

# 国会の議事運営についての理事会協議

## — 多数決と全会一致の間合い —

森本 昭夫

(憲法審査会事務局)

1. はじめに
2. 決定ルール
3. 事前協議方式
4. 理事会決定の規範的意味付け
5. 本会議運営についての事前協議
6. おわりに

### 1. はじめに

憲法施行 70 周年に当たる本年（平成 29 年）は、発足後同じ歳月を経た国会にとっても記念の年である。70 年の間には、国会法や議院規則の改正等による改革が累次行われてきた。特に参議院は、二院制下における存在意義が常に問われ、河野謙三議長の下での参議院問題懇談会（昭和 46 年）が打ち出した改革を嚆矢として、刷新の取組が連綿と続けられている。近時は、憲法審査会においても二院制が調査テーマとして取り上げられているように、憲法の改正をも視野に入れた改革の可能性が議論されるようになっている。

しかし、国会については、その制度内容もさることながら、運用次第で全く違った民主主義の実現形態が立ち現れることに注意を払う必要がある。我が国の国会運営の運用面に着目すると、その最も顕著な特色として、議事運営について理事会の場で事前に協議し、その結論を指針として実行に移す慣行を挙げることができよう。

本稿では、国会における議事運営の決定の仕方を対象に据え、中でもその具体的形態である各委員会の理事会協議の実態、その手続法上の位置付けについて考察することとした。あわせて、本会議運営についての事前協議の舞台である議院運営委員会及び同理事会を取り上げる。

このテーマは、民主主義の根幹を成す多数決原理のコントロールの仕方に関わるもので

あり、憲法の運用実態を理解する上でも重要なキーポイントとなる。

## 2. 決定ルール

### (1) 多数決か全会一致か

国会の運営に関しては、全会一致ルールの存在がしばしば話題に上る。本会議や委員会の議事運営についての協議で全会一致によって結論を出すことに言及するものである<sup>1</sup>。また、これが国会における野党の影響力の重要な源泉となっているとの指摘も存在する<sup>2</sup>。

政治学の立場からこのような見方がなされるのは奇異なことではないかもしれないが、国会における全会一致ルールが何を指すのかについては、従来から必ずしも詳細な分析がなされてきたわけではない。議院運営委員会や各委員会の理事会を考察の対象とする論考は散見されるものの、全会一致の根拠を手続法的な見地から説明するものはほとんど見当たらない。理事会が公的な機関でありながら公開度が低く、そこでの協議が国会の最深处での営為であることから、実務の実態に即した考察が困難なことを示している。

しかし、国会における立法過程に対する規範的統制がないがしろにされてはならず、理事会の協議が実際の議事運営の大部分を左右する機能を果たしているだけに、政治の世界の一過程との説明で済ませるわけにはいかない。

国会における会議体の意思決定は、①法律案の議決のような、国会や議院に与えられた実体的な権能を行使する上でのもの、②活動の場が会議であることによる議事の手続を決める上でのものの2類型に大別できる。

多数決原理に対しては、現在まで様々な理論上の疑義が提示されてきた<sup>3</sup>ものの、①については、民主主義を実現する上で会議の議決を多数決によって行うのが基本であることは一般に受け入れられている事理と言ってよく、イエスかノーかの二者択一の多数決について、それに代替し得る現実的な方法が存在しているという状況にはない。

国会においては、多数決原則にのっとり(憲 56Ⅱ)ながら、例外的に、議員の地位を失わせる議決(憲 55 但、58Ⅱ但)や憲法改正原案の議決(憲 96Ⅰ)のような特別多数を要するものが規定されており、そのほかにも、議決は全会一致によるべきであると強調される局面がある。国政に関する決議は各派共同提案で議員全員が一丸となって議決してこそ議院の意思を内外に表明する上で実効あるものとする<sup>4</sup>とか、議院が請願を採択するのは全会一致によるのが原則である<sup>5</sup>との文脈においてである。

これに対して、さきに挙げた全会一致ルールが通用しているとの見方は②の議事手続についてのものであり、本稿が取り上げるのもこの手続面における意思決定の仕方である。

ところで、国会の議事運営についての前述の見方に対しては、全会一致の慣行は神話で

<sup>1</sup> 岩井奉信『立法過程』(東京大学出版会 昭 63. 9) 132 頁、大山礼子『国会学入門 第2版』(三省堂 平 15. 3) 43 頁 等

<sup>2</sup> 坂本孝治郎「議院運営委員会と各党国会対策委員会の機能・構成について」『ジュリスト』1117号(平 12. 5) 107 頁

<sup>3</sup> 坂井豊貴『多数決を疑う—社会的選択理論とは何か』(岩波書店 平 27. 4) 等

<sup>4</sup> 足立利昭「全会一致が原則の『国会決議』」『月刊自由民主』472号(平 4. 7) 128 頁

<sup>5</sup> 堀田光明「国会における請願制度」『議会政治研究』27号(平 5. 9) 7 頁

ある<sup>6</sup>としたり、国会の制度的構造においては多数主義的な議事運営が保証されている<sup>7</sup>との反対の認識が一部で示されている。さらには、従来の国会観を見直し、多数主義的な解釈を提示することが期待される<sup>8</sup>とか、多数決による議事運営で迅速な決定が可能となり緊張感のある国会とできる<sup>9</sup>との提言も見られるところである。「多数主義推奨論」である。

しかし、全会一致か多数決かは、現実の議事運営の中で一方が全てをカバーするようなものとしては通用しておらず、用いる場面についての使い分けがなされている。以下の叙述においては、まず、議事運営法規上保障されているとされる多数決がどのような事項に適用があるかを眺めることとし、その上で事前協議方式の作用の仕方を考えてみたい。

## (2) 法規に定められた多数決

会議主宰者の議事進行上の権限は「議事整理権」と呼ばれる。その具体的内容は議事運営法規に規定されており、中核となるものとして、会議招集、開会・休憩・散会、議題決定、発言許可、採決認定を挙げることができる(国 55、117、衆規 67 I、参規 38 I III等)。

法規に定められている議事ルールでは、議事進行に関する主宰者の議事整理権と共に、メンバーに議事を方向付ける提案(動議提出)権が認められ、その枠組みの中でメンバーが議論を繰り広げる構図が描かれている。そこではメンバー間の権利行使の調整が課題となるが、そのために用意されている道具は、議事整理権の行使に対する異議やメンバーの権利行使を制限する動議である。それを決するのは、原則として出席議員(委員)の過半数の議決によることとされている(憲 56 II、国 50)。

より具体的には、本会議では、議事日程の順序変更・追加(衆規 112、参規 88)、延会(衆規 105 II、参規 82 後)、質疑や討論が続出する場合の終局(衆規 142、参規 111、120)を決めること等がそれに当たる。委員会でも同様に、発言時間の制限(衆規 68 I、参規 47)、質疑や討論の終局動議(参規 48)が規定されている。

このように、議事の運営手順を決めることに関して、議事運営法規上、多数主義が採用されているのは明らかであり、他方、全会一致によって決すると明確にうたった規定が存在しないことも厳然たる事実である。

## (3) 議事手続規定墨守の帰結

上記のような議事手続規定をストレートに適用して行う、議事整理権と動議を原動力とする議事運営のスタイルは、会議の場で進行手順を決めながら議事を進めるものである。

そこでの発言の順序は、本会議では通告順(参規 94 I II)、委員会では要求順(衆規 45 II、参規 42 II)とされ、その時間は、制限がなされなければ本人の欲するだけ続けられる(衆規 68、参規 47 参照)。質疑や討論といった審議段階も発言希望者が尽きるまで終わらない。メンバーの側に立てば、発言権は十二分に保障されていることになるが、それが際限なく

