

会期制度の内実

森本 昭夫

(憲法審査会事務局)

1. はじめに
2. 会期制導入の経緯
3. 会期の設定
4. 会期制の適用対象
5. 会期制からの脱却の試み
6. 会期の独立性
7. おわりに

1. はじめに

一昨年(平成27年)の通常国会(第189回)は、150日間の当初会期が95日も延長された。他方、その閉会後に野党から出された臨時会の召集決定要求(憲53後)に対して、内閣はこれに応じず、翌年の常会まで国会は開かれなかった。それを指して憲法違反であるとの声も聞かれた¹が、政府与党は会期制度を巧妙にコントロールして国政を切り回しているようにも見える。この事例に鑑みても、国会の活動期間についての制度改革の必要性が叫ばれるのは理解できないことではない。

議会の活動能力の時間的範囲を限定する「会期制」は、我が国では旧帝国議会の時代から憲法上の制度として採用されている確固としたものである。会期制に付随する事象を含めて「会期制度」と呼ぶこととすると、それを語るには我が国特有の問題にも触れなければならない。すなわち、会期相互の関係について特殊な性質を帯びている点である。「会期の独立性」と呼ばれるものであり、議院の意思決定の自由に深く関わっている。

我が国における会期制度の改革を目指す動きは、①会期の長期化、②会期の独立性の緩和の二つの方向に展開している²。しかし、その前段として、会期制それ自体と共に、その性質の意味するところについて、必ずしも細部にわたって認識が共有されているとはい

¹ 高見勝利「見送れば憲法違反」『朝日新聞』(平27.10.27)等

² 大山礼子「会期制度—日本の制度の特色とその改革論議」『調査と情報』50号(昭62.12)7頁

難い。本稿ではこれらの点を踏まえ、我が国の会期制度の具体的内容を整理し、それが抱える課題について若干の考察を試みてみたい。

2. 会期制導入の経緯

(1) 帝国議会の会期制

旧帝国議会の創設に当たっては、活動期間について会期制を採用することとされたが、そのことはオランダ、ベルギー、フランス等の欧州先進国の議会を参照した上で当然のごとくに考えられていたようである³。その常会の会期は3箇月と憲法に明定され、会期の延長は勅命で定めることとされていた(旧憲 42)。臨時会の召集頻度は現在ほど高くなく、会期も勅命で定めることとされ(旧憲 43Ⅱ)、実際には、ほとんどが数日程度の短期のものであった。そのため、常会・臨時会の会期を合わせても、年間の活動期間は長くはなかった。

(2) 国会での会期制の採用

敗戦後の憲法改正に当たっても、国会において会期制は温存された。

そのことについては、当時の日本社会党案や憲法研究会案のように、新憲法に定める議会を無休とするものがあり⁴、帝国議会の憲法改正審議においても国会は一年中開いていなければならないとの論が見られた⁵が、GHQの憲法改正草案策定の段階から保持されていた会期制維持の方向性は改められなかった⁶。

国会法の制定に際し、衆議院は戦前からの構想であった常置委員会制を組み入れようとした。しかし、内閣の設置した臨時法制調査会の検討において、強力な権限を持つものは憲法上に位置付ける必要があるとの指摘があり⁷、GHQからも認めない旨の示唆を受け、結局、衆議院は断念せざるを得なかった⁸。反対の理由として述べられたのは、「閉会中に国会を開会中と同じような状態に置くということは、ガバメントが二つできるおそれがある」とするものであった⁹。帝国議会時代の常置委員会構想については後述する。

3. 会期の設定

(1) 召集

ア 会期の端緒としての召集

国会の会期には常会・臨時会・特別会の3種がある(憲 52、53、54Ⅰ、国1)が、いずれも法規に定められた暦日から自動的に開始するものではない。また、国会は自主的に集

³ 稲田正次『明治憲法成立史 下巻』(有斐閣 昭37.1) 61、679頁

⁴ 佐藤達夫『日本国憲法成立史 第二巻』(有斐閣 昭39.9) 781、786頁

⁵ 第90回帝國議會貴族院帝國憲法改正案特別委員會議事速記録第18號(昭21.9.20) 15頁 大河内輝耕貴族院議員の質疑

⁶ 第91回帝國議會衆議院國會議案委員會議録(速記)第1回(昭21.12.19) 2頁 大池眞衆議院書記官長の説明

⁷ 赤坂幸一「戦後議会制度改革の経緯(一)」『金沢法学』47巻1号(平16.11) 41頁

⁸ 清水睦「憲法『改正』と議会制度改革」東京大学社会科学研究所編『戦後改革3 政治過程』(東京大学出版会 昭49.12) 84頁

⁹ 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) 12頁

会する権能を有しておらず、会期の開始は召集行為のみを端緒とする。これを「他律的集会制」といい、その召集は天皇の国事行為とされている(憲7(2))。

他律的集会制は、臨時会の召集決定要求の制度(憲 53 後)によって修正されているが、その場合の召集の期限が定められていないこともあり、近頃は、要求がなされても臨時会が召集されないまま1月の常会召集となった事例が目立っている(第 159 回国会(平 16)、第 164 回国会(平 18)、第 190 回国会(平 28))。

