

- 〔5〕 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可否の判断方法
- 2 市議会の議会運営委員会の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

（平成30年(受)第69号 同31年2月14日第一小法廷判決 破棄自判）
（第1審津地裁 第2審名古屋高裁 民集73巻2号123頁）

〔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可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可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。

〔参照条文〕

（1，2につき）国家賠償法1条1項，裁判所法3条1項

〔解説〕

第1 事案の概要等

本件は、Yの市議会議員であるXが、Yに対し、市議会運営委員会（以下「議会運営委員会」という。）がX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

- 〔5〕 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 市議会の議会運営委員会の議事に対する嚴重注意処分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

を併せて「本件措置等」という。)により、Xの名誉が毀損されたとして、国家賠償法(以下「国賠法」という。)1条1項に基づき、慰謝料等の支払を求める事案である。

本件においては、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、これに当たるとして、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。

1 関係法令等の定め

(1) 地方自治法(以下「地自法」という。)109条3項は、議会運営委員会は、次に掲げる事項に関する調査を行い、議案、請願等を審査する旨を規定し、うち1号において議会の運営に関する事項を、2号において議会の会議規則、委員会に関する条例等に関する事項を定めている。また、地自法120条は、普通地方公共団体の議会(以下「地方議会」という。)は、会議規則を設けなければならないと規定する。

(2) 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 事実関係等の概要

(1) X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。教育民生委員会においては、平成26年11月11日、同27年1月28日から30日までの日程で、同委員会の委員全員を参加委員として、岡山県倉敷市、岡山市及び北九州市において、介護支援やごみの減量化等の取組に関する視察旅行（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。

本件視察旅行は上記の日程で実施されたが、Xは、市議会議長に対し、Y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。^(注1)

(2) 議会運営委員会は、平成27年2月4日、X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た（本件措置）。そして、同委員会は、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、X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。

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Xに交付した。

そこで、Xは、議会運営委員会による本件措置及び市議会議長によるその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。^(注2)

3 第1審及び原審の判断の概要

第1審は、本件措置等は、Xに対する名誉毀損行為に該当するとしつつ、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（真実であ

- (5) 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可否の判断方法。市議会の議会運営委員会の議員に対する厳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

ること)又は真実相当性(真実と信ずるについて相当の理由があること)の抗弁については司法審査が及ばないとして、Xの請求を棄却した(第1審においては、法律上の争訟の有無は争点とされず判断の対象となっていない)。

これに対し、原審は、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Xに対する名誉毀損行為に該当し、その真実性又は真実相当性の抗弁は認められないなどとして、第1審判決を取り消し、Xの請求を慰謝料50万円の支払を求める限度で認容した。これらの判断の概要は次のとおりである。

(1) 第1審判決の概要

ア 本件通知書は、Xが公務である本件視察旅行を正当な理由なく欠席したという事実及び厳重注意処分を受けた事実を摘示し、議会運営委員会がXには市議会議員としての資質に問題があると評価しており、厳重注意処分をしなければXが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ことができない人物であると判断したことを示すものであるから、Xの市議会議員としての社会的評価の低下をもたらす事実の摘示があると認められる。そして、市議会議長は、多数の新聞記者の前で本件通知書を読み上げて交付したのであるから、Xの社会的評価を低下させる上記事実は伝播する可能性があったと認められ、その事実の流布により、Xの社会的評価が低下したと認められる。したがって、議会運営委員会が本件措置の決定をし、市議会議長がその通知をした行為は、Xに対する名誉毀損行為に該当する。

イ 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、住民自治及び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ることに加え、その権能を十分に発揮するため、自律権として、地自法により、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、除名処分のように議会内部の紛争というにとどまらず市民法秩序と直接関係する問題を除き、司法権が及ばないと解するのが相当である。

本件措置は、地自法135条1項各号に定められた懲罰の種類に該当しないものであって、本件要綱3条に基づく勧告その他必要な措置に該当し、特段的効力を有しない事実上の行為であると認められる。そうすると、本件措置及び市議会議長の通知（本件措置等）は、地方議会の自律権の範囲内で決定された事項であって、除名処分のように議会内部の紛争というにとどまらず市民法秩序と直接関係する問題とは認められないから、司法権が及ばないものと認められる。

以上によれば、本件措置等により摘示された事実については裁判所が司法審査を行うことは差し控えるべきであり、同事実は真実であることを前提に判断せざるを得ない。したがって、被告による真実性の抗弁は理由があるから、本件措置等による名誉毀損行為の違法性は阻却され、その余の点につき検討するまでもなく、Xの請求は理由がない。

（２）原判決の概要

ア 地方議会の運営に関する事項は、それが議会の内部規律の問題にとどまる限り、裁判所法3条1項にいう法律上の争訟には当たらないが、議会の議員に対する措置が、一般市民法秩序において保障されている権利利益を侵害する場合や明白な法令違反がある場合は、もはや議会の内部規律の問題にとどまるものとはいえないから、当該措置に関する紛争は法律上の争訟に当たると解するのが相当である。

X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り、地方議会が自主的・自律的に決定した事項の是非を直接の問題とするものではない。また、公費を伴う本件視察旅行の必要性について疑問を呈するXは、その政治的信条として参加を拒否したものであるから、本件視察旅行への強制参加は、移動の自由や思想信条の自由を保障した憲法の基本的人権を制約するものと認められる。さらに、本件通知書の記載はXに視察に参加する義務があったことを前提とし、これに参加しなかったことを法的義務違反としていることが明らかであり、また、本件視察旅行の決定手続には明白

- (5) 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。市議会の議会運営委員会の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

な法令違反があると主張されているから、単なる内部規律の問題として地方議会の自治的措置に任せることができない事項を含んでいる。そうすると、Xの請求は、外形的な請求内容だけでなく、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ている重大な権利侵害を問題とするものであるから、一般市民法秩序と直接の関係を有するといえ、かつ、その手続には明白な法令違反があると主張されている。よって、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。

イ 本件措置等は、議会運営委員会が、Xが市議会議員として行うべき法的義務のある公務を怠ったものと断定し、嚴重注意処分をしなければXが議員としての責務を全うし得ない人物であると評価・判断し、懲罰類似の処分に出たことを示すものといえるから、Xの市議会議員としての社会的評価の低下をもたらすものと認められる。また、本件措置等は、公共の利害に関する事実について、専ら公益を図る目的でされたものと認められる。

