

松 山 大 学 論 集
第 35 卷 記 念 号 抜 刷
2 0 2 3 年 12 月 発 行

憲法 53 条後段に基づく国会議員による臨時会の 召集要求と内閣の召集決定の義務

—— 裁判所の司法的判断と立法的対応について ——

横 尾 日 出 雄

憲法 53 条後段に基づく国会議員による臨時会の 召集要求と内閣の召集決定の義務

—— 裁判所の司法的判断と立法的対応について ——

横 尾 日 出 雄*

1. は じ め に

① 臨時会召集要求をめぐる近年の状況

憲法 53 条は、国会の会期として「臨時会」について定めるものであるが、その前段において、内閣が臨時会の召集を決定することができると規定している。さらに、同条後段では、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、内閣はその召集を決定しなければならないと明示している。このように、臨時会の召集決定は内閣が行うのであるが、各議院の 4 分の 1 以上の議員の要求がある場合には、内閣は臨時会の召集決定を憲法上義務づけられていると解されている。

2017 年（平成 29 年）6 月 22 日に、野党側の衆参国会議員が、憲法 53 条後段に基づいて、それぞれ臨時会の召集を要求したが、当時の安倍内閣は、3 ヶ月以上経た 9 月 28 日に臨時会を召集した。しかし、この召集日当日に衆議院が解散されて国会は閉会となり、実質的な審議が行われることはなかった。そのため、臨時会の召集要求を行った国会議員の一部により、9 月 28 日の召集日まで 98 日間の長期にわたって臨時会が召集されなかった点について、内閣

* 中京大学法務総合教育研究機構 教授

は合理的な期間内に臨時会を召集する義務を怠ったもので、憲法53条後段に違反するとして、2018年に3件の訴訟が提起された。下級審においては、3つの地裁判決（①那覇地方裁判所令和2年6月10日判決¹⁾ ②東京地方裁判所令和3年3月24日判決²⁾ ③岡山地方裁判所令和3年4月13日判決³⁾）と3つの高裁判決（④福岡高等裁判所那覇支部令和4年3月17日判決⁴⁾ ⑤東京高等裁判所令和4年2月21日判決⁵⁾ ⑥広島高等裁判所岡山支部令和4年1月27日判決⁶⁾）のいずれも、内閣による98日後の臨時会の召集について合憲性の判断をすることなく、原告側の請求を棄却した。そして、上記⑤判決の上告審判決（最高裁判所令和5年9月12日判決⁷⁾）も、この点に関する合憲性の問題に触れることなく、上告を棄却した。

そして、このような訴訟が提起された後も、2020年、2021年、2022年の3回にわたって、野党側の国会議員が臨時会の召集要求を行ったが、内閣が臨時会を召集したのは、それぞれ47日後、80日後、46日後という長期の期間後であり、合理的な期間内の召集かどうかという重要な問題をめぐって訴訟が提起されたにもかかわらず、従前同様の状況が継続している⁸⁾。

② 憲法53条後段の臨時会召集要求の趣旨と実際政治の状況

憲法53条後段は、一定数の国会議員による臨時会の召集要求があった場合には、臨時会の召集を内閣に義務づけたものであるが、各議院の総議員の4分の1の議員ということは、与党ないし議院内多数派だけではなく野党ないし議院内少数派であったとしても要求できるものであることから、この臨時会召集要求は、実質的には野党少数派の権限として位置づけられるものである。しかしながら、実際には、召集要求がなされた40例の約半数が召集要求後60日以上経過後に召集されるなど、野党少数派の要求に対応した措置が適切にとられているものとはなっていない。歴代内閣は、むしろ同条前段の場合の臨時会召集決定権を前提として、召集期日の決定について自らの裁量的な権限を行使するかたちで対応してきたものと考えられる。

少数派の議員による臨時会召集要求に対して、内閣による召集決定の義務が憲法に定められているとしても、この義務を内閣に強制する手法がないのが実状である。これまでの歴代内閣の対応では不十分であり、憲法 53 条後段の趣旨に沿った対応が求められるところ、何らかの是正措置を講ずることも重要な課題となっている。訴訟提起による司法判断に基づく措置も、是正のための一つであるが、この度の訴訟においては、最高裁判決を含めて、裁判所は内閣に対して合理的期間内に臨時会召集を具体的に求める判断をするものとはなっていない。そのため、法的規制による措置という方法が考えられるが、実際に、2022 年（令和 4 年）10 月 3 日に召集された第 210 回臨時会において、具体的な召集期限を明示した国会法改正案が提出されている⁹⁾。

③ 本稿による考察

本稿では、第 1 に、日本国憲法における会期制やその問題点などをふまえて、国会議員による臨時会の召集要求と内閣の召集決定の義務の問題について、憲法上の考察を行い¹⁰⁾ 議員による召集要求と内閣による対応の状況に関して、これまでの経緯などを確認し、第 2 に、この問題に関して提起された訴訟において、裁判所の判断を紹介しつつ検討し、第 3 に、この問題に対する対応策について検討することにした。

2. 会期制と会期をめぐる諸問題

(1) わが国の議会における会期制

① 明治憲法と会期制

わが国の近代的な議会は、明治憲法（大日本帝国憲法）の施行とともに登場したといえるが、この外見的立憲主義憲法においては、統治権を総攬する天皇が統治を行い（1 条、4 条）、この天皇が立法権を行使するにあたり、帝国議会在が協賛する（5 条・37 条）ものとされていた。そして、帝国議会は毎年召集され（41 条）、3 箇月の「会期」が定められていた（42 条）。この「常会」

以外に、臨時緊急の必要ある場合に召集される「臨時会」が定められ（43条）、さらに、衆議院解散の場合には、選挙が行われ、解散の日より5箇月以内に召集される会期が規定され（45条）、「特別会」と位置づけられていた。

明治憲法は、「会期」という文言を用いて、「会期」の制度を明示的に採用していたのであり、帝国議会は、この会期の間のみ議会としての活動をするものとされ、統治権を総攬する天皇により「召集」され、議会外の機関により他律的に議会の活動が枠づけられていた。このように、明治憲法が採用した「会期制」は、天皇とその政府が帝国議会の審議を必要とする期間を「会期」として「召集」し、この期間は議会の活動を容認するという仕組みであった。会期制を定めた明治憲法には、「帝国議会の活動をできるだけ限定的なものにする」という基本的発想が投影されていた¹¹⁾のであり、他律的な集会制度としての会期制の採用と運用がなされていたのである。

② 日本国憲法と会期制

日本国憲法は、明治憲法とは異なり、「会期」そのものについて明文で規定するものではないが¹²⁾国会の召集に関して、「常会」（52条）、「臨時会」（53条）、衆議院の解散と総選挙後の国会（54条1項、いわゆる「特別会」）について定め、明治憲法の場合と同様の名称を用いていることから、「会期」の存在を前提とし、一般に「会期制」が採用されていると理解されている¹³⁾。

国会は、「召集」によりその活動を開始し、会期の終了によって「閉会」することによりその活動を停止することになり、「会期」の期間のみ活動能力を有することになる。「召集」は、天皇の国事行為として行われ（7条2号）、この召集を実質的に決定するのは、天皇の国事行為に対して助言と承認を行う内閣であることから¹⁴⁾議会外の機関である内閣が召集決定を行う他律的な「会期」の仕組みが取り入れられ、原則的には他律的な集会制度として位置づけられることになる¹⁵⁾。日本国憲法下の国会は、主権者たる国民の選挙によって選出された議員から構成される国民代表機関であり、明治憲法下の帝国議会と

は、憲法上の位置づけも役割も大きく異なるものであるが、「会期制的発想は引き継がれた」¹⁶⁾ものとなっている。

日本国憲法が会期の制度を採用しているのは、明治憲法下の議会運営を継承するかたちで、政府や行政の側から行政効率が阻害されないように国会の活動を「会期」の期間に限定することが主たる趣旨であるといえる。しかし、日本国憲法下の国会は、国民代表機関として、内閣および行政を監視する役割が憲法上求められていることから、「会期」の制度について厳格に解釈するのではなく、憲法の原理・原則から、国会に求められている機能が十分に発揮できるよう合理的に解釈していく必要がある。したがって、他律的な「会期」の制度が採用されているとしても、「会期」のあり方については合理的に解釈することにより、国会の自律的な集会としての運用を可能な限りで拡大することが必要となる¹⁷⁾。

