

会期の独立性

憲法審査会事務局長

もりもと あきお
森本 昭夫

一旦「A」と決定したが、再度検討したところ「B」という結論に達した。公的主体がこのようなことを不用意に行うと朝令暮改との批判を免れないところであるが、国会においては、かかる行為に対する抑制制度が必ずしも強くない。それは次の例に現れている。

衆議院が可決した法律案を参議院が継続審査に付した後、次国会で参議院が可決しても、それで法律として成立するわけではない。「議案は継続しても議決は継続しない」とされるように、継続議案についての前の会期での衆議院の可決の効力は消えており、改めて衆議院の意思を確認することを要するからである。会期が改まると議院が態度を変え得ることが前提となっている。

その前段として、審議未了議案は原則廃案となるが、これも次国会において議院が前会期での提案や議論による制約を受けずに活動できるようにするための仕組みである。

上記の例を規律している「会期不継続の原則」は、単純化すると、審議対象やそれについて採られた手続は会期終了によって御破算になるとするルールである。

国会運営に関するもう一つの有名な法原則に「一事不再議の原則」がある。同一会期中の蒸し返し審議の禁止であり、議決の拘束力を具体化する禁則として通用している。

二つの運営原則は別個の内容を持つものであるが、視点をずらすと、会期ごとの議院の自由な意思形成、すなわち「会期の独立性」を保障する役割を担う点で通底していることが見えてくる。一事不再議には「同一会期中の」という限定句が付されており、次国会ではこれが反転して禁止が解除されるのである。例えば、成立した法律案に反対した議員が次の会期にその廃止法案を発議しても、議論の蒸し返しとの法的評価を受けない。一事不再議の原則は、その機能領域の外に会期の独立性が広がっていることを教えてくれている。

ところで地方議会に関しては、近時、通年会期制の選択を可能とする法改正があり、それに伴って会期の独立性の現れ方に変化がもたらされた。通年会期とすることで時間切れによる審議未了を減らすことができる一方、一事不再議の通用する期間が長期化することにより、それを脱するための事情変更の例外の判断を求められる機会が増えるのである。会期の独立性は、朝令暮改の弊を歯牙にも掛けない強い効果を発揮する反面、その土台である会期の長短に左右されるという不分明な面を併せ持っていると言える。

我が国で採用されている会期不継続や一事不再議の原則は、会期の独立性を所与のものとして構築されている。しかし、そもそも会期の独立性は擬制色の濃い理念であり、会期不継続は今では比較法的にも希有なルールとなっている。

このような事情を背景として、一部に会期不継続の原則を廃棄すべしとの主張がなされており、それに対して、会期不継続は憲法の要請に係る部分を含むとの反論も見られる。

今後、これらの見直しを検討するのであれば、上部構造である原則の是非だけでなく、それを支える会期の独立性の理念にも目を向け、併せて基盤となる会期制度との整序を図ることを忘れてはならない。憲法改正論をも視野に入れる必要のある課題である。