本件規則105条は、委員会の審査に関する権限を定めたものにとどまり、委員派遣決定に関与した委員がこれに参加すべき義務を負うか否かを定めたものとは解し難い。また、地方議会の議員は、特別職の地方公務員であるから、職務命令に従うべきことを定めた地方公務員法32条の適用を受けるものではない(同法4条2項)。その上、地方議会の議員は、住民の選挙によって選出された者として、その意に反することを議会の決定等によって義務付けられることは、法令に明確な根拠のある事項や会議体の一員として当然と考えられる事項に限られるべきであり、本件視察旅行のような議会外での対外的活動について委員会で議決を行ったとしても、これに反対した議員に対してまで法的な出席義務を負わせるものではないというべきである。そして、本件視察旅行の決定手続に際して委員会の議決を欠いたことは当事者間に争いがないうところ、議決を欠いた本件視察旅行の決定手続は、名張市議会委員会条例(昭和32年名張市条例第10号)^(注3)16条に違反しているから、その公務性に疑問があり、少なくともこれに反対の意思を表明したXに参加義務を負わ

せるものとは認め難い。

以上によれば、一般に地方議会の委員会が実施する視察旅行は、仮に委員会の議決がされたとしても、それは反対議員に出席義務を生じさせ得るものとは認められないし、本件視察旅行は上記委員会条例16条に基づく議決を欠いており、その決定手続が同条に違反していることは明らかであるから、Xにこれに参加する義務は生じない。そうすると、Xが本件規則に基づく公務である本件視察旅行を正当な理由なく欠席した旨、及びXが公務に対する正確な認識を欠き、議員としての責務を全うしていない旨の摘示は、真実に反するものと認められ、かつ、その事実を真実と信ずるについて相当の理由があると認めるに足りる証拠もないから、真実相当性も認められない。^(註4)

第2 上告受理申立て理由と本判決

1 上告受理申立て理由

Yはその敗訴部分を不服として上告受理の申立てをしたところ、第一小法廷は本件を上告審として受理した。その上告受理申立て理由は、要旨、以下のとおりである。

原審の判断は、自律的な法規範を持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律的措置に任せ、司法審査の対象外であるとした最大判昭和35年10月19日・民集14巻12号2633頁（以下「昭和35年最判」という。）に相反するとともに、本件訴えの適法性について裁判所法3条1項の解釈を誤ったものである。また、政党の除名処分^(註4)の当否について原則として裁判所の審判権が及ばないこと等を判示した最三小判昭和63年12月20日・集民155号405頁（共産党除名処分事件）にも相反する。

本件訴えが適法であるとしても、地自法上、議会は同法や会議規則等の自律的な法規範によって運営すべきものとされており、議会の秩序ないし規律の維持のため、議会が議員の議会活動における行為についてした懲罰処分や議員に注意をする旨の文書の当否をめぐる発生する紛争は、処分が議員を議会から排除する除名処分のように純然たる内部規律の問題を超えたものを

- 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 市議会の議会運営委員会の議
員に対する嚴重注意処分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

除き、議会が自ら解決すべきとするのが地自治法の趣旨である。したがって、そのような事項については、裁判手続においてその適否を判断することは差し控えるべきであり、議会の内部規律の維持の観点からされた本件措置等の当否についても司法審査は及ばないと解すべきである。

2 本判決は、概要、以下のとおり、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とはできないと判断し、これと異なる原判決中Y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、Xの控訴を棄却する自判をした。

(1) 本件は、Xが、議会運営委員会が本件措置をし、市議会議長がこれを公表したこと（本件措置等）によって、その名誉を毀損され、精神的損害を被ったとして、Yに対し、国賠法1条1項に基づき損害賠償を求めるものである。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、Xの請求は、本件視察旅行を正当な理由なく欠席したことを理由とする本件措置等が国賠法1条1項の適用上違法であることを前提とするものである。

地方議会は、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（昭和35年最判参照）、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、X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、X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。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Xに交付したことについても、殊更にX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とはできない。

したがって、本件措置等が国賠法1条1項の適用上違法であるとはいえず、Yは、Xに対し、国家賠償責任を負わないというべきである。

第3 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

(1) 法律上の争訟と地方議会の内部事項に対する司法審査

ア 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項にいう法律上の争訟と同義であると解しており（最大判昭和27年10月8日・民集6巻9号783頁（警察予備隊違憲訴訟）、佐藤幸治・憲法〔第三版〕293、294頁）、判例（最三小判昭和56年4月7日・民集35巻3号443頁（板まんだら事件））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って、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。

もっとも、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、①議員の資格争訟の裁判（憲法55条）、裁判官の弾劾裁判（同64条）の

- 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 市議会の議会運営委員会の議
員に対する嚴重注意処分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

ように憲法が明文の規定で認めたもの、②国際法上の治外法権や条約による裁判権の制限のような国際法によって定められたもののほか、③国会ないし各議院の自律権に属する行為、行政機関ないし国会の自由裁量に属する行為、いわゆる統治行為及び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があるとされ、これらは司法審査の対象外であると解されており、学説上は司法権の限界として論じられている（芦部信喜・憲法〔第6版〕341, 342頁、前掲・佐藤303～305頁）。

イ 国会又は議院や地方議会の内部事項は、一般に司法審査の対象外と解されているところ、法律上の係争ではあるものの司法審査の対象外とする根拠について、国会又は議院の内部事項は、三権分立の見地や議院の運営や資格・懲罰について憲法上規定が設けられていることに照らし、自律権の問題として扱われている^(注6)。これに対し、地方議会は、司法権との関係において直ちに自律権が保障されるべき地位にあるとはいえず、その内部事項は、一般に大学、政党等と同じく団体の内部事項に関する問題として扱われている（前掲・芦部345頁）。もっとも、学説においては、団体の内部事項に関する行為について、当該団体の性質等を踏まえずに特殊な部分社会として論ずること（いわゆる部分社会論）に対して、司法権の介入が排除される根拠が必ずしも明らかではないとの指摘があり、それぞれの団体の目的・性質・機能のほか、その自律性・自主性を支える憲法上の根拠に照らし、検討すべきであるとされる（前掲・芦部345頁、前掲・佐藤304, 305頁）。

