

衆議院流と参議院流

～ 議事運営をめぐる考え方の相違 ～

日本国憲法に関する調査特別委員会及び憲法調査会事務局

もりもと あきお
森本 昭夫

1. はじめに

衆議院と参議院は、国会議事堂の一つ屋根の下で活動している。運営規範の面においても同様で、各議院には自律権が認められ議院規則が制定されている（憲 58）ものの、それを覆ってしまう形で国会法という法規範が存在している。帝国議会時代の議院法の枠組みをそのまま国会に持ち込んだもので、「議院法伝統」と呼ばれる¹。

しかも、議院規則制定時の立案にGHQが介在したことにより、その規定内容において両院共通化の傾向がもたらされたとされている²。衆参両院は、その構成員たる議員の選出方法については差が設けられていたものの、運営に関しては同様の器しか用意できなかったのである。

さらに、国会の発足当初には両院法規委員会という衆参の懸け橋となる機関が存在した（国旧 99）。両議院の選出する委員から成る同委員会は、国会関係法規の調査研究を所掌し、そこでは議院の内部事項にまで議題が及んだ。

以上のような状況の下でスタートを切った衆参両院であったが、共有する制度についてそれぞれが異なる理解を示すことがしばしば見られる。本稿は、議事運営における衆参の相違点の紹介を試みるものである。これについては、既に議院規則の規定や先例に着目した比較・整理がなされている³が、本稿では、現象面を一段掘り下げ、その元となっている法概念の捉え方や運営の理念等についての衆参両院の差異にも論及することとしたい。

2. 運営の相違点

かつて、参議院の活動を指して「カーボンコピー」との形容が用いられたことがあるが、運営面においては、意外なほど衆参両院間に差異が存在し、それを網羅的に把握するのは困難なくらいである。そこで本節では、衆参共通の制度の下での規則・先例上の相違点のうち、背後の考え方を対置できるものに限定して、主立ったものを拾い上げ、列挙することとしたい。ただし、ここで挙げた差異の中には古い事例しか存在しないものやかつての著述に手掛かりを求めるほかないものもあり、それらが今も明確な相違点として生きているか否かについては留保を付しておきたい。

¹ 大石眞『議院自律権の構造』（成文堂 昭 63.12）211 頁

² 憲法調査会第 2 委員会第 7 回会議議事録（昭 34.5.27）18 頁 寺光忠元参議院議事部長の説明

³ 榊山次勇「衆参両院の規則・先例の比較」『議会政治研究』8号（昭 63.12）35 頁、名生顕洋『先例にみる両院の議会運営 - 序論』（東京図書出版会 平 20.5）

(1) 規則の効力の一時停止

議事手続は、成文法規に縛られない柔軟な取扱いが可能であるとされている。その点につき、「決議によって、その決議の有効期間中は規則がその決議の定める限度において改められたと同じく、その効力が停止されたものと解すべきである」との理解が存在する⁴。議決による「規則の効力の一時停止」と呼ばれるものである。

これに対して、「一時的便宜のために、議院規則の中の或る規定を排除する他の趣旨の議決をすることができるかどうかという問題」につき「かような場合に置いても、議院規則の改正という形式がとられなければならない」とする見解も見られる⁵。

民主主義と立憲主義の相克の議院規則版とも言うべき論点であり、前者が鈴木隆夫氏(元衆議院事務総長)、後者が寺光忠氏(元参議院議事部長)の論述である。佐藤吉弘氏(元参議院委員部長)の著書にも後者と同趣旨の記述がある⁶ことから、衆議院と参議院の見解の相違点とみなすことが可能であろう。

前者の理解に対しては、一時停止を普通の多数決で行うことは理論的に許されず、特別多数の議決で行うとしてもそれを定める規定を必要とするとの指摘⁷も見られるところであり、現在、我が国の議院運営法規にそのような一般的な規定は存在しない。

一方、議院運営法規は任意規定を多く含んでおり、会議の進行を始めとする議院運営は、議院運営委員会や各委員会の理事会の協議に基づいて任意規定の適用を除外して行うことが可能となっている⁸。しかし、規則の効力の一時停止は、議事手続の任意規定性とは異なるものである。任意規定として適用を排除するためには合意を必要とするのに対し、効力の一時停止は、対象が任意規定であるか否かを問わず、かつ多数の意思による決定で特例的取扱いを可能とするものだからである。

議決による規則の効力の一時停止は、議院の自律を徹底させることを意図する取扱いであろうが、そこに多数決の陥穽が潜んでいることは意識しておかなければならないだろう。

(2) 会期決定

臨時会及び特別会の会期は、両議院一致の議決で定めることとされている(国 11)。その会期の決定ができない場合にどのような事態となるかという問題があり、その点について衆参両院の間で理解が異なる。

衆議院の考え方は、召集日に会期の決定がなされないときは、翌日以降が会期中と言えるかどうか疑義が生じるおそれがあるとする⁹。これに対して参議院は、会期は決定できなくてもそのまま進行していくため、召集日に議決しなくても不都合な事態には立ち至らないとする。

この差は、会期決定概念の把握の仕方が異なることに由来する。衆議院は、決定された

⁴ 鈴木隆夫「わが国の委員会制度と特別委員会の性格」『法律時報』22巻9号(昭25.9)15頁

⁵ 寺光忠『國會の運営 - 逐條参議院規則釋義』(刑務協會 昭22.8)5頁

⁶ 佐藤吉弘『注解参議院規則(新版)』(参友会 平6.7)2頁

⁷ 黒田覚『国会法』(有斐閣 昭33.1)50頁

⁸ 森本昭夫「国会法規範の特性」『北大法学論集』59巻2号(平20.7)463頁

⁹ 今野或男『国会運営の法理 - 衆議院事務局の視点から』(信山社 平22.4)309頁

会期が国会の活動能力の存続の根拠であると理解するようであり、参議院の考え方は、活動能力は召集によって与えられており、会期の決定は実質的にはその終期を決めることであるとする¹⁰。

衆議院が初日に会期を決定しなければならないと解する裏には、更に実際上の必要がある。会期は、両議院の議決が一致しないとき又は参議院が議決しないとき、衆議院の議決したところによるとされている(国13)。しかし、何を以て「参議院が議決しないとき」に当たるとするのか明確でないという問題がある。当の参議院が議決しない旨を明言しない場合、いつまでも会期の決まらない状態が続くこととなりかねない。そこで、会期は初日に決定するとの縛りを掛けることで参議院の議決に締切りを設けられるのである。

現に先例上も、会期は召集日に議決するとされている(衆先2)。ところが実際には、召集日に衆議院で会期を議決できずに決まらなかった第1回国会や第127回国会のような事例がある。

この場合、衆議院の考え方に立てば、召集当日で会期が終わってしまうことになるはずであるが、衆議院は安全弁を設けている。召集日の本会議で会期を議決できなくても、そこで議事日程の延期と翌日の開会時刻を議決することにより、翌日も会期中であることが確認されるとするものである¹¹。

参議院においても、先例録の記述では召集日に議決するのを例とするとされている(参先18)が、例外事例は衆議院よりも多く存在する。しかし、参議院流に考えても、いつまでも会期の議決を遅らせてよいとする理解にはつながらない。緊急集会とは異なり、定まった期間の中で活動を認められるのが会期制の本旨だからである。そのため、会期の議決は院の構成に準じ、実質的な活動に入るまでに行うことが要請され、参議院が会期の議決を行わず、その議決を行うか否かを曖昧にさせたまま実体的な権能を行使した場合には、もはや会期の議決は行わないとの意思表示と解釈でき、それによって衆議院の議決どおりに会期が決定されたと解することができる¹²。

