HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	〈北大立法過程研究会報告〉国会法規範の特性
Author(s)	森本, 昭夫
Description	資料
Citation	北大法学論集, 59(2), 453-471
Issue Date	2008-07-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/34631
Type	departmental bulletin paper
File Information	59-2_p453-471.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資　料

〈北大立法過程研究会報告〉

国会法規範の特性

森本昭夫

一　はじめに

参議院事務局の森本と申します。本日は、研究会の場で報告する機会を与えていただきまして、ありがとうございます。

御紹介いただきましたように、私は国会で会議運営事務に携わっております。本会議や委員会の運営のほか、議事運営法規や先例についての調査・立案などを手掛けてまいりました。

今回、私に御依頼をいただきましたのは、現場の声を聴きた

いとの御趣旨かと存じます。必ずしも御意向に沿った内容にはなっていないかもしれませんが、しばらくの間、御辛抱願いたいと存じます。

最初に、表題を説明いたします。「国会法規範」というのは一般的な用語ではありませんが、本日のところは、実質的意義における国会法を指すものと御理解いただければと存じます。したがいまして、憲法の中の国会に関する規定や形式的意義における国会法、議院規則、ひいては先例をも含めた法規範全般を指すこととなります。また、単に「国会法」と言う場合には形式的意義における国会法、すなわち法律番号で言いますと昭和二十二年法律第七十九号を指すこととといたします。

なお、選挙法は、国会の構成を決めるための組織法とも言えるのですが、講学上、別個の法分野とされていますし、また、私どもの実務とも余り関係がありませんので、本日の報告の対象から外させていただきます。

タイトルで「特性」という語を用いましたが、比較法的な考察を試みて、我が国の議会制度を浮かび上がらせようとするものではありません。実質的意義における国会法が他の法分野との比較において、規範としてどのような性格を持つかを概観してみようという趣旨で考えております。

法には様々な属性があります。ところが、国会法規範に目を向けたとき、果たして、それを法たらしめているものは何かという疑問がわき起こります。それを様々な角度から眺めてみて、例えば、存在形式、対象とするもの、作用の仕方、実効性確保の手段などの面において、その特異さを洗い出すことを予定しています。

この問題は、国会法学から見れば総論になりますが、どちらかと言えば、法の一般理論と呼ばれる学問領域の各論に当たるテーマなのだろうと思います。ある程度は一般的に認知されていることと思いますが、国会法規範を解釈・適用する現場で見る限り、私は、この分野が我が国の法体系全般の中でも非常に特殊なものであるとの認識を持っておりまして、本日の報告内容もそれについての所感をベースにしております。

国会法学に対し、より一層の講学上の力が注がれてよいのではないかと思うと同時に、法哲学の方面からの積極的なアプローチがあれば、国会法規範の分野が法概念論の臨床例として格好の考察対象となり得るのではないかと思いまして、テーマに選定させていただいた次第です。

二　国会法規範の位置付け

法には様々な分類方法があります。分類することが実践的な意義を持つとは限らないのですが、ここでは、国会法規範という法分野について、簡単にその性格に立ち入る趣旨でそれぞれの分類への当てはめを試みてみたいと思います。

1　公法・私法

まず、公法と私法の分類という観点ですが、この両者の区別につきましては特に行政法学で重視され、その基準についても、古来より権力説や利益説等の間で争われてきたところです。

単純な分類として訴訟法が公法とされていることに倣いますと、国家機関が直接かかわるものとして、国会法規範も公法に分類できると考えられます。

しかし、行政法学において公法と私法の区別の有用性に批判的な見方が有力であるように、国会法規範を公法に分類したところで、そのことから具体的な法適用の指針として導き出せるものは余りなく、この分類への当てはめを考えることは実益に乏しいものと思われます。

また、公法私法峻別論的な見地に立っても、国会法規範を公法であるとすることは、その半面を照らし出すに過ぎないものとして修正を要することとなるでしょう。例えば、この法分野の中核を成す議事手続においては、多数派の力による圧制の契機も潜んでいますが、議院や議長に対して議員が公権力に服するという法関係のほとんどは、議員相互間の水平関係に引き直すことができ、そこでは私的自治が通用するような運用が可能です。

2　手続法・実体法

国会法規範の内容には様々なものが含まれていまして、国会の組織や権能などについての規定もあることから、手続法か実体法かについて一概に当てはめることはできないのですが、その中心は何と言っても議事手続ですから、国会法規範を手続法に分類することにはそれほど抵抗のないところだろうと思います。

ただし、この分類は実体法、すなわち法律関係の内容を定める法の存在を前提としておりまして、そこでいう手続法は、一般に訴訟法を念頭に置いたものと認識されております。国会法規範を運用するに当たりまして、訴訟法の理論や手法が参考となることが少なくありません。かつて、新正幸教授が一般訴訟