(2) 会期に関する規定と会期をめぐる問題

① 常会に関する規定と「日程国会」に関する問題

憲法 52 条は、「国会の常会は、毎年 1 回これを召集する」と定め、「常会」について規定している。常会は、一般に「通常国会」と称されるが、予算や法律の議決のために、「毎年 1 回」召集される定例会期である。憲法の規定では、常会が毎年 1 回召集されることだけ定められ、国会法が具体的な定めを置いている。同法 2 条は、常会の召集時期として、「毎年 1 月中に召集するのを常例とする」と定める（平成 3 年の国会法改正以前は「12 月中」であった）。また、1 条において、国会の召集詔書は集会の期日を定めて公布するものとされ（1 項）、常会の場合は、少なくとも 10 日前に公布しなければならないと定められている（2 項）。そして、14 条は、国会の会期は召集当日から起算すると定め、10 条は、常会の会期として、「150 日間」と規定している。このように、国会法の規定により、会期制の採用が明らかとなっている。

常会の召集は、憲法 7 条 2 号により、内閣の助言と承認に基づいて天皇が国

事行為として行うが、召集の実質的な決定は内閣が行うと解されている。150日間の会期の終了によって閉会となるが、国会法12条により、両議院一致の議決で会期の延長が1回に限って認められている。

常会は、国会開催の基本となる会期であるが、現在の国会運営において審議時間が限定されているのは、会期の期間が短く、会期不継続の原則が存在することに要因があるとの指摘がなされている¹⁸⁾すなわち、短い会期中で、会期不継続の原則により、審議未了の法案は会期切れによって廃案となるが、会期末に残された時間をめぐって、与野党攻防が繰り広げられることになる。このように、会期切れを睨んで、国会運営が主として日程設定をめぐる与野党の駆け引きとなっている「日程国会」の形態をとってきたことが、国会審議を活性化させるための最大の障害となっている点で、¹⁹⁾「日程国会」の弊害が指摘されてきたところである²⁰⁾制度上の改革としては、「常設制」や「立法期制」の導入を提唱するものもあるが、「会期制」を前提とした場合には、常会の会期日数を長期化して通年会期制に近づけることや会期不継続の原則を廃止することなどが提示されている²¹⁾

常会は、憲法上「毎年1回」召集することが要請されているが、国会法の定めにより、会期については150日間とされ、1回の延長が認められている。これまでに、常会は、原則的に年に一度、12月ないし1月に召集されてきたが、延長がなされた場合でも、7月末以前に閉会することが多く、秋季には補正予算の審議などのために臨時会が召集されるのが一般的である。したがって、実際上は、8月の時期を除けば、春季の常会と秋季の臨時会とによって、1月から10月ないし11月まで国会が開催されている状況が生じている。会期末が迫って重要案件をめぐる与野党の駆け引きがなされる中で、審議そのものが置き去りにされる状態を克服するには、常会の会期自体を長期化させることによって国会審議を安定化させることも、一つの制度改革として重要な見直し点になりうる。具体的には、国会法10条で、150日間とされている常会の会期をたとえば300日間に改めるのが妥当である。1月半ばに召集された場合に、

11 月半ばまでの会期となり、ほぼ通年国会に等しい状況となる²²⁾

② 特別会に関する規定と特別会召集の期限を明示した趣旨

「特別会」は、衆議院が解散されて総選挙が行われた場合にその選挙の日から 30 日以内に召集される会期で、一般に「特別国会」と呼ばれる。特別会の召集について規定する憲法 54 条 1 項は、この会期について特に名称を挙げておらず、明治憲法 45 条が定めていた衆議院の解散・総選挙後に召集される会期について、「特別会」と称されていたことを継承して、国会法が「特別会」の名称を用いて規定し、同法 1 条 3 項括弧書で「日本国憲法第 54 条により召集された国会をいう」と定められている。特別会の会期は、同法 11 条により、「両議院一致の議決で、これを定める」とされ、12 条により、「両議院一致の議決で、これを延長することができる」(1 項)が、「2 回を超えてはならない」(2 項)とされている。このように、会期の期間やその延長については、国会自らが決定するものとなっている。衆議院の解散は、日本国憲法の下でこれまでに 25 回行われ²³⁾ 憲法施行後最初に召集された第 1 回特別会を含めて、特別会はこれまでに 26 回召集されている²⁴⁾

憲法が解散による総選挙とその後の国会の召集の場合について期限を明示して規定したのは、議会の解散をめぐる歴史的な経緯がある²⁵⁾ 議会の解散は、国王・行政府と議会との対抗関係において、行政府側が議会に対して行使しうる最も強力な権限であったが、解散によって議会勢力を一時的に駆逐した後に、選挙を実施せずに議会の勢力の結集を阻止することや、選挙を実施しても行政府側に不利な結果のため議会を召集しないことがあった。憲法 54 条 1 項が、解散後一定の期限内に選挙を実施し、さらに一定の期限内に国会の召集を定めているのは、こうした行政府側の対応を認めないという趣旨を憲法が明示したものである。本条項によれば、衆議院の解散の日から 40 日以内に衆議院議員の総選挙を行い、この総選挙の日から 30 日以内に国会を召集すべきことが定められている。したがって、特別会は、衆議院の解散後 69 日以内に召集され

なければならないことになる。

③ 臨時会に関する規定と内閣による臨時会の召集の決定

「臨時会」は、臨時の必要がある場合に召集される会期で、一般に「臨時国会」と称される。憲法53条は、その前段で「内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる」と定めて、「臨時会」について規定し、その召集の決定権が内閣にあることを明示している。また、同条後段で、「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、一定数の国会議員の要求により臨時会召集を求めることが認められている。そして、国会法が具体的な規定を設けており、会期の期間や延長については、特別会の場合と同様となっている（11条・12条）。常会が年1回1月中に会期150日間で召集されることから、延長がなされても夏季以前に閉会となるのが通例で、秋季に臨時会が召集されるのが一般的となっている。

臨時会の召集は、常会の場合と同様に、憲法7条2号により、内閣の助言と承認に基づいて天皇が国事行為として行うが、憲法53条には、臨時会の召集の決定は内閣が行うものであることが明記されている。したがって、内閣は、必要に応じて任意に臨時会を召集することができる。ただし、国会法の規定により、国会議員の任期満了による選挙が行われた場合には、一定の期日以内に臨時会を召集しなければならないことが定められている。具体的には、同法2条の3が、国会議員の選挙の施行後に、臨時会の召集を法定している。すなわち、1項で、衆議院議員の任期満了による総選挙が行われた場合には、その任期が始まる日から30日以内に臨時会を召集しなければならないとし、2項で、参議院議員の任期満了による通常選挙が行われた場合には、その任期が始まる日から30日以内に臨時会を召集しなければならないと定めている。衆議院解散後の総選挙が行われた場合には、憲法54条1項で、選挙の日から30日以内に国会を召集しなければならないとして、特別会の召集を規定しているが、任

期満了による国会議員の選挙によって国会各議院の構成が変わった場合にも、必ず国会を召集して、新たな構成に基づく国会の組織を確認するものとなっている²⁶⁾

このように、憲法 53 条前段の規定により、臨時会の召集は内閣が決定するものであるが、同条後段の場合には、一定数の国会議員の要求に基づき、内閣は臨時会の召集決定を義務づけられ、また、国会法 2 条の 3 の規定によって、国会議員の任期満了による選挙の施行後に、内閣は臨時会を召集することが定められている。したがって、内閣は任意に臨時会の召集を決定することができるが、憲法および国会法の規定により、国会議員の選挙が実施された場合には、必ず国会の召集を決定しなければならないことになる。

