

# 国会運営における会期不継続の原則

— 成立の経緯と改革の方向 —

所属コース	社会と産業コース
指導教員	御 厨 貴先生
学生番号	092-063762-4
氏 名	駒 崎 義 弘

## 報 告 書 概 要

学生番号 092-063762-4

氏 名 駒 崎 義 弘

所属コース 社会と産業コース

### 国会運営における会期不継続の原則

国会は会期制度を採用して、国会の活動を原則として会期中に限り、国会の意思も会期ごとに独立し、次の会期に継続しないものとしている。

この会期不継続の原則のために、国会は審議日程の駆け引きに追われるといわれてきた。主要国の議会制度では、短期の会期制度の下に、会期不継続の原則を厳格に適用している国を見つけるのは難しい。

会期不継続の原則の淵源である英国議会においても最近、政府法案についても継続を認める運営が行われるようになった。英国議会では、継続した法案は各議院で異なる会期に可決しても成立する。他方、国会では衆議院の優越に関する規定の適用が同一会期中の場合に限るとの解釈の下で、会期不継続の原則は日本国憲法の不文の原則となっており、この原則を厳格に適用することがわが国議会制度の特徴の一つになっている。

したがって議会期を単位として議案の成立を図る抜本的な改革には憲法を改正しなければならないことになる。

## 目 次

はじめに	1
第 1 章 国会運営における会期不継続の原則の適用	2
第 1 節 会期不継続の原則により会期毎に意思を決するもの	5
第 2 節 議会期により運営されるもの	7
第 3 節 議会期を越えて運営されるもの	8
第 2 章 主要国の議会における会期制度と会期不継続の原則	9
第 1 節 英国議会	11
第 2 節 アメリカ連邦議会	14
第 3 節 ドイツ議会	17
第 4 節 フランス議会	18
第 5 節 カナダ議会	19
第 3 章 帝国議会における会期不継続の原則の成立の経緯	20
第 1 節 日本における議会制度思想の導入	20
第 2 節 大日本帝國憲法の制定と会期不継続の原則の採用	22
第 4 章 帝国議会における会期制度に関する論議	29
第 1 節 貴族院における予算審査期間の制限(昭和 2 年)	29
第 2 節 議会振肅要綱(昭和 7 年)	30
第 3 節 議会制度審議会(昭和 13 年)	33
第 5 章 国会における会期不継続の原則の成立の経緯	33
第 1 節 日本国憲法の制定と会期不継続の原則	34
第 2 節 国会法第 68 条の案件不継続の改正経過	36
第 6 章 会期不継続の原則をめぐる国会運営上の問題	39
第 1 節 議案の成立を阻止するために活用されてきた主な手段	41

第 2 節	審議を促進するために活用されてきた主な手段	43
第 7 章	国会運営における会期不継続の原則の改革の方向	46
第 1 節	会期不継続の原則について提案されてきた改革案	46
第 2 節	会期制度及び会期不継続の原則についての改革の方向	50
	むすびにかえて	51
	参考文献	52
	謝 辞	55

## はじめに

国会は会期制度を採用して、国会の活動を原則として会期中に限り、それぞれの会期は独立したものとし、国会の意思も会期ごとに独立し、次の会期に継続しないものとしている。これが会期不継続の原則である。

しばしば会期不継続の原則のために、国会は審議日程の駆け引きに追われ、政策論議がおろそかにされているといわれてきた。主要国の議会制度を見ると、わが国の国会のように短期の会期制度の下に会期不継続の原則を厳格に適用している国を見つけるのは難しい。しかしながら議会制度の特徴はそれぞれの国の歴史的、政治的、社会的所産の結果であり、それらが複雑に絡み合っ形作られてきたものである。それぞれの国の議会制度にはメリットがあり、また同時にデメリットも存在する。ある一面を見て全体を評価することは慎まなければならない。しかしわが国の会期制度が世界的には特異な制度であるならば、その改革について検討もしないで現状のまま放置することが最善の策だとは思われない。そこで主要国の議会制度の比較の観点とわが国の議会制度の歴史を踏まえて、会期不継続の原則の成立の経緯と改革の方向を考察したい。

会期不継続の原則の淵源である英国議会においても最近、政府法案についても継続を認める運営が行われるようになった。英国議会においては、わが国の国会の運営と異なり、継続した法案は各議院で異なる会期に可決しても成立する。他方、わが国の国会においては、衆議院の優越に関する規定の適用が同一会期中の場合に限るとの解釈のもとで、会期不継続の原則は日本国憲法の不文の原則となっており、この原則を厳格に適用することがわが国議会制度の特徴の一つになっている。その改革の方向を検討するについては、現行憲法の下において実施できる改革と憲法の改正までを視野に入れなければならない改革とがある。会期制度

の運用を改善して案件の継続や事実上の通年制としての運営を行うには憲法改正を必要としないが、議会期を単位として議案の成立を図る抜本的な改革には憲法を改正しなければならないことになる。

わが国の議会制度は大日本帝國憲法の制定に際して西欧の議会制度を導入し、幾多の試練を経て発展してきたものであり、今後も時代に適応した改革を続けるであろう。本稿がその参考に資することができれば幸甚である。

## 第1章 国会運営における会期不継続の原則の適用

国会は召集によって集会し、原則として定められた期間においてのみ活動する。国会が活動能力を有する期間を会期といい、会期の終了により国会の活動は終了する<sup>1</sup>。一の会期における国会の意思はその前の会期における国会の意思からは独立しており、次の会期に継続しない<sup>2</sup>。これが会期不継続の原則である。要するに国会の意思は会期ごとに決められ、前の会期の意思は後の会期の意思を拘束しないとする原則である<sup>3</sup>。国会法が会期中に議決に至らなかった案件は後会に継続しない(国会第68条)としているのは、この原則の一態様としての案件の不継続を定めたものである。案件の不継続については例外があり、常任委員会及び特別委員会は各議院の議決により閉会中の審査を特に付託された案件については閉会中も審査することができるものとされており、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とされている(国会第47条、第68条但書、第121条の2)。

---

<sup>1</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年、156頁。

<sup>2</sup> 鈴木隆夫『国会運営の理論』聯合出版社、1953年、420-421頁。

<sup>3</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年、162頁。

会期不継続の原則については日本国憲法に明文の規定がないので、それが憲法上の不文の原則であるのか、あるいは国会法等の改正で廃棄することができるのかということが問題となる。解釈上の問題としては、会期を跨いで両議院で可決した議案の成否如何ということに現れる。すなわち現在の国会の運営は同一会期中に両議院で可決しなければその議案は成立しないこととされている。このことは現在では国会法第 83 条の 4 により、条文上で解決されている<sup>4</sup>。この取扱いはそもそも憲法上で確立しているのか、国会法の改正でこの取扱いを変更することができるのかという問題になる。憲法が会期制を採用している（憲法第 52 条、第 53 条、第 54 条 1 項）ことの結果として、会期毎に議院の意思は独立するとされ、憲法第 59 条 1 項の「両議院で可決したとき法律となる」、同条 2 項の「出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる」、同条 4 項の「國會休會中の期間を除いて六十日以内に、議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる」のいずれの場合にも、同一会期中に両議院で議決することが法律として成立する条件となっている。憲法第 60 条 2 項、第 61 条、第 67 条 2 項に規定する衆議院の優越に関する条文も同様に同一会期中であることを条件として運営されている。宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』は、「会期不継続の原則は、憲法上の原則ではない。それは憲法の規定から必然的に出て来る原則ではなく、もっぱら国会法によって定められた原則であるから、国会法を改めることによってこの制度

---

<sup>4</sup> 国会法第 83 条の 4 は「甲議院の送付案を、乙議院において継続審査し後の会期で議決したときは、第八十三条による。」とあり、国会法の一部を改正する法律（昭和 30 年法律第 3 号）により、従来から行われていた先例を成文化するために追加された。

