

言渡	令和5年9月12日
交付	令和5年9月12日
裁判所書記官	

令和4年(才)第816号

令和4年(受)第1025号

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

上記当事者間の福岡高等裁判所那覇支部令和2年(ネ)第58号憲法53条違憲国家賠償請求事件について、同裁判所が令和4年3月17日に言い渡した判決に対し、上告人らから上告があった。よって、当裁判所は、次のとおり判決する。

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

上告代理人新垣勉ほかの上告理由及び上告受理申立て理由について

第1 事案の概要

1 原審の適法に確定した事実関係の概要は、次のとおりである。

衆議院の総議員の4分の1以上である120名の議員及び参議院の総議員の4分の1以上である72名の議員は、平成29年6月22日、それぞれ、憲法53条後段の規定により、内閣に対し、国会の臨時会の召集を決定すること（以下「臨時会召集決定」という。）を要求した。

内閣は、同年9月22日、臨時会（第194回国会）を同月28日に召集することを決定した。同日、第194回国会が召集されたが、その冒頭で衆議院が解散され、参議院は同時に閉会となった。

2 本件は、上記1の各要求をした衆議院議員若しくは参議院議員の一部又はその訴訟承継人である上告人らが、内閣が合理的期間内に臨時会召集決定をすべき義務に違反して上記各要求から98日後まで臨時会の召集を怠ったことにより、国会

議員としての権利を行使する機会を奪われたなどとして、被上告人に対し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を求める事案である。

第2 上告理由のうち憲法53条後段の解釈の誤りをいう部分及び上告受理申立て理由について

1 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ものと規定し、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、臨時会召集決定の要求（以下「臨時会召集要求」という。）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。

2 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。

以上によれば、本件各請求を棄却した原審の判断は是認することができる。論旨は採用することができない。

### 第3 その余の上告理由について

論旨は、違憲をいうが、その実質は単なる法令違反をいうもの又はその前提を欠くものであって、民訴法312条1項及び2項に規定する事由のいずれにも該当しない。

よって、裁判官宇賀克也の反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

裁判官宇賀克也の反対意見は、次のとおりである。

私は、多数意見の第2と意見を異にするので、この点について意見を述べておきたい。

1 国家賠償法1条1項は、①国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員による作為又は不作為であること、②職務関連性があること、③違法性があること、④故意又は過失があること、⑤他人に損害が生じていることを国家賠償責任の要件として規定している。そのほか、明文の規定はないが、違法な作為又は不作為と損害の間に相当因果関係がなければならず、また、その損害は、法的保護に値するものでなければならない。私は、憲法53条後段は、臨時会召集要求を行う議員の手続的権利を法的に保護する趣旨を含むと解するが、そもそも、明文の根拠なしに国

家賠償法1条1項の解釈において、第三者関係性（第三者に対して負う職務上の義務）の要件を違法性の要件として組み込むべきではなく、ある損害が法的に保護されたものであるかという観点から、損害論の問題を論じれば足りる。したがって、本件においても、憲法53条後段の臨時会召集要求を受けた内閣が、召集要求をした国会議員との関係で遅滞なく臨時会を召集する職務上の義務を負うか否かを問題にする必要はなく、臨時会召集要求をしたにもかかわらず、違法に臨時会が召集されず、国会での活動の機会を奪われたことによる不利益が法的保護に値するかを問題にすれば足りる。

2 本件では、①及び②の要件を満たしていることは明らかと思われる。

3 次に、③についてであるが、憲法53条前段は、内閣のイニシアティブで臨時会が召集される場合（いわゆる他律的国会）についての定めであり、内閣による法律案提出の準備等の状況を踏まえて、内閣の裁量で臨時会の召集時期が決定されることになる。これに対して、同条後段は、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臨時会が召集されるいわゆる自律的国会についての定めである。

憲法53条後段が、単なる訓示規定ではなく、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、合理的期間内にその召集を決定する法的義務を負うことには異論がないと思われる。

上記要求は、理論的には、与党議員がこれを行うことは可能であるが、議院内閣制の下では、国会における多数派（ねじれ国会では、衆議院の多数派）の議員と内閣は一体であるので、内閣は与党と協議して、憲法53条前段の規定により臨時会を召集することになり、同条後段の規定による臨時会召集要求を与党議員が行うことは想定し難いから、同条後段は、実際には、少数派のイニシアティブによる臨時会の召集を可能とすることを主眼としたものといえ、このことは、憲法改正案を審議した国会での国務大臣の説明からも明らかである。

上記のとおり、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、合理的期間内にその召集を決定する法的義務を負うところ、その例外は、常会

又は特別会の開会が間近に迫っているので、臨時会を召集しなくても、常会又は特別会によって国会における議論の場が適時に確保され、憲法53条後段の趣旨が没却されない場合、又は天災地変や戦争により、臨時会の召集が物理的に不可能になった場合等の特段の事情がある場合に限られると思われる。

それでは、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、召集に必要とされる合理的期間はどのように考えたらよいであろうか。

