

懲罰決議 VS 名誉毀損、舞台は議場から法廷へ？

町議らに対し別の町議らがした懲罰動議提出は名誉毀損に当たらない——裁判所

1 はじめに

今回は、本誌423号18頁の「町議会の懲罰動議提出による名誉毀損控訴事件（札幌高裁平成29年5月11日判決。以下「本判決」といいます。一審函館地裁平成28年8月30日判決。以下「一審判決」といいます。）を取り上げました。

本件は、Y町議会によるXら4名（以下「Xら」といいます。）に対する懲罰決議の無効確認等の訴えや、Xらに対する懲罰動議を提出して理由を読み上げた行為等が、司法審査の対象となるか、名誉毀損行為に該当するか等が争点となった事案ですが、争点の一部について一審と控訴審で判断が分かれており、判示内容も実務上参考になるので紹介させていただきます。

2 事案の概要

(1) 平成27年6月11日のY町議会定例会

ア Xらは、いずれもY町議会議員ですが、平成27年6月11日のY町議会第2回定例会で、X₃は、Y町長に対し、同年5月25日付けH新聞による報道についてその経緯を問う質問をしました。上記新聞報道は、「Y町長が、同月24日、JR北海道の幹部から、Y町に建設中の総合車両基地の名称について「Y町総合車両基地」にしてはどうか、と提案を受けた際、これを固辞し、逆に「箱館総合車両基地」にするよう要望し、Y町の観光は函館に頼らざるを得ないという面もあると説明した。」という内容でした。

イ X₃の上記質問に対して、Y町長は、上記の発言は、JR北海道の幹部と、約3年前に雑談した時に話した内容である等と説明し、非公式な発言である旨答弁しました。

ウ Y町長の上記答弁を受け、X₃は、Y町議会議長に対し、6月11日の定例会を中座する旨の中座届を出し、同日午後1時から午後2時までの間、Y町議会を欠席し、H新聞社を訪問して記者に面会し、Y町長の上記発言の有無について、事実確認をしました。

(2) Y町長に対する不信任案の提出

Xらは、平成27年6月12日、X₃が提案者となり、X₁、X₂、X₄を賛同者として、Y町議会議長に対し、Y町長に対する不信任案（以下「本件不信任案」といいます。）を提出しました。

本件不信任案の理由は、Y町長が、①Y町議会同年第2回定例会において、H新聞の報道内容につき、同年5月の北海道道南会での挨拶における同町長の正式発言であるにもかかわらず、3年前に雑談した内容であるとの虚偽の答弁を繰り返した、②Y町民37名から同年3月3日に、違法な補助金交付に係る背任容疑で告訴され、同告訴が同月20日に受理された件について、説明責任を果たしていないことから、町長として不適格であるというものです。

なお、実際にはY町の住民が行ったのはY町長の告発であり、この告発をH地方検察庁が受理したのは同月18日でした。また、Xらは、本件不信任案に、自治法123条所定の会議録を添付しませんでした。

(3) 懲罰動議の提出

上記Xらの本件不信任案の提出を受け、Y町議会議員3名（以下「本件動議提出議員ら」といいます。）は、平成27年6月15日、Xらに懲罰を科されたいとする懲罰動議を、Y町議会議長宛てに提出し、うち1名が代表してY町議会定例会において、読み上げました（以下「本件動議提出行為」といいます。）。

本件各懲罰動議の理由は、Xらが、①Y町長に

対する本件不信任案を提出するに当たって、自治法123条所定の会議録が公式記録であり、唯一の証拠書類であることも確認せず、正規の会議録もない状態で本件不信任案を提出したこと、②実際には「告発」であって「告訴」ではないこと等の虚偽記載がある本件不信任案を発議したこと、③本件不信任案の説明の中で、本会議を中座してH新聞社を訪問した発言をしており、議員の義務である本会議への出席を軽視した発言をしたことから、自治法132条の品位の保持とY町議会会議規則（以下「規則」といいます。）100条の品位の尊重に違反しているというものでした。