(3) 国会議員による臨時会召集要求に対する内閣の召集決定に関する問題

① 臨時会召集要求に対する内閣の召集決定についての解釈上の問題

内閣は、憲法 53 条後段の規定によって、一定数の国会議員による臨時会の召集要求があった場合には、臨時会の召集を義務づけられている。そして、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」と規定し、召集要求の具体的な手続を定めている²⁷⁾ 各議院の総議員の 4 分の 1 の議員ということは、与党ないし議院内多数派だけではなく野党ないし議院内少数派であったとしても要求できるものであることから、この臨時会召集要求は、実質的には野党・少数派の権限として位置づけられるものである。日本国憲法下の国会の会期の召集の実質的な決定権が内閣にあると解されている中で、国会議員自らに会期の召集に関する権限を認めている規定であり、内閣という行政府による召集決定という点で他律的な集会制を原則としながらも、国会議員自らが自主的に集会する自律的な集会制の要素を取り入れているものである²⁸⁾ 内閣に召集決定権を留保して、他律型の形式をとっているのは、憲法上、内閣の助言と承認に基づいて、天皇が国事行為として国会を

召集する仕組みとなっていることが前提となっている。しかし、憲法が一定数の国会議員に臨時会召集要求の権限を認めたのは、議会内少数派の権限として位置づけたものであり、多数派あるいは少数派のいずれに対しても、臨時会の開催によって要求内容に関する実質的な審議を確保し、国会における自律的な活動を保障することに意義があるものである。

しかし、憲法も国会法も、国会議員の臨時会召集要求に対して、内閣が召集を決定しなければならない期日や召集までの期限を定めていないことから、召集要求があった場合に、内閣はどのように対応することになるのか、解釈上の問題が生ずる。内閣は、国会議員の召集要求に法的に拘束され、召集を決定する法的義務を負うことについては、憲法53条後段の規定から異論はないものの、国会議員の召集要求において召集の期日や期限の指定がなされている場合に、こうした期日や期限の指定にも内閣が拘束されるのか問題となる。この点について、内閣はその指定の期日や期限には拘束されないとするのが先例であり、学説上も多数説は法的には拘束されないものと解しており、肯定説の立場からでも、機械的に拘束されるのではなく、社会通念上合理的と判断されるものであればよいとしている²⁹⁾。内閣が政治的な理由で召集を不当に延期することは制度の趣旨に反するが³⁰⁾、議員による臨時会召集要求の権限が、国会の自律的集会制の補完的な保障と少数派の権利の保障という点に趣旨があることをふまえるならば、内閣は社会通念上合理的と判断される期間内に召集すべき義務を負うものと解するのが妥当である³¹⁾。したがって、国会議員の臨時会召集要求がなされてから、内閣は「合理的期間内」に臨時会を召集しなければならないことになるが、召集要求の後にいつまでに召集決定をしなければならないのか、また、召集要求から臨時会召集までの期間が、どの程度の期間であれば「合理的期間内」と解されるのか問題となる。ただし、内閣が召集決定をしない場合には、内閣にこの召集義務の履行を強制する手段がないのが現状である³²⁾。

② 国会議員による臨時会召集要求と臨時会召集に関する実例

国会議員による臨時会の召集要求は、これまでに 40 例ある³³⁾ このうち、臨時会の召集要求に対して、臨時会としての召集がなされることなく、常会の召集時期に常会として召集されたものが 3 例ある³⁴⁾ これら 3 例は、年末に近い時期の召集要求であることから、年明けの 1 月には常会召集が予定されていることをふまえて、内閣が常会としての国会召集を決定したものであるが、召集要求からおおよそ 50～80 日後の召集が、合理的な期間内といえるか疑問となるが、そもそも臨時会としての召集ではないことが問題視される。他の 37 例は、臨時会として召集されているが、このうち 4 例は、形式的には憲法 53 条後段の召集要求に基づくものではなく、同条前段により内閣自らの判断で召集決定したものとみなされる³⁵⁾

召集要求に対してその後に国会が召集された 40 例のうち、衆議院議員のみの要求に基づいて臨時会が召集されたものが 9 例、参議院議員のみの要求に基づいて臨時会が召集されたものが 2 例あり、衆議院議員および参議院議員の双方の要求に基づいて国会が召集されたものが 29 例（このうち臨時会として召集されたものは 26 例、常会として召集されたものが 3 例）ある。

③ 臨時会召集要求の時期と要求後召集までの期間

召集要求がなされる時期については、常会が 1 月（平成 3 年の国会法改正以前は 12 月）に召集され、会期 150 日間で 6 月（以前は 5 月）に閉会となるので、その後に臨時会の召集要求が多くなされることになる。40 例のうち、5 月期に 1 例、6 月期に 2 例、7 月期に 11 例、8 月期に 10 例、9 月期に 6 例、10 月期に 6 例、11 月期に 4 例となっており、常会閉会後しばらくしてからの召集要求が多く、7 月と 8 月の召集要求が約半数になっている。

最も問題となるのは、召集要求後どれほどの期間で国会が召集されているかという点である。要求書提出日から召集日まで、最短のものは、7 日後という第 105 回臨時会の召集例がある。逆に、最長のものは、176 日後という第 64

回臨時会の召集例がある。そして、要求書提出日から召集日までの期間によって40例について分類してみると、①10日以内のものが2例、②11日以上20日以内のものが5例、③21日以上30日以内のものが4例、④31日以上60日以内のものが8例（うち1例は常会としのて召集）、⑤61日以上90日以内のものが12例（うち2例は常会としのて召集）、⑥90日超のものが9例、となる。30日を経過してから召集されたものがおよそ4分の3もあり、60日を経過してから召集されたものは半数を超えている。

国会議員による召集要求は、通常は常会閉会後になされることになるので、7月ないし8月に多くなるが、内閣としては、常会が閉会した後に、若干の期間を経て、補正予算の審議など秋季に国会の召集を必要とすることから、9月ないし10月に臨時会を召集することが多くなっている。こうした状況にかんがみると、召集要求が8月以前になされたとしても、臨時会の召集を秋季の9月以降にするという内閣の姿勢がうかがえる³⁶⁾。歴代内閣は、たとえ召集要求があったとしても、これには消極的に対応しつつ、自らの判断に基づいて臨時会を召集してきたとみるべきであり、憲法53条後段に基づく召集決定というよりも、同条前段による召集決定となっているのが実状である。内閣の臨時会召集決定が合理的期間内に行われることが同条後段の趣旨であるとするならば、このような内閣の対応が憲法上許容されるものなのか問題とされなければならないし、召集要求後30日超の期間後の召集が合理的期間内とすることは困難と考えられ、そうであるならば、内閣の召集決定は憲法53条後段に違反すると解すべきこととなる。しかし、こうした状況が長い間多く生じていたことが示しているように、内閣の召集決定の義務を強制するような具体的な方法が存在しないことが、大きな課題になっているといえる。

3. 臨時会召集要求に対する内閣の対応についての裁判所の判断

(1) 2017 年の事案に対する国会議員による訴訟の提起

① 事実の概要

2017 年（平成 29 年）1 月 20 日に召集された第 193 回常会は、会期の延長がなされることなく、150 日の会期を終了して、6 月 18 日に閉会した。これに対して、当時の民進党・共産党・自由党・社民党の野党 4 党の国会議員（衆議院議員 120 名、参議院議員 72 名）は、安倍内閣の下で明るみになった森友問題や加計問題などの真相究明のために、6 月 22 日、衆議院ならびに参議院それぞれにおいて臨時会の召集を要求したが、政府与党側は臨時会の開催には消極的であったため、国会の召集ではなく委員会における閉会中審査が実施された。そして、野党側の召集要求から 3 ヶ月以上経た後、9 月 22 日に安倍内閣は臨時会の召集を決定し、同月 28 日に第 194 回臨時会が召集された。しかし、この召集日当日に衆議院の解散が行われて国会は閉会となり、実質的な審議が行われることなく、野党側の臨時会召集要求に対応した国会の開催とはならなかった。