<sup>6</sup> 川人貞史「議院運営委員会と多数決」『レヴァイアサン』30号(平14.4)7頁

<sup>7</sup> 増山幹高「国会は全会一致的吗?」『成蹊法学』52号(平13.2)31頁

<sup>8</sup> 増山・前掲7 23頁

<sup>9</sup> 進邦徹夫「わが国議会の議事運営の変遷」堀江湛=笠原英彦編『国会改革の政治学—議会デモクラシーの復権』(PHP研究所 平7.6)105頁

行使されることは結論に向けての過程が阻害されることを意味する。その対抗手段として用意されているのが、発言時間制限や質疑・討論終局動議のような多数決による措置(国 61、衆規 68 I、140、141、参規 47、111、120)である。

以上の規定内容は、古典的な会議ルールの様式を受け継いでおり、概括すると、会派の存在を顧慮せずに個々の会議メンバーの権利行使を中心に組み立てた、早い者勝ち・多数意思によるコントロールの世界を導き出すシステムと特徴付けることができよう。

このタイプの会議運営には多くの難点が伴う。その点を確認しておこう。

- ①不和を生じやすい：多数派は運営の仕方を決めるために会議の場で表決に持ち込めば意思を実現できる一方、それに対して少数派が抵抗手段を講じると不毛な動議合戦に陥る可能性があり、そのような構図の下では円満で建設的な議論が望めない。
- ②少数者が保護されない：多数決で会議の進行を決めることは活発な議論を抑制する方向に働く傾向を持ち、少数者による意見の表出が阻止されることにつながりやすい。
- ③譲歩・妥協が困難である：会議のメンバー全員で進行を決めることとすると、動議・多数決による決着に頼らざるを得ず、互譲の精神を發揮した解決を図りにくい。
- ④計画性を欠く：会議の場で初めて進行が決まっていくため、予定というものがなく、審議に関しての確たる見通しが立てられない。
- ⑤メンバーの意向を反映しにくい：議事整理権として会議主宰者に大きな権能が認められており、それが独断で行使されると民主主義の本旨から乖離した運営となる。
- ⑥準備に支障が出る：充実した質疑とするためには答弁者の事前準備が欠かせないところであるが、質疑内容について余裕を持って通告を受けられない状況の下では、十全な対応ができない。
- ⑦不公平が生じる：出たところ勝負の議事進行では、議員間の発言時間等の公平な配分が実現できず、会派ごとの意見の相違が議論に反映されないと多様な考え方を国民に提示できなくなる。
- ⑧時間の無駄が生じる：会議の中で運営手続の決定に忙殺されているのは、実質審議に充てるべき時間を空費してしまうこととなりかねない。
- ⑨議論が散漫になる：実体についての審議と手続についての議論を混在させて議事を進めていくと、議論が散漫なものになりがちである。

以上に鑑みると、前述の多数主義推奨論があらゆる場面で法規どおりの運営を目指すのであれば、これらの難点にあえて目を閉ざすものとの批判にさらされることであろう。

### 3. 事前協議方式

#### (1) 事前協議方式とは

国会の両議院においては、議事手続規定の全てをそのまま適用する議事進行は通常見られず、事前協議方式によることが長年の慣行となっている。ここまで「事前協議方式」と呼んできたのは、会議の進行に関して必要な事項を、事前に当該会議とは別の場で会派から授権された会議メンバーの協議によって決めておく手法のことである。

事前協議方式の下では、あらかじめ決めた手順に従って本体会議の議事を進行していく。例えば、会議の開会日時や議題を始めとして、発言の順序や発言者の持ち時間を定め、各審議段階をどこで打ち止めとするかも協議して内定しておく。発言に関しては、おおむね大会派順の優先順位、会派規模に応じた時間配分となる。この決定によって、本体会議では、その内容に沿った審議参加行為の遂行が保障される。

事前協議方式によって生み出される効用は、前述の議事手続規定をストレートに適用した議事運営の難点を裏返したものに相当する。会議主宰者とメンバーに認められた権限の自由な行使と多数決によるコントロールで形成される粗雑な秩序を、会派を主体とする統制の取れた円満な運営に転換するものである。

この方式は、“事前”であることに効用の契機を見いだすことができるが、それが同時に“協議”の形態を採ること、すなわち合意を目指す交渉であることを本来的な内容としている。この点を指して、全会一致ルールが存在が説かれるのであろう。

事前協議方式の採用は、取引関係を用意していない議事運営法規が生じさせている負の外部性を内部化するための方策<sup>10</sup>と言い換えることができる。その恩恵は多数派・少数派が共に享受でき、その意味で、この方式の定着は会派間の互酬的な均衡に落ち着いたものと評することができる。

我が国の社会生活においては、紛争回避文化、すなわち構成員が紛争を生じさせないよう努める義務を負うことが重んじられ、それが様々な分野での法執行に影響を与えてきた<sup>11</sup>。議事運営の事前協議方式は、傾向的な捉え方としては、この文化と基盤を同じくすると言えよう。政策の内容では対立しても、その公的決定に至るまでの手続では協調して穏当に進めようとする点で、各政党の認識は一般論において一致している。それは言論の府としての責務である充実した審議を実現する上でも求められる姿勢である。

以下、本体会議と運営協議機関の基本ユニットである委員会・理事会を事前協議に関する考察対象として先に取り上げ、本会議運営についての事前協議に関しては、論述の便宜上、その基本ユニットに対する付加要素を説明する形で、その後で述べることとする。

## (2) 理事会とは

### ア 理事会

事前協議は、具体的には、委員会の理事会・理事懇談会においてなされる協議を指す。

「理事会」については法規上の根拠が存在せず、先例集(録)においても、「委員長は、議案及び調査案件の取扱いその他委員会の運営に関する諸般の事項について理事と協議するため、必要があるときは理事会を開会する。」(衆委先 27)、「委員長は、委員会の運営に関し理事と協議するため必要があるときは、理事会(委員長及び理事の打合せ会)を開く。」(参委先 24)と記述されるだけで、そこから読み取れる情報量は僅かである。

理事会は協議の場であって決定機関ではないと説明されることがある。協議は予備的なものであり、その結論を「協定」と位置付ける理解である。本稿はその協定の意義を

<sup>10</sup> 飯田高「外部性一人はみな孤島にあらざ」『法と社会科学をつなぐ』(有斐閣 平 28. 2) 109 頁

<sup>11</sup> 藤田宙靖「行政指導の法的位置付けに関する一試論」『行政法の基礎理論 上巻』(有斐閣 平 17. 10) 196 頁

見定めることを目指すものであり、理事会協議の機能を十全なものとするべきであるとの判断から、その結論についても「決定」の語を用いることとする。

## イ 理事

理事会の主たる構成員である「理事」は、議院規則においては、委員長の職務代行(衆規 38Ⅱ、49、参規 31Ⅲ、57)、会議録への署名(衆規 62)がその職責として規定されているだけである。

理事の数は規則上「1人又は数人」とされている(衆規 38Ⅰ、参規 31Ⅰ)が、当初から委員数に応じた複数人が定数として設定されており、理事が単なる委員長の職務代行機関ではなく、委員会運営についての協議主体と考えられていたと解してよいだろう。

