

憲法 53 条に基づく臨時会召集権限の行使と国家賠償（那覇地裁判決）

【文献種別】 判決／那覇地方裁判所

【裁判年月日】 令和2年6月10日

【事件番号】 平成30年（ワ）第803号

【事件名】 憲法53条違憲国家賠償請求事件

【裁判結果】 請求棄却

【参照法令】 日本国憲法49条・50条・51条・53条・76条1項、国会法3条、裁判所法3条、
国家賠償法1条1項

【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25565871

佛敎大学講師 宮村教平

事実の概要

国会閉会中の平成29年6月22日、内閣に対して、憲法53条後段に基づき、衆議院および参議院の臨時会の召集が要求されたところ、それから98日が経過した同年9月28日まで臨時会は召集されなかった。以上の事実について、国会議員であるX₁ら（原告）が、内閣は合理的な期間内に臨時会を召集するべき義務を懈怠し、その結果、臨時会において国会議員としての権限を行使する機会を奪われたなどと主張して、国（被告）に対し、国賠法1条1項に基づき訴えを提起した事案である。

判決の要旨**1 臨時会召集権限の行使に対する司法審査の可能性****(1) 「苦米地事件」の射程**

「憲法53条後段の規定に基づく内閣による臨時会の召集決定」が、昭和35年最判（以下、「苦米地事件判決」とする。）が判示した『『直接国家統治の基本に関する高度に政治性のある国家行為』又はそれに準じるものとして司法審査の対象外といえるかを検討する』。

「憲法53条前段の規定に基づく内閣による臨時会の召集は、……高度の政治性を有するものであることは否定できない」が、これは「議院の総議員の4分の1以上の要求がある場合において、

内閣が憲法上の要請に基づき行う必要がある」ため、「単なる政治的義務」ではなく、「憲法上明文をもって規定された法的義務と考えられる」。また、憲法53条後段に基づく臨時会の召集期日の設定については、「召集の要求がされてから合理的期間内に臨時会を召集する義務があると解される……。そして、憲法53条後段に基づく臨時会の召集要求がされた場合に、内閣が臨時会の召集を合理的期間内に行ったかどうかについては、合理的期間の解釈問題であって、法律問題といえる」ため、「法律上の争訟として、裁判所がこれを判断することが可能な事柄である」。そして、「内閣の臨時会の召集が高度に政治性の高いものであるとしても、憲法53条後段に基づく内閣の臨時会の召集決定については、憲法上の規律が比較的明確であり、仮に内閣の裁量が認められるとしても限定的なものといえる」。この点で、憲法53条後段に基づく臨時国会の召集は、衆議院の解散とは「国政に与える影響力という面からも、憲法上の規律の面からも」区別される。また政治的判断が司法審査の対象となる先例もあることから、それを司法審査の対象外とする根拠は乏しい。

(2) 内在的制約説への応答

国側は「憲法が定める議院内閣制……の下における国会と内閣との均衡・抑制関係ないし協働関係」を根拠として、司法審査の対象にすべきではないと主張するが、「内閣が憲法53条後段に違反して臨時会を召集しない場合」、「少数派の国会議員の意見を国会に反映させるという趣旨が没却

されるおそれ」があり、「司法審査の対象とする必要性が高い」。「内閣が憲法 53 条後段に違反して臨時会を召集しない場合には、議院内閣制の下における国会と内閣との均衡・抑制関係ないし協働関係が損なわれる可能性があると考えられる以上、これを司法審査の対象から外することが相当であるとはいえない」。

2 国賠法 1 条 1 項の違法性について

「国賠法 1 条 1 項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責任を負うことを規定するものである（……最高裁昭和 60 年 11 月 21 日判決参照）。したがって、内閣の憲法 53 条後段に基づく臨時会の召集行為が国賠法 1 条 1 項の適用上違法となるというためには、議院の総議員の 4 分の 1 以上の召集要求があったにもかかわらず、内閣が臨時会を一定期間召集しなかった行為が、個別の国民（本件では国会議員）に対して負う職務上の法的義務に違反したと認められる必要がある」。