そのため、臨時会の召集要求を行った野党議員の一部が原告となって、9 月 28 日の召集日まで 98 日間の長期にわたって、臨時会が召集されなかった点について、内閣は合理的な期間内に臨時会を召集する義務を怠ったもので、憲法 53 条後段に違反し、その結果、原告は臨時会におい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主張して、被告（国）に対し、国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償請求などを求めたものである。

② 3 件の訴訟の提起

訴訟は、全国で 3 件提起され、それぞれ那覇地方裁判所、東京地方裁判所、岡山地方裁判所に係属した。

那覇地裁に提訴された訴訟では、本件召集要求をした国会議員のうち、衆議

院議員2名と参議院議員2名が原告となり、国家賠償請求について原告それぞれにつき損害金である100万円の一部請求として1万円及びこれに対する遅延損害金の支払を求めたものである。

また、東京地裁に提起された訴訟では、本件召集要求をした国会議員のうち、参議院議員1名が原告となり、次回に臨時会召集要求をした場合に、内閣が20日以内に臨時会を召集することができるように召集を決定する義務を負うことの確認（主位的確認請求）と、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（予備的確認請求）を求めたとともに、国家賠償請求について損害金である100万円の一部請求として1万円及びこれに対する遅延損害金の支払を求めたものである。

そして、岡山地裁に提訴された訴訟では、本件召集要求をした国会議員のうち、衆議院議員1名が原告となり、国家賠償請求について損害金である100万円の一部請求として1万円及びこれに対する遅延損害金の支払を求めたものである。

(2) 第一審の判断

① 那覇地方裁判所令和2年6月10日判決

那覇地裁は、令和2年6月10日判決で³⁷⁾次のように述べて、請求を棄却した。

「憲法53条後段に基づく内閣の臨時会の召集については、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ものであって、これは単なる政治的義務と解されるものではなく、憲法上明文をもって規定された法的義務」であり、「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」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」として、憲法53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憲法上の法的義務であることを明確にした。

しかし、「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のであるから、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」として、国家賠償請求については、「違憲かどうかを判断するまでもなく」、退けるものとなった。

那覇地裁は、本件召集要求に対する内閣の臨時会召集決定の合憲性については、判断しなかった。

② 東京地方裁判所令和 3 年 3 月 24 日判決

東京地裁は、令和 3 年 3 月 24 日判決で³⁸⁾、次のように述べて、確認訴訟については請求を却下し、国家賠償請求については棄却した。

本件確認訴訟部分の適法性については、「国会議員としての地位を有する者が、その有する権限の侵害を理由として、内閣が国会議員に対して負う義務又は内閣が一定の意思決定をすることを享受することができる地位を有することの確認を求める趣旨の訴え（本件確認訴訟部分）は、裁判所法 3 条 1 項にいう「法律上の争訟」には該当しない」もので、「行政事件訴訟法 6 条が規定する機関訴訟に該当するものと解すべきである」として、「我が国の法制上、国会議員と内閣との間の権限の行使に関する紛争について、訴えの提起を許す法令の規定は見当たらず」、「本件確認訴訟部分は、いずれも不適法なものである」とした。

そして、国家賠償請求の成否については、「参議院議員として有する権限（国会の召集の決定の要求権のほか、召集されるべき臨時会において行使することが可能であった議案発議権、動議提出権、質問権、質疑権、討論権及び表決権）」自体は、「直接的には、公益を図ることを目的とするものであり、国家賠償法 1 条 1 項の規定に基づく損害賠償請求権の存在を基礎付けるに足る法律上保護された利益とは認められない」ので、「国家賠償法 1 条 1 項の規定に基づく

損害賠償請求をすることはできない」とした。

東京地裁は、内閣の臨時会召集に関する義務には、言及することはなかった。

③ 岡山地方裁判所令和3年4月13日判決

岡山地裁は、令和3年4月13日判決で³⁹⁾那覇地裁と同様に、次のように述べて、請求を棄却した。

「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、召集手続等を行うために通例必要な合理的期間内に臨時会を召集すべき憲法上の法的義務を負うものと解されることから、同条後段に基づく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」として、憲法53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憲法上の法的義務であることを明確にした。

しかし、「内閣が、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、国賠法1条1項所定の職務上の法的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から、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」として、国家賠償請求については、「憲法53条後段に違反するか否かについて判断するまでもなく」、退けるものとなった。

岡山地裁も、那覇地裁と同様の理由で、本件召集要求に対する内閣の臨時会召集決定の合憲性については、判断しなかった。

(3) 控訴審の判断

① 福岡高等裁判所那覇支部令和4年3月17日判決

福岡高裁那覇支部は、令和4年3月17日判決で、次のように述べて、控訴を棄却した。

「憲法53条後段に基づく内閣の義務は、行政部と立法部との間の均衡・抑制関係の一部をなすものであり、憲法15条1項で保障された国民の選挙権の行

使を通じて表れた国民の意見を多数派・少数派を含めて国会に反映させる」もので、この「義務の履行は極めて重要な憲法上の要請である」として、内閣の臨時会の召集の義務を憲法上の要請としている。

そして、「内閣は、憲法 53 条後段に基づく臨時会召集要求をした個々の国会議員との関係で、その権利利益の保護を目的とした職務上の法的義務を負うものではないから、国賠法 1 条 1 項の適用上違法となると解することはできない」として、国賠法 1 条 1 項に基づく法的責任を認めなかった。

② 東京高等裁判所令和 4 年 2 月 21 日判決

東京高裁は、令和 4 年 2 月 21 日判決で、「本件確認訴訟部分に係る各訴えはいずれも不適法であり、本件国賠請求部分に係る請求は理由がない」として、控訴を棄却した。

国会議員による臨時会の召集要求については、「召集された国会における国会議員としての活動が憲法上保障されているということから、直ちに個々の国会議員が主観的な権利又は利益として臨時会召集決定要求権を有しているということ」はできないとして、国会議員の主観的な権利または利益を否定している。

東京高裁も、原審と同様に、内閣の臨時会召集に関する義務には、言及しなかった。

③ 広島高等裁判所岡山支部令和 4 年 1 月 27 日判決

広島高裁岡山支部は、令和 4 年 1 月 27 日判決で、次のように述べて、控訴を棄却した。

「内閣は、国の機関として臨時会召集決定をするに当たり、同じく国の機関である国会に対する関係において、召集手続等を行うために通例必要な合理的期間内に臨時会を召集する法的義務を負う」として、内閣の臨時会召集の法的義務を認めたが、「この法的義務は機関相互を規律するものではあるが、機関

を構成する当該各個別の国会議員との関係を規律するものではない」として、国賠法1条1項に基づく請求には、理由がないとした。

(4) 最高裁（東京高裁判決に対する上告審）の判断

① 最高裁判所第三小法廷令和5年9月12日判決

東京高裁令和4年2月21日判決に対する上告審において、最高裁第三小法廷は、令和5年9月12日判決で、本件各確認の訴えの適否については、法律上の争訟に当たるとしたが、確認の利益を欠いて不適法であり、本件損害賠償請求については、臨時会召集要求をした国会議員は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して、上告を棄却した。

まず、本件各確認の訴えの適否について、本件各確認の訴えが、「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」として、法律上の争訟に該当すると判断し、「これと異なる原審の判断には、法令の解釈適用を誤った違法がある」としたが、「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」として、結論的には、原審の判断を是認した。

そして、憲法53条後段について、「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」と述べて、内閣に臨時会召集決定の義務があることを認めたが、「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はできない」として、本件では、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した。

② 宇賀克也裁判官の反対意見

第三小法廷の多数意見に対して、宇賀克也裁判官は反対意見を述べ、本件各確認の訴えについては、いずれも確認の利益が認められ適法であるとして、主位的訴えに係る請求を一定の限度で認容すべきであり、国家賠償請求についても、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、本件損害賠償請求は認容されるべきとした。