理事の選任は、規則では委員会における互選とされている(衆規 38Ⅰ、参規 31Ⅱ本)が、実際には、会派に対してその所属議員数に応じて理事数が割り当てられ、会派からの推薦に基づいて委員長が指名する例となっている(衆委先 24、参委先 29)。理事が会派の意向を代表する者であることが、これによって担保されている。

委員会を構成する全ての会派に理事が割り当てられるわけではないが、割当てのない会派に対しても理事会への出席・発言が認められるのが通常である(衆委先 27)。その参加は理事会の許可によるのが一般的であり、出席委員は「オブザーバー」と呼ばれる。

## ウ 理事懇談会

委員長と理事が協議する場としては、正規の会合である理事会のほかに、非公式会合の「理事懇談会」が立てられる。その参加者は、理事会と同じと考えてよい。理事会は委員会当日、その直前に開かれる例であるのに対し、理事懇談会は事前の下打合せのため委員会前日までに開かれるのが一般的である。実質的な事前協議は理事懇談会でなされ、そこでの合意を理事会で確認し、合意内容をオーソライズするという図式である。

現在では、更にその前の下打合せとして与野党それぞれの最大会派の理事の間での協議(これは「筆頭間協議」と呼ばれる。)が行われることが多い。

## エ 協議事項

### (ア) 協議事項の類型

理事会や理事懇談会で協議される内容は様々な事項に及ぶが、その中心は、委員会の開会日時、議題とする案件、審議スケジュールである。

この協議事項は、その本来の決定主体に着目して、「諮問事項」と「理事会固有事項」の二つの類型に分けることができる。この分類は一般に意識されていないが、後述するように、理事会決定の機能の仕方の差を説明する上で有用なものである。

### (イ) 諮問事項

議事運営の決定権限は、委員長の議事整理権と委員会の権限に分岐している。「諮問事項」とは、それらの権限の行使内容について理事会の協議に委ねるものことである。

会議招集、議題決定等は委員長の議事整理権に属する行為であるが、慣例上、独断で行うのではなく、理事会の協議に基づくこととされている。委員長の中立公正を確保するための民主的統制である。

議事運営法規において委員会の決定によるとされているものについても、裸の多数決

で決めるのではなく、事前に理事会での協議を経るのが慣例となっている。委員会決定が多数の賛成によって可能であるところ、その前の理事会協議が合意を目指すものである点において決定のための要件が異なるが、この隔たりは多数派の自制の上に与野党協調路線が構築されていることを意味している。委員会において手続に関する決定を行う際に異議の有無による表決方法が用いられるのは、理事会協議を基礎とした運営がなされていることを示すものである。

#### (ウ) 理事会固有事項

「理事会固有事項」とは、理事会決定が委員長や委員会の決定を経ないで委員会に通用する協議事項のことである。諮問事項と異なるのは、議事運営法規に規定されている内容に直接に手を加えようとする点である。

議事運営法規において委員の権限として規定されているもの、例えば発言の順序は、法規上、要求順に認められるとされており(衆規 45Ⅱ、参規 42Ⅱ)、委員会の場でその調整を図ることは想定されていない。それについて理事会決定がなされると、委員会では実質的にそれが通用し、理事会で決めた順序に従って発言許可が与えられる。

発言時間については、規則上、自由な発言(衆規 45Ⅰ、参規 42Ⅰ)とそれに対する時間制限(衆規 68、参規 47)という手続の立て方となっているのに対し、理事会での協議内容は時間の会派割当という形を取り、決定されると上記の規定は働かなくなって、割当時間を超過する発言や割当てを更に制限するアクションは認められない。

これらの協議対象が理事会固有事項であり、議事手続規定の難点を補正する点で事前協議が真骨頂を発揮するものと言えるが、他方、このような発言時間・順序の割当てが自由で活発な論議を抑圧し、委員会審査を硬直化させるとの批判も見られる<sup>12</sup>。

理事会固有事項についての決定は、議事運営法規が委員に認めた権限の内容を変更するものであるだけに、その正統性の根拠が示されなければならない。

### (3) 理事会協議の実態

#### ア 正常時の理事会

理事会協議は、議事進行についての対立を回避して円滑な運営がなされることを目指すものであり、そのために与野党間の協議が平穏に行われている又はその道が支障なく開かれている状態を指して、国会では委員会運営が「正常」とであると表現される。

両議院の各委員会では、ほとんどの場合において、正常な状態の下、理事会協議に基づいた運営がなされている。

#### イ 全会一致の緩和

合意は、本来的には当事者間で異論が存しないことを意味する。しかし、理事会協議でこれが確保されることを指して全会一致主義と称するのであれば、国会運営の形容としてその語を用いるには多少の留保が必要となる。この意味での合意を得られない事態が円満な状態で会議を進められないことを必ずしも意味しないからである。

<sup>12</sup> 松澤浩一「立法過程と会派」『駿河台法学』10巻2号(平9.3)122頁

必要とされる留保の第1は、合意に幅を持たせ、その認定を幾分緩やかに運用することが要請され、かつそれが可能な場面が存在する点である。

国会において、日々の議事運営に関し全会一致主義を貫徹するのは容易なことではなく、實際上、一部の小会派の理事が異議を唱えても、委員長が多数派提案について「大方の賛同があるので御了解願います」と取りまとめることが時折見られる。

実務の実態に即すると、筆頭間協議が与野党合意の先導的役割を果たすことが少なくなく、筆頭理事の間で合意がなされた場合に、小会派がそれに対して理事会で異議を貫き通す場面は限局されていると言える。最終決着の場での多数決が控えていることから、少数者の側としては自らの主張の限界を自覚せざるを得ないのが実情である。

留保の第2は、決定の重層構造に係るものである。

結論を出すことに同意するか否かは、その内容についての賛否とは階層を異にする判断対象であり、それぞれについての態度も区別され得る。この点において、決定しようとする内容に反対の意思を持つ立場でも、協議を取りまとめる形で結論を出すことに対してはあえて異を唱えないとの態度に出ることが必ずしも珍しくない。事前協議は、重層的な判断対象を一括し、呼吸を計って意思形成を行う融通無碍な技法であり、それらも含めれば、理事会決定はおおむね円満な形でなされていると言える。

全会一致を貫徹できない第3の留保点は、理事会参加資格との関係である。

理事会には、通常、理事割当を受けない会派の委員がオブザーバーとして出席している。ただし、その協議参加は言わば恩恵的に認められたものとの位置付けであるため、発言力にはおのずから限界がある。オブザーバーの反対意見は理事会決定に影響を及ぼさないとする運用がむしろ一般的ではないだろうか。

以上に述べた全会一致の緩和は、多少の曲折はあっても与野党間の信頼関係が断絶に至らず正常時の範疇に収まっている限りにおいて可能なことである。

注意を要するのは、緩和した運用をもってしても決定に達することが困難な場合に、多数派は自らの意向を通すために「それでは、この場（理事会）で多数決によって決めよう」との挙には出ず、反対が強固な場合の決定は委員会の場合で行うとの態度が堅持されている点である。理事会が合意を目的とした協議の場であることは、国会における揺るぎない不文律になっていると見てよい。

#### ウ 理事会協議の破綻

理事会における合意認定に柔軟性を持たせても決定に漕ぎ着けることができない典型は、与党提案に対して野党がこぞって同意しない場合である。協議が進展しない状況の下で、理事が懸案事項を会派に持ち帰り、国会対策委員長間の交渉等、政党間協議によっても妥結に至らないようなときには、多数派は方針の選択を迫られる。