を改めることはもちろん可能である」としているが<sup>5</sup>、憲法に規定されている衆議院の優越の適用関係を考慮に入れると、会期不継続の原則は憲法上の原則でないということとはできない。第90回帝国議会において、金森徳次郎国務大臣は「議會ハ、一會期毎ニ、議事ニ關スル限り運命ヲ異ニシテ居ルト考ヘマス、ダカラ同一會期デナケレバ此ノ權利ハ行使出來マセヌ」と答弁している<sup>6</sup>。実際上も会期を越えて議案を成立させることに参議院が了承するとは考えられない。後に述べるように、寺光忠関係文書には、「議會期、立法期の觀念をとり入れて、議案の自動的継続を認めることは、会期不継続の原則を尊重し、同一会期において両院の議決一致を要するとする限り異議がない。」とあることでもわかる<sup>7</sup>。したがって会期不継続の原則は同一会期中において両議院の議決の一致あるいは衆議院の優越の適用を要するとの点で、憲法上の不文の原則といえるので、憲法解釈の変更によりこの原則を廃止することはできないといわざるを得ない<sup>8</sup>。このことは後に述べるように英国議会の取扱いとも異なっており、わが国国会の特徴の一つであり、衆議院の優越に関する規定の適用が同一会期中に限るとの解釈がもとになっている。

平成17年4月に出された参議院憲法調査会の『日本国憲法に関する調査報告書』において、会期制度について行われた議論で、「参議院は会期なしでよいのではないか」、「中長期的な課題を会期を問わずに徹底して

---

<sup>5</sup> 宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社、1978年、396-397頁。

<sup>6</sup> 第90回帝國議會貴族院帝國憲法改正案特別委員會議事速記録18号39頁、昭和21年9月20日。

<sup>7</sup> 寺光忠関係文書35-17「衆議院事務局国会正常化試案（昭和四十一、三）に対する意見 議事部」国立国会図書館所蔵、1966年。

<sup>8</sup> 鈴木隆夫『国会運営の理論』聯合出版社、1953年、438-439頁も同旨。今野或男『国会運営の法理 一衆議院事務局の視点から』信山社、2010年、10頁は、憲法の衆議院優越の規定には「國會休会中の期間を除いて」として、「閉會中」を含めていないことを一つの根拠にして、憲法上の原則としている。

議論すればよい」との意見が出されている。会期をなくす常設制や両院で同時に開会する両院同時開会の原則の廃止などにも及んでおり<sup>9</sup>、これらは会期制度の抜本的な改正を意味するものであるが、現行憲法の衆議院の優越規定はおおむね妥当であるとしている<sup>10</sup>。

次に、会期不継続の原則が実際の国会運営の中でどのように適用されているのかを見ていく。会期不継続の原則が会期毎に国会の意思は独立しているとの原則であることの結果として、議決の不継続、審議経過の不継続があり、その一態様としての案件の不継続がある<sup>11</sup>。しかし実際の運営をみると、選挙から次の選挙までの議員の任期（議会期、立法期、被選期間などといわれる）で運営されているものもあり、さらに議会期を越えて継続する取扱いをするものもある。「明治憲法下の議院法・議院規則・先例と比較すると、議院の意志は会期ごとに別個の存在だ、という考え方は、国会法においてはそれほど忠実に守られていない」といわれる<sup>12</sup>。

## 第1節 会期不継続の原則により会期毎に意思を決するもの

会期不継続の原則が適用されて、会期毎に意思を決する主なものは次のとおりである。

### ① 議席の指定

議院の議席は、毎会期の始めに議長が指定する（衆規第14条）。

### ② 特別委員会の設置

各議院の議決によって設置されるものであるから、その会期に限って

---

<sup>9</sup> 参議院憲法調査会『日本国憲法に関する報告書』参議院、2005年、146頁。

<sup>10</sup> 同上、159頁。

<sup>11</sup> 今野彧男『国会運営の法理 一衆議院事務局の視点から』信山社、2010年、3－5頁では「議決効力の不継続」、「案件の不継続」、「審議過程の不継続」という態様に分類している。

<sup>12</sup> 黒田覚「会期不継続の原則」『憲法演習』有斐閣、1959年、116頁。

存続することを原則とし、会期の終了によって消滅するのが建前である。特別委員会が、閉会中の審査を付託された場合においても、その案件のみは国会法第 68 条但書の規定によって後会に継続するが、特別委員会は次の会期の召集日の前日までしか存続できない<sup>13</sup>。次の会期において案件を付託するために同じ名称の特別委員会が設置されても、前の会期の特別委員会と同一性を有するものではないから、付託案件の審査は最初から始められることになる<sup>14</sup>。

- ③ 委員会における小委員会（衆規第 43 条）、分科会（衆規第 97 条）、連合審査会（衆規第 60 条）、合同審査会（国会第 44 条）等の設置
- ④ 委員会における証人出頭要求決議（衆規第 53 条）等の決議
- ⑤ 常任委員会の国政調査承認要求（衆規第 94 条）
- ⑥ 会期中に議決に至らなかった案件（国会第 68 条本文）

但し、憲法改正原案、第四十七条第二項の規定により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（国会第 68 条但書、第 102 条の 9）。

継続審査の場合、会期不継続の原則の結果として、議案は継続するが、議決は継続しないことに関しては、第 6 回国会に食糧確保臨時措置法の一部を改正する法律案（第 5 回国会内閣提出）の際に問題となり、そこで決着をみた<sup>15</sup>。これが先例となって、前述のように第 21 回国会に成立

---

<sup>13</sup> 鈴木隆夫『国会運営の理論』聯合出版社、1953 年、424 頁。

<sup>14</sup> 同上、442 頁。

<sup>15</sup> 法学協会『註解日本国憲法下巻』有斐閣、1954 年、823、737 頁。食糧確保臨時措置法改正案は、追加供出を法制化しようとするもので、第 5 回国会の昭和 24 年 4 月 21 日に内閣から提出され、まず参議院において同年 5 月 28 日に修正議決され、衆議院に送付された。衆議院においては同会期中においては議了せず、継続審査に付された。第 6 回国会では衆議院は同年 11 月 30 日に同法律案に関し前国会の参議院の修正議決をそのまま認める議決をし、これを再び参議院に送付した。ところが参議院は同院が前国会で食糧確保臨時措置法改正案と一体をなすものとして可決した参議院提出の食糧増産確保基本法案が衆議院で可決されないな

した国会法の一部を改正する法律（昭和 30 年法律第 3 号、第 22 回国会召集日から施行）による改正で、新たに挿入された第 83 条の 4 により、この先例が成文化された。

⑦ 後会に継続された議案については改めて趣旨説明の聴取から審査に入る。後会に継続された議案について改めて付託行為を必要とするかどうかについては、両院において取扱いを異にしている。衆議院においては次の会期の始めに議長が改めて委員会に付託するのが先例であるが、参議院においては改めて付託することなく審査を続けるのが先例である<sup>16</sup>。

⑧ 参議院においては予算を閉会中の審査に付することができない（衆議院先例集平成 15 年版 226 頁）。

⑨ 請願は閉会中審査を行わない。

⑩ 懲罰を課せられた議員に対して会期を越えた期間の登院停止を命ずることもできる（衆議院先例集平成 15 年版 480－481 頁）が、登院停止の効果はその会期の終了とともに消滅する<sup>17</sup>。

⑪ 政府特別補佐人についての議長の承認（国会第 69 条 2 項）

⑫ 警察官派出についての議長の要請（国会第 115 条）

## 第 2 節 議会期により運営されるもの

---

らば、食糧確保臨時措置法改正案を通すわけにはいかないと反対し、結局審議未了となった。これに対して法務府は初め「食糧確保臨時措置法改正案は第 5 回国会に参議院で修正議決されたものが継続審議に付されたものであり、第 6 回国会で衆議院では参議院と同様の議決をしているのだから、さらに参議院に送付せず成立したものと認むべきである」との解釈をとったが、両議院は継続審査の場合「議案は継続するが、議決は継続しない」としてこれに反対し、結局政府も後者の解釈をとって、同法案は成立しなかったものと取扱い、これに代わるものとして 12 月 7 日ポツダム政令「食糧確保のための臨時措置に関する政令」（政令 384 号）を公布施行した。