(4) 付託決議

同年6月15日、Y町議会は、規則に基づき、Y町議会内に懲罰特別委員会を設置し、Xらに係る懲罰の審査を同委員会に付託する旨の決議（以下「本件各付託決議」といいます。）を可決しました。

(5) 懲罰決議

Y町議会は、懲罰特別委員会の報告を踏まえて審議し、平成27年9月9日、同委員会の報告のとおり、X₃に対しては3日間の出席停止の決議を、X₁、X₂及びX₄に対しては戒告の各決議を、それぞれ可決しました（以下「本件各懲罰決議」といいます。）。

(6) 訴訟提起

Xらは、Y町に対して、①本件各付託決議の無効確認（以下「請求①」といいます。）を求め、②本件各懲罰決議の無効確認（以下「請求②」といいます。）を求め、③本件動議提出行為が違法な職務行為によってXらの名誉を毀損するものであるとして国賠法1条1項に基づきXらそれぞれに対して慰謝料200万円及び遅延損害金の支払を求めて（以下「請求③」といいます。）函館地方裁判所に訴訟提起しました。

3 争点

本件の争点は、概略以下のとおりです。

- (1) 請求①については、本件各付託決議と司法審査の可否について（争点1）
- (2) 請求②については、本件各懲罰決議と司法審査の可否について（争点2）
- (3) 請求③については、本件動議提出行為と司法審査の可否（争点3）、名誉毀損該当性（争点4）、違法性の有無（争点5）、違法性阻却事由の有無（争点6）、慰謝料の額（争点7）こちらについては紙幅の都合上省略させていただきます。

4 争点に対する一審の判断

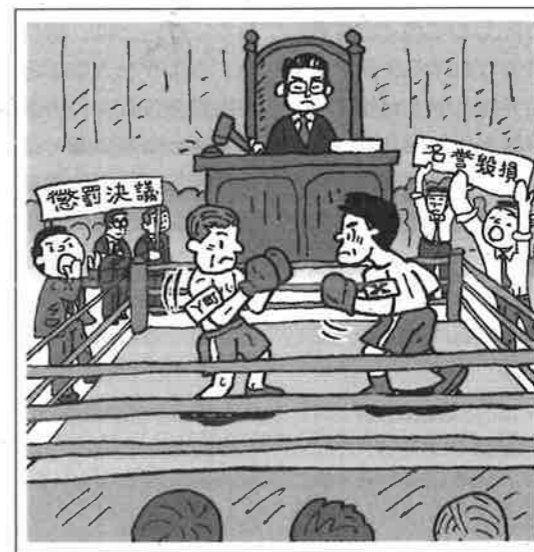
一審の函館地裁は以下のように判示して、請求①及び②については却下しましたが、請求③については一部認容し、Y町の慰謝料支払義務（Xら1名につき20万円、合計80万円）を認めました。

(1) 請求①について

争点1（本件各付託決議と司法審査の可否）について

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

（裁判所法3条1項）が、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く、法律上の係争であっても事柄の性質上司法審査の対象外とするのを相当とするものがある。この点、自律的な法規範を持つ社会ないし団体にあっては、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るのが相当であって、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、必ずしも司法審査の対象とするのを適当とし



ない。

(2) 請求②について

争点2 (本件各懲罰決議と司法審査の可否) について

本件各懲罰決議は、出席停止又は戒告にとどまり、XらのY町議会議員としての身分を喪失させるものではなく、一般市民法秩序と直接の関係を有しないから、本件各付託決議と同様、内部規律の問題として自治的措置に任せるのが相当といふべきであって、請求②も、請求①と同様、事柄の性質上司法審査の対象とはならない。

