

近年の国会運営をめぐる諸課題

原 田 一 明

はじめに：政治不信の高まりのなかでの国会改革論議

- I 憲法 53 条の臨時国会召集権：国会と内閣との牽制・均衡問題(1)
- II 解散権の制限：国会と内閣との牽制・均衡問題(2)
- III 国会運営と議長：国会運営の主役
- IV 国会運営と時間：会期制度

おわりに：行財政改革・司法改革に次ぐ国会改革は実現するか

はじめに：政治不信の高まりのなかでの国会改革論議

繰り返し説かれているように、議会政治に対する国民の不信感が高まりこそすれ、落ち着く気配はない。こうした危機感を背景に、近年でも、現職の若手国会議員¹⁾や議会政治の専門家²⁾による国会改革論が次々に公表されている。

それらの提案には、国会と内閣との関係や国会中心主義という基本的な制度

1) 『よりオープンに、より政策本位で』平成 30 年 6 月、2020 年以降の経済社会構想会議の呼びかけに応じて、自民、国民民主、日本維新、無所属議員が参加して、「『平成のうちに』衆議院改革実現会議」が第 196 回国会閉会日の 2018 年 7 月 20 日、大島衆議院議長に申し入れを行った（197 回国会閉会日の 10 月 25 日にも高市議運委員長にも申入れ）。党首討論の定例化・国会の夜間開催の実現、衆議院の IT 化、女性議員の妊娠・出産時等への対応などを提言。2019 年 2 月 26 日にも小泉進次郎厚生労働部会長により、妊娠中や出産前後の女性国会議員にインターネットを使った遠隔投票を認める制度の導入を取り入れた改革案が提案され、衆議院規則の改正が目指されているとの報道がなされた（読売新聞 2019 年 2 月 27 日付）。しかし、憲法 56 条 2 項は、衆参両院の議事は「出席議員の過半数」で決すると定められ、遠隔投票が出席とされるかどうかの問題がある。また、対象者の範囲も問題になり得るのであって、育休中の男子にも認めるのか等の問題点が残されている。さらに、憲法 57 条 1 項の会議の原則公開との関係で問題がないのかについても課題とされている。また、『立憲民主党 国会改革』平成 30 年 7 月 17 日も参照。

2) 大山礼子『政治を再建する、いくつかの方法』2018 年など。

原理の問題という憲法レベルの問題から、両院あるいは各議院での対応が可能な国会法・議院規則レベルの改革提案まで、様々なものが含まれている。しかしながら、わが国の議論はややもするとこれらの区別をあいまいにしたままで、国会中心主義という標語に安易に寄りかかり、原理的な整合性に考慮することなく、様々な「改革」が積み上げられてきたという印象を拭いきれない。実際、議会法の専門家からも、しばしば「制度と実態（運用）との際立った乖離」が見られるとの指摘がなされていることは周知の通りである³⁾。

そのような認識を前提にして、これまで積み重ねられてきた様々な国会改革論を眺めると、確かに憲法レベルの議論に立ち入ることが極力回避され、多くの場合、意識的に、国会法や議院規則等の法律以下のレベルの議論にとどまっているように感じられる。例えば、国会審議の実質化や合理化・効率化に対する重大な阻害要因と指摘されてきた法案提出前の事前審査制という慣行についても、憲法・法律に基づかない「国会審議の迂回路」の制度化であるとの批判がなされてきたにもかかわらず、政府提出法案に関する国会審議の核心に係る憲法問題であるとの視点から、そうしたあり方についての抜本的な議論がなされることは、ほとんどなかったように思われる。ただその一方で、そのような姿勢がとられてきたことの根底には、政治制度を論ずることのむずかしさがあることも否定できない。例えば、小嶋和司の次のような忠告は、いまなお政治制度を論ずる者にとっての要諦であり続けているからである。

「理想を失わず、現実を無視せずとの態度をとるかぎり、政治制度はすべて一長一短、その間の可否は相対的なものにすぎない。しかもそれが機能すべき現実社会はあまりにも複雑、多元的、一括して把握し評価するにはあまりにも困難な多面性をもつ。…極端な制度でない限り、もし、ひとつの制度をもって絶対的に優秀であるとか、絶対的に劣悪であると主張するものがありとすれば、それは単眼の楽道家か独断か、狂信の徒にすぎまい。」⁴⁾

3) 大山礼子「忘れられた改革」駒澤法学 16 卷 3 号 (2017 年) 5 頁。大山によれば、国会運営上の問題点の提示としては、①議員間の討論がない。国会の討論は政党内派を代表して行われる採決前の賛否の表明に過ぎない。②政府に対する一方通行の質疑ばかりである（特に野党の質疑）。③強固な与党の事前審査制度が存在する。④所属政党の機関承認がなければ議員は議案を提出できない。⑤強固な党議拘束が審議前から存在する。⑥政府提出法案審議のコントロールに政府がかかわることができない、という 5 点が挙げられている。

4) ジュリスト 241 号 (1962 年 1 月 1 日) 71 頁。

このような小嶋和司の指摘を踏まえつつも、憲法運用70年以上を経た今日、国会と内閣との関係という統治の基本構造を踏まえて、したがって、憲法問題であることを視野に入れて、現時点での国会法・議院規則・議会先例の整理と見直しが必要になっているように思われる。以下では、こうした視点から、近年の国会運営をめぐるいくつかの課題を取り上げて、若干の検討を加えてゆくことにしたい。

まずは、国会と内閣とにかかわって最近の現実政治の中でも議論された、臨時会の召集問題や衆議院の解散権のあり方を素材として、これらを法律で制限することの可否について検討する。

その後、議事運営における議長の役割を再考した上で、国会運営上の最重要問題の一つとされてきた会期制度を取り上げて、会期制度が持つ意味やそれが現実の国会運営において果たしてきた役割、それを改革することの意味についても、いささかの考察を試みることにしたい。

I 憲法53条の臨時国会召集権：国会と内閣との牽制・均衡問題(1)

2018年2月に岡山地裁、同6月に沖縄地裁、同9月に東京地裁と相次いで、臨時会の召集をめぐる違憲訴訟が提起された。そこでは、臨時会の合理的な召集期間である20日間を大幅に超過した安倍内閣による臨時会の召集が憲法違反であると主張された。学説は、この問題について、総じて、次のように評するのが一般的なようである。すなわち、「このシステム〔臨時会の召集権〕が、政府統制を行ううえでの『国会における少数派の保護』としての意味をもつのであれば、それは多数決主義とは異なる『議会政治のルール』の一側面であったはずである。そうすると、…政府の思うままにはならないとの評価を免れないであろう。」⁵⁾