<sup>16</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991 年、174－175 頁。

<sup>17</sup> 鈴木隆夫『国会運営の理論』聯合出版社、1953 年、250 頁。

国会法、衆議院規則等の規定に基づき、議会期（議員の任期）により運営される主なものは次のとおりである。

- ① 議長及び副議長の任期（国会第 18 条）、常任委員の任期<sup>18</sup>（国会第 42 条 1 項）、常任委員長<sup>18</sup>の任期（常任委員の中から選挙される（国会第 25 条）ので、辞任又は解任がなければ、常任委員の任期による）。常任委員会の理事の任期も同様である（衆規第 38 条）。
- ② 質問主意書は提出された会期中に内閣に転送されるが、内閣の答弁書は会期終了後に出されることもある（国会第 74 条、第 75 条）。ただし議会期を越えることはない。
- ③ 報告・記録の提出要求（衆規第 56 条）
- ④ 予備的調査の命令（衆規第 56 条の 2）、議員からの予備的調査の要請（衆規第 56 条の 3）、特定事項の会計検査の要請（衆規第 56 条の 4）
- ⑤ 衆議院議員たる裁判員及びその予備員、衆議院議員たる訴追委員及びその予備員の任期（裁判官弾劾法第 16 条 2 項、第 5 条 2 項）。
- ⑥ 衆議院議員の中から選出する各種の議員、委員（衆規第 26 条、第 27 条）。
- ⑦ 政治倫理審査会は、会期中たると閉会中たるとを問わず、いつでも議事を開くことができる（衆議院政治倫理審査会規程（昭和 60 年 6 月 25 日議決）第 24 条）。

### 第 3 節 議会期を越えて運営されるもの

制定された法規に定められた事項については、原則として議会期を越えて運営される。また国会議員以外の者から選挙される者等の任期については議会期を越えるものがある。

- ① 国会法、衆議院規則等の法規に定められた国会及び議院の構成、制

---

<sup>18</sup> 帝国議会においては、常任委員も会期ごとに選挙された（議院法第 20 条 3 項）。

度、議事手続き等。これらのうちには常任委員会の委員の員数及び所管（国会第 41 条、衆規第 92 条）や本会議での発言、表決の手續等が含まれる。

② 決算は国会に提出されたときは、その会期において審議未了となった場合にも、会期不継続の原則によって消滅するものとはされず、国会法第 68 条の規定にかかわらず、次の会期において、改めて提出することなく、先に提出された決算について審査を継続するのが例である<sup>19</sup>。また衆議院が解散された場合においても同様である<sup>20</sup>。

③ 事務総長の任期については、国会議員以外の者から選挙される（国会第 27 条）ので、議会期に拘束されない運用がなされている。議院法制局長（国会第 131 条 3 項）、国立国会図書館長（図書館法第 4 条 2 項）も同様に議会期を越えて在職している。

## 第 2 章 主要国の議会における会期制度と会期不継続の原則

会期不継続の原則は英国の議会制度の歴史に起源を有している。当時議会は毎年継続的に開催されていたわけではなく、国王が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。議会の恒常的な開催が規定され、遵守されるようになるのは、1694 年の 3 年議会法、さらに 1716 年の 7 年議会法以降である<sup>21</sup>。そして一つの会期において議決され

---

<sup>19</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991 年、140 頁。

<sup>20</sup> 衆議院事務局『衆議院先例集平成 15 年版』国立印刷局、2003 年、426 頁。

<sup>21</sup> 仲丸英起『名誉としての議席—近世イングランドの議会と統治構造—』慶応義塾大学出版会、2011 年、41-46、150-155 頁。例えば 16 世紀後半の一時期における議会についてみても、会期は 1559 年 1 月 25 日から 5 月 8 日まで、1563 年 1 月 12 日から 4 月 10 日に停会して、1566 年 9 月 30 日から 1567 年 1 月 2 日まで、1571 年 4 月 2 日から 5 月 29 日までというように財政問題や宗教問題、国際問題での支持の取り付けなどのためにその都度、国王が召集していた。また会期の終わりには解散と停会があり、いずれも審議途中の法案はすべて廃案になったが、解散は議員がその地位を失い、次の会期には選挙が行われたのに対して、

なかった議案について次の会期においては最初からやり直さなければならなかった。国会が国王の諮問機関から発達したため、次の会期には議事を更新しなければならなかったという歴史的事情にもとづいて生成した原則である<sup>22</sup>。これが会期不継続の原則の由来であり、その後 19 世紀を通じてヨーロッパに普及し、わが国でも大日本帝國憲法のもとで採用された<sup>23</sup>。

現代の議会制度においては、選挙から次の選挙までの議員の任期をもとにした議会期という制度を採用して、議会期のもとに運営されている国が多く、会期制をとる国においても会期を比較的長いほぼ 1 年間に設定している国が多い。現在、主要国の議会のうち、会期不継続の原則を採用しているのは英国等の一部の国であり<sup>24</sup>、わが国のように常会、臨時会、特別会というような短期の会期制度を採用して、その上で会期不継続の原則を厳格に適用しているのはほぼわが国だけという状況であり、世界の議会の中でも特異な会期制度となっている。

会期不継続の原則は、会期制度そのものと直接に結びつくものではない。会期の種類、長さはそれぞれの国の事情によってさまざまである。各国の会期制度を会期制、通年制、常設制に分類することがある。会期制とは会期を招集することにより、議会の活動できる期間を会期中に限る制度であり、通年制は、会期を通年に設定して、必要に応じて休会とする制度であり、常設制とは議会は常に活動できる状態にあるとする制

---

停会は選挙が行われなかったので、短時間で召集できる利点があった。また休会はクリスマスにまたがるような場合に短期間行われ、審議中の議案は継続した。

<sup>22</sup> 法学協会『註解日本国憲法下巻』有斐閣、1954年、823頁。

<sup>23</sup> 岡田信弘「会期制研究序説（一）」『北大法学論集』40（5-6上）1990年、577-578頁。

<sup>24</sup> 大山礼子「会期制度」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989年、251-252頁。会期不継続の原則を採用している議会には、英国の他にはカナダ等がある。

度である。議会の主要な機能である立法機能と行政監視機能についてみると、立法機能に関しては会期制も一定の効用が認められる一方で、行政監視機能については議会は常に開会しているべきであるという議論も成り立つ。逆に議会在絶えず開会することの障害が語られることもある。そこでまず会期制と常設制についてのメリットとデメリットを比較し、通年制はその中間であると理解すればよい。会期制のメリットとしては、議会の議事の効率性を高める、議員が選挙民と接触する機会を多くする、行政府の機能を不必要に阻害すべきでないなどの要因があげられる<sup>25</sup>。また常設制については、行政監視が行き届くことの他にも、政府に対する議会の活動の独立性を確保するというメリットを有するが、政党間の抗争がひどくなり、狂気じみた議会になる、議会での討論が国内の政争を永続させる、過度の立法を招く、行政能率を低下させるといったデメリットがあげられる<sup>26</sup>。さらに「議会在絶えず開かれて居ることの結果は、又議員をして必然に職業的政事家たるに至らしむることを免れない」と指摘されたこともある<sup>27</sup>。現在の日本国憲法の下での会期制度を時代に合わないとして簡単に捨て去れない制度上の問題があることがわかる。議会制度は複合的な要素が統合されたものとして存在している。

次に主要国の会期制度と会期不継続の原則についてみていく。

## 第1節 英国議会

2011年に新連合政権のプログラムの一部として導入された固定任期議会法(Fixed-term Parliaments Act 2011)は5年間の議会期を設定し、解散がなければ、次回総選挙は2015年5月7日木曜日に行い、その次

---

<sup>25</sup> 佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂、2011年、446頁。