委員長が理事会協議を打ち切る場合には、委員長自身の判断による権限行使や委員会での多数決による決定に持ち込まれる。その効果については後述するが、これに対して少数派は、「委員長職権」や「多数による横暴」の語を用い、与野党協調の良き慣行を踏みにじる行為であると批判し、以後、協議に基づく運営はおぼつかなくなる。

これが不正常化の典型パターンである。「不正常」とは、与野党の意見が分かれた挙げ



句、理事相互間の信頼関係が損なわれて没交渉の状態となることを指す。この状態の下で委員会が開会される場合、それ以後の少数派の対応においては、委員会への出席を見合わせて審議拒否の姿勢を貫くか、出席した上で多数派側の強行の不当さをアピールするか、の戦術上の選択がなされる。

#### 4. 理事会決定の規範的意味付け

##### (1) 課題

一般論として実務と理論の架橋には困難を伴うが、理事会決定の規範的意味付けは、国会法研究にとっての最大の課題の一つに数えることができよう。

理事会決定の手続法的考察においては、次の五つを検討課題として挙げるができる。

第1は、理事会決定の内容が議事運営法規の規定内容と異なる場合をどのように説明するかの問題であり、そこでは理事会決定を法規違反と位置付けるのではなく、逆に優先するものとして扱うこと及びその根拠を示すことが求められる。

第2は、理事会決定の成立要件の問題である。要件の設定には効果から逆算して具体化することを要する面もあるが、ここでは理事会決定の正統性の根拠との関連が強いため、課題の第1と併せて次款で取り上げることとする。

第3は、理事会決定が持つ具体的な効力の問題である。後に行う説明の中では、理事会決定違反の事態が生じた場合の効果を考えることにより、この課題にアプローチする。

第4は、理事会決定を経ずに議事を進めることや権限主体が自身の判断だけでそれを行使用することが事前協議方式とどのような関係に立つかの問題である。

第5は、理事会決定の効力とも関連するが、その保障措置としてどのようなものが備えられているかの問題である。

##### (2) 理事会決定の正統性

###### ア 法規適用排除の手段

さきに理事会の協議事項を二つに分類して示したが、そのうち諮問事項についての理事会決定は、委員長や委員会に内容を指示して権限行使のゴーサインを出す予備的な決定であり、それにとって代わろうとするものではない。理事会決定の内容に対応する議事運営法規上の規定が存在するわけではないため、法規とのバッティングも生じない。

これに対して、理事会固有事項についての理事会決定の内容は、議事手続規定の内容を補充するにとどまるものではなく、大なり小なりそれと重複衝突することを避けられない。理事会固有事項の決定を実施に移すためには、理事会決定と議事手続規定の競合という法技術的な問題をクリアーし、その規定の適用を排除することが必要となる。

理事会決定に対して成文の法規に優越する地位を与える方法として考えられるのは、①特定の議事手続規定を任意規定と解し、当事者の特約によってその適用を排除する、②議事手続規定を一般法に見立て、個々の場面ごとに特別法を設定するの二つである。

民主国家の統治構造として、治者と被治者の自同性を挙げる説明がなされることがあるが、議院自律権の下では、ルールを設定する者とその適用を受ける者がコインの両面

の関係にあることがより直截に現れる。①はルール適用を受ける者の側に着目して、その者がルールを修正するための要件を充足させるもの（以下「任意規定的理解」という。）であり、②はルール制定者の立場で一般的ルールを局面に応じて修正・具体化する特別規範設定の権限を行使するもの（以下「特別法的理解」という。）である。

## イ 任意規定的理解

議事運営法規は、公的な会議の運営に関する公法であることから、当事者による便宜的な運用になじまないものに映るかもしれない。しかし、会議における議員の行為の優先順位や進行中の議事の区切りを付けるための手段を定めるもの等、多数派の優先や少数派の権利保護に関わってくる規定では、法関係が公権力対私人のものではなく対等な私人間の関係に類するものである<sup>13</sup>ことから、具体的な状況の下では、議事手続規定の被適用者にそれから受ける利益の処分権が認められ、自らの意思により放棄することでその適用の排除が可能になるものと解する。これは全ての議事手続規定に当てはまるわけではないが、当事者となる議員間の合意によってルールを任意規定的に運用することにほかならない。同意している者に対する強制は観念できず、この理解に基づく限り、理事会決定の効力についての形式的根拠の提示は必要ない。

この点について、立法過程は法的紛争を前提とするものではないため、そこに相対する当事者のごときものは想定できないとの指摘がある<sup>14</sup>。建前としては審議対象に対する賛否が前もって決まっているわけではないものの、発言行為等をめぐる議員間の利害対立は当然のように存在し、そこに交渉による解決の可能性が認められるところである。

この問題に関連して、現行の議事運営法規上の任意規定と性格付けられるものの内容が私法上のそれとは性格を異にしている点に言及しておく。民法学においては、「任意規定……には国家によって公平かつ合理的と考えられた権利義務の分配に関する提案が含まれており一定の秩序形成機能……も含まれている」<sup>15</sup>との見方がなされている。その規定内容が模範解答的性格を持ち、落とし所とするに値する内容であることを意味している。任意法規の強行法規化の傾向が生じているとの指摘も古くから存在する<sup>16</sup>。

これに対して議事運営法規において任意規定と位置付けられるものは、その標榜する公正さが必ずしも会派を主体とする議院運営の下での合理的当事者意思と推測される内容になっているとは言えない。少数者保護、会派間公平に配慮する上で、このような規定の適用を排除することは避けて通れない。

議事手続規定を任意規定的に運用する場合、当事者として放棄する利益が運営協議における互譲の材料となる。行使し得る権利の応分化・平準化を図る交渉の結果、合意によって議事の具体的内容が確定されれば、それが議事運営法規に代わって会議で通用する規範となる。一部の当事者の間だけで法規の適用を排除することでは足りず、会議のルールとして通用させるためには、理事会としての決定によらなければならない。

<sup>13</sup> 森本昭夫「国会法規範の特質」『北大法学論集』59巻2号（平20.7）977頁

<sup>14</sup> 松澤浩一「新正幸著『憲法と立法過程』」『駿河台法学』2号（昭63.12）279頁

<sup>15</sup> 河上正二『民法総則講義』（日本評論社 平19.11）256頁

<sup>16</sup> 我妻栄『新訂民法総則（民法講義I）』（岩波書店 昭40.5）255頁

理事会での合意が委員会全体を拘束する根拠については、合意内容が各理事から自会派所属の委員に伝達されたと知られることに基づいているとの説明が可能である。会派でまとまった行動を取ることが当然視されている点は一顧の必要が認められる<sup>17</sup>が、関係する全ての会派が理事会に加わり、理事等が会派を代表する立場を有していることで、その合意が当該委員会の委員全員の同意を推認させるものとなる。

比較制度的には、合意による法規適用排除の理念を議事手続において完璧な形で実現させている例が存在する。アメリカ連邦議会上院本会議の運営についての「全員一致同意取決め」である<sup>18</sup>。時間無制限の発言権等、個々の議員に強力な権限が規則上認められているのに対し、全会一致の合意によってその適用を回避する慣行である。このような運営方法の背景には、連邦議会上院における、個々の議員の主張と相互の譲歩により生み出される議院全体の合意が尊重されてきた伝統が存在しているとされる<sup>19</sup>。

