

国会の会期をめぐる憲法上の諸問題 ——会期制と会期不継続の原則——

中京大学法科大学院 教授

横尾日出雄

1. はじめに
2. 日本国憲法と会期制
 - (1) 会期と会期制
 - (2) 会期の種類と問題点
3. 会期不継続の原則と一事不再議の原則
 - (1) 会期不継続の原則
 - (2) 一事不再議の原則
4. 会期をめぐる諸問題
 - (1) 議員による臨時会召集要求に対する内閣の召集決定の問題
 - (2) 会期制のあり方と会期不継続の原則に関する問題
5. おわりに

1 はじめに

2012年（平成24年）12月16日の衆議院議員総選挙の結果、自民党が政権に復帰して、同月26日に第二次安倍内閣が誕生して以来、「安倍一強」といわれる政治状況が続いている⁽¹⁾。その後の国政選挙においても⁽²⁾、公明党と連立して政権を担っている自民党は常に圧勝し、2017年（平成29年）10月22日の総選挙の後11月1日に成立した第四次安倍内閣は、衆議院においても、参議院においても、圧倒的多数の与党議員らに支えられている。このように、「安倍一強」の政治状況は、なによりも国政選挙において与党自民党が他党に対して強さを示している結果であるが、1990年代に行われた政治改革や行政改革の効果が表れている面もあり、首相および首相官邸が与党議員や行政省庁に対してトップダウンの政策を受容させていることから、顕著になっているものである。ここには、「首相政治」・「官邸主導政治」といわれる政治状況が生まれている⁽³⁾。

第二次安倍内閣以降の安部政権においては、こうした「強み」があると同時に、「驕り」ともいえるべき政権運営がなされているかのようである。「決められない政治」を批判して登場した安部政権は、「数」の「強み」によって、国民の暮らしやわが国の存亡にもかかわる重要法案を「強行採決」

によって成立させてきた。第二次安倍内閣の下では、2013年に「特定秘密保護法」が成立し、第三次安倍内閣の下では、2015年に「安全保障関連法」、2017年に「改正組織的犯罪処罰法（共謀罪法）」が成立している。また、安倍政権の下では、国民軽視、国会軽視ともいうべき政治の運用が顕著であり、首相や首相官邸側は、国会審議等において十分な説明責任を果たそうとする姿勢が欠けているようである。2017年に「森友学園問題」や「加計学園問題」として明るみに出た問題は、安倍政権が国民や国会に対して適切な説明責任を全うしない典型的な事例といえる。

2017年（平成29年）1月20日に召集された第193回通常国会は、改正組織的犯罪処罰法の成立をみて、会期の延長がなされることなく、150日の会期を終了して、6月18日に閉会した。これに対して、民進党・共産党・自由党・社民党の野党4党は、森友・加計問題などの真相究明のために、6月22日、臨時会の召集を要求したが、政府与党側は臨時会の開催に消極的であったため、国会の召集ではなく委員会における閉会中審査が実施された。そして、召集要求から3ヶ月以上経過後、9月28日に、ようやく第194回臨時国会が召集されたが、実質的な審議が行われることなく、この召集日に衆議院の「解散」が行われ、野党側の臨時会召集要求に対応した国会の開催ということにはならなかった⁽⁴⁾。

日本国憲法第53条は、国会の会期として「臨時会」について定めるものであるが、内閣が臨時会の召集を決定することができるものと規定している。さらに、同条後段では、いずれかの議院の総議員の4分の1以上の要求があれば、内閣はその召集を決定しなければならないと明示している。臨時会の召集決定は内閣が行うのであるが、国会各議院の4分の1以上の議員の要求がある場合には、内閣は召集決定を義務付けられているものである。安倍政権の下では、2015年の第189回通常国会で、95日間の会期延長のうえで、安全保障関連法案を成立させた後、9月27日に国会は閉会したが、野党側は10月21日に臨時会の召集を求めたものの、結局臨時会が召集されることはなかった。また、2017年の第193回通常国会閉会後に、野党側が臨時会の召集を要求しても、上述のように、これに対応した国会の召集が実質的にはなされることなく、同年10月22日の総選挙後の11月1日に第195回特別国会が召集されるものとなった。

このように、安倍政権の下での政治状況や国会運営には、憲法の定める規定やルールに抵触するのではないかとと思われる事案が目立っている。その最も代表的なものは、2014年7月1日に、内閣自らが従前の憲法解釈を変更して、集団的自衛権の行使を部分的に容認する閣議決定を行い、さらに、2015年9月19日に、内閣提出の安全保障関連法案を、違憲の疑いが指摘されながらも、成立させたことである⁽⁵⁾。そして、上記のような野党側の臨時会召集要求に応じない対応も憲法規定との抵触が生ずるものとなる。

最近の政治状況や国会運営における種々の問題は、安倍首相や安部政権に特有なものに起因する側面もあろうが、法制度上ないしその解釈上生じうるものや運用上・慣行上行われているものもある。本稿では、会期をめぐる問題を取り上げ、国会議員による臨時会召集要求の問題やいわゆる会期不継続の原則との関連で、国会運営上の改革の方向性を見出しながら、立法上の見直し点などを提示するものである。

2. 日本国憲法と会期制

(1) 会期と会期制

①議会制度と会期

近代的な議会は、王権に対する対抗勢力がその代表機関として国王に対峙する組織体として登場し発展してきたものであるが、その組織や運営のあり方などは、時代や国・地域によって様々である。近代議会制の典型ともいえるイギリスの議会は、当初は、国王の諮問機関として随時召集され、必要とされた議事が終了すれば閉会するものであり、議会の活動は、常時行われるものではなく、いわば諮問に應える期間に限定されるものであった。こうした議会の活動のあり方から、議会は一定の期間に限って活動するものと位置づけられ、議会はその召集から閉会までの期間のみ活動するものとして捉えられるようになった。かくして、議会在活動能力を有する一定の期間を「会期」として理解し、議会はこの会期ごとに別々の存在として考えられるようになった。⁽⁶⁾このように、議会の「会期」は、本来的には国王のような議会外の機関による審議要請に応じた議会の限定的な活動期間であり、王権のような議会と対峙する機関によって議会活動を抑制するという意味が込められていたものである。したがって、議会の「会期」は、いわば他律的な議会活動を基礎付けているものであった。

国民主権原理の下に主権者たる国民の普通選挙によって選出された議員から構成される議会在、国民代表機関としての地位を確立した現代的な議会では、「会期」の概念や制度を前提としながらも、議会の活動を一定期間に限定するのではなく、選挙によって選出された議員によって組織されている期間を「立法期」として捉え、これを同一の議会による活動の期間として位置づけるものが、ドイツやフランスなどの議会で見られるようになって⁽⁷⁾いる。ここでは、国民代表機関たる議会在、他律的に活動期間を限定されるのではなく、常時その機能を果たすべく、いわば常設的な機関として、その活動を自律的に制御するものであることが求められているといえる。

②明治憲法と会期制

わが国の近代的な議会在、大日本帝国憲法（明治憲法）の施行とともに登場したといえるが、この外見的立憲主義憲法においては、統治権を総攬する天皇が統治を行い（第1条・第4条）、立法権を行使するにあたり、帝国議会在が協賛する（第5条・第37条）ものとされていた。そして、帝国議会在は毎年召集され（第41条）、3箇月の「会期」が定められていた（第42条）。毎年3箇月の会期で召集される「常会」以外に、臨時緊急の必要ある場合に召集される「臨時会」が定められ（第43条）、さらに、衆議院解散の場合には、選挙が行われ、解散の日より5箇月以内に召集される会期が定められ（第45条）、これは「特別会」と位置づけられていた。

このように、明治憲法下の帝国議会在は、「会期」の制度を明示的に採用していたのであり、この会期の間のみ議会在としての活動をするものとされ、統治権を総攬する天皇により「召集」され、他律的に議会在の活動が枠づけられていたのである。また、貴族院および衆議院のいずれかが否決した

法律案については、同一会期中には再度提出することができずと定められ（第39条）、いわゆる一事不再議の原則が憲法上の原則として規定されていた。このように、明治憲法が採用した「会期制」は、天皇とその政府が帝国議会の審議を必要とする期間を「会期」として「召集」し、この期間は議会の活動を容認するという仕組みであった。すなわち、会期制を定めた明治憲法には、「帝国議会の活動をできるだけ限定的なものにするという基本的発想が投影されていた」⁽⁸⁾のであった。

③日本国憲法と会期制

日本国憲法は、明治憲法とは異なり、「会期」について明文で規定していないが⁽⁹⁾、国会の召集に關して、「常会」の召集（第52条）、「臨時会」の召集（第53条）、解散・総選挙後の国会（いわゆる「特別会」）の召集（第54条1項）について定め、明治憲法の場合と同様の名称を用いていることから、「会期」の存在を前提とし、一般に「会期制」が採用されていると解されている⁽¹⁰⁾。