<sup>26</sup> 高見勝利他『憲法Ⅱ(第5版)』有斐閣、2012年、113頁。

<sup>27</sup> 美濃部達吉『議会制度論』日本評論社、1930年、383頁。

の総選挙はその5年後の5月第1木曜日に行うことになっている<sup>28</sup>。

議会の召集、閉会は女王が、全閣僚と女王が任命する高官からなる枢密院の助言により、宣言する。実質的な決定権は内閣にある。固定任期議会法が2011年9月15日に成立するまでの会期は総選挙がなければ、ほとんどの場合、11月から翌年の11月までの12か月であり、約1ヶ月のクリスマス休会、8月から10月初旬までの夏期休会等があった<sup>29</sup>。固定任期議会法の成立により、解散がなければ5月から次の5月まで継続することになった<sup>30</sup>。また固定任期議会法の下では、解散できるのは下院議員総数の3分の2以上で不信任が可決された場合の無条件の解散と単純過半数により不信任が可決された場合に14日目までに下院で信任を得た政権が誕生しない場合の解散に限られることになった<sup>31</sup>。

会期はそれぞれ独立しており、会期不継続の原則があって、下院による弾劾と上院での司法手続き及び私法案（private bill）と混合法案（hybrid bill）（これらは会期から次の会期の間は一時停止とされる）を除いては、会期末において未決の公法案（public bill）は廃棄されていた<sup>32</sup>。しかし最近になって政府法案（government bill）について継続（carry-over）の手続きが導入された。1997年の総選挙後の6月4日に設置された、下院現代化特別委員会（the Select Committee of the Modernisation of the House of Commons）は1998年に政府法案の継続審議手続きの導入に関する提言を行った<sup>33</sup>。立法手続きの問題点の一つ

---

<sup>28</sup> Erskine May: Parliamentary Practice, 24<sup>th</sup> Edition, LexisNexis, 2011, p.143

<sup>29</sup> 藤本一美『現代議会制度論』専修大学出版局、2008年、100頁。

<sup>30</sup> Erskine May: Parliamentary Practice, 24<sup>th</sup> Edition, LexisNexis, 2011, p.143、過渡期として2010年からの会期は2012年春までとなった（小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容』法律文化社、2012年、148頁）。

<sup>31</sup> 小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容』法律文化社、2012年、283-285頁。

<sup>32</sup> Erskine May: Parliamentary Practice, 24<sup>th</sup> Edition, LexisNexis, 2011, p.145

<sup>33</sup> 古賀豪・高澤美有紀「欧米主要国議会の会期制度」『調査と情報』第797号、

として、会期初めには各省庁が重要法案を下院に提出するが、会期末が近づくと会期不継続の原則により、特に上院は法案処理に追われ、会期末の数日間は両院で審議が混乱し、議員は法案や修正案の内容を把握しないまま投票を強いられ、過去には条文のテキストも入手できない状態で、下院が上院による修正の可否を検討したことさえあるという<sup>34</sup>。

下院現代化特別委員会による勧告の結果、下院は政府法案が一定の制限の下に次の会期に継続されることを可能とする議事規則を可決した<sup>35</sup>。2002年10月29日に下院は試験的に継続の手続きを導入し、2004年10月26日に常設のものとし、2004年－2005年の会期の初めから実施された<sup>36</sup>。継続動議による法案は議事規則で第一読会から1年経過したときに失効することになっている（下院議事規則第80A条）<sup>37</sup>。しかし常設の議事規則の下で継続した議案の数はそんなに多くはない。2006年7月から2013年4月までの間に16法案である<sup>38</sup>。上院も一定の状況において政府法案の継続を認めた<sup>39</sup>。2002年7月24日に上院は特別手続きとして継続を導入した<sup>40</sup>。上院で継続された法案は2004年に1件と2012年に1件ある<sup>41</sup>。わが国の国会の運営と異なり、英国議会においては、継続した法案は、各議院で異なる会期に可決しても成立する<sup>42</sup>。

なお1999年5月12日に召集されたスコットランド議会では会期末で

---

国立国会図書館、2013年、6頁。

<sup>34</sup> 大山礼子『比較議会政治論』岩波書店、2003年、190頁。

<sup>35</sup> Erskine May: Parliamentary Practice, 24<sup>th</sup> Edition, LexisNexis, 2011, p.145

<sup>36</sup> Richard Kelly: "Modernisation: Carry-over of public bills" House of Commons Standard Note: SN/PC/03236, 2013, p.1

<sup>37</sup> Ibid p.6

<sup>38</sup> Ibid p.13-14

<sup>39</sup> Erskine May: Parliamentary Practice, 24<sup>th</sup> Edition, LexisNexis, 2011, p.145

<sup>40</sup> Richard Kelly: "Modernisation: Carry-over of public bills" House of Commons Standard Note: SN/PC/03236, 2013, p.1

<sup>41</sup> Ibid p.16

<sup>42</sup> 英国議会下院インフォメーション・オフィスの回答による。

法案が廃案となる会期不継続の原則による非効率を避けるため、会期（session）は4年間、すなわち選挙から選挙までの間とされ、第1回の議会が開催された5月から翌年5月までを「議会年」（parliamentary year）と称することになったという<sup>43</sup>。

英国議会では、年平均70件前後の法案の成立率は90%以上で、政府が自ら提出した法案を野党の激しい批判を受けながらも、政府主導で処理しているという。政府は議事日程を支配するが、野党に発言時間を十分保障し、不当な審議引き延ばしにはいわゆるギロチンという討論時間制限動議を提出して、多数決で日程を決める。またカンガルーと呼ばれる修正案の選択権があり、野党が議事妨害のために多くの修正案を出すときは、議長又は委員長は議論すべき価値が高い修正案だけを選択して審議し、他の修正案を棚上げすることができる。さらに政府は議事規則を停止する動議を提出できるし、議員立法に割り当てられた時間を短縮して審議時間を確保することもできる。こうした政府主導により政府提出法案の成立率が高くなっているという<sup>44</sup>。

## 第2節 アメリカ連邦議会

アメリカ連邦議会には会期不継続の原則は存在しない。各院の議事規則等で会期を越えて議案を審議できるとしている（下院議事規則第11条6項、上院議事規則第18条）。

下院議事規則第11条6項は次のように規定している<sup>45</sup>。

---

<sup>43</sup> 大山礼子『比較議会政治論』岩波書店、2003年、157頁。

<sup>44</sup> 前田英昭「イギリス」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989年、23-25頁。

<sup>45</sup> 下院議事規則第11条6項の原文を掲げる。

**「Unfinished business of the session**  
6. All business of the House at the end of one session shall be resumed at the commencement of the next session of the same Congress in the same

「その会期の未了案件

6 会期終了のときに下院にあるすべての案件は、同一議会期の次の会期の初めにおいて、閉会がなかったのと同じ状態で再び審議される。

連邦議会も当初は、会期中に終了しなかった案件は次会期では新たに開始するとの英国議会規則に従おうとしていた。しかし 1816 年の両院合同委員会の調査後の 1818 年に、下院において未決の下院法案は次会期においては 6 日後に継続されるとの規則を採択した。この規則は上院に送付された下院法案については適用されなかった。しかし 1848 年に両院は両院合同規則によってこの脱漏を改正した。下院委員会に付託された案件は依然として古い英国議会規則に従っていた。しかし 1860 年に現行規則が 1818 年規則の追加として採択された。1890 年には 6 日間の制限を撤廃することを要望し、1818 年規則の主目的を明らかに無視して、下院はこの制限を廃止した。また 1876 年には委員会に付託されて

---

**manner as if no adjournment had taken place.**

At first the Congress attempted to follow the rule of the English Parliament that business unfinished in one session should begin anew at the next; but in 1818, after an investigation of a joint committee in 1816, a rule was adopted that House bills remaining undetermined in the House should be continued at the next session after six days. This rule did not reach House bills sent to the Senate; but in 1848 the two Houses remedied this omission by a joint rule. Business referred to committees of the House was still subject to the old rule of Parliament; but in 1860 the present rule was adopted as a supplement to the rule of 1818. In 1890, desiring to do away with the limitation of the six days and apparently overlooking the main purpose of the rule of 1818, the House rescinded that limitation. Also, in 1876 the joint rules were abrogated, leaving no provision, except the headline of the rule, for the continuance of business not before committees. The practice, however, had become so well established that no question has ever been raised (V, 6727). Before the House recodified its rules in the 106th Congress, this provision was found in former rule XXVI (H. Res. 5, Jan. 6, 1999, p. 47).