新聞報道によれば、先の訴訟について、国は、そのような召集決定や召集時期の判断については高度に政治性のある判断で司法審査の対象にならないと訴えの却下を求めてゆく方針だそうである。確かに、臨時国会の召集について裁判所にその適否の判断を求めることが適当であるのか、ここで論じられるべきは、むしろ国会と内閣との牽制・均衡のあり方という憲法問題なのではない

5) 新井誠「政府の統制」法学セミナー755号(2017年12月)35頁。

か、との疑問が湧き上がってくることも否定し難い⁶⁾。そこで、まずは、この国会召集権をめぐる問題から、確認してゆくことにしよう。

(1) わが国の国会は自律的集会主義か？

国会の召集は、憲法上、天皇の国事行為（憲法7条2号）であり、内閣の助言と承認が必要とされている。したがって、わが国の国会は、他律的開会制を前提として、それに一院の議員の4分の1以上（すなわち両院の議員の8分の1）による召集要求も認めるという自律的集会の要素をも加味した比較法的にも珍しい召集制度となっている。

(2) 召集時期に関する憲法規定とその帰結

日本国憲法では、7条2号、52条、53条、54条が、国会の召集について規定するが、これらのうち、召集時期を憲法上明示的に指定しているのは、特別会につき、解散総選挙後の30日以内に国会の召集を定めている憲法54条だけである。常会の召集時期については、国会法2条で「毎年一月中に召集するのを常例とする」というように、国会と内閣との牽制均衡を考慮して、「召集しなければならない」とは定めずに、比較的柔らかな表現がとられている。以上のような他律的集会主義をとる憲法上の制度枠組みからすれば、臨時会の召集時期については、憲法上明示されていないことからすれば、第一次的には、国会の召集権者である内閣の責任ある判断に委ねられていると解されることになる。

ただ、そのように言うことができる一方で、学説の多くは、召集時期について、ある種、合理的な制約があることは当然の要請だとするのであり、その意味で個別的な内閣の対応が適切であったか否かについては別途、検討が必要とされることになる。

(3) 臨時会の召集時期を法律で定めることの可否

それでは、臨時会召集の合理的な時期を、法律で、具体的には国会法で定め

6) 川崎政司「議会と先例」公法研究81号（2019年）121頁でも、内閣の解釈によって処理され、事例が積み重ねられたものとして衆議院の解散権と臨時会の召集要求が挙げられ、「近年は、憲法改正、法律、解釈変更による対応も議論されている。」と指摘されている。

ることは可能だろうか⁷⁾。この点に関連して、かつての憲法学説は、臨時会の召集時期を国会法で定めることも可能だと説いていた。例えば、小嶋和司、宮沢俊義、田上穰治の議論がその典型である。まず、小嶋和司の主張から見てゆこう⁸⁾。

「臨時国会召集の必要は国務を総理すべき内閣にも認定権をゆだね、決定させることが望ましいであろう。ただ、現行制度のもと、議員からの召集要求に対する取扱いの先例はけっして望ましいものではない。が、これも国会法改正をもって是正しようところで、この点について憲法改正の必要はない。」

また、宮沢も小嶋と同じく、国会法で召集時期を限定することは可能だと説く。

「実際は要求しても政府はなかなかすぐ召集しないのです。いつまでに召集しなくてはならないという制限がないものですから、今までの例では、要求があっても、それは単に希望としてとり扱われるにすぎない状態なんです。そこでそういう要求があったら一定期間内に召集しなければならないものとしようというんです。あるいはこれは国会法でやってもいいことかもしれません。」⁹⁾

この点、田上穰治も、昭和36年7月4日の衆議院議院運営委員会国会法等改正関係委員研究会(第3回)での発言で、臨時会の召集期限について消極的ながらも、次のように述べている。

「30日があるいは短くなるかもわかりませんが、法律に明らかに何日以内というふうに期限を付することもできるのではないかと考えております。…国会法の改正によって、適当に何日以内ということをお入れになるのは、私は、不可能というか、間違いでないと思います。ただ、しかし、…それは訴訟で争うような意味の厳格なものではなく、むしろ、これは政治に直接関係いたしますから、裁判官の判断ではなくて、やはり国会の良識によってその規定の運用をはかるべきである、

7) 註1)に引用した『立憲民主党 国会改革』の14項目では、「臨時国会召集の要求があった場合、30日以内に臨時国会を開会することを法制化する。」とされている。

8) ジュリスト241号(1962年1月1日)69頁。

9) 「座談会 憲法改正問題(下)」ジュリスト1955年1月15日号37頁。

そういうお含みならば、一応の目安として、何日以内ということをお入れになることも不適当ではないというふうに私は考えておるものであります。』¹⁰⁾

ここで、田上が、臨時会の召集時期については、裁判所で争うべき問題ではなく、あくまでも国会と内閣との間の運用の問題であると指摘している点は、今日の臨時会の召集時期をめぐる違憲訴訟との関連でも興味深い論点だと言える。

さて、国会の召集に関連してかつて問題とされたこととして、衆議院議員任期満了後の総選挙¹¹⁾及び参議院議員の通常選挙後の臨時会の召集に関する憲法規定の欠缺問題（憲法 54 条は衆議院解散の場合だけ特別会開催）がある。この点、昭和 33 年の国会法改正によって、国会法 2 条の 3 が追加されて、憲法上の欠缺が補正された。すなわち、国会法に「30 日以内に臨時会を召集しなければならない」との規定が加えられ、法律（国会法）によって内閣に臨時会の召集が義務づけられたのである¹²⁾。

この点に関しては、国会法 2 条の 3 が制定された当初から疑義が提示されていたようで、昭和 34 年 7 月に公開された論考¹³⁾においても、「国会法という法律で、一定の場合には、一定の期間内に、臨時国会を召集しなければならないとして、内閣の権限をしばってしまうのは、はたして憲法の規定の趣旨に適合する」のかという憲法問題が提起されていた。ただ、この点については、以下のような議論によって、すなわち、本条が憲法の欠缺を補正するものである点が強調されて、臨時国会の召集を法律で義務づけることも違憲ではないとして処理されたようである。

「この国会法第 2 条の 3 で規定されているような事態の場合は、両院とも、それぞれ院の構成をはっきりきめなければ、折角選挙は行われても、半身不随の状態に

10) 『逐条国会法 第 1 巻』(2010 年) 96 頁。

11) 衆議院議員の任期満了による総選挙は、過去に一度だけ例がある（昭和 51 年 12 月 5 日）、森本昭夫『逐条解説 国会法・議院規則 国会法編』(2019 年) 27 頁。

