HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	会期制研究序説（一）
Author(s)	岡田, 信弘
Citation	北大法学論集, 40(5-6上), 575-584
Issue Date	1990-08-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16717
Type	departmental bulletin paper
File Information	40(5-6)1_p575-584.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

会期制研究序説（一）

岡田信弘

目次

はじめに
一　会期制の類型的考察
(1)会期制の諸態様
(2)会期制の諸類型
(3)小括（以上本号）
二　わが国の会期制
(1)制度的特徴
(2)機能的特徴
(3)小括
結びに代えて

はじめに

議会が、どのような仕方で、どれくらいの期間集会するかは、ある意味で政治過程における議会の役割なり地位を左右する問題である。「議会の作業量は、議会をして『時間』の問題に直面させる」[1]からである。議会が活動能力をもつ期間を意味する「会期制」の問題がきわめて重要な所以である。にもかかわらず、従来この分野に関する研究が十分に行われてきたとは思われない。そのような状況にあって、会期制の問題は、最近政治学者の注目を集めるようになってきている。「時間」を野党の抵抗を可能にする資源の中で最大のものととらえたうえで、会期制をこの「時間」に対する制約手段と位置づけるのである。つまり、野党の影響力や抵抗力を確保する手段として注目されているのである。[2]したがって、われわれ憲法研究者もこのような政治学における議論を参考にしながら、新たな視点で会期制の問題を検討する必要があるであろう。

本稿では、以上のような問題意識の下に、まず第一に、会期制について比較法的な視野で類型論的に考察し、次に、その比較法的な考察を前提として、わが国の会期制の制度的および機能的特徴を明らかにすることを試みたい。[3]

(1) J. LAPORTE et M.-J. TULARD, Le droit parlementaire, P.U.F., 1986, p. 44. この本では、「時間の組織化」のタイトルの下に会期制と議事日程とが扱われている。

(2) 例えば、岩井奉信『立法過程』(東京大学出版会、一九八八)一二一頁以下参照。なお、日本の国会における「可処分時間」の制度的制約としては、会期制のほかに二院制と委員会制とがあげられている。

(3) なお、本稿は、一九八七年一二月一四日にパリ第二大学のJ・カダール教授の議会法に関するゼミでの報告に加筆したものである。なお、仏文の原稿については、『明治学院　法学論叢』四三号(一九八九)一頁以下参照。

一　会期制の類型的考察

(1)会期制の諸態様

会期のありよう、すなわち議会が活動する期間のあり方・定め方にはどのような態様があるのであろうか。ここでは、三つ

のタイプに区分して検討することにする。[1] 第一のタイプは、「君主主義的」とされるもので、集会の回数や期間の決定が執行府のイニシアティヴに任され、そのために議会の活動が制限されるものである。第二のタイプは、これに反し集会期間が議会の自由な決定に委ねられることによって、議会の自律性が保障されているものである。最後に第三のタイプは、これら「君主主義的」なものと「共和主義的」なものとを調和しようとするものであり、これには様々なヴァリエーションが考えられる。

a　執行府によって決定される会期制（le système des sessions fixées par l'Exécutif）　この制度は君主制的政治形態に起源を有し、[2] その意味で最も古典的な会期のあり方である。すなわち、当初の議会は、君主が課税問題などについて承認を求めるために召集したのであり、そこでは議会の開会と閉会は君主または国家元首の特権であるという観念が存在していたのである。今日、このような制度を実質的な意味において採用している国は、少なくとも西ヨーロッパにはないように思われる。しかし、理論的には、イギリスの制度がこれに該当する。

イギリスでは、議会の召集は常に国王に帰属する行為とされてきた。国王に対する法文上の制約は、前の議会の解散後三年以内に新たな議会を召集しなければならないということだけである。[3] しかし、現実の必要性と議会制民主主義の進展がこの制度のあり方を変えた。つまり、一方で、予算を議決し、常備軍を維持する許可を毎年得ることの必要性が議会を定期的に召集する慣行を成立せしめ、他方で、議会制民主主義の発達または議院内閣制の確立は国王の大権を形式的なものとしたからである。そして現在では、イギリスの会期は、通常、一一月初めに召集され、翌年の一〇月末に閉会されるまでほぼ一年間継続する。[4] したがって、実際には通年会期制が用いられているともいえる。先に述べたように、会期の召集および閉会は依然として国王の大権に属するが、今日この大権は首相の助言に基づいて行使される。かくして、実際に会期の期間を規律するのは内閣ということになる。[5]

