

臨時会召集遅延違憲訴訟最高裁判決

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第三小法廷
【裁判年月日】 令和 5 年 9 月 12 日
【事 件 番 号】 令和 4 年（行ツ）第 144 号、令和 4 年（行ヒ）第 146 号
【事 件 名】 憲法 53 条違憲国家賠償等請求事件
【裁 判 結 果】 上告棄却
【参 照 法 令】 憲法 53 条
【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25573040

同志社大学助教 沼本祐太

事実の概要

憲法 53 条は、「内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の 4 分の 1 以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない。」と定め、同条後段において一定数の議員による内閣に対する臨時会召集要求について規定している。またこれを受けて国会法 3 条は、「臨時会の召集の決定を要求するには、いずれかの議院の総議員の 4 分の 1 以上の議員が連名で、議長を経由して内閣に要求書を提出しなければならない。」と定める。

平成 29（2017）年 6 月 22 日、衆議院及び参議院における各総議員の 4 分の 1 以上の議員は、憲法 53 条後段及び国会法 3 条に基づき内閣に対して臨時会の召集を要求した。内閣がこれに応じて召集を決定したのは同年 9 月 22 日（要求の 92 日後）、臨時会を召集したのは同月 28 日であり、召集された臨時会の冒頭で衆議院が解散された。またこれに伴い参議院は閉会となった（憲法 54 条 2 項本文）。これに対し、臨時会の召集を要求した衆議院議員及び参議院議員が、臨時会召集の遅延によって国会議員としての権能を行使する機会を奪われたなどとして、国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償を求める訴え等を、東京、岡山、那覇の各地裁に提起した。本件は、このうち、参議院議員が原告となった東京地裁判決（東京地判令 3・3・24 訟月 68 巻 5 号 464 頁）、またその控訴審判決である東京高裁判決（東京高判令 4・2・21 訟月 68 巻 5 号 511 頁、判タ 1508 号 102 頁）につい

ての最高裁判決である。

本件において、原告は、①主的に、原告が次に参議院の総議員の 4 分の 1 以上の議員の一人として臨時会召集決定の要求をした場合に、内閣において、20 日以内に臨時会が召集されるよう臨時会召集決定をする義務を負うことの確認を、予備的に、上記場合に、原告が 20 日以内に臨時会の召集を受けられる地位を有することの確認を求める（以下、これらの訴えを「本件各確認の訴え」という。）とともに、②内閣が原告らによる臨時会召集要求から 92 日後まで臨時会召集決定をしなかったことが違憲、違法であり、これにより、原告が自らの国会議員としての権利を行使することができなかったなどとして、国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償を求めた。第一審、控訴審ともに原告敗訴。原告が上告した。

判決の要旨**1 確認の訴え**

「原審は、臨時会召集要求は国会議員が国の機関として有する権限を行使するものであり、個々の国会議員が臨時会召集要求に係る権利を有しているということはできないから、本件各確認の訴えは、国会議員が上記権限の侵害を理由とするものであって自己の権利又は利益の保護救済を目的とするものではないというべきであり、裁判所法 3 条 1 項にいう法律上の争訟には当たらないと判断して、本件各確認の訴えを却下すべきものとした。」

「しかしながら、原審の上記判断は是認することができない。……本件各確認の訴えは、上告人が、個々の国会議員が臨時会召集要求に係る権利を有するという憲法 53 条後段の解釈を前提に、公法上の法律関係に関する確認の訴えとして、上告人を含む参議院議員が同条後段の規定により上記権利を行使した場合に被上告人が上告人に対して負う法的義務又は上告人が被上告人との間で有する法律上の地位の確認を求める訴えであると解されるから、当事者間の具体的な権利義務又は法律関係の存否に関する紛争であって、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であるということが出来る。そうすると、本件各確認の訴えは、法律上の争訟に当たるといふべきである。

「もっとも、本件各確認の訴えは、将来、上告人を含む参議院議員が憲法 53 条後段の規定により臨時会召集要求をした場合における臨時会召集決定の遅滞によって上告人自身に生ずる不利益を防止することを目的とする訴えであると解される。ところ、将来、上告人を含む参議院の総議員の 4 分の 1 以上により臨時会召集要求がされるか否かや、それがされた場合に臨時会召集決定がいつされるかは現時点では明らかでないといわざるを得ない。