12) 小嶋和司『憲法概説』(1987 年) 421 頁注(3)では、憲法 53 条について「本来、内閣の専決事項である召集助言が法律で制約しうる事項であるかは問題である。この規定の効力は、議員に召集請求権があることを根拠とする恒久的決定と考えるべきである。」とする。

13) 「参議院議員の通常選挙後に召集される国会—国会法 2 条の 3 について—」時の法令 319 号（昭和 34 年 7 月 13 日）。

あるわけであり、憲法にこの場合の規定がないのはむしろその不備というべきであるから、内閣が相当の期間内に臨時国会を召集するよう法律で義務づけても、そこには合理的理由があり、あえて違憲というほどのことはあるまいということで、この規定が設けられることになった」。

正に、本条で、30日以内に召集を義務づけたのは、特別国会に関する憲法の欠点を補うため、早急に院の構成を定める必要があることから、憲法に反するものではないとされたのである。国会運営上の必要度が高い院の構成を定める必要からの措置であって、あくまでも緊急・不可欠な対応として、内閣による臨時会の召集義務を法律で定めたに過ぎないと解されたわけである¹⁴⁾。したがって、この理屈を、臨時会の召集一般にまで拡張させて内閣に国会の召集を義務づけることは妥当だとはいえない。

因みに、この国会法2条の3の規定は、憲法典の欠缺という異例中の異例といえる事態への対応であったということに重きをおくのであれば、やはり、しかるべき時に、憲法典の中に明確に組み入れられるのが筋であると思われる。

以上からすれば、憲法上、自律的集会主義を採っていないわが国で、単に国会法という法律によって実質的に自律的集会主義を採用するのと同じ効果をもたらす「憲法改正」までをも行うことが、憲法が前提とする国会と内閣との関係、両者の牽制・均衡の観点から可能であるのかどうか、より慎重な検討が必要となるのである。

(4) 国会法によって自律的開会制に改めることは可能か

そこで、議論を一步進めて、国会法を改正して実質的に自律的集会主義を採用することはできないのであろうか。結論を先に述べれば、憲法が前提とする他律的集会主義のあり方をそのままにして、法律で自律的集会主義のあり方を取り入れることはおよそ妥当だとは思えない。

確かに、アメリカ、フランス、イタリア等の国々では、常会は自然的開会制、臨時会は自律的開会制がとられているが、これらの国々でも、議会召集のあり方については、憲法典の中で規定されている¹⁵⁾。

14) 内閣を義務づける本条が憲法53条に抵触しないかについて、鈴木隆夫は、国会法1条、2条、2条の2の規定があることを受けて「何ら抵触しない」と述べている(同『国会法の理念と運用』(2012年)87頁)。

その上で、ここで問題となるのは、次の2点である。すなわち、第一に、日本国憲法が前提としている他律的集会主義に基づく内閣による国会の召集権ということ自体を見なおす必要はないのか。そして第二に、後述する解散権への法律による制限の問題も同様の問題を含んでいるが、国会と内閣との牽制均衡を前提とすれば、内閣は国会に従属すべきだとする内閣従属主義の観点から、あえて言えば、安易に、法律による内閣の権限の制約が認められるべきか否かという問題である。

国会の少数派の権利としての臨時会の召集権については、確かに清宮四郎も、「内閣から発案する議案の準備が間に合わないとか（昭和24年の先例）、緊急の必要を認めないとか、内閣側の都合や主観的判断によって、召集を遅らせること」は許されないと述べて、その理由としては、「発議権は議員にもあるし、この場合には、内閣よりも議員の意志と判断とが重視されなければならないからである」と説かれた。しかし、同時に、清宮も、「内閣が召集決定の義務に違反した場合は、内閣の責任問題が生ずるが、義務の履行を強制する法的方法はない」とも述べられている¹⁵⁾。

しかし、繰り返し述べたように、内閣に対する義務履行のための強制手段がないからといって、召集時期の問題を解決するために、法律でこれを制限することが唯一の賢明な対応だとは思えない。この問題を考えるに当っては、自律的集会の可能性をも視野に入れて検討することが必要だからである。この点、田中二郎は、臨時会の召集時期を国会法で定めることも可能だとする先に紹介

15) アメリカ合衆国憲法第1条第4節第2項参照。これは第20修正第2節で修正され、自然的開会制について現在では「連邦議会は、毎年少なくとも一回集会する。この集会は、連邦議会が法律によって別の日時を定めない限り、一月三日正午に開会されるものとする。」と定められている。フランス第五共和国憲法28条では、「国会は、単一の通常会期に、当然に集会する。会期は、10月の最初の平日に始まり、翌年6月の最後の平日に終了する。」と自然的開会制を定めるとともに、憲法29条では、「国会は、首相もしくは国民議会議員の過半数の請求に基づき、特定の議事日程に関して、臨時会期として集会する。2 臨時会期が、国民議会議員の請求に基づいて開会されるとき、招集理由とされた議事日程を終えたのち直ちに、かつ、開会から起算して12日以内に閉会のデクレが発せられる。3 首相のみが、閉会のデクレに続く一か月の期間満了前までに、新たな会期を請求することができる。」と臨時会のあり方についても定めている。イタリア共和国憲法62条も、「両議院は、2月及び10月の休日でない最初の日に当然に集会する。2 両議院は、その議長、共和国大統領またはその議員の三分の一の発議により、臨時に召集することができる。3 一議院が臨時に集会するときは、他の議院も当然に召集される。」と定めて、自然的開会制、臨時会は自律的開会制が採用されている。

16) 清宮四郎『憲法I [第3版]』(1979年)229頁。

した宮沢の議論を受けて、「こういう点まで憲法に規定しないと一定期間内に召集されないということ自体がおかしいと思うのです。」と述べた上で、議長による召集権、すなわち自律的集会制を念頭において次のような興味深い議論を展開している。すなわち、

「根本にさかのぼって、国会を内閣が召集するという形をとるか、それとも、通常国会の場合には定期に集まるということにするし、臨時国会は、議員又は内閣の要求で、議長がこれを召集するという形をとるか、こういう点を考えてみたらどうでしょう。国会がほんとうに国権の最高機関だという趣旨を表して行くとするれば、あとの方のやり方を考えてもいいのじゃないかと思うのです。」¹⁷⁾