したがって、国会の活動は、「会期」ごとに独立した別個のものとして位置づけられ、衆議院もしくは参議院の構成が選挙によって変更されず基本的に同一であったとしても、「会期」ごとに異なる国会として観念するものとなる。実際に、日本国憲法下で最初に開催された国会は、1947年（昭和22年）5月20日に召集された特別会であるが、この会期を「第1回国会」として、以後、常会・臨時会・特別会いずれの会期もすべて順番に「第〇回国会」として番号づけられている⁽¹¹⁾。

国会は、「召集」によりその活動を開始し、会期の終了により「閉会」することによってその活動を停止することになり、「会期」の間のみ活動能力を有することになる。「召集」は、天皇の国事行為として行われ、この召集を実質的に決定するのは、天皇の国事行為に対する助言と承認を行う内閣であるが⁽¹²⁾、日本国憲法下の国会は、議院内閣制の構造を採用しているとはいえ、議会外の機関である内閣が召集決定を行う他律的な「会期」の仕組みを取り入れていることになる。日本国憲法下の国会は、主権者たる国民の選挙によって選出された議員から構成される国民代表機関であり、明治憲法下の帝国議会とは、憲法上の位置づけも役割もまったく異なるものであるが、「会期制的発想は引き継がれた」⁽¹³⁾ものとなっている。

日本国憲法が会期の制度を認めた理由として、「議事の能率的な運営の確保と行政能率を阻害しないための行政府との調整という政策的なもの」⁽¹⁴⁾が挙げられ、また、会期制が定着した理由として、必要に応じて召集され使命が終われば閉会されてきたという経緯に加えて、国会が常設されると、むしろ審議の非能率をまねき、政府の活動が阻害されることが挙げられている⁽¹⁵⁾。あるいは、会期制と常設制との比較で、常設制には、行政権に対する議会の独立の確保や議会の行政監視能力の強化という利点があるのに対して、会期制には、政党間の熾烈な抗争、過度の立法、行政側に生じる議会対策のための過重な対応などの弊害を回避できることや、議員に議会活動のための準備期間が確保され、効率的な国政運営が可能になることが示されている⁽¹⁶⁾。

議会のあり方やその運営は、国や時代によって異なり、会期の位置づけやそのあり方も当然に異なるものであるから、今日の現代的な議会の制度や運営においても、議会や議員にとって会期制によるメリットがあることは肯定できるが、政府や行政にとってのメリットが大きいことは否定できず、むしろ議会にとっては、行政を常時監視できないというデメリットがある。日本国憲法が会期

の制度を採用しているのは、明治憲法下の議会運営を継承するかたちで、政府や行政の側から行政効率が阻害されないように国会の活動を「会期」の期間に限定することが主たる趣旨であるといえる。日本国憲法下の国会は、国民代表機関として、内閣および行政を監視する役割が憲法上求められているとするならば、「会期」の制度について厳格に解釈するのではなく、日本国憲法の原理・原則から、国会に求められている機能が十分に発揮できるよう合理的に解釈していく必要があると考えられる。

（２）会期の種類と問題点

①常会（通常国会）と常会をめぐる問題

憲法第52条は、「国会の常会は、毎年1回これを召集する」と定め、「常会」について規定している。常会は、一般に「通常国会」と称され、予算や法律の議決のために、「毎年1回」召集される定例会期である。憲法の規定では、常会が毎年1回召集されるものであることだけ定めており、国会法がさらなる具体的な定めを置いている。国会法2条は、常会の召集時期として、「毎年1月中に召集するのを常例とする」と定める。この「1月召集」は、1991年（平成3年）の国会法改正により、従前の「12月召集」を変更したもので、年末年始において事実上休会となる状況を回避したものである。また、同法1条において、国会の召集詔書は集会の期日を定めて公布するものとされ（1項）、常会の場合は、少なくとも10日前に公布しなければならないと定められている（2項）。そして、同法14条は、国会の会期は召集当日から起算するものとし、同法10条は、常会の会期として、「150日間」と定め、ただし、会期中に議員の任期が満了する場合には、会期は終了するとしている。かくして、国会法の規定により、会期制の採用が明示的に定められている。

常会の召集は、内閣の助言と承認に基づいて天皇が国事行為として行う（7条2号）が、召集の実質的な決定は内閣が行うと解されている。150日間の会期の終了によって閉会となるが、両議院一致の議決で会期の延長が1回に限って認められている（国会法12条）。これまでに、常会の会期で多くの延長がなされてきたが、第26回通常国会（昭和31年12月20日～昭和32年5月19日、会期151日間）では、1日だけ延長されたものであり、また第189回通常国会（平成27年1月26日～9月27日、会期245日間）では、安全保障関連法案の成立を期して、95日間の延長がなされている⁽¹⁷⁾。会期の延長について、両議院の議決が一致しないときや参議院が議決しないときは、衆議院の優越が定められている（国会法13条）。

常会は、日本国憲法が施行された1947年（昭和22年）以降、原則的に毎年1回召集され、国会法2条の改正以前は、1990年（平成2年）12月10日召集の第120回通常国会までは「12月召集」であり、改正後は、1992年（平成4年）1月24日召集の第123回通常国会以後は「1月召集」となっている。そのため、1991年（平成3年）における常会の召集はなく、第120回通常国会（平成2年12月10日～平成3年5月8日、会期150日間）と第123回通常国会（平成4年1月24日～平成4年6月21日、会期150日間）との間で、常会の召集としては1年以上の空白が生ずることとなった。また、国会法2条の2により、特別会が常会と併せて召集することができることになっており、この場合

には、形式上は特別会の会期となるので、常会としての会期が開催されない場合も生ずる。第63回特別国会（昭和45年1月14日～昭和45年5月13日、会期120日間⁽¹⁸⁾）、第71回特別国会（昭和47年12月22日～昭和48年9月27日、会期280日間・延長130日）、第101回特別国会（昭和58年12月26日～昭和59年8月8日、会期227日間・延長77日）は、常会との併合のものとなっており、常会としての召集はなされていない。そして、明らかに変則的な常会の召集は、第14回通常国会（昭和27年8月26日～昭和27年8月28日、会期3日間）であり、平和条約発効後の最初の国会召集であったが、常会として8月に召集され、3日目に解散となっている。総選挙後に召集された第15回特別国会（昭和27年10月24日～昭和28年3月14日、会期142日間）は、通例からすれば常会との併合の性質を帯びるものであるが、1952年（昭和27年）の常会は、第14回国会として8月に召集されている。

憲法第52条が常会の召集について「毎年1回」と定めていることに関して、①会期が開催されず国会としての活動が欠ける期間が1年に及んではならないとする考え方と、②暦年のいずれかの期日に召集があることを要求するとする考え方が示されてきた⁽¹⁹⁾。第63回特別国会の事例のように衆議院の解散の場合や、第123回通常国会の事例のように国会法改正による場合の実例に対して、①説では、とくに問題とはならないものの、②説では、厳格な解釈によれば、憲法規定との抵触の問題となりうるが、この説によっても、衆議院の解散の場合は憲法第52条の例外と解し、国会法改正の場合は経過的な措置と位置づけることによって、容認されるものと考えられる⁽²⁰⁾。

②臨時会（臨時国会）と臨時会をめぐる問題

「臨時会」は、臨時の必要がある場合に召集される会期で、一般に「臨時国会」と称される。憲法第53条は、その前段で「内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる」と定め、「臨時会」について規定し、その召集の決定権が内閣にあることを明示している。また、同条後段で、「いずれかの議院の総議員の4分の1以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない」と定め、一定数の国会議員の要求により臨時会召集を求めることが認められている。そして、より具体的な定めは国会法が規定している。同法1条3項は、臨時会の召集詔書の公布について、常会の場合には少なくとも10日前に公布することを定める同条2項によることを要しないとして、臨時会の性格から期限の要件を除外している。そして、同法11条により、臨時会の会期は、「両議院一致の議決で、これを定める」ものとされ、同法12条により、会期の延長は、両議院一致の議決で、2回まで認められており、同法13条で、両議院の議決が一致しないときや参議院が議決しないときは、衆議院の優越が定められている。さらに、国会各議院の議院規則では、臨時会の会期は、各院の議長が各常任委員長の意見を徴したうえで、他院の議長と協議した後に、当該議院が議決するものと定められている（衆議院規則20条1項、参議院規則22条1項⁽²¹⁾）。常会の召集が年1回行われ、延長がなされても夏季以前に閉会となるのが通例であるので、秋季に臨時会の召集がなされるのが一般的となっている。

臨時会の召集は、常会の場合と同様に、内閣の助言と承認に基づいて天皇が国事行為として行う（第7条2号）が、第53条により、臨時会の召集の決定は内閣が行うものであることが明記されている。したがって、内閣は、必要に応じて任意に臨時会を召集することができる。ただし、国会法の