イ 召集可能時期

召集は、議員に対して発せられる行為である。したがって、議員が選出されていない状況の下では行えないのが原則である。衆議院の解散中は、参議院の緊急集会で対処することとなる(憲 54 II 但)。

しかし危機管理の観点から、参議院議員については特例的な扱いを考えておく必要がある。参議院は半数改選であり(憲 46)、例外的に議員が半数しか在任しない状況が生じ得る(公選 32 II)。その場合に国会が活動できない状態に陥るのでは緊急時に対する備えとしては万全と言えず、解釈上も召集が可能であることを確認しておくべきである。

場合によっては、衆議院が解散されて衆参同時選挙となり、かつ参議院議員の半数の任期が切れているという状況も考えられ、そのようなときには、現行制度上、緊急集会の必要は参議院の半数の議員による開会で満たされるよりほか選択肢はない¹⁰。

ウ 召集詔書の公布時期

召集詔書の公布は、事前に召集を告知するものであり、会期初日までに何がしかの猶予期間が求められる。国会法は、常会についてのみ少なくとも10日前の公布を義務付けている(国1 II III)。帝国議会時代に「會員期日ニ赴ク者ノ爲ニ短迫ノ限ヲナスコトヲ欲セザルナリ」¹¹として少なくとも40日前とされていた(旧議院法1)ものを、国会法制定に当たって、交通機関の発達に伴って長期を要しない¹²として20日前に短縮され、それが平成3年の国会法改正で更に10日前に改められたものである。

かつての事例として、常会の召集詔書が公布された後に、その前に開かれる臨時会の召集がなされたこともあり(第84回国会(昭52))、不測の事態に対処できる態勢を整える必要を考え合わせると、少なくとも10日前の詔書公布という縛りも、現在では高い優先度を持つ要請とは考えにくいところである。

選挙後の特別会・臨時会については召集時期が指定されている(憲 54 I、国2の3)が、そのためには当選議員が確定していなければならない、すなわち当選人が告示され(公選 101 II、101 の2 II、101 の2の2 II、101 の3 II)、当選の効力が発生した(公選 102)後でなければ召集詔書の公布は行えない。過去の事例では、それに加えて、議員の任期開始日前には公布できないように扱われている節がある。しかし、召集を了知することが議員の権能行使に当たるとする必要はない。召集日までに任期が始まればよく、それまでの間になされた詔書の公布も新議員に対する関係で有効と解しておくべきではないだろうか。

¹⁰ 松澤浩一『議会法』(ぎょうせい 昭62.4) 345頁

¹¹ 「議院法説明〈義解〉」大石眞編『議院法〔明治22年〕』(信山社 平3.3) 268頁

¹² 第91回帝國議會衆議院國會法案委員會議録(速記)・前掲6 2頁 大池眞衆議院書記官長の説明

(2) 会期と活動能力

ア 帝国議会の開閉

帝国議会時代の会期概念は精緻に構築されており、議会が活動を開始するのに召集、議院成立、開会という段階を踏むこととされていた。

召集行為が活動開始の契機であったことは現在の国会と同じであるが、召集詔書の公布である「召集」の後、議員はそこで指定される期日に集会し、議長・副議長の選挙、議員の席次や部属等の決定が行われた。その会議は「議院成立に関する集会」と称し、「議院の会議」(本会議)とは区別されていた。会期は、常会については3箇月と法定され(旧憲 42)、臨時会については召集詔書に定められる例であった¹³。それらの効果は「議院の成立」と呼ばれ、それにより活動の基盤が整ったことになる。両議院の成立を待つて勅命で「開会」の日が定められ(旧憲7)、この日に「開院式」が行われた(旧議院法5)。開会によって議会は活動能力を取得し、会期はこの日から起算することとされていた(旧貴先 18、旧衆先4)。

議会の閉会も会期終了とは別概念であり、「閉院式」が会期終了日の翌日に行われる例とされ(旧貴先 27、旧衆先 42)、そこでの閉会の勅命によって議会は活動能力を失った。

イ 会期構造の簡素化

国会となって、会期の開始に関する制度から段階構造が消去された。国会法では、会期は召集の当日から起算するとされ(国 14)、その「召集の当日」は召集詔書に定められる「集会の期日」を指す(国1 I)。「召集」の語が二つの意味を持つに至ったことになる。

「開会式」は、会期の開始や活動能力の取得とは関係のない儀式となり、その挙行時期は「会期の始め」として緩やかに限定されているにすぎない(国8)。

現在は閉会式もなく、会期の終期到来によって国会は活動能力を喪失する。

参議院規則には、当初、院の構成が定まったことを受けて「議長は、議院の成立を宣告」するとの規定が存在し(参規旧 18)、帝国議会時代の段階構造の名残が見られたが、この規定も第6次改正(昭 30)で削除された。しかし、現在の法制の下でも議院成立の法理が前提となっているとの理解が存在する¹⁴。確かに、後述するところからもうかがえるように、会期の段階構造が部分的・潜在的に生きていることは否定できないものの、会期法制の在り方を先祖返りさせようとの議論は、その後見られない。