憲法 53 条後段は、「少数派の国会議員による臨時会の召集要求を認め、内閣ではなく少数派の国会議員の主導による議会の開催を可能にするという趣旨」で設けられたものである。しかし同規定の文言からは、「内閣が、憲法 53 条後段に基づき、臨時会召集の要求を行った個々の国会議員に対して、憲法上、臨時会召集の義務を負担するものかどうかは……必ずしも明らかでない」。また『議院の総議員の 4 分の 1 以上』の召集要求に対して内閣が臨時会の召集をしなかった場合の具体的効果」や「内閣に臨時会の召集を強制することができる旨をうかがわせる規定も存在しない」。「内閣が、当該召集要求をした個々の国会議員に対し、臨時会を召集する（国賠法 1 条 1 項の）職務上の法的義務を負担することまでを規定したものはただちにはいえない」。

そして「憲法 53 条後段に基づき召集される臨時会には、召集要求をした国会議員のみならず召集要求をしなかった国会議員も出席することが予定される」ため、「いずれの国会議員も『全国民の代表』（憲法 43 条 1 項）として基本的には同一の地位ないし役割……を有することに照らすと、……召集要求をした個々の国会議員に対して

のみ、国賠法 1 条 1 項に基づく損害賠償を認めるというのは、いささか不自然の感を否めない」。その上、国賠法には国家行為の適法性確保機能があるとしても、同法 1 条 1 項は「被害者である国民が被った具体的な損失を回復させることを目的とする」以上、「臨時会を開催されることによる国会議員としての利益は、極めて政治的な性格を有するものであって、国会議員の個人的な利益（私益）ではなく、国民全体のための利益（公益）といえ、本件で「損害賠償を認めることは、国賠法 1 条 1 項の制度趣旨に必ずしも沿うものとはいえない」。

「以上によれば、憲法 53 条後段に基づく臨時会の召集要求に対して、内閣は臨時会を召集すべき憲法上の義務があるものと認められ、かつ当該義務は……法的義務であると解されることから、同条後段に基づく召集要求に対する内閣の臨時会の召集決定が同条に違反するものとして違憲と評価される余地はある」が、「憲法 53 条後段に基づく臨時会の召集要求をした国会議員に対して、内閣が国賠法 1 条 1 項所定の職務上の義務として臨時会の召集義務を負うものとは解されない」ため「内閣が召集要求をした個々の国会議員に対し、国賠法 1 条 1 項所定の損害賠償義務を負う余地はなく、政治的責任を負うにとどまるものといわざるを得ない」。

判例の解説

一 先行判例の射程

本件は、岡山地裁と東京地裁に提起されている同様の訴訟に先駆けて下された判決である¹⁾。本件訴訟では「苫米地事件判決」が強く意識されたが、これは、衆議院の解散が「極めて政治性の高い国家行為の基本に関する行為」であるため、本案判決として、政治部門の判断を受容するとの結論をとった（請求棄却）。この「統治行為論」と呼ばれる法理は²⁾、近年の学説では「消去可能」だとされていた³⁾。

本件那覇地裁は、憲法 53 条後段に基づく内閣による臨時会の召集決定が司法審査の対象になると判示した。その論拠として、憲法 53 条後段の義務的な文言を法的義務と解釈し⁴⁾、憲法 53 条後段における内閣の臨時会召集期日の設定には裁量の余地はあまりなく、臨時会召集決定後に予定

される手続等も限定的であるとして「政治性」を低く見積もり、さらには臨時会召集期日の設定は「合理的期間の解釈問題であって、法律問題」⁵⁾と評価している。この点で、本件判決は、「苫米地事件判決」を判例として維持しつつも⁶⁾、事案の区別やその他の判例法理を踏まえ、憲法 53 条後段の臨時会召集決定に対する裁判所の審査可能性を拓いたといえる⁷⁾。

二 内在的制約説への応答と「統治行為論」の環境変化

加えて注目に値するのは、内在的制約説への応答である。そこでは、内閣が臨時会召集義務を適切に履行しない場合について、「少数派の国会議員の意見を国会に反映させるという趣旨」に鑑み、「議院内閣制の下における国会と内閣との均衡・抑制関係ないし協働関係が損なわれるおそれ」があるため、司法審査の対象とする「必要性が高い」という。