ところで、イギリスでは、議会の各会期は一つのまとまりを構成すると考えられている。これは、議会の権限が対国王との関係で、その審議対象の点でもまた審議期間の点でも制限されていた頃の名残である。[6] つまり、当時は、国王は、必要と思うときに、必要な期間だけ議会を召集することができたのである。なお、このような会期のとらえ方の下では、一つの会期において最終的に議決されなかった法案について、次の会期において立法過程の同じ時点から始めるということは当然許されないと

いうことになる。全く最初からやり直さなければならないのである。これが会期不継続の原則である。なお、イギリスに起源を有するこの会期不継続の原則は、その後一九世紀を通じて議会制の普及とともにヨーロッパ全体へと伝播し、わが国でも後にみるように明治憲法の下での議会制の導入と一緒に採用されることとなるのである。現在でもなおこの原則を維持しているのは、主要国の中ではイギリスとわが国だけのようである。(7)

b 「万年」議会制 (le système de la permanence des assemblées) この制度は、第一のタイプの対極に位置づけられる。すなわち、議会が執行府の制約なしに集会しかつ活動する権能を有する場合だからである。ただし、だからといって、議会が恒常的にあるいは休みなしに活動する必要はないし、また現実的にもそのようなことは不可能である。議会の任期の全期間にわたって、自らの決定によりいつでも集会し、自己の権限を行使することができる議会のありようを、万年議会制というのである。したがって、万年議会制においては、厳密な意味での会期制は問題とならず、議員の任期にほかならない「議会期」「立法期」「選挙期」が議会の活動の基本単位となる。(8)選挙が実施された後の議会に、前議会の活動は継続しないとされるのである。

ところで、この万年議会制については、長所と短所とが指摘されている。(9)まず、長所としては、第一に執行府に対する議会の独立を確保するということ、第二に自らの仕事を達成するのに必要な時間を自由にすることができることによって、議会の仕事の質を高めることが可能となることが考えられる。逆に短所であるが、いろいろ考えられる中で最大のものは、議会の間断ない関与によって政府の活動が麻痺してしまうことである。つまり、政府が常に議会の活動に巻き込まれることによって、効果的に統治活動を行う時間が与えられないこととなる可能性が生ずるのである。とくに、わが国のように、内閣の構成員がかなりの頻度で議会の委員会審議に出席するような場合、その可能性は益々高くなるであろう。したがって、会期の長期化、より一般的には議会の活動期間を長期化する方向での改革を考える場合には、このあたりを慎重に考慮する必要があるであろう。

万年議会制を採っている最も代表的な国は、西ドイツ（ドイツ連邦共和国）である。ワイマール共和国以来「会期制の概念は、ドイツ憲法（理論）から消失した(10)」とされており、そこには議会期のみが存する。すなわち、議会に自律的な開会、閉会の権限を与えていたワイマール憲法の下で、議会は議会期中一

度も閉会せず存続し続けた。そして、第二次大戦後もこの慣行が維持され、ボン基本法には会期制を定めた規定はなく、連邦議会は法的にはいつでも集会し活動することができるのである[11]。ただし、基本法は、招集等については次のように定めている。「連邦議会は、遅くとも選挙後三〇日目に集会する」（基本法三九条一項）。それを招集するのは、前議会の議長である（議事規則一条）。その後における連邦議会の会議の招集は新たに選挙された議長の権限であるが、連邦議会議員の三分の一、連邦大統領または連邦政府の要求があるときは、議長は連邦議会の会議を招集しなければならない（基本法三九条三項）。また、連邦議会は、自ら会議の終了や再開を定めることができる（基本法三九条三項）。このようにして、西ドイツでは、議会に対し時間の利用に関する広範な自律性が認められているといえよう。なお、連邦議会は、実際には、長老会（Ältestenrat）の申し合わせによって、各年毎に三週間（二週間活動し、一週間休む）または四週間（二週間活動し、二週間休む）のサイクルで活動している[13]。[12]

