

## 臨時国会開会直後における衆議院解散の問題点

鈴木 宜 則

(1997年10月15日 受理)

### Some Problems of Dissolving the House of Representatives Immediately after Opening an Extraordinary Session of the Diet of Japan

SUZUKI Yoshinori

#### I 問題の所在

1996年9月27日、第137臨時国会が召集され、その冒頭衆議院が解散された。これを承けて10月20日に総選挙が執行され、自由民主党は、選挙前の211議席を13パーセント余り上回る239議席を獲得して比較第1党を維持した。議席が激減した社会民主党と新党さきがけは、自民党の連立要請を断り閣外協力に転じ、自民党の少数単独政権が成立した。その後1年足らずの内に、新進党からの離党者等を取り込んだ自民党が衆議院で半数の250議席（議長を除く）を占め、1997年9月11日、総裁選挙に対立候補がなく両院議員総会で党総裁に再選された、橋本龍太郎首相（60歳）率いる第2次橋本改造内閣が発足した。その直後に、佐藤孝行総務庁長官（69歳）が、閣僚には前例のない任命前の受託収賄罪に対する国民の反発により、また、越智伊平農林水産相（76歳）が、病気療養のため相次いで閣僚を辞任せざるを得なくなり、その前途は予断を許さない。（その後議席増加）

以上概括したような日本の政界の展開をもたらす主要な原因となったのが、冒頭に触れた臨時国会開会直後の橋本内閣による衆議院の解散という行為である。不思議なことに、国政上重要な争点と政策の提示があったわけではない前回の総選挙の是非を問う言論界の動きは少なく、そもそも臨時国会の冒頭に衆議院を解散することが法的に許されるのかという根本的な議論と研究は、筆者の知る限りこれまでほとんどなかったように思われる<sup>1)</sup>。その一因が、同じような事例が過去二つあり、臨時国会冒頭の衆議院解散も一例あった<sup>2)</sup>ことにもよるかもしれない。そこで、既成事実が繰り返されると、たとえそれが違法の疑いが強いことであっても規範と化するというこの国の精神風土にも鑑みて、この問題について論じたい。すなわち、衆議院の解散を唯一の目的にして臨時国会を内閣が天皇に召集させ、その開会直後に内閣が衆議院を解散することが持つ法的及び政治的問題点を前回の場合を主な事例として明らかにすることが、本論文の課題である。その前提として、まず、臨時国会が現行法上どういう位置づけを与えられているかを次に明らかにしておきたい。

## II 臨時国会の法的位置

日本国憲法（以下、「憲法」と略す）は、その前文の冒頭で、「主権が国民に存する」国民主権主義の立場に立ち、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」する間接民主制を採用する旨宣言した上で、彼らによって荷なわれるこの国の政治が、次のような性格を持つようになっている。「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。」これは、国民の正当な選挙によって選ばれた代表者に信託された国政に関わる権力が、国民の福利のために使われなければならないという原理、要するに、国民の福利を実現するために、彼らによって正当に選挙された代表者に国政上の権力を委ねるといふ、政治の目的と手段との根本的な関係を述べたものである。この根本原理を承けて、憲法41条は、国民を代表し、その福利を実現する「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」と規定し、国会の国家機構の中に占める地位とその性格・権限を明らかにしている。

こうした国会がその任務を遂行できるのは、内閣及び天皇による召集を俟つてである<sup>3)</sup>。しかし、国会の審議に基づかない行政府による恣意的な国政の運営を避けるためにも、憲法は、国会の定期的召集を義務づけている。日く。「国会の常会は、毎年1回これを召集する。」(52条)これを承けて国会法はその時期を定め、「常会は、毎年1月中に召集するのを常例とする」(2条)としている。しかも、その期間が短すぎる弊害を回避するため、「常会の会期は、150日間とする。但し、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」(国会法10条)と規定している。国会の召集は、召集詔書の公布によって行われる(国会法1条1項)が、議員の集合を容易にするため、常会の場合、最低10日前にこれを公布することを義務づけている<sup>4)</sup>(国会法1条2項)。当然のことながら、「議員は、召集詔書に指定された期日に、各議院に集会しなければならない」(国会法5条)。しかも、国会法は、会期の始めに原則として衆議院議長が主宰する開会式を行う旨定め(8, 9条)、会期が召集日から始まるとしている(14条)。なお、開会式は、「単なる儀式」<sup>5)</sup>にすぎない。

また、憲法は、内閣に対し国会の臨時会の召集決定権を与えていると同時に、両議院に条件付(一院の総議員の4分の1以上)で臨時国会の召集要求権を認めている(53条)。前者は、内閣が通常国会の時期まで待てないほど重要且つ急を要する議案を提出したい場合や、緊急性のある国務及び外交関係について国会に報告したい場合、後者は、同様なことを国会が求める場合のための規定であると解される<sup>6)</sup>。