判例は、地方議会、大学の内部事項に関して争われた事件において、一般論として、自律的な法規範を持つ社会ないし団体について、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、必ずしも裁判による解決を適当としないものがあると判示しており、学説上、部分社会の法理を採用したものと扱われることが一般的であるが、具体的な事件に関する判断においては、地方議会（憲法92, 93条）、大学（同23条）、政党（同21条）の自律性・自

主性を支える憲法上の根拠に応じて、個別具体的に判断しているものといえる（大学、政党に関する判例につき、別紙1「大学、政党に関する関係判例（抜粋）」参照）。

ウ 地方議会の内部事項に対する司法審査については、後記2(2)のとおり、判例は、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次的制限にすぎない懲罰決議等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。

(2) 地方議会の内部事項の違法を理由とする国家賠償請求訴訟の場合

ア 前記(1)を前提としても、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。^(注7)

イ この点について直接判示した最高裁判例はなく（最三小判平成6年6月21日・集民172号703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。）、下級審裁判例においては、懲罰等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（東京地判平成5年10月20日・判タ868号174頁，新潟地判平成26年11月28日・LEX/DB，東京地判平成28年6月30日・判タ1439号153頁等）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（神戸地判平成6年1月26日・判タ855号207頁，名古屋高判平成15年7月17日・判例秘書，東京高判平成28年3月17日・LEX/DB（上記新潟地判の控訴審判決^(注8)））。

上記の議会の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は、

- 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 市議会の議会運営委員会の議員に対する嚴重注意処分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

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、前掲・最一小判昭和56年4月7日は、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、同最判は、信仰の対象の価値又は宗教上の教義に関する判断であることを前提とした判示をしている上に、宗教上の教義が不当利得の成否を決する錯誤の有無を判断する上で必要不可欠で紛争の核心であり、紛争全体としても司法的解決に適しない事案であったと評価することができるものであり^(注9)、その射程が他の団体の内部事項に関する紛争に及ぶものと解することは困難である（同旨の分析をしたものとして、宍戸常寿「宗教上の教義に関する紛争と司法権」^(注10)（憲法判例百選Ⅱ〔第6版〕406頁）参照）。

そして、議会の内部事項に係る問題については、宗教上の教義に関する問題と異なり、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の一要素として考慮されるにとどまり（国家賠償請求に係る違法性の有無の判断においては、一般に、被侵害利益の有無や、侵害行為の有無を含めた侵害行為の違法性が問題となる。）、違法性の有無の判断において必ずしも議会の自律権に関わる検討が不可欠となるものではない（本件訴訟においても、被侵害利益である社会的評価が低下しないことや、議会の自律権に関わらない公表行為が違法であること、職務行為が違法とはいえないことなど、議会の自律権に関わらない問題によって主要事実の有無を判断することもあり得る。）。したがって、このような国家賠償請求訴訟は、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いだし難い。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

となった前掲・最三小判昭和63年12月20日（共産党除名処分事件）も、政党が党員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。^(注11)

ウ 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、法律上の争訟であること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る。そして、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であると考えられる。

この点につき、原審は、外形的な請求内容に加えて、紛争の実態として、一般市民法秩序において保障されている重大な権利侵害を問題とし、かつ、その手続に明白な法令違反があると主張されていることにも照らして、法律上の争訟に当たると判断している。しかし、前記イのとおり、本件訴えについては、名誉権の侵害を理由とする国家賠償請求という外形的な請求内容をもって具体的な権利義務ないし法律関係をめぐる紛争であると捉えられるものであり、かつ、宗教上の教義の問題のように、訴えの性質上、法令の適用による終局的な解決に適しないものではないことによって、法律上の争訟に当たると判断することが可能であり、これらに加えて、別途、一般市民法秩序と直接の関係を有するか否かを検討する必要はないように考えられる。^(注12) 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。^(注13)

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

(1) 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

- 〔5〕 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可否の判断方法、市議会の議会運営委員会の議員に対する厳重注意処分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

対する地方議会の懲罰等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。この問題を検討するに当たっては、議会における懲罰処分等の内部事項に対し、司法審査の対象外とされる根拠やその合理性が関連することから、まず、この点を検討する。

（２）ア 学説においては、前記１（１）イのとおり、団体の内部事項に関する行為について、それぞれの団体の目的・性質・機能のほか、その自律性・自主性を支える憲法上の根拠に照らし、個別具体的に検討すべきであるとする。地方議会については自律権を根拠として司法権の介入に制約が加えられるものとする（佐藤幸治・憲法の基本判例〔第２版〕207頁）が、その制約の程度については、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必要があるとする（前掲・芦部345頁、前掲・佐藤207頁）。そして、議員の懲罰については、「除名には司法権が及ぶとしつつ、それ以外の懲罰には原則として及ばない」とする見解（佐藤幸治・日本国憲法論594頁）があるのに対し、憲法上高度の自律権が保障される国会の議院と地方議会とを同列に論ずることはできないとして、「地方議会の議員が住民代表の地位を有することを考えると、すべての懲戒処分を司法審査の対象とすべきである」とする見解（渋谷秀樹・憲法〔第３版〕653頁）も主張されている（田近肇「地方議会議員の懲罰と司法審査」(前掲・憲法判例百選400頁)）。

イ 判例は、別紙２「地方議会に関する関係判例（抜粋）」のとおり、最大判昭和35年３月９日・民集14巻３号355頁（別紙２の関係判例１。以下同じ。）が、地方議会の議員に対する懲罰としての除名処分について、議員たる身分を剥奪する処分であることを理由に法律上の争訟であることを前提とする判断をし、さらに、昭和35年最判（関係判例２）が、地方議会の議員に対する出席停止の懲罰決議について、裁判所法３条１項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く、自律的な法規範を持つ社会ないし団体にあつては、当該法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当としないものがあるとし、当該事案における出席停止のような議員の権利行使の一時的制限にすぎない懲罰はこれに該当するとして司法審査の対象外であるとした（除名処分のような議員の身分の喪失に関する重大事項は、単なる内部規律の問題にとどまらな^(注14)いと^(注14)した。）。

他方、最二小判昭和28年11月20日・民集7巻11号1246頁（関係判例4）は、議員の議場外の行為であって議会の運営と全く関係のない個人的行為について、司法審査の対象とした上で、地自法134条の懲罰事由の該当性を否定し、前掲・最三小判平成6年6月21日（関係判例5）も、地方議会が純然たる私的紛争についての言動を理由とする議員辞職勧告決議等をしたことが当該議員に対する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た^(注15)。