法学との対話を通じて立法過程法の理論構築を試みられましたが、私は、新先生の『憲法と立法過程』という著書が刊行されたときには、従来見られなかった方向性に感銘を受けまして、その後、この研究成果が実践面でどのように具体化が図られていくのかに期待を寄せてきたところです。

3　立法法・行政法・司法法

一般に、「立法法」や「司法法」の語が用いられることは余りないだろうと思います。国家作用を立法・行政・司法の三権に分け、それを担当する機関を分離独立させたことに伴いまして、それぞれの組織・権能・作用に関する法に名前を付ければ、このようになるということでしょうか。

唯一の立法機関である国会を規律する法が立法に関する法であることは言うを待たないところですが、国の統治作用に関して、立法・行政・司法の区分についての学説が一致していないことにかんがみますと、立法法・行政法・司法法の境界線も自明のことではないことになります。

行政の概念について田中二郎博士が述べておられるところを引用しますと、「実質的意義の行政は、……行政府の行う作用であると立法府又は司法府の行う作用であるとを問わず、ここでいう行政に属する。この意味において、国会の作用に属するものでも、予算その他財政処理のための議決や行政に関する国政調査は、ここでいう行政に含めて考えるべき」とされております[1]。行政の概念についての控除説に立った場合でも、立法を法規定立作用という元々の意味に限定しますと、行政統制のような活動は立法から外れる事項となるのでしょう。

冒頭、国会法規範を実質的意義における国会法を指すこととすると申し上げましたが、より実質的な意義でとらえますと、部分的に行政法や司法法をも含む概念となります。

そこで、予算の議定権が伝統的に議会の権能とされていることや国政調査権が議院の権能とされていることなどに目を向けますと、権力分立が国家作用の分担を意味するにとどまらず、抑制均衡に踏み込んだ主義であることに改めて気付かされます。

4　組織法・作用法

辞書によりますと、組織法とは人の行為の基礎又は組織に関する法のことであり、作用法とは人の行為自体に関する法と説

明されています。この点では、国会法規範は両者を含む法領域ということになります。

それ以上に申し上げようのないところですが、組織法とよく似た語に「組織規範」というものがあります。これは、法哲学の学説において、名宛人の違いに着目した法規範の類型として、行為規範・裁決規範・組織規範の三つに分類されているうちの一つです。行為規範とは、一般私人に直接一定の行為を指図するもので、裁決規範とは、紛争を解決するための基準を裁判官等に提供するものを指します。これに対して立てられた独立の規範類型が組織規範でして、各種の法関連機関の組織・権限やその活動の基準・手続を定める規範を指すとされています。(2) 国家機関や公共団体の組織・権限などを規定する法律の規定の多くは組織規範に属するとされ、その例として、国会法、内閣法、裁判所法、地方自治法などが挙げられています。

この分類によりますと、国会法規範全体が組織規範としての性格を持つことになりますが、法哲学上、この規範群がどのように作用すべきかにつきましては、それほど具体的な研究成果が示されているところではないように思われます。

なお、後で述べますように、国会法規範は行為規範的要素も併せ持っているのですが、その行為規範性はここでの三分類とはやや視角を異にするものです。

5　成文法・不文法

憲法を始めとする国会法規範は成文法で成っております。そして、国会法規範に関しましては、不文法源である先例や慣行の重要性が例外なく指摘されるところです。

御案内のとおり、衆議院及び参議院ではそれぞれ先例集を発行しておりまして、参議院ではこれに先例録という名称を付しております。衆参で編集方針に差があるのですが、いずれの先例集におきましても、単に事例を並べただけの項目と規範として機能している先例を記載した項目の二パターンが混在しています。

規範としての先例も文章化されてはいるのですが、やはり不文法源という位置付けになると思います。と言いますのも、参議院では先例録の記載内容は事務局で決定しておりまして、これについて、例えば議院運営委員会の理事会で内容の承認をとるといったことはしておりません。もちろん、会議の運営については会派間の交渉事項とされていますから、事務局が独自に先例としての規範を策定するものではありません。議院から委

任を受けて文章化したという性格のものでして、また、先例集に登載されていない先例も多数存在しますので、不文法の域を出ないものと見て差し支えないと思います。

大雑把ではありますが、以上で現行法体系の中での国会法規範の位置付けを概観したつもりです。なかなか通常の尺度では測れないと言いますか、そもそも、このような分類基準が想定しないような要素を抱えている面を垣間見ることができたかと思います。

三　個々具体の特性

ただいま「国会法規範の位置付け」の中でも少し出てきたところですが、国会法規範のどういうところが特殊なのかを個別に見てまいりたいと存じます。

ただ、これから挙げます個々の特性の中には、他の法分野との間で共通項が見いだされることもあろうかと思います。要は、それら全体を総合することによって、この法分野がどれだけ特殊であるかをお示ししようという考えでおります。