(3) 会期不継続の例外

国会法は、「常任委員会及び特別委員会は、各議院の議決で特に付託された案件(懲罰事犯を含む。)については、閉会中もなお、これを審査することができる。」と規定する(国47)。会期制の例外の一つである閉会中審査である。また、国会の採用する会期不継続の原則にも例外があり、それが閉会中審査案件の後会継続である。同じく、「第四十七条第二項の規定により閉会中審査した議案及び懲罰事犯の件は、後会に継続する。」と規定されている(国68但)。

会期不継続については衆参の見解に相違があり、国会法の解釈にも差が出ている。例えば、後会に継続する案件について、衆議院は審査対象だけが後会に継続すると解するのに対し、参議院はそれに対してなされた審査手続も後会に継続するとしている点である。

¹⁰ 第29回国会参議院議院運営委員会会議録第1号(昭33.6.10)2頁 河野義克参議院事務総長の答弁

¹¹ 今野・前掲9 309頁

¹² 国会法規研究会「国会に関する法規27」『時の法令』1527号(平8.8)84頁

具体的には、衆議院では、閉会中審査案件は後会において一旦議長の手元に戻り、改めて委員会に付託されて趣旨説明から審議が始められる。衆議院にとっての継続審査は、閉会中審査と後会継続の因果関係を脇に置いて、審査対象の生き残りという効果に意義を認めるものである。

これに対して参議院では、閉会中に委員会が結論を得た場合には、後会ではそれを受けて本会議審議からのスタートとなり、閉会中に委員会審査が終わらなければ、その委員会に付託された状態のまま後会での審査が続けられる。

衆議院と参議院の理解の差は、端的に述べると、会期の独立性に対する思い入れの強さである。衆議院事務局出身の論者は、会期不継続原則のうちの議決の効力の不継続を憲法上の要請と解しており¹³、その例外もおのずから限定的に認めることとなる。会期不継続の憲法上の位置付けについての参議院の理解は必ずしも明らかではないが、会期制の必然的帰結とは受け止めていないものと思われる。

(4) 役員地位

議院の役員は議院の許可を得て辞任することができるが、国会閉会中は、議長が辞任を許可することとされている(国 30)。また、役員は、特に法律に定めのある場合を除いては、国又は地方公共団体の公務員と兼ねることができないとされている(国 31)。

組閣に際して、議院の役員となっている議員が閣僚に任命されることがある。その場合には、兼職の禁止により、あらかじめ役員を辞任する必要が生じるが、会期中、国务大臣に任命されるまでの間に辞任許可のために本会議を開会することは通常行われない。そこで、役員を退任した上で大臣の任に就く方策を講じなければならないが、その手法が衆参で異なっている。

衆議院では、本会議を開いて辞任を許可するいとまがないときは、閉会中と同様に、議長の許可によって辞任する例である(衆先 59、衆委先 30)。これは、国会発足当初の議院運営委員会において、官吏に任命されることによって当然に常任委員長の地位を失うものと取り扱わないと確認されたところによるものである¹⁴。

参議院は、会期中の議長許可による辞任を認めず、「国务大臣に就任されましたならば、それと同時に委員長たる位置を失う」扱いとした¹⁵。常任委員長だけでなく、副議長が国务大臣に任命されることでその地位を失った事例もある(参先 64、81)。

兼職禁止に関しては、国会法第 31 条第 2 項が、議員であって国又は地方公共団体の公務員を兼ねている者が議院の役員に選任されたとき、その兼ねている職は解かれたものとする規定している。この逆パターンに当たるのが本問題であるが、参議院の扱いは同項に準じるのに対し、衆議院は第 30 条ただし書の要件を緩める措置を採っているわけである。

衆議院の取扱いは、議院の意思が他の国家機関の意思に優越するとの信念¹⁶の下に、役員地位を軽く扱わず、院内の手續を柔軟に運用することで解決を図るものである。これ

¹³ 鈴木隆夫『国会運営の理論』(聯合出版社 昭 28.6) 422 頁、今野・前掲 9 8 頁

¹⁴ 第 3 回国会衆議院議院運営委員会議録第 10 号(昭 23.11.8) 2 頁

¹⁵ 第 3 回国会参議院議院運営委員会議録第 3 号(昭 23.10.22) 3 頁

¹⁶ 松澤浩一『議会議法』(ぎょうせい 昭 62.4) 268 頁

に対して参議院の姿勢は、辞任許可権者を厳格に解しつつ、組閣の遅滞を回避するために国会法に定めのない便法を講じるものである。

いずれの手法も実定法の規定からストレートには出てこないものであり、これらに対しては、その現状に即して国会法を改正し、法と実際の運用との乖離を解消すべきとの声も聞かれるところである¹⁷。

(5) 委員会固有の権能

委員会中心主義により、議院の実質的活動の相当部分が委員会に委ねられているが、委員会固有の権能をどのように把握するかについて説が分かれている。

議案審議においては、原則として委員会審査が必要である。衆議院サイドは、その審査権が委員会固有のものであることを強調する(固有権説)¹⁸。これに対して参議院側は、委員会を予備的下審査機関と解し、審査活動を開始することは議院の意思に係っていなければならないとしている(下審査機関説)¹⁹。

しかしながら、国政調査の取扱いについては、衆参の立場が逆転したかのような様相である。衆議院では、委員会が調査活動を行うために、委員会の側から議長に対して承認を求める手続が用意されている(衆規 94)。委員会はその調査活動について固有の権能を有するものではなく、議長の承認により調査権限が委譲されるとの理解である²⁰。参議院においても、当初はこの手続によっていた(参規旧 34)が、昭和 60 年に規則を改正し、常任委員会が調査を行うに当たって議長の承認を不要とした(参規 74 の 3)。

議案審査と調査とで別様に解する理由は必ずしも明らかではなく、固有権説からは、衆議院でも国政調査の議長承認を不要とすることを考慮してもよいのではないかとの意見が示されている²¹。

このように、両者の立場の差を際立たせるのは理念に偏する嫌いがある。固有権説によると、議案の付託は審査権を委員会に付与するものではなく、委員会の審査を経るためにその事件を当該委員会に委託するものとされる²²が、もとより、付託を不要とする主張ではない。また、参議院が調査承認を不要としたことは、下審査機関説を放棄して委員会に固有の権能を与えたものではなく、規則によって包括的に調査を委任したものと説明されている²³。主義がそのままに制度設計に反映されるわけではないことがうかがい知れる。

この論点において確認しておく必要があるのは、むしろ審議権の所在との関係である。

委員会で審査中の議案を議院が並行して審議することができないのは委員会の独立性からも明らかであり、議長による議案の付託行為はその点を明確にするための指標でもある。これは共通の理解となっていると見てよいであろう。

¹⁷ 松澤・前掲 16 269 頁

¹⁸ 鈴木・前掲 13 98 頁

¹⁹ 佐藤・前掲 6 70 頁

²⁰ 鈴木・前掲 13 321 頁

²¹ 今野・前掲 9 268 頁

²² 鈴木・前掲 13 98 頁

²³ 佐藤・前掲 6 159 頁

ところが、国政調査に関しては理解が分かれているようである。固有権説は、国政調査についても、議長が常任委員会に承認した限りにおいて、その調査事項を議院が並行して自ら調査することは許されないとする²⁴。これに対して、前述の参議院の規則改正による手続変更は、議長のチェックなしに各委員会が自らの判断で調査活動を行えるようにしたものであるから、議院の並行調査禁止の立場をとっていないのは明らかである。調査は意思決定を直接の目的とするものではないだけに、議院が直接行使しても委員会の独立性を侵すおそれはないと見たのであろう。