規定により、国会議員の任期満了による選挙が行われた場合には、一定の期日以内に臨時会を召集しなければならないことが義務づけられている。

具体的には、国会法2条の3が、国会議員の選挙の施行後に、臨時会の召集を法定している。すなわち、その1項で、衆議院議員の任期満了による総選挙が行われた場合には、その任期が始まる日から30日以内に臨時会を召集しなければならないとし、2項で、参議院議員の任期満了による通常選挙が行われた場合には、その任期が始まる日から30日以内に臨時会を召集しなければならないと定めている。衆議院解散後の総選挙が行われた場合には、憲法第54条1項で、選挙の日から30日以内に国会を召集しなければならないとして、特別会の召集を規定しているが、任期満了による国会議員の選挙によって国会各議院の構成が変わった場合にも、必ず国会の会期を召集して、新たな構成に基づく国会の組織を確認するものとなっている。参議院通常選挙後の臨時会召集は、その都度なされているが、衆議院議員任期満了による総選挙は、日本国憲法施行後1976年（昭和51年）12月9日に実施された総選挙の一例があるのみで、衆議院総選挙後の臨時会召集は、第79回臨時国会（昭和51年12月24日～昭和51年12月28日、会期5日間）が唯一の事例である。⁽²²⁾

内閣は、さらに、臨時会の召集を義務づけられている場合がある。上述の憲法第53条後段の規定によって、一定数の国会議員による臨時会の召集要求があった場合である。国会法3条は、「臨時会の召集の決定を要求するには、いずれかの議院の総議員の4分の1以上の議員が連名で、議長を経由して内閣に要求書を提出しなければならない」と規定し、召集要求の具体的な手続を定めている。⁽²³⁾各議院の総議員の4分の1の議員ということは、与党ないし議院内多数派ではなく野党・少数派であったとしても要求できるものであることから、この臨時会召集要求は、実質的には野党・少数派の権限として位置づけられるものである。かくして、日本国憲法下の国会の会期の召集の実質的な決定権が内閣にあると解されている中で、国会議員自らに会期の召集に関する権限を認めている規定であり、内閣という行政府による召集決定という点で他律的な集会制を原則としながらも、国会議員自らが自主的に集会する自律的な集会制の要素を取り入れているものである。⁽²⁴⁾しかし、国会議員には召集を要求する権限として認められているもので、召集を決定する権限はあくまでも内閣にあるから、その意味では限定的なものにとどまる。

そして、憲法も国会法も、国会議員の臨時会召集要求に対して、内閣が召集を決定しなければならない期日や期限を定めていないことから、召集要求があった場合に、内閣はどのように対応することになるのか、解釈上の問題が生ずることになる。内閣は、議員の召集要求に法的に拘束され、召集を決定する義務を負うことについては、第53条後段の規定から異論はないものの、議員の召集要求において召集の期日や期限の指定がなされている場合に、このような期日・期限の指定にも内閣が拘束されるのか問題となる。内閣はその指定の期日・期限には拘束されないとするのが先例であり、学説上も多数説は法的には拘束されないものと解しており、肯定説の立場からでも、機械的に拘束されるのではなく、社会通念上合理的と判断されるものであればよいとしている。⁽²⁵⁾内閣が政治的な理由で召集を不当に延期することは制度の趣旨に反するが、議員による臨時会召集要求の権限が、国会の自律的集会制の補完的な保障と少数派の権利の保障という点に趣旨があることをふまえるならば、内閣は社会通念上合理的と判断される期間内に召集すべき義務を負うものと解するの

が妥当である⁽²⁷⁾。しかし、内閣が召集の決定をしない場合には、内閣にこの召集義務の履行を強制する手段がないのが実情である⁽²⁸⁾。

③特別会（特別国会）と特別会をめぐる問題

「特別会」は、衆議院が解散されて総選挙が行われた場合にその選挙の日から30日以内に召集される会期で、一般に「特別国会」と呼ばれる。憲法第54条1項は、この会期について特に呼称を挙げておらず、明治憲法第45条が定めていた衆議院の解散・総選挙後に召集される会期について「特別会」と称されていたことを継承して、国会法が「特別会」の呼称を用いて規定し、同法1条3項括弧書で「日本国憲法第54条により召集された国会をいう」と定められている。それゆえ、「特別会」は、憲法上は慣用としての呼称である。特別会の召集詔書の公布や会期の決定・延長などについての国会法の規定は、臨時会の場合と同様である（1条3項・11条・12条・13条）。日本国憲法の下で衆議院の解散はこれまでに24回行われ⁽²⁹⁾、憲法施行後最初に召集された第1回特別国会を含めて、特別会はこれまでに25回召集されている⁽³⁰⁾。

憲法第54条1項は、衆議院の解散による総選挙の場合について、国会の召集を定めるものであるが、衆議院議員の任期満了による総選挙の場合については、国会の召集に関して憲法上の規定は特に存在しない。解散による場合と任期満了による場合とで、総選挙の実施やその後の国会の召集の必要性などに関して相違があるわけではないが、憲法が解散による総選挙と国会の召集の場合について期限を明示して規定したのは、議会の解散をめぐる歴史的な経緯がある⁽³¹⁾。議会の解散は、国王・行政府と議会との対抗関係において、行政府側が議会に対して行使しうる最も強力な権限であったが、解散によって議会勢力を一時的に駆逐した後に、選挙を実施せずに議会の勢力の結集を阻止することや、選挙を実施しても行政府側に不利な結果のため議会を召集しないことがあった。本条項が解散後一定の期限内に選挙を実施し、さらに一定の期限内に国会の召集を定めているのは、こうした行政府側の対応を認めないという趣旨を憲法が示したものである。本条項によれば、衆議院の解散の日から40日以内に衆議院議員の総選挙を行い、この総選挙の日から30日以内に国会を召集すべきことが定められている。したがって、特別会は、衆議院の解散後69日以内に召集されなければならないことになる。この点で、明治憲法第45条では、衆議院の解散の場合、選挙を行い、解散の日より「5箇月以内」に召集すべきことが定められていたが、解散から特別会の召集までの期間は、日本国憲法では短縮されている。任期満了による総選挙の場合の国会の召集については、国会法2条の3において、参議院議員の任期満了による通常選挙の場合の国会の召集とともに、臨時会として国会を召集することが定められている。

国会法2条の2は、「特別会は、常会と併せてこれを召集することができる」と定める。衆議院の解散と総選挙後に、憲法第54条1項の規定に基づいて、特別会を召集する場合に、常会の召集時期と重なるときは、常会と併せて召集することができるとするものである。この場合に、併合召集された国会は、常会として位置づけられるのか、特別会として位置づけられるのか、問題となりうる。本来は常会であるとする考え方も成り立つが、併合召集⁽³²⁾を定める国会法の規定のあり方からも、特別会としての性格に意味をもたせて解することが妥当である。したがって、総選挙後30日以内に召

集されるべきもので、召集詔書の公布については少なくとも10日前にする必要はなく、会期の延長も2回まで可能となるが、会期については、常会としての審議の必要性から、原則として「150日間」として召集することが要請されるものとなる。実際に、常会と併せて召集された特別会は、国会の会期としては「特別会」と位置づけられており、これまでに3例ある。第63回特別国会（昭和45年1月14日～昭和45年5月13日、会期120日間）⁽³³⁾は、1969年（昭和44年）12月2日の解散、同年12月27日総選挙の後、翌年1月14日に召集されている。また、第71回特別国会（昭和47年12月22日～昭和48年9月27日、会期280日間・延長130日）は、1972年（昭和47年）11月13日の解散、同年12月10日総選挙の後、同年12月22日に召集されている。そして、第101回特別国会（昭和58年12月26日～昭和59年8月8日、会期227日間・延長77日）は、1983年（昭和58年）11月28日の解散、同年12月18日総選挙の後、同年12月26日に召集されている。

3. 会期不継続の原則と一事不再議の原則

（1）会期不継続の原則

①会期制と会期不継続の原則

日本国憲法が「会期」について規定し、国会法が明示的に「会期制」を採用していることから、国会の活動は、会期制を前提として、会期ごとに独立して運営がなされている。かくして、国会は、会期の期間中だけ活動を行い、会期の終了によって、その活動を終えるのであり、前の会期における国会の意思と後の会期における国会の意思とは、まったく別個のものであり、前会の意思は後会の意思を拘束するものではないとされている。このように、議会制度における会期の歴史的経緯から会期の意義を捉え、議会の活動は会期ごとに独立しており、ある会期における議会の意思は次の会期には継続しないとする「会期不継続の原則」が、日本国憲法下の国会についても当てはまるものとして運用されている。