1　階層性

(1) 法の存在形式

最初に法の存在形式について取り上げます。

実質的意義における国会法として機能しているものを法形式で整理しますと、成文法は憲法・法律・議院規則の三つの類型に分けられます。

通常の法領域におきましても、憲法の規定の下に法律があり、その下に政令等の命令があるという縦系列が形成されております。したがいまして、一つの法分野に階層を異にする法形式が存在している点は、国会法規範特有のことではありません。

特性の一つとして階層性を挙げましたのは、国会法規範においては、議院自律権が認められている点が大きくかかわってくることを理由としています。すなわち、重要度や具体性において大差のない規定が異なる法形式の間に分布する点が、他の法領域には見られないことだと思われます。

具体的に申しますと、政令が憲法・法律を実施するための法形式とされている（憲七三6）のに対しまして、議院規則の場合、憲法第五十八条第二項において「会議その他の手続及び内部の規律に関する」事項を定めるとされておりますので、階層

とは言うものの、法律と規則とが必ずしも上下関係に置かれるとの理解にはならず、その点で変則的なわけです。これに関しましては、後ほど取り上げることといたします。

ところで、議院規則にも幾つかの類型があります。衆議院規則や参議院規則の名称を持つ議院規則は、憲法に直接の根拠を求めることのできる本来的な議院規則ですが、政治倫理綱領、行為規範、政治倫理審査会規程の根拠規定は国会法にあり（国会法一二四の二、一二四の四）、言わばその委任立法に当たります。また、両院協議会規程のように、両議院の議決によって制定される（国会法九八）ものもあります。

（2）形式的効力

階層性に関連して避けて通れないのが、国会法と議院規則の間の形式的効力の問題です。この問題は古くから論じられてきました。

憲法学の潮流は、戦後一貫して議院の自律権を尊重する方向に流れてきたように思います。それらは当然のことながら、私ども国会職員の意識にも影響を与え、特に参議院では独自性を発揮することが年来の課題ですので、国会法の桎梏からいかに逃れられるかという問題意識が常に頭にあります。

まず、国会法と議院規則がそれぞれ規定すべき事項ですが、実際の両者間の規定内容の振り分けに対し、「会議その他の手続及び内部の規律に関する」事項は議院規則の専権事項であるとの解釈が有力に唱えられてきました。私も、この説に対して基本的に異存はありません。

ただし、国会法と議院規則の形式的効力の問題は、それぞれが所掌範囲を峻別せず、規定内容に競合が生じ得ることを前提としています。現行法では、法律においても議院の内部事項を規定していますので、実際に競合が生じていると指摘されているところです。

学説においてもかなりの数の競合の具体例が示されていますが、ここではその一例として、常任委員の選任についての規定を挙げさせていただきます。国会法は「議院において選任し」とする（国会法四二Ⅰ）のに対しまして、議院規則の方では「委員の選任は、すべて議長の指名による」としております（衆規三七、参規三〇Ⅰ）。この両規定については、必ずしも抵触していると解釈する必要はないのですが、読みようによっては、委員選任の権限が議院にあるか・議長にあるかの点で、同一事項について異なる内容の規定を置いていることになります。

そこで、抵触の生じている国会法と議院規則の規定の形式的

効力をどう考えるかですが、両者のいずれが優越するかについて、現在では規則優位説の方が圧倒的多数説になっているものと推測しております。規則優位説も考え方はいくつかに分かれていますが、ここでは触れません。

国会における実際の取扱いについて、一つの例を挙げて説明いたします。委員の解任に関する規定でこの点が明らかにされていると思います。衆議院規則第二百四十三条がそれに当たります。「登院を停止された者は、国会法第四十二条第一項及び第四十五条第二項の規定にかかわらず、その委員を解任されたものとする」という規定でして、「登院を停止された」とは、懲罰としての登院停止のことです。要は、国会法の第四十二条、第四十五条で常任委員、特別委員の任期を規定してその間の委員の地位を保障しているのですが、それに対して議院規則の方で例外規定を設けているわけです。しかも、議院規則の側が、自らが優先して適用される旨を明文でうたっています。

このことだけを見ましても、議院規則を制定する側では国会法優位説を採用していないものと推察できます。ただし、一般論として国会法何するものぞとの英断を下すことはなく、常任委員会の新設の場合に見られるように、たとえ議院の内部事項と思われる事柄につきましても、既に国会法で規定されている事項そのものを改めるにはやはり国会法の改正によるとの不徹底な方法を採用していることになります。

先ほど言及を端折りましたが、議院規則優位説の中には、国会法を一般法、議院規則を特別法のごとくに考えるものがあります[3]。個別の規定を解釈する上では、ほとんどの場合がこの理解で解決可能と考えられますが、現行法の中には注意を要する規定も見受けられます。