ここでは、召集権問題の根本には、憲法が前提とする他律的集会制を自律的集会制へと改めるか否かという論点が含まれていることが示唆されている。まさにこれまでの議論は、この種の憲法問題が控えているにもかかわらず、そうした点は、意識的か無意識的かは別にして、まったく論点とされず、法律による制限の議論に特化されてきた点に、より根本的な問題があるといえるのではないか。

そこで、わが国も自律的集会制に転換すべきだとすれば、天皇の国事行為規定を含めて、憲法53条の改正に踏み込まざるを得ないことになる。例えば、先の田中の発言に依拠して、憲法53条の改正案を示してみると、「臨時国会は、いずれかの議院の総議員の四分の一以上の議員の要求又は内閣の要求があれば、議長がこれを召集する。」と改めるのも一案ではなからうか。ここでは、正に議長による自律的な国会召集の途が拓かれている¹⁸⁾。

なお、こうした憲法53条の改正を踏まえて、議長はさらに具体的にどのような召集決定を行うのかという具体的な召集手続も問題となる。この点、従来の会期決定手続に倣えば、衆議院先例集(平成29年版)第2号「特別会及び臨時会の会期は、召集日に議決する」との解説の中で、臨時会の会期の議決手続について次のように述べられていることが参考になる。

「臨時会にあっては、議長が各常任委員長及び議院運営委員会の意見を徴し、

17) ジュリスト1955年1月15日「座談会 憲法改正問題(下)」38頁。

18) 前掲・「座談会 憲法改正問題(下)」の田中二郎発言。

参議院議長と協議した後、議院に諮り議決する。」

以上のように、近年の召集権をめぐる議論は、かつての議論とは異なり、憲法問題ともなりうる自律的集会主義への移行という論点にはまったく踏み込まず、少数会派による召集時期だけに光が当てられ、その不当さのみが議論されてきたわけである。

おそらく、そのことが原因になっているのであろうが、国会の側—これは実際には、野党の側—からは、会期の終了と同時に、常に、臨時国会の召集要求が提起され、むしろこのことによって与党の側（内閣）からは召集要求の濫用が問題とされて、それへの対応をめぐるさらに議論が紛糾するという悪循環が繰り返されてきた。その際にも、内閣による召集権が前提とされていることが、議論を複雑にしてきたように思われる。

例えば、衆議院法制局の西沢哲四郎は、憲法調査会第二委員会で臨時会の召集要求の濫用問題について次のような証言を行っている¹⁹⁾。

「…通常会が終わった翌日に臨時会の召集要求を出すということもあるわけですが、何でも、何と申しましょうか、非常に幅が広がっている。…むしろそれならば、私どもの考え方とすれば、会期延長をすれば足りる問題じゃないか、こう思うのですね。それをしないで、臨時国会の召集要求を出す。この点において、ある意味において召集要求が濫用されているというような傾向もあるように思います。」

ところで、宮沢俊義は、こうした召集権の濫用問題については、法律で召集時期を制限できるとした、かつての考え方とは異なる視点からの議論をしており、興味深い。曰く、

「実際には、ある国会の会期が終わると、すぐその翌日に、野党の議員が本条によって臨時会の召集を要求する例がある。そこで、かような本条による要求権の乱用とも考えられるやり方を阻止するために、法律で、会期終了後一定の期間内は、本条による要求を許さない旨の規定を設けよとの意見が、国会法改正論として、主張されたことがある。

法律で本条に対しそういう制限を設けることは、しかし、本条（憲法 53 条）に

19) 憲法調査会第二委員会第 5 回会議事録（昭和 34 年 3 月 25 日）西沢哲四郎参考人（衆議院法制局長）

違反すると解される。本条は、議院における少数者の発言権を保障した規定と考
えなくてはならないから、その意味からいって、たとえ実際に乱用が可能である
としても、本条による要求権を法律で制限することは許されないと解すべきであ
ろう。」²⁰⁾

以上、概観してきたように、内閣による召集時期の遅延にせよ、国会からの
召集要求の濫用にせよ、いずれに関しても、それらの制限規定を法律で定める
ことは、内閣の権限を制限するとか、憲法 53 条違反の恐れが生ずる。そして、
このような議論を支えているのは、国会の召集について自律的集会主義まで認
めるわけではないという、いわば中途半端な国会中心主義の理念である。国会
中心主義を徹底すれば、召集のあり方については、各議院の判断に委ねられる
のが原則であり、国会の召集についても、自律的集会とするかどうかの判断を
含めて、各議院の自律的な決定に委ねるのが原則となるはずだからである。

II 解散権の制限：国会と内閣との牽制・均衡問題(2)

解散権に関しては、近年、「法律による衆議院解散権の制限が可能か」とい
うことが議論されており、そこでの論点もやはり内閣の権限である解散権を国
会が法律で制限することができるか否かということになる。

(1) 日本国憲法下ではじめての解散

そもそも戦後第一回目の「なれあい解散」(昭和 23 年 12 月 23 日吉田内閣)の
もとでは、解散権について、憲法上、制限されているとの議論はなく、憲法 7
条を根拠に、かなり自由な解散権の行使が可能であると考えられていた。しか
しながら、こうした考え方に対しては、周知のように、GHQ や野党から異論
が出され、むしろ解散権は制約すべきであるとの議論が有力に主張され、いわ
ゆる解散権論争にまで発展した。正に、「解散は、国会の意思と無関係に内閣
が勝手にやれるものではない」²¹⁾との認識を前提として、解散は衆議院が内閣
不信任の決議をした場合に限定されるという 69 条説が説かれたわけである。

20) 宮沢俊義(芦部信喜補訂)『全訂 日本国憲法』(1978年)401頁。

21) 佐藤達夫「戦後解散側面史」時の法令 272号(1958年)3頁。

その後の戦後二度目の解散である「抜き打ち解散」（昭和27年8月28日吉田内閣）の際には、7条か、69条かといった本格的な憲法論議が展開された。しかも、当該解散については、苦米地訴訟が提起され、最高裁を舞台とした憲法訴訟の中でこの問題が争われることになったのである。最高裁は、周知のように、この問題をいわゆる政治問題の法理によって処理したが、この判断がわが国の統治機構に関する憲法訴訟の特色ある先例ともなっている。

（2）昭和30年代の内閣法制局の考え方

こうした解散権をめぐる憲法論争を受けて、内閣法制局は、解散権行使についての基本的な考え方を次のように整理している。この整理は、今日でも、解散権論議の出発点に相応しい内容だと考えるので、その概要を確認しておくことにしよう。