更に、憲法は、衆議院が解散された場合には、解散の日から40日以内に総選挙を行い、その選挙の日から30日以内に国会を召集することを義務づけている(54条1項)。この国会は、憲法上命名されておらず、論理的には臨時会であると解されるが、国会法は、これを「特別会」と呼んでいる(1条3項)。しかしながら、衆参両議院議員の任期満了後に召集されるべき国会の召集時期につい

ては、憲法は何も定めていない。これを補っているのが、その後制定された国会法の規定である。国会法によれば、衆議院議員の任期満了による総選挙が行われた時は、その任期が始まる日から30日以内に臨時国会を召集しなければならない（2条の3、1項）。ただし、これには例外がある。その期間内に常会が召集された場合はこれで代え、その期間が参議院の通常選挙を行うべき期間に掛かる場合は、そうしなくともよい（同上）。また、参議院議員の任期満了による通常選挙が行われた時も、同様の条件で臨時会を召集しなければならない（国会法2条の3、2項）。ただし、その期間内に常会もしくは特別会が召集された場合はこれで代え、その期間が衆議院議員の任期満了による総選挙を行うべき期間に掛かる場合も、そうしなくてよいとされている（同上）。

次に、召集された国会が活動する期間、すなわち会期とその決定手続は、以下の通りである。常会については既に述べたが、臨時会と特別会の会期及びその延長は、両議院一致の議決で決めるのが原則である（国会法11条）。憲法58条2項に根拠を持つ衆参両議院規則は、その手続を具体的に定めている。「①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。②特別会の会期は、議長が参議院議長と協議した後、議院がこれを議決する。」（衆規20条）参議院規則は、議長が同院の各常任委員長から意見を聴取する目的を明示し、両会の会期とも衆議院議長と協議した後議院が議決するのであるが、事前の意見聴取が「その会期における立法計画に関して」としている（参規22条1項）。両院の議決の結果は、（直ちに）他院及び内閣に通知する（衆規22条の3、参規22条2項）。しかし、両議院の議決が一致しない時と参議院が議決しない時には、衆議院の議決した会期を国会の会期とし（国会法13条）、この問題についても衆議院の優越を認めている。会期の延長回数には法定の限度が設けられており、常会は1回限り、特別会と臨時会の場合2回までの会期延長が認められる（同12条）。会期の延長手続についても、衆参両議院ともそれぞれの会期決定・結果報告手続と同じ手続を採用している（衆規21条、22条の3、参規23条）。衆参両議院議員の任期満了に伴う選挙後に召集されるもの以外の臨時会の制度と国会の制限付会期延長制は、憲法が採用している会期制と国政上の必要との均衡を図ったものであると解される<sup>7)</sup>が、会期不継続の原則を明確に定めているのが国会法である。曰く。「会期中に議決に至らなかった案件は、後会に継続しない。」（68条）ただし、この原則には例外があり、「常任委員会及び特別委員会は、各議院の議決で特に付託された案件（懲罰事犯の件を含む。）については、閉会中もなお、これを審査することができ」（47条2項）、「閉会中審査した議案及び懲罰事犯の件は、後会に継続する」（68条）。

このように重要な会期を決定する前に、召集日に行われることがある。その内容は、議長と副議長がいるかどうかによって一部異なる。召集日にもし彼らがいなければ、まず最初に、その選挙である（国会法5条、衆規3条・9条・13条、参規4条・11条・13条）。その際、「議長及び副議長が選挙されるまでは、事務総長が、議長の職務を行い（国会法7条）、「議長及び副議長の選挙が終わったときは、事務総長は、議長及び副議長を議院に紹介し、議長を議長席に導く」（衆規・参規12条）。次に、各議員の議席の指定である（衆規・参規14条）。実際は、会派別に区分された仮議席が予め

定められており、その通りに指定されるのが例である<sup>8)</sup>。臨時会及び特別会の場合、その次に会期が議決され、その後で、常任委員の選任(国会法42条1項)と常任委員長の選挙(同25条)、政治倫理審査会委員の選任(同124条の3)、特別委員会の設置と同委員の選任(同45条)などが行われる<sup>9)</sup>。これらの決定に当たっては、事前に各会派協議会か議院運営委員会理事会で協議・調整がなされているのが普通である<sup>10)</sup>。

こうした議院活動のための組織作りである「院の構成」の仕事が済むと、その本来の任務である「会議」となる。衆参両議院の会議(いわゆる「本会議」)の議事は、それぞれの議長が定める日程に基づいて進められる。すなわち、両議院の議長は、議事日程を定め、予めこれを各議院に報告する(国会法55条1項、衆規108条)。議事日程には、開議の日程、会議に付する案件及びその順序を記載する(衆規109条、参規86条1項)。開議の時刻は、通常、衆議院が午後1時、参議院は午前10時である(衆規103条、参規81条)。議事日程は、両議院公報に記載して各議員に通知し、且つ官報に掲載する(衆規110条、参規86条2項)。議事日程を決定する際、議長は、議事の順序等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いつでも協議することができる(国会法55条の2、1項)。しかし、現在では、議事協議会は開かれておらず、本会議直前に開かれる議院運営委員会かその理事会で協議が行われている<sup>11)</sup>。「その意見が一致しないときは、議長は、これを裁定することができる。」(同上)ただし、「議長は、特に緊急の必要があると認めたときは、会議の日時だけを議員に通知して会議を開くことができる」(国会法55条2項)。参議院規則は、「議長が議員に会議の日時だけを通知したときは、議長は、その開議までに議事日程を定めなければならない」としている(87条)。