(3) 請求③について

ア 争点3 (本件動議提出行為と司法審査の可否) について

本件動議提出行為に係る名誉棄損の成否が司法審査の対象となるか否かは、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否かの観点から判断すべきである。この点、本件動議提出行為によって、Y町議会における決議の効力如何にかかわらず、Xらの名誉という私権が侵害され、Y町に国賠法上、賠償責任が生じるか否かが問題となっているのであって、これは純然たる内部規律の問題ではなく、一般市民法秩序に関係する問題であるといえるから、本件動議提出行為につき名誉毀損が成立するか否かは、司法審査が及ぶ事項と考えるのが相当である。

イ 争点4 (本件動議提出行為の名誉毀損該当性) について

(ア) 本件動議理由1について

本件動議理由1は、Xらが、本件不信任案の提出に当たり適切な方法で事実確認をせず、誤った方法で本件不信任案を提出したとの印象を与え、Xらが地方議員として必要な議員の資質、知識を有していないかのような評価を与えかねない内容であるから、Xらの社会的評価を低下させるものといふべきである。

(イ) 本件動議理由2について

本件動議理由2は、Xらが虚偽記載のある本件不信任案を發議したとするものであるところ、懲罰事犯として述べられていることからすれば、「虚偽」とは、真実ではないことをあえて真実の

ように見せかけるという意味を含むと解される。そしてXらが本件不信任案に真実ではないことを認識しつつあえて真実のように見せかけるようにその内容を記載したとの印象を与え、地方議員たる原告らが虚偽内容の不信任案を安易に提出するような人物であるという評価を与えかねない内容であるから、Xらの社会的評価を低下させるものといふべきである。

(ウ) 本件動議理由3について

本件動議理由3は、Xらが議員としての義務を軽んじているとの印象を与え、地方議員として必要な議員の資質を有していないかのような評価を与えかねない内容であるから、Xらの社会的評価を低下させるものといふべきである。

(ニ) まとめ

以上によれば、本件動議提出行為は、Xらがおよそ地方議員として必要な議員の資質、知識を有していない上に、虚偽内容の不信任案を安易に提出するような人物であるという印象を与えかねない内容を含む本件各懲罰動議を、公開の場である地方議会の本会議で提出、説明したものであるから、Xらの社会的評価を低下させるものであり、名誉毀損に当たるといふべきである。

ウ 争点5 (本件動議提出行為の違法性の有無) について

(ア) 地方議会の構成員たる地方議会議員の地位は、国会議員と全く同一の憲法上の保障を受けるというものではない。しかし、住民の間に存する多元的な意見及び諸々の利益を地域、住民の意識形成に反映させるべく、地方議会議員は、その職務又は使命としてあらゆる面から地方議会における質疑等を尽くすことが求められているものといえ、質疑等においてどのような問題を取り上げ、どのような形でこれを行うかは、地方議会議員の裁量に委ねられているものとみるべきであり、かかる面で国会議員と共通するものがあることは否定できない。そして、調査能力に限界のある議員において、ある事実が真実であると確信し得る場合でなければ地方議会の審議の場で取り上げられないとすると、実質的な議論ができなくなるおそれがあり、かかる観点から、名誉毀損の成

否につき慎重な考慮が求められる場面があるものと考えられる。

(イ) とはいえ、職務と無関係に個人の権利を侵害することを目的とするような行為は許されず、また、虚偽であることを知りながらあえてその事実を摘示して個人の名誉を毀損するような行為も、正当な職務行為とはいえない。このような観点から、地方議会議員の地方議会での発言に係る名誉毀損の成否についても、少なくとも当該地方議会議員が、その職務とは関わりなく違法又は不当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、その付与された権限の趣旨に明らかに背いてこれを行使したものと認め得るような事情がある場合には、国賠法1条1項の規定にいう違法な行為があったものと認めるのが相当である。

エ 争点6 (本件動議提出行為の違法性阻却事由の有無) について

(ア) 本件動議理由1について

自治法123条所定の会議録が唯一の証拠であるとの点は真実ではなく、また、本件動議提出議員らには、摘示された事実が真実であると信ずるにつき相当な理由はない。よって、違法性は阻却されない。