そうすると、上告人に上記不利益が生ずる現実の危険があるとはいえず、本件各確認の訴えは、確認の利益を欠き、不適法であるといふべきである。

2 国家賠償法に基づく損害賠償請求

「憲法は、国会について会期制を採用し、内閣がその召集を実質的に決定する権限を有するものとした上で、52 条、53 条及び 54 条 1 項において、常会、臨時会及び特別会の召集時期等について規定している。そのうち憲法 53 条は、前段において、内閣は、臨時会召集決定をすることができる規定し、後段において、いずれかの議院の総議員の 4 分の 1 以上による臨時会召集要求があれば、内閣は、臨時会召集決定をしなければならない旨を規定している。これは、国会と内閣との間における権限の分配という観点から、内閣が臨時会召集決定をすることとしつつ、これがされない場合においても、国会の会期を開始して国会による国政の根幹に関わる広範な権能の行使を可能とするた

め、各議院を組織する一定数以上の議員に対して臨時会召集要求をする権限を付与するとともに、この臨時会召集要求がされた場合には、内閣が臨時会召集決定をする義務を負うこととしたものと解されるのであって、個々の国会議員の臨時会召集要求に係る権利又は利益を保障したものとは解されない。

所論は、国会議員は、臨時会が召集されると、臨時会において議案の発議等の議員活動をすることができるというが、内閣は、憲法 53 条後段の規定による臨時会召集要求があった場合には、臨時会召集要求をした国会議員が予定している議員活動の内容にかかわらず、臨時会召集決定をする義務を負い、臨時会召集要求をした国会議員であるか否かによって召集後の臨時会において行使できる国会議員の権能に差異はない。そうすると、同条後段の規定上、臨時会の召集について各議院の少数派の議員の意思が反映され得ることを踏まえても、同条後段が、個々の国会議員に対し、召集後の臨時会において議員活動をすることができるようにするために臨時会召集要求に係る権利又は利益を保障したものとは解されず、同条後段の規定による臨時会召集決定の遅滞によって直ちに召集後の臨時会における個々の国会議員の議員活動に係る権利又は利益が侵害されるということもできない。

以上に説示したところによれば、憲法 53 条後段の規定による臨時会召集決定の遅滞により、臨時会召集要求をした国会議員の権利又は法律上保護される利益が侵害されるということとはできない。」

「したがって、憲法 53 条後段の規定による臨時会召集要求をした国会議員は、内閣による臨時会召集決定の遅滞を理由として、国家賠償法の規定に基づく損害賠償請求をすることはできないと解するのが相当である。」

本判決には、宇賀克也裁判官の反対意見が付されている。

判例の解説

一 本判決の意義

本判決の意義は、最高裁が憲法 53 条の解釈を初めて示した点にあるといえる¹⁾。本件で争われた同条後段に基づく臨時会召集については、「臨

時會召集要求がされた場合には、内閣が臨時會召集決定をする義務を負う」とされたものの、確認の訴えは確認の利益の欠如、国家賠償法に基づく損害賠償請求は「臨時會召集決定の遅滞により、臨時會召集要求をした国会議員の権利又は法律上保護される利益が侵害されるということではできない」ことを理由に、訴えが退けられた。対する宇賀反対意見は、確認の訴えについて主位的請求を一部認め、国家賠償請求も召集遅延に特段の事情がなければ認められるべきとしており、「憲法 53 条後段に基づく召集要求があった場合、内閣は、特段の事情がない限り、20 日以内に臨時會が召集されるよう臨時會召集決定をする義務を負う」との規範も同条から導出した。

二 法律上の争訟

第一審判決及び控訴審判決は、臨時會召集の決定要求は国会議員という国の機関が憲法及び国会法の規定に基づいて有する権限を行使するものであって、本件各確認の訴えはそうした権限の侵害を理由とする地位確認の訴えであるところ、これは「自己の権利又は利益の保護救済を目的とするものではない」ため法律上の争訟に該当せず、むしろ機関訴訟（行政事件訴訟法 6 条）であると判示していた²⁾。これに対して、最高裁は本件各確認の訴えの法律上の争訟該当性を認めたが、こうした権利／権限の区別及びこれと結びついた「私権保護限定ドグマ」³⁾を本判決で破棄したとはいえない。