まず、「憲法 53 条後段の規定による臨時会召集要求があったにもかかわらず臨時会召集決定がされないという事態を事前に防止するための法的手段が用意されていてしかるべきである」として、「実質的当事者訴訟としての確認訴訟は、当事者間の具体的紛争解決にとって適切な手段である」とした。そのうえで、「本件各確認の訴えは、いずれも、確認の利益が認められ、適法である」と、本件について、確認の利益を認めた。

また、「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」とし、「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」であり、「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、…特段の事情がある場合に限られる」としつつ、「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」と述べて、内閣が合理的期間内に召集を決定する法的義務を負い、合理的期間として 20 日という期間を明確に示した。

そして、国家賠償請求について、「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、臨時会での審議は全く行われなかったので、臨時会召集要求は拒否された」ものであり、「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」として、特段の事情の有無およびそれが認められる場合の損害額について、原審に差し戻して審理させるべきとした。

(5) 裁判所の判断に対する評価

① 下級審の判断について

那覇地裁判決および岡山地裁判決が、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、被告国側の統治行為論の主張を認めることなく、司法審査の対象としたことは、当然のことと考えられる。そして、両判決が、憲法53条後段に基づく内閣の臨時会の召集決定は、憲法上の法的義務であり、内閣に対して合理的期間内に臨時会の召集を義務づけたものであることを明確にした点は、肯定的に評価することができる。しかし、憲法上の法的義務で重要なものであることを認めながら、本件の臨時会召集行為の合憲性そのものについて判断していない点は、消極的に評価せざるをえない。本件が重要な憲法上の法的義務違反に関する問題であることから、国賠法上の違法性の判断において適法とする結論であったとしても、再婚禁止期間違憲訴訟最高裁判決（最高裁平成27年12月16日大法廷判決民集69巻8号2427頁）のように、本件臨時会召集行為の合憲性を判断すべき事案であったと考えられる⁴⁰⁾。

東京地裁判決が、本件確認訴訟の部分について、法律上の争訟には該当せず、司法審査の対象外としたうえで、機関訴訟という訴訟形態の問題として判断して、不適法として却下し、東京高裁もこれを支持したが、最近の判例の流れからすれば、法律上の争訟に当たるとした最高裁判決の方が妥当といえる。

国賠法1条1項に基づく損害賠償請求については、いずれの裁判所も、召集要求をした個々の国会議員との関係で内閣の職務上の義務として認められないとしているが、国会議員側の権限や利益について具体的な侵害状況などをふまえて判断することが必要と思われる。

② 最高裁（東京高裁判決に対する上告審）の判断について

最高裁判決が、本件各確認の訴えは法律上の争訟に当たるとして、第一審ならびに原審が法律上の争訟に当たらないとした判断には法令の解釈適用を誤った違法があるとした点は、今後の確認訴訟のあり方を見通した場合、高く評価

されるべきものと考えられる。しかし、本件各確認の訴えは、上告人に不利益が生ずる現実の危険がないとして、確認の利益を欠くため不適法とした点については、本件に関する具体的な状況をふまえて、確認の利益を検討すべきであるように思われる。

また、憲法 53 条後段について、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の義務を負うことを明らかにした点は、最高裁として初めて「内閣の臨時会召集決定の義務」を確認したもので、実際のところ、憲法上の法的義務として認めたものといえる。しかし、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ではなく、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している点については、臨時会召集要求を行った国会議員が実際に被る不利益など具体的な利益の侵害を検討する必要があると思われる。

最高裁は、本件臨時会召集行為についての合憲性を判断してはいないが、内閣の違憲・違法の疑いのある行為について、裁判所がその違憲性や違法性を判断するのでなければ、結局のところ、内閣の法的責任を明確にすることなく、現状を許容することになってしまうおそれがある。司法の役割とくに最高裁の合憲性審査のあり方については、より積極的な姿勢が求められる。

このような多数意見に対して、宇賀反対意見は、本件のような事態を防止する法的手段が必要であるとして、確認訴訟は適切な手段としたこと、本件各確認の訴えには、確認の利益が認められ、適法であるとしたこと、憲法 53 条後段による臨時会召集要求がなされた場合、特段の事情がない限り、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い、合理的期間としては 20 日で十分としたこと、本件では、臨時会召集要求から 98 日後に臨時会が召集されたが、その冒頭で衆議院が解散され、臨時会での審議は全く行われなかったため、臨時会召集要求は拒否されたもので、特段の事情が認められない限り、違法であるとしたことなど、肯定的に評価できる点が多いと考えられる。

4. 本件召集行為の合憲性と憲法53条後段を 具体化する立法的対応

(1) 本件召集行為の合憲性

① 臨時会召集要求に対する内閣の召集決定義務と「合理的期間」の問題

憲法53条後段の規定によれば、一定数の国会議員による臨時会の召集要求があった場合には、内閣は臨時会の召集を決定しなければならないことから、内閣の召集決定は憲法で明示された法的義務である。この場合に、内閣が召集決定を行う時期や召集までの期間について、憲法上の定めはなく、国会法等法令による具体的な規定も存在しないが、「合理的期間内」に内閣が召集しなければならないことは、下級審の判断でも示されたところであり、一般的にも認められているものと考えられる。

そこで、問題となるのは、この「合理的期間内」というのが、どのくらいの期間とされるのかという点である。この点については、会期や臨時会などに関する憲法の規定や趣旨から、解釈する必要がある。憲法53条後段が、一定数の国会議員に臨時会召集要求の権限を認めたのは、議会内少数派の権限として位置づけたものであり、臨時会の開催によって少数派の要求内容に関する実質的な審議を確保することに意義がある。したがって、同条前段の場合のように、内閣が臨時会開催の必要性を判断して召集を決定するのとは異なり、召集要求を行った国会議員の意向を前提として、内閣は、臨時会開催に伴う手続的・事務的な事項を判断して、可能な限り最小限の日数で臨時会の召集をしなければならないということであり、これが「合理的期間内」ということになる。

この「合理的期間内」について、裁判所は具体的な期間を示していないが、宇賀反对意見は、自由民主党の日本国憲法改正草案⁴¹⁾や地方自治法の規定⁴²⁾を参考に、「20日以内」と明示している。また、現行規定では、憲法54条1項が、衆議院解散後の総選挙が行われた場合に、選挙の日から30日以内に特別会の召集を定め、また、国会法2条の3が、国会議員の任期満了による総選挙

や通常選挙が行われた場合に、その任期が始まる日から 30 日以内に臨時会の召集を定めている。そうすると、国会議員による召集要求から臨時会の召集まで、30 日を超える場合には、「合理的期間」を超えるものと解するのが相当である。したがって、宇賀反対意見が示したような「特段の事情」が認められない限り、召集要求から臨時会の召集まで 30 日を超える場合は、明白に憲法 53 条後段に違反し、憲法違反と解されるべきである。

② 本件召集要求に基づく内閣による臨時会の召集の合憲性

訴訟が提起された 2017 年の事案について、国会議員による臨時会召集要求が 6 月 22 日になされたが、内閣が臨時会を召集したのは 9 月 28 日で、召集要求から 98 日後であった。「合理的期間」を 20 日以内もしくは 30 日以内と解するのであれば、「98 日」という期間は「合理的期間内」ということはできない。したがって、本件召集行為（本件召集要求に基づく内閣の臨時会の召集）は、特段の事情が認められない限り、憲法 53 条後段に違反するものといえる。

また、本件召集要求について、政府与党側は、まずは臨時会の召集ではなく委員会における閉会中審査の実施で対応し、内閣は 98 日後に臨時会を召集したものである。これは、実質的には、憲法 53 条後段による召集要求に基づいたものではなく、むしろ同条前段に基づいて、内閣が臨時会を召集したものと位置づけるべきものである⁴³⁾。そうすると、本件召集要求に対して、内閣はこれを拒否したものとなり、この点においても、本件召集行為は、憲法 53 条後段に違反するものといえる。

さらに、本件召集要求について、98 日後に臨時会が召集されたものの、その初日に衆議院が解散されて国会が閉会となったことは、臨時会召集要求における要求項目の実質的な審議をまったく認めないものであり、召集要求を完全に無視して実質的に否定したに等しい。