(3) 会期の決定

ア 決定行為

会期の長さは、常会については150日と法定されている(国 10)。臨時会・特別会の会期は両議院一致の議決で定められる(国 11)が、衆議院の強い優越が認められている(国 13)。いずれにしても、先に期間が決まっていて、それが経過することで終了時が訪れるとする主義である。この点において、付議案件の処理が終わって目的を達成することで終了する参議院の緊急集会の活動期間の決まり方(国 102 の2)とは異なる。

¹³ 衆議院=参議院編『議会制度百年史 議会制度編』(平 2. 11) 53 頁

¹⁴ 松澤・前掲 10 316 頁

さらに、会期が決定を要する場合のその決定の持つ意義について見方が分かれることは、古くから意識されていた¹⁵。一方の理解は、会期の決定を実質的に終期を決めることとするものであり(終期説)¹⁶、他方は、会期の決定が国会の活動能力の存続の根拠であるとするものである(期間説)¹⁷。

終期説によると、少なくとも会期が決まるまでは国会の活動期間は終了しないで続いていくのに対し、期間説によると、会期の決定は召集日に行うことが必須となり、その決定がなされなければ2日目以降は会期の基盤がなくなり、召集日で国会は終了してしまうとされる。衆議院は期間説に立っているにもかかわらず、召集日に会期を議決できなかったことがあり(第1回国会(昭22)、第127回国会(平5))、この点について期間説は、召集日の本会議で議事日程を延期することにより、翌日も会期中であることが確認されたと説明している¹⁸。

会期は相当期間の活動を予定して召集されており、会期を決められずに日が改まったことで終了してしまうというのは、技巧に走った解釈により弊害を呼び込んでしまったとの印象を免れない。また、衆議院における議事日程の延期で会期を操作できるとするのは、両議院一致の議決で会期が決まる原則(国11)を失念した発想と言えよう。期間説は、帝国議会時代における会期が起算日より前に決まっていたという前提条件を現行の平板な会期概念の中に持ち込んだことにより無理が生じたものと評価できる。

他方、終期説の考えによっても、いつまでも会期の決定を遅らせてよいことにはならない。院の構成と同様、会期の決定は実体的な議院の活動に対する先決問題に当たり、それまでに行う必要がある。会期議決についての衆議院の優越(国13)に当てはめると、参議院が会期を決定することなく実体的な活動を行った場合には、その時点で会期を議決しないことが確定して衆議院の議決したところによると解することとなる。

イ 期間設定に対する制約

臨時会・特別会の会期やその延長を決定するに当たっては、おのずからその長さに限界がある。すなわち、次の国会の召集詔書が公布されている場合には、その集会期日の前日までに会期を終えなければならない。公布されていない場合でも、次期常会を召集すべき時期を超過する会期は設定できない。原則として最長1月30日までである。

議員の任期との関係でも会期は制約を受ける。衆議院議員の任期満了の日を超えるような会期を設定することはできない。衆議院議員がいない状態では国会として活動できないことによる。常会については、「会期中に議員の任期が満限に達する場合には、その満限の日をもって、会期は終了するものとする」とされており(国10但)、また、衆議院が解散されると国会は閉会となる(憲54Ⅱ)。

これに対して参議院議員の場合、半数改選制により参議院の存在が途切れない工夫が

¹⁵ 参議院法制局第二部第三課長「特別国会と議院の構成—特別国会で、総理指名、議長・副議長選挙に先立ち、衆議院事務総長が主宰して会期を決定したことの法律的考察」『時の法令』285号(昭35.7)33頁

¹⁶ 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発言

¹⁷ 今野彥男「議院事務総長による議長職務の代行の範囲—特別会・臨時会では召集日に会期を決定しなければならない理由」『国会運営の法理—衆議院事務局の視点から』(信山社出版 平22.4)309頁

¹⁸ 今野・前掲17 309頁

なされており、一般的な理解と異なるが、議員の半数の任期満了日を超え非改選議員しか在任しない間でも国会が開かれることは想定されていると解すべきではないだろうか。

先例上は、参議院議員の半数が任期満了となる場合、国会法第10条ただし書の趣旨により、その日を超えて延長することはできないとされている(衆先4)。この点について、必要がある場合には会期延長は許容されるとの説が存在し¹⁹、参考とするに値する。同条の解釈として、ただし書は参議院議員の任期についても適用があり²⁰、それが満限に達する日に常会の会期は終期を迎えるものの、延長を禁止する趣旨までは含んでいないと読むものである。この理解によると、臨時会等の当初会期の長さも参議院議員の任期満了の日までに一応限定される。同様に、その日より後の例外的な会期延長の必要性の判断は許容されるとするのが同条ただし書の趣旨を踏まえた解釈となろう。

会期延長によって通常選挙の期日がずれ込み(公選32Ⅱ)、半数欠員の状態が長引くのは望ましいことではないが、それを差し引いても、緊急時の対応の必要上、参議院の片肺状態での国会の活動の可能性を認めておくべきところである。

ウ 衆議院議員不在の回避

会期設定に関しては、衆議院議員の存在しない期間が発生しないように配慮することも要請される。

衆議院議員の任期満了後の総選挙の期日は、現行法上、議員の任期が終わる日の前30日以内とされている(公選31Ⅰ)が、その期間が国会開会中又は国会閉会の日から23日以内にかかる場合には選挙期日が先送りされることとなり(公選31Ⅱ)、衆議院議員不在の期間が生じてしまう。異論は見られる²¹が、その間は参議院の緊急集会を開けないため(憲54Ⅱ但参照)、そのような事態を招く会期の設定は差し控えるべきである。常会については会期が法定されており、召集時期の調整による対処の可能な場合があろうが、衆議院議員の任期ぎりぎりまでの会期がどうしても必要な場合には、最後の手段として、任期満了直前に衆議院を解散することによって緊急集会への道を確認すべきであろう。

