政党の内部問題に対する
司法の介入とその審査の基準について
判示した重要な判例である。

「政党は議会制民主主義を支える不
可欠の要素なのである。そして同時に、
政党は国民の政治意思を形成する最も
有力な媒体であるから、政党のあり方
いかんは、国民としての重大な関心事
でなければならぬ。」(最大判昭45・
6・24本誌二四九号一六頁、民集二四卷
六号六二五頁)。政党は、その結成・不
結成の自由、加入・不加入の自由、自
治的活動の自由が高度に保障されなけ
ればならず、したがって、司法の介入
については、憲法的側面から、党員の選
挙及び内部規律の問題について司法的
介入は許されず、その自治的措置に委
ねられるのを原則とするが、個人の権
利・自由又は公共の秩序にかかわる場
合は、例外的に司法の介入が許される

ことがあるといわれる(佐藤幸治・憲法
II人權(1)六〇七頁)。判例は、団体内部
の機関のした処分行為の当否が法律上
の争訟に該当し裁判所の司法審査の対
象となりうるかについて、団体の自治
を尊重することを前提に内部規律の問
題には司法権は及ばないが、市民法秩
序に繋がる問題があれば司法権が及ぶ
とするのが一般である。地方議会関係
について、最大判昭35・10・19民集一
四卷一三二号二六三三頁は、「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
」とした上、議員の出席停止のよう
に議員の権利行使の一次的制限に過ぎ
ないものは、これに該当し、議員の除
名処分の如く、議員の身分の喪失に関
する重大事項で、単なる内部規律の問
題に止らないものはこれに該当しないと
する(最大判昭35・3・9民集一四卷三三
三五五頁)。大学関係については、最三小
判昭52・3・15本誌三四八号二〇五
頁、民集三一巻二二三四頁は、「ひ
と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
の特質上裁判所の司法審査の対象外に
おけるのを適当とするものもあるので
あって、例えば、一般市民社会の中に
あっ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
ものと解するのが、相当である」と判
示し、大学における授業科目の単位授
与(認定)行為は、一般市民法秩序と
直接の関係を有するものであることを
肯認するに足りる特段の事情のない限
り、司法審査の対象にならないとした
(ほかに、最三小判昭52・3・15本誌三四
八号二〇五頁、民集三一巻二二八〇頁)。
更に、宗教団体関係について、最一小
判昭55・4・10本誌四一九号八〇頁、
裁判集一二九号四三九頁は、代表役員
の地位の前提として住職の地位が争わ
れた事案(本門寺事件)において、「宗
教法人は宗教活動を目的とする団体で
あり、宗教活動は憲法上国の干渉から
の自由を保障されているものであるか
ら、かかる団体の内部関係に関する事
項については原則として当該団体の自
治権を尊重すべく、本来その自治に
よって決定すべき事項、殊に宗教上の
教義にわたる事項のごときものについ
ては、国の機関である裁判所がこれに
立ち入って実体的な審理判断を施すべ
きものではないが、右のような宗教活
動上の自由ないし自治に対する介入に
わたらない限り、前記のような問題に
つき、審理、判断することは、なら
差支えないところというべきであ
る」とした(ほかに、最一小判昭44・7・

10本誌三三九号一四七頁、民集三卷八号一四三三頁、最三小判昭55・1・11民集三四卷一號一頁、同昭56・4・7民集三五卷三號四四三頁。

司法審査が許される場合であつても、裁判所の介入する場合は、団体の目的、機能、組織化・統制力の程度によつて異なる（新堂「審判権の限界」団体の自治の尊重との関係から」講座民事訴訟②二三頁、「宗教団体内部の紛争と審判権（四・完）」法教二六号三九頁。憲法上の観点からも、結社の自由は、一定の内在的本質的制約に服するから、一定の場合に司法の介入することがありうるが、その程度は、結社の目的・性格・機能等にかんがみ、憲法論的に吟味されなければならないといわれている。団体の自治の尊重という観点から実体上の無効事由としてどのような事由まで掲げるかについては、団体の存立目的等との関係で検討する必要があるが、その自律的決定の審査に当つては、当該団体の定める手続上の準則に則つて審理判断するのが相当であるといえよう（佐藤・前掲憲法Ⅱ六一〇頁、同「部分社会」論について」判夕四五五号四頁、田中館照稿「宗教判例百選六一頁」）。

なお、一、二審判決の評釈に、種谷春洋・ジュリスト八一五号一六頁、落合俊行・法政研究五二巻二号一八三頁がある。

上 告 人 袴 田 里 見

右訴訟代理人弁護士 長谷川 朝 光

大 輪 威

被 上 告 人 日 本 共 産 党

右代表者中央委員会

宮 本 顕 治

青 柳 盛 雄

右訴訟代理人弁護士 佐 藤 義 弥

駿 河 哲 男

山 下 正 祐

主 文

本件上告を棄却する

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告代理人長谷川朝光、同大輪威の上告理由について

政党は、政治上の信条、意見等を共通にする者が任意に結成する政治結社であつて、内部的には、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つて、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つてできる。したがつて、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す自由を保障しなければならない。他方、右のような政党の性質、目的からす

ると、自由な意思によつて政党を結成し、あるいはそれに加入した以上、黨員が政党の存立及び組織の秩序維持のために、自己の権利や自由を一定の制約を受けることがあることもまた当然である。右のような政党の結社としての自主性にかんがみると、政党の内部的自律権に属する行為は、法律に特別の定めのない限り尊重すべきであるから、政党が組織内の自律的運営として黨員に対してした除名その他の処分については、原則として自律的な解決に委ねるのを相当とし、したがつて、政党が黨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とどまる限り、裁判所の審判権は及ばないといふべきであり、他方、右処分が一般市民としての権利利益を侵害する場合であつても、右処分の当否は、当該政党の自律的に定めた規範が公序良俗に反するなどの特段の事情のない限り右規範に照らし、右規範を有しないときは条理に基づき、適正な手続に則つてされたか否かによつて決すべきであり、その審理も右の点に限られるものといわなければならない。

本件記録によれば、被上告人は前記説示に係る政党に当たるといふことができ、本訴請求は、要するに、被上告人と上告人との間で、上告人が党幹部としての地位を有することを前提として、その任務の遂行を保障する目的で上告人に党施設としての本件建物を使用収益させることを内容とする契約が締結されたが、

上告人が被上告人から除名されたことを理由として、本件建物の明渡及び賃料相当損害金の支払を求めらるものであること、右請求が司法審査の対象になることはいうまでもないが、他方、右請求の原因としての除名処分は、本来、政党の内部規律の問題としてその自治的措置に委ねられるべきものであるから、その当否については、適正な手続を履践したか否かの観点から審理判断されなければならない。そして、所論の点に関する原審の事実認定は、原判決示の証拠関係に照らし正当として是認することができ、右事実関係によれば、被上告人は、自律的規範として党規約を有し、本件除名処分は右規約に則つてされたものといふことができ、右規約が公序良俗に反するなどの特段の事情のあることについて主張立証もない本件においては、その手続には何らの違法もないといふべきであるから、右除名処分は有効であるといわなければならない。

これと同旨に帰する原審の判断は、正当として是認することができ、原判決に所論の違法はない。右違法のあることを前提とする所論違憲の主張は、失当である。論旨は、ひつきよう、右と異なる見解に基づいて原判決を論難するか、又は原審の専権に属する証拠の取捨判断、事実の認定を非難するものによらず、採用することができない。

よつて、民法四〇一条、九五条、八九条に従い、裁判官全員一致の意見で、

主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官坂上壽夫 裁判官伊藤正己 裁判官安岡満彦 裁判官貝家克己)

上告代理人長谷川朝光、岡大輪威の上告理由

第一、はじめに(省略)

第二、判決に影響を及ぼすこと明らかなる法令違背

一、最高裁昭和四五年六月二四日大法院判決は、政党の憲法上の地位について「憲法は、政党について格別規定するところがなく、これに特別の地位を与えてはいないが、憲法の規定する議会制民主主義は、政党を無視しては到底その円滑な運用を期待できないことが明らかであるから、憲法は、政党の存在を当然に予定しているというべきであり政党は議会制民主主義を支える不可欠の担い手であるとともに、国民の政治意思を形成する最も有効な媒体であるということができ」と判示している。

原判決は、右判例を前提としつつ、政党と司法審査の関係について、後記のとおり独自の基準を設けて、本件上告人に対する日本共産党の除名処分の当否についての判断をすすめているのである。

しかし、原判決は、結論的にいって、憲法第二十一条、同第三十二条、裁判所法第三条の解釈を誤っているといわざるをえない。また、従来の判例にも抵触し、その法令違背は、判決に影響を及ぼすことが明らかである。

かつまた、その誤りが原因となつて、原判決の理由には重大な判断の誤りがあり、理由齟齬の違法がある。これもまた判決に影響を及ぼすことが明らかである。

まず、従来の判例についてみると、工場自治会の自治会会則に基く自治会員に対する制裁と司法審査権について名古屋高裁は、「団体の内部自治権ないし自律権と司法審査の限界については、工場自治会員に対する制裁処分は、原則として裁判所の審査の対象とならない」としながら、当該処分が「客観的に著しい不利益を与え、国民の権義を保全する司法の立場から黙視できない程度の場合には、司法審査が肯認されると判示している。(名古屋高判昭和三八・五・一六高民集十六卷三三九百九十五ページ)

また、政党の除名処分等に対する地位保全仮処分事件についての名古屋地裁決定は、「政党の自由な組織、運営に公権力の介入が認められるのは」「法律に特別の規定」がある場合に限定されているのであって、政党の前記のような結社の重要性に着目すると、「政党の自律権はできるだけ尊重すべき」ものであるとして、党員に対し政党がした処分の当否については、当該党員としてではなく、一般市民として有する権利(以下市民的権利)を侵害している認められない限りは、司法審査の対象とはならないと解するのが相当である」としている。即ちここでも「市民的権利を侵害し

ているかどうか」というのはっきりとした基準を示している。

原判決は、その理由三、二十九丁以下において、上告人の本件建物の使用権限(本件建物の利用関係)について判断するに際し、本件除名処分が司法審査の対象となるか否かについて、その手続的、実態的瑕疵を問題としたうえで、「それが個人の権利、利益の侵害をもたらす場合において、当該処分の手続自体が著しく不正であったり、当該処分が政党内部の手続規定に違背された等、手続的な問題については、裁判所がこれを司法審査の対象として、その適否を判断することができる」との基準を示している。そしてこのことを前提として本件除名処分につき上告人の主張するような党規約違反等の手続上の瑕疵があったかどうかについて検討を進めているものである。即ち原判決は、たんに手続自体の不正、あるいは手続規定の違背だけを司法審査の対象とし、「当該処分を課すべき理由があるかどうか、又は当該処分を選択したことが相当であるかどうかの具体的な問題については、原則として、これを内部的判断にゆだねるべきであり」(三三三丁)として、これを原則として司法審査の対象からはずしてしまっているのである。

こうして、原判決は、処分の手続的側面と実体的側面とを区分し、その手続的側面の判断で足るとの基準を原則にしている。

しかしながら当該処分についての手続的側面の正確、公正、妥当な判断は、実体的側面と無関係になされうるものではないことはいうまでもない。

処分の動機、目的、処分に至る経緯の不法、不当が処分の手続面と密接、不可分に作用し、手続の違法、無効を招来するのである。

司法は手続的形成面と、理由的実体面の両者を総合判断することによって、かかる事実に関する国民の権利保全の実現・侵害を正しく判断できるものといふべきである。

かような意味から原判決が、前掲名古屋高裁判決や名古屋地裁決定が、国民の権利、市民的権利の保全にかかわる司法審査の限界につき、司法の立場からの明確な基準を設定しているのに対して、かような従来の判決とは異なる法解釈の立場をとり焦点を二分してしまつたのは、前記法令の解釈を誤り、審理不届の違法を招来していると言ふべきである。その結果、原判決は、手続違背についての具体的事実の認定及びその評価については、きわめて皮相的な判断となり、安易な事実認定をなし、その結果本件の真相を見誤るに至つてゐる。

結局において、原判決は、憲法第二十一条、第三十二条、裁判所法第三条の解釈を誤り、従来の判例にも違背しているといわざるをえない。

(以下省略)
第三、判決に影響を及ぼすこと明らか

審理不届による理由不備乃至は法令解釈の誤り

一、本件建物明渡義務に関する審理不

本件建物は上告人の生活の本拠を確保し、保障する目的で取得し、上告人に提供されたものである。

(一) 本件建物取得当時、中央委員書記局員として党の財政部経営局の指導を担当していた安斎庫治の証言によると、「本件建物は被告の居住の安全保障のため購入したものであり、党の財産として党の為に使用する目的という意味のことはありません」(54・6・29証言)、「当時、党の財産だと阿部義美の名義としていたのですが、党の一般財産ではないという意味でも安井正幸の名義としたのです」(前同証言)、「当時本件建物が党の必要とする時は立退くとかの話はありませんでした」(前同証言)として、前記の、上告人が本件建物を提供された目的が明確にされている。

右は、上告人が党役員としての地位にふさわしい待遇の爲であるとか、党役員にふさわしい活動を確保する爲であるとか、党員資格を有する限りに於てとか言うことでの提供ではなく、初台に居住していた時代を合わせ、上告人が党に対する功績に酬る爲に生活の本拠を確保するといふ一点のみの目的であったことが明白にされている。

(二) 甲第一号証「念書」中の「…中央委員会が必要とするときは、中央

委員会のいかなる処置(明渡しまたは転居など)にゆだねることに異議なく…」との文言が、上告人の本件建物使用権限に重大な支障があるが如くである。

しかし、右念書は画一的事務処理の一環として行なわれたもので、個々の特殊性はこの事務処理の段階では特に配慮されていないこと、もし個々の特殊性を配慮するならば、上告人は、右念書の文言を如何しようにも変更させ得る立場にあったことから、かような内容の念書を作成するに至らなかつたであろうし、場合によっては念書自体の作成をしなかつたと認められる。それにも拘わらず前記念書が作成された、ということは、前記のとおり形式的事務処理の一環としての文書であり、上告人が署名捺印した時の認識は右のような認識と同時に、かような文書が作られても生活の本拠を保障する為に提供された本件建物については転居・明渡を求められることはあり得ない、という認識であつたのである。

右上告人の認識は本件建物取得、提供の経緯という客観的事実と合致する合理性あるものであつた。

以上の結果として、前記念書は形式を整える目的のみ作成され、それ以上の効力を有し得ないものである。

(三) 然るに被上告人は本件建物を、前記念書等を根拠として上告人に対し明渡しを求め、原審は無名契約なる概念を以て明渡義務を肯定した。

しかし、本件建物が上告人に提供され

た以後はその使用権限は、上告人の役員資格の有無・党員資格の有無に関係なく、生活の本拠として維持する必要性ある限り許容された権限であり、その意味では原判決は無名契約なるものの性格及び内容の判断を誤つたものである。而して、その因つて来る原因は原審に於ける前記念書の効力及びそれに関する上告人の認識内容を含めた審理不届の違法に尽きるのである。

二、本件建物明渡義務に関する審理不届—その二—党規約・除名処分無効との関係

上告人に対する除名処分が党規約違反であることは既に詳述したとおりであるが、此処では、同じく党規約違反を観点を変えて論述してみたい。

即ち、上告人の除名処分は党規約上効力を発生していないか、少くとも確定していない、ということである。

(一) 党規約第三十一条によれば、「中央委員会」は「中央委員会幹部会」と「幹部会委員長一名」を選出するとされている。即ち、「幹部会」なる会議体の設置と委員長の選出のみが行なわれることが規定されているだけである。「幹部会副委員長」の選出は任意とされている。

右規定の結果、「中央委員会幹部会」なるものはその構成員、会議体としての権利、義務については具体的な規定が置かれていないということになる(尤も第三十二条は中央委員会の職務を行う旨を

定めている)。その為幹部会なるものが会議体として機能するためには、人事面において特定の人物の独裁を許さざるを得ないということになる。

(二) 次に規約第三十二条は「幹部会」は「常任幹部会」をおく、として常任幹部会なる会議体を必置のものとして、しかし、その構成員、会議体としての権能は何等明定していない。構成員、権能を明定しなくとも当然のものとの考えによるのか、或いは特定人物の独裁を許す趣旨であるのか不明である。しかし、そのいずれであるにせよ、公党として社会的に存在し、その活動等の社会に与える影響の大なることを考えると極めて異例な規約と言わざるを得ない。

(三) そこで本件上告人に対する処分であるが、原判決の認定によれば、統制委員会が常任幹部会の承認を得て除名処分を決定したものである。右決定により直ちに効力を生じ確定したとの趣旨に受けとれる。

右の「常任幹部会の承認」は原判決の認定の仕方からすると、先ず上告人が自ら弁明の機会を放棄したと結論づけたことに正当性を与え、除名の決定、確定をさせるという極めて重要な役割を果している。