参議院規則の第百八十四条が証人喚問について規定しています。「証人は、議院に出頭して証言しなければならない。但し、やむを得ない事由があるときは、証言に代えて書面を提出することができる」というものですが、この規定は議院証言法が制定される前から存在し、同法の制定後も残ってしまったものです。議院証言法の第一条では、出頭・証言を求められたときは、同法に別段の定めのある場合を除いてこれに応じなければならないと規定されております。さらに、違反行為に対する罰則も設けられておりまして（議証法七）、参議院規則の規定内容とバッティングしていると言えます。両者の関係につきましては、参議院規則の規定を特別法と解すべきではなく、議院証言法の方を優先的に適用する必要があります。これらの規定は議院外の国民に義務を課すことを内容としており、法規に当たるもの

ですので、法律たる議院証言法の規定の方が優越するものと考えられるからです。

この規定例によって規則優位説が修正を迫られるわけではありません。ただし、同様のパターン、すなわち、国会法が後から規定を新設することによって生じる抵触が、今後、議院の内部事項についても起こり得ることを想定しますと、法律と議院規則の形式的効力は同位であると解しておくべきではないでしょうか。その上で、どちらを優先させるかにつきましては、後法優位又は特別法優位の原則を働かせて柔軟に対応すべきであると考えます。これによりまして、国会法と議院規則の競合への対処法としての応用度が高まるものと思われます。

ただし、この点については留保が必要となります。かつて黒田覚博士が挙げられましたように、議院の内部事項についての国会法の規定の改正については、衆議院がその優越権を行使しないことを要件としておくことです(4)。国会法で規定することも、両議院一致の議決による限り、参議院も了解済みの改正となるのですから、実際上の問題としては許容範囲内といったところでしょうか。

このように申しますと、現在の国会法・議院規則の建て方でも十分に議院の自律権は確保できるとの印象を与えてしまうかもしれません。しかし、シンボル的な意味におきましても、議院の内部事項に関する規定を規則の専管事項とすべきことは重要な課題として維持しなければならないと考えます。現行の二院制が存続する限り、参議院にとって自らを改革していくことは永続的な課題であろうと思われますし、その改革の実行を容易にするためにも、基盤整備として議院規則の充実を図るべきだと考える次第です。

2　行為規範性

国会法規範の作用の仕方に着目しまして、行為規範性を特性として挙げたいと思います。

訴訟法は本来的な意味での手続法に当たりますが、裁判においては上訴が制度化されていることからも分かりますように、訴訟手続も評価の対象となります。その意味で、訴訟法は評価規範としても働くわけです。ここで評価規範といいますのは、既になされた行為や手続を振り返って、それにどのような法的評価を加えるかというときに働く規範という意味で用いています。先ほど出てきました裁決規範と似ていますが、若干観点を異にしています。

この点に関しまして、国会では、会議運営に当たって国会法規範の内容が意識されるのは、会議を開くまでの時点がほとんどでして、既に終わってしまった手続に対して法的評価を加える局面はまれにしか見られません。議院運営法規は、手続を進めるに当たってどのように行為すべきかを指図する行為規範としての作用が中心となっていると言えるでしょう。

その背景には、会議運営についての事前協議の慣行があります。運営の方法として、会議の場で議事進行のための手続を処理しながら進めるのではなく、進行についての見通しを立てるために、議院運営委員会や各委員会の理事会において、あらかじめ会派間で協議を行い、国会法規範を念頭に置きながら、議事の予定を合意した上で実際の会議に臨むというものです。合意に基づいている限り、手続違背の問題や事後の異議はほとんど生じることがないわけです。

さらに、本会議の議決に着目しますと、議院における最高の終結的な決定として、事後の法的評価の対象とはなりにくいと言ってよいのではないでしょうか。

行為規範性に関連しまして、国会法規範が例外的に事後評価の基準として機能する場合、そこで手続安定の要請が働くことにも注意しなければならないと思います。法規範を逸脱した行為がなされた後、それを前提として別の行為が積み重ねられた場合、最初の逸脱行為の評価を行うに際して後行の行為を安易に覆さないようにする配慮です。

手続法規が評価規範として働く場合の手続安定性の考慮は民事訴訟法学で提唱されたこと[5]ですが、国会の会議における言論行為については、その事実性の強さとの関連を指摘できそうです。国会の審議では、訴訟におけるような弁論主義が働きませんので、個々のメンバーが表決態度を決するに当たって、そのための資料を会議での議論に限定するとの制約がありません。その点で、いったん議事が行われてしまえば、事後にそこでの発言が有効であったか否かを論じること自体、余り意味を持たないわけです。