ところで、万年議会制についてはしばしば間違って理解されている場合があるので、注意が必要である。すなわち、「通年会期制」（le système des sessions annuelles）との混同である[14]。通年会期制とは、会期の終了が次の会期の開始によって決定されるものをいう。例えば、デンマークでは、議会（Folketing）の会期は毎年一〇月の第一火曜日に始まり、翌年の一〇月の第一火曜日まで継続するとされている[15]。したがって、この場合には形式的であるにせよ、時間の区切り、すなわち会期が存在しているのであり、そもそも議会期のみが存することによって会期制の観念が成立しえない万年議会制とは概念上重要な点で違いがあるといえよう。

c　折衷的制度（le système du milieu）　先に少しく検討した二つの態様の間には、数多くの定式がありうる。そしてそれらは、いずれも相反する二つの価値、すなわち議会の自律性と政府活動の効率性との均衡をはかろうとするものである[16]。このような目的を達成するためにしばしば用いられるのは、憲法典の中に会期に関する条項を組み入れようとするものである。実際、憲法が会期の開会日や期間について規定することがしばしば見られる。第五共和制憲法の下でのフランスがまさにそうである。

第三・第四共和制期の議会万能制においては、政府は絶えず議会のコントロールの下に置かれていた。事実上、万年議会制に近い状態が存在していたのである。このような議会の「くび

き」からある意味で政府を解放しようとしたのが、第五共和制憲法の制定目的でもあった。なお、議会制の制度化にあたり前提とされたのは、「合理化された議会（議院）制」の観念であった。そして、この合理化された議会（議院）制の柱の一つとなっていたのが、「厳格な会期制」の理念である。[17] 憲法は、会期について議会が自主的に決定するのではなく、憲法自らが定めるという態度を取った。年二回の常会が法定され、第一会期は主として予算審議のために一〇月二日から八〇日間、第二会期は四月二日から九〇日間を超えない期間と定められている（憲法二八条）。[18] 第二会期は立法審議にあてられる。また、憲法は、臨時会についても定めている（憲法二九条）。すなわち、首相または国民議会の過半数の議員の要求に基づき、特定の議事日程に関して開かれる。しかし、議員の要求で開かれたときは議事日程終了後、遅くとも一二日以内に閉会し、新たな臨時会については、首相のみが前の臨時会の閉会が宣せられたときから一カ月以内に要求することができる。会期について議会が自主的に決定しうる余地はきわめて限られている。したがって、フランスの場合にはあまりにも「議会の自律性」の要素が強すぎたので、それを「政府の効率性」の方にシフトさせるために「厳格な会期制」が定められたといえよう。

比較法的にみた場合、この折衷的制度が今日最も多く使用されているようである。

(2)会期制の諸類型

ここでは、会期制を常会と臨時会の二つに大別し、順次検討することにする。

a　常会（session ordinaire）　議会が毎年自己の職務を果たすために集会する期間を、普通、常会という。常会に関して注意しなければならないのはその数と長さである。

数については、確かにわが国の場合のように少なくとも年一回常会を開くという国が多いのであるが、常会を複数回に分けて開催する国も少なくないことが注目される。先に見たフランスのように常会を二回に分けて開くところもあれば、さらに時として三回以上に分けて開催する国も存在する。例えば、スイスでは常会が四回に分けられている。[19] いずれにせよ、これら複数回の常会が設置される背景には、会期制の合理化という理念が存在するように思われる。すなわち、会期と実際上審議が行われる期間とを一致させようとする考え方である。次に、常会の長さについては、それが長期化する傾向にあることが指摘されている。「長期化傾向は、日本を含めて西欧諸国の議会に共通

