
令和2年11月25日最高裁判決について [地方議会議員の出席停止と司法審査]

れつく
LEC 東京リーガルマインド



KL20396

はじめに

2020（令和2）年11月25日、最高裁大法廷は、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否は、部分社会の法理により、司法審査の対象外であるとの村議会議員出席停止事件判決（最大判昭35.10.19）を60年ぶりに変更する判決を出しました。これは、15名の裁判官全員一致の意見です。

本冊子は、今回の最高裁大法廷判決の概要をまとめたものです。

受講生の皆様におかれましては、本冊子を活用して、判決の概要をご確認いただき、判決への理解を深めていただきたいと存じます。

最後に、受講生の皆様が合格を勝ち取り、公務員としてご活躍されることを心より祈念いたします。

2020年12月吉日

株式会社 東京リーガルマインド
L E C 総合研究所 公務員試験部

I. 令和2年11月25日大法廷判決の判示事項

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。

II. 部分社会の法理（従来の判例理論）

「部分社会の法理」とは、自律的な法規範をもつ団体内部の紛争に関しては、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、その自治的措置に委ね、それについては司法審査が及ばないとする法理をいう。

当該法理のはじまりは、米内山事件（最大決昭28.1.16）で展開された田中耕太郎裁判官の少数意見である。すなわち、多元的社会の内部規律の問題は、その社会の特殊な法秩序による自主的決定に委ねられるべきであり、司法権の対象外になるという「法秩序の多元性論」である。

その後、最高裁は、村議会議員出席停止事件（最大判昭35.10.19）において、「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のを適當としないものがある」との法廷意見を形成し、地方議会議員に対する出席停止の懲罰の適否は司法審査の対象外であるとした。ただし、これに先行する地方議会議員の除名処分（板橋区議事件、最大判昭35年3月9日）では「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止らない」として司法審査の対象としていた。

前者にみられた「自律的な法規範をもつ社会ないしは団体」といった包括的思考と、団体の内部関係と外部関係をそれぞれ区別する判断手法は、後の富山大学単位不認定事件（最判昭52.3.15）などに大きく影響し、「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、……司法審査の対象にはならない」という「部分社会の法理」を判例理論として完成させたのである。

「部分社会の法理」は、「裁判所法3条の「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」（村議会議員出席停止事件）とか、「裁判所法3条1項にいう一切の法律上の争訟とはあらゆる法律上の係争を意味するものではない」（富山大学単位不認定事件）との文脈からして、「法律上の争訟性」の有無の問題に位置付けられる。これは、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ついては、司法権の内在的限界として司法審査の対象外としたものと評価しうる。

もっとも、「部分社会の法理」は、国民が求めた司法的救済を一蹴するもので

あるから、国民の裁判を受ける権利（憲法32条）と緊張関係に立たざるをえない。そこで、従来から、学説からの強い批判があった。すなわち、法秩序の多元性を理由とする一般的・包括的な「部分社会の法理」は妥当でないと批判する。そのうえで、団体の目的・性質・機能、自主性・自律性を支える憲法上の根柢もそれぞれの団体で異なるので、その相違に即し、争われている権利・利益の性質等を考慮して司法審査の可否・限界を個別具体的に検討すべきであるとの主張がなされていた（芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第7版〕』（岩波書店）356頁）。

III. 令和2年11月25日大法廷判決の特徴

1. 「法律上の争訟」該当性

まず、本判決は、「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」と判示しており、「法律上の争訟」にあたることを認めた。

2. 出席停止の懲罰に対する司法審査の可否

つぎに、本判決は、出席停止の懲罰に対する司法審査の可否について以下の事情を考慮した。

- ① 地方議会が議員を懲罰する権能は、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。
- ③ 出席停止の懲罰が科されると、当該議員は議員としての中核的な活動をすることができず、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。
- ④ 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、その適否がもっぱら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきであるということはできない。
- ⑤ 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。
- ⑥ 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。

このような流れをみると、法廷意見が先に法律上の争訟性を認めたうえで司

法審査の可否について言及していることから、本判決は、従来の判例である「部分社会の法理」ではなく、前述した学説の主張に同調しているものと考えられる。

そして、上記の①②③の考慮要素と、④のその適否がもっぱら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきであるということはできないとの記述からすると、本判決は、地方議会の内部問題一般に対し、「団体の自主性・自律性の尊重」と「司法審査の必要性」との調整をめぐる比較衡量により司法審査の可否を決するという姿勢を採っているものと解される。