さらに国会法規範では、規定の内容におきましても、行為規範性を示すものがあります。例えば、参議院規則の第百三条がこれに当たります。本会議における発言に際しての文書朗読を禁止するものでして、これに違反する行為に対して法的サンクションが予定されておらず[6]、訓示規定のような性格付けがなされています。

3　柔軟性

（1）任意規定性

先ほども申しましたように、我が国の国会運営は、会派間の事前協議を重んじるのが慣例となっており、そこで議題とする案件や発言時間の割当て等を合意し、それに基づいて議事の進行がなされるのが常です。一方、国会法や議院規則には会議運営の基準となる規定が置かれておりまして、会派間の合意とこれらの規定内容との間にずれが生じることがあり、その場合の両者の関係を明らかにしておく必要があります。この点につきましては、合意が法規の規定内容を排除するのだと考えられます。

具体的な例を一つ挙げますと、参議院規則の第九十四条におきまして、本会議の発言順序が規定されています。本会議における発言は通告の順序によるという内容です。ところが実際には、この規定がそのまま働くことはほとんどありません。議院運営委員会での協議において、発言は大会派順に行う旨が協定されるのが通常だからです。

合意が法規上の規定内容を排除することは、その規定が任意規定であると言い換えることができます。そこで、任意規定とされていることの意義を明確にしておく必要があります。一般に言われるところの任意規定は、民法、特に契約法の分野に多く見られるものですが、そこでの任意性とは、当事者の意思を補充するとか、標準的な合意内容を掲げるといった趣旨のものです。国会法規範では、会派間での合意によって排除することは可能であるものの、協議が調わない場合には、多数派の強権発動のよりどころとなると同時に、少数派に対する権利保障の機能を持ちます。両者の相違は、私法上の契約では任意規定の適用を免れるために契約そのものを回避するとの選択が可能ですが、国会法規範の場合、必ず最後に控えている点で強行性を残しています。

何が任意規定であるかについては、幅広に解してよいだろうと思います。議員の行為の優先順位や進行中の会議・審議段階にケリをつけるための手段を規定するものがその典型ですが、多数派の優先や少数派の権利保護を内容とする規定については、一般的に、各々の譲歩と引換えに処分権が認められていると言ってよいでしょう。

見方を変えますと、協議が調っている限りは議事手続法がそのままの形で稼働することはありません。国会では、会派間の協議が機能しているのが「正常」と言われる状態でして、合意が得られないまま議事手続法を直接適用して多数決で運営を決めていく事態であるとか、それに端を発して交渉が滞っている

状態を指して「不正常」と呼ばれます。このように、議事運営法規はフルに働くのが不正常時であるとの逆説的様相を呈しておりまして、あたかも交戦法規のようでもあります。

（2）効力の一時停止

ここで、柔軟性に関連して、議院規則の規定の効力の一時停止という問題を取り上げておきます。

効力の一時停止といいますのは、議院の自律権に基づく規則制定権の中に包含される権能として、議決に特例法規たる性格を持たせ、議院の運営に支障なきよう、時宜に応じて議決によって規定の効力を停止するものと説明されています。(7)

議事手続は成文法規に縛られない柔軟な取扱いが可能であるとの立場をとるものですが、対象を議院規則とするものの、規定内容に限定を加えず、しかも、多数による議決で規定の効力を排除することが可能であるとする点におきまして、任意規定性とは大きく異なります。任意規定性におきましては、合意すなわち会議の構成メンバーの一致した意思によることを基本としております。

現行制度の下での議決による効力の一時停止については、認められないとする説が存在します。すなわち、これを普通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するものです。(8)現在、我が国ではそのような一般的な規定は置かれておりません。この否定説に同調するものとして、法規を改廃するには必ず一定の形式を踏まなければその効力を生じないとの説明も見られます。(9)

議決による規則の効力の一時停止を認めるのは議院の自律を徹底させるかのような取扱いですが、多数決の持つ危険性をはらんでいるように思えます。不都合と感じた場合にダブル・スタンダードを使い分けられるのであれば、多数派は絶えずその誘惑に駆られることとなりかねません。しかし、議事手続に関しても、法は弱者にとっての砦であるわけですから、多数による恣意的運用と区別できないような操作は自制しなければならず、それを制度上の制約として把握しておくべきであると考えます。

法の支配との関係において、「授権法の立法者意思に対する先行性」や「立法の自己拘束性」の要請が法の特性のうち最重要なものとして紹介されているところでもあります。(10)

4　司法審査の排除

四番目の特性といたしまして、国会法規範は裁判官に裁判の基準を提供する裁決規範として働かないこと、すなわち、司法審査が排除されることを挙げておきたいと思います。

我が国では、議院の自律権の範囲に属する事項について議院の行った判断に対しては、他の国家機関が干渉し介入することは許されないと解されております。これに対しては一部異論も存在するようですが、ここではその点には立ち入りません。