しかしながら、既に見て来たとおり、常任幹部会なるものは、党規約上構成員メンバーを特定することが不可能であると同時に規約上の具体的権能を全く有していないのであるから、上告人を除名す

るにつき、統制委員会に対し如何なる「承認」をも与えることは出来ない。従って、

上告人が自ら弁明の機会を放棄したと統制委員会が結論することへの正当性を付与することは出来ないし、除名の効力を発生させ、確定させることも不可能である。更に基本的なことは、もし仮に上告人を除名した統制委員会の委員が、常任幹部会が選出したのであるとすると、前記のとおり常任幹部会の権能は党規約上何等具体的に規定されていないのであるから、右統制委員会は規約上無権限の会議体によつて選任・設置された規約上全く根拠のない存在であり、そのような無効、無権限の会議体のなした除名決定なるものも、法的効果を生ずるに由ないものであることは明白であると言ふべきこととなる。

(四) 以上要するに、本件上告人に対する除名処分なるものは党規約上具体的権限を有しない機関によつて為された無効なものであり、少なくとも除名決定は未だ確定されたとは言い得ない。

然りとすれば、その余の点を判断するまでもなく、原判決の無名契約なる概念で処理したとしても上告人の本件建物使用権限は正当に是認されることになる。

原判決は以上の諸点につき充分な審理を尽くさず、その結果判決に重大な影響を及ぼす理由不備乃至は法令適用の誤りを招来している。因つて、原判決は破棄せらるべきである。

(以下省略)

刑法

4 最高裁、刑事、刑法

兵庫県庁県民サロン事件判決

公務執行妨害罪にいう「暴行」に当たるとされた事例

(最高裁昭五九(あ)第一〇三六号、公務執行妨害、傷害被告事件、平成元・3・9 第一小法廷判決、破棄自判、一次第一審神戸地裁昭五一(わ)第六二二号、昭五五・10・27判決、一次第二審大阪高裁昭五五(う)第一八三七号、昭五五・11・27判決、本誌四六〇号一八二頁、一次上告審昭五七(あ)第一七号、昭五七・6・17二小決定、二次第一審神戸地裁昭五七(わ)第六六一号、昭五八・4・8判決、本誌四九七号一八九頁、二次第二審大阪高裁昭五八(う)第六六三号、昭五九・6・7判決、刑集登載)

【判決要旨】

罵声を浴びせながら一方的に抗議する過程において、丸めた紙を相手方の顔面付近に突きつけてその先端をめぐりに触れさせ、相手方の座っているいすを揺さぶつた行為及び相手方がいすから立ち上がるのを阻止するためその手首を握つた行為は、いずれも公務執行妨害罪にいう「暴行」に当たる。

【参照条文】

刑法九五条一項

【キーワード】

公務執行妨害、暴行

【解説】

一、本件は、同和対策事業特別措置法に基づく融資制度の運用を巡つて、兵庫県の新方針に反対する被告人らが、同県同和局の担当職員に対して一方的に抗議し、その過程で暴力を振るつたという事案である。事実関係の要は、判文中に簡潔に摘示されている。

二、本件の訴訟経過には紆余曲折があり、無罪↓破棄差戻し↓上告棄却↓有罪↓破棄無罪↓破棄有罪と推移するうち、起訴後本判決までに二年以上を要することとなった。

本件の公訴事実は、被告人兩名は、共謀の上、紙で数回相手方の顔を突き(第一暴行)、相手方が座っていたいすを持ち上げて揺さぶり(第二暴行)、いすから立ち上がるうとした相手方の右前腕部をつかんで引つ張り転倒させ(第三暴行)、もつて公務の執行を妨害するともに、右暴行により加療約一〇日間を要する右肘部打撲傷の傷害を負わせた、というものである。

一次一審判決は、第一暴行は、紙を突きつけその先端をめぐりに触れさせたことはあるが意図的に突いたものではない、第二暴行は、肉体的心理的苦痛を与えるほどのものではない、第三暴行は、手首を握つただけで引つ張つてはおらず転倒との因果関係はないと認定し、認定可能な各行為は、可罰的違法性が無いとして、無罪を言い渡した(検察官控訴)。

一次二審判決は、目撃者の検事調書を刑訴法三二二条一項二号書面として採用しなかつた原判決には法令違反があるとし、手続上の問題で破棄差戻しとした(被告人上告)。

一次上告審は、被告人の上告趣意を不適法とし、決定で上告を棄却した。

二次一審判決は、第一暴行は、紙を顔付近に向けて二、三回突き出し、少なくとも一回その先端をめぐりに触れさせた、第二暴行は、いすを持って前脚を二回位床から持ち上げては落とし相手方の体を前後に揺さぶつた、第三暴行は、手首をつかんで手前に引つ張り相手方を転倒させたと認定し、各行為の可罰的違法性も肯定して、有罪を言い渡した(被告人兩名とも、懲役六月・執行猶予一年、被告人控訴)。

二次二審判決は、第一暴行は、相手方の身体に当てようとして紙を突き出したものではない、第二暴行は、いすを持ち上げて落とすたものの肉体的心理的苦痛を与えるほどのものではない、第三暴行は、立ち上がりかけた相手方の手首を握つたことはあるが手前

行政 |

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

対象事件 |

令和2年11月25日判決
最高裁判所大法廷
平成30年(行ヒ)第417号
出席停止処分取消等請求事件

裁判結果 |

上告棄却

原 審 |

仙台高等裁判所平成30年(行コ)第10号
平成30年8月29日判決

原 々 審 |

仙台地方裁判所平成28年(行ウ)第33号
平成30年3月8日判決

公 刊 物 |

民集74巻8号掲載予定

参照条文 |

裁判所法3条1項, 地方自治法134条1項,
135条1項3号, 憲法92条, 93条

裁判例掲載データベース |

裁判所 裁判例情報
判例秘書INTERNET
TKCローライブラリー
Westlaw Japan
D1-Law.com
判例タイムズアーカイブス

[判決要旨]

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。
(補足意見がある。)

[解説]

1 事案の概要等

本件は、岩沼市議会の議員であった原告が、市議会から科された23日間の出席停止の懲罰（以下「本件処分」という。）が違憲、違法であるとして、被告を相手に、その取消しを求めるとともに、議員報酬のうち本件処分による減額分の支払を求める事案である。

原審は、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰について判示した最大判昭和35年10月19日・民集14巻12号2633頁（以下「昭和35年最大判」という。）を参照しつつ、議員報酬の減額を伴う場合にはその適否は司法審査の対象となるとして、本件処分の取消し及び議員報酬の支払を求める訴えを適法とし、これを不適法であるとした第1審判決を取り消し、本件を第1審に差し戻した。

原判決に対し、被告が上告及び上告受理申立てをし、最高裁第三小法廷に係属したところ、第三小法廷は、上告については決定で棄却する一方、本件を上告審として受理する旨の決定をし、大法廷に回付した。大法廷は、全員一致で判決要旨のとおり判示し、これと異なる趣旨をいう昭和35年最大判その他の最高裁の判例を変更し、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上告を棄却した。上告を棄却した本判決により、本件は第1審から本案審理がされることとなった。

2 判例・学説の状況

(1) 昭和35年最大判の多数意見は、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰について、「司法裁判権が、憲法又は他の法律によってその権限に属するものとされているものの外、一切の法律上の争訟に及ぶことは、裁判所法3条の明定するところであるが、ここに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のである。けだし、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。」としつつ、傍論で、除名の懲罰については、議員の身分の喪失に関する重大事項で、単なる内部規律の問題にとどまらず、本件における議員の出席停止のごとく議員の権利行使の一時的制限にすぎないものとは趣を異にしているとして、司法裁判の権限内の事項であるとしていた。

(2) 昭和35年最大判後の下級審裁判例においては、長期の出席停止であれば司法審査の対象となる余地があるように読めるものもあったものの、結論において出席停止の懲罰の適否を司法審査の対象としたものは本件の原判決以外には見当たらず、また、最高裁も、出席停止の懲罰の適否

を司法審査の対象とならないとした原判決を破棄したことはなかった。なお、出席停止の懲罰の無効確認訴訟又は取消訴訟において、訴えを不適法とした原審の判断を正当として是認したものとして、最一小判平成5年9月30日（原審：東京高判平成5年1月21日，第1審：水戸地判平成4年7月14日・判例地方自治107号20頁），最三小判平成7年5月30日（原審：大阪高判平成6年8月31日，第1審：神戸地判平成6年1月26日・判タ855号207頁）が見られる。

(3) 学説上，昭和35年最大判については，一般に，地方議会の懲罰議決について，除名は司法審査の対象となるとしつつそれ以外は司法審査の対象とならないとしたものと理解されてきた（佐藤幸治『憲法〔第3版〕』304頁，安念潤司「地方議会議員の懲罰と司法審査」『行政判例百選II〔第6版〕』316頁）ところ，基本的にこれを支持する見解（佐藤幸治『「部分社会」と司法審査』『憲法の基本判例〔第2版〕』203頁，田近肇「地方議会議員の懲罰と司法審査」『憲法判例百選II〔第5版〕』414頁）と，出席停止も司法審査の対象とすべきとする見解（高田敏「地方議会議員の懲罰と司法審査」『憲法判例百選II〔第4版〕』402頁，濱秀和「出席停止の懲罰議決と司法審査」『地方自治判例百選』102頁，常岡孝好「地方議会議員の懲罰と司法権」『地方自治判例百選〔第3版〕』120頁。なお，渋谷秀樹『憲法〔第3版〕』653頁は，地方議会の議員が住民代表の地位を有することから，戒告，陳謝も含めた全ての懲戒を司法審査の対象とすべきとする。）があった。

そして，長期の出席停止や短期であっても恣意性が顕著なものについては司法審査の対象とすべきであるという見解もあった（前掲・佐藤『「部分社会」と司法審査』）ものの，出席停止の懲罰の中には司法審査の対象となるものがあるという結論を昭和35年最大判を変更することなく導けるかという観点からその射程を論ずる議論は余りされていない状況にあった。近時の議論においては，昭和35年最大判は，出席停止一般に及ぶ判断ではなく，同事件の事情の下でかつ3日間の出席停止に限った判断であるとする見解（中嶋直木「地方議会議員の懲罰と司法審査」『行政判例百選II〔第7版〕』300頁）や，除名以外の内部問題でも，制限される権利利益が重要な場合には，司法審査の対象になるという説明も可能であるとする見解（井上武史「部分社会の法理」横大道総編『憲法判例の射程』217頁）も現れている。

3 第1審及び原審の判断と最高裁の判断等

第1審は，昭和35年最大判についての一般的理解に従い，本件訴えのうち本件処分を取消しを求める部分のほか，議員報酬の支払を求める部分も却下した。

これに対し，原審は，昭和35年最大判を参照し，議員に対する出席停止の懲罰の適否は原則として司法審査の対象とならないとしつつ，議員報酬の減額を伴う場合には司法審査の対象となるとして，本件訴えを適法であるとした。これは，昭和35年最大判は，議員報酬の減額を伴う場合の出席停止の懲罰の適否が司法審査の対象となるか否かについて判断しておらず，その射程外であるという理解を前提とするものと考えられる。

最高裁大法廷は，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判断した。これは，原審のように出席停止の懲罰の中には，一部司法審査の対象となるものもあるとしたものではなく，出席停止の懲罰の適否は常に司法審査の対象としたものであって，この判断と抵触する昭和35年最大判等を変更したものである。

4 説明

(1) 部分社会の法理との関係

ア 昭和35年最大判は，地方議会議員の懲罰についての判例としてのみならず，より広く，いわゆる部分社会の法理との関係で議論がされてきた。最三小判昭和52年3月15日・民集31巻2号234頁，判タ348号205頁（富山大学事件最判）は，前記2(1)の昭和35年最大判の判示と同様の説示をした上，「例えば，一般市民社会の中にあつ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ものと解するのが，相当である。」と判示している。

学説上，富山大学事件最判は，団体の内部紛争については，それぞれの団体の自治を尊重して，司法審査を控えるべき場合があるという部分社会の法理を確立したものであり，昭和35年最大判は，その先駆けであると評価されている。

昭和35年最大判は，最一小判平成30年4月26日・集民258号61頁，判タ1450号19頁（愛知県議会事件最判）で参照され，上記の富山大学事件最判と同旨の説示がされているほか，最一小判平成31年2月14日・民集73巻2号123頁，判タ1460号24頁（名張市議会事件最判）でも

参照され、昭和35年最大判及び富山大学事件最判を前提とした説示がされている。もっとも、小法廷において、最高裁大法廷判決に徴して原判決に違憲はない旨の判断をする際に昭和35年最大判を挙げたものを除くと、最高裁の判断部分で昭和35年最大判を参照したものは、上記3件以外には見当たらない。

イ 学説上、部分社会の法理は、司法権の範囲ないし限界の問題とされており、地方議会、大学、政党等の団体の内部紛争については、それぞれの団体の自治を尊重して、司法審査を控えるべき場合があるとして論じられている。

もっとも、「一般市民社会の中にあつ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」の内部紛争は全て司法審査の対象にならないとする一般的・包括的な部分社会論は妥当ではないとされており、それぞれの団体の目的・性質・機能はもとより、その自律性・自主性を支える憲法上の根拠の相違に即し、かつ、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されている。これらの団体の憲法上の根拠としては、大学は憲法23条、政党は憲法21条、宗教団体は憲法20条が挙げられるところ、地方議会については、憲法93条が挙げられている（芦部信喜『憲法〔第7版〕』356頁、前掲・佐藤『憲法〔第3版〕』302頁）。

そして、部分社会の法理は、法律上の争訟との関係でも議論されており、部分社会の内部紛争は、法律上の争訟の範囲に含まれないから司法審査の対象外と理解する見解（司法権の範囲・内在的限界又は制約）と、法律上の争訟性を満たし得るが司法権を及ぼすべきでないから司法審査の対象外となると理解する見解（外在的限界又は制約）がある（これらの見解の整理につき、柴田憲司「言葉の違いの意味—『法律上の争訟』と『法律上の係争』は何が違うのか？」大林啓吾ほか編『憲法判例のエニグマ』115頁）。

ウ 本判決は、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰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かといった表現を判文上用いておらず、昭和35年最大判、富山大学事件最判の言い回しを踏襲していない。そして、本判決は、出席停止の懲罰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であると説示している。その上で、本判決は、地方議会には自律的な権能が認められることを踏まえつつ、住民の代表として

その意思を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という議員の責務を指摘した上で、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、その適否は司法審査の対象となるとした。

上記の本判決の説示や論理の運びは、一般的・包括的な部分社会論によらずに、それぞれの団体の目的・性質・機能、その自律性・自主性を支える憲法上の根拠の相違、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するという姿勢の現れであると解されよう。部分社会の法理の名の下に説明されることのある団体は多種多様であり、その中には司法審査の対象とならない内部紛争があるという現象を説明する意味での説明概念として「部分社会の法理」という用語を用いることができるとしても、一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的問題にとどまるか否かは基準として機能しているとはいえない面があったように思われる。

また、地方議会の議員が出席停止の懲罰の取消しを求める訴えの性質についての本判決の前記説示は、最三小判昭和56年4月7日・民集35巻3号443頁、判タ441号59頁（板まんだら事件最判）等で示された法律上の争訟の定義を念頭に置いていると考えられ、結論において出席停止の懲罰の適否が司法審査の対象となるとしていることにも照らすと、その取消しを求める訴えは法律上の争訟に当たることを前提とするものと解される。そして、本判決が、出席停止の懲罰の適否につき、地方議会の自律的な権能との関係で、司法審査を控えるべき場合に当たるか否かを検討し、控えるべき場合には当たらないとしていると解されることからすると、出席停止の懲罰については、いわゆる司法権の外在的制約の有無が問題となる場合として検討しているものと考えられる。

(2) 地方議会の議員に対する出席停止の懲罰

一般的・包括的な部分社会論によらずに、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否が司法審査の対象となるか否かを検討するに当たっては、地方議会の目的・性質・機能や、その自律性・自主性を支える憲法上の根拠、紛争や争われている権利の性質等を考慮に入れて検討することとなる。

ア 憲法は、「地方自治」と題する第8章に92～95条を置くところ、92条は、地方公共団体の組織・運営が「地方自治の本旨」に基づくものであることを要求しており、これには住民自治の原

則と団体自治の原則が含まれると解されている。そして、93条は地方公共団体の住民が直接選挙する議員から成る議事機関としての地方議会について規定している。

このような地方議会の憲法上の位置付けに加え、その議事機関としての性質をも考慮すると、地方議会については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、議会の紀律と品位を保持するために、議会の秩序を乱した議員に対して科する制裁であり、これを科する権能は議会の自律的な権能の一内容を構成する。

他方、地方議会の議員は、上記のとおり住民の投票により選挙され、議会が行う各事項について、原則として出席議員の過半数で決することができるのであって、憲法上の住民自治の原則を具現化するため、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といえよう。