各常任委員会は国政全般にわたって包括的に調査対象とするのが通例である以上、並行調査を禁じると会期の全期間にわたって本会議では国政調査に属する議事を一切行えないことになる。並行調査の禁止とは、そのようなことまで意図するものであろうか。

(6) 特別委員会と常任委員会の関係

衆参両院の常任委員会は、それぞれ所管を定めて設けられている(衆規 92、参規 74)。他方、特別委員会が設置されるのは、特に必要があると認めた案件又は常任委員会の所管に属しない特定の案件を審査する場合である(国 45)。しかし、常任委員会の所管は政策分野全般を一応カバーしているため、特別委員会の設置は、おおむね、特に必要があると認めた案件についてということになる。

そこで、設置された特別委員会と既に存在している常任委員会との間の所管の競合が問題となる。この点に関し、特別委員会の所管の捉え方で衆参に見解の相違が見られる。

衆議院規則では、常任委員会の所管を議院の議決で変更することができる(衆規 92 但)、特別委員会の設置は競合する常任委員会の所管変更の議決を含意するものとして扱われている²⁵。先例集には、「常任委員会の所管に属する議案について特別委員会が設けられた場合における常任委員会の所管権限は、その限りにおいて特別委員会に移譲される」との記述がある(衆先 229)。

これに対して参議院では、「特別委員会は、付託を受けた案件を審査するのみであって、その案件の範囲内で所管事項が生まれ、又は常任委員会の所管の一部が特別委員会に移るのではない」と解している²⁶。

両院の議院規則には、議長は特別委員会に付託した案件に関連がある他の案件をその委員会に併せて付託することができる(衆規 34、参規 29 の 3)。この規定による特別委員会への付託は「併託」と呼ばれる。

衆議院規則には、別途、「議院において特に必要があると認めた案件又は常任委員会の所管に属しない案件について、特別委員会が設けられた場合には、その所管に属する案件については、議長は、これをその委員会に付託する。」との規定(衆規 33)があり、この条文が置かれて以来、衆議院では併託の事例はないとのことである²⁷。関連案件の併託ではなく、所管事項に含まれる案件の付託として処理しているのである。

²⁴ 鈴木・前掲 13 322 頁

²⁵ 国会法規研究会「国会に関する法規 19」『時の法令』1511 号(平 7.12) 68 頁

²⁶ 佐藤・前掲 6 67 頁

²⁷ 国会法規研究会「国会に関する法規 36」『時の法令』1545 号(平 9.5) 75 頁

結局この問題は、特別委員会の設置後、その目的に関連する案件が具体化したときに、当然に特別委員会に付託することとなるか、常任委員会への付託も可能としておくかの差を意味している。

これを事例で見てみよう。衆参両院は、選挙に関する事項の調査を目的とする特別委員会（衆議院は「政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会」、参議院は「政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会」）を毎会期設置している。元々、総務省の所管に属する事項を所管するのは衆参共に常任委員会たる総務委員会である（衆規 92、参規 74）が、特別委員会設置を受けての総務委員会の対応が衆参で異なっている。衆議院総務委員会は、議長に対して調査承認を求める事項から選挙に関する事項を除外している²⁸のに対し、参議院総務委員会は会期中の調査事項として決定する件名の中に選挙に関する調査を固守している²⁹。

衆参両院の基本姿勢の差は、特別委員会と常任委員会の活動の競合を忌避するか、常任委員会の所管の一体性を重視するかにある。

現在では、所管事項を同一平面上で論じることができない状況も生じている。参議院の調査会は長期的・総合的な調査を行うとの性格上、広範なテーマ設定を行うため、他の委員会の所管に属する問題を取り上げることが避けて通れない。調査の視角や手法に違いがあること等により、実質的な競合を免れているものと見るのであろう。

（7）議案賛成者の要件

議員が議案を発議するに当たっては賛成者要件が課されている。衆議院では議員 20 人以上、参議院では議員 10 人以上の賛成が必要であり、憲法改正原案や予算を伴う法律案の発議についてはこの要件が加重されている（国 56、68 の 2）。

議案を発議した後に、議員辞職等により発議者全部が欠けることとなった場合、異論は見られる³⁰ものの、発議者の地位が議案成立を推進するものであるため、当該議案は消滅するものとされている³¹。ところが、賛成者が欠けた場合については衆議院と参議院で扱いが異なっている。

衆議院では、議案の発議後に成規の賛成者を欠くに至った場合は、速やかに補充しなければならないとし、その補充ができないときは議案は消滅するとしている（衆規 36 の 2）。賛成者の存在は、発議者と同様、議案の存続要件とされているのである。

参議院規則にはこれに相当する規定はなく、発議後に賛成者が全部なくなっても議案は影響を受けないことが議院運営委員会で確認されている³²。賛成者要件は議案の濫発を防止しようとする趣旨のものであるとの認識に立ち、発議要件にとどまるとされているのである。

ここでは、同じ「賛成者」の語を用いていても、その意味するところが衆参で異なっ

²⁸ 最新例は、第 176 回国会衆議院総務委員会議録第 1 号（平 22.10.19）5 頁

²⁹ 最新例は、第 176 回国会参議院総務委員会議録第 1 号（平 22.10.19）2 頁

³⁰ 鈴木・前掲 13 122 頁

³¹ 青木修二・河上恵子「議案と提出要件」『議会政治研究』45 号（平 10.3）45 頁

³² 第 25 回国会参議院議院運営委員会議録第 9 号（昭 31.11.24）3 頁

いる可能性があることを指摘しておきたい。参議院では、提案段階で支持者のないような議案は取るに足りないものとして門前払いとする趣旨にすぎず、賛成は必ずしも議案成立に向けての積極的関与ではないものと解している節がある。一方、衆議院の理解によると、審議の過程を通じて議案を維持することを支える者、すなわち最終的に成立させることに賛同する者を意味することになる。発議者に代わって賛成者が趣旨弁明を行うことができるとする先例（衆先 245）にも、それが表れている。

衆議院においては、議案発議について必要となるのは成規の賛成者だけではない。発議者は、所属会派の機関承認を得なければならないこととされている。これは単なる会派の内部手続にとどまらず、議長が受理するための要件にまで高められている。先例集には記載されていないものの、この要件不備の法律案を議長が受理しなかった件につき、衆議院事務総長はこの要件の存在が衆議院において確立された先例であることを表明している³³。この議案発議についての発議者所属会派の機関承認手続は、参議院では必要とされていない。

（ 8 ） 本会議趣旨説明

帝国議会時代の読会制は、国会の採用するところとはならなかった。代わって登場するのが委員会中心主義である。そこでは、議案が議院に係属するとまず委員会に付託して、その審査が行われる（国 56 ）。

国会の発足当初、その委員会中心主義の下でも、議員は読会制の記憶を払拭できず、必要がある場合には運用によって委員会審査とは別に本会議で趣旨説明の聴取を行っていた。それを第 2 回国会で制度化したのが国会法第 56 条の 2 の規定による趣旨説明である。

委員会中心主義を採用しながら本会議趣旨説明の制度を導入したことにより、両者の整合を図る必要が生じた。議院の下部機関として委員会が設けられているが、本会議と委員会の関係において、特定議案の審議が両者で並行して行われるのが適当でないことは、衆参共通の認識となっている。この点については、本会議で趣旨説明を聴くことは全議員に議案の趣旨を徹底させる方途に過ぎず、議案を議題として審議するものではない³⁴と説明されている。

この形式的な弁明の徹底度の点で衆参に温度差がある。例えば、本会議の趣旨説明に対しては、通常、質疑が行われるが、衆議院ではそれも議案の趣旨を徹底させるために行われるに過ぎないとする³⁵のに対し、参議院側の理解は、この質疑は当然議案の内容に対する質疑であって、審議行為でないとは言えないとする³⁶。