明治憲法においては、会期制が採用され、帝国議会の活動も会期ごとに行われて、後会には継続しないものとして運営されていたことから、「会期不継続の原則」が採用されていたとされるが、後述の「一事不再議の原則」に関する規定が第39条に定められていたのとは異なり、この「会期不継続の原則」は、憲法規定上明示的に定められていたものではない。日本国憲法においても、「会期不継続の原則」に関する規定は存在せず、国会法68条で「会期中議決に至らなかった案件は、後会に継続しない」と案件の不継続を定める規定があるだけで、「会期不継続の原則」が憲法や国会法で明示的に定められているのかは、条文の規定上は必ずしも明らかではない。明治憲法の下では、会期制が採用されて、「会期制」と「会期不継続の原則」とが一体的なものとして理解され、「会期不継続の原則」がいわば憲法上の原則として捉えられていた。このように、「会期制」と「会期不継続の原則」を一体的に理解して、日本国憲法下の国会運営についても、明治憲法下の帝国議会の運営のあり方を慣行として継承するものとするれば、会期制を採用したことによって、「会期不継続の原則」が採用されているものと解することになる。しかし、会期制の採用が、当然に「会期不継続の原則」

の採用に直結するものではなく、「会期制」と「会期不継続の原則」とは切り離して考えるのが妥当である。諸国の議会では、会期制を採用していながら、議決や案件の継続を認めて、「会期不継続の原則」を採用していないものも見られる⁽³⁵⁾。

②意思の不継続と案件の不継続

「会期不継続の原則」は、後の会期の意思は前の会期の意思に拘束されないというものであるが、具体的には、「議決効力の不継続」（議決意思の不継続）と「案件の不継続」という、主として2つの態様があると考えられる⁽³⁶⁾。まず第1に、「議決効力の不継続」は、議決という意思そのものの継続性を認めないとするものであり、「会期不継続の原則」の中核をなすものとされる⁽³⁷⁾。各議院が毎会期の冒頭に行う特別委員会の設置決議などは、会期の終了とともにその効力は消滅し、次の会期であらためて設置決議が行われるが、このような取扱いは、特段の定めがない限りは、会期ごとに独立した意思決定がなされるべきであるとする考え方に基づくもので、議事運営の各般にわたっているとされる⁽³⁸⁾。第2に、「案件の不継続」は、国会法68条本文が明記するもので、「会期中に議決に至らなかった案件は、後会に継続しない」というものである。実際の国会運営では、つねに重要法案をめぐって、次回会期への継続か不継続かについて与野党の攻防の中心となるために、「会期不継続の原則」として最も重視される点である⁽³⁹⁾。

しかしながら、「議決効力の不継続」も「案件の不継続」も、それぞれについて次の会期にまったく継続しないというのではなく、その例外が存在する。「議決効力の不継続」については、そもそも各議院がそれぞれ定める議院規則（憲法第58条2項）は、会期ごとに効力をもつものではなく、法規範として継続的な効力をもつものであり、各議院の議長および副議長さらに常任委員は、当該議院で選任されるものであるが、その任期は議員としての任期によるものとされ（国会法18条・42条）、会期を超えて議決効力が継続されている⁽⁴⁰⁾。また、「案件の不継続」については、国会法68条本文が規定するものであるが、同条但し書は、同法47条2項により閉会中審査した議案や懲罰事犯の件は後会に継続するとしており、さらに、憲法改正原案についても後会に継続するものとされている（同法109条の9第2項）。後会に継続することを定めている但し書の部分は、国会法の制定当初にはなかったものであるが、その後の改正を経て、追加されたものであり、国会法の改正によって後会への継続が決められたということは、国会の判断によって、案件の後会への継続が認められているということになる。

③会期不継続の原則の憲法上の位置づけ

「会期不継続の原則」が憲法上の原則であるかどうかについて、学説上の対立があるが⁽⁴¹⁾、今日では憲法上の原則ではないとする説（否定説）が多数である。憲法上の原則とする説（肯定説）は、憲法が会期制度を認めたことによって、国会は会期ごとに独立し、前会の意思によって後会が拘束されるべきでないことを強調するが⁽⁴²⁾、会期の制度が会期不継続の原則と直結するものではなく、案件の不継続に関して、国会法の制定や改正により、国会の裁量的判断によって案件の継続審査が認められる傾向にあることから、憲法上の原則ではないと理解すべきである。

国会法68条が、本文で案件の不継続を定めながら、但し書で閉会中審査による案件の継続を認めていることについて、肯定説からは、68条本文の定める案件の不継続の規定は、会期不継続の原則を定めたものではなく、その一態様である未決案件の不継続を定めたものであるから、案件の継続を認める68条但し書の規定は、未決案件の継続を認めているにすぎず、会期不継続の原則の例外を定めたものではないと解する。これに対して、否定説では、一般的に、会期不継続の原則を国会法上の原則と位置づけて、68条本文が会期不継続の原則を定めたものであり、68条但し書の案件の継続審査を会期不継続の原則の例外と解している。肯定説では、会期不継続の原則は、案件の不継続のみならず議決意思の不継続という態様を強調して、68条の規定は案件の不継続に関する規定と捉えるが、否定説は、会期不継続の原則として、案件の不継続の態様を重視して、68条の規定は会期不継続の原則そのものに関する規定と位置づけている。しかし、他院の送付案を継続審査して後会で議決したときの取扱いを定める国会法83条の5の規定から、継続審査によって後会に継続するのは、案件のみであって、議決意思そのものは継続するものではない、とするのが現行規定の趣旨となっている。したがって、会期不継続の原則について、国会法の規定が定めているのは、案件の不継続に関するものであり、議決効力（議決意思）の不継続に関しては、憲法の会期に関する規定やその他の諸規定に抵触しない範囲で、憲法の諸原則に従って合理的に解釈し、具体的には国会による裁量的判断に委ねられると理解すべきであろう。⁽⁴³⁾

④国会議員の選挙と継続審査の可否

他の議院が任期満了による選挙が行われる場合や衆議院解散の場合に、当該議院の継続審査が可能かどうかという問題が生ずる。⁽⁴⁴⁾ 参議院では、衆議院が解散または任期満了による総選挙によって一新されたときは、衆議院はもとより国会も新たなものとなり、前の国会とは同一性を失うことになるため、国会の議決を要する案件の継続審査はできないとされている。これに対して、衆議院では、参議院議員の任期満了による通常選挙が行われても、国会の議決を要する案件について継続審査は可能とされ、たとえば、通常選挙前の国会で受け取った参議院提出法律案を、通常選挙後の国会に継続して衆議院が議決し、新たに構成された参議院に送付して成立させている事例が示されている。⁽⁴⁵⁾ ここには、日本国憲法の定める両院制と衆議院の優越をふまえて、衆議院を基本にして国会の構成を捉える理解があり、衆議院議員の任期を国会における事実上の立法期として位置づけるものとなっている。

⑤野党少数派の抵抗手段

国会法68条本文が定める案件の不継続に関して、内閣・与党側が提出する法案に対して、野党・少数派にとっては法案に反対し廃案に追い込むことが政治的な課題となり、会期内に法案を成立させるか、会期内の成立を阻止して廃案とさせるか、与野党攻防の最大の焦点となっている。したがって、野党・少数派にとっては、案件の不継続というルールが、いわば合法的な抵抗手段となり、事実上の少数派の権利としての一面があることも見逃すことのできない点である。⁽⁴⁶⁾

しかし、この点は、国会における審議が「日程国会」といわれる状況をもたらしている要素でも

あり、国会改革の一つとして、その他の改革や見直しと合わせて、検討する必要があると思われる。⁽⁴⁷⁾

(2) 一事不再議の原則

① 会期制と一事不再議の原則

会期の制度に関連して、「会期不継続の原則」とともに、「一事不再議の原則」があげられる。この原則は、議院において既に議決のあった案件と同一の案件については同一の会期中には再び審議してはならないとするものであり、同一の会期における議院の意思の同一性と一貫性を前提とし、⁽⁴⁸⁾ 議決の安定性と会議の能率性を図ることに趣旨があるとされる。⁽⁴⁹⁾

明治憲法は、「両議院ノ一ニ於テ否決シタル法律案ハ同会期中ニ於テ再ヒ提出スルコトヲ得ス」(第39条)と、法律案について一事不再議を定めて、憲法の規定で明示的に「一事不再議の原則」を採用していたが、日本国憲法では、この原則に関連するような規定はなく、国会法においても、同一議案の審議を禁止する条文(56条の4)があるだけで、この原則に関する規定は見当たらない。むしろ憲法第59条2項は、法律案の議決について、衆議院による再議決を認めて、法律案の再議の場合を定めている。明治憲法で明示されていた「一事不再議の原則」に関する規定が日本国憲法で削除された理由として、貴族院の存在が否定され、貴族院で簡単に否決されてしまった議事手続が改められて、衆議院の優越性が認められたことがあげられている。⁽⁵⁰⁾

② 一事不再議の原則の憲法上の位置づけ

「会期不継続の原則」の場合と同様に、「一事不再議の原則」が憲法上の原則であるかどうかについて、学説上の対立があるが、⁽⁵¹⁾ 憲法上の原則ではないとする説(否定説)が多数である。ただし、憲法上の原則であるとする説(肯定説)でも、憲法第59条2項の適用があり、事情変更の場合には再議が認められることもあるとして、原則に違反するかどうかは国会または議院が自主的に判断できるものとしているので、憲法上の拘束はきわめて緩やかなものにすぎない。また、否定説は、憲法上の原則とする点を否定するものであり、議事運営における条理上の原則である点を否定するものではない。したがって、「一事不再議の原則」は、憲法上の原則ではないと解すべきであるが、会議体における議事運営の原則として位置づけられるものであり、例外的に再議が認められるかどうかの判断は国会または各議院に委ねられていることになるので、「一事」や「事情変更」などの具体的な要件を客観的な基準として明らかにすることが必要と考えられる。⁽⁵²⁾