(イ) 本件動議理由2について

Xらが本件不信任案を提出するに当たって真実ではないことをあえて真実のように見せかけるようにその内容を記載したのではないといふべきであって、この点は真実ではなく、また、本件動議提出議員らには、これが真実であると信ずるにつき相当な理由はない。したがって、違法性は阻却されない。

(ウ) 本件動議理由3について

X₃以外の3名については、本会議を中座してH新聞社を訪問した事実はなく、本件動議提出議員らには、かかる事実が真実であると信ずるにつき相当な理由はないから、違法性は阻却されない。

X₃については、本会議への出席を軽視した発言をしたとの点は、「軽視」したかどうかは多分に評価の問題を含むものであり、証拠等をもって

決することは困難であるから、意見・論評の表明といえる。X₃は実際に本会議を中座してH新聞社を訪問したのであるから、前提としている事実は真実である。また、本会議への出席を軽視したとの意見が、人身攻撃に及ぶなど意見としての域を逸脱したものとはいえない。

よって、本件動議提出行為のうち、X₃に対する本件動議理由3に係る部分は、違法性を欠くものといふべきである。

5 控訴審の判断

(1) Y町は、請求③のうちXらの請求を認容した部分を不服として、札幌高等裁判所に控訴しました。これに対して、Xらは、請求①及び②に係る訴えを却下した部分を不服として、附帯控訴をしました。

(2) 札幌高裁は以下のように判示して、請求①及び②についてはXらの請求は却下という一番の函館地裁の判断を維持しましたが、請求③については函館地裁の判決を取り消して、Xらの請求を全て斥けました。

ア 本件動議提出行為は、本件動議提出議員らが、一番原告Xら(以下「被控訴人ら」といいます。)による本件不信任案の提出を問題であると考え、被控訴人らに対する懲罰動議を求めたというものである。これは、Y町議会の議員である本件動議提出議員らに付与された権限の行使そのものであり、本件動議提出議員らが、その職務とかわりなく違法又は不当な目的をもって事実を摘示したものであるといふことはできない。

イ 本件動議理由1は、被控訴人らが、自治法123条所定の会議録を添付せずに本件不信任案を提出したことを問題とするものであって、それ自体は真実であり、摘示された事実を虚偽といふことはできない。

ウ 本件動議理由2は、被控訴人らの提出した本件不信任案に虚偽記載があることを問題とするものであるが、本件不信任案の理由中、「告発」とすべきところが「告訴」とされており、また、告発が受理された日付が真実と異なっていたこと

自体は真実であり、これを「虚偽記載」と表現することが誤りであるとはいえないのであって、摘示された事実を虚偽ということとはできない。

エ 本件動議理由3は、被控訴人X₃と区別することなく、他の被控訴人も本会議を中座してH新聞社を訪問したと発言したかのような記載になっており、これは真実に反する虚偽記載という他ないが、本件動議提出議員らは、平成27年6月15日午前中にY町議会において行われた、本件不信任案に関する質疑応答での被控訴人X₃の発言を踏まえて、被控訴人らに対する懲罰動議を提出することを決めたこと、そこで、本件動議提出議員らは、昼休みの1時間程度の間に協議を行い、被控訴人らに対する懲罰動議提出の理由を同一の文面で手書きし、事務局にタイプさせたこと、この結果、懲罰動議提出の理由は、被控訴人X₃に対するものも、他の被控訴人らに対するものも、全く同一の文面になったことが認められる。すなわち、X₃以外の被控訴人らが本会議を中座してH新聞社を訪問したと発言したかのような記載は、1時間程度という短時間に、4人分の懲罰動議を同一の文面で急遽作成したために生じた過誤であることが認められる。そうすると、X₃以外の被控訴人らに関する本件動議理由3において、虚偽の事実を摘示したことは、過失によるものであり、本件動議提出議員らが、虚偽であることを知りながらあえてその事実を摘示したものであることはできない。

