

憲法訴訟のいま

第3回 憲法53条東京訴訟・ 2023年9月12日最高裁判決について

憲法問題対策センター 委員 伊藤 真 (36期)



1 憲法53条後段の趣旨・ 近年における臨時会召集義務違反

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。いづれかの議院の総議員の四分の一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。」とする。この憲法53条の後段は、民主主義の基盤をなす国会における議論を保障するために、少数派議員からのイニシアティブによる国会開催を可能にする規定であり、国会による行政監視機能という権力分立の観点からも極めて重要な意義を有する。

憲法53条後段には、召集までの期限について明文はないが、国会議員側からのイニシアティブによって臨時会を召集させることを可能とする憲法53条後段の趣旨からすれば、召集要求を受けた場合に、内閣はいつ臨時会を召集してもよいというわけではない。政府の憲法解釈においても、召集要求がされた場合には内閣は合理的期間内に召集を行うことを決定しなければならないとしてきた（2003年12月16日の参議院外交防衛委員会における秋山収内閣法制局長官答弁など）。また、現政権与党である自由民主党の2012年憲法改正草案53条後段も、召集要求日から20日以内の召集を義務付けている。

しかし、2015年以降、現在（2024年7月10日）までに野党の国会議員らによって5回にわたり憲法53条後段に基づく適法な臨時国会の召集要求が行われているが、いずれも内閣がこれを事実上無視するか、要求から合理的期間（せいぜい20日以内）を大きく超えて召集先送りがされる事態が続いている（下記【表】参照）。

このうち、2017年の臨時国会召集先送り・実質不召集については、召集要求を行った国会議員らが原告となり、全国3つの裁判所（岡山地裁、那覇地裁、東京地裁）に訴訟が提起された。

2 提訴及び訴訟の経緯など

東京訴訟では、召集要求を行った参議院議員の1人が原告として、①主位的に、原告が次に参議院の総議員の4分の1以上の議員の1人として臨時会召集要求をした場合に20日以内に臨時会が召集されるように召集決定をする義務を内閣が負うことの確認を、予備的に、上記の場合に原告が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請求する（以下、これらを「確認の訴え」という）とともに、②2017年6月22日の臨時会召集要求に対して、内閣が98日目となる同年9月28日に至って、臨時会を

形式的に召集した上、召集した臨時会では全く審議をさせずに衆議院を解散し国会機能を停止させたことにより、原告が召集されるべき臨時会での議員活動を行う機会を奪われたことなどを理由として、国賠法1条1項に基づく損害賠償を求める請求（以下、「国賠請求」という）を行った。

【表】2009年以降における臨時会召集要求から国会召集までの期間一覧

召集要求日	内閣	召集まで期間	備考
2009.10. 8	鳩山内閣	18日	この間、2012年発表の自民党憲法改正草案53条後段では20日の召集期限を明示
2013. 9.25	安倍内閣	20日	
2015.10.21	安倍内閣	75日	翌年の常会召集まで臨時会は召集されず
2017. 6.22	安倍内閣	98日	臨時会では審議なく衆議院が即日解散された
2020. 7.31	安倍内閣	47日	首相指名選挙のための臨時会が召集される
2021. 7.16	菅内閣	80日	首相指名選挙のための臨時会が召集される
2022. 8.18	岸田内閣	46日	問題の安倍氏国葬は召集前（9/27）に実施

一審判決（東京地判令和3年3月24日・民集77巻6号1569頁）は、確認の訴えについては国会議員と内閣という国の機関相互の権限に関する紛争（機関訴訟）であり、「法律上の争訟」（裁判所法3条1項）に該当しないなどとして訴えを却下し、国賠請求については、原告が参議院議員として有する権限は直接的には公益を図ることを目的とするもので、損害賠償請求権の存在を基礎付ける法律上保護された利益とは認められないなどとして請求を棄却した。なお、国側の統治行為論の主張は一切採用されていない。二審判決（東京高判令和4年2月21日・民集77巻6号1622頁）も概ね同様の理由で一審判決を維持したので、これに対して、控訴人（一審原告）が上告及び上告受理申立てを行った。

3 最高裁判決の概要

(1) 法廷意見

2023年9月12日（民集77巻6号1515頁）の法廷意見は、確認の訴えについて「機関訴訟」とであるとした一・二審の解釈を否定し、「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」として、法律上の争訟性を認めた。

しかしながら、「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」として、現時点での確認の利益（即時確定の利益）を否定し、上告を棄却した。

また、国賠請求についての判断においては、憲法53条後段の臨時会召集義務について内閣の法的義務である旨を明らかにしたものの、国賠法による救済を否定した原審の判断を維持した。

(2) 宇賀克也裁判官反対意見

これに対して、宇賀克也裁判官の反対意見は、確認の訴えについては、過去における召集要求に対する内閣の対応などに照らして即時確定の利益も認められるとして、召集に必要な合理的期間について「20日あれば、十分と思われる」として、確認の訴えのうち主位的請求に係る請求を認容すべきとした。

さらに、国賠請求についても臨時会の召集遅延につき特段の事情が認められない限り認容されるべきとして、特段の事情の有無及び損害額について原審に差し戻して審理させるべきとしている。

宇賀判事反対意見は、憲法53条後段の趣旨について「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」と明らかにしている点においても注目に値する。

4 今後の展望

最高裁判決の法廷意見が臨時会召集義務違反について国賠法による救済を否定したことは失当であると考えるが、確認の訴えが適法とされる余地を法廷意見が認めている（本件において確認の利益を欠くとの判断がなされたのはあくまで事例判断としてである）以上は、今後、国会議員らによって臨時会召集要求がなされたにもかかわらず内閣が放置した場合において、その直後に同様の訴えが提起された際には、内閣が合理的期間内に臨時会が召集されるように召集決定をなすべき義務の確認を求める訴えの利益が認められるものと考えられる。

弁護団としては、今後、臨時会召集要求がなされた場合に内閣の召集義務を求める確認の訴えなどを提起することを検討している。