そこから生じる具体的な差は、委員会付託後の本会議での趣旨説明聴取の態様に出る。現在の運用では、衆参共に、趣旨説明の聴取希望が出されている議案については、その聴

³³ 「衆議院事務局が、衆議院議員発議に係るある法律案を受理法律案としての取扱いをしなかったことを理由とする国家賠償法による損害賠償請求は裁判所法三条の『法律上の争訟』に当たるか（積極）、ほか（東京高判平成 9・6・18）」、『判例時報』1618 号（平 10.1）72 頁

³⁴ 鈴木・前掲 13 117 頁、佐藤・前掲 6 62 頁

³⁵ 鈴木・前掲 13 117 頁

³⁶ 佐藤・前掲 6 62 頁

取が終わるまで又は聴取しないことが決まるまで委員会付託を保留する取扱いとなっており、付託後に本会議趣旨説明が行われるのは例外的なことである。

参議院の運用は、並行審議を避ける趣旨により、付託後に本会議で趣旨説明を聴取する場合には、それに対する質疑は行わないこととしている（参先 300）。

他方、衆議院では、委員会からの要求に基づかないで継続審査を議決することがあり（後述 2（9））。その場合には、本会議趣旨説明を聴取するか否かが未決のまま、閉会中審査のための委員会付託となる。その議案については、次国会において委員会に付託された状況の下で本会議趣旨説明を聴取することがあり、それに対する質疑も行われる。ただし、そのような場合で趣旨説明前に付託委員会が審査を行った例はないとのことである³⁷。

（9）継続審査議決の契機

委員会による案件の審査は会期中に限られるが、議院の議決で特に付託された案件は閉会中も審査することができる（国 47）。その議院の議決に至る過程が衆議院と参議院で異なる取扱いとなっている。

参議院では、継続審査の対象とする案件は、既に委員会に付託されていて、かつ、当該委員会から要求があったものに限定する扱いとなっている。参議院規則では委員会からの継続審査要求の手続が規定されており（参規 53）、そこで継続審査の対象が「特定の案件」とされていることから、既に委員会で審査中の案件であることを要すると解釈されているようである³⁸。

衆議院では、委員会に付託されている案件についてはその要求に基づいて継続を決めることを原則とするものの、未付託の案件について、付託予定の委員会の意向にかかわらず継続審査の議決を行うことがある。これを「院議継続」という。

議案は発議・提出されると議長が直ちに適當の委員会に付託することを要するが、国会法第 56 条の 2 の規定による本会議での趣旨説明を聴取する希望が会派から出されているときには、その決着が付くまでは付託を保留する扱いである。近時は、それが長期にわたるケースが目立ち、未付託のまま会期末を迎える議案も見受けられる。参議院の取扱いによるとそれらの議案には審議未了の道しか残されていないが、本会議における趣旨説明聴取の問題で議案の消長が左右されることには疑問が残る。

（10）日時招集時の議事日程

本会議を招集するときは議事日程を定めることとされている（国 55）が、議長が特に緊急の必要があると認めたときは会議の日時だけを議員に通知して会議を開くことができる（国 55）。これは「日時指定による招集」（日時招集）と呼ばれている。

日時招集を行うのは、本会議を招集する時点において委員会で議了された議案がない等、本会議に上程する予定を公言できるスタンバイ状態の案件がない場合である。開議までに本会議上程の要件が整いそうな場合に、それを見越して招集しておくものである。

日時招集の場合の議事日程の扱いについて衆参両院の議院規則の規定内容が異なってい

³⁷ 国会法規研究会「国会に関する法規 38」『時の法令』1549号（平 9.7）85頁

³⁸ 佐藤・前掲 6 112頁

る。参議院では、その場合も開議までに議事日程を定めなければならないとしている（参規 87）のに対し、衆議院規則にはその規定が置かれていない。

参議院が日時招集時にも議事日程編成を義務付けるのは、会議招集権が議長にあり、招集する以上はその目的が存在するはずであることを前提としている。会議は開くけれども、議事の内容は全て議員任せというケースを認めないのである。本会議については、委員会のように議員に開会要求権が認められていないところでもある。

議事日程は議事進行の基準となるものであるが、あらかじめ議員に知らせることによって本会議で議題として取り上げる予定案件を示し、議員にその準備を促す機能も併せ持つ。

参議院の方が議員に対する配慮を示しているように見えるが、必ずしもそうとは限らない。日時招集の場合に議事日程を定めることが求められるのは開議の時点までであり、議員の側としては、上程予定案件を直前に示されたところで、その対応を図る余裕はないからである。

衆議院も日時招集時に日程原則を排除するわけではない。すなわち、議題とする案件全てについて議事日程への記載がないため、それぞれ緊急上程の手続を踏むこととし、議題を決めるのに議員サイドの意向を無視できなくしているのである。

ただし、この趣旨は参議院でも意識されている。日時招集の際に議事日程を定めるに当たっては、それに掲載する案件を最小限にとどめ、残りは緊急上程案件として議院に諮って日程に追加する扱いである。

（11）本会議の議事進行

衆参両院では、本会議の議事進行について議事日程方式を採用している。議長は、招集に当たって定めた議事日程に拘束され、そこに掲載した案件をその順序に従って議題とすることを義務付けられる。議事日程の記載内容と異なる議事進行を行うためには、そのことを議院に諮って了承されなければならない。

議事日程は議長が定めるものであるため、議長主導による本会議運営がなされているかのように見えるが、実際のところは、議事日程記載に関するルールが確立しており（衆先 199、参先 195）議長の裁量が働く余地はほとんどないと言える。議事日程に記載されない案件について緊急上程が実質的に決まるのも議院運営委員会理事会の協議による。その意味で、会議の進行を取り仕切るのは会派間の協議である。

これを本会議の場でどのように具現するかについて、衆参の間で手続の違いが見られる。

衆議院では、議事日程の追加等は議事進行係が動議を提出し、それを議院に諮る形をとる。「議事進行係」とは、議院運営委員会における協議により案件の緊急上程等が決定されたときに、本会議においてそれを内容とする動議を口頭で提出することを任務とする議員のことである。毎会期の始めに、与党の議院運営委員の中から選任される（衆先 325）。

一方、参議院では、議院運営委員会の協議で決まった事項については、議長発議によって議院に諮ることとされている。

参議院においても、かつては本会議での口頭動議が用いられていたが、その動議は選挙手続を省略することを内容とするものであり、日程追加については当初から議長から諮る

例であった。また、当時も衆議院のように議事進行係という役職はなく、動議を議題とするのに賛成者が必要とされている（参規 90）ことから、議院運営委員会の 2 人の理事が動議と賛成発言を分担していた。その動議も、俗に「呼び出し」と称される衆議院の議事進行係のように独特の調子で大声を発するものではなく、どちらかと言えば事務的な発言態様だったようである。議員の中には芝居がかったやり取りを敬遠する向きもあり、第 126 回国会平成 5 年 3 月 12 日の本会議を最後に姿を消した。

前述のとおり、国会の議事運営のスタイルは、議長がリーダーシップをとって推進していくものではない。その意味において、衆議院方式は議員サイドの主導による会議運営を体現するものと見ることができよう。これに対して参議院のやり方は、議長がその中立性により与野党の一方の意を体すような提案を行えないことを前提として、議長発議の形をとることで与野党間で円満に協議が調っていることを推認させるものである。

そのため参議院においては、事前協議の調わない不正常的な状況下の本会議では、原則に戻って議員の動議によって進行を決めていくこととなる。衆議院においても、そのような場合の動議は議事進行係の役目とすべきではないのであろう。

（12）延会と議事日程

一旦定めた議事日程は会議の進行に制約を課す。その制約の一つが、議事日程に記載した全ての案件の議事を終わらないうちは、議院に諮った上でなければ会議を閉じることができないというものである。