イ 出席停止の懲罰は、議会がその権能において科するものであり、公選の議員に対し、その期間中、会議等への出席を停止するという効果を有する。これは、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するのができなくなるものであり、この懲罰を科された議員は、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。

本判決は、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し、その適否が司法審査の対象となると判断したものである。

(3) 本判決の射程等

ア 本判決は、これと異なる趣旨をいう昭和35年最大判その他の当裁判所の判例はいずれも変更すべきであるとしている。ここで変更の対象とされたのは、昭和35年最大判のほか、前記2(2)で挙げた出席停止の懲罰の適否が司法審査の対象とならないとした原判決の判断を正当として是認した、最一小判平成5年9月30日、最三小判平成7年5月30日等であると考えられる。

一般的・包括的なものとして部分社会の法理を捉えるものではないという本判決の姿勢からすると、大学の単位認定が問題とされた富山大学事件最判は、本件とは事案を異にするというべきであり、判例変更の対象ではないと考えられよう。また、愛知県議会事件最判、名張市議会事件最判は、いずれも昭和35年最大判を参照するものではあるものの、本件で問題とされた議員に対する出席停止の懲罰ではなく、前者においては議会議長の議員に対する発言の取消命令が、後者においては

議会の議会運営委員会による議員に対する法定のものではない嚴重注意処分が問題となったものであり、これらも事案を異にすると考えられる。

イ また、地方議会の議員に対する懲罰には、軽いものから順に、公開の議場における戒告、公開の議場における陳謝、一定期間の出席停止及び除名の4種類がある。このうち、除名は、従前から最高裁判例においてその適否が司法審査の対象となるとされてきたものであって、出席停止は全てその適否が司法審査の対象となるという本判決によって、その取扱いが変わるものではない。

戒告及び陳謝については、出席停止の懲罰が問題となった本判決においては、何ら触れられておらず、今後の議論に委ねられたものと考えられる。出席停止の懲罰の効果、すなわち、議事に参与し議決に加わるなどの議員としての中核的な活動をするのができなくなるという点を重視し、そうであるからこそ司法審査が及ぶとされることとなったと理解するのであれば、戒告及び陳謝については直ちには当てはまらないこととなる。他方、地方議会が議員に対して科する懲罰は、公選の議員に対して制裁として科されるものであり、法定の懲罰のうち司法審査の対象となるものとならないものがあるとする十分な根拠がないのではないかという観点からは、戒告及び陳謝についても司法審査を及ぼすべきであるという立場も考えられよう。いずれにせよ、地方議会の自律的な権能の根拠等について理論的に分析し、また、議員に対する懲罰の実態などにも目配りした検討がされることが望まれるところである。

なお、仮に戒告及び陳謝について、その適否が司法審査の対象となるとされた場合でも、これについての抗告訴訟が適法となるか否かについては、訴えの利益や処分性の有無等についても検討する必要がある。出席停止の懲罰も、一般にはその期間が経過すれば狭義の訴えの利益が失われるに至ると考えられるところ、本件においては議員報酬の減額を伴っていたため、原告は行政事件訴訟法9条1項にいう法律上の利益を有する者に当たり、訴えの利益が失われていないことを前提として判断されたものと考えられる。

(4) 本案の審理

本判決により、本件は第1審から本案審理がされることとなる。そして、本判決は、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としているから、これが違法となるか否かは、議会の判断が裁量権の範囲を逸脱し又はこれ

を濫用したものかなどを審査することにより決せられることとなる。

これまででも地方議会の議員に対する除名の懲罰については本案審理がされてきたところ、出席停止の懲罰の方が軽いことからすると、除名の場合に比してより議会の裁量を広く認めることとなるのではなかろうか。もっとも、本判決が、出席停止の懲罰により議員としての中核的な活動を行うことができなくなることを指摘していることに照らすと、実際上違法となる余地がかなり限られるほどに議会の裁量を尊重すべきであるとまではいえないと考えられる。

本件においては、差戻し後の第1審において、本判決中に摘示された原告の本件発言に対し、定例会の1会期全部である23日間の出席停止としたことが、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものといえるか等が判断されることになると考えられ、その判断も注目される。

(5) 個別意見

本判決には、①地方議会の議員に対する出席停止の懲罰が法律上の争訟に当たり、それにもかかわらず外的制約があるとして司法審査の対象外とされるのは、例外を正当化する憲法上の根拠がある場合に限定される必要がある、②憲法上、地方議会は国会ほどの自律性を認められていない、③地方議会の自律性の根拠は地方自治の本旨以外にはないところ、議員に対する出席停止の懲罰はその核心部分の一つである住民自治を阻害するものであり、地方自治の本旨を根拠に司法審査の対象外とすることはできない、④出席停止の懲罰の実体判断については議会の裁量が認められ、これを司法審査の対象としても、過度に地方議会の自律性を阻害することにはならない旨の宇賀裁判官の補足意見が付されている。

5 本判決は、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰は司法審査の対象とならないとした昭和35年最大判を60年ぶりに変更し、これが司法審査の対象となるとしたものであり、理論的にも実務的にも重要な意義を有するものと考えられる。(関係人一部仮名)

[判決]

| | |
|-------------|-----------|
| 上告人 | 岩沼市 |
| 同代表者岩沼市議会議長 | 飯塚悦男 |
| 処分行政庁 | 岩沼市議会 |
| 同議会代表者議長 | 飯塚悦男 |
| 同訴訟代理人弁護士 | 佐藤裕一 伊藤敬文 |

| | |
|-----------------|-----------|
| 三橋要一郎 赤石圭裕 白戸祐丞 | |
| 上告人代表者市長 | 菊地啓夫 |
| 同訴訟代理人弁護士 | 佐藤裕一 伊藤敬文 |
| 三橋要一郎 赤石圭裕 白戸祐丞 | |
| 被上告人 | X |
| 同訴訟代理人弁護士 | 十河 弘 畠山裕太 |
| 渡部雄介 下大澤優 若山優華 | |

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告代理人阿部長ほかの上告受理申立て理由について

1 本件は、岩沼市議会(以下「市議会」という。)の議員であった被上告人が、市議会から科された23日間の出席停止の懲罰(以下「本件処分」という。)が違憲、違法であるとして、上告人を相手に、その取消しを求めるとともに、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(平成20年岩沼市条例第23号。以下「本件条例」という。)に基づき、議員報酬のうち本件処分による減額分の支払を求める事案である。

2 原審の適法に確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

(1) 被上告人は、平成27年12月20日に行われた市議会の議員の任期満了による一般選挙において当選し、本件処分当時、市議会の議員であった者である。

(2) 市議会の定例会の回数は、岩沼市議会定例会の回数に関する条例(昭和31年岩沼市条例第78号)により、毎年4回とされており、その会期は、岩沼市議会会議規則(平成7年岩沼市議会規則第1号)により、毎会期の初めに議会の議決で定めることとされている。市議会の平成28年6月に招集された定例会(以下「6月定例会」という。)の会期は同月14日から同月23日までの10日間、同年9月に招集された定例会(以下「9月定例会」という。)の会期は同月6日から同月28日までの23日間とされた。

(3) 本件条例によると、市議会の議員の議員報酬は月額36万3000円とされ(2条)、一定期間の出席停止の懲罰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ものとされている(6条の2、3条3項)。

(4) 被上告人と同一の会派に属するA議員は、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。市議会

は、同年6月14日、6月定例会において、A議員に対し、上記の欠席について、議決により公開の議場における陳謝の懲罰を科した。これを受け、A議員は、市議会の議場において、陳謝文を読み上げた。

(5) 被告人は、平成28年6月21日、市議会の議会運営委員会において、上記(4)のA議員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。それから、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。政治的に妥協したんです。」との発言（以下「本件発言」という。）をした。

(6) 市議会は、6月定例会の最終日である平成28年6月23日、本件発言を問題として同月22日に提出された被告人に対する懲罰動議を閉会中の継続審査とすることとし、懲罰特別委員会における審査を経た上、同年9月6日、同日招集された9月定例会において、被告人に対し、本件発言について、議決により23日間の出席停止の懲罰を科する旨の本件処分をした。

(7) 原告人は、平成28年9月21日、被告人に対し、本件条例に基づき、本件処分により出席停止とされた23日間の分に相当する27万8300円を減額して議員報酬を支給した。

3 原審は、普通地方公共団体の議会の議員に対する地方自治法135条1項3号所定の出席停止の懲罰の適否は、議員報酬の減額を伴う場合には司法審査の対象となり、本件処分の取消し及び議員報酬の支払を求める訴えは適法であるとして、これを不適法とした第1審判決を取り消し、本件を第1審に差し戻した。

4 所論は、原審の判断は、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一律に司法審査の対象とならないとした最高裁昭和34年(オ)第10号同35年10月19日大法廷判決・民集14巻12号2633頁に反するというものである。

5(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)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。

(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。

これと異なる趣旨をいう所論引用の当裁判所大法廷昭和35年10月19日判決その他の当裁判所の判例は、いずれも変更すべきである。

6 以上によれば、市議会の議員である被上告人に対する出席停止の懲罰である本件処分の適否は司法審査の対象となるから、本件訴えのうち、本件処分の取消しを求める部分は適法であり、議員報酬の支払を求める部分も当然に適法である。そうすると、本件訴えが適法であるとした原審の判断は、結論において是認することができる。論旨は採用することができない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官宇賀克也の補足意見がある。

裁判官宇賀克也の補足意見は、次のとおりである。

私は、法廷意見に賛成するものであるが、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰の司法審査について、補足して意見を述べることにする。

1 法律上の争訟

法律上の争訟は、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、かつ、②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に限られるとする当審の判例(最高裁昭和51年(オ)第749号同昭和56年4月7日第三小法廷判決・民集35卷3号443頁)に照らし、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、①②の要件を満たす以上、法律上の争訟に当たるとは明らかであると思われる。

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。

2 国会との相違

国会については、国権の最高機関(憲法41条)としての自律性を憲法が尊重していることは明確

であり、憲法自身が議員の資格争訟の裁判権を議院に付与し(憲法55条)、議員が議院で行った演説、討論又は表決についての院外での免責規定を設けている(憲法51条)。しかし、地方議会については、憲法55条や51条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ことは明らかである。

3 住民自治

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」以外にはないと思われる。「地方自治の本旨」の意味については、様々な議論があるが、その核心部分が、団体自治と住民自治であることには異論はない。また、団体自治は、それ自身が目的というよりも、住民自治を実現するための手段として位置付けることができよう。

住民自治といっても、直接民主制を採用することは困難であり、我が国では、国のみならず地方公共団体においても、間接民主制を基本としており、他方、地方公共団体においては、条例の制定又は改廃を求める直接請求制度等、国以上に直接民主制的要素が導入されており、住民自治の要請に配慮がされている。

この観点からすると、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といえることができる。もとより地方議会議員の活動は、議会に出席し、そこで発言し、投票することに限られるわけではないが、それが地方議会議員の本質的責務であると理解されていることは、正当な理由なく議事を欠席することが一般に懲罰事由とされていることから明らかである。

したがって、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と考える。

4 議会の裁量

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。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った場合に限られ、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、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とした場合、濫用的な懲罰は抑止されることが期待できるが、過度に地方議会の自律性を阻害することにはならないと考える。

(裁判長裁判官大谷直人, 裁判官池上政幸, 裁判官小池裕, 裁判官木澤克之, 裁判官菅野博之, 裁判官山口厚, 裁判官戸倉三郎, 裁判官林景一, 裁判官宮崎裕子, 裁判官深山卓也, 裁判官三浦守, 裁判官草野耕一, 裁判官宇賀克也, 裁判官林道晴, 裁判官岡村和美)

- ① 政党が党员に対してした除名処分の有効性には裁判所の審査権が及ばないとされた事例
- ② 裁判所は上記除名処分の違法性を審査できないとして、除名処分を原因とする不法行為の成立が否定された事例

対象事件：東京地裁平22(ワ)第15626号
 事件名：除名処分無効確認等請求事件
 年月日等：平23.7.6民事第5部判決
 裁判内容：訴え却下，請求棄却・控訴
 弁論終結：平成23年4月25日

参照条文

裁判所法3条

解 説

1 事案の概要と主な争点

原告は東京都議会議員であり，被告民主党東京都総支部連合会（被告都連）の党员であったが，平成21年8月の衆議院議員選挙の際に，民主党のマニフェストの問題点を指摘する論文等を雑誌・インターネットサイトに投稿するなどした。被告都連は，原告の上記行為は党の規約に違反するとして，原告を除名処分とした（本件除名処分）。本件は，原告が，本件除名処分が無効であることの確認を求めるとともに，本件除名処分等によって損害を被ったとして，被告都連，本件除名処分当時の被告都連の会長であった被告A及び被告都連の倫理委員会の委員長であった被告Bに対し，不法行為に基づく損害賠償の支払を求めた事案である。

主な争点は，本件除名処分の無効確認請求（本件確認請求）の適法性，本件除名処分の有効性，本件除名処分による不法行為の成否等である。

2 本判決の要旨

本判決は，要旨以下のとおり判示して，本件確認請求に係る訴えを却下し，原告の被告らに対する不法行為に基づく損害賠償請求を棄却した。

(1) 本件確認請求に係る訴えは，政党である民主党が設置承認した総支部連合会である被告都連において党员である原告に対して行った本件除名処分が無効であることの確認を求めたものである。本件除名処分は，政党における党员の資格剥奪という政党内部の問題であって，一般市民法秩序と直接の関係を有しない

から，裁判所の審査権は及ばない。本件確認請求は，不適法であって却下を免れない。

(2) 本件除名処分について裁判所の審査権が及ばない結果，裁判所は本件除名処分が違法か否かについて判断することができないから，本件除名処分が違法であることを理由とする被告都連の不法行為は成立しない。

3 説明

政党が党员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とどまる限り，裁判所の審査権は及ばないというべきであり，他方，上記処分が一般市民としての権利利益を侵害する場合であっても，上記処分の当否は，当該政党の自律的に定めた規範が公序良俗に反するなどの特段の事情のない限り上記規範に照らし，上記規範を有しないときは案理に基づき，適正な手続に則ってされたか否かによって決すべきであり，その審理も上記の点に限られるとするのが最高裁判所の判例である（最三小判昭63.12.20裁判集民155号405頁，判タ694号92頁）。本判決は，上記最高裁判決を引用した上で，本件除名処分は政党内部の問題であり，一般市民法秩序と直接の関係を有しないから裁判所の審査権は及ばないとして，本件確認請求を不適法として却下した。また，裁判所は本件除名処分の違法性について判断することはできないとして，被告都連の不法行為の成立を否定した。手続的な違法を原因とする不法行為についても，本件除名処分については，実体的な違法性だけでなく，手続的な違法性についても裁判所の審査権は及ばないとして不法行為の成立を否定した。

4 関連裁判例

団体内部における処分をめぐる紛争についての裁判例としては，最高裁判決として，地方議会の議員に対する出席停止の懲罰議決の適否については裁判権は及ばないとしたもの（最大判昭35.10.19民集14巻12号2633頁），大学における授業科目の単位授与（認定）行為は，一般市民法秩序と直接の関係を有するものであることを肯認するに足りる特段の事情のない限り，司法審査の対象にならないとしたもの（最三小判昭52.3.15民集31巻2号234頁，判タ348号205頁）があるほか，社会運動団体における除名処分は一般市民としての権利利益を侵害しないとして，除名処分の無効を前提とする地位確認請求を不適法としたもの（東京

地判平6.12.6判タ908号246頁), 地方議会が行う戒告処分は内部規律の問題であって司法審査は及ばないとしたもの(大阪高判平13.9.21LLI), 弁護士に対し懲戒相当の議決をした弁護士会の綱紀委員会委員に対する損害賠償請求及び議決の無効確認請求は, いずれも法律上の争訟性がないとしたもの(東京地判平20.3.17判タ1278号216頁), 学生スキー競技連盟がその会員に対して行った競技大会への出場を停止する処分等の無効確認請求は, 団体の内部問題であるとして不適法としたもの(東京地判平22.12.1判タ1350号240頁), 司法書士会が所属の会員に対してした注意勧告は, 原告の一般市民法秩序における権利利益に影響を与えるものであるとして, 司法審査の対象とならしたものと(大阪地判平19.1.30判タ1249号285頁)等がある。

5 本判決の意義

本判決は, 政党の除名処分の有効性及び違法性について, 裁判所の審査権を否定する判断をしたものであり, 同種事案を検討する上で参考になると思われるので紹介する。(関係人一部仮名)

原告 甲野 太郎
同訴訟代理人弁護士 勝俣 幸洋 内田 智
被告 民主党東京都総支部連合会
同代表者連合会会長 加藤 公一
被告 告: 外2名
上記3名訴訟代理人弁護士 五百蔵洋一 長谷川浩一
上田 敏成 関哉 直人
高木 薫 尾形 蘭子