4. 会期制の適用対象

(1) 活動機関ごとの判断

国会の活動は多岐にわたり、それらに対する会期の作用の仕方も様々である。

まず、国会の機関の中には会期制と無縁のものがある。裁判官訴追委員会、裁判官弾劾裁判所、国民投票広報協議会、国立国会図書館のような国会に置かれる機関がそれに当たる。これらは両議院の活動とは別個の権能・職責を持つものであり、会期制の対象とはならない。すなわち、国会閉会中であっても、支障なく活動することができる。

また、議院事務局や議院法制局は議院の附属機関であるが、閉会中も存在して活動する。議院活動を補助する活動には多様なものが含まれ、会期制の制約を及ぼすことが適当でないことによる。

¹⁹ 佐藤達夫「会期延長についての疑問—参議院議員の任期に関連して」『時の法令』207号(昭31.5)24頁

²⁰ 第21回国会衆議院議院運営委員会議録第8号(昭30.1.21)5頁 大池真衆議院事務総長の説明

²¹ 高見勝利「大震災と憲法—議員の任期延長は必要か?」『世界』883号(平28.6)156頁

(2) 活動類型ごとの判断

会期制の適用下にあるか否かを国会活動の類型ごとに判断すると、会議を開いて審議を行うようなオーソドックスなものが会期制の制約を受けることは言うを待たないが、中には微妙な位置に置かれているものも存在する。

請願は議院の議決対象となるものであり、閉会中に提出することはできない。しかし、国民の請願行動は会期制によって規制されるものではなく、請願者が閉会中に議員に対して紹介を依頼することはもとより可能である。依頼を応諾するか否かは議員の判断によるが、議員がその請願書を議院に提出紹介するには、次の会期まで待たなければならない。

質問主意書は、その閉会中の提出の可能性が参議院改革の一環として模索されたことがあり、その結果、可能とすることは見送られた²²。議長が承認しない質問について本会議で諮る可能性があること(国 74Ⅲ)からも、閉会中に主意書を提出することは予定されていないことが分かる(衆先 155 参照)。ただし、内閣の答弁書提出が閉会後にずれ込むことは容認されている。これを厳格に解すると、答弁の猶予期間(国 75Ⅱ)を勘案して会期終了予定の数日前に主意書の提出を締め切らざるを得なくなり、議員の権能を制限することとなる。

なお、議員派遣のように、議院としての活動でありながら閉会中にも行われるものがある。議院の部分主体による活動であることから、委員会の閉会中審査に準じ、議院の議決又はそれに代わる議長(議院運営委員会)の決定によって(国 103、衆先 516、537、参先 434)会期外の活動権限が付与されているものと解してよいだろう。

(3) 時系列上の境界

国会の活動能力の時間的範囲の限定について、一連の手続の中での個々の行為のどこまでが会期に収まっていることを要するかも整理しておかなければならない。

会期の準備行為を会期開始後に行うとすることには自己言及的な無理があるが、帝国議会時代には、前述のとおり、議会の活動開始の過程を段階化することでそれを克服していた。国会となってからは、召集(会期初日)・議院成立・開会の区別がなくなり、全てを会期の中に収める自己完結のスタイルが採用された。

会議を開くことは議院活動の典型であり、本来であれば、その招集行為も会期が開始してから行われるべきものである。制度上はそのことが意識されており、会期初日の本会議の招集については、国会の召集に伴う自動的集会の仕様が採用され(国5)、その時刻の指定は議院規則によってなされている(参規1、衆規旧1)。しかし実際には、召集日より前に議事日程が編成されて具体的な本会議の招集が行われているところである。その限りで、会議の準備行為は活動能力に基づくものとは区分されておらず、衆議院では、議院規則においても、議長が召集日の本会議の招集時刻を定めると明定されるに至った(衆規1)。

審議の過程についても、会期との関係をクリアーにしておくべきである。議案の発議・提出は審議行為の一内容であり、会期外においては行うことができない(衆先 155 参照)。

予算の自然成立・条約の自然承認のための参議院への議案送付後の 30 日の経過(憲 60

²² 「参議院改革協議会報告書」(昭 60.6.19) 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) 64 頁

II、61)は、衆議院側から見れば審議行為後の事象であるが、その期間における参議院の審議が保障される必要があるため、会期内に収まっていなければならない。

議案の送付関係の手続も会期中に行われることが妥当であるが、徹底させると無理が生じる²³。法律案が成立した後の公布奏上等(国 65)や予算の自然成立後の参議院への通知、衆議院への返付(国 83 の3 II III)等は、議院の意思決定活動に付随する行為にすぎず、事実性の強い行為として会期制の適用対象外としておく必要がある。議案の成立がその後行行為の成否による影響を受けるような法的構成を採用すべきでないことによる。