この会議の閉じ方を「延会」という。議事日程との関係で必要となるものであり、国会の中でも、委員会は議事日程を定めなため、延会の観念はない。これに対して「散会」は、議事日程記載案件が残っていない状態で会議を閉じることである。

延会は、現行法上は、議事日程に記載した案件の議事が終わっていないことが要件となっているだけである（衆規 105、参規 82）。しかし、沿革的には別の意味合いを持つものでもあったと推測でき、現在でもその名残が見られる。例えば、会議が深夜に及び、その日のうちに予定の議事を処理できない場合に、翌日（未明開議のことが多い）の会議に議事を延べるための手続を指すとする捉え方も見られ、新聞報道等ではこのニュアンスで用いられることが多い。

確かに、議事の途中で会議が終わってしまうときに、そこまでの議事の効力がどうなるかは一つの問題である。会議を日単位で開閉しなければならないとする原則（日ごと原則）を徹底させ、会議終了によって議事が途中で終わってしまった案件は次回の会議で審議を一からやり直すとする主義も考え得るからである。しかし国会では、各々の会議にそのような独立性を認めておらず、会期と会期の間のように不継続とはならない。途中で終わってしまった議事は有効として次回の会議でその続きを行うのであり、それは延会手続を要件とするものではない。

ここでの問題は、延会によって議事の終わらなかった案件の議事日程上の扱いである。両院の規則には、議事日程に記載した案件の議事を終わらなかったときは、議長は更にもその日程を定めなければならないとの規定（衆規 113、参規 89）が置かれている。その具体

的取扱いで衆参の間に差が見られる。

衆議院では、延会された案件は次会の議事日程の首位に記載することとされている（衆先 200）。延会となった会議と次会を接続し、会議がそのままの状態が続いていくかのような形を出すものである。延会に、議事の終わらなかつた案件の処理方法も含めた意味付けのなされていることをうかがわせる。

次のような実務例は、衆議院で採用している原則を鮮明に表すものとして興味深い。すなわち、延会すると、それに伴って次会の議事日程編成に対する制約が働くため、会議を閉じるに際しては延会によることを回避し、残っている案件について日程延期を諮った上で散会する方法をとるというものである³⁹。「日程延期」とは、議事日程に残っている案件について、議院に諮って議事を次回以降の会議に延期することであり、それによってその日の議事日程記載案件をなくして散会を可能にするテクニックである。

これに対して参議院では、延会によって残ってしまった案件を次会の最優先議題にするとの拘束は特に意識されていない。次会の議事日程に記載しなかつた事例もあり（参先 204）。次会に記載する場合でも、議長が特に必要と認める場合には他の案件を先順序とすることもある。延会は残った案件の処理方法に言及する概念ではなく、会議の終わり方の一類型でしかないとする考え方である。

両者の取扱いの差は、一旦定めた議事日程の拘束力をどこまで継続させるかについての理解が反映したものである。衆議院は、前述の日ごと原則にも勝る強い効力を認めるのに対し、参議院は、日が改まれば議事日程も白紙に戻すとの考え方に立っているということであろうか。

（13）委員会議了議案の採決

委員会の審査を終えた議案は、本会議に上程される。この場合の本会議での採決対象の捉え方が衆参で異なっているとされている。

その差が明瞭になるのは、委員会において付託議案が修正議決されたケースである。その場合でも、議院に係属しているのは依然として議案の原案であり、委員会には議案の内容を変える力は与えられていない。本会議で議題となるのも原案であり、委員会の審査結果は修正すべしとの提案すなわち委員会提出修正案として取り扱われる。

ところが衆議院では、原案に委員会提出修正案の内容が溶け込んだかのような形で採決対象とする方法がとられる。衆議院先例集では「委員会の審査を終了した議案は、委員会報告のとおり決するか否かについて採決するのを例とする」と記述されている（衆先 298）。委員会の審査結果が修正議決の場合だけでなく、可決の場合にも委員会報告のとおり決するか否かについて諮る採決の仕方であり、「委員会報告主義」と呼ばれる⁴⁰。かつては委員会で否決された場合にもこの方法がとられたことがある⁴¹が、その後、反対表決を避けるため、原案を採決することとされた。

³⁹ 合志章「議事日程と発言」『議会政治研究』40号（平8.12）31頁

⁴⁰ 国会法規研究会「国会に関する法規42」『時の法令』1557号（平9.11）68頁

⁴¹ 例えば、第20回国会衆議院会議録第6号（昭29.12.6）126頁 日程第2の昭和二十九年における台風及び冷害により被害を受けた土地改良区の起債及び借入金の特例に関する法律案の採決

これに対する「原案主義」は、委員会審査の結果の如何にかかわらず、本会議では議案の原案を採決対象の中心に据えるものである。委員会が修正議決した場合には、通常の修正案と同様、まず委員会提出修正案を諮り、それが可決されれば修正に係る部分を除く原案を、否決されれば原案全体を採決する。

参議院は原案主義を採用していると見られている⁴²。確かに以前の先例録には「委員会から修正議決報告のあつた議案は、委員会の報告による修正案とその部分を除いた原案とを併せて採決するのを例とする」との記述があり（昭和53年版参議院先例録298）、原案主義によりつつ、修正案とその部分を除いた原案に対して議員が同じ表決態度（賛否）をとるのが通常であるため、その場合には両方を一括して諮る例であったと解することができる。しかし近時の先例録では、「委員会から修正議決報告のあつた議案は、委員会決定のとおり修正議決することについて採決するのを例とする」（参先319）とされている。表面上、1回の採決で済ませる点では同じであるものの、趣旨は異なっている。参議院の委員会報告主義への変節を感じさせるが、「委員会から可決報告又は否決報告のあつた議案は、原案について採決する」（参先318）の記述は残されており、基本的な考え方が意識されなくなっているのかもしれない。

委員会報告主義は委員会中心主義の一つの発現形態であり、委員会審査に対する信頼に基礎を置くものである⁴³が、議院に係属している議案の内容との手続上の整合は必要とされるところであろう⁴⁴。

（14）定足数算定の基礎

国会法第49条は、「委員会は、その委員の半数以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。」と規定している。

そこで問題となるのが定足数算定の基礎、すなわち、その「委員」の意味であるが、衆参で把握内容が異なり、衆議院は法定数すなわち欠員があってもそれを含めた数と解している（法定数説）⁴⁵のに対し、参議院は実数すなわち欠員を除いた数と解している（実数説）（参委先47）。

法定数説は、現在議員数を基礎とすると定足数が絶えず動く可能性があり不安定であるとの実際面を重視するものである。これに対して実数説は、定足数を割合で把握する以上、出席し得ない者をその分母でカウントすることは妥当でないとの論理面に重きを置く。

本会議の定足数については、憲法第56条第1項が総議員の3分の1以上と規定しており、委員会より要件としては緩いが、規定ぶりは同じである。ところが、本会議の定足数算定の基礎については、衆参共に「総議員」を法定議員数と捉えているのである（衆先222、参先230）。

そこで指摘しなければならないのは、参議院では本会議と委員会とで算定の基礎を別異

⁴² 国会法規研究会・前掲40 69頁

⁴³ 国会法規研究会・前掲40 69頁

⁴⁴ 森本昭夫「修正案と採決 - 議案審議における複数の選択肢と次善策をめぐって」『議会政策研究会年報』6号（平16.2）247頁

⁴⁵ 小松幸喜・菅野亨・橋本和吉・牛丸禎之「委員会の表決と議決」『議会政治研究』51号（平11.9）36頁

に解している点であり、その妥当性については疑問の目が向けられている⁴⁶。

参議院の委員会運営で実数説をとっているのは、会議の規模が小さいことから、委員長サイドで全委員の動向を逐一把握できるとの確信に基づいていると考えられる。これを敷衍すると、参議院では、理屈の上では実数説を支持しているとの推測も可能なところである。