このように、本件召集行為は、召集までの期間という形式的な側面においても、また召集要求に対応した臨時会の召集が確保されていないという実質的な

側面においても、憲法53条後段に違反する違憲なものと解される。

(2) 憲法53条後段を具体化する立法的対応

① 裁判所の判断の影響

憲法53条後段に基づく召集要求に対して内閣が30日以内（あるいは20日以内）に臨時会を召集しない場合には、特段の事情がない限り、違憲と解されるものであるとしても、最高裁をはじめとした裁判所が、本件召集要求に対する内閣の臨時会召集の合憲性について判断することなく、国賠法上の違法性を認めなかったことから、政権側は、内閣が合理的期間内に臨時会の召集決定をすることが憲法上の義務であることを認識しながらも、現在の運用の在り方が、違憲・違法ではなく、司法によりいわば肯定されたものと認識して、今後も現行の運用状況を継続する可能性が高いと考えられる。

したがって、最高裁判決の際に示された宇賀反対意見の考え方などを活用して、今後とも司法的解決に向けた議論や違憲論を継続的に展開していくことが必要である。

② 憲法53条後段の趣旨に適した対応の必要性和そのための是正措置

しかし、憲法53条後段の趣旨に適した対応がなされるべきであることからすれば、現行の運用状況が継続される可能性がある以上、是正のための措置を検討していくことが必要である。

第1に、内閣による従来への対応の是正である。内閣自体も、召集要求がなされた場合に召集決定しなければならないことは憲法上の義務と認識しているようであるが、「合理的期間」の判断をめぐって、期間の合理性のみならず、召集すること自体の合理性も含めて、内閣としての裁量的判断により行ってきたのが実状である。現政権とその後継となる政権の下では、内閣自身による是正には消極的となるだろうが、政権与党である自由民主党の日本国憲法改正草案で「20日以内」と明記していることや、本件に関する訴訟で最高裁が召集決

定の義務を明確にしたことなどから、是非とも前向きな是正が行われることを期待したい。

第 2 に、司法による裁判上の是正である。本件訴訟では、裁判所が本件召集行為について違憲性や違法性を示すものとはならず、国賠訴訟や確認訴訟における訴訟技術上の問題が立ちだかっているともいえるが、宇賀反対意見のように、大いに参考となる判断が示されていることから、今後の訴訟では、具体的な結論が得られるようにしていくことが重要となる。しかし、裁判による方法では、多くの時間が必要となる。

第 3 に、立法による是正である。憲法 53 条後段の趣旨を具体化する法的規制をすることにより、内閣の臨時会召集義務の内容を明確にする手法である⁴⁴⁾。国会法の改正により、召集要求に対する内閣の臨時会召集決定の義務について、召集までの期間等を規定することによって、具体化を図るものである。この点については、すでに、野党側の共同提案による国会法の改正案が提出されている状況にある⁴⁵⁾。政権与党側は、内閣の召集決定権を制約するもので違憲との見解を示しているが、かつて自由民主党の日本国憲法改正草案が提示されたこともふまえて、立法上の是正が成立することを願いたい。

③ 立法的対応と具体案の検討

憲法 53 条後段の趣旨を具体化する法的規制としては、「国会法」の臨時会召集に関する規定について、召集要求に基づく内閣の臨時会召集の義務を明確にして、召集要求後の内閣による決定の期日までの期限と臨時会の召集日までの期限を明示することが重要である。自由民主党の日本国憲法改正案のように、憲法改正による対応も一つの方法であり、内閣の召集決定権を制約するという違憲論も払拭できるが、そもそも憲法改正による事項とは考えにくく、憲法改正自体がさきわめて大きな作業であることから、国会法改正による立法的対応が妥当である。

2022 年に、野党側の共同提案により、第 210 回臨時会に提出された「国会

法の一部を改正する法律案」では⁴⁶⁾ 国会議員から臨時会召集要求がなされた場合に、内閣は20日以内に臨時会を召集することを決定しなければならないとする規定を国会法の第3条に追加し、この期間に常会や臨時会・特別会の召集がある場合や国会議員の選挙が行われる場合は、その例外とするというものである。この改正案では、召集要求から臨時会召集日まで「20日以内」という期限を明示するもので、「合理的期間内」として「20日以内」と理解されてきた期間を採用したものとなっている。このように、この改正案では、召集要求から臨時会召集日まで「20日以内」とする期限を設けるもので、その点では支持できるものであるが、召集要求後の内閣による決定の期日までの期限を明示するものとはなっていない。

そこで、次のような国会法改正の具体案を提示することにしたい。第1に、召集要求後の内閣による臨時会の召集日までの期限を20日以内とする。この点は、法改正の主眼となるところであり、「20日以内」とするもの、現在国会に提出されている国会法改正案と同様で、自民党憲法改正案とも共通するものである。第2に、召集要求後の内閣による決定の期日までの期限についても改正規定で明記し、召集要求から7日以内に、内閣は召集日を決定し、通知・公開することを内容とするものである。召集要求に対して、20日以内の召集日について、内閣が必ず召集要求から7日以内に決定し公知することも、法律により定めることで、内閣による召集決定の義務をより明確にするものである。第3に、20日以内に召集がなされなかった場合には、直ちに当該議院の議長が、あらためて召集要求を行い、内閣は、その日から10日以内に、臨時会を召集する義務を負うとする内容の規定を、改正案に追加することである。これは、国会議員による召集要求から20日以内に臨時会が召集されなかった場合の補完的措置であり、地方自治法が定める地方議会における臨時会招集要求の補完措置を参考にしたものである⁴⁷⁾。憲法上の規定では、国会の召集を当該議院あるいは国会が自律的に決定することはできず、臨時会召集の決定は内閣が行うことになるので、議長による「召集」決定は不可能であり、議長があらため

て内閣に召集要求を行うものである。そうすると、このような場合には、最終的に「30 日以内」の臨時会召集となるが、先述したように、憲法 53 条後段の場合、召集要求から 30 日を超えての臨時会召集が、明白に「合理的期間」を超えるもので憲法違反と解するものとすれば、このような措置も許容されるものと考えられる。

5. お わ り に

本稿では、第 1 に、日本国憲法における会期制やその問題点などをふまえて、国会議員による臨時会の召集要求と内閣の召集決定義務の問題について、憲法上の考察を行った。憲法 53 条後段の規定により、国会議員による臨時会の召集要求があった場合には、内閣は「合理的期間内」に臨時会の召集を決定しなければならない法的義務があることをあらためて確認し、この「合理的期間」について、内閣が召集決定を行う時期や召集までの期間が解釈上の問題となることを示した。

第 2 に、2017 年の事案について提起された訴訟に関する下級審の判断と最高裁の判断を検討した。下級審の判断の中には、憲法 53 条後段に基づく内閣の臨時会の召集決定は、憲法上の法的義務であり、内閣に対して合理的期間内に臨時会の召集を義務づけたものであることを明確にしたものもあるが、いずれの裁判所も、本件の臨時会召集行為の合憲性そのものについては判断することなく、国家賠償請求については棄却する結論となった。最高裁の判断では、確認訴訟の部分について、法律上の争訟に当たるとして司法審査の対象としたものの、確認の利益を欠くものとして不適法却下する結論となっており、本件の臨時会召集行為の合憲性について触れることもなかった。国家機関による行為で違憲の疑いのあるものに対しては、司法の役割の観点から、裁判所による積極的な姿勢が本来求められるところであり、宇賀反対意見には、参考にすべき点が多く見られるものとなっている。

第 3 に、議員による召集要求に対する内閣の臨時会召集における不適切な状

況をふまえて、憲法 53 条後段の趣旨に適した対応の必要性和そのための是正の措置について検討した。とくに立法的対応として、国会法の改正による具体案を提示した。

憲法 53 条後段に基づく国会議員の臨時会召集要求に対して、内閣が 20 日以内もしくは 30 日以内という合理的期間内に臨時会を召集する、ということが通常の運用とされなければならない。そして、春季に常会が召集され、秋季に臨時会が召集される、という実際の状況からすれば、秋季までの期間を常会と位置づけるような国会法の改正も必要と思われる。

