

四十七、國會議員的免責特權事件

最高法院平成九年九月九日第三小法庭判決

平成六年（才）一二八七號

翻譯人：陳春生

判決要旨

國會議員於國會中質詢、討論時，對於使個別國民的名譽或信用低下的發言，其成立國家賠償法第一條第一項規定的違法行為，即國家損害賠償責任成立的條件必須是，該國會議員，以違法或不當的目的，指摘與其職務無關的事實等與其所被賦予的權限意旨明顯違反，而加以行使的特別情事存在時方可。

事實

本案係當時眾議院議員A（被告、被上訴人、被上告人）於眾議院社會勞動委員會所為的發言，於其質詢（質疑）中，涉及毀損醫院院長B名譽，結果B自殺。該院長之妻C（原告、上訴人、上告人）對於A所為的質詢，基於民法第709條、710條；對國家（被告、被上訴人、被上告人）基於國家賠償法第一條第一項請求損害賠償之案件。

第一審札幌地方法院關於A的發言，認為(1)本件系爭發言即使為憲法51條的免責對象，對A提起訴訟並不構成不適法。(2)本件發言該當於憲法51條的「演說」，憲法51條規定所謂的絕對免責特權。(3)即使從限制的免責特權角度，本件中A並沒有明知內容虛偽或輕率不考慮內容是否虛偽，或以不正當、違法的目的而發言情況發生，因此駁回對A的告訴。而關於對國家的請求，地方法院認為，即使承認憲法第51條的免責特權，並不意味在國家賠償法上的不構成違法，仍存有國家賠償救濟途徑之可能。惟A的發言內容顯示，並未有內容虛偽，調查不充分的事實存在，因

此不認為有國家賠償法上違背職務上的義務，因此駁回對國家的請求。

上訴審的札幌高等法院對於損害賠償請求範圍更進一步限定，首先對A的請求本身，認為即使本件發言不是免責對象，也並非國家賠償法上公務員個人的賠償責任，因此認為原審認定失當，且附加理由。另一方面對於國家的請求，幾乎與第一審判決作同樣判斷。C因此上訴最高法院。

關 鍵 詞

國家賠償 違背職務行為 免責特權 損害賠償 多數決原理

主 文

本案上訴駁回。
訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

上訴人上訴理由第一點為

一、本案因被上訴人的國會議員A所為本案件的發言，使上訴人之夫B的名譽受損，甚至於造成B自殺，上訴人因此對被上訴人基於民法七零九條、七一零條，對被上訴人國家基於國家賠償法第一條請求損害賠償的事件。原審所確定的事實關係，大略如下：

1. 昭和60年11月21日所舉行

的第103次國會眾議院社會勞動委員會中，當時為眾議院議員且為同委員會委員的被上訴人A，針對當天的議題關於醫療法部分條文修正草案審議時，除指摘地區醫療計畫中的國家責任、關於醫療圈與醫療設施相關的都道府縣的裁量權限、對於策定地域醫療計畫的醫療審議會的質詢等相關法律案的問題外，對札幌市乙山醫院的問題亦提起並質詢，於其質詢中並為本案件系爭事實的發言，該發言從患者人權保護角度，對有問題醫院，要求主管機關，充分嚴格監督。

2. 本案件發言的概要為，乙山醫院的院長B，對五名女性患者有不名譽的行為、該院長又常

有使用藥物行為等，似乎不具正常的精神狀態，在現行行政體制下，似乎無法監督云。

二、A所指摘者，不過是對特定者毀謗的本件發言，該當於憲法第51條所定「演說、討論或表決」，但原審卻就上訴人對被上訴人A的請求加以駁回，此為不當。但是，於前述事實關係下，本件發言乃被上訴人的國會議員A，以國會議員身分執行職務所為者，極為清楚。若如此，即使本件發言，被上訴人因故意過失的違法行為，被上訴人的國家須負賠償責任另當別論外，身為公務員的被上訴人A個人，對上訴人並不負責任（參考最高裁昭和第六二五號，同三零年四月一九日第三小法廷判決民集九卷五號五三四頁、最高裁昭和四九年第四一九號同五三年一月二日第二小法廷判決民集三二卷七號一三六七頁。），因此，本案件，不待論述是否該當憲法第51條的「演說、討論或表決」規定，上訴人對被上訴人的本訴請求為無理由。基於同樣理由，駁回前述請求的原審判斷是正當的。論旨採取不影響原判決結論的論述部分，批判原判決，其說