### ウ 特別法的理解

議事運営法規については、成文で規定されていても必ずしも一律の適用を要するものではなく、自律権の主体である議院の判断で個々具体の場面での時宜にかなった規則の変更・停止の可能なことが唱えられてきた<sup>20</sup>。特別法的理解は、そのルール策定の場としての資格・権限を委員会の理事会に認めるものである。

しかし、事前協議をルール制定者による個々具体の場面での特別規定の設定作業であると解するには、片付けておかなければならない問題が幾つか存在する。

第1に、成文の議事運営法規を正規の手続によらずに改定することがそもそも可能かという問題がある。ある指摘によると、議事手続規定の適用停止のような議決を通常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、そのための規定が必要であるとされている<sup>21</sup>。この理解は、柔軟な対応がなし崩し的に多数決万能主義を招き、議事運営法規が有名無実のものとなる可能性があることに警鐘を鳴らすものであり、問題の核心を突いている。このような決定に反対する立場としては、法規の規定するとおりに進めるべきことを当然に主張できるところであり、多数意思によってそれを封じるには相応の根拠を要することを意味している。

第2に、委員会のような議院内部機関が法規レベルで運営の独自色を打ち出すことの可否、第3に、そのための決定を更にその附属機関である理事会に委ねることの可否がそれぞれ問題とされなければならない。我が国の国会の場合、規則制定は議院の議決によることが想定されており(憲58Ⅱ)、特定の適用場面に限定するとはいえ、規定の変更を理事会の権限とすることが何故に可能かの説明が必要となる。

議院規則制定権によるアド・ホックなルール形成の正統性を主張する理解が「議院規

<sup>17</sup> 新正幸「判例からみた立法行為論Ⅱ－立法過程の形式面(手続形成行為)を中心に」『立法過程と立法行為』(信山社 平29.2) 211頁

<sup>18</sup> 廣瀬淳子『アメリカ連邦議会－世界最強議会の政策形成と政策実現』(公人社 平16.6) 86頁

<sup>19</sup> 松橋和夫「アメリカ連邦議会上院における立法手続」『レファレンス』640号(平16.5) 9頁

<sup>20</sup> 鈴木隆夫「わが国の委員会制度と特別委員会の性格」『国会法の理念と運用－鈴木隆夫論文集』(信山社 平24.11) 157頁

<sup>21</sup> 黒田覚『国会法』(有斐閣 昭33.1) 50頁

則のかなりの部分は『特段の事情がなければ優先的に衡量されるべき原理の束』とする発想を紹介している<sup>22</sup>が、その場合に見定めなければならないのは、特段の事情をどのように認定して規則を改変するか of 具体的要件論である。

かつて衆議院において、特別の活動能力を持つ特殊な特別委員会が決議によって設置されたことがあり<sup>23</sup>、その決議が国会法・議院規則に対して特別法たる性質を有すると説明された<sup>24</sup>。しかし、近時はそのような取扱いは見受けられず、むしろ第2・第3の局面の問題性に目を向けなければならない。

これらについては理論面から精査すべきところであり、限界を指摘する見方<sup>25</sup>はあるものの、現実には、議院先例の規範定立力が広い範囲で認められていると言える。

ここにいう「先例」は、議院運営委員会理事会決定を始めとする、実定法の規定以外の法規範を指すが、本稿の関心対象はその定立が何によって授權されているかである。憲法により認められた議院自律権(憲 58 II)を根拠に挙げるとしても漠然としたものであり、それに加えて議院内の具体的権限関係を明確にして示すことが求められる。両議院の実務では、議院運営委員会理事会決定は、専ら前提とされるだけで、その効力の根拠が問われることなく金科玉条のごとくに通用している。特別法的理解は、結局のところ、先例領域の曖昧性<sup>26</sup>を利用し、それに形式的根拠の役割を担わせるものと言える。

その延長線上において、各委員会で定める運営事項が議事手続規定を修正する内容を含み得ること、その決定が理事会においてなされていることにつき、条理たる先例により正統性が付与されていると解することとなる。

この説明による場合でも、理事会決定の成立要件には注意を傾けるべきである。特別法的理解は全会一致を要件に掲げるものではないだけに、多数決による決定の可能性が排除されておらず、そうなると、実務上「理事会は採決を行う場ではない」として自覚されている事前協議の最後の一線を踏み越える仕儀も許容されることとなりかねない。

## エ 小括

理事会決定の本質がメンバーの同意に還元されるものであり、それを中核に据えて理事会運営がなされていることを本款で取り上げた。しかし、理事会において決定内容についての全会一致の確保を厳格に実行できないことを勘案すると、任意規定的理解によるだけでは委員会に対して効力を持つ理事会決定を正統化できたことにならない。

一方、特別法的理解が無条件で受容されるのであれば、それだけで理事会決定の正統性の説明は達成されるが、その自在性が危うさを併せ持つだけに、事前に協議することのそもそもの目的を見失わないよう、それに対する懸念を払拭するツールを調達する必要がある。

本稿は、少数派による相応の了解を要件とする限りにおいて特別法的理解を受け入れ

<sup>22</sup> 橋幸信『『一事不再議の原則』考—議事手続におけるルールと原理』『千葉大学法学論集』14巻2号(平11.10)104頁

<sup>23</sup> 第5回国会衆議院本会議録第7号47頁(昭24.3.29)等

<sup>24</sup> 鈴木・前掲20 138頁

<sup>25</sup> 宍戸常寿「衆議院事務局による議員提出法案の不受理」『自治研究』75巻2号(平11.2)105頁

<sup>26</sup> 白井誠『国会法』(信山社 平25.11)13頁

る立場を採る。具体的な基準としては、原則を全会一致に置きつつ、例外的に緩和することを認める。實際上、その緩和が度を越すと委員会が不正常に陥る可能性を否定できず、決定事項が実効性を保てなくなることから与党側に負のインセンティブが働き、単純多数による理事会決定が制止されるとのメカニズムを読み取ることができる。

総括すると、理事会決定に正統性を持たせるのに、任意規定的理解と特別法的理解を相互補完的に援用する合わせ技によることとなる。そこで用いる理事会決定の要件である“幾分の緩和を容認する全会一致”は、多数派専横と少数者拒否権の両方を押さえ込める均衡点に着地させたものである。

理事会決定の法的根拠として議院先例に裏付けられた特別法的理解を動員することは、現在の取扱いを容認するための後付け的な説明に流れてしまっていることを否めない。先例は、議員の法意識に支えられて規範化したものであるとはいえ、それをマジックワード化させないよう留意しなければならない。

### (3) 理事会決定の効力

#### ア 理事会決定違反の効果

議事運営の事前協議方式が両議院で定着していることは、現在では否定しようのない事実であるが、その決定にどのような効力が結び付けられるかは別途検討を要する。

理事会固有事項については前款で議事手続規定との関係を考察したが、諮問事項も含めて、決めたことが遵守されない場合の効果を確認することがここでの課題である。

理事会決定が反故にされるケースをあえて仮想すると、①理事会で審議入りを決めていた案件が議題とされないまま委員長が委員会を散会した場合、②特定の議題についての質疑時間割当が理事会で決定されていたにもかかわらず、それらの質疑が終了する前に質疑終局動議が出された場合などである。