注

- 1) 那覇地判令和 2 年 6 月 10 日、判例時報 2473 号 93 頁（2021 年）。
- 2) 東京地判令和 3 年 3 月 24 日、裁判所ウェブサイト https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail4?id=90485。
- 3) 岡山地判令和 3 年 4 月 13 日、裁判所ウェブサイト https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail4?id=90304。
- 4) 福岡高判那覇支部令和 4 年 3 月 17 日判決、裁判所ウェブサイト https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail4?id=91045。
- 5) 東京高判令和 4 年 2 月 21 日判決、判例タイムズ 1508 号 102 頁（2023 年）。
- 6) 広島高判岡山支部令和 4 年 1 月 27 日判決、裁判所ウェブサイト https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail4?id=90912。
- 7) 最三判令和 5 年 9 月 12 日、裁判所ウェブサイト https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=92353。
- 8) 訴訟提起後の 3 回の臨時会召集要求の状況は、以下のとおりである。第 1 に、2020 年（令和 2 年）に、第四次安倍内閣の下で、第 201 回常会の終了後、7 月 31 日に衆議院議員 131 名から臨時会召集要求がなされ、47 日後の 9 月 16 日に、第 202 回臨時会が召集され、会期は 3 日間であった。第 2 に、2021 年（令和 3 年）に、菅内閣の下で、第 204 回常会の終了後、7 月 16 日に衆議院議員 136 名から臨時会召集要求がなされ、80 日後の 10 月 4 日に、第 205 回臨時会が召集され、会期は 11 日間であった。第 3 に、2022 年（令和 4 年）に、第二次岸田内閣の下で、第 209 回臨時会の終了後、8 月 18 日に衆議院議員 126 名および参議院議員からそれぞれ臨時会召集要求がなされ、46 日後の 10 月 3 日に、第 210 回臨時会が召集され、会期は 69 日間であった。「令和 2 年 衆議院の動き」（2020 年）8 - 9 頁、「令和 3 年 衆議院の動き」（2021 年）9 -10 頁、「令和 4 年 衆議院の動き」（2022 年）9 -10

頁（以上、衆議院ホームページ「衆議院の動き」https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/ugoki.htm 参照）。

- 9) 2022 年（令和 4 年）10 月 3 日に召集された第 210 回臨時会に、国会議員から臨時会召集要求がなされた場合に、内閣は 20 日以内に臨時会の召集を決定しなければならないとする国会法改正案が、野党側の共同提案により、衆議院に提出され、2023 年（令和 5 年）6 月 21 日に終了した第 211 回常会後も継続審議となっている。
- 10) 筆者は、国会議員による臨時会の召集要求と内閣の召集決定の義務の問題について、国会の会期にかかわる憲法上の問題の一つとして、すでに論じたことがあり、本稿の記述は、それに拠るところが大きい。拙稿「国会の会期をめぐる憲法上の諸問題－会期制と会期不継続の原則－」中京ロイヤー 28 号 2018 年 15 頁以下。また、この問題は、以下の論考においても、論じられているところである。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」関西大学法学論集 70 巻 1 号 2020 年 69 頁以下、奥村公輔「国会の種類と会期制をめぐる諸問題」法学教室 487 号 2021 年 54 頁以下、加藤一彦「内閣による臨時会召集権限の憲法的制約－自律的集会権の確立に向けて－」東京経済大学現代法学 42 号 2022 年 3 頁以下、同「議院による臨時会召集要求の憲法的意義－国会の自律的集会権の保障」憲法研究 11 号 2022 年 175 頁以下。
- 11) 佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂 2011 年 446 頁。
- 12) 日本国憲法では、「会期」の意味を示すような規定自体は存在しないが、国会議員の不逮捕特権について定める 50 条で、「会期中」、「会期前」という文言が使われており、「会期」の存在を前提としていることがわかる。
- 13) 会期制の採用については、樋口陽一「第 52 条〔常会〕」（樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注解法律学全集 3 憲法Ⅲ』青林書院 1998 年）102 頁、光信一宏「会期制度」（大石眞・石川健治編『憲法の争点』2008 年）210 頁、浅野一郎「会期制度」（高橋和之・大石眞編『憲法の争点（第 3 版）』1999 年）174 頁、参照。
- 14) 臨時会の召集について定める 53 条の規定では、臨時会の召集を決定する権限が内閣にあることを明示しているが、常会や特別会の召集の決定権については、憲法上明示的な規定がないものの、天皇の国事行為に対する内閣の助言と承認について定める 3 条および 7 条を前提に、憲法解釈上、国会の召集の実質的決定権が内閣にあるとするのが、通説である。
- 15) ただし、憲法や国会法などによって、会期の召集の回数や時期などについて規定があることから、内閣の召集決定権の裁量的な範囲は限定されていると解される。
- 16) 佐藤・前掲注 11) 446 頁。
- 17) 日本国憲法における国会について、他律的集会制を採用しているというよりも、自律的集会制が採用され、部分的に他律的集会制を導入していると把握した方が適切であるとの指摘もなされている。加藤・前掲注 10)「議院による臨時会召集要求の憲法的意義」178 頁参照。

- 18) 国会審議が限定されている要因について、大山礼子『国会学入門（第2版）』三省堂 2003 年 60 頁参照。
- 19) 「日程国会」が国会審議の最大の障害となっていることについて、岡田信弘「『国会改革論』雑考－政治学と憲法学の対話－」（岡田信弘・笹田栄司・長谷部恭男編『憲法の基底と憲法論－思想・制度・運用－』信山社 2015 年 288 頁参照。
- 20) 日程国会の弊害については、佐藤・前掲注 11) 446-447 頁参照。
- 21) 常会の長期化と会期不継続の原則の廃止について、岡田・前掲注 19) 302-303 頁参照。
- 22) 常会の会期を現行の 150 日から 300 日に改定する立法上の改革については、すでに論じたところである。拙稿・前掲注 10) 29-30 頁参照。
- 23) 日本国憲法の下で、1 回目の解散は 1948 年（昭和 23 年）12 月 23 日に行われ、直近の解散は 2021 年（令和 3 年）10 月 14 日に行われて、これまでに 25 回実施されている。衆議院ホームページ「衆議院議員総選挙一覧表」（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryō/senkyolist.htm）参照。
- 24) 1947 年（昭和 22 年）5 月 20 日に召集された第 1 回国会は、日本国憲法施行後最初に開催された国会であるが、憲法改正問題を審議してきた第 92 回帝国議会在同年 3 月 31 日に解散され、同年 4 月 25 日に実施された総選挙の後に召集されたもので、「特別会」として位置づけられている。衆議院ホームページ・前掲注 23) 参照。
- 25) 解散の歴史的経緯と憲法 54 条 1 項の規定の背景については、今野健一「〔衆議院解散後の総選挙、特別会の召集、参議院の緊急集会〕第 54 条」（芹沢斉・市川正人・阪口正二郎編『新基本法コンメンタール憲法』日本評論社 2011 年）336 頁参照。
- 26) 参議院通常選挙後の臨時会召集は、その都度なされているが、衆議院議員任期満了による総選挙は、日本国憲法施行後 1976 年（昭和 51 年）12 月 9 日に実施された総選挙の一例があるのみで、衆議院総選挙後の臨時会召集は、第 79 回臨時会（昭和 51 年 12 月 24 日～昭和 51 年 12 月 28 日、会期 5 日間）が唯一の事例である。

衆議院ホームページ「国会会期一覧」（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryō/kaiki.htm）参照。

- 27) 「参議院先例録」によれば、臨時会召集要求の手續に関して、次のように記載されている（「9 臨時会召集要求の手續に関する例」『平成 25 年版参議院先例録』11 頁、参議院ホームページ <http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/pdf/h25senreiroku.pdf> 参照）。

