

公法判例研究

九州公法判例研究会

苗村，辰弥

<https://doi.org/10.15017/1917>

出版情報：法政研究. 57 (1), pp.191-198, 1990-12-25. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

判例研究

公法判例研究

九州公法判例研究会

政党の除名処分と司法審査

昭和六〇年(甲)第四号家屋明渡等請求事件・最高裁第三小法
廷昭和六三年一月二〇日判決(上告棄却)・判例時報一
三〇七号一二三頁

【事実の概要】

長年政党Xに貢献してきたX幹部党员Yの活動の便宜を計るために、XはX所有の建物をYに使用させてきた。その後XとYの間の対立をきっかけとして、XはYを党幹部から解任し、続いて党から除名した。そしてXはYに対しそれまで使用させていたX所有の建物の明渡を求めたが、Yがこれを拒否したため、Xが建物の明渡及び賃料相当損害金の支払を求め出訴した。争点は、①本件建物のXY間の使用関係と政党Xの処分との関わり、②政党Xのなした党员Yに対する処分が司法審査の対象となるか否か、またその場合の審査規準、の二つであった。

一審東京地裁(東京地裁八王子支部民事三部昭和五八年五月三〇日判決・判例時報一〇八五号七七頁)、二審東京高裁(東京高裁民事二部昭和五九年九月二五)共に、①については、YのXに対

する功績と幹部としての地位を前提とした相応の処遇及びYの任務遂行を保障する目的に基づく、X施設の特別使用関係であり、YがX内部における地位を失った場合にはXの求めに依じて建物を明渡さなければならぬとした。そのうえで②については、一・二審共に、政党の自律性と公共性を指摘し、政党の処分に対する裁判所による審査が、政党所定手続との適合性と当該手続自体の「公正さ」の是非の審査についてなされるものとした。また二審は、これに加え制裁権の濫用の有無に関しても審査の対象とした。そして一・二審共に、Xの除名処分を有効と認め、Xの請求を認容した。これに対しYが上告した。

【判旨】

上告棄却。

「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、その成員である党员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、も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ぬ。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、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限を受けることがあるのもまた当然である。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對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、したがって、政党が党員に對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かぎり、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がないかぎり右規範に照らし、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な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。

本件記録によれば、被上告人は前記説示に係わる政党ということができ、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るところ、右請求が司法審査の対象と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認定は、原判決挙示の証拠関係に照らし正当と認めることができ、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範に則っ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、右除名処分は有効といわなければならない。

【評釈】

一 日本国憲法は政党について何ら規定するところがないが、その存在は、従前より最高裁によって、「議会制民主主義を支える不可欠の要素」且つ「国民の政治的意思を形成する最も有力な媒体」として「当然に予定」されるものとして承認されていた（最高裁大法廷昭和四五年六月二四日判決、民集二四卷六号六二五頁）。但し、そこでは政党の存在の承認が実定法上いかなる効果を有するのかわかるといふ問題は明らかではなかった。本件は、そのような具体的な問題の一つたる政党

の内部自治—内部紛争解決の自律性及びそこへの司法権介入の限界につき、わが国最高裁が判断を下した初の事例である。

二 新堂教授の示すいわゆる「二段審理」モデルによれば、本件のような団体内部の紛争が問題となる事例においては、第一段審理として、訴訟物自体について「法律上の争訟性」が認められるか否かが審理され、これが認められた場合に、第二段審理として、処分効力の有無の審査が一定の無効原因のみの審査に限定して行なわれる（新堂幸司「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新の提起』（一九八四年）二二頁）。そこで、第一に、政党の内部紛争解決手段たる処分が司法権によって審理・裁断され得る「法律上の争訟」として捉えられるか否かが問題となる。

「法律上の争訟」とは、第一に、当事者間の具体的法律関係乃至権利義務関係に関する争いであって、且つ第二に、それが法令を適用することによって解決できるものである（樋口陽一／佐藤幸治／中村睦男／浦部法穂「注釈日本国憲法十卷」浦部法穂執筆「第七六条」一二七頁）。従って、政党の内部紛争が、具体的法律関係或いは権利義務関係に関わらず、単に政党内部の党员の地位乃至役職のみに関わる紛争にとどまる場合には司法審査の対象たる「法律上の争訟」とはならない。政党法によって政党とその党员との間の関係につき、その権利義務関係から紛争解決手続に至るまで規定する西ドイツ（「S.点」参照、Wilhelm Henke, Das Autl. 1972, S. 85 ff.）と異なり、わが国においては、政党内部の役職・地位のみに関わるような政党の純然たる内部紛争自体は何ら実定法上の要件事実を構成せず、「法律上の争訟」の第一の要件で