The business of conferences between the two Houses is not interrupted by an adjournment of a session that does not terminate the Congress (V, 6260–6262), and if one House asks a conference at one session the other may agree to it in the next session (V, 6286). Where bills were enrolled and signed by the presiding officers of the two Houses at the close of one session they were sent to the President and approved at the beginning of the next session (IV, 3486–3488).」

いない案件の継続のために、両院合同規則が廃止されて、規則の見出しを除いては規定は残されなかった。しかしながらこの慣例はとてよく確立されているので、これまでに何等の問題も提起されてこなかった（V,6727）。第106回議会に下院がその規則を再成文化する以前は、この規定は前規則第26条（1999年1月6日下院決議5、47頁）に見出された。

両院協議会の案件は議会期を終了させない閉会によって中断されることはないし（V,6260-6262）、そしてもし一方の議院がある会期に両院協議会を要請したときには他方の議院は次会期にそれに同意することができる（V,6286）。法案が会期の終わりに両院議長により登録されて署名された限りでは、それらの法案は次会期の初めに大統領に送付されて承認された（IV,3486-3488）。」

また、上院議事規則第18条は次のように規定している<sup>46</sup>。

#### 「会期から会期に継続する案件

一つの議会期の第2会期又はそれに続く会期において、その議会期の直前の会期末に議決に至らなかった上院の立法案件は、上院の閉会がなかったのと同様の状態で再び審議されることになる。」

議会期を越える場合は、議案は継続されないため再度提出する必要がある。重要議案では審議に1年以上費やされる場合も多いという。第2会期の会期末など法案が廃案となってしまう場合を除き、日程を巡る駆け引きの重要性は高くない<sup>47</sup>。なお上院の条約承認案件については大統

---

<sup>46</sup> 上院議事規則第18条の原文を掲げる。

#### 「BUSINESS CONTINUED FROM SESSION TO SESSION

At the second or any subsequent session of a Congress the legislative business of the Senate which remained undetermined at the close of the next preceding session of that Congress shall be resumed and proceeded with in the same manner as if no adjournment of the Senate had taken place.」

<sup>47</sup> 廣瀬淳子『アメリカ連邦議会』公人社、2004年、52頁。

領が撤回しない限り議会期を越えて上院が案件を保有する（上院議事規則第 30 条）し、上院に提出された任命人事案件については院議で継続しない限り、会期末に大統領に返付される（上院議事規則第 31 条 6 項）<sup>48</sup>。

アメリカ連邦議会では法案をめぐる与野党対立によって審議の空転や強行採決を行うことはないという。しかし議案に対する賛否をめぐる審議促進と阻止の動きを伴うことがある。長時間演説などのフィリバスターや長期の公聴会を開くなどして、時間切れで廃案に持ち込まれることがある。しかしフィリバスターも暴力を伴ったり、議事規則に違反したりしてまでやる不法行為ではないという<sup>49</sup>。

### 第 3 節 ドイツ議会

ドイツ連邦議会の議員の任期は 4 年であり（基本法第 39 条 1 項）、解散が行われるのは、連邦首相選挙で過半数を得た者がいなかった場合（基本法第 63 条 4 項）又は連邦首相の信任動議が連邦議会によって否決された場合（基本法第 68 条 1 項）に厳しく制限されている。解散は 1972 年、1983 年、2005 年に行われただけである。ドイツ連邦議会では、選挙後の最初の開会日から次の選挙による後継議会の最初の開会日までの期間を被選期間（Wahlperiode）又は立法期（Legislaturperiode）といい、議会の活動期間である。戦後の連邦議会では会期の区分がなく、議案は被選期間の 4 年間は継続し、この期間が立法活動の単位となっている<sup>50</sup>。実際の審議は長老評議会の年間活動計画に従って行われ、クリスマスや

---

<sup>48</sup> 古賀豪・高澤美有紀「欧米主要国議会の会期制度」『調査と情報』第 797 号、国立国会図書館、2013 年、3 頁。

<sup>49</sup> 藤本一美「アメリカ」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989 年 142-143、158-161 頁。

<sup>50</sup> 山口和人「ドイツの立法過程」『立法の実務と理論 上田章先生崑寿記念論文集』、信山社、2005 年、573-574 頁。

夏期は休会となる。長老評議会は、議長 1 人、副議長 4 人、会派勢力に比例して各会派が指名する議員 23 人で構成され、政府代表として閣僚 1 人が加わり、連邦議会の年間活動計画の作成や委員長ポストの配分、議会予算の作成その他会議運営について協議する<sup>51</sup>。

連邦参議院は、その構成及び活動の周期において恒久的機関である。毎年 11 月 1 日から翌年 10 月 31 日までの 1 年間を 1 職務期 (Amtszeit) として活動しているが、この期間は、議長、副議長、委員長等の任期 (いずれも 1 年) について意味をもつのみで、審議の遂行、議案の処理には影響しない<sup>52</sup>。

#### 第 4 節 フランス議会

第三共和制及び第四共和制では、会期は事実上無制限のため、政府活動が著しく制約されたので、第五共和制では厳密に規定されることになった<sup>53</sup>。

通常会期は年 2 回の 2 会期制を採っていたが、議会の審議機能強化を目的とした 1995 年 8 月の憲法改正により、通常会期は年 1 回 10 月の最初の平日から翌年 6 月の最後の平日までの 9 ヶ月とし、開会できる期日は 120 日間を越えてはならないことになった。なお、首相又は各議院の過半数の議員は、補充日程の会議の開催を決定することができる (憲法第 28 条)。臨時会期は、首相又は国民議会議員の過半数の要求に基づき、大統領が招集する (憲法第 29 条、30 条)。会期不継続の原則はない。国民議会では議員の任期 (解散がなければ 5 年) を一議会期とし、議案は議会期中継続する。一方、元老院には議会期の考え方はなく、議案は原

---

<sup>51</sup> 藤本一美『現代議会制度論』専修大学出版局、2008 年、113-114 頁。

<sup>52</sup> 山口和人「ドイツの立法過程」『立法の実務と理論 上田章先生崑寿記念論文集』、信山社、2005 年、574 頁。

<sup>53</sup> 田口富久治他『比較政治制度論第 3 版』法律文化社、2006 年、90-91 頁。

則としていつまでも継続する<sup>54</sup>。ただし、元老院議員提出の法案で審議未了のものは、提出後 3 回目の常会が開始すると同時に廃案となる（上院規則第 28 条 2 項）<sup>55</sup>。会期終了直後の臨時会期招集は、会期を延長したのと同じ効果をもつ<sup>56</sup>。

保革対立法案などの重要法案の審議は長時間徹底的に行われるという。法案によっては国民議会と元老院を行ったり来たりするやり取りがあり、最初の一回目だけで、両院で本会議を 200 時間以上も開会し、修正案が 2000 件以上も出されたことがあるという<sup>57</sup>。

## 第 5 節 カナダ議会

議員の任期は 4 年であるが、実際にはその前に解散が行われてきた。2006 年 11 月に選挙法が改正されて、任期 4 年目の 10 月第 3 月曜日に総選挙が行われることになった<sup>58</sup>。議会の召集は、内閣の決定に基づき、総督が行う。会期は毎年秋に開会され、翌年の会期の直前まで継続するのが普通である。ただし、実際の審議は 6 月乃至 7 月に終了し、次の会期まで夏期休会となる。会期不継続の原則を採用しており、閉会による会期終了の主要な効果は議事を終了することであり、国王の同意を得ていないすべての政府提出法案が廃案となることである<sup>59</sup>。委員会の活動

<sup>54</sup> 藤本一美『現代議会制度論』専修大学出版局、2008 年、127 頁。

<sup>55</sup> 古賀豪・高澤美有紀「欧米主要国議会の会期制度」『調査と情報』第 797 号、国立国会図書館、2013 年、11 頁。

<sup>56</sup> 大山礼子『比較議会政治論』岩波書店、2003 年、96 頁。

<sup>57</sup> 大山礼子「フランス」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989 年 57 頁。

<sup>58</sup> Inter-Parliamentary Union (IPU) の次の情報による。

「4 years

Subject to an earlier dissolution of Parliament, a general election must be held on the third Monday in October in the fourth calendar year following polling day for the last general election.]