① 解散は69条の場合に限られるものではなく、「内閣が時の衆議院が真に現在の民意を代表するかどうか疑わしい場合に行うものである。」

② 「その最も普通の場合には第69条の規定する場合であるが、それ以外にも解散を必要とする場合が考えられる。たとえば、憲法改正の発議だとか、重要な条約の締結だとかいうような場合には新しい民意を反映させるために解散を行うことが適当」である。

③ 「したがって、解散は内閣の政治的責任において決すべきもので、憲法上の制限はないと解すべきである。」

④ 「解散の決定権を内閣に与えることは、非常に強い力を行政部に与えたように見えるが、内閣も解散を行った以上は、新国会の召集されたときに、当然総辞職しなければならないから（憲法70条）、内閣としても無責任な解散が行なえるものではない。また、解散の当否についても総選挙を通じて国民の審判に服するわけである。」²²⁾

（3）わが国の解散権の制約論に対する評価

佐藤達夫は、第4次吉田内閣の「バカヤロウ解散」（昭和28年3月14日、内閣不信任案可決後の解散）後に発表した論考の中で、今後は、解散権をめぐる国会と内閣が厳しく対立することになるとの見通しのもと、「国会が法律を

22) 佐藤達夫・前掲「戦後解散側面史」5頁。

もって衆議院の解散権を制約することができるか・という問題を仮に提起して見よう。この場合はまさしく牽制均衡の原則に対する実質的の干渉になることは明らかであろう。したがってその適憲性についての疑は極めて濃厚であると思われる」と指摘した²³⁾。

ところが、現在の解散権の制約論にあつては、上述のような視点からなされることはなく、2011年のイギリス議会任期固定化法の制定を範として、「解散制度の役割を限定し濫用の可能性を縮減する制度的な工夫」²⁴⁾を求める声が強いとされて、しかも69条説に立脚して、法律や議院規則、さらには政治慣行などで、実体的のみならず、手続的にも解散権を制約する可能性が追求されてもいいのではないかと述べられている。

このように特定の憲法解釈(69条説)を前提に、イギリス同様、法律によって、さらには、一院の意思としての議院規則や議会先例などに基づいて、手続的のみならず、実体的にも解散権を制約することが、「立憲主義的な解釈変更」として正当化し得るのであろうか²⁵⁾。解散権の制約の可否の問題もやはり、国会と内閣との牽制・均衡に係る憲法問題のはずで、これを安易に乗り越える議論に対しては、より慎重であるべきではなからうか。

(4) どのような制限であれば可能か

それでは解散権を制限する場合の議論は、いかになされるべきであろうか。以上述べた点に留意するならば、解散権の制限に当たっては、少なくとも、解散権行使の条件を「憲法」で明文化することが出発点とされよう²⁶⁾。前述した内閣法制局の②の考え方の延長線上で解散権が行使できる場合を例示し、そのことを前提にした議論をしてゆくことがひとつのあり方であるように思われる。ただ、解散権行使の場合を限定列挙することで、ある種の制限をかけることは可能であろうが、いずれにせよ、恣意的解散の余地を一切排除することは

23) 佐藤達夫「国会法覚書」自治研究30巻2号(1954(昭和29)年2月)7頁。

24) 植村勝慶「解散権制約の試み」『憲法研究2』(2018年)160頁。

25) イギリスの議論を紹介しつつも、イギリスに倣えという議論の危険性を意識した論考として、岩切大地「解散権の制限」法律時報90巻5号(2018年)31頁以下。

26) 大山礼子「審議回避の手段となった衆議院解散権」『憲法研究2』(2018年)140-142頁。長谷部恭男「憲法学の虫眼鏡」(2019年)62頁では、「上策は憲法を改正してその旨の条文を加えること」という。

不可能である。

大山礼子教授によれば、解散の手續を憲法で定めたいうえで、むしろ解散方針の決定から総選挙施行期日までの間隔を十分にとることの方が重要であると指摘されている。教授によれば、このことこそが国民の拙速な判断を回避できる現実的な途だと説かれている。筆者も、憲法改正へと踏み込むのであればいざ知らず、恣意的な解散権の余地を狭めることが当面の目標であるとするならば、安易に法律による解散権の制約の議論に進むよりは、大山教授が指摘された選挙施行期日までの間隔をあげるという方法などを工夫する方が現実的ではないかと考えている²⁷⁾。

Ⅲ 国会運営と議長：国会運営の主役

(1) 議長の決裁権と表決権²⁸⁾

次いで、国会運営における議長の役割について見てゆくことにする。まず、議長の権限についてであるが、決裁権は、憲法 56 条 2 項で「両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。」と定められている。この議長決裁権（委員長も同様）は、「多数決の例外として議事主宰者に特別に認められた独立の権限」²⁹⁾であると解されている。したがって、「議長の決するところによる」とは、本来、可決か否決かを議長自身の判断で決めることができることを意味しているが、こうした憲法上の議長の権限を国会法や議会先例で制限することができるかがここでの問題となる。

そもそも決裁権については、帝国議会以来の衆議院の議会先例によって消極的・現状維持的に行使されるものとして制限されてきた³⁰⁾。こうした制限は、

27) 註 1) で引用した『立憲民主党 国会改革』の 13 項目目では、「政党間の覚書といった形で首相の解散権に制約を加える運用に改めるべきである。」とされている。

28) 戦前の議長決裁権については、宮澤俊義「議長の決裁権に就て」（昭和 3 年 4 月 30 日 東大新聞）が参考になるが、議員たる議長が表決に加わらない点については、次のような疑問を提示している。「英国の下院議長は一般の表決に加わらずただ決裁権のみを有つ。併し、英国の下院議長におけるが如き特殊な確立せる慣行の存在せざるわが国の現在の事情の下において、かうした慣行を維持することが果たして適當であるや否やは一諸学者の正常に指摘せる如く一きはめて疑わしい。」

29) 森本昭夫『逐条解説 国会法・議院規則 国会法編』（2019 年）145 頁。

半ば「規範的な」拘束ともいうことができるのであって、このように議会先例によって、憲法の規範的な要求を事実上「死文化」することが認められるかが問題とされてきたわけである。

さらに、議長の表決権についても、衆議院先例集317号「議長が決裁権を行う」の項の解説の中で、「議長は、選挙の投票には加わるが、表決に加わったことはない。表決の結果が可否同数であるときは、議長の決するところによる」と記載されている。ここでは、表決権の存在を前提としつつ、その行使を自制する（表決に加わらない）ことが先例だと解されてきたのである。次に、これらの取扱いについて改めて考えてゆきたい。