ある「当事者間の具体的法律関係乃至権利義務関係に関する争い」ではなく、それゆえ司法権によって審理・裁断され得る「法律上の争訟」を構成しない。この点については、かつて名古屋地裁の決定が、「政党の自律権はできるだけ尊重すべきであり、党员に対し政党がした処分の当否については当該党员としてではなく、一般市民として有する権利（以下「市民的権利」という）を侵害していると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」としたうえで、政党の行なった処分のうち、「除名処分および点在党员措置決定」……は、その処分の性質自体に照らし党员の市民的権利を侵害する余地はないから、政党の有する自律権の範囲に属しこれら処分の当否は司法審査の対象とならないと解するのが相当である（名古屋地裁民事一部昭和五三年一月二〇日決定・判例時報九二七号二五二頁）とした。「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员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かぎり、裁判所の審判権は及ばないというべきである」とする本判決もこれと同じ立場であり、一・二審判決よりも明確な判断を示している。

そこで、この「第一段審理」において、次の問題となるのが、政党の内部紛争がどのような場合に「市民法秩序」と関係を有

する「法律上の争訟」として、裁判所の審査の対象となるのか、という点である。それ自体は「法律上の争訟」を構成せぬ政党の処分が「法律上の争訟」の前提問題として裁判所の審理の前に持ち出されるか否かは、「市民法秩序」上の訴訟物と政党の処分と党内の地位変動との間の繋がり如何にかかっている。この点、政党による除名処分及び点在党員決定は司法審査の対象外とした、先の名古屋地裁決定が、そこでの原告が就いていた県勤務員の地位解任に関しては、それを司法審査の対象とした点が想起される。即ち、そこでは、「県勤務員は、給与名下に金員が支給され、有償である点において市民的権利にたらなる側面のあることは否定できないところであるから、その限りにおいて政党の自律権は制約を受けるものというべく、本件解任処分の当否は、司法審査の対象となると解するのが相当である」(判例時報九二(七号二五二頁))とされたのである。

この点、本件一・二審判決は、本件建物の利用関係につき、Yの入居の経緯・目的から、建物使用料の徴収状況とその使用料の低廉性に至るまでの事情を総合的に勘案し、それを単なる党内施設の利用関係でもなく、また一般の賃貸関係でもないとし、それをYの党内における地位の存続に基づく「党内施設の特別の使用関係」と解し、Yの党内の地位変動とそれを喪失させる政党の処分と訴訟物との繋がりを認めたのであった(判例時報一〇八五号八三頁、判例時報一一三四号九四頁)。本判決もこれと判断を同じくする。要するに、政党の処分は、「市民法秩序」上の権利義務関係変動に繋が

りのある前提条件とされた場合に、裁判所によって審査されるのであり、本判決はこの繋がりを認めたものである。これに鑑みれば、逆に、本件の建物利用関係が一般の賃貸契約に基づく等、それ自体政党内部の地位と繋がりを持たぬ場合、裁判所は政党の処分に関しては審査をなし得ないと言えよう。

三 問題なのは、「法律上の争訟」の第一の要件は満たすも、第二の要件を満たさぬ場合である。宗教団体の内部紛争が問題となった事件についての判決において、最高裁は、紛争が具体的な権利義務乃至法律関係に関する紛争の形式をとり、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だとしても、係争が実質的に宗教上の教義の解釈を巡るといふような場合、信教の自由の観点から、これを「法律上の争訟」に非ずとした(最高裁第三小法廷昭和五六年四月七日判決、民集三五卷三三号以下)。これと同じ扱いが政党に関しても妥当するののかという問題は本件では提起されていない。

四 紛争が「第一段審理」をクリアーし、「法律上の争訟」として裁判所の前に持ち出された場合、いわゆる「第二段審理」において、政党の自治の範囲が問題となる。ここでは、政党による党員の除名処分に対する司法審査の規準が問題となる。