<sup>59</sup> カナダ議会下院の次の情報による。House of Commons

Canada, Procedure Online, Compendium, Detailed Article, [http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c\\_d\\_prorogationparliament-e.htm](http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_d_prorogationparliament-e.htm)

参考のために、資料の原文を掲げる。「The principal effect of ending a session by prorogation is to end business. All government bills that have not received

も終了し、閉会後には開会することができない。新しい会期に政府提出法案を審議するには、新しい法案として再提出しなければならないが、もし議院が同意すれば旧法案を復活させることができる。議事規則は議員提出議案については新会期における自動的な復活を規定している。委員会の活動もまた、調査の性質に応じて、議院又は委員会の動議により、再開することができる。会期終了は規定に基づき政府報告の提出を求める下院の規則や上奏には影響しない。委員会報告書や請願の回答を求める要求は閉会後もなお有効である。これらは会期から次の会期にかけて有効であるが、解散によって終了する。

### 第 3 章 帝国議会における会期不継続の原則の成立の経緯

わが国においては大日本帝国憲法における帝国議会開設の際にすでに会期不継続の原則が採用されていた。通常議会、臨時議会、特別議会という会期制度の下で会期不継続の原則によって運営されており、議院法は案件不継続の原則とその例外を規定し、その規定は当時の独逸帝国議会議事規則の規定を引き継いでいた。

#### 第 1 節 日本における議会制度思想の導入

日本に議会制度が導入されたのは明治 22 年 2 月 11 日に発布された大

---

Royal Assent prior to prorogation cease to exist; committee activity also ceases. Thus, no committee can sit after a prorogation. In order for government bills to be proceeded with in a new session, they must be reintroduced as new bills or they may be reinstated, if the House agrees to this. The Standing Orders provide for the automatic reinstatement of all items of Private Members' Business in a new session. Committee work may also be revived either by motion in the House, or in committee, depending upon the nature of the study. Prorogation does not affect Orders or Addresses of the House for the tabling government reports required to be tabled by statute. Requests for responses to committee reports or petitions are still valid following a prorogation. These continue in force from one session to another, but are ended by dissolution.]

日本帝國憲法においてであり、帝國議會が開設された明治 23 年 11 月 29 日に大日本帝國憲法も施行されている。それ以前に西洋の政治事情との出会いがあり、1708 年に新井白石がローマの宣教師ヨワン・シローテからヨーロッパの政治模様を聴取し、「大凡、エウロパ地方の諸國、其君を立るに、其嗣たるべきもの、すでに定まれるは、論ずるに及ばず。もし嗣いまだ定まらざるは、臣民、各其嗣とすべきものゝ名をしるして出す。其しるせし所の數、多きものを以て、其君とす。君其臣に官を命ずるも、亦これに同じ。臣民薦<sup>ス、</sup>むるもの多き人を舉用<sup>アゲモチ</sup>ふ。君敢てみづから一官を命ずる事もあたはず。」<sup>アヘ</sup>60と西洋の政治事情に触れたのをはじめ<sup>61</sup>、1827 年には青地林宗が訳した『與地誌略』でアメリカの議會政治を紹介し、「政府を把爾列孟多（パルレメント）と謂、政臣會集の廳なり上下二廳に分つ云々。此輩を昆蒙斯（コンモンズ）と稱す云々」とあり、欧米の議會政治を紹介した最も早いもののひとつであるという<sup>62</sup>。1860 年には「日米修好通商条約」の批准書交換のため咸臨丸で米国に使節団を派遣し、使節団副使村垣淡路守範正は「航海日記」に米国上院を訪問して、全院委員会を傍聴し、「衆議最中なり、國政のやんごとなき評議なりと、例のもゝ引掛筒袖にて、大音に罵るさま、副頭領の高き所に居る體杯、我日本橋の魚市のさまによく似たりと、ひそかに語合たり」と記述していた<sup>63</sup>。1861 年に英仏露蘭孛葡の 6 国に開港延期の談判のために派遣された随員福沢諭吉はプロシア議會を傍聴して、「彼の人と此の人とは敵だなんと云ふて同じテーブルで酒を飲<sup>さけ</sup>で飯<sup>のん</sup>を喰<sup>めし</sup>て居<sup>くつ</sup>る 少<sup>すこ</sup>しも分<sup>わか</sup>らないソレが略<sup>ぼどわか</sup>分るやうにならうと云ふまでには骨<sup>ほね</sup>の折<sup>を</sup>れた話<sup>はなし</sup>で 其<sup>その</sup>謂<sup>いは</sup>れ

60 新井白石『西洋紀聞』岩波書店、1936 年、43 頁。

61 政党政治研究会『議會政治 100 年』徳間書店、1988 年、22－23 頁。

62 尾佐竹猛『日本憲政史大綱 上巻』日本評論社、1938 年、15 頁。

63 村垣範正『副使村垣範正記述航海日記中の巻 萬延元年第一遣米使節日記』日米協會、1918 年、128－129 頁。

因縁が少しづつ分るやうになつて来て 入組んだ事柄になると五日も十日も掛てヤツト胸に落るといふやうな訳で ソレが今度洋行の利益でした」と福翁自伝に書いている<sup>64</sup>。その後 1866 年の坂本龍馬の『船中八策』をもとに、土佐藩の藩論としてまとめられたものには「上下議政局を設け議員を置きて萬機を參贊せしめ萬機宜しく公議に決すべき事」と記されていた<sup>65</sup>。また由利公正が 1868 年に『議事ノ体大意』を著わし、その中に「萬機公論に決し私に論するなかれ」とあり、これに福岡孝弟、木戸孝允、三條實美、岩倉具視が加筆修正して『五箇條御誓文』として公にされ、その最初の項目が「広ク會議ヲ興シ万機公論ニ決スベシ」であった<sup>66</sup>。

會議に関する法規として、明治元年の「公議所法則案」、明治 2 年の「集議院規則」、明治 7 年の地方官會議における「議院憲法並規則」、明治 8 年の「元老院職制章程」、明治 18 年の尾崎三良による「國會會議規則兩院通用」などが作成されている。

## 第 2 節 大日本帝國憲法の制定と会期不継続の原則の採用

大日本帝國憲法は通常議會について次の通り規定していた。「第四十二條 帝國議會ハ三箇月ヲ以テ會期トス必要アル場合ニ於テハ勅命ヲ以テ之ヲ延長スルコトアルヘシ」。この条文について『帝國憲法皇室典範義解』では「三箇月ヲ以テ會期トスル者ハ議事遷延シ窮期ナキコトアルヲ防クナリ其ノ已ムヲ得サルノ必要アルニ當リ會期ヲ延長シ閉會ヲ延期スルハ亦勅命ニ由ル議會自ラ之ヲ行フコトヲ得サルナリ 議會閉會シタルトキハ會期ノ事務ハ終ヲ告ル者トシ特別ノ規定アル者ヲ除ク外議事ノ已ニ議

<sup>64</sup> 福沢諭吉『福翁自伝 福沢諭吉集 新日本古典文学大系明治編 10』岩波書店、2011 年、155 頁。

<sup>65</sup> 政党政治研究会『議會政治 100 年』徳間書店、1988 年、33-34 頁。

<sup>66</sup> 清水唯一朗『近代日本の官僚』中央公論新社、2013 年、28-29 頁。

決シタルト未タ議決セサルトヲ問ハス次回ノ會期ニ繼續スルコトナシ」とあった<sup>67</sup>。また『帝國憲法義解』を口語体に翻訳し、難解の文字並びに句章に簡単な注釈を施した『新譯帝國憲法義解』によれば、「三箇月を以て會期としたのは、議事が遷延することを防ぐと共に、會期が窮つて足りなくなることをも防ぐ爲めに、三箇月が宜しからうと定めたのである。併し、已むを得ない必要が起つたならば、會期を延長して閉會を延期もしようが、それは、また、勅命に由るのであつて、議會が自ら會期を延長することは出来ないのである。さて議會が閉會になると、それと同時に會期中の事務も終を告げるのであつて、特別の規定のあるものを除く外、已に議決したのものも未だ議決し終らないものも、共に次回の會期まで繼續しないで、一切の事務を閉會と同時に打切るのである。」と説明して<sup>68</sup>、會期不繼續の原則を明確に定めていた。