この場合、「司法審査の必要性」としては、一般論として、団体の構成員である個人の権利利益の要保護性を取り上げることになる。しかし、地方議會議員に対する懲罰では、議員個人の権利利益の要保護性よりも、憲法上の住民自治の原則を具現化するうえでの障害を取り上げることになる。

3. 地方議会の自主性・自律性の尊重

最後に、本判決は、地方議會議員に対する出席停止の懲罰について「裁判所は、常にその適否を判断することができる」と判示し、常に司法審査の対象になることを認めた。もっとも、「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」とも判示していることから、懲罰の実体判断については、地方議会の自律性を十分に尊重することにより、地方議会の懲罰についての裁量を広くする方向に作用するものと理解することができる。

(新) 地方議会議員に対する出席停止の懲罰と司法審査 (最大判令 2.11.25)

【事 案】

宮城県岩沼市議会議員Xは、2016（平成28）年、市議会から23日間の出席停止処分を受け、出席停止とされた23日分が議員報酬から減額されたため、岩沼市を相手に当該処分の取消しと議員報酬の支払を求めて出訴した。一審の仙台地裁は原告の訴えを却下したが、二審の仙台高裁は出席停止の懲罰でも議員報酬の減額を伴う場合には司法審査の対象となり、本件処分の取消しおよび議員報酬の支払を求める訴えは適法であるとして、これを不適法であるとした一審判決を取り消し、一審に審理の差し戻しを命じた。そこで、岩沼市は判例違反を理由に上告受理の申立てをした。

【判 旨】

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。

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。

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。

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することができず、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。

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。

【参考】

(旧) 村議会議員出席停止事件 (最大判昭 35. 10. 19)

【事 案】

新潟県山北村（現村上市）議会は、議会多数派が条例案可決に必要な 3 分の 2 の特別多数を獲得するため、議事を混乱に陥れているという理由で、議員を 3 日間の出席停止処分とした。そこで、出席停止処分を受けた村議会議員がこの処分は無効であるとして訴えを提起したため、地方議会における懲罰に司法審査が及ぶかが問題となった。

【判 旨】

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。なぜなら、自律的な法規範をもつ社会ないしは団体にあっては、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、必ずしも裁判に待つのを適當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ごとき懲罰はまさにそれに該当する。

もっとも、昭和 35 年 3 月 9 日大法廷判決は、議員の除名処分を司法裁判の権限内の事項としているが、右は議員の除名処分のごとき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止まらないからであって、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のである。したがって、前者を司法裁判権に服させても、後者については別途に考慮し、これを司法裁判権の対象から除き、当該自治団体の自治的措置に委ねるのを適當とする。

IV. 判例変更により影響を受けるテキストの記載

今回の判例変更により、講義で使用中のテキストは、下記のように修正されることになる。なお、『解きまくり！憲法』(KD00693/KD00713) や『ハイレベル演習 憲法 問題編』(KU20141)・『同 解説編』(KU20141) については、訂正表で別途対応する（関係する問題は、下記修正の右側側注の問題となる）。

※ 『21Kマスター 憲法』(KU20020) p304~306

解きまくり！

④ 地方議会議員の出席停止の懲罰と司法審査（最大判令 2.11.25）

判例は、地方議会議員に対する出席停止の懲罰の適否は、除名処分と同様に、司法審査の対象となるとし、従来の判例を変更した。

実 No.161 肢オ
No.163 肢4
No.164 肢ア
No.165 肢工

事案	岩沼市議会議員Xは、2016（平成28）年、市議会から23日間の出席停止処分を受け、出席停止とされた23日分が議員報酬から減額されたため、岩沼市を相手に当該処分の取消しと議員報酬の支払を求め出訴した。一審の仙台地裁は原告の訴えを却下したが、二審の仙台高裁は出席停止の懲罰でも議員報酬の減額を伴う場合には司法審査の対象となり、本件処分の取消しおよび議員報酬の支払を求める訴えは適法であるとして、これを不適法であるとした一審判決を取り消し、一審に審理の差し戻しを命じた。そこで、岩沼市は判例違反を理由に上告受理の申立てをした。
判旨	<p>① 「法律上の争訟」該当性</p> <p>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。</p> <p>② 考慮要素</p> <p>地方議会が議員を懲罰する権能は、自律的な権能の一内容を構成する。</p> <p>他方、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。</p> <p>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、当該議員は議員としての中核的な活動をすることができず、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。</p> <p>③ 結論</p> <p>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、その適否がもっぱら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきであるということはできない。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。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。</p>