主 文

- 1 本件除名処分無効確認請求に係る訴えを却下する。
- 2 原告のその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

1 被告民主党東京都総支部連合会が平成21年12月5日に行った原告に対する除名処分が無効であることを確認する。

2 被告らは, 原告に対し, 連帯して500万円及びこれに対する平成21年12月5日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 本件の概要

1 本件は, 東京都議会議員であり被告民主党東京都総支部連合会(以下「被告都連」という。)の党員であった原告が, 平成21年8月30日実施の衆議院議員選挙の際に民主党が作成した政権公約(以下「本件マニフェスト」という。)の問題点を指摘する論文を

雑誌に投稿したり, 自己がインターネット上に開設したブログに本件マニフェストの問題点を指摘する記事を掲載したりしたところ, 被告都連から平成21年12月5日付けで除名処分を受けた(以下「本件除名処分」という。)ことにつき, 本件除名処分は実質的な弁明の機会を与えずに行われたもので違法かつ無効であるなどと主張して,

(1) 被告都連に対し, 本件除名処分の無効確認(以下「本件確認請求」という。),

(2) ①本件除名処分は違法な手続により処分理由もなく行われたもので, 不法行為を構成する, ②本件除名処分に先立ってされた離党勧告処分(以下「本件離党勧告処分」という。)を公表する際に事実と反する情報を提供したため, 原告の社会的信用が害されたと主張して, 不法行為に基づく損害賠償として, 被告らに対し連帯して慰謝料500万円及びこれに対する本件除名処分の日である平成21年12月5日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払(以下「本件損害賠償請求」という。), を求めた事案である。

これに対し, 被告らは, ①本件確認請求に係る訴えは不適法であって却下を免れない, ②不法行為は成立しないと主張して, 争った。

2 前提となる事実

以下の事実は当事者間に争いがなく, 証拠により容易に認められる。

(1) 原告は本件除名処分当時民主党の党員であり, 東京都議会議員である。

被告都連は, 民主党本部が設置承認した支部である。

被告菅直人(以下「被告菅」という。)は, 本件離党勧告処分及び本件除名処分当時, 被告都連の会長であった。被告大河原雅子(以下「被告大河原」という。)は, 当時, 被告都連内に設置された倫理委員会(以下「倫理委員会」という。)の委員長であり, 原告への本件離党勧告処分につき被告菅と共に名を連ねた。

(2) 民主党は, 平成21年8月30日実施の衆議院議員選挙の際に本件マニフェストを作成した。これに対し, 原告は, インターネット上に開設した自己のブログに本件マニフェストの問題点を指摘する記事を掲載し, 雑誌「WILL」の2009年10月号(平成21年8月26日発売。以下「本件雑誌」という。)に本件マニフェストの問題点を指摘する記事(以下「本件記事」という。)を投稿して掲載された。

(3) 被告都連常任幹事会(以下「常任幹事会」という。)は, 平成21年9月11日, 原告による衆議院議員選挙期間中の雑誌投稿等が, 民主党の理念・規約に反し, 被告都連の運営に著しい悪影響を及ぼす疑いがあるとして, 倫理委員会にその審査を付託した。こ

れを受けて、倫理委員会の被告大河原委員長は、同月17日付け「民主党都連倫理委員会での弁明の機会について」と題する書面（甲4）により、原告に対し、常任幹事会から付託された案件について、同月24日午後1時30分から参議院議員会館の第5会議室で弁明する機会を与えたが（以下「本件出頭通知1」という。）、原告は出席しなかった。

倫理委員会の被告大河原委員長は、同月24日付け「民主党都連倫理委員会への出席要請について」と題する書面（甲6）により、原告に対し、「選挙期間中の雑誌投稿等の党諸規則の疑い」について審査を付託されたとし、同年10月7日14時～16時の時間帯、同月9日10時～12時、13～15時の各時間帯、同月14日10時～12時の時間帯を挙げて、都合のいい時間帯での倫理委員会への出席を要請して弁明の機会を与えたが（以下「本件出頭通知2」という。）、原告は出席しなかった。

倫理委員会は、同年10月28日原告を離党勧告処分とし原告がこの勧告に従わない場合は除名処分とすることを決定し、常任幹事会はこれを了承して、原告に対し同月29日付け「処分通知について」と題する書面（甲8）を送付した（本件離党勧告処分）。

(4) 被告都連は、同年10月28日報道機関からの問い合わせに対し、原告に対する本件離党勧告処分の決定をした旨を回答した。

(5) 被告都連は、同年12月5日付けで原告に対する本件除名処分を行った（甲11）。

3 争点及び争点についての当事者の主張

(1) 本件確認請求に係る訴えの適法性（争点1）

(原告の主張)

本件確認請求に係る訴えは、以下のとおり適法である。

ア 原告は、4期（東京都議会議員の選挙回数）、12年以上の期間にわたり、「民主党の甲野」として都民の信任を得て当選を重ね、かつ民主党所属の東京都議会議員の地位にあったものである。民主党に所属するか否かは、原告にとっては対外的な政治的信念を表明する上でも、様々な政治活動を行う上でも不可分な要素である。本件除名処分によって原告が民主党から除名されたことは、原告が単に政党における内部的な地位を失ったにとどまらず、一般市民としての権利益の侵害に当たる。

イ 現在では政党助成法が制定され、被告都連を始めとして一定の要件を満たす公党たる政党に対しては税金が投入されており、民主的で公正かつ合理的な政党運営が当然に求められているから、司法審査は限定されるべきではない。

ウ 被告都連の本件除名処分は、憲法が保障する「表現の自由」や有権者の「知る権利」を恣意的かつ不合理に封殺しようとするものであり、上記の権利を

保護するためには、政党の自律性には一定の制約が課されてしかるべきである。本件除名処分に対する司法審査を否定することは、国民の信頼を失うものであり、「司法の自殺」となりかねない。

(被告らの主張)

争う。

本件除名処分は、政党の内部的自律権に属する行為であって、司法審査の対象外であるから、本件確認請求に係る訴えは不適法である。

被告都連又は民主党の黨員としての地位は政党の内部的な地位にすぎず、一般市民法秩序と直接の関係を有するものではない。

(2) 本件除名処分の違法・無効性（争点2）

(原告の主張)

本件除名処分は、以下のとおり違法かつ無効である。

ア 被告都連は原告に対し、弁明の機会を与えたと形式上の呼出しを行っただけである。被告都連は、弁明の対象となる原告の具体的な言論・行動及びそれが被告都連の規約等のいかなる部分にどのように反しているのかを明らかにすべきであるのに、これらを明らかにせず、原告に実質的な弁明権を保障しないまま本件除名処分を行った。本件除名処分は適正手続保障に反し、違法である。

イ 原告は、東京都議会議員としての良心に基づいて、本件記事等により民主党の本件マニフェストの問題点を指摘したものであり、その目的・内容は正当である。原告の行為は、民主党及び被告都連の規約等に違反するものではなく、本件除名処分は理由がない。

ウ 他の民主党議員に対する処分の有無及び内容をもみても、原告に対する一連の処分は恣意的なものである。本件除名処分は、民主党内のほかの議員に対する処分と比較して著しく重いものであり、平等原則に違反し違法である。

(被告らの主張)

原告の主張を争う。

本件除名処分が違法・無効か否かは司法審査の対象とならない。

被告都連は、本件除名処分について、原告に対し、弁明の対象を明確にした上で弁明の機会を保障しており、適正手続に反しない。

(3) 本件除名処分に係る不法行為の成否（争点3(1)）

(原告の主張)

原告は弁明を行う強い意志を有していたのに、被告らは、原告に対し弁明の具体的な機会を与えないまま一方的に本件除名処分を行った。

被告都連が本件除名処分をした行為は不法行為に当たる。被告菅及び被告大河原も被告都連の上記行為に関与したから、不法行為を構成する。

(被告らの主張)

否認ないし争う。

(4) 本件離党勧告処分の公表に係る不法行為の成否(争点3(2))

(原告の主張)

被告都連は、平成21年10月28日、報道機関に対し本件離党勧告処分を公表したが、その際に、処分の理由となった事実を明らかにせず、「出席要請を4回行った」などと事実と異なる情報を流している。そのため、新聞テレビ等の報道記事は、「反党的行為をしておきながら呼び出しにも応じなかった」などと、あたかも被告側に適正手続違反が存在せず、原告が呼び出しを無視したかのような事実と反する報道となった。これにより原告の社会的信用は著しく損なわれ、原告の被った精神的打撃は甚大である。

被告都連の上記行為は不法行為を構成する。被告菅及び被告大河原も被告都連の上記行為に関与しているので、不法行為を構成する。

(被告らの主張)

否認ないし争う。被告らは、本件離党勧告処分に関して事実と異なる発表を行ったことはない。

(5) 原告の損害(争点3(2))

(原告の主張)

被告らの上記各不法行為により原告は精神的損害を被った。これを慰謝するには500万円を下らない。

(被告らの主張)

否認する。

第3 当裁判所の判断

1 事実関係

前記「前提となる事実」に証拠(甲1ないし25(枝番を含む。), 乙1ないし7(枝番を含む。), 原告本人)及び弁論の全趣旨を総合すると、次の事実が認められる。

(1) 原告は本件除名処分当時民主党員であり、平成21年7月12日実施の東京都議会議員選挙において、民主党の公認を受け立候補して当選した東京都議会議員(4期目)である。

被告都連は、民主党本部が民主党規約に基づいて設置承認した地域組織である。

本件離党勧告処分及び本件除名処分当時、被告菅は被告都連の最高責任者である会長の地位にあり、被告大河原は倫理委員会の委員長であった。

(2)ア 被告都連は、以下の内容を含む「民主党東京都総支部連合会 規約」(以下「都連規約」という。)を定めている(乙3)。

28条〈倫理の遵守〉

1 党員は政治倫理に反する行為、党の名誉を傷つける行為、本規約及び本党が定める規則に違反する行為を行ってはならない。

2 当該党員の行為が、本党の理念・規約に反し本

会の運営に著しい悪影響を及ぼす場合、常任幹事会あるいは総支部の執行機関は、倫理委員会に諮った上で、除名等の処分を行うことができる。

3 処分のうち、除名処分については、国会議員または国政選挙の候補者の場合は、民主党本部が取扱い、その他の党員の場合は、本会の常任幹事会に報告しなければならない。

29条〈倫理委員会〉

1 本会に倫理委員会を設置する。

2 会長は、常任幹事会の承認に基づき、倫理委員長及び委員若干名を選任することとし、その任期は会長と同じとする。

30条〈倫理規則〉

党員の倫理の遵守、倫理委員会の必要な事項、党員の権利擁護等については、常任幹事会で別に定める。

イ 常任幹事会は、以下の内容を含む倫理委員会細則を定めている(乙4)。

〈倫理委員会の権能〉

本委員会は下記の対象行為に対し、適切な処分を行うものとする。

(審査の対象)

1 党の規則を著しく乱す行為

2 党の名誉を傷つける行為

3 党員たる品位を汚す行為

4 議員として政治倫理に反する行為

5 党の決定に背く行為

(処分の種類)

1 嚴重注意

2 役職の停止または解任

3 離党勧告

4 除名

〈弁明〉

倫理委員長は、要請があれば該当者に対し、弁明の機会を与えなければならない。

〈再審査〉

1 倫理委員会の処分に不服ある者は、本会会長に対し、理由を明らかにして、再審査を請求することができる。

2 本会会長は、常任幹事会において、相当の理由があると認める旨の決定があったときは、倫理委員会に再審査を求めなければならない。

(3) 民主党本部は、平成21年7月23日「民主党政策集インデックス2009」を発行し(甲2)、さらに、平成21年8月30日実施の衆議院議員選挙に向けて同年7月27日付けの本件マニフェストを作成して発表した(甲1)。これに対し、原告は、同年7月31日、自己の開設するブログにおいて本件マニフェストの問題点を指摘する記事を掲載した。また、原告は、ワック出版発行の雑誌「WILL」に本件記事を投稿したところ、本件雑誌(平成21年8月26日発売)中の

「総力大特集 民主政権で日本沈没!」と名付けた特集において「除名覚悟で民主政権を内部告発する!」との表題で本件記事が掲載された(甲3)。

(4) 常任幹事会は、平成21年9月11日、原告による衆議院議員選挙期間中の雑誌投稿等が民主党の理念・規約に反し、被告都連の運営に著しい悪影響を及ぼす疑いがあるとして、都連規約28条2項に基づき倫理委員会にその審査を付託した。これを受けて、被告大河原は倫理委員会の委員長として、原告に対し同月17日付けで「民主党都連倫理委員会での弁明の機会について」と題する書面(甲4)を送付した(本件出頭通知1)。同書面には、常任幹事会から付託された案件について、倫理委員会が原告からの「弁明の機会」を設けることとなったこと、「弁明の機会」は、同月24日に参議院議員会館内で行われるので、出席して弁明するよう求めることが記載され、原告から出席の有無をファックスで返信する書式となっていた。これに対し、原告は、同月18日付け回答書(甲5)により、被告都連に対し、原告は弁明する強い意志を有しているとした上で、スケジュール調整が付かないので改めて期日を設けること、弁明すべき内容が不明であるので原告に対する質問を示すこと、手続の進行に関する党紀の根拠が不明であるので内規等の資料を送付することを求める旨を通知したが、ファックスで返信せず期日に出頭しなかった。

(5) 被告大河原は倫理委員会の委員長として、原告に対し同年9月24日付け「民主党都連倫理委員会への出席要請について」と題する書面(甲6)を送付した(本件出頭通知2)。同書面には、倫理委員会が常任幹事会から「選挙期間中の雑誌投稿等の党諸規則の疑い」について審査を付託されていること、10月7日14時～16時の時間帯、同月9日10時～12時、13～15時の時間帯、同月14日10時～12時の時間帯を挙げて、原告から事情を聞きたいので、原告の都合のいい時間帯を記載の上、ファックスで返信されたい旨が記載されていた。被告都連は原告に対し、民主党規約、民主党倫理規則を含む民主党規定集、都連規約及び倫理委員会細則を送付した。これに対し、原告は、同月28日付け回答書(甲7)により、被告都連に対し、弁明する意志はあるが、弁明すべき内容が不明なままでは弁明のしようがないので、質問したい内容を示してほしい旨を通知したが、ファックスでの返信をせず期日に出頭しなかった。

(6) 倫理委員会は、平成21年10月28日、都連規約28条等により原告を「離党勧告」処分とし、原告がこの勧告に従わない場合は「除名」処分とする旨を決定した。常任幹事会は、同日、倫理委員会が決定した上記処分を了承し、被告都連は、被告都連会長被告菅及び倫理委員長被告大河原の連名で、同月29日付け書面により離党勧告処分を行ったことを原告に通

知した(甲8。本件離党勧告処分)。上記通知には、処分内容として「『離党勧告処分』とし、勧告に従わない場合は『除名』とする。」と記載され、その処分理由について、「全党をあげて政権交代をめざす重要な総選挙時に、……マニフェスト批判をした一連の行為は、民主党都連規約第28条及び都連『倫理委員会細則』の審査対象『党の決定に背く行為』にあたる。」「また、一党員であるばかりではなく、都議会第一党の都議会民主党の副団長の要職にもあり、民主党東京都板橋区支部長でもあり、各議員をはじめ党員が結束した行動をすることが強く求められている総選挙時の一連の行為は、『党の決定に背く行為』、『党の規則を著しく乱す行為』に該当する。」旨記載されている。また、被告都連は、上記処分通知に際して、原告に対し倫理委員会細則の「再審査」制度を告知した上で、再審査請求の期日を同年11月6日に指定して、これを原告に告知した。

(7) 被告都連は、平成21年10月28日報道機関から問い合わせを受けて、原告に対する本件離党勧告処分を決めた旨を回答した。原告も、報道機関からの取材に応じて自己の立場や見解を表明した。

これを受けて、産経新聞は同月29日付けで、「民主党東京都連は28日、常任幹事会を開き、衆院選マニフェストを……痛烈に批判してきた同党都議の甲野太郎副団長に対し、離党勧告することを決めた。甲野氏は『聴聞を受けておらず、処分の手続きに問題がある。批判があつてこそ政党は育つものだ。法的措置も含め徹底的に戦う』としている。」との記事を掲載した。東京新聞は同月29日付けで、「民主党都連は28日の常任幹事会で、『党の規律を著しく乱す行為があつた』などとして、甲野太郎都議……に離党勧告することを決めた。都連によると勧告理由は、甲野都議が自身のホームページや雑誌上で……党の政策を批判し、都連の事情聴取にも応じなかったため。……甲野都議は『民主主義政党の基本は、さまざまな意見を戦わせて発展していくことだ。勧告は到底納得できない。除名されれば法的手段を含めて徹底抗戦する』と話している。」との記事を掲載した。読売新聞は同月30日付けで、「民主党都連は29日、党のマニフェスト(政権公約)を……雑誌やインターネット上で批判した甲野太郎都議……に対し、党の規律を乱したとして、離党を勧告した。……都連は聴聞しようとしたが、呼び出しに応じなかった。甲野都議は『都連の対応は自由な政策議論を封じるもので許せない。徹底的に戦う』と話している。」との記事を掲載した(甲12)。