まず、憲法53条後段の眼目が少数派議員による国会での質問、議案の発議、表決等を可能にするという、いわゆる「少数派権」の尊重にあること、議員も一定の要件の下で議案を提出することができること（国会法56条1項）、委員会も、その所管に属する事項に関し法律案を提出することができること（同法50条の2第1項）に加え、行政監視も国会の重要な役割であり、臨時会召集要求の重要な動機になることが多いと考えられることに照らしても、内閣が法律案提出の準備を理由として憲法53条後段の規定による臨時会召集決定を遅延させることは許されないといえよう。

そして、上記合理的期間について、憲法は定めていないが、20日あれば、十分と思われる。このことは、自由民主党の憲法改正草案において、憲法53条について、要求があった日から20日以内に臨時会を召集しなければならないと規定されていることからもうかがえる。また、同条後段と同趣旨の規定は、地方自治法101条3項に置かれているが、同条4項は、臨時会の招集の請求があった場合、普通地方公共団体の長は、請求のあった日から20日以内に臨時会を招集しなければならないと定めていることに照らしても（この期間が短すぎるという意見はなく、全国の地方公共団体で遵守されてきたことがうかがわれる。）、上記合理的期間を20日以内とすることは合理的と考えられる。さらに、憲法54条1項及び国会法2条の3第2項は、衆議院解散後の総選挙又は参議院議員の通常選挙により、衆議院又は参議院を構成する議員の入れ替わりがあり、新たな名札の作成等の準備に時間を要する場合であっても、総選挙の日又はその任期が始まる日から30日以内の国

会召集を義務付けていることに鑑みても、かかる準備が不要な憲法53条後段の規定による臨時会召集要求の場合、20日以内に臨時会を召集する義務があると解することに無理はないと思われる（なお、臨時会の召集要求に当たり、たとえば、「10日以内に召集することを要求する」というように、上記合理的期間よりも短期の召集時期の指定があっても、内閣はそれに拘束されるわけではなく、上記合理的期間内に召集すれば足りると考えられる。）。

本件においては、憲法53条後段の規定による臨時会召集要求から98日後に臨時会が召集された上、召集された臨時会の冒頭で衆議院が解散され、臨時会での審議はまったく行われなかったため、臨時会召集要求は拒否されたとみざるを得ない。かかる対応は、上記特段の事情が認められない限り、違法であるといわざるを得ない。

4 ④についても、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、内閣として法律案提出の準備に要する期間を考慮すべきではなく、事務的に必要な最小限の期間内に召集する義務があることについては、学説上も異論はないところであり、過失の存在も認めざるを得ない。また、国会議員は、国民の代表として、国会での審議に参画し、質問、議案の発議、表決等を行うことが最も重要な職務であるが、国会が召集されていない期間は、国会における国会議員としての活動はできないことになるから、違法に臨時会が召集されなかった期間は、国会議員としての活動が妨げられたことになり、⑤の要件も満たす。そして、本件において、違法な不作為と損害の間に相当因果関係があることも明らかである。

5 したがって、残る問題は、この損害が法的保護に値するものといえるかである。この点についても、結論としていえば、法的保護に値すると考えてよいと思われる。当審は、すでに最高裁平成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頁において、個々の議員が、議事に参与して表決に加わることを議会の機関としての活動の問題としてではなく、個々の議員の権利行使の問題として捉え、出席停止処分取消訴訟が法律上の争訟に当たることを

前提として、司法審査の対象となるとしたのである。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。すなわち、個々の国会議員は、国会の審議に参画して表決に加わる権利を有するのであり、もし、国会議員が違法に一定期間の登院停止の懲罰を受けた場合、当該国会議員は、この権利の侵害として争うことができると考えられる。違法な臨時会の召集の遅延による場合であれ、違法な登院停止の懲罰による場合であれ、国会の審議に参画して表決に加わる権利の侵害である点で共通する。

もっとも、一定期間の登院停止の場合には、当該懲罰を受けた特定の議員の権利を侵害することは明らかであるのに対して、臨時会の召集が遅延した場合には、臨時会召集要求に加わった議員のみならず、遅延期間において、全ての議員が審議に参画して表決に加わるできないことになるので、臨時会召集要求に加わった議員の法的に保護された利益が侵害されるならば、これに加わらなかった議員の法的に保護された利益も侵害されることになってしまうのではないか、そのような利益は法的に保護された利益といえるのかという疑問が生じ得る。しかし、臨時会召集要求に加わらなかった議員は、早期に臨時会で審議に加わることを欲していなかったと考えられるので、臨時会の召集が遅延したとしても、法的に保護された利益は侵害されたとはいえないのに対して、臨時会召集要求に加わった議員は、臨時会で審議に加わることを望んでいたにもかかわらず、それを妨げられたのであるから、その場合には、法的に保護された利益が侵害されたとして、両者を区別することには合理性があると考えられる。

6 以上の検討に鑑み、本件では、臨時会の召集が遅延したことについて特段の事情がなかったのであれば、請求は認容されるべきと考えられるが、特段の事情の有無及びそれが認められる場合の損害額については原審で審理されていないので、原判決を破棄し、原審に差し戻してこれらの点について審理させるべきと考える。

最高裁判所第三小法廷

裁判長裁判官 長 嶺 安 政

裁判官	宇	賀	克	也
裁判官	林		道	晴
裁判官	渡	邊	惠	理子
裁判官	今	崎	幸	彦