「一事不再議の原則」は、同一会期における同一案件の再議を禁ずるものであるから、国会や各議院における審議を制約する側面があり、この原則の適用が国会や各議院の判断に委ねられる場合があることになると、案件によっては与野党の攻防の対象となつて、審議のあり方や会期の延長など国会運営に影響を及ぼすことになる。したがって、この原則の適用はできるだけ消極的に行われるべきであり、場合によってはこの原則が緩和されることも必要であるとの指摘があるが、⁽⁵³⁾ 妥当なものであろう。

4. 会期をめぐる諸問題

(1) 議員による臨時会召集要求に対する内閣の召集決定の問題

①議員による臨時会召集要求と国会の召集に関する実例

国会議員による臨時会の召集要求は、直近では2017年6月22日に行われ、3ヶ月以上経た9月28日に第194回臨時国会が召集されたが、即日に解散された例がある。これを含めて、召集要求に基づいて国会が召集されたものは、37例⁽⁵⁴⁾ある。

このうち、臨時会の召集要求に対して常会として召集されたものが3例ある。第1に、2003年(平成15年)11月27日の要求書提出に対する2004年(平成16年)1月19日召集の第159回通常国会であり、内閣による常会召集の決定は、1月9日になされ、要求から53日後の「常会」の召集である。第2に、2005年(平成17年)11月1日の要求書提出に対する2006年(平成18年)1月20日召集の第164回通常国会であり、内閣による常会召集の決定は、1月10日になされ、要求から80日後の「常会」の召集である。第3に、2015年(平成27年)10月21日の要求書提出に対する2016年(平成28年)1月4日召集の第190回通常国会であり、内閣による常会召集の決定は、12月15日になされ、要求から75日後の「常会」の召集である。これら3例は、年末に近い時期の召集要求であることから、年明けの1月には常会召集が予定されていることをふまえて、内閣が常会としての国会召集を決定したものであるが、召集要求からおおよそ50~80日後の召集が、社会通念上合理的な期間内のものといえるかどうかは、きわめて疑問である。他の34例は、臨時会として召集されている。

召集要求において、衆議院議員のみの要求に基づいて臨時会が召集されたものが7例、参議院議員のみの要求に基づいて臨時会が召集されたものが2例あり、衆議院議員および参議院議員の双方の要求に基づいて国会が召集されたものが28例(このうち臨時会として召集されたものは25例、常会として召集されたものが3例)ある。双方から要求がなされる場合に、同一の期日にそれぞれの要求書が提出される場合もあるが、異なる期日に各要求書が提出される場合もある。

②臨時会召集要求の時期と召集までの期間

召集要求がなされる時期については、常会が1月(平成3年の国会法改正以前は12月)に召集され、会期150日間で6月(以前は5月)に閉会となるので、その後に臨時会の召集要求がなされることになる。37例のうち、5月期に1例、6月期に2例、7月期に9例、8月期に9例、9月期に6例、10月期に6例、11月期に4例となっており、常会閉会后しばらくしてからの召集要求が多く、7月ないし8月の召集要求が約半数になっている。

最も問題となるのは、召集要求後どれほどの期間で国会が召集されているかという点である。要求書提出日から召集日まで、最短のものは、7日後という第105回臨時国会の召集例がある。第104回通常国会が1986年(昭和61年)5月22日に閉会すると、5月26日に参議院議員から要求書が提出され、内閣は翌27日に召集を決定し、6月2日に臨時会が召集されている。しかし、このときは、召集日当日に衆議院が解散されるという事態となっており、特異な政治状況の下にあったと考えら

れる。逆に、最長のものは、176日後という第64回臨時国会の召集例がある。第63回特別国会が1970年（昭和45年）5月13日に閉会すると、6月1日に衆議院議員から、翌2日に参議院議員から要求書が提出されたが、内閣が召集を決定したのは11月14日で、11月24日に臨時会が召集されている。そして、要求書提出日から召集日までの期間によって37例について分類してみると、①10日以内のものが2例、②11日以上20日以内のものが5例、③21日以上30日以内のものが4例、④31日以上60日以内のものが6例（うち1例は常会としのて召集）、⑤61日以上90日以内のものが11例（うち2例は常会としのて召集）、⑥90日超のものが9例、であり、60日を経過してから召集されたものが半数を超えるものとなっている。

国会議員による召集要求は、常会閉会後になされることになるので、上述のように7月ないし8月の召集要求が多くなるが、内閣としても、常会が閉会した後に、若干の期間を経て、補正予算の審議など秋季に国会の召集を必要とすることから、9月ないし10月に臨時会を召集することが多くなっている。こうした状況にかんがみると、召集要求が8月以前になされたとしても、臨時会の召集を秋季の9月以降にするという内閣の姿勢がうかがえる。このような内閣の姿勢が、11月に召集要求がなされた場合に、1月の常会召集によって応えるというような安易な対応にも繋がっているように思われる。

③臨時会召集要求に対する内閣の召集決定の法制化

以上のように、これまでの国会議員による臨時会召集要求に対する内閣の召集決定の状況を見ると、30日を経過してからの召集が非常に多く、最近では短期化している状況にあるとはいえ、けっして安倍政権だけが召集要求を軽視しているのではなく、歴代の内閣がきわめて消極的な対応をとってきたものと言わざるをえない。要求から召集までに30日を超える期間があることが、「社会通念上合理的と判断される期間内」と考えることには無理がある。

国会議員による臨時会召集要求が野党・少数派の権利としての意義があり、内閣による召集決定が憲法上の義務であることを想起するならば、「社会通念上合理的と判断される期間内」に召集決定を行うことを法制化することによって、立法上の見直しをすることが妥当と考えられる。この点では、憲法の改正により、憲法上明記するよりも、⁽⁵⁵⁾国会法の改正により、法律の規定として明記することで対応するのが、現実的には最も適切である。具体的には、国会法の規定に条項を新設し、国会議員から臨時会の召集要求がなされた場合は、内閣は、速やかに臨時会の召集を決定し、20日以内に召集しなければならない、とするのが妥当であろう。⁽⁵⁶⁾

（2）会期制のあり方と会期不継続の原則に関する問題

①国会審議の実質的な確保の必要性

日本国憲法における国会は、国民代表機関であるとともに、国権の最高機関であり、唯一の立法機関でもある（第41条）。国会には憲法上も多くの役割・機能が付与されているが、法律の制定という立法機能や内閣・行政機関の統制という行政監視機能は、最も重要なものである。しかしながら、

現代の社会国家における行政権の肥大化の下で、内閣・行政機関の役割が増大し、さらに、1990年代の政治改革・行政改革を経て、首相・内閣への権限の一元化が進む中で、国会の役割が相対的に低下しているだけでなく、絶対的にも縮減している状況にあることは否めない。国会を活性化するために、改革案がこれまでも多く提示されてきたが、国会自らが積極的に取り組んで改革を実施するに至っていないのが現状である。

国会における審議は、いわば国会の最も中心的な活動であるが、立法という機能や行政監視という機能において、さらには主権者国民への情報の提供・公開という機能において、その役割を十分に果たせているとはいえず、そのために国会の機能や活動が不全となり、国政における相対的地位が低下するとともに、国会に対する国民の信頼がますます薄れる傾向となっている。こうした点の改善のためには、なによりも実質的な審議時間を確保するための改革が必要とされる。

会期の制度に関して、現在の国会運営において、国会における審議時間が限定されているのは、会期が短く、会期不継続の原則が存在することに要因があるとの指摘がなされている⁽⁵⁸⁾。すなわち、短い会期中で、会期不継続の原則により、審査未了の法案は会期切れによって廃案となるが、会期末に残された時間をめぐって、与野党攻防が繰り広げられることになる。このように、会期切れを睨んで、国会運営が主として日程設定をめぐる与野党の駆け引きとなっている「日程国会」の形態をとってきたことが、国会審議を活性化させるための最大の障害となっており、いわゆる「日程国会」の弊害が指摘されて久しい。制度上の改革としては、「立法期制」の導入を提唱するものもあるが、「会期制」を前提とした場合には、常会の会期日数を長期化することと会期不継続の原則を廃止することが提示されている⁽⁶⁰⁾。

また、衆議院の解散は、開催中の国会の会期を直ちに終了させて閉会とすることになるが、審議中の案件等は当然に廃案となり、それまでの審議が中断することになるので、解散による国会審議への影響はすこぶる大きいものといえる。そのうえ、日本国憲法下においては、解散がこれまで頻繁に行われており、衆議院議員が任期を全うすることがほぼ皆無に等しい実情の中で、「総理の専権」として急なる状況で解散がなされることは、国会審議の実質的な確保という点から、現在のようない閣による実質上自由な解散権の行使について制度上の改善が必要と思われる⁽⁶¹⁾。