憲法は、会議の定足数と決定方法についても定めている。すなわち、憲法は、両議院の本会議の開議並びに議決の定足数を各議院の総議員の3分の1とし(56条1項)、議事の決定については、憲法に特別の定めがある場合を除き、出席議員の過半数によるとし、可否同数の場合は、議長の判断に委ねている(56条2項)。これに対して、委員会の開議の定足数を委員の半数以上、表決のそれについては過半数を原則とし、可否同数の時には、同様に委員長の意思に任せている(国会法49条・50条)。また、憲法は、会議の原則として、多数決制と同じように重要な会議の公開制を採用している(57条1項)。これは、会議録の公開(57条2項・3項)並びに傍聴・報道の自由をその内容とする<sup>12)</sup>。ただし、出席議員の3分の2以上の多数による議決でこれを秘密会とすることができる(57条1項及び国会法62条)。しかし、「両議院は、各々その会議の記録を保存し、秘密会の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない」(憲法57条2項)。しかも、「出席議員の5分の1以上の要求があれば、各議員の表決は、これを会議録に記載しなければならない」(同3項)。委員会は、原則として非公開であるが、議員のほか、「報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得た者」に限り傍聴を認めている(国会法52条1項)。実際には、報道関係者には議院が交付する記者記章を着けさせて、一般人にも議員の紹介があれば傍聴を認める扱いになっている<sup>13)</sup>。両議院協議会の傍聴は、禁じられている(同97条)。

更に、国会法は、国会と各議院が会期中その活動を休止する休会を認めている。休会の事由は、国の行事、年末年始、議案の都合等である（衆規22条）。国会の休会には両議院一致の議決を必要とし（国会法15条1項）、両議院議長は事前に協議する（衆規22条）が、会期の決定と延長の場合とは異なり、休会の議決には衆議院の優越は認められない（国会法13条、衆規22条）。国会の休会中、各議院は、議長が緊急の必要があると認めた時、又は総議員の4分の1以上の議員から要求があった時は、他の院の議長と協議の上で会議を開くことができる（国会法15条2項）。また、各議院は、10日以内に限り議院を休会することができる（同15条4項）。その事由は、衆議院の場合、「議案の都合その他」とされている（衆規22条の2、2項）が、参議院規則にこうした規定はない。

最後に、国会の会期が終了することを閉会という。国会の閉会には、会期の期間が満了した時、衆議院が解散された時（憲法54条2項）、常会の会期中に議員の任期が満限に達した時（国会法10条）の三つの場合がある。

### Ⅲ 解散目的の臨時国会召集の問題点

このように、臨時国会には三つの種類がある。その召集・開会から閉会に至る、国民を代表する合議体としての国会の活動に関する以上の諸規定から明らかなように、臨時会には、憲法や国会法が明確に定めている手続と意図している目的とがある。すなわち、第1に、衆議院議員の任期満了に伴う総選挙後並びに参議院議員の任期満了に伴う通常選挙の直後に召集される臨時国会の場合、その目的が最も明白である。前者の主目的が首相の指名であることが、憲法に明記されている。すなわち、憲法は、総選挙後に初めて国会の召集があった時は、首相が欠員になった場合と同様に、内閣が総辞職しなければならないと定める（70条）と共に、首相は、国会議員の中から国会の議決で指名され、この指名が他の全ての案件に先立って行われると規定している（67条1項）のである。また、後者の主な目的についても、憲法の規定から明らかである。というのは、任期が6年で3年毎に半数の議員が改選される参議院（46条）の構成が3年毎に変わるが故に、通常選挙が行われる度に国会として院の構成を行う必要があるからである。公職選挙法は、衆議院議員の任期満了による総選挙の場合と同様に、任期満了の日の前30日以内に、臨時国会の前提となる通常選挙を行うという原則を定めている（31条1項、32条1項）。

第2に、内閣の判断によって召集される臨時国会の役割についても、憲法や内閣法に明らかであるように思われる。それは、そこに規定されている内閣の任務に関わっている。憲法72条並びに73条に定められた首相と内閣の職務の中で国会の任務と関わる重要なものは、たとえば、予算案を含む法律案の提出、締結した条約の批准、一般国務及び外交関係の報告である。内閣法も、憲法の規定を承けて、首相は、内閣を代表して「内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告する」と定めている（5条）。これらの事柄について次の通常国会まで待てないと判断した場合、内閣は、臨時国会の召集を決定することができる。具体的