以上によれば、判例は、①議員の議場外の個人的行為又は私的紛争についての言動に関する地方議会の懲罰決議等の適否については、一般市民法秩序と直接の関係を有するものとして司法審査の対象としている^(注16)のに対し、②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については司法審査の対象とする一方、昭和35年最判の事案における出席停止のような議員の権利行使の一時的制限にすぎない懲罰決議等の適否については、内部規律の問題として自治的措置に任せるのを適当とし、司法審査の対象外としているものと解することができる。

（3）ア 以上を前提として、国家賠償請求訴訟における地方議会の内部事項の問題に対する司法審査の在り方を検討すると、原審は、訴訟上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。原判決は、本件訴えが法律上の争訟に当たる以上、本案の問題である真実性又は真実相当性についても裁判所が判断すべき事項であると判示したのみで

- (5) 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方法として市議会の議会運営委員会の議員に対する厳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

あり、本案における議会の自律権の範囲内に属する事項の問題をどのように扱うべきか明示的な判断をしていないものの、請求原因である名誉毀損や人格権侵害等の違法行為の有無が、議会の内部規律の問題にとどまらず、Xの議員としての社会的評価の低下や人格権の侵害という一般市民法秩序に関係するものである以上、本案においても全面的な司法審査が及ぶべきものと解したように思われる。^(注17)

イ 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、地方議会について地方自治の本旨、とりわけ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、地自法は、議会の組織、権限及び規律等について詳細な規定を設けており、議会運営や懲罰等の内部事項について自治的、自律的なものとしていると解される（議会の運営等につき地自法103～137条^(注18)）。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年最判は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、前掲・最一小判平成30年4月26日（関係判例3）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その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、議会による懲罰等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。^(注19)

（４）以上によれば、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、それ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の請求の当否を判断する前提問題である場合であっても、議会の内部規律の問題にとどまる限り、司法審査を差し控えるのが相当であり、このことを前提と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思われる。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否かは、事案に応じて個別に検討することになろう。^(注20)

- (5) 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 市議会の議会運営委員会の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

3 本件措置等の適否についての司法審査

(1) ア 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X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。

イ まず、①本件措置は、X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、地自法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、X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、X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^(註21)。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、X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は、議会運営委員会において新聞記者が同席することまでを予定したものとはいえず、それ自体は市議会の措置とはいい難い。しかし、どのような方法によって本件通知書を交付するかは市議会議長の裁量に委ねられるものであり、殊更にXの社会的評価を低下させることを目的とし、社会的相当性を逸脱する態様、方法によって本件措置を公表するなど、その裁量を逸脱した場合に限って、公益目的を有しないものとして名誉毀損が成立すると解されるものと考えられる。本件においては、市議会議長は、新聞記者からの取材の申入れを受け、議長室において同席させた上で、本件通知書を朗読し、これをXに交付したものであり、殊更にXの社

会的評価を低下させることを目的とし、社会的相当性を逸脱する態様、方法によって、本件措置を公表したものとはいえないと考えられる。本判決が、「殊更に X 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」と判示したのも、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 X に交付したことが市議会の措置であるとはいえないことを前提とした上で、このような態様、方法による本件通知書の交付が、市議会議長の裁量を逸脱したものではないことを示した^(注22)ものと思われる。

ウ 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有しない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はできず、国賠法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。

(2) この点につき、第1審及び原審は、本件措置等が、名誉毀損行為に該当することや、公共の利害に関する事実について専ら公益を図る目的でされたものであることを判断しつつ、真実性又は真実相当性の抗弁において、本件措置等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論じている(1審はこれを否定し、原審はこれを肯定した。)

しかし、そもそも国家賠償請求訴訟では、原告において請求原因として公務員の行為が違法な公権力の行使に該当することを主張立証すべきものであるため、不法行為に基づく損害賠償請求のように、名誉毀損行為該当性を請求原因とし、公共性、公益目的性、真実性又は真実相当性を抗弁とするように主張立証責任が分属することになるかは疑義があり、民事上の私人間の関係と異なり、国や地方公共団体の公務員が、その事務を遂行するために公権力を行使するに当たり、本件のように名誉毀損行為が必然的に問題となり得る場合も存在すると考えられる。そのため、このような国家賠償請求訴訟に

- 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 市議会の議会運営委員会の議
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
るとはいえないとされた事例
- (5)

においては、原告において公務員が職務上の義務に違反して違法に原告の名誉を毀損したこと、すなわち、真実性又は真実相当性がないことを含めて名誉毀損該当性を主張立証すべきものと解する余地も十分にあり得るところで^(注23)ある。この点について、本判決は、「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ない。」と判示したにとどまるが、上記のような解釈を採ったものと解することも可能であり、この点は、今後更なる検討に委ねられる問題であると考えられる。

さらに、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に該当するか否か、公共性・公益目的性の有無を検討すること自体について独自に判断する意義は見だし難く、これらの点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（主張立証責任を民事上の不法行為と同様に考えた場合、名誉毀損行為に当たらなければ、真実性又は真実相当性の抗弁を検討する必要がなく、請求棄却の判決をすることが可能となるものの、名誉毀損行為が肯定される場合には真実性又は真実相当性の抗弁との関係で本件措置の適否が必然的に問題となるため、本件措置の適否の問題を検討すれば足りるものと考えられる。）。

本判決は、その判文に照らし、以上の整理を前提として、YがX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（なお、本判決が、第1審判決を結論において是認することができる^(注24)と判示したのは、上記の点の理由付けを異にしたことによるものと^(注24)考えられる。）。

4 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。この点については、下級審裁判例も概ね同様の判断をしてきたものであり、本判決の結論は異論がないように思われるが、最高裁としてその判断を明確に示したことに意義があるものと考えられる。

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^{(注25) (注26)}と考えられる。

(注1) 原判決によれば、本件視察旅行は、教育民生委員会の副委員長が、「山口県光市のコミュニティースクール、北九州市の民生委員の支援の仕組みを中心に、ごみゼロ、生ごみ減量の関係で熊本、佐賀又は食育の取組等、先進事例の視察先を調整したい」旨の提案をしたことに端を発する。これに対し、Xは、コミュニティースクールの先進地は三重県にもいくつかあり、京都市が最先端と位置付けられているのに、なぜわざわざ遠方に出かける必要があるのかと異議を唱え、その後、本件視察旅行に欠席することを表明した。