明治 18 年 12 月の内閣制度の創設を契機として、伊藤博文の主導のもとで、井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎の憲法起草トリオによって、新たに憲法と議院法の起草が本格的に始まった<sup>69</sup>。

帝國憲法制定の過程で、會期不繼續の原則について井上毅と法律顧問のロェスレルとの間で問答が行われている。明治 19 年 12 月 29 日に井上が「兩院より成議を進呈したる後、苛蘭では國王制可又は不制可の旨を國會に通知すべしと定め、丁抹では次の集會の前制可の公告なき場合はその効力を有せずと定めているが、その何れをとるべきか」と尋ねたのに対して、ロェスレルは「英國、巴威爾その他の諸國に行われる議院相繼承せずとの原則（會期不繼續原則）は正當であり、これによれば國

---

<sup>67</sup> 伊藤博文『帝國憲法皇室典範義解』、國家學會、1889年、72頁。

<sup>68</sup> 伊藤博文原著、日本國學振興會譯註『新譯帝國憲法義解』、日本國學振興會、1938年、106-107頁。

<sup>69</sup> 大石眞『議院法制定史の研究』成文堂、1990年、62頁。

王は議院を閉會すると同時にその議決したる事件の許可を宣告することとなる、議院閉會せられたるときは既にその法律上の存立を失い、この時より國王の許否を受くべき議決は法律上なきが故である、また裁可後の頒布は専ら行政權に屬するものなるが故にその期限は國王の随意なるべし」と答えていた<sup>70</sup>。このころすでに会期不継続の原則を正当とする議論が行われていたことが知られる。明治 20 年 3 月末ごろ作成された井上毅の憲法草案「初稿」ではその 26 条に「兩院ノ會期ハ三個月トス」とあり、その説明に、「議院閉會シタルトキハ其會期間ノ事務ハ終ヲ告ル者トシ議案及建議ノ已ニ議決シタル者ト否トヲ問ハズ総テ次會期ニ相續スルコトナシ」とされていた。同じ頃に井上によって執筆されたと思われる議院法草案にも同様の規定があり、この草案はバイエルンの議院法（Gesetz, den Geschäftsgang des Landtages betr）の曲木訳「巴威里憲法」の中の「一千八百五十年七月廿五日ノ法律（國會事務章程）」と墺地利の議院法（1873 年 5 月 12 日の法律）を参考として作成されたのであるが、草案の「第 11 章 議案奏上及閉會」に「第 條 議案建議及請願ハ其會期ノ経過シタル時ハ議決ニ至ラサル者モ既ニ結了シタル者ト見做スベシ」とあり、この会期不継続の原則の規定はプロイセン代議院議事規則第 23 條（Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. § 23）によったものという<sup>71</sup>。

明治 20 年 5 月 23 日に井上毅は帝国憲法草案とともに「議院法試草」を伊藤博文のもとに提出している。これは先の議院法草案に対して、井上毅と伊東巳代治がオーストリア議院法などを参照して修正を加えたものである。そこにも、「第五十五條 兩議院會期ノ経過シタル時ハ議案建

<sup>70</sup> 稲田正次『明治憲法成立史 下巻』有斐閣、1962 年、34-35 頁。

<sup>71</sup> 同上、1024-1025 頁。

議及請願ノ議決ニ至ラサル者モ既ニ結了シタル者ト見做スヘシ」と同様の規定があった<sup>72</sup>。

この後、明治 20 年 12 月 9 日に井上毅は 17 章 114 カ条の議院法草案を作成して、「再修 議院法」と名付けている。その第 29 条は、「兩議院ハ議案ノ浩繁ナル者ニ付政府ノ許可ヲ得テ議會閉期ノ間審査委員ヲ繼續セシメ其事務ヲ終始セシムルコトヲ得」と継続審査制度を採り入れ、第 39 条は 20 年 5 月の案を少し改めて、「兩院閉會又ハ停會ノ命ヲ得タル時議案建議及請願ノ議決ニ至ラサル者ハ既ニ結了シタル者ト見做シ後會ニ繼續セズ（獨六十七條）」として明確に会期不継続の原則を採用している<sup>73</sup>。ここにある（獨六十七條）とは、独逸帝国議會議事規則第六十七條のことで、議院法はこの規定を引き継いでいた。この議事規則第六十七條は「法律案發議及請願ハ決議セサルモノト雖其ノ提出セラレタル會期ノ經過シタルトキハ處分濟ト看做ス」と規定され、前述のプロイセン代議院議事規則第 23 条 2 項に由来するものであった<sup>74</sup>。

明治 21 年 8 月下旬になって、井上毅、伊東巳代治及び金子堅太郎の下で検討され、さらに伊藤博文の意見によって修正されて、枢密院に付議される議院法諮詢案が成立した。そこには停會と閉會の両方について、「第三十四條 議院停會ノ命ヲ受ケタル場合ニ於テハ前ノ議事ヲ繼續セス」、「第三十五條 帝國議會閉會ノ場合ニ於テ議案建議及請願ノ議決ニ至ラサル者ハ後會ニ繼續セス但第二十五條ノ場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラス」とあり、第二十五條は「各議院ハ政府ノ要求ニ依リ又ハ其ノ認可ヲ經テ議會閉期ノ間委員ヲシテ議案ノ審査ヲ繼續セシムルコトヲ得」とあ

<sup>72</sup> 同上、1031-1032 頁。

<sup>73</sup> 稲田正次『明治憲法成立史 下巻』有斐閣、1962 年、1032、1034、1036 頁。大石眞『議院法制定史の研究』成文堂、1990 年、102 頁。

<sup>74</sup> 布田勉「会期不継続の原則—プロイセンにおけるその沿革」『憲法と行政法：小嶋和司博士東北大学退職記念』良書普及会、1987 年、465-466 頁。

った。議院法諮詢案の各條には説明が付されたが、第 25 条の議案の繼續審査の説明は、「議會ノ閉期ニ當リテハ其ノ事務ヲ繼續セサルヲ常例トス但議案浩繁ニシテ一會期ヲ以テ其審査及會議ヲ終フヘカラス而シテ時宜其ノ緩慢ヲ許サ、ルニ當リテハ政府ヨリ議院ニ要求シ議院之ヲ承認スルニ依リ又ハ議院之ヲ發議シ政府之ヲ認可スルニ依リ甲年度ノ會期既ニ終リ乙年度ノ會期未タ開カサルノ間ニ於テ特別審査委員ヲシテ特定議案ノ審査ヲ繼續シ以テ乙年度ノ爲ニ會議ノ準備ヲ爲サシムルコトヲ得」とあり、第 34 条の停會については、「停會ハ天皇ノ大權ニ屬ス 議院停會ノ命ヲ受ケタルトキハ閉會ノ例ニ同シク前ノ議事ヲ繼續セス」とあり、第 35 条の閉會については、「閉會ハ一會議ノ終リヲ告クルモノナリ 故ニ議案又ハ建議又ハ請願ノ議決ニ至ラスシテ擱置スルモノハ總テ消棄ニ屬シ後年ノ會議ニ繼續セス 但二十五條ニ掲ケタル繼續委員ノ場合ハ此ノ限ニ在ラサルノミ」とあつた。