してみられる現象」[20]であり、またその原因としては、国家のありようの福祉国家化およびそれに伴う行政の複雑化が考えられている。すなわち、行政権のコントロールも議会の重要な役割の一つである以上、複雑化した行政機能を適切に監督するためには当然十分な時間を必要としよう。また、政府の方でも、複雑な政策決定を立法化するためには比較的長い時間を必要とする。このようにして、常会が長期化し、それが限りなく「通年会期制」に接近するようになると、次に検討する臨時会と常会とを区別する必要はもはやなくなるか、あるいは臨時会の存在そのものが疑問視されるに至るであろう。例えば、アメリカ合衆国憲法は大統領に臨時会の召集権を与えているが（二条三節）、実際に召集されたのは今世紀初めまでであり、第二次大戦後は一度も開かれていないのである。[21]まさにその理由は、常会の長期化ということにある。

b　臨時会（session extraordinaire）　常会は、通年会期制を採らないかぎり、一年間をまるまるカヴァーすることはない。それゆえ、議会が活動しえない期間、換言すれば議会が政治の舞台から姿を消さざるをえない期間が存するのである。にもかかわらず、その間に議会が集会しなければならない重大問題が発生するかもしれない。このような場合を想定して、多くの国の憲法が定めているのが臨時会制度である。[22]

この臨時会について問題となるのは、召集権者はだれかということと、その召集にあたり議会自身はどの程度関与することができるかということである。まず召集権者については、執行府、すなわち国家元首または政府の長とされるのが一般的である。議会が臨時に集会しなければならない必要性を最もよく判断しうるのは執行府であると考えられているからである。そして、この前提には、国家が緊急に決定しなければならない事項が何であるかを判定するのに適しているのは執行府であるとの考えがあるように思われる。しかし、このような考え方に対しては、当然反論がありうる。主権者である国民によって直接選ばれる「国民代表府（議会）が他者による召集をまたなければ開会できないという制度自体が、異常である」という見解である。[23]恐らくこのような反論を反映するべく、多くの憲法は、臨時会の召集にあたり議会の関与を多かれ少なかれ認めている。臨時会召集の発議権を議長に与えている憲法もあるが、これは例外的である（イタリア憲法六二条二項）。大抵の場合一定数の議員が召集を要求しうると定められているが、その数は国によってまちまちである。例えば、先に見たフランスの場合、国民議会議員の過半数とされていた。これはかなり厳しい要件で

ある。これによれば、議会少数派が臨時会を要求することはほとんど不可能となるからである。この点、少数派の権利に配慮している憲法もある。例えば、イタリアでは三分の一（憲法六二条二項）、また日本では四分の一（憲法五三条）で足りるとされている。かくして、臨時会の存在目的は、一方で執行府が緊急に必要と考える国家的な意思決定を行うために、他方で議会、とくにその少数派が行政のさらなるコントロールを行うためということになろう。そしてこの二つの要請のいずれにウエイトを置いて考えるかによって、臨時会制度の実際のありようも違ったものとなるのである。

(3)小括

本章では、会期のありようについて三つのタイプに分類して考察するとともに、種類については常会と臨時会とを区別して少しく検討した。以下、それらを通じて明らかとなった会期制の現代的特徴を整理し、それを踏まえて会期制についてさらに検討すべき論点を指摘することとしたい。

①現代的特徴　会期のありようの現代的特徴として、まず第一にあげられなければならないのはそれが長期化しているということであろう。そしてその長期化の態様としては、次の三つのタイプが考えられる。第一は、常会に加えて臨時会を利用するタイプである。フランスや日本がこれにあたる。第二は、端的に通年会期制を用いるか、あるいは常会が通年会期制化している場合である。この場合、もちろん臨時会は存在しない。最近、このタイプに該当する国が増えているように思われる。先に言及したように、イギリスやアメリカは今日この傾向を色濃く呈している。第三は、万年議会制の形態を採るタイプである。そこではもはや会期制そのものが存在しない。議会はいつでも集会することができるのである。

いずれにせよ、「今世紀に入って、多くの国の議会で会期の長期化が進展した結果、毎年ある時期に召集されて短期間審議を行う機関という議会に対する伝統的な考え方が崩れつつ」[24]あることは否定しがたいようである。その結果、議会の活動の基本単位は会期でなく、議会期となる。これが第二の特徴として指摘しうることである。このことは、今日、会期不継続の原則を採用する国がほとんどないこと、議会あるいは議院の役職者が議会期を単位として選出されていることなどに現れている。

②論点　では、このような会期制の現代的特徴をどのように評価したらいいのであろうか。評価にあたっては、議会運営をコントロールしているのがだれなのか、つまり政府なのかそれと