また本判決は、法律上の争訟該当性を判断するにあたって板まんだら事件判決（最判昭 56・4・7 民集 35 卷 3 号 443 頁）とほぼ同一の定式を使用しているが、同判決を含めいかなる判決も引用していない。第一審、控訴審で原告が引き合いに出した令和 2 年の岩沼市議会出席停止事件判決（最大判令 2・11・25 民集 74 卷 8 号 2229 頁。以下、「令和 2 年判決」という。）は、地方議会議員に対する出席停止の懲罰が取消訴訟の対象となることを認めたものであるが⁴⁾、同じく板まんだら事件判決に言及していない点で共通する⁵⁾。

このように、先例との関係で議論の余地があるように思われる本判決であるが、法律上の争訟該当性は原告が主張した「個々の国会議員が臨時會召集要求に係る権利を有するという憲法 53 条後段の解釈を前提に」認められたものであることに

も留意すべきである。この点については、原告の憲法解釈をとにかく一旦呑むことで法律上の争訟を認めているように思われ、かなり緩やかに法律上の争訟該当性を認めたものといえそうだが、憲法 53 条から果たして個々の国会議員の権利が実際に導出されるのかどうかは本案の問題であって、法律上の争訟該当性を審査する段階で取り扱うべき問題ではないとの考慮があったのであろう⁶⁾。四で後述するが、国賠法に基づく損害賠償請求についての判示において、こうした原告の憲法 53 条解釈は否定されている。法律上の争訟に関する曖昧な判示は、令和 2 年判決等、近年の判決によって生じた最高裁判例の揺らぎを映しているようにも思われる。

三 確認の訴え

最高裁は、以上のようにひとまず本件各確認の訴えが法律上の争訟に当たることを認めたが、即時解決の必要性を認めず、これらを不適法とした⁷⁾。法廷意見は衆議院議員についても妥当する論拠で確認の利益を否定していることから、仮に原告が衆議院議員であったとしても確認訴訟については同様の結果に終わったものと思われる。対する宇賀反対意見は確認の利益を認めているが、本判決の原告が参議院議員であることから解散のない参議院を前提とした論理構成となっている。

さらに、宇賀反対意見は、本案の詳細な検討に踏み込む。検討の過程で同意見は、憲法 53 条後段が「臨時召集要求を行う国会議員に」国会での質問、議案発議、評決等を行う「権利の行使を実現するための手続的権利を付与したもの（ただし、単独で行使できるものではなく、総議員の 4 分の 1 以上で行使するという制約を伴う）」と解している⁸⁾。また、召集に必要とされる合理的期間については、自由民主党の改憲草案の規定、地方自治法 101 条 3 項並びに憲法 54 条 1 項及び国会法 2 条の 3 第 2 項を考慮して、「20 日以内」を割り出した⁹⁾。憲法 53 条後段に基づく召集要求があった場合、内閣が合理的期間内に召集を行わなければならない法的義務を負うこと自体は政府見解でも認められており¹⁰⁾、具体的な日数を特定しているところに、宇賀反対意見の一つの特徴がある。

四 損害賠償請求

法廷意見が国家賠償請求を棄却した決定的理由は、本件召集遅延により原告の権利や法律上保護される利益が侵害されているとはいえない、ということであった。憲法 53 条については、「国会と内閣との間における権限の分配という観点から」定められた規定であると抽象的なレベルで理解しており、具体的なレベルで個々の国会議員の権利保障を行った規定であるとの解釈を採らなかった。このように「国会と内閣」という図式を前面に押し出したことで、議院内閣制における「多数派と少数派」の対立という別の図式は（「同条後段の規定上、臨時会の召集について各議院の少数派の議員の意思が反映され得ることを踏まえても」との判示はあるが）後景に退いたように思われるところ、この点について、同条後段の院内少数派にとっての意義を強調する立場からは当然異論がありうるであろう¹¹⁾。また、前述のように、法律上の争訟性に関しては原告の憲法 53 条後段解釈を一旦容れて認めたものの、結局のところ、法廷意見としては同規定は個々の国会議員の権利利益を保障していないという解釈を採用したのだと考えられる。