この問題は憲法解釈上の争点でもあるが、法定数説による、定足数そのものが変動して一定しないと紛議を生ぜしめやすいとの見方は杞憂にすぎないのではないだろうか。実数説の下では死亡や当選無効などにより会議の途中でさえ変更があり得ると指摘されている⁴⁷が、会議を開き議事を進めたところ、後になって定足数を満たしていなかったことが判明したという事態が発生することは考えられない。なぜならば、算定の基礎との関係で定足数不足が後で分かるようなことは、分母である現在議員（委員）数が増えていた場合に起こり得るが、議長（委員長）の知らない間に欠員が埋まるようなことはあり得ないからである。法定数説が懸念するほど実数説が実用に耐えないということはないように思われる。

（15）国会法第56条の4の「同一の議案」

国会法には、「各議院は、他の議院から送付又は提出された議案と同一の議案を審議することができない。」との規定がある（国56の4）。これは、一事不再議がルールとして機能していることを前提として、そこから生じる不都合を回避するために設けられたものである。両院が同じ内容の法案を議決して互いに他院に送り合った結果、送付されてきた法案を両院とも一事不再議により審議できず、相打ちになってしまう事態を回避するための処方である。

同条の「同一の議案」の解釈で衆参の間に見解の相違がある。国会の議決を要する議案が先議議院で可決された後の後議議院の対応について、衆議院側の理解は、送付案に対する対案の提出・審議は認められないとする。後議議院での対案の提出を認めたとところで、そちらを可決してもその送付を受けた先議議院は一事不再議により審議できないため、立法の方途を狭めてしまう危険があるとするものである⁴⁸。これに対して参議院は、国会法第56条の4は両院の意思が合致している場合に機能する規定であるとして、後議議院での対案審議を認める。

衆議院側の考え方は、一事不再議と両議院関係の折り合いを重視するものであり、国会が機能不全に陥らないようにするとの配慮が見て取れる。他方、参議院の取る態度は、後議となることが多いことから、それに伴う不都合な制約を取り除く実際の審議の上での必要に迫られたものでもある。

問題の所在は、一事不再議の判断が会議体ごとになされるものであるのに対して、両議院の一致した議決を必要とする議案を成立させるためには他院における一事不再議則の発

⁴⁶ 国会法規研究会「国会に関する法規45」『時の法令』1563号（平10.2）81頁

⁴⁷ 野中俊彦ほか『憲法（第4版）』（有斐閣 平18.3）118頁〔高見勝利〕

⁴⁸ 今野・前掲9 137頁

効を無視できない点にある。

両院の見解は完全に相反するものではなく⁴⁹、この問題を克服する必要性を認識している点で立場は同じである。

参議院が行っている運用上の工夫は、委員会において衆議院からの送付案と参議院で発議された対案を一括審議するとき、一院の意思が加わった案の方を優先して採決するというものである。それが可決されれば対案の採決は一事不再議によって封じられ、対案を衆議院に送付することで生じる不都合が回避される。ただし、衆参ねじれの状態の下では、更に一考を要する場合も起こり得る。

本問題は、予備送付された対案の扱いに関わることであり、両院事務局の議案課の間での一大争点であったが、近時、参議院が送付した内閣提出案とその対案関係にある衆議院議員発議案が一括審議された事例が出現した⁵⁰。衆議院における運用の変更をうかがわせるが、それにとどまらず、この事例では対案の方を先に採決しており、その点において参議院が懸念するところをも素通りしてしまった観がある。

(16) 両院協議会の性格

両院協議会とは、国会の議決を必要とする案件について、衆議院と参議院の議決が異なった場合に、それを調整して合致する意思決定に導くための協議機関のことである。

この両院協議会の性格の理解について、衆参両院に相違が見られる。衆議院が審査機関説、参議院が起草機関説をとっているとされる⁵¹。「審査機関説」とは、両議院の一致した議決を得られない議案を両院協議会に付託して調整のための審査を行わせ、調整の結果はそれを修正する形で行うとするものであり、「起草機関説」とは、両議院の議決の異なった部分について、両院協議会で新たな調整案を作り出すとするものである。

審査機関説の基底には「原案保持主義」が存在する⁵²。議案の所在と審議権の保有者が符合していなければならないとするもので、両院協議会を請求するためにも、その議院が議案を保持していなければならないとし、その点を整備するために昭和30年の国会法改正で議案の返付の規定(国83の2、83の3、87)が新設された⁵³。両院協議会における協議も通常の議案審議の流れに引き続くものと捉え、そこから両院協議会への付託の概念も出てくる。

これに対して起草機関説は、両院協議会が譲歩・妥協の場であり、そこでは元の議案審議との連続性にこだわらないで合意案が作成されることを優先すべきであるとの姿勢を見せる。

国会における実際の取扱いについて、昭和30年の返付の制度化に伴い審査機関説へ方向

⁴⁹ 原田一明「衆議院の再議決と憲法第五十九条 - 新たな『ねじれ国会』の中での両院関係を考える」『議会政治研究』86号(平20.6)6頁

⁵⁰ 第163回国会衆議院厚生労働委員会議録第8号(平17.10.28)35頁 参議院送付の障害者自立支援法案(閣法)と障害者の自立の支援及び社会参加の促進のための身体障害者福祉法等の一部を改正する法律案(衆法)を一括審議

⁵¹ 今野・前掲9 80頁

⁵² 今野・前掲9 102頁

⁵³ 松沢浩一「国会法の改正過程と問題点」『日本法学』34巻4号(昭44.2)142頁

付けられたとの見方がある⁵⁴一方、両院協議会への付託には根拠規定が必要であること等から審査機関説はとり得ないとする説も存在する⁵⁵。

この争点は多分に形式的・技術的なものであり、協議に臨む議員の意識に上る性格のものではなく、いずれの説を採用するかが協議の成否を左右するものでもないように思われる。

現在では、会期制の縛りを受けない憲法改正原案が両院協議会の対象となることも考えられ(国 86 の 2) 両説は、新たに生じ得る特殊な場面をも視野に入れた整合性のある説明が求められることになる。

(17) 予算の自然成立時

予算審議については衆議院の優越が認められており、参議院で衆議院と異なった議決をした場合に両院協議会を開いても意見が一致しないとき又は参議院が衆議院の可決した予算を受け取った後 30 日以内に議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とするとされている(憲 60)。

そこで、参議院が衆議院と異なった議決を行い、その後、両院協議会を開いて協議が調うまでの間に衆議院送付後の 30 日が経過した場合の当該予算の帰趨が問題とされる。

この点についての政府側の見解は、「両院協議会というものがございまして、そこでの協議の結果を待つということでございますが、なお三十日以内ということで従来扱われているものと承知しております」とするものである⁵⁶。趣旨を読み取りにくいですが、状況を問わず、衆議院が送付した後 30 日の経過によって自然成立となるとの理解であろう。

国会側の解釈は明確ではなく、衆参の考え方が異なっていると即断はできないが、衆議院事務局幹部職員の経歴を持つ参議院議員が往時の衆議院側の意向を述懐した国会発言があるので引用する。

「衆議院と参議院の法制局は、〔参議院が〕異なった議決をすればもう自然成立はないという意見なんです。……意地悪いのがいて、永遠に両院協議会で結論を出さなかったら予算は成立しないと言う。……私はそのときに委員部長だったんですが、両院法制局がそういう見解出すなら、私は、予算委員会の運営に、運営もたぬと、こう言いましたら、じゃ解釈変えようということになりましたね。そういう問題が起こったら前の解釈を変更するという段取りまでできていたんですが、幸い、当時の参議院野党が賢明で、そういう事件は起こらなかったんです。」(〔 〕内は筆者)⁵⁷