会議の後処理の例として会議録の発行を挙げることができるが、これも事実行為的性格を持つものとして会期終了後に行うことが認められている。

以上に鑑みると、会期制の厳格な運用には限界があり、本質を損なわない程度の柔軟な対応が不可欠であることが分かる。

5. 会期制からの脱却の試み

(1) 帝国議会時代の試み

帝国議会時代、会期原則に対する例外を成すものとして、「継続委員会」が制度化されていた(旧議院法 25)。議会閉会中において議案の審査を継続する委員会活動であったが、政府の要求又は同意が要件とされていたため、貴族院・衆議院のいずれにおいても活用されたことはなかった²⁴。

議会の活動を制限しようとする政府側の意図に対し、旧衆議院は、会期の縛りを緩め、常時活動できる態勢を整えておきたいとの能力拡大の意向を有していた²⁵。

具体的には、継続委員会の制度を廃止し、議会閉会中も各種の議案審査と政府の行政監督を行う機関を設けようとした「常置委員会」構想である²⁶。議会の活動に対する政府の干渉を排除する点で継続委員会と異なるもので、議会が活動できない期間中にその権限の一部を代行させるものとして第一次大戦後のドイツにおいて創出された制度を移入しようとしたものであった²⁷。議会の権能強化を図ろうという意図とともに、小型議院たる実質を有する内部機関を設けて、会期延長と同一の実を挙げようとの思惑が働いていた²⁸。

しかし、この構想が日の目を見ることはなかった。政府が反対意見を持つ中、第 64 回(昭7)、第 65 回(昭8)、第 67 回(昭9)帝国議会の 3 回にわたって衆議院が提出した議院法改正案がいずれも貴族院で審議未了に終わったことによるもので、そこでの反対意見としては、議院の決定のみで閉会中の活動が可能となるのは議国会期制度の法理論に違反する疑いがあること、行政の効率が妨げられることが挙げられていた²⁹。

²³ 大島稔彦「衆議院の優越と国会の手続—『新・国会事典 [第 2 版]』の刊行に寄せて」『書齋の窓』579 号(平 20. 11) 10 頁

²⁴ 衆議院=参議院編・前掲 13 67 頁

²⁵ 原秀成『日本国憲法制定の系譜 III—戦後日本で』(日本評論社 平 18. 4) 407 頁

²⁶ 大西芳雄『常設委員会制度—議會制度の一研究』(有斐閣 昭 14. 1) 275 頁

²⁷ 今野彥男「国会閉会中の委員会活動について—常置委員会構想の挫折と現行制度との関係」今野・前掲 17 51 頁

²⁸ 大西・前掲 26 300 頁

²⁹ 第 67 回帝國議會貴族院議院法中改正法律案特別委員會議事速記録第 1 號(昭 10. 3. 19) 9 頁 金森徳治郎

(2) 閉会中審査・調査

国会法制定に当たっては、会期制の制約に対する例外的措置を認めようとの意識が見られ、「閉会中審査」が当初から制度化された(国 47Ⅱ)。それは前述の常置委員会構想の破綻を補填する趣旨のものでもあった³⁰。

この措置が機関によって使い分けられている点については注意する必要がある。すなわち、本会議の開会のように議院の活動そのものは会期による制約がそのまま働くのに対し、閉会中の活動が例外的に認められるのは議院の内部機関に限られる。その活動は議院の議決による必要がある(国 47Ⅱ)。

その後、委員会の閉会中審査・調査が常習化したことに伴い、国会法上の他の制度にも影響が及んだ。国会法第 114 条は議長警察権の行使を規定しており、もともと会期中限定の内容であったが、第 21 回国会(昭 30)の第 5 次改正でその行使可能期間が閉会中にも拡大された。また、閉会中の懲罰事犯についての定めがなかったところ、第 28 回国会(昭 33)の第 7 次改正で第 121 条の 3〔閉会中の懲罰事犯〕が新設された。

(3) 会期の長期化

ア 会期長期化のタイプ

帝国議会時代と比べて、国会の会期は長くなった。常会の会期が 3 箇月(旧憲 42)すなわち 90 日(旧貴先 18、旧衆先 4)から 150 日に拡張され(国 10)、臨時会の召集頻度も増し、その会期は必ずしも短期で終わるものではない。

戦後の国会会期の長期化は、国会の地位及び権能の変化と同時に行政の複雑化による国会の職務増大に起因するものと言えよう。

議会会期の長期化は世界的な傾向でもある。それには、①常会に加えて臨時会を利用するタイプ、②「通年会期制」を用いるか、常会が通年会期化しているタイプ、③「万年議会制」の形態を採るタイプの三つの態様があるとされる³¹。通年会期制は「通年国会制」とも呼ばれるが、万年議会制との相違は、前者が会期の終了が次の会期の開始によって決定されるもので、形式的にせよ会期が存在して時間の区切りがあるとされる³²のに対し、後者は立法期、すなわち議員の選挙から次の選挙までを単位とする期間のみが存在し、会期の観念がないものである。