②常会の会期日数の長期化と臨時会・特別会の位置づけ

常会は、憲法上「毎年1回」召集することが要請されている（第52条）が、国会法の定めにより、会期については150日間とされ（10条）、1回の延長が認められている（12条）。これまでに、常会は、原則的に年に一度、12月ないし1月に召集されてきたが、延長がなされた場合でも、7月末以前に閉会することが多く、秋季には臨時国会が召集されるのが一般的である。實際上、8月の時期を除けば、常会と臨時会とによって、1月から10月ないし11月まで国会が開催されているという状況も生じている。会期末が迫って重要案件をめぐる与野党の駆け引きがなされる中で、審議そのものが置き去りにされる状態を克服するには、会期自体を長期化させることによって国会審議を安定化させることも、1つの制度改革として重要な見直し点になりうる。

具体的には、国会法10条で、150日間とされている常会の会期を300日間に改めるのが妥当である。

1月半ばに召集された場合に、11月半ばまでの会期となり、ほぼ通年国会に等しい状況となる。会期を250日間とすると、9月末までの会期となり、現在臨時会として召集される国会で扱われる案件等をふまえると、延長や臨時会の召集がさらに必要となる事態が想定されることから、300日間とするのが適切であると考えられる。そして、この300日間について、8月期など国会としての活動が事実上停止する時期もあり得るものとして、各議院の議院運営委員会や議事協議会において、常会の期間全般にわたる議事日程を検討することが必要である。

常会の会期が長期化した場合には、臨時会の召集の機会が減ることになるだろうが、憲法上ないし法制度上問題が生ずるものではない。国会法の規定により、国会議員の任期満了による選挙の後に臨時会の召集が定められているが（2条の3）、常会の会期中に議員の任期が満限となる場合には、その日をもって会期は終了するのであるから（10条但し書）、選挙後に臨時会を召集することになる。したがって、衆議院議員の任期満了により総選挙が行われる場合や参議院議員の任期満了により通常選挙が行われる場合には、新たに選出された議員の任期が始まる日から30日以内に臨時会が召集されることになる。また、衆議院が解散された場合には、憲法第54条1項にしたがって、総選挙の日から30日以内に特別会が召集されることになる。

③会期不継続の原則の緩和と案件の継続の見直し

会期不継続の原則の一態様として案件の不継続が国会法68条本文で定められ、同条但し書では閉会中審査による後会への継続が認められていることから、会期末においては、重要法案を成立させるのか廃案に追い込むのか、継続案件とするのか否かをめぐって、与野党攻防の最大の焦点となっており、国会における審議が「日程国会」といわれる状況をもたらしている要因ともなっている。ただし、野党・少数派にとっては、案件の不継続というルールが、いわば合法的な抵抗手段となり、事実上の少数派の権利としての一面があることは、前述の通りである。

しかしながら、国会審議の実質的な確保と活性化という点から、「日程国会」の弊害を改善しようとするならば、会期不継続の原則の見直しが必要とされる。会期不継続の原則そのものは、憲法上の原則ではないが、衆議院の優越や衆議院による再議決を定める憲法規定によって、原則として両院の議決を必要とする案件では、議決効力（議決意思）の継続は、憲法上認められていないと解される余地があるので、これらの案件について、議決効力の継続は認められないと考えられる。しかし、「案件の不継続」は、憲法によって要請されているものではなく、国会法で定められた原則にすぎず、後会への継続も例外としてすでに認められている。実質的な国会審議を安定的に行うために、「案件の不継続」を定める国会法68条は、「案件の継続」に関する条項として、会期中に議決に至らなかった案件は後会に継続するという内容に改めることが望ましい。

案件の継続が原則となった場合に、すべての会期を通じて継続することになるのかという問題が生ずる。この点については、国会は、衆議院および参議院それぞれについて選挙で選出された議員から組織されるので、各議院における議員の選挙から次の選挙までは、会議体として同一のものであるから、選挙から選挙までの時期を「選挙期」として、この期間においては、会期を通じて案件の継続が認められるものと考えられる。そして、国会は衆議院と参議院とから構成され（第42条）、

いずれも全国民を代表する選挙された議員で組織される（第43条1項）ものであるから、2つの議院における「選挙期」について、案件の継続との関係でどのように解するのか、さらに、参議院は、議員の任期が6年で半数が3年ごとに改選される（第46条）ので、参議院における「選挙期」について、案件の継続をどのように考えるのか、という問題がある。日本国憲法においては、衆議院と参議院の関係について衆議院の優越に関する規定があり（第59条2項・第60条2項・第61条・第67条2項）、議院内閣制の構造を採用のうえで（第66条3項・第67条・第69条）、内閣の存立が国会ととりわけ衆議院の選挙期に合わせて認められるものになっていること（第70条・第54条1項・第67条）から、憲法上、主権者たる国民との関係で衆議院がより直接的な結びつきを有していることをふまえて、衆議院の「選挙期」を基本にして、会期間の案件の継続を考えるべきものとなる。したがって、衆議院の「選挙期」を国会における「立法期」と位置づけて、一つの立法期の間においては、会期が異なっても、案件は継続するが、立法期が終了して次の立法期を迎える場合には、案件の継続は認められないことになる。そうすると、衆議院の任期満了もしくは解散により総選挙が行われる場合には、国会の会期は閉会となり、一つの立法期も終了することになるので、その際には、参議院においても、案件の継続は認められないことになる。ただし、案件が両議院の議決を必要とする国会としての事項である場合には、当然に継続は認められないが、案件が参議院に固有のもので議院単独で議決するものである場合には、継続を認める余地があると考えられる。さらに、参議院の通常選挙が行われる場合には、参議院における一つの選挙期が終了すると解されるが、半数の議員のみの改選であり、残り半数の議員は任期半ばで参議院構成員としては継続したままであるので、日本国憲法における参議院の位置づけとして、衆議院と比較して長期的安定的な国会意思の形成を求めているならば、参議院においては選挙期をこえて、案件の継続を認めることは可能であると考えられる。

④衆議院の解散の事由・手続の法制化

衆議院が解散されると、開催中の国会の会期は終了となり、審議中の案件等は廃案となり、総選挙後に召集される特別会に継続することはない。上述のように、国会の「立法期」の間は案件が継続することになるとしても、解散・総選挙が行われると、新たな「立法期」が始まることとなり、前の立法期における案件は、後の立法期には継続しない。このように、「案件の継続」について、国会の「立法期」を単位に取扱うことになるとしても、解散が頻繁に行われる現状では、この「立法期」がどの程度の期間のものとなるのか不確定であり、安定した「立法期」において実質的な審議を確保するということが困難である。国会の「立法期」は、衆議院の選挙期と重なり、衆議院議員の任期の期間ということになる。しかし、憲法上は、衆議院議員の任期は4年である（第45条）から、「立法期」は原則として4年と解することができるにしても、解散の場合には、衆議院議員の任期は満了前に終了する（第45条但し書）ので、「立法期」が短縮されることになる。したがって、原則4年の「立法期」があり得るとしても、解散によって4年の期間の満了前に「立法期」が終了し、審議対象となっていた案件等は廃案となるので、解散の機会が常時存在することは、「立法期」における案件等の審議の期間について、常に不安定要素をもたらすことになる。しかも、実際の政治状

況としては、日本国憲法施行後、衆議院議員の任期が満了したことは唯一の例があるのみで、任期満了前の解散によって総選挙が行われるのが通例となってしまうので、現状の解散権行使のあり方が今後も続くのであれば、「立法期」内の案件の継続が認められたとしても、「立法期」の期間そのものが安定性を欠き、国会における審議の実質化・活性化を図るには、大きな障害となりうると考えざるを得ない。

衆議院の解散については、かつての「解散権論争」など解散権の実質的な所在や解散の事由などをめぐって、学説上の争いがあり、日本国憲法施行後当初の解散のあり方をめぐって、実務上も問題となったところである。今日の通説・実務では、いわゆる「7条説」によって、解散権の実質的決定権は内閣にあり、内閣は自由に解散権を行使できるとされているが、学説上は、解散にふさわしい理由が必要であり、ここに解散権の限界あるとされる⁽⁶⁴⁾。しかし現実政治では、解散権は「総理の専権」であるとして、事実上無制約に解散権が行使されているのが実情である。

このような状況においては、学説の多数が提唱するような限界を法的な制約として位置づけることによって、内閣による解散権の行使を制約し、原則4年の「立法期」の期間をより安定させることが必要である。たとえば、国会法に、「衆議院の解散」に関する規定を置き、解散権の実質的な所在を立法上明確にするとともに、解散の事由や手続について明記することが妥当と考えられる。内閣に実質的な解散権を認めるとしても、衆議院で内閣提出の重要案件が否決された場合や、新たな重要課題への対処や内閣の基本政策の変更に際して内閣が衆議院に対して信任を求めたが否決された場合のように、内閣に対する衆議院の意思が明確に示される手続が法制化されることが必要であると考えられる。