いわゆる「二段審理」モデルによれば、ここでは、第一に、団体の自律的決定の存否が問われる。これについては、団体の所定機関が所定の手続に従って一定の決定を行なったという一連の外形的事実、またかかる所定手続がない場合には、処分が

団体の意思決定として行なわれたことを証するに足る外形的事実を団体側で主張・立証することになる。第二に、団体所定手続上の処分の適式さ、処分の内容とその処分自由との間の著しい不均衡の有無等が問われる。ここでは、処分の効力を争う側に、処分の効力を否定するような重大な自由の存在についての主張・立証の責任があり、このような主張・立証が尽くされないうときには、処分の効力を否定する理由なしとして、処分は有効と判断される（新堂幸司、前掲二・三頁）。

この定式は一般的には肯定されるが、実際の具体的な適用における裁判所の審査の積極性乃至消極性は、政党の内部自治の性格と範囲、根本的には政党の憲法上の地位の理解如何によると言える。本判決の述べるように、政党は一方において自主的な政治結社としての性格を持つが、他方それと同時に国民の政治的意思形成に仕えるべき高度の公共性を有する。一・二審が政党の公共性から政党の内部自治に対する民主制原理を通じて一定の制約及びそこへの司法審査の比較的積極的な介入を要求するのとは反対に、最高裁はそのような公共性の側面には積極的な介入の根拠を見出さぬ限定的な審査の態度を示す。

一審判決によれば、「政党といえども憲法上認められた団体であり、しかもそれは政府機構による支配的地位を獲得し、或いはこれを維持確立することを目的とするものであるから、政党の組織や運営が民主主義の原理に則ったものでなければならぬ」ということは、憲法上当然の要請であり、問題とする余地のない

ところである。従って、結社の自由に属する政党内部の制裁処分も公正な手続によるべきことは当然であるから、当該処分の手続自体が著しく不公正であったり、当該処分が政党内部の手続規定に違背してなされた場合には、裁判所がこれを司法審査の対象とし、その適否を判断することができるものと解するのが相当である」（判例時報一〇八五号八四頁）。また二審判決は、民主主義に則つた「公正な手続」の要請につき、これと同旨の見解を示したうえで、更に、「構成員の権利利益への配慮」の要請を挙げ、ヨリ

具体的・積極的に審査権の範囲について示す。それによれば、政党の処分は、それが個人の権利・利益の侵害をもたらす場合、当該処分の手続自体が著しく不公正であったり、当該処分が政党内部の手続規定に違背してなされた等の手続的な問題については、裁判所がその適否を判断できるが、これに対し、当該処分を課すべき理由の有無、又は当該処分選択の相当性等の実体的問題については、原則として政党の内部的判断に委ねられ、その適否は司法審査の対象とならず、「ただ、当該処分の理由の有無の認定が著しく恣意にわたり又その処分の選択が不法な動機に基づきあるいは制裁の目的を著しく逸脱する等の制裁権の濫用があるか否かについてのみ司法審査の対象となり得ると解するのが相当である」（判例時報一一三四号九四頁。そして、東京高裁は、処分の制裁目的の逸脱の有無等の制）。

これに対し、最高裁は、司法審査の及ぶ範囲をヨリ限定的に解している。曰く、政党の「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がないかぎり右規範に照らし、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なされたか否かによって決すべきであり、その審査も右の点に限られるものといわなければならない。そして、「除名処分は、本来、政党の内部規律としてその自治的措施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」(一・二審判決と最高裁判決のこの点の立場の違いについては、参照、中谷美、政党(一九九〇年)九頁。但し、両者の判断の差異よりも共通性を強調するものとして、参照、佐藤幸治「政党の内部自治と司法審査」民商法雑誌(二〇〇〇年)五号(一九九九年)一九二頁)。