我が国で見られる会期の長期化の傾向は①のタイプであり、会期制を本来の型どおりに維持しながら、それぞれの回数や期間を拡大させるものである。例えば、実現には至っていないが、平成 13 年当時の綿貫民輔衆議院議長の私的諮問機関であった「衆議院改革に関する調査会」は、その答申において、「国会は、目まぐるしく変化する国際情勢、政治・経済・社会情勢に、幅広く且つ即効的に対応できるものでなければならない」として「常会(通常国会)の会期はより長期なものとするのが求められる」とする³³。

法制局長官の答弁

³⁰ 梶田秀『占領政策としての帝国議会改革と国会の成立 1945-1958』(信山社 平 29. 8) 53 頁

³¹ 岡田信弘「会期制研究序説(一)」『北大法学論集』40 巻 5・6 号(上)(平 2. 8) 582 頁

³² 岡田・前掲 31 579 頁

³³ 衆議院改革に関する調査会「衆議院改革に関する調査会答申」(平 13. 11. 19)『衆議院の動き』9 号(平 13. 12)

国会運営において、与党は時間切れによって内閣提出議案の成立が阻まれるのを最小限に抑えたいところであり、野党側は日程協議で与党を牽制しながら政策面での譲歩を引き出すことが戦略の一つとなる。しかし、国会を活動状態に置いておくことは政府・与党を利するばかりではなく、国政上の重要問題について政府を追及する機会を野党に提供することとなる。結局、会期制の下では、与野党の間で場面を換えて利害得失が相当程度に相殺されているというところであろう。

イ 1月召集

平成3年9月に国会法が改正されて、それまで12月に召集されていた常会の召集時期が1月に改められた(国2)。召集された後、総予算が提出される1月下旬まで余儀なくされていた年末年始の自然休会をなくして、常会の実質的審議日数を増やすことを狙いとした参議院改革の成果である。これにより、後議となることの多い参議院の審議日程に多少の余裕が生まれた。

帝国議会時代も常会の召集時期は先例で12月とされていた³⁴が、当時から1月召集への移行案というものは存在したようである。ただ、政府側においては、1月に召集することとすると、その前年の12月に常会が召集されず、毎年1回の義務(旧憲41)が果たされなくなることを問題視していた³⁵。

国会の1月召集への移行に際してもその点が検討された。「毎年」が暦年のいずれかの期日に召集日があることを要請するものか、国会の会期が開かれていない時期が1年以上にわたってはならないとの趣旨かについての争点であり³⁶、議院法制局の説明では、いずれの説に立ってもこの移行は憲法に反しないとされたが³⁷、後者に親和的な解決が図られたと考えてよいだろう。

ウ 通年国会

活動期間の限定を弱める議論の行き着くところは通年国会制である。与野党は審議時間をめぐっての不毛なやり取りから解放され、政策の優劣を競うべきであると主張する立場にとって、会期は邪魔な枠組みに映る。通年国会制の構想は、戦後の憲法改正に際しても見られたように、相当以前から提唱されていたものである。

平成11年に参議院の斎藤十朗議長の下に置かれた「参議院の将来像を考える有識者懇談会」からも、通年会期制又は立法期の制度の導入が提案された。そこでは「国会の審議日数を十分に確保し、常に国政上の問題に迅速に対応できるようにする」との目的が示されていた³⁸。

これは憲法改正を念頭に置いた議論であるが、通年会期化は憲法改正によらなくても

474 頁

³⁴ 昭和17年4月帝国議会衆議院事務局編『議事解説』(信山社 平23.10) 37頁

³⁵ 第67回帝国議会貴族院議院法中改正法律案特別委員會議事速記録・前掲29 1頁 金森徳治郎法制局長官の答弁

³⁶ 宮澤俊義〔芦部信喜補訂〕『全訂日本国憲法』(日本評論社 昭53.9) 393頁

³⁷ 第121回国会衆議院議院運営委員会議録第5号(平3.9.6) 2頁 和田文雄衆議院法制局長の答弁、第121回国会参議院議院運営委員会議録第5号(平3.9.11) 2頁 中島一郎参議院法制局長の説明

³⁸ 参議院の将来像を考える有識者懇談会「参議院の将来像に関する意見書」(平12.4.26) 参議院事務局編・前掲22 247頁

可能であるとの見方もある³⁹。その方策には触れられていないが、憲法上求められる国会の召集義務(憲 52、53、54 I)を遂行しながら、取り得る最大幅の会期を法定し、実質的に国会が常時活動している態勢を作り出すことを想定するものであろう⁴⁰。

(4) 会期制の部分的排除

常置委員会構想は、衆議院にとって「執念の制度」⁴¹となっていたが、国会への移行に際しても実現には至らなかった。その後、初期の国会において、特別委員会制度の枠内で、特別の活動能力を持つ「不当財産取引調査特別委員会」(第2回国会(昭22))、「考査特別委員会」(第5回国会(昭24))が設けられた。これは議院の議決・承認を要することなく閉会中の活動が可能とされた委員会であり、構想の系譜を継ぐものと見ることもできる。

会期という制約要因を排除し、特段の要件を必要とせずに閉会中も活動できる機関の設置という発想は、その後、所掌を限ってではあるが、特殊な委員会類似機関を創設する形で結実した。その成果が両議院の政治倫理審査会、憲法審査会、情報監視審査会である。