5. おわりに

会期をめぐる国会運営の問題として、実質的な審議が十分ではなく、そのために国会の活動そのものが停滞し、国民の信頼が薄れている現状に対して、国会審議の活性化に向けて実質的な審議時間が十分確保できる状況を生み出すための改革の方向性を、本稿では、主として制度上の改革の点から検討してみたものである。

第1に、臨時会に関して、国会議員による臨時会召集要求に対し、憲法上内閣は召集決定をすることが義務づけられていることについて、立法化により内閣による召集期日の決定を明確にすることである。第2に、常会に関して、国会法により会期150日間と定められていることが、審議時間としては短く、案件の不継続の規定とも関連して、「日程国会」の弊害をもたらしていることから、常会の会期を長期化する立法上の改正を行うことである。第3に、第2点目とも関連して、会期不継続の原則における「案件の不継続」を定める国会法の規定について、案件の継続を原則化する立法上の改正を行うことである。第4に、第2・第3点目とも関連するが、衆議院の解散について、立法措置による解散権行使の限定化を行うことである。

以上のような制度上の改革案は、会期に関する制度上の見直しであり、国会運営上の諸問題の改善のためには、制度上の問題のみならず、運用上の問題も含めて検討する必要がある。また、国会

運営においては、国会だけではなく、内閣や行政機関さらには政党など、国会審議にかかわる諸機関等の国会運営へのかかわり方がきわめて重要である。日本国憲法が議院内閣制を採用しながら、国会法などの規定がこの議院内閣制の運用に合致した運営のあり方となっているか、これまでの国会運営を振り返って見直してみることも必要と思われる。

〈注〉

- (1) 「安倍一強」政治については、中北浩爾「政治改革と安倍政権」(『法学セミナー』755号、2017年) 12頁以下参照。
- (2) 2012年12月16日衆議院議員総選挙で勝利した自民党および安倍政権は、その後も、2013年7月21日参議院通常選挙、2014年12月14日衆議院総選挙、2016年7月10日参議院通常選挙、2017年10月22日衆議院総選挙で、引き続き勝利している。
- (3) 政治改革と行政改革の結果としての首相政治、官邸主導政治については、拙稿「今日の国政状況における憲法問題－憲法違反の政治状況に対して「立憲主義を取り戻す」－」(『中京ロイヤー』23号、2015年) 27頁以下参照。
- (4) 2017年(平成29年)9月28日の衆議院解散により、10月22日に総選挙が実施され、憲法第54条1項に基づいて、第195回特別国会が、11月1日に召集され、会期39日の後、12月9日に閉会した。内閣総理大臣の指名が最重要案件となる特別会としては、第194回臨時国会召集を冒頭解散により事実上無にしたことをふまえて、39日間という一定の審議時間を確保した会期となった。
- (5) 集団的自衛権の行使を容認する閣議決定や安全保障関連法の問題点については、拙稿・前掲注(3) 19頁以下参照。
- (6) 「会期」の概念の由来については、光信一宏「会期制度」(大石眞・石川健治編『憲法の争点』、2008年) 210頁、浅野一郎「会期制度」(高橋和之・大石眞編『憲法の争点(第3版)』、1999年) 174頁、参照。
- (7) 「立法期」の概念については、光信・前掲注(6) 210頁、浅野・前掲注(6) 174頁、参照。
- (8) 佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂、2011年、446頁。
- (9) 日本国憲法では、「会期」の意味を示すような規定は存在しないが、国会議員の不逮捕特権について定める第50条で、「会期中」、「会期前」という文言が使われており、「会期」の存在を前提としていることがわかる。
- (10) 会期制の採用については、樋口陽一「第52条〔常会〕」(樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注解法律学全集3 憲法Ⅲ』青林書院、1998年) 102頁、光信・前掲注(6) 210頁、浅野・前掲注(6) 174頁、参照。
- (11) 「参議院先例録」によれば、国会の呼称について、「1 国会は、会期ごとに順次第何回国会と称する」とされ、「昭和22年5月20日初めて召集された国会を『第1国会』と呼び、以後国会は、常会、臨時会、特別会を問わず、会期ごとに順次回数を追って、第何回国会と称する」と記載されている(参議院事務局『平成25年版参議院先例録』1頁参照、<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/pdf/h25senreiroku.pdf>)。
- (12) 臨時会の召集について定める憲法第53条の規定では、臨時会の召集を決定する権限が内閣にあることを明示しているが、常会や特別会の召集の決定権については、憲法上明示的な規定がないものの、天皇の国事行為に対する内閣の助言と承認について定める第3条を前提に、憲法解釈上、国会の召集の実質的決定権が内閣にあるとするのが、通説である。

- (13) 佐藤・前掲注（8）446頁。
- (14) 浅野・前掲注（6）174頁。
- (15) 藤本一美編『国会機能論－国会の仕組みと運営－』法学書院、1990年、27頁参照。
- (16) 堀江湛編『統治システムと国会』信山社、1999年、72頁参照。
- (17) 日本国憲法下における通常国会の延長状況については、衆議院ホームページ「国会会期一覧」参照、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/kaiki.htm。
- (18) 1970年（昭和45年）1月14日召集の第63回特別国会は、常会との併合召集の形をとっているが、国会法2条の改正以前にもかかわらず、12月召集ではなく1月召集で、会期120日間であり、変則的な面がある。これは、第62回臨時国会で1969年（昭和44年）12月2日に解散となり、総選挙が12月27日に実施されたことから、1月召集となったものである。
- (19) 「毎年1回」召集することに関する学説の整理については、光信・前掲注（6）210頁、浅野・前掲注（6）174頁、今野健一「〔常会〕第52条」（芹沢斉・市川正人・阪口正二郎編『新基本法コンメンタル憲法』日本評論社、2011年）333頁、参照。
- (20) 光信・前掲注（6）210頁、浅野・前掲注（6）174頁、参照。
- (21) 衆議院規則20条1項は、「臨時会の会期は、議長が各常任委員長の意見を徴し参議院議長と協議した後、議院がこれを議決する」と定める。また、参議院規則22条は、1項で「臨時会及び特別会の会期は、議長が衆議院議長と協議した後、議院がこれを議決する。この場合において、議長は、その会期における立法計画に関して、予め各常任委員長の意見を聞かなければならない」とし、2項で「前項の議決の結果は、これを衆議院及び内閣に通知する」と定める。
- (22) 衆議院任期満了総選挙後の臨時会召集の唯一の例については、衆議院ホームページ「国会会期一覧」・前掲注（17）参照。
- (23) 「参議院先例録」によれば、臨時会召集要求の手続に関して、次のように記載されている（『平成25年版参議院先例録』「9臨時会召集要求の手続に関する例」11頁、参議院ホームページ・前掲注（11）参照）。

「議院が臨時会の召集要求をするには、召集要求の理由を記し、議院の総議員の4分の1以上の議員が連名（代表者は記名押印）で提出するのを例とする。

臨時会召集要求書が提出されたときには、議長は、即日、これを内閣に送付する。なお、事務総長は、その旨を衆議院事務総長に通知する。

臨時会召集の要求に基づき内閣が臨時会の召集を決定したときは、即日、内閣から議長及び要求した議員の代表者にその旨の通知があるのを例とする。なお、臨時会の召集要求に対して、内閣が常会の召集を決定した場合も同様である。」
- (24) 議会の集会のあり方に関する自律的集会制と他律的集会制については、野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ（第5版）』（有斐閣、2012年）116-117頁、今野健一「〔臨時会〕第53条」（芹沢斉・市川正人・阪口正二郎編『新基本法コンメンタル憲法』日本評論社、2011年）334頁、参照。
- (25) 佐藤・前掲注（8）447頁参照。
- (26) 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法（第6版）』（岩波書店、2015年）310頁参照。
- (27) 浅野・前掲注（6）174頁参照。
- (28) 野中他・前掲注（24）116頁参照。
- (29) 日本国憲法の下で、1回目の解散は1948年（昭和23年）12月23日に行われ、直近の解散は2017年（平成29年）9月28日に行われて、これまでに24回実施されている。衆議院ホームページ「衆議院議員総選挙一覧表」参照、http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/senkyolist.htm。
- (30) 1947年（昭和22年）5月20日に召集された第1回国会は、日本国憲法施行後最初に開催された国

会であるが、憲法改正問題を審議してきた第92回帝国議会在同年3月31日に解散され、同年4月25日に実施された総選挙の後に召集されたもので、「特別会」として位置づけられている。衆議院ホームページ・前掲注(29)参照。