「議院が臨時会の召集要求をするには、召集要求の理由を記し、議院の総議員の 4 分の 1 以上の議員が連名（代表者は記名押印）で提出するのを例とする。

臨時会召集要求書が提出されたときには、議長は、即日、これを内閣に送付する。なお、事務総長は、その旨を衆議院事務総長に通知する。

臨時会召集の要求に基づき内閣が臨時会の召集を決定したときは、即日、内閣から議長及び要求した議員の代表者にその旨の通知があるのを例とする。なお、臨時会の召集要求に対して、内閣が常会の召集を決定した場合も同様である。」

- 28) 議会の集会のあり方に関する自律的集会制と他律的集会制については、野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ（第5版）』有斐閣 2012 年 116-117 頁、今野健一「〔臨時会〕第 53 条」（芹沢斉・市川正人・阪口正二郎編『新基本法コンメンタール憲法』日本評論社 2011 年）334 頁、加藤・前掲注 10) 175-178 頁参照。
- 29) 佐藤・前掲注 11) 447 頁参照。
- 30) 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法（第7版）』岩波書店 2015 年 321 頁参照。
- 31) 浅野・前掲注 13) 174 頁参照。
- 32) 野中他・前掲注 28) 116 頁参照。
- 33) 2022 年までの臨時会の召集要求とこれに基づいて召集された国会の実例については、以下のものを参照。参議院事務局「6 臨時会召集要求一覧表」『平成 22 年版参議院先例諸表』89-97 頁（参議院ホームページ・<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/senrei-syohyou.html#sc-s>）、参議院事務局「6 臨時会召集要求一覧表」『平成 22 年版参議院先例諸表追録』16 頁（参議院ホームページ・<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/senrei-syohyou.html#sc-s-t>）、「衆議院の動き」（衆議院ホームページ・前掲注 8)）。
- 34) 第 1 に、2003 年（平成 15 年）11 月 27 日の要求書提出に対する 2004 年（平成 16 年）1 月 19 日召集の第 159 回常会であり、要求から 53 日後の「常会」の召集である。第 2 に、2005 年（平成 17 年）11 月 1 日の要求書提出に対する 2006 年（平成 18 年）1 月 20 日召集の第 164 回常会であり、要求から 80 日後の「常会」の召集である。第 3 に、2015 年（平成 27 年）10 月 21 日の要求書提出に対する 2016 年（平成 28 年）1 月 4 日召集の第 190 回常会であり、要求から 75 日後の「常会」の召集である。
- 35) 第 1 に、1953 年（昭和 28 年）8 月 10 日の要求書提出に対する 10 月 29 日召集の第 17 回臨時会であり、要求から 80 日後の召集である。第 2 に、1953 年（昭和 28 年）11 月 10 日の要求書提出に対する 11 月 30 日召集の第 18 回臨時会であり、要求から 20 日後の召集である。第 3 に、1954 年（昭和 29 年）8 月 4 日および 17 日の両院の議員それぞれからの要求書提出に対する 11 月 30 日召集の第 20 回臨時会であり、要求から 118 日後と 105 日後の召集である。第 4 に、1955 年（昭和 30 年）8 月 18 日および 23 日の両院それぞれの議員からの要求書提出に対する 11 月 22 日召集の第 23 回臨時会であり、要求からそれぞれ 96 日後と 91 日後の召集である。議員による召集要求に対する召集決定の場合には、その旨の決定が国会側に通知され、それが官報に記載されることになっているが、この 4 例については、官報への記載がなく、形式的に、憲法 53 条後段に基づくものとはなっていない。東京地方裁判所令和 3 年 3 月 24 日判決・添付文書・資料 3 「国会召集要求等一覧表」参照。
- 36) このような状況は、国会議員による召集要求に対する内閣の臨時会召集の引き延ばしとの指摘がある。奥村・前掲注 10) 57 頁参照。
- 37) 那覇地裁令和 2 年 6 月 10 日判決に関する評釈としては、以下のものを参照。宮村教平「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）」速報判例解説（新・

判例解説 Watch) 27号 2020年 37頁以下, 毛利徹「憲法 53条項後段の要求があったのに臨時会を長期間召集しないことの合憲性」法学教室 484号 2021年 125頁, 奥村公輔「臨時会不召集の違憲性とその国賠法上の違法性」法学セミナー 793号 2021年 124頁, 村西良太「憲法 53条に基づく内閣の臨時会召集義務」令和 2年度重要判例解説 2021年 18頁以下, 長谷部恭男「憲法 53条後段に基づく臨時会の召集」判例時報 2490号 2021年 132頁以下, 石村修「憲法 53条後段による臨時会召集に, 直ちに応じなかった政府の法的責任—国家賠償請求訴訟の可能性—」専修ロージャーナル 17号 2021年 205頁以下。

38) 東京地裁令和 3年 3月 24日判決に関する評釈としては, 以下のものを参照。奥村公輔「臨時会召集決定義務確認訴訟と臨時会不召集国賠訴訟」法学セミナー 799号 2021年 134頁, 石村・前掲注 37) 205頁以下。

39) 岡山地裁令和 3年 4月 13日判決に関する評釈としては, 石村・前掲注 37) 205頁以下を参照。

40) 同様の指摘がなされている。宮村・前掲注 37) 39頁, 毛利・前掲注 37) 125頁, 奥村・前掲注 37) 124頁, 村西・前掲注 37) 19頁。

41) 自由民主党が 2012年(平成 24年) 4月 27日に決定した「日本国憲法改正草案」によれば, 現行規定で「臨時会」について定める憲法 53条の改正規定として, 「内閣は, 臨時国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以上の要求があったときは, 要求があった日から 20日以内に臨時国会が召集されなければならない」としている。臨時会の呼称を「臨時国会」と変更し(52条の常会, 54条 1項のいわゆる特別会についても, それぞれ「通常国会」, 「特別国会」と変更もしくは明記している), 召集要求があった場合の臨時会の召集を 20日以内としている。この改正案によれば, 召集要求がなされた場合には, 内閣は速やかに召集期日を決定して, 20日以内に召集することが憲法上義務づけられている。自由民主党「日本国憲法改正草案」(自由民主党ホームページ https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/130250_1.pdf) 参照。

42) 地方自治法は, 普通地方公共団体の議会について定めており, 議会の招集(101条), 定例会・臨時会と会期(102条), 通年の会期(102条の 2)に関する規定がある。議会は, 定例会と臨時会とされ(102条 1項), 会期やその延長については議会が定めることになっている(同条 7項)。議会の招集は, 普通地方公共団体の長が行い(101条 1項), 臨時会の招集について, 議長および議員の定数の 4分の 1以上の者は, それぞれ長に対して臨時会の招集を請求できることになっている(同条 2項・3項)。そして, 臨時会招集の請求があった場合には, 長は請求のあった日から 20日以内に招集しなければならないとされ(同条 4項), さらに, 長が 20日以内に招集しない場合には, 議長が臨時会を招集することになっている(同条 5項・6項)。国政レベルにおける国会と地方自治レベルの地方議会とでは, 主権原理や憲法上の位置づけなど根本的な相違があるが, 議会の臨時会について, その召集要求(招集請求)と召集(招集)決定の要件や手続に関して比較対照してみると, 参考になる点があると思われる。

43) 長谷部・前掲注 37) 134 頁参照。

44) この点については、筆者がすでに指摘してきたところであり、同様の主張も見られる。

拙稿・前掲注 10) 28 頁，加藤・前掲注 10)「内閣による臨時会召集権限の憲法的制約」33 頁参照。

45) 国会法改正案の国会提出と審議状況については，前掲注 9) 参照。

46) 野党側の共同提案による「国会法の一部を改正する法律案」の内容については，「国会法の一部を改正する法律案」（衆議院ホームページ https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g21005001.htm）参照。

47) 地方自治法の規定では，臨時会召集の請求があった場合には，長は請求のあった日から 20 日以内に召集しなければならないとされ（同条 4 項），さらに，長が 20 日以内に召集しない場合には，議長が臨時会を召集することになっている（同条 5 項・6 項）。このように，地方議会において，長が 20 日以内に召集しなかった場合の代替措置が定められており，国会の場合についても，検討材料になりうると思われる。