司法審査が排除されることは、議院自律権の裏返しに過ぎないものであって、国会法規範の側の性格として出てくるものではないのかもしれません。ただ、国会法規範が機能するのが司法審査が排除される場においてであるということが、その特性として把握できるのではないかと思います。ここでは、この特性がどのような現象として現れるかを中心に眺めてみることといたします。

議院の自律権にいう自律とは、その言葉のとおり、自らを律することです。自ら規範を定立する権能が与えられていると同時に、それを自らに適用する。さらには、自らの行いが規範に適合しているかどうかも自らが判断することとなります。

ところが、いったん行われた手続が適法であるか否か、ひいては有効か無効かについて、国会ではそれを判定する手続が詳細に規定されておりません。これは、さきに挙げました行為規範性の現れとしてとらえることもできます。

例えば、与党主導の下、委員会において不正常な状態で採決が行われた場合、野党議員は議長のところに行って、採決の無効を主張するのが常です。異議申立てを受けた議長の側では、法的な判断として有効・無効を宣言することは通常ありません。委員会の独立性に対する配慮も働いていると思われます。衆議院先例集には、委員会の開会が違法であり、その際行われた議事又は議決が無効であると議長が裁定した例が掲載されています（衆先一三六）が、その最後の事例が五十年も前のものでして、現在から見ると異例に属することです。実際上、議長には、裁定やあっせんといった名目で、与野党対立に対する政治的な介入・仲裁の役割を果たすことが期待されているところです。

また、委員会と本会議の関係におきましても、委員会の議事の適法性について、本会議がそれを審理する手続は定型化されておりません。

議院の自律権については、警察法改正無効事件の最高裁判決がよく引用されます。そこでは、「両院において議決を経たものとされ適法な手続によって公布されている以上、裁判所は両

院の自主性を尊重すべく同法制定の議事手続に関する所論のような事実を審理してその有効無効を判断すべきでない」とされるのですが、議院内の適法性判断に関する現行の法的枠組みにかんがみますと、いったん行われた行為の効力が事後に覆ることは考えにくいこととなります。[11]

ところが、本会議における議事主宰者の行為が無効とされるという事態が、近時、参議院において見られました。新聞でも報道されましたので、御承知のことだろうと存じます。平成十六年六月の年金改革関連法案の本会議審議におきまして、議長不信任決議案が提出されたため、議長が議長席を副議長に譲り、副議長が議長不信任決議案の議事を主宰するという状況でした。この場面で、副議長はいきなり本会議の散会を宣告しました。そこで、議長が議場に戻って議長席に着きまして、副議長の散会宣告は参議院規則に照らして無効であるので議事を続ける旨発言したという事例です。副議長の散会宣告が無効とされたのは、議事日程に記載した案件がまだ残っているにもかかわらず、議院に諮らないで会議を閉じてしまったためです[12]（参規八二）。

副議長の行為を議長が一言の下に無効にするということが現実に生じたのですが、この判定行為には根拠規定が存在します。規則の疑義は議長が決するというもの（参規二五四）ですが、それは司法審査が排除されていることを補うに足りる手続かと問われれば、簡素に過ぎることは否めません。

5　当事者による裁定

一般社会においては、具体的な事件を法に照らして解決する手続として、裁判のシステムが用意されています。そこでは、両当事者の弁論に対して中立的第三者たる裁判官が判断を下すという制度設計によってその公正さが担保されています。これに対して、議院における法的紛争については、何度も申しますように、司法審査が排除されますので、その決着は議院において付けることとなります。

まれなことではありますが、議院の中でその活動をめぐる紛争を法的に処理する必要が生じた場合、議院においてだれがその裁定に当たるかと言いますと、やはり議長を挙げることとなります。先ほど申しました、規則の疑義を決することを議長の権能とした規定（衆規二五八、参規二五四）は、ごく簡単にではありますが、紛争解決のための裁定者を指定していると解釈できます。

しかし、この点については、問題点を指摘しなければなりません。まず、議長の権威に係る問題です。議長は議院の選挙で選ばれまして、通常は全会派の支持を受けての選任となります。そして議長は、当選後に所属会派を離脱する例となっていまして、その中立性に配慮した扱いがなされております。ただし、議長については、身分保障の面で、その中立性を担保するための措置が講じられていないことを指摘できるかと思います。憲法に規定されている裁判官の身分保障（憲七八）と比べてもその点は明らかです。我が国では、いわゆる不正常時などに議長に対する不信任決議案が提出されることが時々見られますが、議長の権威がその程度にしか認められていない環境の下では、議長が多数派側に軸足を置いた議院運営に傾いてしまうこともあるのではないかが危惧されるところです。