- (31) 解散の歴史的経緯と54条1項の規定の背景については、今野健一〔〔衆議院解散後の総選挙、特別会の召集、参議院の緊急集会〕第54条〕(芹沢斉・市川正人・阪口正二郎編『新基本法コンメンタル憲法』日本評論社、2011年)336頁参照。
- (32) 併合召集の場合の国会の性格については、浅野・前掲注(6)175頁、今野・前掲注(31)336頁、参照。
- (33) 第63回特別国会は、会期120日間であったが、当時の国会法2条で常会としての召集時期が12月と定められていたことから、1月召集となった当該特別会では、当初から1ヶ月30日相当分の会期を短縮していたものと想定される。
- (34) 会期制と会期不継続の原則とが結びつくものではないことについては、浅野・前掲注(6)175頁、佐藤・前掲注(8)445頁、大石真『議会議法』(有斐閣、2001年)136頁、参照。
- (35) ドイツでは、会期制度が廃止されて、議会期(立法期)の制度が採用されている。フランスでは、会期の制度は存在するが、立法期制が採用され、会期不継続の原則は採用されていない。イギリスでは、会期制が採用され、会期不継続の原則が存在するが、年中会期(通年会期)制である。藤本一美『現代議会制度論』(専修大学出版局、2008年)77頁以下参照。
- (36) 「会期不継続の原則」の適用態様について、光信・前掲注(6)210頁、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、2010年)3-5頁、参照。今野は、①「議決効力の不継続」、②「案件の不継続」に加えて、③「審議過程の不継続」(議事の不継続)、という3つの適用の態様があるとする。
- (37) 「議決効力の不継続」の態様が「会期不継続の原則」の中核であることについては、今野或男・前掲注(36)6頁参照。
- (38) 「議決効力の不継続」については、今野或男・前掲注(36)4頁参照。
- (39) 「案件の不継続」については、今野或男・前掲注(36)6頁参照。
- (40) 議決効力の不継続の例外については、光信・前掲注(6)210頁参照。
- (41) 会期不継続の原則が憲法上の原則かどうかに関する学説の整理については、光信・前掲注(6)211頁、浅野・前掲注(6)175頁、参照。
- (42) 会期不継続の原則を憲法上の原則とする場合に、衆議院の優越や衆議院による再議決に関する憲法上の規定の存在によって、議決効力(議決意思)が会期をまたがって継続することとの矛盾を主張するものがある。今野或男・前掲注(36)6-10頁参照。
- (43) 衆議院の優越や衆議院による再議決に関する憲法規定によって、原則として両院の議決を必要とする案件では、議決効力(議決意思)の継続は、憲法上認められていないと解される余地があるので(今野或男・前掲注(36)6-10頁参照)、これらの案件について、議決効力の継続を認めることは憲法に抵触することになる可能性がある。したがって、国会の裁量的判断により、国会法の改正などによって、議決意思の継続を定めるとしても、これらの案件については対象外とすることになる。
- (44) 他の議院が任期満了による選挙が行われる場合や衆議院解散の場合における当該議院の継続審査の問題については、浅野・前掲注(6)175頁参照。
- (45) 今野或男・前掲注(36)18頁以下参照。
- (46) 案件の不継続のルールが少数派の抵抗手段として機能していることについて、光信・前掲注(6)211頁、今野・前掲注(19)333頁、大山礼子『国会学入門(第2版)』(三省堂、2003年)63頁、辻村みよ子『憲法(第5版)』(日本評論社、2016年)374頁、参照。
- (47) いわゆる「日程国会」については、佐藤・前掲注(8)446-447頁参照。

- (48) 今野・前掲注(19) 333頁参照。
- (49) 光信・前掲注(6) 211頁参照。
- (50) 原田一明『議会制度』(信山社、1997年) 217頁参照。
- (51) 一事不再議の原則が憲法上の原則かどうかに関する学説の整理については、光信・前掲注(6) 211頁、浅野・前掲注(6) 175頁、参照。
- (52) 光信・前掲注(6) 211頁、今野・前掲注(19) 333頁、参照。
- (53) 一事不再議の原則の消極的な適用と緩和の必要性について、次のような指摘がある。「この原則を適用しなければ国会の意思がどこにあるか明確でなく、混乱を生ずるような場合にだけ適用するような運用が図られなければならない」、「長期にわたる国会では、事情変更が生じ、再議が必要となる場合も生じうる」、「一度可決成立した法案を同一会期中に重ねて改正すること、さらには、否決された法案の再提出も含めて、場合によっては、この原則が緩和されることも必要になろう」(原田・前掲注(50) 218頁)。
- (54) 臨時会の召集要求とこれに基づいて召集された国会の実例については、以下のものを参照。『平成25年版参議院先例録』「8 議員の要求に基づき臨時会が召集された例」10-11頁、参議院ホームページ・前掲注(11)、参議院事務局『平成22年版参議院先例諸表』「6 臨時会召集要求一覧表」89-97頁、参議院ホームページ・<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/senrei-syohyou.html#se-s>、参議院事務局『平成22年版参議院先例諸表追録』「6 臨時会召集要求一覧表」16頁、参議院ホームページ・<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/senrei-syohyou.html#se-s-t>。
- (55) 自由民主党が2012年(平成24年)4月27日に決定した「日本国憲法改正草案」によれば、現行規定で「臨時会」について定める第53条の改正規定として、「内閣は、臨時国会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の4分の1以上の要求があったときは、要求があった日から20日以内に臨時国会が召集されなければならない」としている。臨時会の呼称を「臨時国会」と変更し(第52条の常会、第54条1項のいわゆる特別会についても、それぞれ「通常国会」、「特別国会」と変更もしくは明記している)、召集要求があった場合の臨時会の召集を20日以内としており、この改正案によれば、召集要求がなされた場合には、内閣は速やかに召集期日を決定して、20日以内に召集することが憲法上義務づけられている。自由民主党「日本国憲法改正草案」自由民主党ホームページ(https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/130250_1.pdf)参照。
- (56) 地方自治法は、普通地方公共団体の議会について定めており、議会の招集(101条)、定例会・臨時会と会期(102条)、通年の会期(102条の2)に関する規定がある。議会は、定例会と臨時会とされ(102条1項)、会期やその延長については議会が定めることになっている(同条7項)。議会の招集は、普通地方公共団体の長が行い(101条1項)、臨時会の招集について、議長および議員の定数の4分の1以上の者は、それぞれ長に対して臨時会の招集を請求できることになっている(同条2項・3項)。そして、臨時会招集の請求があった場合には、長は請求のあった日から20日以内に招集しなければならないとされ(同条4項)、さらに、長が20日以内に招集しない場合には、議長が臨時会を招集することになっている(同条5項・6項)。国政レベルにおける国会と地方自治レベルの地方議会とは、主権原理や憲法上の位置づけなど根本的な相違があるが、議会の臨時会について、その召集要求(召集請求)と召集(招集)決定の要件や手続に関して比較対照してみると、参考になる点があると思われる。地方議会の場合には、召集請求があった場合に、20日以内の召集が定められているが、国会の場合には、期限の定めがないことから、実際には、30日を越えての召集がなされることが多く、期限の設定の法定が必要と考えられる。さらに、地方議会の場合には、長が20日以内に招集しなかった場合の代替措置が定められており、国会の場合について、検討材料になりうると思われる。
- (57) 国会改革については、大石眞「国会の構成と組織をめぐる問題」(大石眞・大山礼子編『国会を

考える』三省堂、2017年) 252頁以下、大山礼子「国会の機能と手続をめぐる問題」(『国会を考える』) 282頁以下、岡田信弘「「国会改革論」雑考－政治学と憲法学の対話－」(岡田信弘・笹田栄司・長谷部恭男編『憲法の基底と憲法論－思想・制度・運用－』信山社 2015年) 285頁以下、大山礼子「国会改革の目的－内閣主導と国会の審議権－」(土井真一責任編集『変容する統治システム』岩波書店、2007年) 109頁以下、大山・前掲注(46) 253頁以下、参照。

- (58) 国会審議が限定されている要因について、大山・前掲注(46) 60頁参照。
- (59) 「日程国会」が国会審議の最大の障害となっていることについて、岡田・前掲注(57) 288頁参照。
- (60) 日程国会の弊害については、前掲注(47) 参照。
- (61) 常会の長期化と会期不継続の原則の廃止について、岡田・前掲注(57) 302-303頁参照。
- (62) 憲法解釈上、衆議院のに実質的解散権は内閣に存するとするのが通説であるが、政界においては衆議院の解散権が「総理の専権」としての首相の権限であるかのように取り上げられている。自民党改憲案においても、衆議院の解散・総選挙と特別会等について規定する憲法第54条に、1項を新設して「衆議院の解散は、内閣総理大臣が決定する」との条文が追加されている(自由民主党「日本国憲法改正草案」・前掲注(55) 参照)。
- (63) 衆議院議員の任期満了の唯一の例として、1972年(昭和47年)12月10日に実施された第33回総選挙で選出された衆議院議員は、1976年(昭和51年)12月9日の任期満了日まで、4年間の任期を全うしており、任期満了日前の12月5日に第34回総選挙が実施されている。
- (64) 解散権の限界について、芦部・前掲注(26) 334-335頁参照。