(8) 原告は、同年11月5日、被告都連に対し、適正な手続が履践されていないなどとして、本件離党勧告処分に対して再審査を請求した(甲9)。被告大河原は被告都連倫理委員長として、上記再審査の請求について常任幹事会に審議を求めた。常任幹事会は、

同年12月5日、本件離党勧告処分を決定するに際して適正手続違反は存在せず、弁明の機会も十分に付与されていたから、原告の再審査請求に相当な理由があるとは認められず、本件離党勧告処分を維持すべきであるところ、原告が離党勧告に従わないので除名処分とする旨を決定した（本件除名処分）。被告菅は被告都連の会長として、同年12月7日付け書面により、原告に対し本件除名処分をしたことを通知した（甲11）。

2 争点1（本件確認請求に係る訴えの適法性）について

(1) 政党は、政治上の信条、意見等を共通にする者が任意に結成する政治結社であって、内部的には通常自律的規範を有し、その成員である党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す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極めて重要な存在であるということができる。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する自由を保障しなければならない。他方、このような政党の性質、目的からすると、自由な意思によって政党を結成し、あるいはそれに加入した以上、党員が政党の存立及び組織の秩序維持のために、自己の権利や自由によって一定の制約を受けることがあるのも当然である。このような政党の結社としての自主性にかんがみると、政党の内部的自律権に属する行為は、法律に特別の定めのない限り尊重すべきであるから、政党が組織内の自律的運営として党員に対してした除名処分の当否については、原則として自律的な解決にゆだねるのが相当であり、政党が党員に対してした除名処分が一般市民法秩序と直接の関係をもたない内部的問題にとどまる限り、裁判所の審査権は及ばない。他方、除名処分が一般市民法秩序に係る権利利益を侵害する場合であっても、当該処分の当否は、当該政党の自律的に定めた規範が公序良俗に反するなどの特段の事情のない限り当該規範に照らし、その規範を有しないときは条理に基づき、適正な手続にのっとりされたか否かによって決すべきであり、その審理もその点に限られる（最高裁昭和63年12月20日第三小法廷判決・裁判集民事155号405頁参照）。

本件確認請求に係る訴えは、政党である民主党が設置承認した総支部連合会である被告都連において党員である原告に対して行った本件除名処分が無効であることの確認を求めるものである。本件除名処分は、政党における党員の資格剥奪という政党内部の問題であって、一般市民法秩序と直接の関係をもたないから、裁判所の審査権は及ばない。したがって、本件確認請

求訴訟は不適法であって却下を免れない。

(2) 原告は、本件確認請求に係る訴えは適法であるとして種々の主張をするので、検討する。

ア 原告は、現在では政党助成法が制定・公布され、公党たる政党に対して国民から多額の税金が投入されており、政党が民主主義社会において公的に重要な性格を有することが一層明確になっているから、政党による除名処分の法的意味を問うべきであると主張する。なるほど、政党助成法において政党の議会制民主政治における機能の重要性が確認されていることは原告指摘のとおりであるが、そのことにより除名処分の当否は原則として司法審査の対象にならないという判断が左右されるわけではない。そもそも、議会制民主主義における政党の重要性に照らせば政党の結社としての自主性が尊重されるべきであり、政党の内部的自律権に属する行為は、法律に特別の定めのない限り尊重すべきであること、したがって、政党が組織内の自律的運営として党員に対してした除名処分の当否については、原則として自律的な解決にゆだねるのが相当であり、政党が党員に対してした除名処分が一般市民法秩序と直接の関係をもたない内部的問題にとどまる限り、裁判所の審査権は及ばないことは前示のとおりであり、このことは政党助成法が制定されたことによっても影響を受けるものではない。

イ 原告は、被告都連が政権与党の一翼を担うという意味で公権力の担い手であるとし、本件除名処分では権力者の手で議会制民主主義を支える根幹となる表現の自由や有権者の知る権利が恣意的かつ不合理に封殺されていることが外形上明白であり、このような場合には、政党の自主性、自律性の要請、組織運営の自由の保障は一定の制約が課されてしかるべきであって、実体的な理由が民主的で公正かつ合理的な政党運営にのっとりしているかという観点から司法審査がされるべきであると主張する。原告の上記主張は、その趣旨が必ずしも明確ではないが、要するに、本件除名処分が表現の自由や有権者の知る権利を侵害するものであることが明白であるとし、そのような場合には、政党の自律権を制約してでも本件除名処分の当否を司法審査の対象とすべきであるというものと解される。しかし、本件除名処分は政党である民主党の総支部連合会である被告都連が組織内の自律的運営として党員である原告に対し行った懲戒処分であって、直ちに表現の自由や知る権利とかかわるものではない。むしろ、政党の内部的自律権に属する行為の尊重は、議会制民主主義における政党の重要性や政党の結社の自由から導かれるものであって、それ自体憲法上の要請であり、それゆえに、政党が組織内の自律的運営として党員に対してした除名処分の当否については、原則として自律的な解決にゆだねるのが相当であり、政党が党員に対してした除名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限り、裁判所の審査権は及ばないのである。したがって、原告の上記主張は採用の限りでない。

ウ 原告は、都議会議員4期、12年以上の期間にわたって「民主党の甲野」として都民の信任を得て当選及び民主党所属都議会議員の地位にあり、対外的・社会的立場として定着していたのに、本件除名処分により被告都連の所属という社会的評価を伴う地位を不当な手続で奪われ、その結果、社会的立場の喪失をもたらされたのであるから、司法審査の対象になると主張する。原告のいう、被告都連所属という社会的評価を伴う地位の具体的な意味は必ずしも明らかではないが、原告が被告都連所属であることが選挙民に知られており、民主党所属として当選して都議会議員となってきたことをいうものと解される。しかし、本件除名処分は、原告の民主党党员としての資格ないし地位をその意思に反して奪うものであり、原告は以後民主党所属を名乗れなくなるという効果が生ずるものである。本件除名処分に伴い原告に対する社会的評価や社会的立場に影響が出ることもあり得るが、これは本件除名処分に付随する事実上のものにとどまり、これをもって一般市民法秩序と直接の関係があるとはいえない。したがって、原告の上記主張は採用することができない。

3 争点3(1)(本件除名処分に係る不法行為の成否)について

(1) 原告は、①弁明を行う強い意志を有していたのに、本件除名処分が原告に弁明の具体的な機会を与えずにされたもので手続的に違法である、②原告は東京都議会議員としての良心に基づいて、本件記事等により民主党の本件マニフェストの問題点を指摘したもので、その目的・内容は正当であり、民主党及び被告都連の規約等に違反するものではなく、本件除名処分は理由がない、③本件除名処分は恣意的なもので民主党内のほかの議員に対する処分と比較して著しく重く、平等原則に違反し違法であるとして、被告都連の行った本件除名処分は不法行為を構成すると主張する。

しかし、本件除名処分は、政党である民主党の総支部連合会である被告都連がその所属党员を懲戒処分として除名したというもので、政党の内部的な問題にとどまり、一般市民法秩序と直接の関係を有せず、裁判所の審査権が及ばないことは前示のとおりである。本件除名処分について裁判所の審査権が及ばない結果、裁判所は本件除名処分が違法か否かについて判断することができないから、本件除名処分が違法であることを理由とする被告都連の不法行為は成立しない。

このように、本件除名処分について被告都連の不法行為が成立しない以上、その余の被告らについても不法行為が成立する余地はない。

(2) 原告は、少なくとも本件除名処分の手続的な違法については司法審査が及ぶべきであるとし、その前提に立って、本件除名処分の際に原告に弁明の機会が与えられなかったのは手続的に違法であるとして種々の主張をするようである。

しかし、前示のとおり、本件除名処分については、実体的に違法かどうかだけでなく手続的に違法かどうかも含めて裁判所の審査権が及ばない結果、裁判所は本件除名処分が違法か否かについて判断することができないから、本件除名処分が違法であることを理由とする被告都連の不法行為が成立しない(なお、仮に、本件除名処分が原告の何らかの一般市民法秩序に係る権利利益を侵害するものとみて、手続的な違法については司法審査ができるとする立場によったとしても、被告都連は、本件除名処分に先立ち、都連規約及びこれに基づく倫理委員会細則にのっとり、原告に対し事前に書面で2回にわたって弁明の機会を付与したことは前記1認定のとおりであるから、本件除名処分の手続に違法はなく、被告都連の不法行為は成立しない。)

4 争点3(2)(処分公表に係る不法行為の成否)について

(1) 原告は、被告都連が、本件離党勧告処分の発表に際して、処分の理由となった事実を明らかにせず、「出席要請を4回行った」などと事実と異なる情報を流し、そのため、新聞テレビ等の報道記事は「反党的行為をしておきながら呼び出しにも応じなかった」などと、あたかも被告側に適正手続違反が存在せず、原告が呼び出しを無視したかのような事実を反する報道となり、これにより原告の社会的信用は著しく損なわれたと主張する。

しかし、被告都連は報道機関からの問い合わせに対し、本件離党勧告処分をすることを決めた旨回答したことがあるだけで、それ以上に、被告都連が本件離党勧告処分について積極的にマスコミ発表を行ったとか、被告都連がマスコミに対し出席要請を4回行ったという情報を提供したことを認めるに足りる証拠はない。

また、報道機関からの問い合わせに対する被告都連の上記回答が原告の社会的な評価を低下させるものであるとしても、被告都連の上記公表行為は自己に所属する都議会議員の処分に係るものであるから、公共の利害に関する事実に係り、かつ、専ら公益を図る目的に出たものである。そして、被告都連が本件離党勧告処分を回答した際に摘示された事実の重要部分である「被告都連は本件離党勧告処分に先立ち原告に出席要請を行ったのに出席しなかった」ことが真実であることは前示のとおりである。したがって、被告都連の上記回答は違法性がない。

(2) 以上のとおり、被告都連には不法行為が成立

しないから、その余の被告らにも不法行為が成立する余地はない。

第4 結論

以上によれば、当裁判所の判断は次のとおりとなる。

1 本件確認請求に係る訴えは不適法であって却下する。

2 本件除名処分の手続が違法か否かは司法審査の対象にならないから、本件除名処分の手続違法や平等原則違反を理由とする不法行為が成立するとはいえな
いし、また、本件離党勧告処分に関する取材対応について被告都連に不法行為は成立しない。被告都連の不法行為が成立しない以上、被告都連の最高責任者であった被告菅や、倫理委員会の委員長であった被告大河原についても不法行為が成立しない。したがって、原告の本件損害賠償請求はいずれも理由がない。

3 よって、主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官・畠山 稔, 裁判官・杉山順一, 裁判官・瀬戸信吉)

LLI/DB 判例秘書

【判例番号】 L 0 7 7 3 2 0 7 8

除名処分無効確認等請求事件

【事件番号】 東京地方裁判所判決／令和 3 年（ワ）第 2 5 2 3 9 号

【判決日付】 令和 4 年 6 月 1 4 日

【掲載誌】 L L I / D B 判例秘書登載

主 文

- 1 原告の被告らに対する損害賠償請求をいずれも棄却する。
- 2 原告の被告自民党に対するその余の請求に係る各訴えをいずれも却下する。
- 3 訴訟費用は原告の負担とする。

事実及び理由

第 1 請求

1 被告らに対する請求

被告らは、原告に対し、連帯して 1 5 0 万円を支払え。

2 被告自民党に対する請求

(1) 原告と被告自民党の間において、被告自民党日野総支部長の被告 Y 2 名で原告に対してされた令和 3 年 3 月 2 日付け離党勧告処分及び被告自民党の東京都支部連合会党紀委員会委員長の被告 Y 1 名で原告に対してされた同年 4 月 2 6 日付け除名処分がいずれも無効であることを確認する。

(2) 被告自民党は、原告が被告自民党の党员である東京都日野市議会議員として別紙 1 記載の政治活動を行うことに対し、不利益な取扱いや処分をしてはならない。

(3) 原告と被告自民党の間において、被告自民党に、原告が行う前項の政治活動を被告自民党の政策として審議すべきことの提案を受理する義務があることを確認する。

第 2 事案の概要等

1 事案の概要

本件は、東京都日野市議会議員であり被告自民党の党员であった原告が、被告自民党日野総支部から令和 3 年 3 月 2 日付けで離党勧告処分（以下「本件離党勧告処分」という。）を受け、被告自民党東京都支部連合会から同年 4 月 2 6 日付けで除名処分（以下「本件除名処分」といい、本件離党勧告処分と併せて「本件各処分」という。）を受けたことにつき、事前に告知及び聴聞の機会が与えられずに行われたもので違法かつ無効であるなどと主張して、(1) 被告らに対し、被告自民党については共同不法行為、民法 7 1 5 条又は一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（以下「一般法人法」という。） 7 8 条に基づき、その余の被告らについては共同不法行為に基づき、慰謝料 1 5 0 万円の連帯支払を求めるとともに（以下、この請求を「本件損害賠償請求」といい、この請求に係る請求権を「本件損害賠償請求権」という。）、(2) ①被告自民党との間で、本件各処分が無効であることの確認を求め（以下、この請求を「本件無効確認請求」という。）、②被告自民党に対し、妨害予防請求権ないし妨害排除請求権に基づき、原告が別紙 1 記載の政治活動を行うことに対する不利益な取扱いや処分の差止めを求め（以下、この請求を「本件差止請求」といい、この請求に係る請求権を「本件差止請求権」という。）、③被告自民党との間で、原告が行う上記政治活動を被告自民党の政策として審議すべきことの提案を受理する義務（以下

「本件義務」という。)があることの確認を求める(以下、この請求を「本件義務確認請求」という。)事案である。

2 前提事実(争いのない事実及び後掲証拠から容易に認められる事実)

(1) 当事者

ア 原告は、東京都日野市議会議員であり、被告自民党の党员として議員活動を行ってきた者である。

イ 被告Y1は、本件除名処分当時、被告自民党東京都支部連合会(以下「都連」という。)の党紀委員会委員長を務めていた者である。

ウ 被告Y2は、本件離党勧告処分当時、被告自民党日野総支部(以下「日野総支部」という。)の支部長を務めていた者である。

(2) 関係規約等の定め

関係規約等の定めは、別紙2「関係規約等の定め」に記載のとおりである(なお、同別紙中で定義した略称等は、以下の本文においても同様に用いるものとする。)

(3) 本件離党勧告処分

日野総支部は、令和3年3月2日、原告に対し、同支部長被告Y2名で、原告が党則3条の3に規定する、党の政策を守る義務に対する明確な反党行為に該当するとして、同日をもって離党を勧告し、令和3年3月10日までに離党届を提出しない場合は同日付けで除名処分とする旨通知した(本件離党勧告処分)。(甲1、乙2)

日野総支部は、原告が令和3年3月10日までに離党届を提出しなかったことから、同月11日、都連規約35条8項に基づき、都連に対し、原告を除名処分とするよう上申した。(乙3)

(4) 審査手続

ア 都連は、令和3年3月29日、原告に対し、都連規約に基づき、原告の下記行為について、党規違反行為の審査を行うことを決定した旨通知した。その際、都連は、原告に対し、都連規約の定めるところにより弁明を聴取する機会を付与するので、弁明をする場合、質問事項に対する弁明を含めて、同年4月5日午後5時までに文書で行うよう求めた。(乙4)

記

令和3年2月14日、新型コロナウイルス感染症の非常事態措置区域である東京都と愛知県との間で不要不急の外出・移動をし、名古屋市内の宴会場において、新型コロナワクチン接種に反対し、マスク着用拒否を薦める者らの主催する多人数の参加者らが密集する集会において、会の趣旨に賛同する講演を行い、集会後のマスクを着用しない多人数の参加者らが密集する飲食を伴う懇親会において、参加者らとカラオケに興じ、よって、党の規律をみだし、党员たる品位を下げがした。

イ 原告は、令和3年4月4日、都連党紀委員会委員長である被告Y1宛てに、都連の原告に対する質問事項に回答する文書を提出した。(乙5)

(5) 本件除名処分

都連は、令和3年4月26日、都連党紀委員会を開催して原告を除名処分とする旨の決定をし(本件除名処分)、原告に対し、同日付けでこれを通知した。(甲2、乙6、9)

(6) 再審査請求

原告は、令和3年5月5日付けで、都連規約35条5項に基づき、都連会長に対し、再審査請求(以下「本件再審査請求」という。)をした。(乙7)

都連会長は、同年11月25日、都連規約35条6項に基づき、本件再審査請求を常任総務会に付議した。常任総務会は、都連党紀委員会に再審査をさせるべき相当な理由はないとして、本件再審査請求を却下した。(乙8)

3 争点及びこれに関する当事者の主張

(1) 本件無効確認請求に係る訴えの適法性(争点1) (原告の主張)