五 さて、最高裁の立場に対しては既に幾つかの批判的吟味がなされている。大沢教授は、本判決に従えば結社の自由として保障される政党の内部的規律権は、原則的に司法権の介入を許さないが、「結社の自由も一定の内在的制約に服するはずであるから、政党の内部処分に対する司法権の介入がまったくありえないわけではなく、問題は介入の範囲、限界ということになる」(大沢秀介「政党内部の自治と司法権」法学教室(二〇〇〇年)五号(一九九九年)八九頁)と言ひ、日本国憲法が、西ドイツ基本法二二条一項三文のような、政党の内部秩序を民主制の諸原則に合致させることを要請する憲法上の規定を欠いている点を指摘しつつも、「本判決の述べるように、政党が国民と国政との媒介機構であり、議会制民主主義の重要な担い手であるとするれば、政党は高度の公共性を有するものとして、その組織や運営についてある程度の民主化が要求されるように思わ

れる。そうであるとするれば、政党内部の制裁処分についても、それが公正な手続にしたがったか否かが司法審査の対象になると考えることもできないわけではない」(大沢秀介、前掲八九頁)とし、政党の制裁処分手続の「公正さ」の審査を求める(但し、大沢教授は、これに統括して、具体的な司法審査の範囲は団体の性格、紛争解決の必要性等に対する裁判所の判断と連動するものと考えられるから、その点から本判決を首肯しうることもできないわけではない)。(大沢秀介、前掲八九頁)とし、一。また藤井教授も、「一般論として、全く手続的側面の審査に限定されるべきかは疑問である」(藤井俊夫、内部自治と司法権(ジュリスト)九三八号(一九九九年)三九頁)と述べ、ヨリ踏み込んだ審査権の行使を認める。

このように、政党の機能の重要さゆえに司法権のヨリ積極的な介入を求める立場がある一方で、本件一・二審判決に対する評釈において、自由主義的民主主義の徹底という観点から、司法権の介入を最低限に押さえる見解もみられた点が銘記されるべきである。落合助教によれば、「日本国憲法は自由主義的民主主義、とりわけその中核たる政治的思想の自由競争を思想的基盤としている。従って、違憲の反体制政党も憲法秩序内に包摂されると解されるべきであり、かかる反民主主義政党に対して、党内民主主義を憲法上要請し、公権力を伴う形でそれを貫徹しうると解することは論理矛盾といえよう。政党の内部秩序が民主的原則に適合すべきことを、なんらかの法的強制力を伴う形で要求することは憲法上許されないと解されよう」(落合、公法判例研究・政党による除名処分と司法審査(九)州大学法政研究五二巻二号(一九八六年)一八八・九頁)。

六 思うに、ここでは、いわゆる「公正さ」という一元的観

点ではなく、処分が政党の「正式な」処分として成立したかという政党所定規範上の処分の「適式さ」とその国家法上の規範的理非の峻別という二元的観点に従って裁判所の審査権の範囲を規定すべきであろう。即ち、当該訴訟物の前提問題として審理される政党内部の処分については、第一に、これを国家法上の規範的理非の面から審理するのではなく、あくまでも「一般市民法」上の権利義務関係に變動を及ぼす前提条件たる処分の存否及び政党所定規範上の「適式さ」においてのみ審理すべきである。そのうえで、処分決定の在り方につき——手続面にせよ実体面にせよ——公権力の眼から求められる特別の規範的正当性を要求するには、実定法上の根拠を要すると言える。この点いわゆる「公正さ」と政党規約上の「適式さ」を一元的に捉えた一・二審判決と異なり、両者を区別する本判決は適切である。成程、そのような二元的観点を採ったうえでも、一・二審判決の言うような、政党の機能の重要性ゆえの公共性に介入根拠を見出す見解もあり得る。確かに、現実の政治的形成過程における政党の機能（政治的意形成過程において政党が果たす多岐に渡る機能については、参照、手島孝「憲法解釈二十講」(一九八〇年)一三二頁以下）の、他の団体・結社一般とは区別され得る高度の公共性は、その言葉こそ違え本判決も認めている。しかし、この公共性は、国家権力による政党内部秩序の統制を「憲法上当然の要請」として論理必然的には要請しない（この点、参照、手島孝「憲法学の開拓線——政党行政国家の法理を求めて——」(一九八五年)四〇頁）。民主制の「礎石」としての政党の内部秩序、特に党員の除名処分に関し、手続的な「公正」が政党法によって最低限確保