不能被採用。

關於第二點：

一、國家賠償法第一條第一項規定，國家或地方公共團體的公務員行使公權力，對於個別國民違背其職務上的義務，加損害於該國民時，國家或地方公共團體應負賠償責任。而國會議員於國會所為的發言是否適用該條規定，必須由其發言是否以國會議員身分，對個別國民違背其所負職務上義務而定。

二、國會乃國家權力的最高機關，就憲法修改的發動提案、立法、締結條約、條約的承認、內閣總理大臣之指名、設置彈劾法院、財產監督等，具有與國政根本相關的廣範圍權限。而在憲法所採取的議會民主主義下，國家乃是將國民間存在的多元意見及各種利益，透過其組成員的國會議員的自由討論、調整，最後依多數決原理，以形成統一的國家意思為其任務。國會為有效、適切地行使上述權限，國會議員須廣徵國民的意思，以實現全體國民福祉為目標，以行使職權。

而國會議員關於立法，原則上對全體國民的關係僅止於負有

政治責任，並不對於個別國民負有法的義務。國會議員的立法行為，除非「立法內容違反明確的憲法文義，而國會議員卻仍為該立法行為時，此種很難想像的情況」外，不應受國家賠償法的違法評價（最高裁昭和五三年第一二四零號，同六零年一月二一日第一小法廷判決，民集三九卷七號一五一二頁）。此一法理，不僅指獨立的立法行為，締結條約的承認、有關財政監督的決議等，依多數決原理，以形成統一的國家意思行為一般上亦為妥當。

相對地，國會議員於立法、締結契約的承認、財政監督等審議或關於國政調查過程所為的質疑、演說、討論等（以下簡稱質疑），乃非以多數決原理形成國家意思的行為，而是趨向國家意思的形成。本來，國家意思形成過程中，就存有多元意見與應予反應的各種不同利益，因此，即使於前述質疑等過程，對於現實社會所產生廣泛的問題加以提起，其中有關具體事例或與具體事例交錯質疑等，而致其質疑等內容，亦有可能對於個別國民的權利直接產生影響（相關）。因此，即使於質疑等情況，國會議

員對於特定個別國民的權利，亦有可能應負法律上義務。

但是，質疑等與依多數決原理以形成統一的國家意思有密切關聯，亦有可能對其影響。對國民間所存在的多元意見與各種權利加以反映，所以從各層面窮盡其質疑等，乃是國會議員的職務乃至使命。因此在質疑等情況，提起何種問題，以何種方式為之等，應屬於國會議員政治判斷的廣泛裁量事項，即使因質疑等行為，造成個別國民的權利等受侵害，亦不能立即認為該國會議員違背其職務上的法義務。憲法第51條規定：「兩議院之議員於議會中所為演說、討論或表決，在院外不負責任。」國會議員的發言、表決，免除其法律上責任，其原因在於有關國會議員的職務行為，必須同時賦予其裁量權。本來，承認國會議員前述廣泛的裁量權，乃為使其能充分行使職權，因此若其行使與其職務無關，並以侵害個別國民的權利為目的的行為，當然不被允許。又，如果甚至於指摘虛偽事實，而為毀損個別國民名譽的行為，則不屬於國會議員行使裁量權限的正當職務行為。

基於以上所述，國會議員於

360 國會議員的免責特權事件

國會內所為的質疑等行為，即使為使個別國民的名譽、信用低下的發言，並不當然因此構成國家賠償法第一條第一項規定的違法行為，而生國家賠償責任。若欲成立該責任，則該國會議員的行為，必須與其職務無關，而以違法或不當之目的指摘事實，或明知虛偽的事，卻故意指摘其事實等，很顯然違背國會議員所被賦予的權限而行使的特別情事存在方可成立。此種見解為正當。