(2) 議会先例による議長表決権等の制限

比較法的にみれば、議長は必ずしも議員から選任されるわけではない。例えば、アメリカの上院議長は、副大統領がその任に就くことになっている。したがって、当然に、議員としての表決権は有していない。この点、合衆国憲法第1条第3節第4項は、「合衆国副大統領は、上院議長（President of the Senate）となる。但し、可否同数の場合を除き、表決権を有しない」と定められている。

これに対して、わが国のように、議長が議員から選任される場合に、議長に対して、決裁権、議院の秩序維持権や議事整理権などの職権、さらには不偏不党性や厳正公平さが求められ、その上で、議員としての表決権まで奪うことが果たして正当化されるか否かが問題となるわけである。

議長が表決に加わらないということは、決裁権を行使する可能性のある議長が法案等に対する賛否を予め明らかにしないことを意味する。このことは、議長の中立性からその権能行使を控えているに過ぎないともいえるのであって、必ずしも議長に表決権が与えられないことを意味するものではない³¹⁾。

わが国では、議長には、総じて、議事日程の進行役という極めて消極的で限定的な役割が割り振られてきた。国会法19条では、議事整理権等の職務権限が認められているが、その実質的権限は、議会先例に依拠しつつ、議長の「意

30) 衆議院先例集317号「議長が決裁権を行った場合は、(帝国議会時代の)四回であり、いずれも消極に決している。」とする。

31) 森本・前掲書146頁。

思」に基づく権限行使を極力制限する方向での制度化が行われてきたということができるのである。そもそも、議長決裁権は、議事主宰者固有の権能であり、他の議長権限とは異なり、議院運営委員会に諮問される性質のもでもない。にもかかわらず、議長のその他の職務権限³²⁾と同様、決裁権についても、議長自らの判断だけでそれを行うことを慎むのが「国会における基礎的了解事項」³³⁾だと考えられてきたのである。

こうした議長の権限に対する制限的な状況の中にあっても、過去には、決裁権を積極的に行使して、法案を可決した事例³⁴⁾を残した二人のユニークな参議院議長が存在した。一人は、参議院議長として、参議院改革の旗を掲げて、国会運営をめぐる田中角栄と渡り合った河野謙三である。彼は、自民党内での反発に抗して、三木内閣によって提出された、「政治資金規正法の一部を改正する法律案（閣法、衆議院送付）」が、第75回国会の会期終了日である昭和50（1975）年7月4日の議決で、可否同数となったときに、参議院議長として決裁権を積極に行使して法案を可決した先例を残している。

いま一人が、西岡武夫参議院議長で、平成23（2011）年3月31日の第177回国会で「子ども手当の支給に関する法律の一部を改正する法律案（衆議院提出）」が可否同数となり、やはり決裁権を積極的に行使し法案を可決成立させている。

さらに、近年では、「天皇の退位等についての立法府の対応」（平成29年1月16日）に関連して衆参両院議長の積極的な役割にも注目が集まった。天皇の生前退位の制度化については、政府の有識者会議での検討を経て、衆参両院議長主催の政党間協議が行われたが、これを支えたのが、大森理森衆議院議長と伊達忠一参議院議長であった。

法案を広い意味での事前審査である政党協議にゆだねたことの是非は別として、ここでは議長の意思が明確に示された国会運営の例として紹介しておきたい。

ここで議論された天皇の退位問題については、両院合同で取り組むことが合

32) 国会法19条「各議院の議長は、その議院の秩序を保持し、議事を整理し、議院の事務を監督し、議院を代表する。」

33) 森本・前掲書64頁。

34) 参議院先例録337号「採決の結果可否同数となり、憲法56条第2項の規定により議長が決した例」とあり、その例として上述の河野議長の例と西岡議長の例が挙げられている。

意されていた。そこで、「天皇の退位等についての立法府の対応に関する全体会議」(両院代表者会議)が設けられ、従来の政府提出法案でとられてきた与党会派だけの事前審査制を皇室典範改正問題については全会派に広げることで、事前に議論がなされ、立法府の総意が確認されて、スピード審議が実現されたのである。その際に、両院議長等によるとりまとめが行われ、天皇の退位要件(高齢による執務不能)を国会が直接に認定し、国会の判断により退位するとの仕組みが採られ、天皇退位が国会の判断に委ねられることになったのである。ただ、この点に関しては、事前に意見集約がなされ、自由な議論ができなくなり、結果として、立法府の責任放棄になりかねないとの問題点も指摘されている³⁵⁾が、皇室典範特例法案の迅速な成立にとって衆参両議長が果たした役割はやはり特筆に値すると思われる。

(3) 国会運営の担い手としての議長

そもそも議長は国会運営の担い手(主体)とされてきたのであろうか。この自明とも思える問いに対しては、実際、本会議については、議院運営委員会(理事会)が運営主体であり、委員会についても、各委員会の理事会がその協議の場であると答えるのが正解であろう。わが国の戦後の国会制度は、国会中心主義のもと、明らかに内閣を議事運営の表舞台から排除した上で、与野党協議の場が設けられ、各党派間の協議に基づいて、しかもそれらの協議は全会一致を原則とするとされてきた。しかし、今日では、議運等での「全会一致の慣行は『神話』」³⁶⁾であるとも言われ、むしろ実際には与党多数党の意向が反映され、議運でも多数決による決定がなされているとの指摘もある。但し、委員会では国会法48条の委員長の職務権限(「委員長は、委員会の議事を整理し、秩序を保持する」)に基づいて、委員長が最終的な決定を行うことが維持されていると言われている。

上述の観察を前提とすれば、今日の国会運営は、全会一致から多数決へと変化しているとも考えられるが、このことは、従来の国会中心主義から「与党＝内閣による議院内閣制的な運営」への転換と解することができるのであろう

35) 大石真「天皇退位のための皇室典範特例法の制定に思う」学士会会報926号(2017年)7-8頁。

36) 川人貞史「国会運営の比較政治的特徴」法律時報90巻5号(2018年)13頁。

か。二大政党から多党制への移行を受けて、全会一致から多数決への変化を上記のように受け止めてもよいのであろうか。もしそのように解されるとすれば、現在の対決型・敵失型の国会運営に臨むに当って、従来のように不偏不党で公正ではあるが、議事日程の進行役に過ぎないという議長の在り方を再考する必要はないのか。前述した決裁権や表決権のほか、議事協議会の活用（国会法55条の2）などを含めて国会運営の担い手としての議長のイニシアティブを強化する方向での検討を進めるべき時がきているようにも思われる。

なお、議事協議会について補足的な説明を加えておけば、昭和33年の国会法の改正により議院運営小委員協議会が議事協議会に改められ、議長は議事の順序その他必要と認める事項について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とになっていたのであるが、この議長の補佐機関は、第31回国会の昭和33年12月を最後に、その後は一度も開かれていない。