もう一つの疑問は、議長の第三者性の問題です。議院の意思は本会議において決せられますが、その議事を対象として疑義が提起された場合、議長は本会議の主宰者としてその議事にかかわったのですから、局外の第三者ではありません。既に行われた本会議の議決が適法・有効であるか否かについては、さきにも申しましたように、事後に法的評価がなされることは想定しにくいのですが、仮に議長自身が裁定することがあるとすれば、それは裁判モデルの紛争解決の枠組みとは異なる行為として位置付けることとなるでしょう。

議院規則の疑義は議長が決するとの規定では、議長は議院に諮り決することができるとのただし書が付されています。これを法的紛争の処理についてまで広げるのだとすると、今度は当事者たちが断を下す構図になります。

国会では、会議における議論が活動の典型パターンとなっています。それは立法という価値集約的な活動で多数決原理を機能させることが当然視されることによるものです。しかし、法を適用して判断を下す行為についてまで当事者を含めた会議の枠組みを用いることは、実質的には、そこに党派間の対立をスライドさせることを意味します。ルールは議論の過程で微調整されながら柔軟に適用され得るとする見方もありますが、それは準拠すべきルールを定める場面に当てはまることでして、完了した行為や事実に対し既定のルールを適用して裁断する段階においては、折衝がすべてを解決すると見ることはできません。見解の不一致が解消しない場合の決着は、数の力が幅を利かせるか・少数派の抵抗による幕引きとなるかのいずれかです。

現行法の下で用意されている解決法は以上のようなものですが、「人の支配ではなく、法の支配」という大雑把な文脈で考

えた場合、自律を貫徹して当事者で解決を図ることは、法の支配と緊張関係に立つ要素を多分に含んでいることが分かります。

6　授権規範性

一般に、憲法に反する法律、命令等は効力を有しないとされています。憲法にも明文でうたわれているところです（憲九七）。憲法が最高法規であり、形式的効力において法律等が憲法に劣るとされていることによるもので、そのほとんどは内容において憲法に反する場合です。

これに対しまして、法規範の定立が手続に違背するとの理由で無効とされる場合があります。行政過程において、処分が手続法に反することを理由として無効となるような場合です。

法律の制定手続に関して同様のことを想定するのは難しいのですが、理論上、法律の存立がその制定過程において国会法規範に適合するものであったことに依存しているのは確かなことです。このことを国会法規範の側で見ますと、法律や予算などの法形式に対して手続面で授権規範として機能していると考えることができるのではないでしょうか。

最初に申しましたように、国会法規範は実質的意義における国会法を指す概念ですから、憲法の国会に関する規定のほか、法律以下の法形式による規定も含まれています。形式的効力において同位にある法律同士の間で、一方が他方の効力のすべてを左右する可能性を持つ点で、国会法規範は特別な地位に置かれていると言えます。

敷衍いたしますと、法の創設にかかわる規定群は実質的意義での憲法に属する法規範であり、その帰結として、国会法規範は特殊な運用が要請されているものと考えられます。先般来取り上げていますように、その行為規範性や事後審査の自重といったものも、授権規範性という重い性格のゆえに高い法的安定性の要請が働いていると見ることもできるのではないでしょうか。

7　政治性

我が国では、国会の審議対象は政党において事前審査が行われ、その結果を受けて強い党議拘束が働くのが常ですが、そのような慣行の下では、議員が審議を通じて問題に対する意思を形成することはほとんど見られなくなっています。以前から、

国会審議の形骸化と呼ばれている現象です。そこでは、多数派はその結束を保っている限り、多数決で対抗勢力に屈することはありません。国会においては、審議の結果の出方が手続に依存していないわけです。

これも、国会法規範の特性というよりは、我が国の政党政治の特異な点が反映しているだけなのかもしれません。ただ、国会法規範がそのような環境の下で機能せざるを得ず、その結果、関係者の間では、適正な手続の意義がないがしろにされるとともに、国会における立法過程が法的な手続であるとの認識が希薄になっているのではないかが懸念されるところです。

最近、討議民主主義とか熟議の民主政といった言葉を耳にします。また、我が国の国会はアリーナ型議会であるとの形容もよく用いられるところです。国会での議論は一般国民に向けてなされており、それを受けた社会全体での討議が選挙を通じて議院の構成に反映され、政権の所在にも影響していくのだとの意識を私どもも強く持っております。その意味におきまして、採決結果にどのように反映されるかだけで審議手続の意義を評価してはならないわけでして、その先をも見据えた議論のステージとしての議院運営が求められているのだろうと思います。

先日の通常選挙で、参議院は与野党の勢力が逆転しました。与野党の逆転は以前にも見られたことですが、現在の国会の特異な点は、単なる「ねじれ」の状態ではなく、加えて、与党が衆議院の三分の二を超える勢力を握っている点にあります。新たな参議院の構成の下でどのような事態が生じ得るか、連日、新聞でも取り上げられておりますが、私ども事務局におきましても様々な想定をしています。