これらの場合に、①で散会宣告の有効性が否定され、②でその質疑終局動議を取り上げることが抑止されて初めて、理事会決定が法的拘束力を持つものとして認知できる。

#### イ 拘束力の必要性

ここで理事会決定に法的な拘束力を認めない考え方があり得ることを取り上げておく。理事会における結論は、関係主体に対して尊重・協力を求める協定であり、それに違反しても道義的責任を問われるにすぎないとする理解である。

確かに①の例示からも分かるように、諮問事項については、本来の権限主体による行為の有効性を否定するのは困難なところであり、理事会決定の拘束力も割り引いて考えざるを得ない。総じて言えば、決定に違反した行為が無効となるか否かは認定を要することから、理事会決定を効力規定的なものか訓示規定的なものにすぎないとするかの差が相対化される。

理事会決定の成立態様との関係では、全会一致によるものは、その法的根拠の提示が不要であるのと同様、拘束力を否定する理由がない。その決定に反する事態が生じること自体、だまし討ち的な要因を推測するしかないが、それが放任されるようでは事前に協議することへの動機が著しく減退することを覚悟しなければならない。委員会の運営

政策としては、無条件の拘束力否定論を推奨することはできないと言えよう。

問題として特に考える必要があるのは、理事会固有事項について緩和した全会一致で決定した場合の、その内容に不服のある者が拘束を受ける根拠である。本稿では、全会一致原則が緩和して運用されている現状を是認し、特別法的理解を援用してそれが正統性を持つものとみなしているところであり、それ以上の根拠を示す用意はない。説得材料としては、①事前協議方式が峻厳な多数決から少数派を保護することを目的の一つとしているものであること、②その実効性を確保するのに理事会決定を通用させることが必要不可欠であること、③委員会での多数決による決定に向かうよりは、理事会決定に依拠した運営の方が全ての委員にとってベターな環境をもたらすことを示すほかない。

理事会決定について何よりも忌避しなければならないのは、場当たりの・御都合主義的に拘束力の存在が主張されたり否定されたりすることである。

#### (4) 理事会決定のスルー

与野党協調路線の下では、議事運営に関して理事会協議を踏まえることが当然のことと認識されているが、与野党全面対決案件については、手続面でも対立が先鋭化する結果、運営について協議を重ねても合意に至らないのは往々にして起こることである。そのような場合に、諮問事項について、理事会決定を経ないで権限主体がそれを行行使することの法的意義を定位しておく必要がある。

理事会決定によるゴーサインを待たずになされる権限行使として、①委員会の開会について理事会で合意できていないのに委員長が自らの判断で委員会を招集すること、②公聴会開会について理事会協議が調っていないのに委員会で動議が出されて多数決で開会について決定することを例に挙げることができる。協議に見切りを付けて理事会決定を待たずに権限を行行使することは、協調路線から見れば背信行為に当たる。

しかし、このような理事会決定のスルーの是非は、理事会決定自体が存在しないため、その効力の問題には当たらない。これは事前協議原則から個別具体の場面での多数決に移行するのに必要な手続の問題であり、議事運営規範としては、依拠する決定ルールを決めるメタルールに当たる。

理事会協議が膠着状態となった場合、最終的には、権限を有する者自身による判断に打開策を見いださざるを得ず、結論としては、その場合の権限行使も法規上瑕疵あるものとはならないと整理することとなる。諮問事項についての一切を理事会協議に委ねることは、多数決の出番がことごとく遮られることを意味し、委員長や委員会の権限行使に到達できずに少数者支配の世界を招来することになってしまうからである。与野党協調路線も民主主義の最終ラインである多数決を例外なく封じ込められるものではない。

ただし、国会の慣行となっている事前協議の精神である紛争回避義務の観点からは、不意討ちは阻止されなければならない、理事会協議の不調から委員長決定や委員会決定に進むための要件として、合意に向けての真摯な努力の前置を義務付けておく必要がある。

しかし、その要件充足の認定については客観的基準の設定が難しく、理事会協議が進展しない場合に、それを整理する委員長が「今のところ話がまとまらないが、引き続き合意

に向けて努力しよう」とするか、「協議をこれ以上続けても調いそうにないので、私が判断させていただく」とするかで正反対の結果が導かれるが、結局は委員長権限に帰着するところと解さざるを得ない。

国会の常識では、委員長が前触れもなく独断で権限を行使するようなことは考えられないが、仮にそのようなことがあれば、事前協議方式を根底から否定するものとして、当該行為の有効性が問題の俎上に載り、委員長の責任が取り沙汰されることとなろう。

なお、理事会決定をスルーすることが与野党協調路線からの逸脱に当たるのは理事会固有事項についても同様であるが、その帰結は議事手続規定にのっとる原点に引き返すことにほかならない。

### (5) 理事会決定の保障

国会のように自律権が通用する世界においては、法規範が遵守されるための仕組みを厳格な形で構築するのに困難が伴う。例えば、委員長が自らの委員会の議事行為の合法性を事後的に判定する必要が生じても、委員長自身が主宰者として議事に関わっている以上、第三者性を備えた中立的判断を期待するのには無理がある。

そのため、法規範が評価規範としてではなく行為規範として作用する時点での合法性の確保に重きを置かなければならない<sup>27</sup>。理事会における事前協議は、その点についての民主的統制の役割を担うものでもある。

実際のところ、発生した問題の処理には現場の委員長の判断が大きく物を言う。例えば、質疑終局について理事会の協議が調っていない状況の下で、委員会においてその終局を求める動議を提出しようとしても、委員長が協議継続を主張する会派に所属する場合には、発言許可が下りないこと等によって動議が議題に載らないことを覚悟せざるを得ない。現実問題として、会議主宰者の中立性を確保するには限度があり、究極の場面では、少数者保護がおろそかにされることもあれば、多数意思の実現が阻まれる事態も生じ得る。

その意味において、委員長ポストに与野党いずれの議員が就いているかは、委員会運営の分水嶺となる。常任委員長の選任は、議院運営委員会（衆議院において議院運営委員会が構成されるまでは各派協議会）の決定によってポストを会派に割り当て（衆委先 18、参先 77）、議長指名で選任する例である（衆規 15Ⅱ、参規 16Ⅱ）。国政選挙が行われると、議院における委員長ポストの新たな与野党配分の予想が報道されるが、その背景には、委員長の権限が委員会運営を大きく左右するという事情が伏在している。

ところが、委員長が委員会運営の帰趨を決めるとの見方に修正を迫る出来事が参議院で起きた。野党所属委員長に対する解任決議案が出されるという事態となり<sup>28</sup>、その提案理由では、当該委員会の運営をめぐる、委員長が法案審査のための委員会開会に向けて努力をしなかったこと等が挙げられた。これに対しては、委員長の委員会運営に瑕疵はないとの反対意見が述べられたが、結果として解任決議案は可決され、その後選任された与党所属委員長の下で、当該委員会での法案審査はスピード決着が図られた。

<sup>27</sup> 森本・前掲 13 983 頁

<sup>28</sup> 第 185 回国会参議院本会議録第 12 号 5 頁（平 25. 12. 5）

委員会運営の問題については、委員会の独立性の下、従来から議院サイドの掣肘を受けないと説明されてきた<sup>29</sup>。議院が委員会の動向に対抗する方途としては、中間報告制度(国56の3)の活用が唯一認められてきたが、常任委員長解任という新手法が用いられたことで、委員会の独立も議院の多数の意向に優越するものではないとの方向性がより鮮明に打ち出されたと言える。これは委員長の権限行使に対する多数意思によるチェックを意味しており、理事会の事前協議による少数者保護とは逆方向からの統制に当たる。