Ⅳ 国会運営と時間：会期制度

国会運営にとって時間は重要な意味をもっている。ここでは、その一断面として、国会運営と会期制度との関係について取り上げるが、その検討に当っては、会期制度が国会運営の基礎・前提となっていることに留意しつつ検討を行うことにする。

(1) 会期・会期延長についての衆議院の優越

まず、常会の会期は国会法10条で150日と法定されている。その上で、臨時会、特別会については、両議院一致の議決（国会法11条）によってその会期が決められることになっている。但し、両院の議決が一致しないとき、参議院が議決しないときには、衆議院の議決の優越（国会法13条）が認められる。

また、会期の延長については、昭和33年の国会法改正により、常会は1回、特別会、臨時会については2回（国会法12条2項）の延長が認められている。

こうした会期制度をめぐる論点としては、まず会期及び会期延長議決に関する衆議院の優越の問題がある。すなわち、憲法に特別な規定がないのに、法律（国会法13条）で衆議院の会期や会期延長について衆議院の議決に優越性を認めることができるかという論点である³⁷⁾。

この点、従来の憲法学説は、両院制の観点から、衆議院の優越を、憲法上の「原則」とみるか、両院の議決の一致を「原則」とみるかについて解釈の相違があり、有力説は、衆議院の優越はあくまでも「例外」であるから、これを法律により無限定に拡大することはできないと説いた³⁷⁾。

ところが、国会事務局等の実務家からは、これとは異なる視点からの見解が提示されていることが注目される。すなわち、この問題はあくまでも、国会運営上の必要性から、会期の決定については衆議院の優越を認めてでも決定することが重要だとの観点から論じられるべきであると説かれているのである。というのも、衆議院には会期のはじめに可及的速やかに会期を議決すべき義務があると考えられてきたからである。曰く、

「会期は、国会の時間的活動領域を決める重要な構成案件であり、会期のはじめに決定されるべき先議案件であるから、衆議院の議決の一方的な優越によるスピードが必要とされる。この合理性によって、例外的に国会法によって衆議院の優越の範囲を拡張しているのである。」³⁸⁾

ここでは明らかに、国会運営実務における会期制度の重要性が前提とされている。こうした感覚からすれば、実務上、会期制を廃することは殊の外難しいといえるのかもしれない。そこで、国会活動の基盤である会期の意味、召集日に会期を決定することの必要性について、わが国のアースキン・メイとも称される鈴木隆夫の見解も確認しておくことにしよう⁴⁰⁾。

鈴木隆夫は、昭和30年のいわゆる55年体制の下での保革二大政党時代に大池眞の後任として衆議院事務総長に就任する。その就任直後に議院運営委員会の中に国会法改正等小委員会が設置され、昭和33年第28回国会で国会法の改正が行われた。鈴木は、この改正に関連して、昭和37年頃に未公表の解説をものしており、そこでは、会期決定について、次のような興味深い議論を展開している。

37) 尾吹善人『日本憲法』(1990年)114-5頁。

38) 辻村みよ子・山元一編『概説 憲法コンメンタール』(2018年)266-7頁。

39) 白井誠『国会法』(2013年)127頁。

40) 鈴木隆夫『国会法の理念と運用』(2012年)87頁以下。

「会期は召集日から開始されるとしても、それは一定の期間を指すものであるから、その終期が明示されていることが必要である。」国会法等の国会法規においてもそうであるし、衆議院の議決の優越を認めたのも、「会期を長く未確定の状態に置くことを避けて、速やかに決定させんがためである」とする（88頁）。

また、「会期に関する議決の日は、衆議院の議決のあった日とすることが妥当ではなからうか。」（89頁）とも述べられている。

「衆議院では、臨時会、特別会の会期は召集日に決定すべきものとの見解をとって来ている。もし召集日に会期の議決がなければその翌日以降国会は活動できるかどうか疑義を生ずる余地があるからである。会期は国会が自律的に決定すべきものとされた以上、会期の起算日にその期間を明らかにすることが法規に別段の定めがない限りは当然であり、もし召集日に何らの議決がない場合は、召集日をもって会期は終了したのものとして、翌日からの会議を開くには新たな召集手続を要するものと解さなければならない。」（89-90頁）

ここでは、衆議院の考え方が明らかに示されている⁴¹⁾。この点、衆議院先例集平成29年版の先例第2号には「特別会及び臨時会の会期は、召集日に議決する。」とされ、その説明においては、会期の決定は、常任委員長及び議院運営委員の選任前に行われるので、議長が各派協議会において協議し参議院議長と協議した後、議院に諮りこれを議決する、と記されている。また、「（衆議院では、昭和22年5月22日に召集された）第1回国会の後は必ず召集日に会期を議決している。」「（衆議院では）第1回国会以来、内閣総理大臣の指名は議長・副議長の選挙、議席の指定、会期の件及び常任委員長等の役員の選任等を終わった後に行うのを例としていて、会期の件に先立って行われたことはない。」とされ、これらの記述からも、国会の活動の根拠としての会期議決の重要性が示されている。

（2）通年国会は可能か

それでは、他律的集会であることを前提としつつも、国会の活動時間としての会期が国会運営の前提だとすれば、通年国会の提案をどのように受け止めればよいのであろうか。この点で、わが国も自然的集會制に転換することになれば

41) このことから、衆議院では、会期の決定は「国会の活動能力の存続の根拠である」と解されているのに対して、参議院では、「実質的に会期の終期を決めること」と解し、衆参両院間で解釈が異なっている点に留意が必要である。この点について、森本・前掲書45頁参照。

ば、国会の活動時間が国会運営上の重要な前提となる度合いは当然のことながら小さくなる。

これまでも、通年国会の導入に対しては、賛否様々な考え方が示されてきたが、通年国会を求める論者からは、会期制の問題点として、国会審議が法案審議の場として機能せず、日程闘争の場と化していることが指摘されてきた。したがって、通年国会導入に肯定的な立場からは、上記の議論を受けて、「短い会期と会期不継続原則が野党の武器」となっていることを改めるべきであると主張されたのである⁴²⁾。これに対して、通年国会に反対する論者からは、会期という「土俵をはずしてしまえば、いまある不完全なかたちでの少数意見尊重さえ制度的に期待できなくなってしまう」と反駁された。ただ、現在では、与党の側から、通年国会に期待を寄せる議論は影を潜め、むしろ野党の側から、通年国会への期待が寄せられているともいわれているのであって⁴³⁾、従来のような議論のあり方に変化が見られるのかもしれない。