宇賀反対意見は、上述の 53 条後段解釈を基礎として、違法な臨時会召集の遅延は、個々の国会議員が有する「国会の審議に参画して表決に加わる権利の侵害である」と説示する。論証にあたっては、自身が補足意見を執筆した令和 2 年判決を引用し、「そこで述べられたことは、国会議員にも同様にあてはまる」とした。本件臨時会召集要求に対する内閣の対応が違法であることも明確にしている。

五 本件召集遅延に対する憲法判断

法廷意見では、本件召集遅延について憲法判断がなされなかった。国賠法上の違法性を否定しつつ問題となった法律規定の違憲性を先行して確認した再婚禁止期間違憲判決（最大判平 27・12・16 民集 69 卷 8 号 2427 頁）という先例はあるが、同判決の調査官解説を読む限り、こうした順序が採用されるかは裁判所の裁量によると解される¹²⁾。どのような場合に国賠法上の違法性の問題に先行して憲法判断がなされるべきか、学説の側でも引き続き検討の余地がある。

●—注

- 1) 各地裁判決、高裁判決の解説・評釈は多い（特に被告側が主張した統治行為論の採用を否定した那覇地判（那覇地判令 2・6・10 判時 2473 号 93 頁）の評釈が多い。）が、紙幅の都合上列挙することは出来なかった。
- 2) 第一審判決の引用判決は、宝塚市バチンコ条例事件（最判平 14・7・9 民集 56 卷 6 号 1134 頁）及び公会堂建設許可無効確認訴訟（最判昭 28・6・12 民集 7 卷 6 号 663 頁）であった。
- 3) 西上治『機関争訟の「法律上の争訟」性』（有斐閣、2017 年）54 頁。
- 4) 荒谷謙介「判解」最判解民事篇令和 2 年度（下）697 頁以下、755 頁註 30 を参照。
- 5) その理由については議論があるが、さしあたり西上治「判批」法時 93 卷 2 号（2021 年）4 頁以下、4～5 頁、神橋一彦「統治機構の機能維持と司法審査」立教 105 号（2022 年）68 頁以下、75～76 頁を参照。ただし、本判决と異なり令和 2 年判決は「法律上の争訟」の語を明示していない。
また、臨時会召集遅延違憲訴訟那覇地判と令和 2 年判決に触れる上田健介「行政訴訟のスタンディング」立命 393 = 394 号（2020 年）74 頁以下も参照。
- 6) 在外国民国民審査権訴訟最高裁判決（最大判令 4・5・25 民集 76 卷 4 号 711 頁）の地位確認の訴えに関する判示も想起される（鶴澤剛「法令の違憲・違法を争う訴訟と司法権」法セ 817 号（2023 年）78 頁以下、80～81 頁、興津征雄「立法不作為の救済手段としての確認訴訟」ジュリ 1576 号（2022 年）112 頁以下、114～115 頁を参照）。
- 7) 即時解決の必要性に関して、新堂幸司『新民事訴訟法（第 6 版）』（弘文堂、2019 年）278～279 頁を参照。
- 8) この点は、神橋・前掲註 5）94 頁と同旨と思われる。
- 9) 「20 日以内」の根拠として、本件臨時会召集遅延を生じさせた与党の憲法改正案の規定（自由民主党日本国憲法改正草案 53 条後段）を冒頭で挙げたのは、皮肉ともとれる。
- 10) 196・衆・予算 11 号（平 30・2・14）21 頁〔横昌裕介政府特別補佐人〕。
- 11) 憲法 53 条後段が少数派の権利保障機能を担うことについて、清宮四郎『憲法 I 〔第 3 版〕』（有斐閣、1979 年）228 頁、佐藤功『ポケット註釈全書 憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984 年）712 頁、長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）』（有斐閣、2020 年）664 頁〔土井真一〕等を参照。ただ、同条後段がそうした機能を有することから、国会議員個人の権利が直接保障されているといえるかどうかが問題であろう。
- 12) 加本牧子「判解」最判解民事篇平成 27 年度（下）642 頁以下、696 頁。この点について、大林啓吾「憲法訴訟の転機と司法積極主義の兆し」法時 88 卷 7 号（2016 年）66 頁以下も参照。