例えば、参議院で多数を占める野党が、衆議院送付の法律案への対応について、断固反対するとともに衆議院の優越を封じることを目指すことも出て来ようかと思います。その場合、衆議院の再議決に対する猶予期間である六十日（憲五九Ⅳ）は一院の法案審議には十分過ぎるほどの長い期間でして、野党としては、それを克服して期間を目一杯使うために議事手続法を駆使することも一つの方法として想定できることです。議論を行うに当たっての手続を示すルールが、別の政治的な意図を実現するための戦略に用いられることもあるわけです。

他方、議会制民主主義の在り方として、議事手続の合法・違法を争うだけの悪しきリーガリズムは排斥すべきだと主張されたことがあります。強行採決に明け暮れたとされる昭和四十年の日韓国会の直後に、その議事運営を振り返って示された憲法

学者の意見です[13]。

国会法規範を解釈・適用する上では、多様な政治的思惑が交錯し、場面ごとにそれらを加味することや排除することが要請されます。そのため、国会運営が適正・妥当なものかどうかについては、国民の評価を待つほかない面もあるわけでして、議員や政党の目指すところが、以前にも増して国民へのアピールに変移していることをも勘案いたしますと、世論の動向が国会法規範の政治性をコントロールしていると見ることもできるでしょう。

四　結び

以上、国会法規範の特性を分説してまいりましたが、いずれも独立性の強いものではなく、内包する特殊性に対して少しずつ角度を変えて光を当てただけに過ぎないとも言えそうです。国会を取り巻く制度や政治慣行を反映したものも少なくありません。それでも、国会法規範の性格を全体として評価した場合、他の法分野に対して非常に大きな偏差を示すことが明らかになっただろうと思います。

特筆すべきは、実効性確保の面で弱いものしか備わっていないことですが、そもそも、国会法規範の実効性という観念自体が通常の適法・違法、有効・無効といった評価とは別ものだと言った方がよいのかもしれません。

その根幹にあるものとして、議院の自律権と多数決への依拠の二つを挙げさせていただきます。議院は、外に向かっては自律が働く点で大きな強みを発揮できる立場にあります。しかし、その内部は政治的対立の縮図であり、一枚岩ではありません。そのため、その活動を律する規範の定立・適用・適法性審査について、自らの判断・責任において結論を出すとすれば、政治の駆け引きの過程を経て、議員による多数決が最後のよりどころとなります。これらのことが国会法規範の上に重くのしかかり、通常の法の機能の仕方とは異なるメカニズムを形成していると集約できそうです。

これらを受けて、国会法規範は果たして法と呼ぶに値するのかとの声まで聞こえてきそうです。「国会で行われているのは政治過程だから」として別の方向に流れてしまいがちなところですが、本日の「国会法規範の特性」のテーマは、いかにして法に基づく立法を確保するかというスタンスで取り上げたものです。

立法過程につきましては、常に政治の持つ偏りや不確かさと

の隣り合わせの中で、それらを包摂するような法の立場での理論立てがどのように可能かというのが、私の大きな関心事です。結論部分で確たることを申し上げられないのが残念ですが、この後の時間で先生方から適切な御教示をいただければ幸いです。

取り留めのない話になってしまいましたが、以上で、私の報告を終わらせていただきます。御清聴ありがとうございました。

（1）田中二郎『行政法総論』（有斐閣 昭三二年）八九頁
（2）田中成明『法理学講義』（有斐閣 平六年）五四頁
（3）鈴木隆夫「わが國の委員会制度と特別委員会の性格」法律時報二二巻九号（昭二五年）一五頁
（4）黒田覚『国会法』（有斐閣 昭三三年）三四頁
（5）新堂幸司「訴訟当事者の確定基準の再構成-行為規範と評価規範との区別を手がかりとして」鴻常夫編『商事法の諸問題（石井照久先生追悼論文集）』（有斐閣 昭四九年）二五八頁
（6）佐藤吉弘『註解参議院規則』〔旧版〕（参友会 昭三〇年）一八六頁
（7）鈴木・前掲（3）一六頁
（8）黒田・前掲（4）五〇頁
（9）佐藤吉弘『注解参議院規則（新版）』（参友会 平六年）二頁
（10）井上達夫『法という企て』（東京大学出版会 平一五年）五八頁
（11）最判昭三七年三月七日民集一六巻三号四四五頁
（12）吉岡恒男「参議院副議長の行った『散会宣言』と混乱-議長が『無効』とした制度・法規の問題点」議会政治研究七一号（平一六年）一五頁
（13）芦部信喜「議長職権による議事日程の変更」ジュリスト三四一号（昭四一年）二八頁

＊本稿は、二〇〇七年八月二四日に開催された北大立法過程研究会における報告を、報告者によりまとめていただいたものです（研究代表者岡田信弘記）。