## 5. 本会議運営についての事前協議

### (1) 決定主体の3段階構造

本会議運営についての事前協議は、衆参両院ともに、委員会のそれより複雑なものである。通常は議院運営委員会で決定され、その実質的協議は事前に同委員会の理事会においてなされる。本体会議である本会議と合わせると、運営の決定主体が3段階構造を成していることになる。議院運営委員会の理事会の協議が合意を目指すのに対し、議院運営委員会における決定は多数決による採決の手續を踏んでなされるものであり、議事運営における全会一致と多数決の緊張関係がもたらされる<sup>30</sup>。これは通常の委員会と理事会の関係の中にも見られることであるが、議院運営委員会は本会議に対する関係では予備的決定機関であり、中間に位置する決定主体が出てくることで、その複雑さを解く説明が必要となる。

本会議の議事協議の場として議院運営委員会が登場することには紆余曲折のある歴史的経緯が絡んでおり、現時点の議院運営委員会の様子を切り取って観察するだけでは事前協議の実像に迫ることはできない。

### (2) 議院運営委員会・理事会における事前協議の来歴

#### ア 各派交渉会

本会議の議事進行を議事手続規定だけに頼って行うことは、国会の発足当初から考えられていなかった。衆議院と参議院で多少のズレはあるが、帝国議会における各派交渉会を国会となってからも存置し、日々の議事運営の実際を行っていきとされていた<sup>31</sup>。

帝国議会の「各派交渉会」は、議事、発言の順序その他諸般の事項にわたってあらかじめ打合せ協議を行うための会議体で、議長が各会派の代表者の参集を求めて開くものであった。その運営に関して衆議院では各派交渉会規程が置かれ、そこでは、①議長が招集し議長において必要と認める事項につき協議する、②その議事は全会一致をもって決する、③決定した事項は各派遵守の責めを負うこと等が定められていた<sup>32</sup>。

このように、本会議運営についての事前協議は、その淵源を帝国議会時代に求めることができる。

<sup>29</sup> 原度『議会法概論(三訂版)(2005年版)』(政文堂 平17.4) 237頁

<sup>30</sup> 川人・前掲6 10頁

<sup>31</sup> 第1回国会衆議院議院運営委員会議録第1号10頁(昭22.6.27) 浅沼稻次郎衆議院議院運営委員長の答弁

<sup>32</sup> 衆議院=参議院編『議会制度百年史 議会制度編』(平2.11) 86頁



## イ 議院運営小委員協議会

一旦採用された各派交渉会は法規に根拠のない会議であったため、第2回国会での国会法改正により、その後継機関として「議院運営小委員協議会」が設けられた(国旧 55 の2)。GHQが議事運営の協議をガラス張りにすることを求めた結果であるとされる<sup>33</sup>。

そこでの議事の決め方は、国会法の規定で「議長は、小委員の意見が一致しないときは、これに拘束されない。」とされた(国旧 55 の2但)。議院運営委員会の決定に係る議院運営小委員協議会要綱(衆議院)では、(6)協議事項は全会一致で定める、(7)決定事項は各派が遵守する責めを負うとの項目が立てられていた<sup>34</sup>。

それらは帝国議会時代の各派交渉会規程と大差のない内容であったが、この会議は次第に開かれなくなった。

## ウ 議事協議会

その後、55年体制の時代となり、昭和30年の第28回国会において、議院運営小委員協議会に代えて「議事協議会」が国会法上の機関として定められた。従来の議院運営小委員協議会の運営の実情に鑑み、その能率化を図るためとされている<sup>35</sup>。

国会法では「議長は、議事の順序その他必要と認める事項につき、議院運営委員長及び議院運営委員会が選任する議事協議員と協議することができる。この場合において、その意見が一致しないときは、議長は、これを裁定することができる。」(国55の2I)と規定され、意見が一致したとき議長はこれに従うことが反対解釈により導かれた。

しかし、新たに設けられた議事協議会も議院運営小委員協議会と大きく変わるどころではなく、衆議院では長くは用いられず、参議院においても昭和58年を最後に開かれなくなった。議院運営小委員協議会や議事協議会の活動が思わしくなかったこと背景には、それに代替する機能を議院運営委員会理事会が担うようになっていたという事情がある<sup>36</sup>。協議の透明性確保の要請よりも、公開せずに懇談的雰囲気の中で協議した方が互譲の精神が発揮されやすいとの経験則を優先させた結果と考えられる<sup>37</sup>。

## エ 現行

衆参両院で採用されている本会議運営の現在の手法は、議事協議会に関する規定が削除されずに残っているものの、それが実際に開かれることはなく、議院運営委員会理事会での協議・決定を議院運営委員会で確認し決定するものとなっている。

国会法には「議長は、議事協議会の主宰を議院運営委員長に委任することができる。」との規定(国55の2II)があるが、現在、議院運営委員会で本会議の議事に関して取り扱っているのは、この規定に基づいて開かれる議事協議会としてではない。しかし実質的には、議事協議会の代替として、この規定の趣旨を体して機能していると言える。すなわち、議院運営委員会の決定については多数決原則が働くものの、通常は同委員会理事会での予備協議によって合意を目指す努力がなされており、それが成就したときの議院

<sup>33</sup> 西沢哲四郎『国会法立案過程におけるGHQとの関係』(憲法調査会事務局 昭34.2) 25頁

<sup>34</sup> 第3回国会衆議院議院運営委員会議録第9号3頁(昭23.10.26)

<sup>35</sup> 衆議院=参議院編・前掲32-421頁

<sup>36</sup> 木村俊雄「議会における交渉機関の変遷と党派の関係」『議会政治研究』26号(平5.6) 6頁

<sup>37</sup> 泉清「議院運営委員会について」『議会職員執務資料シリーズ』72号(昭39.9) 15頁

運営委員会決定は全会一致となって議事協議会の意見が一致したときに準じるべきであり、反対があるにもかかわらず多数で可決された場合は、議長が裁定するとき(国 55 の 2 I 後)に準じるものと考えることができよう。この点については後述する。

#### オ 事前協議方式の伝播

本会議の議事についての事前協議方式は、その後、国会全体に伝播したと考えられる。前述した一般の委員会の理事会における事前協議方式は、国会草創期当初から現在のよう形態で整備されていたわけではなく、各委員会の自主性の下で行われていたものが洗練され共通化の経路をたどったものである。

その由来に関しては、戦前の議会運営とは切り離された新しい委員会制度の実施上の必要性から生まれたものとする見方<sup>38</sup>も存在するが、実効性のある協議とするための方策として、帝国議会時代の各派交渉会の系譜に係る全会一致原則が参考にされたことは想像に難くない<sup>39</sup>。

### (3) 議院運営委員会の位置付け

#### ア 委員・理事の割当て

本会議運営に関わる議院運営委員会は、常任委員会の中でも特別な性格付けがなされている。会派に対する委員の割当てがその所属議員数に応じてなされる(国 46 I)ところ、議院運営への参画の可否を決する点で議院運営委員会への割当てが認められるか否かは会派にとっての死活問題であるが、その参加資格は厳しく限定されている。

そのような場での決定は、合意に基づいてなされたとしても議院所属の全議員の賛意を厳密に担保するものではないが、議院レベルでの全会一致を擬制するものとして扱われている。ここにも本来の全会一致主義に対して留保が求められる因子が存在する。