もっとも、なぜ「必要性が高い」とまで評価できるかが十分に論証されていないが、「苫米地事件判決」当時の政治状況との比較から有益な示唆が得られると思われる。すなわち、当時の国会は中選挙区制に由来する多党制であり、与党は複数の派閥の緩やかな連合体であったために、内閣による解散権の濫用を制約する要因が数多くみられた⁸⁾。「苫米地事件判決」では、こうした状況に照らして、裁判所は政治部門の判断を受容するとの決定を下し、内閣の政治的裁量に属する事柄に関する合理的な慣行の形成が期待されたと位置づけられよう。しかし 1994 年の政治改革と 2001 年の行政改革により、与党党首＝内閣総理大臣の政治的権限が強化され、国会と内閣の機能が変化した⁹⁾。議院内閣制の仕組みの下での、内閣、とりわけ内閣総理大臣の働きを制約する要因が減少したのであれば、それに応じて、裁判所にも「制約者」の役割が期待されることにも理由があるといえる¹⁰⁾。

内閣の権限行使は、「選挙された議員」（憲法 43 条 1 項）から構成される国会に対する責任を伴うものである以上（憲法 66 条 3 項）、内閣は、国会に対する説明責任を果たしてこそ、自らの権限を意のままに行使できる。与党党首＝内閣総理大臣の政治的権限が強化された現状の議院内閣制では、政治部門による権限行使とそれに相応する責

任の連関構造が十全に機能していない場合、裁判所による矯正が求められよう。議員による質問権の行使などへの応答は内閣の統制として重要となる上に、憲法 53 条後段に基づく臨時会召集要求は、国会としての活動を自主的に再開させるだけでなく、その機会を議会内少数派にも保護するため¹¹⁾、より一層重要となる。

以上の認識に基づけば、憲法 53 条後段に基づく臨時会召集について、司法審査の対象にする「必要性が高い」とした説示には十分な合理性が認められよう。

三 国賠法上の検討の構造と課題

国賠法の検討では、いわゆる「在宅投票制度廃止事件判決」が参照され¹²⁾、内閣の臨時会召集行為が「公権力の行使」に該当するとし、それが「個別の国民（本件では国会議員）に対して負う職務上の法的義務に違反したと認められる」かが争点となった。本件では、個別の国会議員との関係における法的義務は認定されず、国家賠償責任が否定された。この点について、さしあたり次の 2 点が指摘されよう。

まず、問題となる国家行為の違憲性と国賠法上の違法性の区別を前提としつつも、違憲判断を示して違憲状態の除去を狙った判例（「再婚禁止期間事件判決」）がある以上、本件臨時会召集期日の設定の違憲性を検討することも可能だったはずである¹³⁾。国賠訴訟の適法性確保機能は、判決結果によってのみ担保されるものではなく、司法プロセス全体や判決理由においても発揮されよう。とくに原告にとって、本件に係る司法判断を得るためには国家賠償請求しか方法が残されていなかったと推測され¹⁴⁾、「司法審査の対象とする必要性が高い」と評価された対象であればこそ、憲法適合性と国賠法上の違法性の二段階の論証がなされるよう争点化させる余地はあったと思われる。

その場合、本件事案に関する違憲性判断基準を別途打ち立てる必要があるが、憲法 53 条後段に基づく召集要求がなされた日より大幅に遅れて臨時会が召集された場合、それはむしろ同条前段により内閣が自主的に臨時会を召集したのであり、同条後段に基づく召集要求は拒否されたと推定できる¹⁵⁾。そのような推定を置いた上で、53 条後段所定の臨時会召集義務の違反をめぐり、臨時会召集の内閣の動機ないし召集期日の合理性を

両当事者の主張する事実に照らして審査することも可能となろう。

つぎに、本件那覇地裁は、憲法 53 条後段に基づく召集義務を国賠法上の法的評価から免除するが、その論拠としては大要、①臨時会召集要求をした個々の国会議員との関係における法的義務の個別・具体性（保護規範性）と②被侵害利益の性状が考慮されている。

しかし①について、本件で争われている臨時会の召集は、特定の期間において活動する個別具体的な議員から構成される会議体を召集するものであるため¹⁶⁾、それによって議員の職にある具体的な諸個人の職権行使が可能となるものである。この点、判例では、不特定多数を対象とする立法行為の違法性の判断に際して、具体的な個人との関係での法的義務が認定されていたことを踏まえると¹⁷⁾、本件でも法的義務の個別性は否定されないように思われる。そうすると、違法性の評価障害事実は②の点となるが、これについては、国賠法上の違法性を抗告訴訟のそれと統一的に解する立場からは¹⁸⁾、この段階で検討していることが不適当との評価になろう。また、議員の職権行使の機会が与えられなかったことそれ自体が金銭賠償に馴染まないことは否定できないが、それによって被った精神的損害に基づく国賠請求権が訴訟物となる場合には、異なる評価になる可能性は残されているだろう¹⁹⁾。