現在の憲法審査会等と対比して不当財産取引調査特別委員会等に見られた特異性は、その活動能力の拡張が法規の改正によることなく衆議院の決議でなされた点にある⁴²。

6. 会期の独立性

(1) 会期間の関係

会期は国会の活動可能期間を画するものであり、連続する会期が同じ期間を重複共有することは認められない。それでは、前の会期が終了した翌日から次の会期が始まる場合、それは何を意味するのだろうか。両会期の間に隙間がないため、両者は連結して一つの会期になるとの捉え方も考えられるのだろうが、我が国の場合、「会期の独立性」の理念がそれを許さない。端的に言えば、異なる会期では、そこでの意思決定過程が別個独立のものとされ、二つの会期を一体のものとはみなすことはできない。期間を接する会期ですら連続したものと観念できないのであるから、閉会期間を挟んで召集される次の会期が前会期とは異なる意思決定のステージであるのは言わば当然のことである。

(2) 会期不継続の原則

ア 会期不継続の意義

会期の独立性は、一般に「会期不継続の原則」として認識されている。

会期不継続の原則は、「議会在会期ごとに別個の存在で会期を異にする議会のあいだに意志の継続がない」という決まりと説明される⁴³。帝国憲法制定に当たっても、「議院

³⁹ 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)5頁高見勝利参考人の発言

⁴⁰ 森本昭夫「参議院改革についての憲法の『枠』」『議会政治研究』82号(平19.6)28頁

⁴¹ 清水・前掲8 85頁

⁴² 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)139頁

⁴³ 黒田覚「会期不継続の原則」清宮四郎=佐藤功編『憲法演習』(有斐閣 昭34.9)114頁

閉會シタルトキハ其會期間ノ事務ハ終ヲ告ル者トシ議案及建議ノ已ニ議決シタル者ト否トヲ問ハズ総テ次會期ニ相續スルコトナシ」として明確に意識されていたものである⁴⁴。

会期不継続は、次の二つの側面を持つとされている⁴⁵。

a 各議院の内部の運営について有効に成立した各議院の意思も、その会期限りのもので、次の会期にまでその効力は及ばない。

b 一つの会期において審議未了となった国会又は一議院の議決を必要とする議案その他の案件は、会期終了とともに消滅する。

a は「議決の効力の時間的範囲の限定」、b は「案件不継続」と呼ばれる。その形式的根拠としては、原則の全てをカバーするものではないが、国会法第 83 条の 5、第 68 条本文を挙げることができる。これらのルールは論理に従って整序することで更に細かく分析することが可能である⁴⁶が、ここでは割愛する。

イ 原則・例外の構造

会期不継続の原則の難解さは、その内容が複数の側面に分けられるだけでなく、それぞれの徹底度に幅を持たされていることに起因する。それを克服するには、側面ごとの原則と例外の入れ子状態を弁別して理解することが求められる。

議案を閉会中審査に付すこと(国 47Ⅱ)は、会期制に対する例外であると同時に、それが後会に継続する(国 68 但)点で案件不継続の例外ともなる。しかし、議決の効力の時間的範囲の限定についてはその例外が認められておらず、前国会の先議議院の議決は、その議案が後議議院で閉会中審査に付されても、後会では効力を維持できない(「議案は継続しても議決は継続しない」)。このことから、両議院の議決の一致が求められる場合には、両方が同一会期におけるものでなければならないこと(国 83 の 5)が導かれる。

それに加えて理解の障害となるのが、衆参両院の取扱いの違いである。衆議院では、閉会中審査によって後会に継続する対象を議案そのものに限定するのに対し、参議院では、その議案に対して行った院内手続にも例外を及ぼして継続させることとしている。

さらに、憲法改正原案のような案件不継続の適用を受けない(国 102 の 9Ⅱ)例外的審議対象が制度化されるに至っているが、それに対しても議決の効力の時間的範囲の限定の面では不継続が例外なく働く。

(3) 会期の独立性の制度趣旨

一般に、時間が経過するのに伴って社会の状況は変化していくが、国会の採用する時制においては、時間の流れは均一なものではなく、会期を単位として画然と進行が制御されている。会期の更新によって状況の一変が擬制され、その結果、それまでの過程の一切が清算されるというドラマティックな効果が断行される。

これは後の会期の側から見ると過去による拘束からの解放であり、自由な意思活動を保障するための道具立てとなっている。しかし、そのことは会期を超えて同一性を失わずに

⁴⁴ 稲田・前掲 3 61、679 頁

⁴⁵ 黒田・前掲 43 114 頁

⁴⁶ 森本昭夫「会期不継続の原則と新たな分析－日本特有の議会運営の側面」『議会政治研究』26 号(平 5.6) 38 頁

活動を続ける議院やその構成員にとっては痛し痒しで、それまでに積み上げた努力の成果が無に帰するのを甘受しなければならないことを意味する。

その点に目を向けると、各会期が独立であることが常識にそぐわない面を持つのは否定できず、それが改革意見につながっていくのは当然のことと言えよう。

(4) 一事不再議との関係

会期と関係の深いもう一つの約束事とされる「一事不再議の原則」は、「すでに議院の議決があったものと同じの問題について同会期中に再びこれを審議しないという原則」と説明されている⁴⁷。