ア 最高裁昭和63年12月20日第三小法廷判決・裁判集民事155号405頁（以下「最高裁昭和63年判決」という。）がされた後、政党助成法及び政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律（以下「政党法人法」という。）が平成6年に制定されたことにより、被告自民党など政党交付金を受ける政党に法人格が付与された。また、一般法人法が平成18年に制定されたことに伴い、同法4条及び78条の規定が法人である政党等に準用されることとなった（政党法人法8条）。そして、一般法人法78条は、一般社団法人が、代表理事等がその職務を行うについて第三者に加えた損害について賠償する責任を負うことを定めており、当該第三者には黨員も含まれるから、政党と黨員との間には「一般市民法秩序と直接の関係」が認められるに至った。

したがって、最高裁昭和63年判決を本件にそのまま適用することはできず、また、同判決を前提にしても、除名処分は単なる内部的問題ではなく、「一般市民法秩序と直接の関係」を生じさせる行為である。

イ そもそも、一般法人法は、非営利の団体に広く準用ないし類推適用される通則的な法律であって、治外法権的な部分社会論は排除されなければならない。

また、団体と構成員との間で適用される団体秩序についても、会社法や一般法人法などで構成員が団体の内部事項に対して提訴できることを認めており、その限度において司法審査の対象となるから、一般社会の個人間に適用される「一般市民法秩序」と司法審査の対象において峻別することは不可能である。上、団体法の適用領域にある争訟は原則として団体法で処理されるのであって、その領域の一部について、「一般市民法秩序」に属する争訟として認めること自体に矛盾がある。また、部分社会論は、憲法及び法令上の根拠がなく、このような判断は、憲法13条、14条、31条及び32条により保障された裁判を受ける権利を侵害するものであって、排除されなければならない。最高裁令和2年11月25日大法廷判決・民集74巻8号2229頁（以下「最高裁令和2年判決」という。）は、部分社会論を維持することができなくなったことを意味している。

ウ なお、被告自民党は、本件除名処分は同党の行った処分でないとして主張するが、被告自民党は、一つの団体であり、都連というのはその地方組織の一機関にすぎず、独立した地位を有していない。仮に、その一機関において除名処分が可能であったとしても、原告は被告自民党の黨員として都連での活動も行っているだけであるから、本件除名処分は被告自民党の処分である。本件除名処分は、被告自民党の黨員の資格を剥奪するものであるから、被告自民党のみに当事者適格が認められる。

エ したがって、本件無効確認請求に係る訴えは適法である。

（被告自民党の主張）

ア 政党が黨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とどまる限り、裁判所の審判権は及ばない。そして、日野総支部が上申し、それを受けて、都連が行った本件除名処分は、都連がその所属黨員を懲戒処分として除名したというもので、政党の内部的な問題にとどまり、一般市民法秩序と直接の関係を有せず、裁判所の審判権が及ばないから、本件除名処分の無効確認を求める訴えは不適法である。

最高裁令和2年判決は、自律権を支える憲法上の根拠や団体の目的・性質・機能を異にする政党の自律権には妥当せず、また、最高裁昭和63年判決を変更するものではない。

イ また、本件除名処分は、都連が都連規約に基づいて行った処分であり、被告自民党の行った処分ではないから、被告自民党を被告とする本件除名処分の無効確認請求に係る訴えは不適法である。

都連は、都道府県内の支部の連合体としての被告自民党の政党支部（党則83条）であり、政治資金規正法に基づき東京都選挙管理委員会に届出がされた政治団体である。都連は、都連規約のとおり、構成員である黨員、議決機

関や執行機関など団体として組織を備え、多数決の原則で組織決定がされている。都連の財産は都連が管理し、その政治資金の収支は政治資金規正法に基づき毎年報告されている。したがって、都連は、権利能力なき社団として、被告自民党とは別に当事者能力がある。

(2) 本件各処分の違法・無効性 (争点2)

(原告の主張)

ア 原告は、本件離党勧告処分を受けるにあたって、被告自民党から事前に告知と聴聞の機会が与えられておらず、適正な手続がとられていない。また、原告は、本件除名処分を受けるに当たっても、離党届を提出しないことに関し、事前に告知と聴聞の機会が与えられていなかった。

したがって、本件各処分は、適正手続に反するものとして違法無効である。

イ 「離党の勧告」と「除名」は、党規律規約9条2項の定める別個の処分であって、党員のした同一の非違行為に対して実質的に二重の処分を受けることはない。また、除名処分事由は限定されており、「離党の勧告」を受け、離党しないことを理由に除名処分をすることはできない。

本件各処分は、二重処罰の禁止を定めている憲法39条にも違反しており、間接適用により民法1条、90条、709条に違反し無効となる。

ウ 党則には82条以下に「地方組織」に関する規定が設けられているが、党員の処分に関する権限を地方組織に委任する規定は存在せず、地方組織は党員の処分権限を有していない。都連規程5条は、党則92条及び党規律規約9条2項の定める処分機関である被告自民党本部の党紀委員会の処分に委ねられることを注意的に規定したものである。したがって、被告自民党本部の党紀委員会のみが処分を行うことができるものであり、本件各処分は、処分権者による処分でないから違法無効である。

また、党則及び党規律規約よりも、地方機関が更に重い処分を課することができるとする規定も存在しないが、都連規程5条は、党則92条1項が規定する処分の中から、役職停止及び除名のみ処分に限定している点で違法無効である。したがって、本件各処分は、違法無効である。

エ 本件各処分に理由がないこと

(ア) 本件各処分は、原告が令和3年2月14日に名古屋市内で講演を行った際、原告が参加者にマスクの着用を促さなかったことを理由とする。しかし、参加者を含め全ての人にマスク着用の法的義務はない。施設の管理者でも主催者でもない原告が、参加者にマスク着用を促さないことは批判されるような行為ではない。

また、被告自民党の政策決定は、政務調査会の議を経て行われるものであり(党則42条以下)、政務調査会に設けられた各部会(同47条)、政調審議会(同45条)、総務会(同38条)を経て審議決定することになっている。しかし、被告自民党は、「第1次提言 COVID-19 ワクチン接種体制の構築へ向けた提言」(以下「本件提言」という。)を発表し、菅内閣総理大臣(当時)に申し入れたが、本件提言は、上記の審議決定を経ていないから、正規の政策決定ではなく、党員が拘束されるものではない。また、原告の政治活動は本件提言を徹底するために行われたものである。

したがって、原告の政治活動は、党則92条1項及び党規律規約9条に抵触するものではなく、党則の前文に適合する行為である。

(イ) 被告Y2は、マスクを着用しないで密集した状態となっている写真をフェイスブックに掲載しているが、被告自民党はこれを容認して除名処分を一切行っていない。したがって、本件各処分は、法の下での平等に違反しており、党則の運用は明らかに公序良俗に反している。

(ウ) 以上によれば、本件各処分は、理由がなく無効である。

(被告自民党の主張)

ア 本件除名処分が有効であること

仮に本件除名処分が一般市民と直接の関係を有すると解したとしても、当該処分の当否は、政党の自律的に定めた規範が公序良俗に反するなどの特段の事情のない限り上記規範に照らし、上記規範を有しないときは条理に基づき、適正な手続に則ってされたか否かによって決すべきであるが、本件除名処分は、後記イのとおり、都連の定めた規範に従い、適正な手続に則ってされているから、有効である。

イ 本件除名処分が適正な手続に則ってされていること

令和3年3月2日、日野総支部は、原告に対し、本件離党勧告処分をしたが、同月10日までに原告が任意に離党しなかったことから、同月11日に、都連規約35条8項に基づき、都連に対し、原告を除名すべく、党紀委員会を開催し、党紀審査をするよう要請した。同月29日、都連は、都連規約35条4項に基づき、原告に対し、党紀違反審査を開始する旨通知し、党紀違反審査の対象行為を示した上で、同年4月4日午後5時までに文書で弁明する機会を与えた。

同年4月26日、都連は、党紀委員会を開催し、日野総支部の主張及び提出資料並びに原告から提出された弁明書に基づき審査を行い、原告の除名を決定した。都連は、原告に対し、決定書を送付して、都連規約35条5項に基づき、原告が本件除名処分に不服があるときは、本件除名処分の翌日から10日以内に文書で理由を明らかにして再審査を都連会長に請求することができることを通知した。

同年5月5日、原告が再審査請求をしたため、同年11月25日、都連会長は、都連規約35条6項に基づき本件再審査請求を常任総務会に付議し、原告の弁明は党紀委員会が認定した事実や判断を覆すに足りる主張とはいえないとして、本件再審査請求を却下した。

以上のとおり、本件除名処分は、適正な手続に則って行われた。

ウ 本件除名処分に理由があること

(ア) 原告は、令和3年2月14日、新型コロナウイルス感染症の緊急事態措置区域である東京都と愛知県との間で不要不急の外出・移動をし、名古屋市内の宴会場において、新型コロナワクチン接種に反対し、マスク着用拒否を薦める者らの主催する多人数の参加者らが密集する講演会（以下「本件講演会」という。）において、新型コロナウイルス感染症に関する講演を行い、集会後にはマスクを着用しない多人数が密集して参加する飲食を伴う懇親会（以下「本件懇親会」という。）に自らも参加し、カラオケを歌った。

本件講演会は毎月定期に開催されているものであり、緊急事態宣言下の時期に参加すること、ましては本件懇親会やカラオケで歌うことについて、緊急性及び必要性はいずれも認められなかった。本件講演会及び本件懇親会においては、多数の参加者が密集していたが、参加者の間に適度な間隔をとったり、講演者である原告と参加者の間にパーテーションなど飛沫防止措置がとられたりした事実は見当たらない。原告及び参加者が本件講演会や本件懇親会でマスクを着用した事実は認められず、原告は、自らが本件講演会の前にツイッターに投稿した記事や、日頃の活動内容からして、マスクを着用しない者たちの集会であったことを認識していた。

以上より、原告の行為は、緊急事態措置区域における基本的対処方針や緊急事態措置に反するものであり、被告自民党の規律をみだすとともに、党員としての名誉をけがすものといわざるを得ないものと認定し、除名処分とした。

(イ) 原告は、被告Y2がマスクを着用しない状態の集合写真を掲載していたと主張するが、被告Y2がマスクを外したのは、あくまでも集合写真の撮影時に顔を映すための一時的なものであり、感染防止対策を怠っていたわけではなかった。よって、被告Y2には、基本的な感染防止対策を怠った行為は存せず、社会の規律に反する行為は認められない。

(ウ) したがって、本件除名処分には理由がある。

(3) 本件差止請求に係る訴えの適法性 (争点3)

(原告の主張)

前記(1) (原告の主張)と同旨。

(被告自民党の主張)

ア 本件除名処分は、都連が都連規約に基づいて行った処分であり、被告自民党の行った処分ではないから、本件差止請求に係る訴えは不適法である。

イ また、政党がいかなる場合に黨員に処分等を下すかについては、一般市民法秩序と直接の関係を有しない限り、政党の内部的自律権に属する行為であって、司法審査の対象外であるから、被告自民党の処分等を制限するよう求める本件差止請求に係る訴えは不適法である。

(4) 本件義務確認請求に係る訴えの適法性 (争点4)

(原告の主張)

前記(1) (原告の主張)と同旨。

(被告自民党の主張)

ア 本件除名処分は、都連が都連規約に基づいて行った処分であり、被告自民党の行った処分ではないから、本件義務確認請求に係る訴えはいずれも不適法である。

イ 政党がいかなる提案を受理して審議し、政策を決するかは、政党の内部的自律権に属する行為であり司法審査の対象外であるから、一定の提案を受理する義務があることの確認を求める本件義務確認請求に係る訴えは不適法である。

(5) 本件差止請求権及び本件義務の有無 (争点5)

(原告の主張)

ア 被告自民党は、党則3条の2第3号で、黨員の政策提案権を認めている。そして、被告自民党は、民主的団体の組織運営を前提として結成されているが、このような民主的団体の組織運営については、ヘンリー・マーティン・ロバートが明治9年にまとめた「ロバート議事規則」(Robert's Rules of Order)がこれまで慣習法として運用されてきており、被告自民党も当然にこれを踏襲している。

イ ロバート議事規則によれば、①多数派が意思決定する権利、②少数派の意見が傾聴される権利、③構成員個人の権利、④欠席者の権利が最低限の権利として定められた上で、(a) 会合に出席すること(総会出席、理事会傍聴)、(b) 動議を提出し、討議で発言すること(議案提出権と発言権)、(c) 役員を指名すること(役員選挙権)、(d) 表決すること(議決権)、(e) 役員に就任すること(役員被選挙権)が認められている。

したがって、ロバート議事規則は例外なく認められるものであり、原告は、被告自民党に対し、黨員としての議案提案権である政策提案権を有しており、また、その政策決定に至る手続において、政治活動報告などの出版物を通じて、発言権である自由討議参加権(党則3条の2第4号)を有している。

ウ よって、被告自民党は、原告が党則3条の2第3号及びロバート議事規則に基づく政策提案権の行使として行う別紙1記載の政治活動を被告自民党の政策として審議すべきことの提案を受理する義務(本件義務)を負っている。

エ また、原告は、自由討議参加権を行使して、政治活動を行っていたのに、本件各処分によってこれを妨害されており、今後もその妨害が予測され、現に妨害が継続しているから、原告は、妨害予防請求権ないし妨害排除請求権として本件差止請求権を有している。

(被告自民党の主張)

仮に本件差止請求及び本件義務確認請求に係る訴えが適法であるとしても、同各請求はいずれも自民党の党籍を有するものであることを前提としたものであるところ、都連の処分は有効であり、原告は被告自民党の党籍を有しないから、前提を欠き理由がない。

(6) 本件損害賠償請求権の有無 (争点6)

(原告の主張)

ア 本件各処分は前記(2)のとおり違法無効なものである。また、被告自民党本部は、本件各処分に当初から関与し、原告代理人が本件各処分の無効確認及び被害回復等を求めたにもかかわらず、これを黙殺して、本件各処分を黙示的に追認した。

そして、本件各処分を行った被告Y2及び被告Y1並びにこれらを追認した被告自民党の各行為は、処分主体及び処分日が異なるものの、一連一体のものであるから、共同不法行為を構成する。

被告自民党は、一般法人法78条に基づき、同被告の代表者である被告Y2及び被告Y1の行為について責任を負う。また、被告Y2は日野総支部長であり、被告Y1は都連党紀委員会委員長であって、被告自民党の機関行為として本件各処分をしている。さらに、被告Y2及び被告Y1は、被告自民党の被用者に準じた地位にあるので、被告自民党は民法715条の使用者責任を負う。

イ 原告は、本件各処分により、正当な政治活動を事実上制限され、原告の選挙区内の支持者及び支援者に対し理不尽な疑念と不安を与え、原告の政治活動に対し重大な悪影響が生じた。原告の受けた精神的損害を金銭的に評価すれば、150万円は下らない。

(被告自民党及び被告Y1の主張)

原告は、都連の行為を追認した行為が共同不法行為を構成すると主張するが、被告自民党が違法行為をした事実はない。

そもそも、本件除名処分について裁判所の審査権が及ばない以上、本件除名処分が違法か否かについて判断することはできない。また、原告は都連の定めた規範に従い適正な手続に則って処分されており、本件除名処分は有効であるから、本件除名処分が違法であることを理由とする共同不法行為は成立しない。

(被告Y2の主張)

ア 被告Y2のした本件離党勧告処分は、政党の内部的な問題にとどまり、一般市民法秩序と直接の関係を有せず、裁判所の審査権が及ばないことは明らかであるから、本件離党勧告処分が違法であることを理由とする不法行為は成立しない。

イ また、仮に本件離党勧告処分が一般市民法秩序と直接の関係を有すると解したとしても、かかる処分の当否は適正な手続に則ってされたか否かによって決すべきである。

原告が主張する日野総支部の処分なるものは、都連の規約上は除名処分の上申にすぎず、原告に対する処分ではない。日野総支部は、原告の行為が除名処分に相当するので、任意に離党する機会を与えた上で、猶予した期間内に原告が任意に離党しなかったことから、除名処分をしてもらうために、都連の党紀委員会の審査を上申したにすぎない。

その後の本件除名処分に至るまでの過程は、前記(2)(被告自民党の主張)イのとおりであり、一連の手続は、都連の規約に従って適正な手続に則ってされている。

したがって、本件離党勧告処分が違法であることを理由とする共同不法行為は成立しない。

第3 当裁判所の判断

1 争点6(本件損害賠償請求権の有無)について

事案に鑑みて、争点1ないし5を判断する前に争点6(本件損害賠償請求権の有無)について判断する。

(1) 本件損害賠償請求は、原告が、被告自民党からの離党を勧告する処分(本件離党勧告処分)及び被告自民党から除名する処分(本件除名処分)を受けたことによって、精神的損害を被ったとして、不法行為に基づく損害賠償を請求するものである。そして、上記請求は、本件除名処分及び本件離党勧告処分が違法であることを前提とするものであるところ、政党等の政治結社は、政治上の信条、意見等を共通にする者が任意に結成するものであって、その成員である黨員