三、將前面所述適用於本案件，依前所顯示的事實關係，則本件

發言，乃法律案審議的所謂國會議員有關其職務執行的行為，是很明顯的。又被上訴人A就本案件的發言，並非以違法或不當之目的為之，原審認為，本件發言的內容，並非虛偽的發言所作的認定判斷，由原判決所舉出的證據關係觀之，應可贊同。因此，原審否定被上訴人國家賠償責任的判斷，應為正當。原判決所述的違法不存在，其論旨不能採用。

因此依民事訴訟法第401條、95條、89條，法官全體一致意見，判決如主文。

四十八、國會議員之立法行為與國家賠償責任

廢止在宅投票制度且不予以回復之立法行為有無違法性

最高法院昭和六十年十一月二十一日第一小法庭判決

昭和五十三年(才)一二四〇號

翻譯人：劉宗德

判 決 要 旨

- 一、國會議員之立法行為，除非立法內容違反憲法唯一意義之文句，而國會卻仍執意加以立法，此種難以想像之例外情形者，不受國家賠償法第1條第1項規定適用上之違法評價。
- 二、廢止在宅投票制度且不予以回復之立法行為，不該當於國家賠償法第1條第1項之違法行為。

事 實

- 一、公職選舉法部分修正之法律(昭和27年法律第307號)施行前，公職選舉法及受其委任之公職選舉法施行令規定因疾病、受傷、妊娠、身體障礙或產褥而步行顯著困難之選舉人(公職選舉法施行令第55條第2項各款所揭選舉人除外。以下稱「在宅選舉人」)，得不親臨投票所而於所在地將選票記載後予以投票之制度(以下稱「在宅投票制度」)。然其後於昭和26年4月之統一地方選舉中，因在宅投票制度被惡用，導致選舉無效及當選無效之爭訟層出不窮。國會乃依上述公職選舉法部分修正之法律廢止在宅投票制度，其後亦不再推行設置在宅投票制度之立法(以下將此一廢止行為及不作為統稱為「本案立法行為」)。
- 二、上訴人係明治45年1月2日出生之日本國民，自大正13年以來一直居住於小樽市內，乃公職選舉法第9條規定有選舉權之

選民。於昭和6年因除雪作業從自家屋頂摔落，撞及腰部致步行困難。於昭和28年參議院議員選舉時，尚能依靠輪椅前往投票所投票，但約昭和30年以來，下半身逐漸僵硬且惡化致步行顯著困難，不惟如此，輪椅之使用亦漸困難，非靠擔架否則無法前往投票所。故自昭和43年至47年其間實施共計8次之國會議員、北海道知事、北海道議會議員、小樽市長或小樽市議會議員等選舉，均無法前往投票。

關 鍵 詞

國會議員 立法行為 國家賠償責任 在宅投票制度 違法性

主 文

本案上訴駁回。
上訴費用由上訴人負擔。

理 由

關於上訴代理人山中善夫、橫路孝弘、江本秀春、橫路民雄、馬杉榮一、黑木俊郎之上訴理由：

一、依原審適法確定之本案事實關係大致如下：

1. 公職選舉法部分修正之法律(昭和27年法律第307號)施行前，公職選舉法及受其委任之公職選舉法施行令規定因疾病、受

傷、妊娠、身體障礙或產褥而步行顯著困難之選舉人(公職選舉法施行令第55條第2項各款所揭選舉人除外。以下稱「在宅選舉人」)，得不親臨投票所而於所在地將選票記載後予以投票之制度(以下稱「在宅投票制度」)。然其後於昭和26年4月之統一地方選舉中，因在宅投票制度被惡用，導致選舉無效及當選無效之爭訟層出不窮。國會乃依上述公職選舉法部分修正之法律廢止在宅投票制度，其後亦不再推行設置在宅投票制度之立法(以下將此一廢止行為及不作為統稱為「本案立法行為」)。

2. 上訴人係明治45年1月2日出生之日本國民，自大正13年

以來一直居住於小樽市內，乃公職選舉法第9條規定有選舉權之選民。於昭和6年因除雪作業從自家屋頂摔落，撞及腰部致步行困難。於昭和28年參議院議員選舉時，尚能依靠輪椅前往投票所投票，但約昭和30年以來，下半身逐漸僵硬且惡化致步行顯著困難，不惟如此，輪椅之使用亦漸困難，非靠擔架否則無法前往投票所。故自昭和43年至47年其間實施共計8次之國會議員、北海道知事、北海道議會議員、小樽市長或小樽市議會議員等選舉，均無法前往投票。