オ その他、本件動議理由1ないし3について、本件動議提出議員らと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ったとは認められない。

そうすると、本件動議提出行為について、国賠法1条1項の規定にいう違法な行為があったということとはできないから、その余の点を検討するまでもなく、請求③には理由がない。

6 本判決の意義

本判決は、最高裁昭和35年10月19日大法廷判決

(民集14巻12号2633頁)を引用して、地方議会とは地方公共団体の議決機関として自律的な法規範を持つ団体であることから、法規範の実現を内部規律の問題として、自治的措置に任せるのが相当であり、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必ずしも司法審査の対象とすることを適当としないとして、議員に対する懲罰は、議員の身分を喪失させる除名処分を除き、司法審査の対象外とすることを確認しました。

他方で、地方議会議員の議会における発言がXらの名誉を低下させて私権を侵害する行為について賠償責任を負うか否かは、議会の内部規律の問題ではなく、一般市民法秩序に関係を有する事柄であるから、本件動議提出行為につき名誉毀損が成立するか否かは、司法審査の対象となると判断しております。免責特権(憲法51条)を与えられている国会議員と異なり、地方議会議員の場合には、地方議会における議員の発言についての名誉毀損行為が問題となる場合、国賠法1条1項の規定にいう違法行為であったとして地方公共団体の損害賠償責任が肯定されるための要件を明示した判例はありません。

本判決は、一審の函館地裁と同じく、地方議会議員は、その職務又は使命としてあらゆる面から地方議会における質疑等を尽くすことが求められていること、質疑等においてどのような問題を取り上げ、どのような形でこれを行うかは、地方議会議員の裁量に委ねられているものと認められるから、かかる面では国会議員と共通するものがあることが否定できないこととして、名誉毀損の成否につき慎重な考慮を要するとした上で、地方議会議員の地方議会での発言に係る名誉毀損の成否についても、少なくとも当該地方議員が、その職務とは関わりなく違法又は不当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、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場合に違法な名誉毀損行為が認められると判断しており、実務上大変参考になります。

一審の函館地裁が、ア 動議の内容に多分に事

実と異なる点が含まれている。イ 本件動議提出議員らはその内容が虚偽であることを容易に認識することができたことなどを考慮すると、付与された権限に明らかに背いて本件動議提出行為を行った等と判示して、本件動議提出行為の違法性を認定したのに対して、控訴審の札幌高裁は、虚偽性の判断について一審とは異なった判断をしており、さらに虚偽の事実摘示であると認定した部分についても、虚偽の事実適示に至った経過等から、虚偽の事実を摘示したことは過誤、過失であり、本件動議提出議員らが虚偽であることを知りながらあえてその事実を摘示したものであるとはいえない

いし、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るような特別の事情があったとは認められないとして、一審の判断を覆して本件動議提出行為の違法性を否定しました。一審判決と本件判決を比較検討することは事実認定についても大変参考になるといえます。

佐々木 泉 顕

(弁護士)

岸 本 明 大

(北海道町村会)

法と現実との間で、自治体にできることは?

ケーススタディ

図解 自治体政策法務

こんなときどうする 行政課題の解決法

鈴木庸夫/監修・新保浩一郎/編著 B5判・定価(本体3,000円+税)

- ◆想定外の激甚災害への対策や保育所入所問題など、法の単純な運用だけでは解決できない行政課題にどう切り込むべきかを図解によってわかりやすく説示。
- ◆項目ごとに「前提となる基礎知識」を確認してから、課題や留意点を整理。執筆者の多くが現役の自治体職員であり、掲載事項も身近なものばかりで、実務直結の内容。
- ◆例規担当者や紹介事例の所管課はもちろん、すべての自治体職員に参考となる書。



株式会社 ぎょうせい

フリーコール

TEL: 0120-953-431 (平日9~17時) FAX: 0120-953-495

〒136-8575 東京都江東区新木場1-18-11

https://shop.gyosei.jp

ぎょうせいオンライン

検索