	これと異なる趣旨をいう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。
--	---

問題：地方議会の議員に対する出席停止の懲罰や <u>除名処分</u> については、裁判所の審査権は及ばない。（裁事2003）
--

問題の答え：×
除名処分には、司法審査が及ぶ。

	単なる内部事項にとどまる ⇒ 司法審査の対象外	一般市民法秩序と直接に関係する ⇒ 司法審査の対象となる
富山大学事件 (最判昭52.3.15)	単位認定 →特段の事情があれば審査可 ex. 教職	専攻科修了認定, 卒業認定
地方議会		出席停止処分（最大判令2.11.25） 除名（最大判昭35.10.19）
		同じ除名でも…
共産党袴田事件 (最判昭63.12.20)	一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的処分	<p>一般市民の権利を侵害する処分 ex. 建物明渡請求の前提としての政党 除名処分 ただし 全面的には審査できない 処分が自律的規範に従った適正な手続でなされたかだけを審査する</p> <p>※ 自律的規範の内容の当否は、審査できない</p>

※ 『21 ハイレベル 憲法 ②統治機構』(KU20140) p378~379

(b) 団体の内部的事項にかかる限界（部分社会の法理）

最高裁は、団体の内部問題については、単なる内部規律の問題とはいえない重大事項や一般市民法秩序と直接の関係を有する事項である場合を除き、原則として司法権は及ばず、団体の自治・自律に任されるとの立場を探ってきた。そして、大学や政党に関し、このことをいわゆる「部分社会」論によって説明してきた。すなわち、自律的な法規範を持つ、一般市民社会とは異なる特殊な部分社会の単なる内部問題（たとえば大学での単位認定行為や政党の党員に対する除名処分）は、内部規律の問題としてその自治的措置に任せるべきであり、司法審査の対象から除かれるというのである。また、最高裁は、最近「部分社会」という言葉を用いず、政党の結社としての自主性を強調して政党につき同様の姿勢を示した。

さらに、最高裁は、宗教団体の内部問題についても司法審査が及ばないと立場を探っているとされている。宗教法人法上の地位（責任役員・代表役員など）の確認請求や寺の財産引渡請求の前提問題として住職などの宗教上の地位の存否を争うことは認められる（本門寺事件、最判昭 55. 4. 10）が、裁判所は宗教上の教義に関する事項について立ち入って判断できないとしている（日蓮正宗管長事件、最判平 5. 9. 7・百選Ⅱ 185 事件）。

ただし、地方議会議員の出席停止の懲罰について、最高裁は従来の判例（最大判昭 35. 10. 19）を変更して、司法審査の対象となるとした（後掲）。

過去問

- | | |
|---------|----------|
| 2000 | 演習No.193 |
| 2003 | 演習No.195 |
| 2007 | 演習No.197 |
| 2009 | 演習No.145 |
| 2010 | 演習No.200 |
| 2014 | 演習No.204 |
| 2016 | 演習No.205 |
| 部分社会の法理 | |

[判例] 地方議会議員の出席停止の懲罰と司法審査（最大判令 2. 11. 25）

重要度 B

【事案】

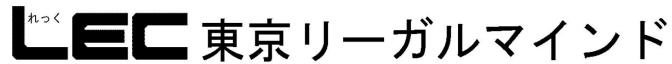
岩沼市議会議員Xは、2016（平成28）年、市議会から23日間の出席停止処分を受け、出席停止とされた23日分が議員報酬から減額されたため、岩沼市を相手に当該処分の取消しと議員報酬の支払を求め出訴した。一審の仙台地裁は原告の訴えを却下したが、二審の仙台高裁は出席停止の懲罰でも議員報酬の減額を伴う場合には司法審査の対象となり、本件処分の取消しおよび議員報酬の支払を求める訴えは適法であるとして、これを不適法であるとした一審判決を取り消し、一審に審理の差し戻しを命じた。そこで、岩沼市は判例違反を理由に上告受理の申立てをした。

【判旨】

- (1) 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) 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。

- (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、当該議員は議員としての中核的な活動をすることができず、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。
- (4) 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、その適否がもっぱら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきであるということはできない。
- (5) 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。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。
- (6) これと異なる趣旨をいう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。



著作権者 株式会社東京リーガルマインド

(C) 2020 TOKYO LEGAL MIND K. K., Printed in Japan

無断複製・無断転載等を禁じます。

KL20396