(3) 通年国会と「会期の独立性」

以上のような議論を受けて、従来の学説の関心は、会期制度（憲法52条）や会期不継続の原則（国会法68条）からの脱却こそが目指すべき目標であるとされてきた。すなわち、「わが国特有の会期制度の呪縛から逃れて、立法期を単位とした議事・議案の継続性という考え方へと変革すべき」（大石眞、佐藤幸治）と主張されてきたのである。ここでは、会期制を前提とする会期不継続の原則、さらには一事不再議などの議院運営自律権に基づく諸ルールがむしろ能率的な国会運営の妨げとなり、野党の議事妨害のための手段として非常に矮小化された役割を担ってきたことが批判されたのである。

しかし、その一方で、この二つの原則が、会期ごとの議員の自由な意思形成を保障する「会期の独立性」を保障してきたことも見過ごすことはできない。確かに現在でもしばしば問題とされる時間切れによる審議未了などの会期制度の硬直性といった負の側面が見直されるべきことは当然であるとしても、憲法が前提とする「会期の独立性」（会期ごとの議院の自由な意思形成）そのものを

42) 大山礼子「審議回避の手段となった衆議院解散権」『憲法研究 第2号』145頁。

43) 野党に転じた後の旧民主党が、2013年10月23日の党の政治改革・国会改革推進本部の総会で通年国会の導入を提案した。

も見直すことになるのか、「会期の独立性」をそのままにして、たとえ通年国会を採り入れたとしても、いかなる場合に案件や審議の継続⁴⁴⁾を認めるのか、同一期間内での審議の蒸し返しなどに対応するのかなど問題は依然として残されたままとなる可能性がある。したがって、会期制度のあり方を論ずる際には、これらへの対応をも視野に入れた検討が必要であることも付言しておきたい⁴⁵⁾。

おわりに：行財政改革・司法改革に次ぐ国会改革は実現するか

国会改革を論ずることは、国会のみにかかわる制度改革に留まるものではなく、国会（野党 or 議長）と内閣（与党 or 首相）の関係を見直す側面も含んでいる。この点で、強くなった首相に対峙する議長の権限の見直しは今後の課題とされよう。本稿では、憲法が定めた議長のあり方が議会運営実務の積み重ねの中で制限されてきたことの一端を指摘したが、国会運営における議長のイニシアティブを取り戻すために、議長にはいかなる人を得て、いかなる役割を担うべきか、従来の位置づけの見直しが必要であろう。

ところで、これまでのわが国の国会改革論を顧みると、結局のところ、委員会審議を充実すべきとの主張と国家基本政策委員会を創設する際の議論と同じ土俵で論じられてきたことに典型的に示されているように、ともかくも効果がありそうな「制度」を新たに付け加えてゆきさえすれば、国会改革が実現するという幻想から一歩も抜け出せていないとの印象を強く受ける。与野党を問わず、国会議員が、国会改革を議論することが両院関係を超えて国会と内閣との関係を問い直すことにもなるという意味で（ハードルが一段高い）憲法問題となり得ることを自覚し、抜本的な改革論に着手できるかどうか、国会改革の成否はこの点にかかっているようにも思われる。

強い政治不信（無関心）の中で、本当の意味での（単に野党のためだけでな

44) 審議の不継続に関しては、衆参両院での対応の相違がある。衆議院では、審議の不継続を前提とした運営（衆議院先例集 199 号、「後会に継続した議案は、会期の始めに付託するのを例とする。」）、参議院では審議の継続が前提とされている（参議院先例録 178 号、「常任委員会において閉会中に審査が終わらなかった議案は、次の国会において改めて付託することなく審査を続ける」）。

45) 辻村みよ子ほか編・前掲書 257 頁。

い) 国会中心主義(鈴木隆夫)を実現するための国会改革論, 機能する国会への変換が実現できるのか。その日が近いことを信じて, 最後にこれまでに検討してきた諸論点を確認して, 本稿を閉じることにしたい。

1 召集時期について法律で制限することは, 国会と内閣の牽制均衡の問題に関わることから慎重に行うことが必要である。その上で, 臨時会の召集に関して内閣の裁量権の制限だけを議論するのではなく, いま多少広く自律的集会主義の可否の検討をも含めて議論することが必要なのではないか。いずれにせよ, 国会中心主義をさらに徹底する方向を目指すのかどうかを念頭に置いた議論が求められている。

2 内閣による解散権の濫用に対する法律に基づく制限の問題も, 国会と内閣の牽制均衡の問題という側面を有しているので, 法律による安易な制限論に問題はないのか, 憲法が前提とする内閣従属主義の観点も視野に入れつつ, 国会と内閣との牽制抑制の観点からの議論をすることが求められているように思われる。

3 議長的意思に基づく強力な国会運営を議会先例によって制限してきたことの可否も改めて問題とされなければならない。多党化により全会一致の国会運営が難しくなり, 与党=内閣による多数決による国会運営へと変化している状況において, 憲法が定める議長の権限をしるす不文法理としての不偏不党中立な議長というこれまでの議長像を再検討する必要はないのか, 議長のイニシアティブをどのように考えるのかをも含めた議論が必要になっているように思われる。

4 会期制は, わが国の国会運営が前提としてきたしくみである。会期を決定することから国会の活動時間が始まる。会期制をとってきたことから, 国会の始まりと終わりの決定が実際の国会運営にとって重要な意味をもってきたのである。そこでは, 通年国会の位置づけについても, 与党に有利で, 野党には不利という図式的理解とは異なる観点からの議論が必要になっている。

5 わが国の国会は, 現在の他律的集会制を改めて, 会期制に対する特効薬

である自然集会制に移行することができるのか、この点についても、併せて検討すべきである。

6 わが国での長年に亘る会期制度の経験からすれば、通年国会では、実際には法案の成立率が低下するなど、むしろ異常な国会となるおそれが指摘されている⁴⁶⁾。たとえ通年国会を採用したとしても、会期の独立性との関係から、案件や審議の継続性の問題や一事不再議の適用問題なども含めて整理することが必要である。

【付記】 本稿は2019年3月8日に北陸公法判例研究会で行った報告原稿をもとに、若干の加削を加えたものに過ぎないのですが、渋谷秀樹先生への感謝の微意として、掲載させていただきました。

46) 高辻正己「異例国会の遺したもの」同『時の舞』(1985年)163頁。歴代内閣で最も会期が長かったのは、田中角栄内閣の280日であるが、このときの法律の成立率は45%（提出法案527件のうち成立は241件）と異例に低かった。