両院協議会の協議中でも予算の自然成立があり得るとの主張であり、衆議院優越を確実なものとして予算成立の遅延を回避しようとする実務的な態度と言えよう。

この問題は、少なからず政治的効果を伴うものであるもので、現在では、議院事務局や法制局も事務的見解を公式に表明することは困難であろうが、前記の発言に出てくるところ

⁵⁴ 今野・前掲 9 92 頁

⁵⁵ 国会法規研究会「国会に関する法規 65」『時の法令』1625 号(平 12.9) 94 頁

⁵⁶ 第 123 回国会参議院予算委員会会議録第 1 号(平 4.3.16) 2 頁 工藤敦夫内閣法制局長官の答弁

⁵⁷ 第 159 回国会参議院憲法調査会二院制と参議院の在り方に関する小委員会会議録第 1 号(平 16.3.12) 9 頁 平野貞夫参議院議員の質疑

によると、少なくとも参議院側は、両院協議会の手続に進んだ後の自然成立はないと解していたようである。憲法第 60 条第 2 項の文理から、「参議院で衆議院と異なつた議決をした場合」と「参議院が、衆議院の可決した予算を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて三十日以内に、議決しないとき」は択一的にしか起こり得ないと解釈するのであろう。

しかし、憲法が予算について衆議院に強い優越を認めた趣旨を没却させてはならず、このケースでの自然成立を認めないとしても、例えば、両院協議会が延々と続くことを阻止するような方策は講じる必要がある。

(18) 会議の公開

憲法第 57 条第 1 項本文は、「両議院の会議は、公開とする。」と規定している。ここでいう「会議」は、本会議を指すとするのが通説の理解である。委員会については、国会法が「議員の外傍聴を許さない。但し、報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得た者については、この限りでない。」と規定している(国 52)。

これに対しては、委員会の議事も国民に開かれたものにすべきであるとの意見が目立ち、平成 4 年頃から国会の議論においても、国会法を改正して委員会も公開することとしようとの動きがあった。ただし、その公開の意味するところに幅があり、衆参の理解に差が見られた。

委員会の傍聴についての衆参の運用は、傍聴を希望する者は議員の紹介を得て委員長の許可を受けることとされている(衆委先 67、参委先 178)。国会法を改正して公開とすることについての衆議院の考えは、委員長の許可を不要とするだけで足り、議員の紹介を手続要件として残すことは公開の支障とはならないというものである。これに対して参議院は、許可制をやめても、議員紹介を必要とするのでは公開と言えるかどうか疑問が残るとして

いた。

委員会を原則公開とするよう国会法を改正することにつき、衆議院では全会派で意見の一致を見たものの参議院の反対により法案提出に至らなかったことが紹介されている⁵⁸が、それは公開概念についての認識の差に起因するものであった。

委員会の傍聴は、通常、傍聴席に余裕がある限り委員長は許可するのが例となっており、事実上公開されていると言われる⁵⁹。その実情を踏まえると、障壁となっているのはむしろ議員紹介の要件である。

ただし現在では、衆参両院が各委員会の模様をインターネット上で審議中継しており、傍聴席において生で見聴きできるようにすることは切実な要請ではなくなっている。国会法第 52 条の改正問題も過去のものとなったと言えるのではないだろうか。

ちなみに、平成 12 年に衆参両院に設置され、既に活動を終えた憲法調査会については、それぞれの規程において、会議は公開すると規定されていた(衆憲調規 22、参憲調規 22)。衆参共に、傍聴希望者は議員の紹介を受けて会長に届け出ることとされていたが、参議院の憲法調査会は、議員紹介の要件について柔軟な運用を行っていたところである。

⁵⁸ 国会法規研究会「国会に関する法規 補講 - 憲法調査会及び国会活性化法について(上)」『時の法令』1621号(平 12.7)72頁

⁵⁹ 山本秀彦「国会情報の公開」『法律時報』70巻6号(平 10.5)56頁

3. 相違の発生要因

衆参両院が完全な自律権を与えられていれば、それぞれの議事運営は別個独立の制度として比較考察の対象となるが、現行制度においては国会法による枠付けがなされており、その下において違いが生じていることは別の意味において興味深いことである。

相違点は、時と共に推移していく。幾つかの項目でも紹介したが、衆参両院が異なる主義に依拠する場合でも、その主義から生じる問題に運用で対処するのに伴って相違が実質的に解消されるような例も見受けられたところである。その背景として、各議院の運営状況が陰に陽に影響を及ぼしあっているという事実は認めざるを得ないと思われる。

相違点の発生局面ではそれが顕著に見られ、議院の特殊事情や相互関係等、特徴的な傾向を抽出することができる。本節では、国会の発足当初からの経緯を踏まえながら、相違の発生要因を簡単に取り上げることとしたい。

(1) 旧帝国議会との関係

要因の一つとして、旧帝国議会との連続性に関する衆参の違いを挙げることができよう。

国会の発足時には既に国会法が成立していたが、衆参両院の議院規則はそれぞれの自律を確保する趣旨で各議院のスタート後に制定された。衆議院においては、それまでの間のつなぎの法規範として、旧衆議院が暫定衆議院規則を定めていた。そこでは役員を選挙、会期の議決、内閣総理大臣の指名、開会式等、必要最小限の事項が規定され、その上で附則において、日本国憲法、国会法、暫定衆議院規則に反しない限りで旧衆議院規則の規定が効力を有するとされていた。

衆議院における旧衆議院との連続性は、先例集の編纂においても看取することができ、その冒頭の例言では「帝国議会における先例で重要と認められるもので、しかも憲法と国会法の精神に反しないものは、これを集録した」と記されている⁶⁰。

このように、衆議院では帝国議会時代の先例を一部で踏襲しており、それが運営面における法解釈にまで及んでいる。例えば、前述した両院協議会の性格（前述2(16)）について衆議院の審査機関説は原案保持主義と密接に結び付くものであり、それは帝国議会時代に形成された理論に範をとったものである。

他方、参議院では、草創時にも貴族院規則が適用された形跡はなく、参議院規則が制定されるまでの間は衆議院規則の例によるとされていた（国附 ）。すなわち、衆議院と同じく暫定衆議院規則が適用になったのであり、議院の自律を等閑に付してでも貴族院の痕跡を排除しようとしたわけである。

参議院規則の起草作業からもその姿勢がうかがえた。当時の立案担当者は「参議院規則につきましては、衆議院の規則とは著しく違つた立場に立つて制定せられて参つたのであります。と申しますのは、参議院というものは新しく作られた国会でありまして、古い先例というものは一切ご破算になつておつた。……少くとも貴族院規則というものは全然問

⁶⁰ 衆議院事務局編『衆議院先例集 平成十五年版』（衆栄会 平 15.11）1頁、衆議院事務局編『衆議院委員会先例集 平成十五年版』（衆栄会 平 15.11）1頁

題にならないということであります」と証言している⁶¹。現行の参議院先例録にも、貴族院時代の先例・事例に関する記述は全く見られない。

ただし、貴族院規則の内容が部分的に参議院規則に影響を及ぼした事実が検証されており⁶²、参議院においても帝国議会時代との連続性が皆無であったわけではない。しかし、その度合いは衆議院の比ではなく、総体としては、新生参議院の意気込みをもって手続準則が新たに構築されていったのであろう。