も議会自身なのかが重要なポイントとなる。政府であるとなれば、政府はこの長期化した議会を利用して反対党の障害をのりこえ自らの政策プログラムを効果的に実現することができることになるであろうし、逆に議会であるとなれば、政府に対する議会のコントロールがより厳しいものとなることが予想される。そしてこのいずれのあり方が、現代デモクラシーにより適合するものなのかが検討されなければならない。なお、以上のような議会運営における政府と議会の力関係を確定するためには、大統領制か議院内閣制かといった政治制度のあり方の問題に加えて、政党状況に対する考察が不可欠となる。とくに議院内閣制の場合、政府を支える安定した議会多数党（派）が議会に存在するかしないかは、政府と議会の力関係に決定的な影響を与えることになるからである。会期制について分析し、評価を下すためには、これらの論点や要因を踏まえることが是非とも必要である。

次章では、わが国の会期制について、その実定制度と機能を中心に検討することとする。

（1）Union interparlementaire, Les Parlements dans le Monde, P.U.F., 1977, p. 270 et s.

（2）Ibid., p. 271.

（3）M. AMELLER, Parlements, 2e éd., P.U.F., 1966, p. 111.

（4）イギリスの会期制については、例えば松橋和夫「主要国の議会制度――議院の組織、運営、権限および立法手続等を中心として――（その二）」（『レファレンス』四一五号、一九八五）三五―三六頁参照。

（5）J. GICQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 1987, p. 257.

（6）P. LALUMIERE et A. DEMICHEL, Les régimes parlementaires européens, P.U.F., 1966, p. 176.

（7）大山礼子「会期制度」（読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞、一九八九）二五一頁。

（8）Union interparlementaire, op. cit., pp. 270-271, 大山、前掲論文、二五七―二五八頁。

（9）Ch. DEBBASCH, J. BOURDON, J.-M. PONTIER et J.-Cl. RICCI, Droit constitutionnel et institutions politiques, 2e éd., Economica, 1986, p. 133 を参照。

（10）A. SANTSCHY, Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne, Neuchâtel, 1982, p. 54.

(11) 大山、前掲論文、二五七頁。
(12) 長老会については、比較立法過程研究会編『議会における立法過程の比較法的研究』(勁草書房、一九八〇) 一三一―一三二頁(阿部照哉執筆) 参照。
(13) 松橋、前掲論文(その四・完)(『レファレンス』四一七号、一九八五) 七一―七二頁参照。
(14) Union interparlementaire, op. cit., p. 271.
(15) Ibid., p. 278 ; AMELLER, op. cit., p. 110.
(16) Union interparlementaire, op. cit., pp. 271-272.
(17) 比較立法過程研究会編、前掲書、一四九頁(中村睦男執筆) 参照。
(18) これは一九六三年一二月三〇日の憲法改正による(同右、一五〇頁)。なお、フランスの会期制については、松橋、前掲論文(その三)(『レファレンス』四一六号、一九八五) 七五頁参照。
(19) SANTSCHY, op. cit., pp. 54-55. なお、次の表(Union interparlementaire, op. cit., p. 272) を参照せよ。

国の数	常会の数
32	1
18	2
6	3以上
56	

(20) 大山、前掲論文、二五三頁。
(21) 同上、二五六頁。アメリカ連邦議会の会期制については、他に松橋、前掲論文(その一)(『レファレンス』四一四号、一九八五) 六四―六五頁参照。
(22) Union interparlementaire, op. cit., p. 273.
(23) 杉原泰雄『憲法II 統治の機構』(有斐閣、一九八九) 二八七頁。
(24) 大山、前掲論文、二五七頁。

Une Etude sur les Sessions Parlementaires (1)

Nobuhiro OKADA*

Comment les assemblées parlementaires se réunissent-elles et pour quelle durée? Ces questions méritent d'être posées, car le rôle du Parlement et sa place dans la vie politique dépendent, dans une très large mesure, des réponses qu'on leur donne. Voilà pourquoi le problème des sessions parlementaires est très important.

L'objet de cette étude est d'éclairer les caractéristiques du régime des sessions parlementaires au Japon dans une perspective comparative. Nous aborderons, d'abord, l'étude comparative sur les sessions parlementaires dans ce numéro.

*Professeur adjoint à l'Université de Meiji Gakuin