保されており、従って政党内民主制の最低限が確保されている西ドイツと異なり、わが国においてはこのような法制上の最低限の規制がなく、これを司法権の積極的な介入によって補おうということも考えられなくはない。しかし、かの地西ドイツの制度は、わが国と異なる民主制の根本哲学に由来するものであり、それと同様の目標を追求せんとするのは妥当とは言い難い（西ドイツの制度については、参照、Wilhelm Henke, op. cit. S. 49 ff.）。既に憲法上政党の内部秩序に対する公権力の介入が認められている西ドイツにおいては、政党の除名処分に対する司法審査が手続面のみか実体面も含むのかという議論が成立し得るが、それは、「政党内部秩序の民主制」という、憲法上の目的達成のための手段を巡る争いである（西ドイツの議論につき、参照、Hartmut Schiedermaier, Parteienrecht und gerichtlicher Rechtsschutz, AöR 104 (1979), S. 200 ff.）。この点わが国ではそのような目的自体が前提されないものであり、政党の内部秩序について、わが国の憲法は西ドイツのそれと同一の公権的統制を求めるものではないのである。従って、政党の内部秩序に対する規制の不存在は、決して制度上の不十分さを示すものではなく、わが国の徹頭徹尾自由主義的な民主制の基本原則という前提の帰結でもある。政党が国政の中で果たす役割の重要性に鑑みれば、その内部秩序の「公正さ」がその党員のためにのみならず、広く国民の側からも望まれようが、しかし、その確保は決して公権力の介入によってではなく、主権者たる国民の不断の監視の下、政治的な実践においてなされてゆくべきものである（参照、阿部照哉「政党」芦部信喜他編「基本法学」(一九八三年)一七頁) 手島孝「憲法学の開拓線——政党行政国家の法理を求めて——」(一九八五年)四二頁) か

ら、ここで、公権力たる司法権の介入を「憲法上当然の要請」として無批判に肯定することはできない。

従って、本件のような事例においても、裁判所は、政党内部の紛争処理の民主的「公正さ」を保障すべき任務も権限も持たず、その審査権の行使は限定的たるべきである。政党の処分が「適正になされたか否か」の判断は、処分の理非を、司法権、従って公権力の眼によって計るものでなく、当該政党の規範体系に従った適正さを計るにとどまり、そのように政党規約上の手続もしくは「条理」に照らした審査は、その処分が「正式」なものか否かを計るにとどまると言えよう。裁判所にとっては、訴訟物の前提問題たる政党の処分は、その政党所定規範上の「適式さ」のみが訴訟物の裁断にとって必要な判断材料であり、その「公正さ」という国家法規範上の理非の判断は任務外のことである。この点、一・二審判決と異なり、「民主主義の原理」に基づく「公正な手続」の中に、政党の処分の理非の審査規程を「憲法上当然の要請」として見出さない本判決の立場は、その限りにおいて適切である。

他方、本判決では、党規約が「公序良俗に反するなどの特段の事情」が審査規程として示される。これが一・二審判決の示す「民主主義の原理」に基づく「公正な手続」の要請と同義の規程を示すのか、或いは別の規程を意図するものなのか、という問いへの回答如何によっては、政党の内部秩序に対する司法権介入の幅広い根拠を提供することになる点、本判決は新たな

問題を提起するのかもしれない。いずれにせよ、その具体的意味内容についての本判決の意図は明確ではなく、しかも政党Xの「規約が公序良俗に反するなど特段の事情のあることについて主張立証もない」本件にあっては、この問題は答えられてもおらず、曖昧なままである（佐藤幸治・前掲一九二頁によれば、この「公序良俗」と「公正な手続」との間の「経題」の有無の判断が残された課題である）。

七 総括すれば、本判決は、政党の処分と「法律上の争訟」との関連性の定式を一・二審判決より明確に示しており、その点評価し得る。また、政党の処分の審査規程として、「民主主義の原理」に基づく「公正な手続」の要請を明示せず、それを通した公権力の介入を求めていない点で、一・二審判決よりも積極的に評価される。しかし、他方、党規約所定手続が「公序良俗に反するなどの特段の事情」という文言は、一・二審判決と別の角度からの司法権介入の途を開く可能性を持つことも否定し得ず、その点、手放しでは肯定できない。

（苗村辰弥）