等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るから、憲法21条1項により、各人に対して、政党等を結成し、又は政党等に参加し、若しくはそれから脱退する自由を保障するとともに、政党等に対しては、高度の自主性と自律性を与えて自主的に組織運営をすることのできる自由を保障しなければならない。このような政党等の結社としての自主性に鑑みると、政党の存立及び組織の秩序維持のための自律的な権能を尊重されるべきである。そして、党員に対する除名処分等の不利益処分は、政党内の秩序維持を目的として科されるものであるから、その権能は上記の自律的な権能の一内容を構成する。

したがって、本件各処分が原告の私法上の権利利益を侵害することを理由とする損害賠償請求の当否を判断するに当たっては、本件各処分が政党の内部規律の問題にとどまる限り、政党の自律的な判断を尊重し、これを前提として請求の当否を判断すべきものと解するのが相当である（最高裁判平成31年2月14日第一小法廷判決・民集73巻2号123頁参照）。

(2) そこで、検討するに、原告は、本件各処分により被告自民党の党員としての地位を失うことになるが、本件各処分は、原告の議員としての地位に影響を与えるものではなく、原告の俸給やその政治活動に特段の法的な制限をかけるものであったとは認められず、本件各処分は、被告自民党の内部規律の問題にとどまるものというべきであるから、その適否については被告自民党の自律的な判断を尊重すべきである。

そうすると、本件各処分が違法な行為に当たるとは認められないから、本件損害賠償請求は、その余の点について判断するまでもなく理由がない。

2 争点1（本件無効確認請求に係る訴えの適法性）について

(1) 確認訴訟における確認の対象となる法律関係は、原則として現在における法律関係であって、過去の法律関係の確認については、現に存する紛争の直接かつ抜本的な解決のために最も適切かつ必要と認められる場合に限り確認の利益が認められると解するのが相当である（最高裁昭和47年11月9日第一小法廷判決・民集26巻9号1513頁参照）。

(2) これを本件についてみると、本件無効確認請求に係る訴えは、過去の法律関係の確認を求めるものであり、本件各処分によって、原告の権利ないし法的地位が侵害されているというのであれば、その侵害の回復を図るべく給付訴訟又は現在の権利若しくは法律関係の確認訴訟を提起するのが直接かつ抜本的な解決であるといえる。

したがって、本件無効確認請求に係る訴えは、確認の利益を欠き不適法である。

なお、仮にこの点を措くとしても、前記1のとおり、本件各処分は政党の内部規律の問題にとどまるものであり、その適否については被告自民党の自律的な判断を尊重すべきであるから、本件各処分が無効であると認めることはできない。

3 争点3（本件差止請求に係る訴えの適法性）について

(1) 本件差止請求は、妨害予防請求権ないし妨害排除請求権に基づき、原告が別紙1記載の政治活動を行うことへの不利益な取扱いや処分を行わないことを内容とするものである。しかしながら、原告は、慣習法たるロバート議事規則を根拠に妨害予防請求権ないし妨害排除請求権を有すると主張しているものと解されるが、それがいかなる性質及び内容の妨害予防請求権ないし妨害排除請求権であるかが明らかでない。したがって、本件差止請求に係る訴えは不適法である。

(2) なお、仮にロバート議事規則により何らかの妨害予防請求権ないし妨害排除請求権が観念できる余地があるとしても、①本件差止請求は、原告が被告自民党の党員であること、すなわち本件除名処分が無効であることを前提とするものであるが、前記1のとおり、本件除名処分が無効であると認めることはできないこと、②本件差止請求は、原告に対し不利益な取扱い又は処分を行わないと

の判断を求めるものであるが、政党が組織の秩序維持のためにいかなる処分を下すかは、同様に、政党の内部規律の問題にとどまり、その自律的な判断を尊重すべきであることからすると、本件差止請求は認められない。

4 争点4 (本件義務確認請求に係る訴えの適法性) について

(1) 本件義務確認請求は、被告自民党に、原告が党則3条の2第3号及びロバート議事規則に基づく政策提案権の行使として行う別紙1記載の政治活動を被告自民党の政策として審議すべきことの提案を受理する義務(本件義務)があることの確認を求めるものである。

しかしながら、党則3条の2第3号等により、被告自民党の党員に対し、被告自民党の政策に関し提案することが認められているとしても、これを被告自民党の政策として審議すべき事項として受理すべきか否かは、政党である被告自民党がその政治上の信条、意見等に従うものであるかなどを判断して決定すべき事柄であり、法令の適用により終局的な判断をすることができるものではないから、本件義務確認請求に係る訴えは不適法である。

(2) なお、仮にこの点を措いたとしても、本件義務確認請求は、原告が被告自民党の党員であること、すなわち本件除名処分が無効であることを前提とするものであるが、前記1のとおり、本件除名処分が無効であると認めることはできないから、本件義務確認請求は認められない。

第4 結論

以上によれば、本件損害賠償請求はいずれも理由がないからこれらを棄却し、本件無効確認請求、本件差止請求及び本件義務確認請求に係る各訴えはいずれも不適法であるからこれらを却下することとし、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第4部

裁判官 向井敬二

裁判官 河合美月

裁判長裁判官伊藤繁は転官のため署名押印できない。

裁判官 向井敬二

別紙2

関係規約等の定め

1 被告自民党の党則(以下、「党則」という。乙12)

(1) 3条の2

党員は、次の各号に掲げる権利を有する。

3号 党の政策に関し、提案すること。

4号 党の会議又は出版物を通じて、党の活動に関する自由な討議に参加すること。

(2) 3条の3

党員は、次の各号に掲げる義務を有する。

1号 党の理念、綱領、政策及び党則を守ること。

(3) 38条

総務会は、党の運営及び国会活動に関する重要事項を審議決定する。

(4) 42条

1項 政策の調査研究及び立案のため、政務調査会を置く。

2項 党が政策として採用する議案は、政務調査会の議を経なければならない。

(5) 45条

1項 政務調査会に、政策案を審議決定するため、政調審議会を置く。

4項 政務調査会において、政策案を決定する場合は、政調審議会の議を経なければならない。

5項 政調審議会において決定した政策に関する事項は、速やかに総務会に報告しその決定を経なければならない。

(6) 47条1項

政務調査会に、政策の調査研究及び立案のため次の部会を設け、各部会に部会長1名並びに部会長代理及び副部会長若干名を置き、必要に応じ、専任部会長を置くことができる。(以下略)

(7) 82条1項

一定の地域又は職域を基礎として、次の各号に掲げる党支部を置く。

1号 一以上の市町村(特別区を含む。)の区域(指定都市にあっては、その区の区域)を単位とし、市区町村支部を置く。

(8) 83条

都道府県内の支部の連合体として、都道府県支部連合会を置く。

(9) 92条1項

党員が次の各号のいずれかに該当する行為をしたときは、党規律規約の定めるところにより、処分を受けるものとする。

1号 党の規律をみだす行為

2号 党員たる品位をけがす行為

3号 党議にそむく行為

(10) 93条

党紀委員会は、党則に基づく賞罰については、総務会の議を経て、党規律規約を定めるものとする。

2 被告自民党の規律規約(以下「党規律規約」という。乙12)

(1) 1条

党の規律を保持し、かつ、党風を振興するため、党紀委員会を置く。

(2) 2条3項

党紀委員会は、党紀委員の3分の2以上が出席し、その3分の2以上の多数の議決により、党則92条の規定による処分を行うものとする。再審査に係る処分を行うについても、同様とする。

(3) 9条

1項 党員が次の各号のいずれかの行為をしたときは、処分を行う。

1号 党の規律をみだす行為(イ)ないし(ニ)は略

2号 党員たる品位をけがす行為(イ)ないし(ハ)は略

3号 党議にそむく行為(イ)は略

2項 党紀委員会が行う処分の種類は、次のとおりとする。

1号 党則の遵守の勧告

2号 戒告

3号 党の役職停止

4号 国会及び政府の役職の辞任勧告

5号 選挙における非公認

6号 党員資格の停止

7号 離党の勧告

8号 除名

(4) 18条

次の各号に掲げる党員の党紀違反事項は、党本部党紀委員会において取り扱う。

1号 国会議員(国会議員であった者を含む。)及びその公認候補者

2号 都道府県支部連合会会長

3号 知事及びその公認候補者

4号 指定都市の市長及びその公認候補者

5号 その他都道府県支部連合会において処理しがたい事犯があったと認められる者

(5) 19条

支部及び都道府県支部連合会は、本規約に準じ党紀委員会の承認を経て自ら定める規律規約の定めるところにより、賞罰を行うことができる。

(6) 20条

都道府県支部連合会の処分に不服のある者は、党本部党紀委員会に、理由を明らかにして審査の請求をすることができる。

3 被告自民党東京都支部連合会規約（以下「都連規約」という。乙1）

(1) 32条

党の規律を保持し、かつ党風を振興するため党紀委員会を置く。

(2) 33条

本会会長は所属党員が党則の定める賞罰事項に該当すると認めるときは、別に定める本会賞罰規定に基づき処理するものとする。

(3) 35条

1項 党紀委員会に委員長及び副委員長各1名を置く。

2項 委員長は党紀委員会を招集し、議長としてその運営にあたる。

(3項略)

4項 委員長は処罰事項について、該当者に対し弁明の機会を与えるものとする。

5項 党紀委員会の処分に不服ある者は、本会会長に対し、理由を明らかにして再審査を請求することができる。

6項 前項の再審査の請求があったときは、本会会長は常任総務会の議に付し、常任総務会において相当の理由があると認める旨の決定があったときは、党紀委員会に再審査させなければならない。

7項 前項による再審査を行うにあたって、本人の要求があるときは、これに対し弁明の機会を与えなければならない。

8項 次の各号に掲げる党員の党紀違反事項は、本会の要請又は当該支部の申請により本委員会において取り扱うものとする。

1号 本会所属都議会議員・区議会議員・市町村議会議員及びその公認候補者並びに推薦候補者

但し、都議会議員については前・元議員を含むものとする。

(2号以下略)

(4) 37条

党紀委員会の議決は、委員2分の1以上が出席し、その3分の2以上の多数でなければならない。再審査に係る処分を行うについても同様とする。

4 被告自民党東京都支部連合会賞罰規程（以下「都連規程」という。乙13）

(1) 5条

党員が次のいずれかの行為をしたときは、党則第92条により役職停止又は除名の処分に付する。

1号 党の規律をみだす行為（(イ)ないし(ニ)は略）

2号 党員たる品位をけがす行為（(イ)ないし(ハ)は略）

3号 党議にそむく行為（(イ)は略）

(2) 10条

党紀委員会は、党員の行為が党紀違反に当たる行為となるおそれがあると認めるときは、説明を求め、又は注意を促すことができる。

(3) 11条

本会規約第35条5項の規定による再審査の請求は、処分通達の日から10日以内に行わなければならない。

(4) 12条

本章の規定による除名の処分は、前条本文の期間内又は党紀委員会による再審査に係る決定があるまでの間は、効力を生じない。

(5) 13条

次の各号に掲げる党員の党紀違反事項は、党本部党紀委員会において取り扱うので、本会党紀委員会の対象としない。

1号 国会議員（前・元議員を含む）及びその公認候補者

2号 都道府県支部連合会長

3号 知事及びその公認候補者

行政 |

1 普通地方公共団体の議会の議員に対する懲罰その他の措置が当該議員の私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の当否の判断方法

2 市議会の議会運営委員会による議員に対する嚴重注意処分の決定が違法な公権力の行使に当たるとはいえないとされた事例

対象事件 |

平成31年2月14日判決
最高裁判所第一小法廷
平成30年(受)第69号
損害賠償請求事件

裁判結果 |

破棄自判

原 審 |

名古屋高等裁判所平成28年(ネ)第796号
平成29年9月14日判決

原々審 |

津地方裁判所平成27年(ワ)第460号
平成28年8月18日判決

公 刊 物 |

民集73巻2号登載予定

参照条文 |

国家賠償法1条1項、裁判所法3条1項

[判決要旨]

1 普通地方公共団体の議会の議員に対する懲罰その他の措置が当該議員の私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の当否を判断するに当たっては、当該措置が議会の内部規律の問題にとどまる限り、議会の自律的な判断を尊重し、これを前提として請求の当否を判断すべきである。

2 市議会の議会運営委員会による議員に対する嚴重注意処分の決定は、議員としての行為に対する市議会の措置であり、市議会の定めた政治倫理要綱に基づくものであって特段の法的効力を有するものではないという事情の下においては、その適否については議会の自律的な判断を尊重すべきであり、当該決定が違法な公権力の行使に当

たるとはいえない。

[解説]

1 事案の概要

本件は、上告人の市議会議員である被上告人が、上告人に対し、市議会運営委員会（以下「議会運営委員会」という。）が被上告人に対する嚴重注意処分の決定（以下「本件措置」という。）をし、市議会議長がこれを公表したこと（以下、これらの行為を併せて「本件措置等」という。）により、被上告人の名誉が毀損されたとして、国家賠償法1条1項に基づき、慰謝料等の支払を求める事案である。

2 関係法令等の定め、事実関係の概要等

(1)ア 名張市議会会議規則（平成8年名張市議会規則第1号。以下「本件規則」という。）90条は、委員会の委員は、事故のため出席できないときは、その理由を付け、当日の開議時刻までに委員長に届け出なければならないと規定する。また、本件規則105条は、委員会は、審査又は調査のため委員を派遣しようとするときは、その日時、場所、目的、経費等を記載した派遣承認要求書を議長に提出し、あらかじめ承認を得なければならないと規定する。

イ 名張市議会議員政治倫理要綱（名張市議会告示第1号。以下「本件要綱」という。）2条は、議員は、次に定める政治倫理基準を遵守しなければならないとし、その一つとして、地方自治の本旨及び本件規則にのっとり、議員としての責務を全うすることと定めている（2号）。そして、本件要綱3条は、この要綱に反した場合は、勧告その他必要な措置をとることができると定め、本件要綱4条は、この要綱の運用については、議会運営委員会がこれに当たると定めている。

(2)ア 被上告人は、市議会議員として常任委員会である教育民生委員会に所属していたところ、同委員会では、平成27年1月28日から30日までの日程で、委員全員を参加委員として、岡山県内や北九州市において介護支援やごみの減量化等の取組みに関する視察旅行（以下「本件視察旅行」という。）を行うとの提案がされ、その後の協議を経て、教育民生委員長が、同26年12月18日、市議会議長に対し、本件視察旅行に係る委員派遣の承認を求めた。市議会議長は、同日、これを承認し、教育民生委員会の委員全員に対して出張命令を発した。これに対し、被上告人は、市議会議長に対し、上告人の財政状況等に照らしてこ

れを実施すべきでない」と判断する旨を記載した欠席願を提出した上で、本件視察旅行を欠席した。

イ 議会運営委員会は、平成27年2月4日、被上告人に対し、本件視察旅行を欠席したことを理由として、嚴重注意処分を行うことを決定し（本件措置）、本件視察旅行が本件規則に基づく公務であるにもかかわらず、被上告人は正当な理由なく欠席したため、本件要綱の規定に基づき嚴重注意処分とする旨、及び今後、公務に対する正確な認識の下、議員としての責務を全うするよう強く求める旨を記載した市議会議長名義の嚴重注意処分通知書（以下「本件通知書」という。）を作成した。そして、市議会議長は、上記同日、議会運営委員会の正副委員長等のほか、本件措置を知って取材の申入れをした新聞記者5、6名のいる議長室において、本件通知書を朗読し、これを被上告人に交付した。

ウ これに対し、被上告人が、議会運営委員会による本件措置及び市議会議長による公表によって名誉が毀損されたとして本件訴えを提起したものであり、主として、本件訴えが裁判所法3条1項にいう法律上の争訟に当たるか、これに当たるか、議会の内部規律の問題として裁判所はこれらの行為の適否の判断を差し控えるべきか、が争われた（ただし、第1審では、前者は争点化されず判断の対象となっていない。）。

3 第1審及び原審の判断

第1審は、本件措置等は、被上告人に対する名誉毀損行為に該当するとして、市議会の自律権の範囲内で決定された事項であって、その真実性又は真実相当性の抗弁については司法審査が及ばないとして、被上告人の請求を棄却した。

これに対し、原審は、被上告人の請求は、名誉権という私権の侵害を理由とする国家賠償請求である上、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り、一般市民法秩序と直接の関係有するから、本件訴えは、裁判所法3条1項にいう法律上の争訟に当たるとし、本件措置等は、被上告人の市議会議員としての社会的評価の低下をもたらすと認められ、その真実性又は真実相当性の抗弁が認められないなどとして、被上告人の請求を慰謝料50万円の支払を求める限度で認容した。