●—注

- 1) 本件意見書をもとにした論説として、高作正博「内閣による臨時国会不召集の違憲性と国家賠償法」関法 70 巻 1 号 (2020 年) 69 頁以下がある。
- 2) 同種の論法は、選挙無効確認訴訟など多方面で主張されたが、本評釈では「苦米地事件判決」における法理を指すものとして用いる。関連して、奥平康弘『「統治行為」理論の批判的考察』『自衛隊裁判』(法時臨増) (日本評論社、1973 年) 57 頁以下、渡邊賢「政治問題の法理」大石眞=石川健治編『憲法の争点 [第 3 版]』(有斐閣、2008 年) 254 頁参照。
- 3) 穴戸常寿「統治行為論について」山内敏弘先生古稀記念論文集『立憲平和主義と憲法理論』(法律文化社、2010 年) 248 頁。
- 4) 同種の理解は学説でも一般的だといえよう。長谷部恭男編『註釈日本国憲法 (3)』(有斐閣、2020 年) 661 頁 [土井眞一] および同頁に列挙されている諸文献を参照。
- 5) この説示は「苦米地事件判決」以降に形成された判例法理(「合理的期間論」)を踏まえたものであろう。代表

的なものとして、「平成 27 年議員定数不均衡訴訟」(最大判平 27・11・25 民集 69 巻 7 号 2035 頁) 参照。

- 6) なお、「統治行為論」に関する議論は「本案前の争点」に整理されているが、「苦米地事件判決」は請求棄却と判決しているため、この整理には疑問なしとはいえない。
- 7) 同旨の評価として、志田陽子「判批」法民 550 号 (2020 年) 51 頁。
- 8) 長谷部恭男「内閣の解散権の問題点」ジュリ 868 号 (1986 年) 12 頁以下。
- 9) 待鳥聡史『首相政治の制度分析——現代日本政治の権力基盤形成』(千倉書房、2012 年)。
- 10) 内閣の衆議院解散権行使の文脈において、小島慎司「苦米地事件」長谷部恭男編『論究憲法』(有斐閣、2017 年) 76 頁を参照。
- 11) 森本昭夫『逐条解説国会法・議院規則 国会法編』(弘文堂、2019 年) 28 頁。
- 12) その後の判例としては、主として、「在外国民選挙権制限事件判決」(最大判平 17・9・14 民集 59 巻 7 号 2087 頁)、「再婚禁止期間事件判決」(最大判平 27・12・16 民集 69 巻 8 号 2427 頁)を参照。ただし、一連の判例が、事案に照らして本件の「参照」先として適切かという問題それ自体も、検討を必要とするだろう。
- 13) この点について、加本牧子「判解」最判解民事篇平成 27 年度 (下) 696 頁参照。本件訴訟の「本案前の争点」に整理された議論は、裁判所が憲法判断を明示する必要性の検討およびその審査密度の測定に資するはずである。
- 14) これは原告らが端的に議員の「諸権利」が違法に侵害されたと主張していることから窺えるが、それは他方で、機関争訟を国賠法の枠内で実現することを志向するため、「個別具体的に損害の救済へのこだわりという司法の原点」から乖離することへの警戒心をいだけさせる危険も伴っている。この点について、棟居快行「違憲国賠訴訟とその周辺」『憲法の原理と解釈』(信山社、2020 年) 353 頁以下参照。
- 15) 長谷部編・前掲注 4) 666 頁 [土井眞一]。
- 16) 森本・前掲注 11) 15 頁。
- 17) 判例における法的義務の個別具体性の認定について、土井眞一「立法行為と国家賠償——2 つの最高裁判例を読む」法教 388 号 (2012 年) 97 頁以下、宇賀克也=小幡純子編著『条解国家賠償法』(弘文堂、2019 年) 197 頁以下 [宇賀克也] 等参照。
- 18) 宇賀克也『国家補償法』(有斐閣、1997 年) 78 頁を参照。関連して、高木光『行政法』(有斐閣、2015 年) 369 頁以下も参照。
- 19) この点に関しては、「在外国民選挙権制限事件判決」における泉徳治反対意見および福田博補足意見、ならびに山本隆司『判例から探究する行政法』(有斐閣、2012 年) 502 頁以下参照。