(注2) Xが本件措置等につき名誉毀損が成立すると主張するのは、①本件視察旅行に出席義務がないのに本件規則に基づく公務であるとした上で、②欠席願を提出したにもかかわらず正当な理由なく欠席したとして、違法な本件措置がされ、③これが公表されたこと、である。上記①及び②のうち処分の理由に該当する部分は、本件措置そのものではないが、処分の理由としてXに対する本件通知書に記載されたものであり、Xは、これらを本件措置等と合わせて名誉毀損行為と主張している。そのため、本判決においても、「Xが公務である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て本件措置を受けたこと」が社会的評価を低下させる事実の摘示であるとして、本件措置等の名誉毀損行為を主張していると扱ったものと考えられる。

- (5) 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 市議会の議会運営委員会の議員に対する厳重注意処分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

(注3) 同条1項は、「委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長が決するところによる。」と規定し、同条2項は、「前項の場合においては、委員長は委員として議決に加わることができない。」と規定する。

(注4) Yは、その他の抗弁として、①市議会議長による本件措置の通知・公表は正当な職務行為として違法性が阻却される、②Xが、本件措置等を受けるに当たり、甘んじて処罰は受ける旨を述べたこと等をもってXの請求が信義則に違反すると主張した。しかし、原審は、①については、市議会議長は議決を欠いていることを知っていたと推認されるから、委員会において正式な手続が踏まれたことを前提として本件通知書を交付した市議会議長には少なくとも過失があると認められる、②については、Xが、既存の議会運営に対抗している姿勢を有権者に示すため、あえて本件視察旅行を欠席し、自ら本件措置等を誘発したと認めるに足りる証拠はないなどとして、Yの上記主張を採用することはできないと判断した。

(注5) もっとも、行政庁の自由裁量や国会の立法上の裁量の範囲内の行為については、裁判所は、法律上の争訟であることを前提として適法と判断し、その裁量の範囲を逸脱し又はその範囲を濫用した場合に違法とする（行政事件訴訟法30条）から、適法性のメルクマールとしての司法審査権の範囲外か否かという問題とは次元を異にする。

(注6) 学説上は、自律権とは、懲罰や議事手続など国会又は議院の内部事項について自主的に決定できる権能のことをいうものと捉えられており（前掲・芦部342頁）、議員の懲罰や国会内部での議事手続については司法審査が及ばないと解されている（最大判昭和37年3月7日・民集16巻3号445頁（警察法改正無効事件）は、警察法改正の議決の有効性が争われた事件において国会内部の議事手続について司法審査が及ばないとした。）。

(注7) 本件は、厳密には地方議会の措置の違法そのものではなく、当該措置がXの議員としての名誉を毀損することを理由とする国家賠償請求であるが、本判決も判示するとおり、本件措置等の違法を前提とするものであるから、議会の措置が議員の名誉権等の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の問題として論ずる。

(注8) 本文掲記の裁判例を検討しつつ、除名以外の懲罰でさえ司法審査の範囲

外とされていることから、団体の内部事項の適否が前提問題であっても一般市民法秩序に関係し議会の内部規律に服さないと解することは困難であるとして、当該内部事項に司法審査が及ばない限りは、法律上の争訟には当たらないとする見解として、今本啓介・自治研究95巻2号141, 142頁参照。

なお、他の議員による懲罰動議提出行為の名誉毀損の成否が争われた事案において、概ね本判決と同様の理由により法律上の争訟に当たるとした上で名誉毀損の成立を認めたものとして、函館地判平成28年8月30日・判時2331号12頁がある（控訴審である札幌高判平成29年5月11日・判例地方自治423号18頁は、名誉毀損の成立を否定して請求を棄却した。）。もっとも、この事案は、議会の措置そのものではなく、議会の自律権の範囲内で行われた事項とはいえないと整理することが可能である。

(注9) 前掲・最三小判昭和56年4月7日(板まんたら事件)は、要素の錯誤があったか否かについての判断に際しては、信仰の対象についての宗教上の価値に関する判断のほか、「戒壇の完結」、「広宣流布の達成」等宗教上の教義に関する判断がそれぞれ必要であり、いずれも事柄の性質上、法令を適用することによっては解決することのできない問題であるとした上で、「本件訴訟は、具体的な権利義務ないし法律関係に関する紛争の形式をとっており、その結果信仰の対象の価値又は宗教上の教義に関する判断は請求の当否を決するについての前提問題であるにとどまるものとされてはいるが、本件訴訟の帰すを左右する必要不可欠のものと認められ、また、記録にあらわれた本件訴訟の経過に徴すると、本件訴訟の争点及び当事者の主張立証も右の判断に関するものがその核心となつていと認められることからすれば、結局本件訴訟は、その実質において法令の適用による終局的な解決の不可能なものであつて、裁判所法3条にいう法律上の争訟にあたらないものといわなければならない。」と判示して、訴えを不適法として却下した。

上記最判が訴えを不適法却下したのは、宗教上の教義に関する判断が、戒壇の本尊の真贋に係る錯誤を理由とする寄附金の不当利得返還請求権の有無という請求の可否を決する上で必要不可欠であつて紛争の核心であり、請求の前提問題としても裁判所がこのような宗教上の教義について判断することが性質上不可能であつたことによるものと考えられる。同事件最判の調査官解説(篠田

- 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。市議会の議会運営委員会の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

省二・最高裁判所判例解説昭和56年度民事篇225頁)も、宗教問題についての裁判所の審判権が及ぶ範囲につき、宗教問題が前提問題として争われる場合において、①紛争の実態が宗教上の争いであって当該紛争自体が全体として司法的解決には適しない場合は、法律上の争訟とはいえないから、訴えは不適法として却下されることとなるとする一方、②宗教問題が前提となる場合であっても、当該紛争自体が全体として司法的解決には適しないとはいえない場合があり、この場合は、本案の審理をするが、当該争点については宗教団体の自律権を尊重し、裁判所はその判断を是認することになると整理している。