4 本判決の概要

上告人からの上告受理の申立てに対し、第一小法廷は、要旨以下のとおり判示して、原判決中上告人の敗訴部分を破棄し、第1審判決を結論にお

いて是認できるとして、被上告人の控訴を棄却した。

(1) 本件は、被上告人が本件措置等によってその名誉を毀損されたとして国家賠償法1条1項に基づき損害賠償を求めるものであるところ、これは、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から、本件訴えは、裁判所法3条1項にいう法律上の争訟に当たり、適法というべきである。

(2) もっとも、普通地方公共団体の議会（以下「地方議会」という。）は、地方自治の本旨に基づき自律的な法規範を有するものであり、議会の議員に対する懲罰その他の措置については、議会の内部規律の問題にとどまる限り、その自律的な判断に委ねるのが適当であり（最高裁昭和34年（オ）第10号同35年10月19日大法廷判決・民集14巻12号2633頁〔以下「昭和35年最判」という。〕参照）、このことは、上記の措置が私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の当否を判断する場合であっても、異なることはないというべきである。したがって、地方議会の議員に対する懲罰その他の措置が当該議員の私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の当否を判断するに当たっては、当該措置が議会の内部規律の問題にとどまる限り、議会の自律的な判断を尊重し、これを前提として請求の当否を判断すべきものと解するのが相当である。

本件措置は、被上告人の議員としての行為に対する市議会の措置であり、かつ、本件要綱に基づくものであって特段の法的効力を有するものではなく、また、市議会議長が、相当数の新聞記者のいる議長室において、本件通知書を朗読し、これを被上告人に交付したことについても、殊更に被上告人の社会的評価を低下させるなどの態様、方法によって本件措置を公表したとはいえない。以上によれば、本件措置は議会の内部規律の問題にとどまるものであるから、その適否については議会の自律的な判断を尊重すべきであり、本件措置等が違法な公権力の行使に当たるものということはできない。したがって、上告人は、被上告人に対し、国家賠償責任を負わないというべきである。

5 説明

(1) 地方議会の措置の違法を理由とする国家賠償請求訴訟と法律上の争訟

判例・通説は、憲法76条1項の司法権の範囲につき、裁判所法3条1項の法律上の争訟と同義

であると解しており、判例は、法律上の争訟につき、「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つて、かつ、それが法令の適用によって終局的に解決することができるもの」と定義している。そして、裁判所法3条1項にいう法律上の争訟には、いくつかの例外があり、国会ないし各議院の自律権に属する行為や団体の内部事項に関する行為など、法律上の係争ではあるが、事柄の性質上裁判所の審査に適しないものは、司法審査の対象外であると解されている。地方議会の内部事項の問題に対する司法審査については、昭和35年最判が、議員としての行為につき、除名処分のような議員たる身分の得喪に関する処分の適否に関する訴えは司法審査の対象とする一方、議員の権利行使の一時的制限にすぎない懲罰決議の適否に関する訴えは、内部規律の問題として自治的措置に任せるのを相当とし、裁判所法3条1項の法律上の争訟に当たらないとして、司法審査の対象外としている。

もっとも、本件のように地方議会の議員が議員としての行為に対する議会の懲罰その他の措置の違法を理由として提起した国家賠償請求訴訟は、それ自体は具体的な権利義務ないし法律関係をめぐる紛争であるため、訴えの適法性が問題となる。

この点について直接判示した最高裁判例はなく（最高裁平成6年6月21日第三小法廷判決・集民172号703頁、判タ871号140頁は、議員の純然たる私的紛争についての言動を理由とする地方議会の議員辞職勧告決議等が当該議員の名誉毀損に当たるとした国家賠償請求訴訟について、法律上の争訟に当たるとし、全面的に請求の当否を判断しているが、これは議員としての行為を対象とする本件のような事案とは異なる。）、下級審裁判例では、懲罰その他の措置の適否は内部規律の問題として司法審査を差し控えつつ、請求棄却の判決をするものが多いものの、訴えそのものが法律上の争訟に該当しないとして不適法却下の判決をするものも存在する。上記の国家賠償請求訴訟は、私法上の権利利益の侵害を理由とする給付訴訟として適法であるのが原則であるが、給付訴訟において司法審査の対象となるか否かが問題となった最高裁判例として、宗教上の教義が問題となった寄附金の不当利得返還請求事件（板まんだら事件）があり、最高裁昭和56年4月7日第三小法廷判決・民集35卷3号443頁、判タ441号59頁は、訴えそのものが法律上の争訟に該当しないとして不適法却下をしている。もっとも、この事案では、錯誤を理由とする寄附金の不当利得該当

性を検討する上で法令の適用による終局的な解決が不可能な宗教上の教義を検討することが不可欠であったため、紛争全体として司法的解決に適しない事案であったと評価し得るものである（同旨の分析をしたものとして、矢野常寿「宗教上の教義に関する紛争と司法権」『憲法判例百選Ⅱ〔第6版〕』406頁参照）。これに対し、地方議会の内部事項の問題は、裁判所が法令を適用して判断を示すことは可能であるものの、議会の自律権を尊重して司法審査を差し控えるのが相当であると捉えられるものであり、これらを同列に論ずるのは相当ではないと考えられる。また、議会の措置が私法上の権利利益を違法に侵害することを理由とする国家賠償請求訴訟においては、議会の自律権は請求の当否を判断する上で必ずしも不可欠の要素ではなく、紛争自体が全体として司法的解決に適しないものではないから、法律上の争訟であることを否定する合理的理由は見だし難い。さらに、請求の当否の前提問題として団体の内部事項の適否が問題となった最高裁昭和63年12月20日第三小法廷判決・集民155号405頁、判タ694号92頁（共産党除名処分事件）も、政党が党员に対してした除名処分を前提として党施設の明渡し等を求めた訴訟において、訴えが司法審査の対象となることを肯定している。

以上からすれば、訴訟物そのものが具体的な権利義務ないし法律関係をめぐる紛争であり、その前提問題として団体の内部事項の適否が問題となる場合には、当該前提問題が法令の適用により終局的に解決することができない問題でない限り、法律上の争訟は否定されないものと解するのが相当であるように思われ、議員としての行為に対する地方議会の懲罰その他の措置が私法上の権利利益を違法に侵害することを理由とする国家賠償請求訴訟についても、訴えそのものは適法であると解するのが相当と考えられる。本判決が、本件訴えにつき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適法であると判示したのも、このような理解を前提とするものと思われる。

(2) 国家賠償請求訴訟における地方議会の内部事項の適否に関する司法審査

次に、国家賠償請求訴訟が適法であるとしても、議員としての行為に対する地方議会の懲罰その他の措置の適否については、議会の自律権の範囲内に属する事項として司法審査を差し控えるべきかが問題となる。

この点につき、原審は、被上告人の請求が、名

誉権という私権の侵害を理由とするものであることや一般市民法秩序において保障される自由の重大な権利侵害を問題とすることを根拠として司法審査の対象となることを理由に、全面的に請求の当否を審査したものである。

しかし、憲法は、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定めると規定し(92条)、その議事機関として議会を設置する旨を規定する(93条1項)など、地方議会について団体自治の見地から自律的な法規範を整備することを予定し、これを受けて法が地方議会の組織、権限及び規律等に関する詳細な規定を設けている。このような規定に照らすと、地方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を有しない内部的な問題にとどまる限り、内部規律の問題として自治的、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ものと解するのが相当であり、昭和35年最判もこのような理解を前提とするものと考えられる(このような整理をしたものとして、最高裁平成30年4月26日第一小法廷判決・集民258号61頁、判タ1450号19頁参照)。そして、このような地方議会の内部事項の問題について自治的措置に任せるのを適当とした昭和35年最判の法理は、当該措置の違法を理由とする国家賠償請求の当否を判断するに当たっても同様に妥当するものであり、当該措置の適否が請求の当否を判断する前提問題にとどまる場合であっても、議会の自律権を尊重すべき必要性は変わらないものと考えられる。実質的にも、議会による懲罰その他の措置の適否自体を争う場合には、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、議会の内部規律の問題として司法審査の対象外として扱われるのに対し、当該措置の違法を理由とする国家賠償請求訴訟が提起された場合には、当該措置の適否を含めて全面的に司法審査に服するものと解することとなれば、議会の自治的措置に委ねるのを適当として司法審査の対象外とした趣旨を没却することになりかねないと考えられる(成田頼明＝園部逸夫ほか編『注釈地方自治法I〈全訂〉』(第一法規)2395、2396頁も、訴えの適法性については明示していないが、議会の自律権の範囲内で決定された事項については司法審査を否定するのが相当であるとする)。そして、このことは、本件のように当該措置が処分性を有しないために取消訴訟等を提起することができない場合であっても異なることはないと考えられる。そう

すると、議会による懲罰その他の措置の違法を理由とする国家賠償請求訴訟においても、当該措置の適否自体が争われる事案と同様に、その適否につき議会による自主的、自律的な判断を尊重して請求の当否を判断すべきものと考えられる。

本判決は、地方議会の懲罰その他の措置が議員の私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の当否を判断するに当たっては、当該措置が議会の内部規律の問題にとどまる限り、議会の自律的な判断を尊重し、これを前提として請求の当否を判断すべきものと解するのが相当であると判示したが、これは以上のような理解を前提とするものと考えられる。なお、地方議会の懲罰その他の措置が議員としての行為を対象とするものであって議会の内部規律の問題にとどまるものであるかは、事案に応じて個別に検討することになる。

(3) 本件措置等の適否についての司法審査

以上を前提として本件についてみると、本件措置等は、①議会運営委員会が被告人に対し嚴重注意処分の決定をし、②市議会議長がこれを公表したことを内容とするものである。まず、①本件措置は、被告人が本件視察旅行を正当な理由なく欠席したことを理由とし、地方自治法135条1項各号に定められた懲罰ではなく、地方自治の本旨及び本件規則にのっとり、議員としての責務を全うすべきことを定めた本件要綱2条2号に違反するとして、同3条所定のその他必要な措置として行われたものである。これは、被告人の議員としての行為に対する市議会の措置であり、かつ、本件要綱に基づくものであって特段の法的効力を有するものではないから、本件措置が、被告人の議員としての権利に重大な制約をもたらすものと認めることはできないと考えられる。また、②市議会議長による上記の公表行為についても、議会運営委員会が市議会議長名義の本件通知書を作成し、同委員会の正副委員長が市議会議長による公表の場に同席したことからも明らかなおり、同委員会は、市議会の代表者である市議会議長が、被告人に対し本件通知書を交付することによって本件措置を通知することとしたものと認めるのが相当と考えられる。さらに、市議会議長が、相当数の新聞記者のいる議長室において本件通知書を朗読したことについても、それ自体は市議会の措置とはいいい難いものの、記者からの取材要請を受けたことによるものであり、殊更に被告人の社会的評価を低下させるなどの態様、方法によって本件措置を公表したものと認められ

いと考えられる。

以上によれば、本件措置は議会の内部規律の問題にとどまるものであるから、その適否については議会の自律的な判断を尊重すべきであり、また、本件措置の公表についても公益目的を欠くことにより名誉毀損を肯定すべきものとは認められないから、本件措置等が、違法な公権力の行使に当たるものということとはできず、国家賠償法1条1項の適用上違法であるとはいえないと考えられる。なお、第1審及び原審は、本件措置の適否について裁判所がその判断を差し控えるべきか否かを検討する前に、本件措置等がXに対する名誉毀損行為に該当するか否かについて判断しているが、国家賠償請求訴訟における違法な公権力の行使としての名誉毀損該当性の主張立証責任をどのように考えるかは別論としても、本件措置の適否について議会の自律的な判断を尊重すべきものである以上、これが名誉毀損行為か否かを検討すること自体についても司法審査を差し控えるのが相当であると考えられる。本判決は、その判文に照らし、以上の整理を前提として、上告人が被上告人に対し国家賠償責任を負わないと判断したものと考えられる。

6 本判決の意義

本判決は、地方議会の懲罰その他の措置が議員の私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求訴訟につき、法律上の争訟の有無や請求の当否の判断方法について最高裁が初めて判断を示したものである。昭和35年最判その他の団体の内部事項の問題に対する司法審査についての判例法理やこれとの権衡を考慮すれば、上記の国家賠償請求訴訟は、法律上の争訟に当たるものの、上記の措置が議会の内部規律の問題にとどまる限り、議会の自律的な判断を尊重し、これを前提として請求の当否を判断すべきものと解される場所であり、本判決の結論に異論はないように思われる。もつとも、近時、地方議会における議員に対する措置の適否や名誉毀損の成否に関して、裁判所の司法審査の対象となるか否かが争われる事案が増加しており、本判決は、上記の措置に係る名誉毀損の成否についての判断方法を示した判例として、同種の事例の参考になるものと考えられる。

(関係人一部仮名)

【判決】

上告人 名張市

同代表者市長 亀井利克
同訴訟代理人弁護士 西澤 博 楠井嘉行 飯田真也 赤木邦男
小林明子 田中友康 山田 瞳 辻井拓夫
岡 浩喜 木村那津子 岩崎かほり
同訴訟復代理人弁護士 粟原雅斗 葛西 勝 河野壮登
同指定代理人 太田あゆ美 外2名
被上告人 甲野太郎
同訴訟代理人弁護士 冠木克彦 谷 次郎

主 文

原判決中上告人敗訴部分を破棄する。
前項の部分につき、被上告人の控訴を棄却する。
控訴費用及び上告費用は被上告人の負担とする。

理 由

上告代理人西澤博ほかの上告受理申立て理由(ただし、排除されたものを除く。)について

1 本件は、上告人(名張市)の市議会議員(以下、名張市議会を「市議会」といい、その議長及び議員をそれぞれ「市議会議長」及び「市議会議員」という。)である被上告人が、上告人に対し、名張市議会運営委員会(以下「議会運営委員会」という。)が被上告人に対する嚴重注意処分(以下「本件措置」という。)をし、市議会議長がこれを公表したこと(以下、これらの行為を併せて「本件措置等」という。)により、被上告人の名誉が毀損されたとして、国家賠償法1条1項に基づき、慰謝料等の支払を求める事案である。

2 原審の適法に確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

(1) 被上告人は、市議会議員であり、常任委員会である教育民生委員会に所属していた。

(2) ア 教育民生委員会においては、平成26年11月11日、以下のとおりの視察旅行(以下「本件視察旅行」という。)を行うとの提案がされ、その後の協議を経て、教育民生委員長は、同年12月18日、市議会議長に対し、本件視察旅行に係る委員派遣の承認を求めた。市議会議長は、同日、これを承認し、教育民生委員会の委員全員に対して出張命令を発した。

日程 平成27年1月28日から同月30日まで

研修内容 ①岡山県倉敷市 介護支援いきいきポイント制度について

の議員に対する懲罰その他の措置については、議会の内部規律の問題にとどまる限り、その自律的な判断に委ねるのが適当である（最高裁昭和34年(オ)第10号同35年10月19日大法廷判決・民集14巻12号2633頁参照）。そして、このことは、上記の措置が私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の当否を判断する場合であつても、異なることはないというべきである。

したがつて、普通地方公共団体の議会の議員に対する懲罰その他の措置が当該議員の私法上の権利利益を侵害することを理由とする国家賠償請求の当否を判断するに当たっては、当該措置が議会の内部規律の問題にとどまる限り、議会の自律的な判断を尊重し、これを前提として請求の当否を判断すべきものと解するのが相当である。

(3) これを本件についてみると、本件措置は、被上告人が本件視察旅行を正当な理由なく欠席したことが、地方自治の本旨及び本件規則にのっとり、議員としての責務を全うすべきことを定めた本件要綱2条2号に違反するとして、議会運営委員会により本件要綱3条所定のその他必要な措置として行われたものである。これは、被上告人の議員としての行為に対する市議会の措置であり、かつ、本件要綱に基づくものであつて特段の法的効力を有するものではない。また、市議会議長が、相当数の新聞記者のいる議長室において、本件通知書を朗読し、これを被上告人に交付したことについても、殊更に被上告人の社会的評価を低下させるなどの態様、方法によって本件措置を公表したものとはいえない。

以上によれば、本件措置は議会の内部規律の問題にとどまるものであるから、その適否については議会の自律的な判断を尊重すべきであり、本件措置等が違法な公権力の行使に当たるものということはできない。

したがつて、本件措置等が国家賠償法1条1項の適用上違法であるということはず、上告人は、被上告人に対し、国家賠償責任を負わないというべきである。

5 上記と異なる見解の下に、上告人の国家賠償責任を肯定した原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。この点に関する論旨は理由があり、原判決中上告人敗訴部分は放棄を免れない。そして、以上に説示したところによれば、被上告人の請求は理由がなく、これと同旨の第1審判決は結論において是認することができるから、被上告人の控訴を棄却すべきである。

よつて、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官池上政幸，裁判官小池裕，裁判官木澤克之，裁判官山口厚，裁判官深山卓也)