#### イ 議院運営委員会の多数による決定の意味

理事会決定の全会一致原則は、議院運営委員会理事会にも当てはまる。本会議の議事については、議院運営委員会理事会で合意されたものが本会議直前に開かれる議院運営委員会の決定で確認される例であるが、その場合には、本会議で理事会の合意どおりの進行がなされ、その限りにおいて運営の大枠での紛議が生じることはない。衆議院本会議で見受けられる緊急上程等を求める口頭動議も、協議が調った事項についての議事進行係による提出である<sup>40</sup>。

議院運営委員会理事会における与野党間の交渉がまとまらない場合に、それでも進展を図るには、決裂した状態で議院運営委員会の決定に進むこととなる。ただし、そのようなときでも理事会から委員会への移行は強行色を帯びたものになるとは限らず、少数派の納得の上で多数決による決着が図られることもある。決定することには同意するものの決定内容には反対である立場が理事会での合意を拒否した上で、自らの態度を明確にできる委員会の場での決定を受け入れるものである。ここにも決定の階層ごとの判断

<sup>38</sup> 川人・前掲 6 23 頁

<sup>39</sup> 向大野新治「衆議院の委員会・発言順位と時間」『議会政治研究』30号(平6.6)11頁

<sup>40</sup> 白井・前掲 26 47 頁

の位相が看取できる。この場合、議院運営委員会が緩衝材的役割を果たしており、それに引き続く議院運営が不正常に陥ることはない。

これに対して、少数派が合意による決着の姿勢を崩していないにもかかわらず議院運営委員長の判断で理事会での協議を打ち切る場合には、決裂は深刻なものとなる。

本稿の整理によると、議院運営委員会理事会での協議の破綻の末に少数派サイドの意に反してなされた同委員会の決定では事前協議が調ったこととはならず、議事手続規定に代わる規範定立の要件を満たさない。議長は諮問事項についての多数決の結果を裁定する形で議事整理権行使の指針とすることができる(国 55 の 2 I 後参照)のに対し、理事会固有事項については、反対派サイドは委員会決定に必ずしも縛られるわけではない。

#### ウ 協議破綻時の本会議運営

議院運営委員会理事会で協議が破綻した際の少数派側の抵抗の度合いは、その時々々の状況を踏まえた判断によって異なるが、具体的パターンの一例を挙げてみる。

本会議での議案審議は付託委員会の審査を経た上でのことである(国 56 II)が、委員会で野党が言うところの強行採決がなされたような場合には、議院運営委員会理事会において委員会採決の無効と本会議に上程すべきでないことが主張される。過去には委員会議決の無効が議長によって裁定されたことがあり(衆先 136)、また、議長が委員会の採決を不相当と判断した場合の差戻し権限を認める国会法改正が検討されたこともあった<sup>41</sup>。しかし、それは本来的に当該委員会の問題であり、議長に審査報告書の提出された議案の本会議上程に反対する主張は、通常は有効に働かない。

この状況下での議院運営委員会における本会議の進行の確認は、多数決によらざるを得ない。少数派はその決定を既定事項として甘受し事後の抵抗を断念することもあれば、委員会決定は最終決着を意味しないとして本会議での徹底抗戦に移ることも見られる。

少数派サイドが抵抗を見せる本会議では、議事手続規定がそのまま運営のよりどころとして働き、議事進行を確定させるのは現場での多数決によることとなる。与野党は法規上利用可能な戦法を駆使し、議場は議事の進行・阻止をめぐる動議合戦の様相となる。例えば、抵抗サイドは、先決性のある決議案を本会議開会中に発議することによってその印刷を待つための休憩に持ち込み、表決においては記名投票要求(衆規 152、参規 138 後)のような議員の権限に基づく妨害手段を講じる。時間との戦いとなる状況の下では、これらの物理的抵抗が有効に機能することがあり、少数派にとっては世論の追い風を見定めながら採用する作戦となる。議事促進サイドからは、引き延ばし戦術を封じる先回り策として、日程事項を直ちに議題とする動議の類いが出されることもある。

なお、事前協議の調っていない会議においても、規則上求められる発言通告(衆規 125、参規 91)のほか、水面下の協議により、与野党間で議事進行についての何らかの了解事項が存在するのが通常である。その上で、議事が遷延し、延会手続を採って翌日以降も会議が延々と続くようになると、双方に厭戦気分が流れ始め、議場内での協議によって戦線が縮小することもある。これを事前協議の亜種と見ることができる。そこでの交渉

<sup>41</sup> 国会法規研究会「国会に関する法規 37」『時の法令』1547号(平9.6)78頁

材料は、少数派が提出の構えを見せている抗議・妨害用の動議・決議案の数を絞り込むのと引き替えに、その上程に求められる先決性の要件を不問に付すといったもので、そこで合意に至れば、議題に載せられたものは粛々と処理される。その結果、本会議の議事が様々な意味を持ちながら、最終的に多数決による決着が実現する経過をたどる。

## 6. おわりに

多数決原理を機能させる上で、討議過程の確保や意見表明の自由がその前提条件とされる<sup>42</sup>。多数決を各メンバーの意思の単なる寄せ集めではなく、会議体としての意思に高める手段とするために求められるもので、「審議の原理」との呼び方もなされている<sup>43</sup>。しかし、この要請は、果たすべき機能を逸脱して過剰なものとなった場合に少数者拒否権につながり得ることから、制約を受けることを免れない。また、多数意思に依存して実現が保証されるものではないため、多数決原理のコロラリーとして位置付けることはできない。

国会では、最終的には多数決で議事が決せられるが、それまでの過程において起動させるべき審議の原理を実行可能な形で具体化させる役回りを担っているのが、本稿の主題である事前協議方式にはほかならない。その実体である理事会協議は、議会制民主主義の実現過程の中で多数決原理を統制する枢要な機能を果たしていることになる。

しかしながら、議事運営についての事前協議は先例上の仕組みでしかないことから、現実には、その法的環境が閉鎖的なものとなってしまっている。一方において、理事会運営が経験に基づいて伝承された方法論を頼りにするしかなく、70年の歳月を積み重ねても手続の規準が関係者間の暗黙の了解事項に留め置かれている観がある。他方で、学界においても、理事会協議に関する法的観点からの先行研究が甚だ乏しい状況にある。

実務の上での含蓄は理論を受け付けないとの意見もあろうが、立法過程に及ぼす影響度に鑑みても、事前協議の問題については、客観的な説明がなされ、国会の内外を通じて知見が共有される必要があると考える。本稿はそれに資するための試みであるが、事前協議の在るべき姿と思料されるところを示しても特定の正当性にコミットすることにしかならないため、国会における最大公約数的な現場感覚と推察されるところを手続法理論に引き寄せて定式化することに努めた。その上で、運営面で最低限必要とされるものを提示した。

本テーマは、国会活動の規範的考察を課題の一つに据える憲法学にとっても因縁浅からぬものであり、これまでの研究実績のブランクを埋めるべく、今後、法理論的関心がより多く寄せられることを望むものである。

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 平成二十九年版』、『衆議院委員会先例集 平成二十九年版』、『平成二十五年版 参議院先例録』、『平成二十五年版 参議院委員会先例録』からの引用である。

(もりもと あきお)

<sup>42</sup> 碧海純一「多数決原理—その根拠と限界」『日本国憲法体系 第三卷 統治の原理 (宮澤俊義先生還暦記念)』(有斐閣 昭38.9) 75頁

<sup>43</sup> 清水睦「国会における審議の原理」『憲法の論理と情動』(中央大学出版部 昭46.5) 101頁