(注10) この点に関して詳細に論じた学説は少ないが、前掲・実戸407頁は、①司法審査の対象外と判断される訴訟につき、請求の内容が法律上の権利利益にかかわらず団体内部のものにとどまる場面と、②請求の当否を判断するための前提問題に団体の内部事項が関わるため裁判所の審査が限定される場面を区別する必要があるとした上で、②については、訴えが法律上の権利利益を内容とする限り法律上の争訟であることは揺るがないというのが団体の内部紛争を含む司法権の限界に関する裁判例の一般的傾向であると指摘した上で、前掲・最三小判昭和56年4月7日(板まんだら事件)の判断については、訴訟物が供養金という宗教上の献金の返還請求でそれ自体宗教色が強いという本件特有の事情によるところが大きいと指摘する。このような分類とこれに対する評価は、選択された訴訟の性質と請求における団体の内部紛争の位置付けを踏まえたものと考えられる。

(注11) 前掲・最三小判昭和63年12月20日は、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家屋明渡等請求事件において、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、裁判所の審判権は及ばないと的一般論を述べた上で、上記請求が司法審査の対象になることはいうまでもないとして本案の判断をしている。

(注12) このような観点から、本件訴えの法律上の争訟の有無についての原判決と本判決の判断の相違を分析したものとして、新井誠・WLJ判例コラム第165号参照。

(注13) これまでの最高裁判例は、団体の内部事項に関する問題のうち、団体の

内部的処分の効力（それと表裏の関係にある地位の存否）が訴訟物である場合には、概ね当該処分が一般市民法秩序と直接の関係を有するものであるか否かを基準に法律上の争訟に当たるか否かを判断している（地方議会の出席停止の懲罰につき昭和35年最判，国立大学の単位授与の決定につき最三小判昭和52年3月15日・民集31巻2号234頁（富山大学単位不認定事件），国立大学の専攻科修了不認定行為につき最三小判昭和52年3月15日・民集31巻2号280頁，政党の除名処分につき前掲・最三小判昭和63年12月20日（共産党除名処分事件））。

これに対し，訴訟物そのものは具体的権利義務ないし法律関係をめぐる紛争であるが，その前提として団体の内部的処分の効力等が問題となる場合には，判例も，宗教上の教義の解釈等のように，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，法律上の争訟に当たると判断しているものといえる。

(注14) 最一小判平成30年4月26日・集民258号61頁（関係判例3）も，昭和35年最判を前提として，愛知県議会議長の同県議会議員に対する発言の取消命令の適否は，司法審査の対象とはならないと判示した。

(注15) 前掲・最三小判平成6年6月21日は，地方議会の議員に対する辞職勧告決議等が名誉を毀損するものであるとした国家賠償請求事件において，同請求は法律上の争訟に当たり，上記決議等が違法であるか否かについて裁判所の審判権が及ぶものと解すべきであると判示している。

(注16) ただし，昭和35年最判は，「一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的な問題」という判示はしておらず，この文言は，国立大学に関する前掲・最三小判昭和52年3月15日，政党に関する前掲・最三小判昭和63年12月20日で使用されたものである。前掲・最一小判平成30年4月26日は，昭和35年最判を引用しつつ，地方議会の内部事項の問題について上記の文言を使用しているが，これは団体の内部事項に関する行為の適否の問題として共通するものであり，下級審裁判例でも概ね地方議会の内部事項の問題について同様に用いられていることを踏まえて，この文言を使用したのではないかと推察される。

(注17) なお，地方議会の議長による発言取消命令によって議員としての名誉が毀損されたなどとする国家賠償請求訴訟につき，東京地判平成5年7月16日・判タ835号159頁は，議長が議事整理権や秩序維持権に基づきとった措置につい

- (5) 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 市議会の議会運営委員会の議員に対する嚴重注意処分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

て裁判所がその法適合性を判断すべきではないとしつつ、議会の会議中における議長や議員の発言や措置によって何人かが名誉毀損等の損害を被ったと主張され、これが民法上の不法行為と評価され得るものである場合には、司法審査を差し控えるべき理由はないとした上で、原告の請求は議長の発言取消命令によって名誉を毀損されたというにとどまるとして、上記の場合に当たらないと判示している。

(注18) 地自法は、議会運営に関しては、議長に、発言禁止等の議場の秩序維持のほか、議事の整理、議会の事務の統理をする権限を認めている（104条、129条1項）。また、懲罰に関しては、議会は、地自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（134条1項）、懲罰を戒告、陳謝、一定期間の出席停止、除名の4種類とし（135条1項）、その発議や可決要件を定めている（同条2項、3項）。

(注19) (注17)の前掲・東京地判平成5年7月16日の判示についても、本件のように、議員としての行為に関して議会の自律権の範囲内でされた措置自体によって名誉毀損行為該当性が争われる場合には、議会による自主的、自律的な解決を尊重するのが相当であると思われる。他方、議会による自治的措置とはいえない、すなわち、議会の自律権の範囲内で決定された事項とはいえない場合には、その自律的な権能が尊重されるべきものとはいえないから、国家賠償請求訴訟において違法事由の有無が判断されることになる。例えば、①議会の自律権の範囲内でされた措置に関連して、当該議員に対する名誉を毀損する文言を使用するなどした場合（例えば、嚴重注意処分をする際に、当該議員が、私人としても全く協調性がなく、およそ議員の名に値しない人間であるなどと述べた上で決議をした場合など）には、事案に応じて、当該措置とは別個の行為として議会の自律権の範囲内でされたものとはいえないと評価することによって、名誉毀損の有無を判断することもあり得ないではない（他方、措置に密着した行為が措置それ自体の違法をいうものと判断せざるを得ないものは、議会の自律権の範囲内でされた行為と評価されるべきもののように思われる。）。さらに、②上記措置に関して第三者に対する名誉毀損行為該当性が争われる場合、③議員の私人としての行為を理由とする措置に関して当該議員に対する名誉毀損行為該当性が争われる場合、④議会での措置に関連しない議員の発言自

体に関して他の議員や第三者に対する名誉毀損行為が該当性が争われる場合には、地方議会の議員には免責特権が及ばないことや、司法審査を差し控えるべきであるのは議会の自律権の範囲内でされた事項（措置）であることに照らし、司法審査を差し控えるべき合理的な理由はないように思われる。

(注20) 議会の内部規律の問題にとどまるか否かについての学説の状況は、第3の2(2)アのとおりである。この点につき、昭和35年最判は、除名処分以外の決議一般について司法審査を否定すべきものとしたのではなく、当該事案における出席停止のような懲罰が議員の権利行使の一時的制限にすぎないことを理由に司法審査を否定したものであり、除名処分以外の決議一般について司法審査を否定したものではない。国会又は議院は、本文記載のとおり、三権分立の見地や議院の運営や資格・懲罰について憲法上規定が設けられていることに照らし、高度の自律権が保障されると解されるのに対し、地方議会は、司法権との関係において直ちに自律権が保障されるべき地位にあるとはいえず、その自律性・自主性を支える憲法上の根拠に照らし、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必要があると考えられる。