(2) 両院の対抗

衆参両院の対抗関係は時代とともに変化してきた。

国会の草創期には、参議院における最大会派であった緑風会が参議院にのみ基盤を置いており、政党が衆参の結節点として働かなかつたことから、運営についての両院の意見が食い違ふことが多かった。中には、国会法の改正について一院が全会一致で可決して他院に送付した案が成立に至らないという事態も発生した。

運営面においても、事前の連絡調整がなされなかつたり不発に終わつたりしたケースだけでなく、両院の対抗意識から、あえて異なる解釈を採用するような場面も見られた。例えば、議案発議に必要な賛成者について、参議院において発議要件にとどまるとすることが議院運営委員会で確認されたのは昭和31年のことであり、これを議案の存続要件とする衆議院規則第36条の2の規定がその前年に置かれたことを承知の上でのことであった(前述2(7))。

その後、55年体制時には参議院の政党化も進み、各政党内部において参議院の独自性への意識がないがしろにされがちな風潮の下、議院運営に関する参議院の態度決定につき政党の果たす役割が大きくなっていく等、両院同質化の誘因が増していった。

それにもかかわらず、先例に求められる公平処理、恣意排除、予測可能、思考経済等の要請により、一旦採用した取扱いは変更されにくいことも事実であり、初期に形成された衆参の運営がそのまま差異として残存することも多かった。

(3) 衆議院の優越

衆参で共通又は同様の手続をとる場合においても、両院の権能の優劣に関するそれぞれの議院の態度が法規の解釈に反映されることがある。

その一つの例が会期概念の理解(前述2(2))である。前述したとおり、衆議院では優越権を遅滞なく実現させる必要もあり、会期の議決に期限を設けるのに対し、参議院では自らの劣位を明確化する動機が生じないのは当然であり、議決に制約を設定するような解釈は選択しにくいところであった。

同様に、予算の自然成立の時期の問題(前述2(17))について、両院協議会関連の手続が障害とならないようにする解釈は、衆議院の優越を遺憾なく発揮させようとする立場にほかならない。

⁶¹ 憲法調査会第2委員会第7回会議事録(昭34.5.27)9頁 寺光忠元参議院議事部長の説明

⁶² 森本昭夫「議院規則に見る貴族院と参議院の連続性 - 議院の自律権確立に関連して」議会政策研究会年報創刊号(平6.3)102頁

衆議院の優越を実現させる方向での解釈は、衆議院特有の考えというより、むしろ政府・与党の立場に親和的な態度となるが、参議院においては、与党にとっても参議院の存在意義の発揮が重要課題であるため、その解釈にくみすることには抵抗感の存するところであろうと思われる。

(4) 参議院の独自性

参議院は、長年にわたって改革の努力を続けてきた。その柱の一つが参議院の独自性発揮であり、調査会（国 54 の 2）や総予算の委嘱審査（参規 74 の 4）のように参議院独自の制度が案出された。その姿勢は国会法の解釈・運用においても見られることがある。

常任委員会の種類は国会法で定められるものの（国 41 ）、その所管事項は議院規則が規定する。衆議院が所管を省庁別に設定する（衆規 92）のに対し、参議院ではかつて事項別に定めていた（参規旧 74）。委員会活動の衆議院との差別化を図る象徴として参議院側の喧伝材料となっていたが、運用上の難点もあり、平成 13 年の中央省庁再編に併せて省庁別に再編することとなった。

国政調査に関する議院と常任委員会の関係（前述 2 (5)）について、参議院が議長の調査承認を不要としたのも参議院改革の一環としての措置であった⁶³。毎会期冒頭の手続の煩瑣を省くとの実際的必要が背景にあったものの、衆議院とは異なる手続を採用してでも形式へのこだわりと決別するとの意気込みが存在したはずである。

参議院の存在意義として、独自の切り口の審議を行うことで衆議院に対する補完の機能を果たすことが期待されてきた。手続に差を設けることもそれに資する手段として大きな意味を持つものであり、法規運用に際しての考慮事項であったと思われる。

4. おわりに

衆参の各議院における議事運営の取扱いは、議院運営委員会や各委員会の理事会の場で協議される。そこでの議論は、将来に継承される先例の形成が意識されるものの、個々のケースにおいては、特例の必要性が主張される等、議員による協議の個別事情により結論は大きく左右される。議院の流儀なるものが先験的に存在し、議論の流れがそれに向けて収斂していくというものではない。

とは言え、議院運営法規は体系を成しているため、その解釈や規則の改正には整合性や法的安定性が求められる。そこで、組織的・継続的に運営に携わっている議院事務局が中立的な立場から手続準則の基本理念や既存の法規・先例の構造を踏まえたサポートを行うこととなる。衆議院流や参議院流というものが形成されているとすれば、各議院の事務局・法制局による議院運営法規の体系的理解の寄与するところが大きいと言えよう。

本稿の総括として、衆議院・参議院それぞれの議事運営のトータルな基本理念を示したいところではあるが、個々の相違点をつなぐ各議院のアイデンティティーと言えるような主義・原則あるいは両院の対抗軸なるものを抽出することは困難である。

衆議院では、議院内閣制の下で必然的に与党が多数を占める中、政権運営に資する取扱

⁶³ 参議院事務局編『平成十九年版 参議院改革の経緯と実績』（平 19.11）60 頁

いが可能となるよう、柔軟な運用を求められる機会が多いものと推測され（前述2（1））、衆議院事務局の議事運営に携わる者の姿勢にも、法規厳格適用派と円滑化優先派とも言うべき二つの流れがあることが紹介されている⁶⁴。

参議院では、第二院として議院の独自性確立を目指す見地から、制定時の国会法の枠組みにとらわれない発想が期待され、その一部が参議院改革の成果として結実しているものの、運営全般にわたっての姿勢は穏健なものであり、指導理念として衆議院と峻別できるような性向を見いだせるわけではない。

ところで、両院の議事手続の間に本稿で挙げたような立場の違いが存在することは、各議院の自律の表れとして歓迎されこそすれ、非難されるべきものではない。今後の方向性として、議院規則の共通化を拒絶すべきであるとともに、国会法における議院の自律事項を定める規定についてまで解釈の統一を図ることが必要となるものではないと考える。

問題なのは、衆参両院の間に存在する考え方の違いが自律事項にとどまっていな点である。両院交渉事項のように衆参両院が一体として態度を決める必要があるものについて、各議院の主体性を尊重するための法形式（両院共同決議）が提案されている⁶⁵が、ルール制定の段階だけでなく、本文でも取り上げたように、その解釈においても衆参の意向が一致しないことがあり得る。両院交渉事項の規律についてどのように解釈の統一を図るかの道筋は、現在も明確になっていない。議院の自律事項でないとは言え、司法的解決になじむものではなく、国会で決めたことがそのまま通用する問題である。衆参両院が妥結点を見いだせないまま膠着状態に陥るのは避けなければならない。

実際の運用として、例えば衆議院の優越に係る事項については、その要件の認定等は当の衆議院の判断で処理されていると思われる。それを支持する見解もあり⁶⁶、確実に決着を付けられる点で使い勝手の良い手法なのかもしれない。しかし、中には参議院の行為を解釈した上でなければ優越の要件認定に進めない場面も存在し、問題はそれほど単純なものではない。今後、解決に向けた議論を要する課題であろう。

本文中、「衆先」、「衆委先」、「参先」、「参委先」で示した国会の先例は、それぞれ「衆議院先例集 平成十五年版」、「衆議院委員会先例集 平成十五年版」、「平成十年版 参議院先例録」、「平成十年版 参議院委員会先例録」からの引用である。

⁶⁴ 今野・前掲9 362頁

⁶⁵ 大石眞『議会議法』（有斐閣 平13.12）162頁

⁶⁶ 高見勝利『『ねじれ国会』と憲法』『ジュリスト』1367号（平20.11）78頁