会期との関係では、一事不再議の根拠として「一会期一意思」が挙げられることがある。会期中には状況の変化は生じないとの推定を働かせるもので、そこからの演繹により「議会の意思は同一会期中一あって二なし」という命題が形成される。この理解は一事不再議と会期制は切り離せない関係にあるとするものであり、それは「会期制度を認めていない議会(たとえばドイツ連邦議会)の場合には通用しない」との論述⁴⁸からも見て取れる。

しかし、「同会期中」という限定は、一事不再議則の属性を成すものと解すべきではない。そもそも会期制の採否いかんにかかわらず、一事不再議則を抜きにして適正な会議運営を期することはできないと考えられる。会議で決定した事項について、時を置かずにその見直しを企てることはいかなる法文化の下においても許容されるものではなく、それを排除する常識的なスタンスが一事不再議の本質だと捉えるべきである⁴⁹。

ただし、議決の見直しを許さないという禁則はいつまでも固守できるものではなく、議決内容の基礎となっていた事実の変化が明らかとなったような場合にその議決を維持できなくなるとの例外は認めざるを得ない。それが「事情変更の例外」である。「同会期中」という限定は、この例外に加えて、会期という定型的な期間の経過によって画一的に不再議効が消えるとするものである。会期が改まれば拘束が解かれるため、一事不再議の原則が会期ごとの独立した意思形成に資する役割を担っていると見ることが可能である⁵⁰。

一方、会期が改まれば会期不継続の原則によって議決の効力は消滅するのであるから、不再議の効果が会期更新によって消滅するのは論理的必然である。一事不再議は自ら会期の独立性を支える側に立っているのではなく、会期の独立性の効果により「同会期中」との限定が付されていると解するのが正確なところであろう。突き詰めれば、会期制の下においても会期不継続の原則が採用されていなければ、一事不再議の効果について「同会期中」との一律の限定を掛けることはできないことになる。

7. おわりに

本稿では、会期制度に様々な角度から光を当て、そこに潜む問題点を洗い出した。最後

⁴⁷ 佐藤功『憲法(下)[新版]』(有斐閣 昭59.4) 709頁

⁴⁸ 清水睦「議会政と国会運営」『現代議会制の憲法構造』(勁草書房 昭54.4) 125頁

⁴⁹ 森本昭夫「一事不再議の原則と新たな分析」『議会政策研究会年報』2号(平7.9) 150頁

⁵⁰ 森本・前掲46 39頁

にそれらを概括しておく。

問題の中で最も切実なのは、緊急時の国会の可動性である。国会の活動期間である会期の上位概念として“会期の設定可能期間”というものを観念することができる。召集可能時期や会期設定の限界を意味するものであるが、往々にして限局して解釈されがちである。しかし、参議院の緊急集会のようなバックアップの手段が用意されていない局面においては、会期を設定できないブランクを存在させてはならない。憲法改正の論点として緊急事態条項の新設が提示されており、その一内容として、国会議員の任期の特例を必要とする考えも見られる。事態への国会の関わり方が重要なポイントを占めることを前提とするものであるが、憲法改正以前の方策としても、本文に挙げたように、国会の活動不能な状況を現出させない設計が求められる。

会期に関わるもう一つの大きな問題は、他律的集会制に関するものである。国会の活動能力が内閣の意のままに統制されるのでは、国権の最高機関(憲 41)としての実質が著しく損なわれることとなる。憲法がその点に配意して規定している臨時会召集決定要求権(憲 53)は、少数者の権能であることによる限界があらわになっているが、これまでに政党から提示されている憲法改正草案の中には、その要求後の召集期限を 20 日間と明確化するものも見られる⁵¹。

取り上げておかなければならないもう一つの問題は、我が国特有の会期の独立性である。会期の独立性に対する違和感は、会期が議員の任期と比べて相当短いにもかかわらず、会期を中心に据えた制約を優先して通用させていることから生じる。そのことを正視した上で、現行の取扱いの下でも、立法期の位置付けの明確化が望まれるところである⁵²。先例上、継続審査の可否の取扱い等、意識されている場面もあるが、案件不継続の適用を受けない憲法改正原案が衆議院の立法期を超えても存続するか否か、半数改選の参議院の通常選挙時との関係ではどのように扱うのか等、結論の得られていない問題もある。

会期制度に関する上記の課題は、必ずしも相互に関連するものではなく、その喫緊度、深刻度を一様に論じることはできないが、いずれも国会の活動の可否に関わる重要度の高い問題である。逆説的ではあるが、それだけに改革への方向付けが容易でないというのも事実であろう。中には憲法改正の要否に関わる論点も含まれており、将来に備え、改革のために必要となる手段の仕分け作業をしておいても徒労とはならないであろう。

本文中、「衆先」、「参先」、「旧貴先」、「旧衆先」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」、「平成二十五年版 参議院先例録」、「自第一回議會至第七十四回議會 貴族院先例録」、「衆議院先例彙纂 昭和十七年十二月改訂 上巻」からの引用である。

(もりもと あきお)

⁵¹ 例えば、自由民主党「憲法改正草案」(平 24. 4. 27) 第 53 条、日本のこころ「日本国憲法草案」(平 29. 4. 27) 第 52 条第 3 項

⁵² 大石真「憲法問題としての『国会』制度」『憲法秩序への展望』(有斐閣 平 20. 2) 180 頁