そして、近時の下級審裁判例においては、議員に対する地方議会の措置に対する国家賠償請求訴訟や差止訴訟等において、議員活動に重大な制約を及ぼす措置については司法審査の対象となることを判示するものが現れている。すなわち、①国家賠償請求の事案として、名古屋高判平成24年5月11日・判時2163号10頁は、発声障害のある地方議会の議員に対し第三者の代読による発言を認めないとする議会の決定について国家賠償請求がされた事件において、議会における発言方法は議会の内部規律に関わる問題であるとしつつも、発言方法の制約によって議会での発言の機会そのものが奪われるような場合には、一般市民法秩序に関わるものとして法律上の争訟に当たるとした上で、国家賠償請求を認容した。また、②議会の措置の差止め等や国家賠償請求の事案として、前掲・東京地判平成28年6月30日は、区議会の無所属議員が、本会議における無所属議員の一般質問の時間を年間20分とすることによってその質問権が侵害されたとして、質問を制限する処分の差止め及び質問を制限されない地位にあることの確認等を求めた区議会本会議質問制限差止等請求事件において、議会運営委員会の申合せ等及びこれにのっとった議長の権限の行使が、議員の発言を

- (5) 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。市議会の議会運営委員会の議員に対する厳重注意処分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

一般的に阻害し、その機会を与えないに等しい状態を惹起するなど、議員の発言の機会を剥奪するものと認められる場合には、これによる議員の議員活動の自由に対する侵害の排除を求める訴えは、一般市民法秩序に関わるものとして、法律上の争訟に当たると判断した（当該事案では、裁判所は、議員の発言の機会を剥奪するものとはいえないとして、差止め等の訴えは法律上の争訟に当たらないとして却下し、国家賠償請求については、国賠法に基づく損害賠償請求権は私法上の金銭債権であること等を理由に法律上の争訟に当たるとした上で、議会の自律的判断を尊重してこれを棄却した。）。

なお、国立大学の専攻科修了不認定行為について司法審査の対象とした前掲・最三小判昭和52年3月15日を論拠として、判例法理としても、団体の内部問題であっても制限される権利利益の性質や重要性によっては司法審査の対象となり得るものと理解できるとの見解を示すものとして、横大道駿編「憲法判例の射程」217頁〔井上武史〕があり、上記の下級審裁判例はこれに沿うものであるが、議会の内部規律にとどまるか否かの問題については、今後の更なる学説の検討や判例の展開に委ねられるものと考えられる。

(注21) 原審は、本件措置が本件視察旅行を強制するもので、Xの憲法上保障された移動の自由や思想信条の自由を制約するものと判断したが、事実上の効力を有するにすぎない本件措置が、Xの憲法上の権利を制約するものとは認められないと考えられる。

(注22) この観点からの指摘をしたものとして、前掲・新井（注12）、神橋一彦・法学教室464号118頁があり、前掲・神橋は、例えば、侮辱的な言動があった場合、別個の加害行為として国賠法上の違法が問題となる余地があると指摘する。

(注23) この点について正面から判示した裁判例は見当たらないが、地方議会の長の議会での発言による名誉毀損行為の国賠法上の違法の有無が争われた事件として、福岡高判平成27年2月26日・判例秘書、津地裁平成30年5月10日・判例時報2400号70頁がある。これらは、いずれも市議会における市長の答弁につき、一般的な名誉毀損の判断枠組みと異なり、その性質上、普通地方公共団体の長としての政治的判断を含む一定の裁量が存することを前提として、結果として住民等の第三者の社会的評価が低下したとしても、直ちに職務上の注意義務

務に違背したとはいえず、発言の動機、目的、内容及び発言態様等を考慮し、上記の裁量を逸脱したといえる場合に国賠法1条1項にいう違法な行為があったと認められると判断し、公共性、公益目的性、真実性又は真実相当性を含めて原告に主張立証責任があるものとして判断している。なお、国会議員の国会での発言に係る名誉毀損の成立につき、当該国会議員が、その職務とはかかわりなく違法又は不法な目的をもって事実を摘示し、あるいは、虚偽であることを知りながらあえてその事実を摘示するなど、国会議員がその付与された権限の趣旨に明らかに背いてこれを行行使したものと認め得るような特別の事情があることを必要としたものとして、最三小判平成9年9月9日・民集51巻8号3850頁があるが、地方議会の議員は、国会議員と異なり、免責特権が保障されていないことや行政的権能を少なからず担っていることを考慮し、通常的不法行為の基準に従い判断すべき見解として、前掲・今本（注8）142、143頁等がある。

(注24) 私見ではあるが、念のために、本件措置等に係る真実性の抗弁について検討すると、原判決によれば、教育民生委員会は、地自法109条8項に基づき議会閉会中であっても継続審査を行うことができるとの議会の議決を得ており、同委員会で本件視察旅行を行うことを決定し（なお、委員会における意思決定の全てに議決を要するとは解されず（地自法96条）、Yでは委員派遣は委員会から派遣承認要求書を議長に提出してあらかじめその承認を得なければならない（本件規則105条）と規定されているのみであるから、議決事項には該当しないと考えられる。）、本件規則105条に基づき、同委員会の調査のための委員派遣の承認を求めて議長からその承認を得たのであるから、本件視察旅行は教育民生委員であるXの公務といえると考えられる。そして、Xは、議長宛てに欠席願を提出したものの、委員会に出席できない場合には理由を付けて委員長に届け出なければならない（本件規則90条）との規定に反し、教育民生委員長に提出していないから、正当な欠席願とはいえないとして公務への出席を怠ったものと扱われてもやむを得ず、議員としての責務を全うしなかったとして本件要綱2条2号に該当するもののように思われる。

(注25) 本判決の評釈等として、前掲・新井（注12）、前掲・神橋（注22）、笹田栄司・法学教室465号131頁、田中祥貴・新・判例解説 Watch22号19頁、村西

〔5〕 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 市議会の議会運営委員会の議員に対する嚴重注意処分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