二、上訴人之本訴請求係認在宅投票制度旨在保障在宅選舉人之投票機會，乃憲法上必需之制度，將之廢止而不予以回復之本案立法行為，已妨礙在宅選舉人其選舉權之行使，並違反憲法第13條、第15條第1項、第3項、第14條第1項、第44條、第47條及第93條等規定，屬國會議員違法公權力之行使，上訴人基此原因致無法於前述8次選舉中前往投票而受有精神損害，基於國家賠償法第1條第1項規定，對被上訴人請求前述損害賠償。

三、國家賠償法第1條第1項規定，國家或公共團體其行使公權力之公務員，違背對於個別國民應負之職務上法律義務，致損害該國民時，國家或公共團體應負賠償責任。故國會議員之立法行為(含立法不作為，以下同)是否構成同條項適用上之違法，係屬國會議員立法過程中之行動是否違背對於個別國民應負之職務上法律義務之問題，應與該立法內容之違憲性問題相區別，即縱該立法內容有違反憲法規定之虞，國會議員之立法行為並不即受違法之評價。

關於立法，國會議員於對個別國民之關係是否負有法律義務之問題，於憲法所採議會制民主主義之下，國會應將存於國民間之多元意見及各種利益公正反映於立法過程，並經由議員之自由討論予以調整，終究應依多數決原理，並負有形成統一的國家意思之任務。而國會議員被要求應擷取多樣化之國民意向，為實現全體國民之福祉而行動，為求議會制民主主義能發揮適當且有效之機能，於國會議員立法過程中之行動，其有關立法行為中內容之實體層面，應委諸議員各自之政治判斷，其當否最終應交由國

民之自由言論及由選舉之政治評價，方屬相當。再者，甚至就規範立法行為之憲法而言，其解釋於國民間亦可能存有多樣見解，國會議員正係立於應將其反映於立法過程之立場。憲法第51條規定：「兩院議員於院內所為演說、討論或表決，於院外不負責任」。免除國會議員發言、表決之法律責任，係考慮其於立法過程中之行動僅構成政治責任之對象，方符合身為國民代表以實現政治之目的。故國會議員之立法行為本質上為政治性，其性質不適合為法律規制對象，從對特定個人損害賠償責任有無之觀點，規定應有之立法行為，並就具體立法行為之當否予以法律評價，原則不被容許。某一法律若侵害個人之具體權利利益，法院基於其訴訟以判斷該法律之合憲性者，此一判斷係有關已成立法律之效力，雖對法律效力之違憲審查，卻不能謂該法律立法過程中國會議員之行動，即立法行為亦當然適合法律評價。

綜上所言，關於立法，國會議員原則上對全體國民之關係僅負政治責任，相對於個別國民權利之關係上不負法律義務，國會議員之立法行為，除非立法內容

違反憲法唯一意義之文句，而國會卻仍執意加以立法，此種難以想像之例外情形者，不受國家賠償法第1條第1項規定適用上之違法評價。

四、證諸本案，如上所述，上訴人係以在宅投票制度之設置乃憲法所命為前提，主張本案立法行為之違法；然非惟憲法並不存有積極命令設置在宅投票制度之明文規定，更於第47條規定：「選舉區、投票方法及其他有關兩院議員選舉之事項，以法律定之」。即投票方法及其他選舉有關事項之具體決定，原則上屬立法機關即國會之裁量權限，此一旨趣亦已構成本院之判例（參照昭和38年(才)第422號同39年2月5日大法庭判決・民集18卷2號270頁、昭和49年(行ツ)第75號同51年4月1日大法庭判決・民集30卷3號223頁）。

故在宅投票制度之廢止及其後前述8次選舉為止均未予回復之本案立法行為，並無解為前述例外情形之餘地，其結果本案立法行為並不受國家賠償法第1條第1項適用上之違法評價。

五、綜上所述，上訴人之本案

請求不待判斷其餘之點即應予駁回，而駁回本案請求之原審判斷於結論上得予維持。上訴論旨中批判原判決之點，並不影響原判

決之結論，均不能採納。

依民事訴訟法第401條、第95條、第89條，以法官全體一致之意見，為如主文之判決。