良太・民商法雑誌155巻6号62頁，榎透・自治研究96巻6号135頁，君塚正臣・令和元年度重要判例解説26頁，須田守・令和元年度重要判例解説54頁，金井恵里可・判例地方自治456号24頁，土井翼・行政法研究35号205頁等がある。

〔注26〕 本判決の言渡し後の令和2年11月25日，最高裁大法廷において，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について，全面的にその適否が司法審査の対象となる旨の判断がされた（平成30年（行ヒ）第417号令和2年11月25日大法廷判決・民集74巻8号2229頁）。同最大判は，昭和35年最判を変更し，普通地方公共団体の議会の議員に対する懲罰の適否につき，一般市民法秩序と直接の関係を有する内部の問題にとどまるか否かという方向ではなく，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方向性を正面から明らかにしたものと見える。本判決との関係においては，法律上の争訟に関する訴えの適法性に影響することはないが，本案において，地方議会の議員に対する懲罰その他の措置が「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するのが相当である。」と判示した点について，事案に応じて個別に検討すべきものと本文中に記載した「議会の内部規律の問題にとどまる」ものか否かに影響を及ぼすものであり，これがどの範囲で認められるかは，同最大判の判断を前提として個別具体的に検討されることになると思われる。（日置 朋弘）

【別紙1】

大学、政党に関する関係判例（抜粋）

1 最三小判昭和52年3月15日・民集31巻2号234頁（富山大学単位不認定事件）

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のであるが（裁判所法3条1項）、ここ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。すなわち、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くのを適当とするものもあるものであって、例えば、一般市民社会の中で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（昭和35年最判参照）。そして、大学は、国公立であると私立であるとを問わず、学生の教育と学術の研究とを目的とする教育研究施設であって、その設置目的を達成するために必要な諸事項については、法令に格別の規定がない場合でも、学則等によりこれを規定し、実施することのできる自律的、包括的な権能を有し、一般市民社会とは異なる特殊な部分社会を形成しているのであるから、このような特殊な部分社会である大学における法律上の係争のすべてが当然に裁判所の司法審査の対象になるものではなく、一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的な問題は右司法審査の対象から除かれるべきものであることは、叙上説示の点に照らし、明らかというべきである。

（中略）単位の授与（認定）という行為は、学生が当該授業科目を履修し試験に合格したことを確認する教育上の措置であり、卒業の要件をなすものではあるが、当然に一般市民法秩序と直接の関係を有するものでないことは明らかである。それゆえ、単位授与（認定）行為は、他にそれが一般市民法

- 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 市議会の議会運営委員会の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

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、純然たる大学内部の問題として大学の自主的、自律的な判断に委ねられるべきものであって、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。

2 最三小判昭和63年12月20日・集民155号405頁（共産党除名処分事件）

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。他方、右のような政党の性質、目的からすると、自由な意思によって政党を結成し、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、自己の権利や自由により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。

【別紙2】

地方議会に関する関係判例（抜粋）

1 最大判昭和35年3月9日・民集14巻3号355頁

地自法（134条、135条および137条）に基き議員の懲罰として行われる除名は、議員たる身分を剥奪する処分であって、その処分に対し違法を理由として除名処分の取消を求める訴は、判決による除名処分の取消によって除名処分のなかりし状態に復帰し、もって、剥奪された議員たる身分の回復を図ることを目的とするものに外ならないのである。従って、既に議員の任期満了等の事由によって議員の身分を失っている者については、最早除名処分を取り消しても議員たる身分を回復するに由ないのであるから、かかる場合においては除名処分の取消を求める訴は、訴訟の利益がなくなったものとして、許すべからざるものと云わなければならない。

2 最大判昭和35年10月19日・民集14巻12号2633頁

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。（尤も前掲・昭和35年3月9日大法院判決以下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如きは、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らないからであって、本件における議員の出席停止の如く議員の権利行使の一時的制限に過ぎないものとは自ら趣を異にしているのである。従って、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

- (5) 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 市議会の議会運営委員会の議員に対する嚴重注意処分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

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を適当とするのである。)

3 最一小判平成30年4月26日・集民258号61頁

地方議会の運営に関する事項については、議会の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ものであり、地自法は、議員の議事における発言に関しては、議長に当該発言の取消しを命ずるなどの権限を認め、もって議会が当該発言をめぐる議場における秩序の維持等に関する係争を自主的、自律的に解決することを前提としているものと解される。(中略) そうすると、議事を速記法によって速記し、配布用会議録を関係者等に配布する旨を定めた同規則(注:愛知県議会会議規則)121条2項及び122条は、同規則123条の規定(注:配布用会議録には県議会議長が取消しを命じた発言を掲載しない旨)と併せて、地自法123条1項が定める議長による会議録の調製等について具体的な規律を定めたものにとどまると解するのが相当であり、県議会議員に対して議事における発言が配布用会議録に記載される権利利益を付与したものということとはできない。(中略) 以上によれば、県議会議長の県議会議員に対する発言の取消命令の適否は、司法審査の対象とはならないと解するのが相当である。

4 最二小判昭和28年11月20日・民集7卷11号1246頁

論旨は、要するに、被上告人の行為は、地自法134条1項の懲罰事由に該当するというのである。しかしながら、右条項が議員の懲罰を規定しているのは、議会の秩序を維持し、その運営を円滑ならしめるためであって、議員の個人的行為を規律するためではない。従って議員の議場外の行為であって、しかも議会の運営と全く関係のない個人的行為は同条による懲罰の事由にならないものと解するを相当とする。これを本件について見るに、被上告人除名の理由は、同人が安堵村大字東安堵北方の大字会計員として在職中右職務上保管中の同大字環境改善費を横領したというのであって、かりにかかる事実があったとしても、被上告人の右の行為は議会と全く関係のない行為であって、原判決が上告人のした除名を違法としたのは至当である。議員が

全体の奉仕者として職務を尽すべきことは所論のとおりであるが、このような義務は、議員としての地位に伴う義務であって、議員たる地位を離れた行為について憲法15条2項の趣旨に反する行為ありとして懲罰を科することができるものではない。

5 最三小判平成6年6月21日・集民172号703頁

原審が適法に確定した事実関係の下においては、上告人の町議会が、議員である被上告人に対し、被上告人が上告人所有の土地を不法に占拠しているとして議員辞職勧告決議等をしたことが、被上告人に対する名誉き損に当たるとしてされた本件の国家賠償請求は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たり、右決議等が違法であるか否かについて裁判所の審判権が及ぶものと解すべきである。