議院法は明治 21 年 9 月 17 日から枢密院の會議に付され、翌明治 22 年 2 月 5 日の會議で確定し、大日本帝國憲法發布と同時に明治 22 年 2 月 11 日法律第 2 号として公布された。その条文は、停會については「第三十三條 政府ハ何時タリトモ十五日以内ニ於テ議院ノ停會ヲ命スルコトヲ得 議院停會ノ後再ヒ開會シタルトキハ前會ノ議事ヲ繼續スヘシ」として、議事の繼續を認めることに改められたのに対して、閉會については「第三十五條 帝國議會閉會ノ場合ニ於テ議案建議請願ノ議決ニ至ラサルモノハ後會ニ繼續セス但シ第二十五條ノ場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラス」とし、第二十五條は「各議院ハ政府ノ要求ニ依リ又ハ其ノ同意ヲ經テ議會閉會ノ間委員ヲシテ議案ノ審査ヲ繼續セシムルコトヲ得」とし

て、字句が多少訂正されたのみであった<sup>75</sup>。

議院法第 25 条と第 35 条の規定により帝国議会閉会中において議案の審査を継続させるために設けられた委員会は継続委員会とされたが、議院法にこの 2 か条を設けていたのみで、貴族院規則や衆議院規則には継続委員会に関する規定は設けられていなかった。また実際に帝国議会を通じて、両議院において閉会中に継続審査が行われた例は一度もなかった。したがって帝国議会時代には案件の継続は一度も行われていない<sup>76</sup>。

議院法第 35 条に関しては、『各國参照議院法』に 10 か国の参照条文が掲載されている<sup>77</sup>。当時立案に当たって参考にされたものである。

「英 凡テ停會ノ命下ルトキハ議院唯其ノ會ヲ放ツノミナラス悉ク經理ニ係ル所ノ事ヲ廢棄シテ更ニ召集ヲ俟ツ唯下院ノ彈劾上院ニ受ケタル控訴等ニ係ルノ事ハ其ノ効力ヲ失ハス議案ノ如キハ其ノ何タルヲ問ハス停會僅ニ一日ト雖總テ更ニ呈出セサルヘカラス 埋氏 (メー) 英國議院典例七五頁

休會ハ專ラ各院ノ權力ニ在テ各院随意ニ之ヲ行フコトヲ得 同上七八頁

米 國會適法ニ成立スル上ハ兩院ノ一致ヲ以テ會期及休會ノ期日ヲ定ム 謝氏 (シャルポニエ) 各國代議政鑑三六七頁

第二會期ノ初日ヨリ六日以後ハ代議院ニ於テ提出シ前會期ノ末ニ於テ未通過ノ運ニ至ラサル總テノ議案、決議及報告ヲ處辨スルヲ得一會期ノ終ニ於テ全院委員會ニ付托シタル總テノ事務ハ次會期ノ初ニ於テ之ヲ處辨スヘシ 代議院規則第七十八條

<sup>75</sup> 大石眞『議院法制定史の研究』成文堂、1990年、239頁。

<sup>76</sup> 議院側で法案の継続審査を議決しても政府の側で同意をしなかった。一番新しい事例として昭和8年第64回帝国議会の東京都制案がある(西沢哲四郎『国会法立案過程におけるGHQとの関係』国立国会図書館所蔵、1954年、36-37頁)。

<sup>77</sup> 衆議院『各國参照議院法』衆議院、1890年、167-169、172-174頁。

佛 代議院一會期中ニ只一部ヲ改正セル議案ハ次ノ會期ニ至リ之ヲ繼續スルコトヲ議定スルコトヲ得但シ代議院解散ヲ命セラレタル場合ハ此ノ限ニ在ラス

代議院解散セラレタル場合ト雖元老院ハ會テ代議院ヨリ送致セル議案ヲ引繼キ議スヘキモノトス但シ元老院ノ委員會該議案審査ノ報告ヲ代議院ノ解散前ニ爲シタルヲ要ス然ラサレハ元老院ハ代議院ノ解散後ニ之ヲ議スルヲ得ス 泥氏（ヂツキンソン）歐米各國議院典例要略二三三頁

蘭 一會期中ニ議定シ了ラサリシ事件ハ次ノ會期ニ之ヲ繼續スルコトヲ得 同上二四七頁

西 議案ハ會期盡クルカ爲消滅セス次ノ會期ニ繼續スルコトヲ得 同上二五二頁

葡 甲議院乙議院ノ議決送付セル所ノ議案ヲ其ノ會期中ニ議了シ得サルトキハ次ノ會期ニ於テ之ヲ議ス 同上四四七頁

獨 法律案發議及請願ハ決議セサルモノト雖其ノ提出セラレタル會期ノ經過シタルトキハ處分濟ト看做ス 國會議事規則第六十七條

普 法律案發議及請願ハ決議セサルモノト雖其ノ提出セラレタル會期ノ經過スルトキハ處分濟ト看做ス 代議士院議事規則第七十條

諾 前會期ニ提出セラレシモ議定ニ至ラサリシ議案及動議等ハ次ノ會期ニ於テ引繼キ議定スルモノトス 泥氏（ヂツキンソン）歐米各國議院典例要略二五八頁

丁 會期中ニ議了セサル議案ハ之ヲ次會期ニ於テ繼續シ議定スルコトヲ得 同上二五二頁」

以上の 10 か国については、英、獨、普が会期毎に案件の不継続を原則としていたのに対して、米、佛、蘭、西、葡、諾、丁が会期を越えての

案件の継続を定めていた。なお米国については前述の 6 日間規則がまだ存在していたことがわかる。

#### 第 4 章 帝国議会における会期制度に関する論議

帝国議会においては会期不継続の原則を正面から取り上げるのではなく、その不都合を改善しようとするいくつかの方法がとられた。

##### 第 1 節 貴族院における予算審査期間の制限（昭和 2 年）

貴族院においては予算の審査期間に制限がなかったことから、会期末に重要議案が山積することを解消しようとして、貴族院の予算審査期間に制限を設けた。第 52 回議会昭和 2 年 3 月 23 日に成立した議院法中改正法律で、「第四十條 政府ヨリ豫算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取りタル日ヨリ二十一日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ 豫算案カ貴族院ニ移サレタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取りタル日ヨリ二十一日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ 各議院ハ已ムコトヲ得サル事由アルトキハ議決ヲ以テ審査期間ヲ延長スルコトヲ得但シ其ノ期間ハ通シテ五日ヲ超ユルコトヲ得ス」と改正された。大正 10 年から 12 年にかけての帝国議会では貴族院における予算審議が長引き、予算案の議会通過は会期末ぎりぎりの 3 月上旬となり、このことが内閣を脅かした。貴族院改革の一環として、護憲三派による加藤高明内閣が第 50 回議会に提出して廃案となり、護憲三派協調の決裂により憲政会単独となった加藤高明内閣が第 51 回議会に提出して再び廃案となり、ようやく第 52 回議会で議員立法で成立にこぎつけた<sup>78</sup>。衆議院においては、貴族院で予算委員会の予算案審査期間が無制限とされている

---

<sup>78</sup> 西尾林太郎「第 50 議会における議院法改正をめぐる審議—貴族院の予算審議期間について—」『愛知淑徳大学現代社会研究科研究報告第 7 号』、愛知淑徳大学大学院現代社会研究科、2011 年、29 頁。

結果、特に会期終了間際の時期において重要法案が山積している場合に貴族院において予算審議を引き延ばすことによりこれら法案及び予算案が不成立になる事態をもたらしているのが現状であるとし、「貴族院の横暴」であり、ここに国政を貴族院中心に傾かせる「禍根」が存するのであるから貴族院の審査期間を制限することは当然である、とする主張が圧倒的であった<sup>79</sup>。

## 第2節 議会振肅要綱（昭和7年）

実現されるには至らなかったのであるが、政府の要求又は政府の同意を経ることを要件とする継続委員に代えて、議会の意思のみにより会期外においても活動することができる常置委員を設置する議院法改正案が提出されて衆議院において可決され、貴族院において審議未了となったことがある。昭和6年の満州事変の勃発後、各方面から議会政治・政党政治に対する不信と批判の声が高まることとなった。翌年の五・一五事件を契機に政党内閣が退き、憲政の例外たる挙国一致内閣が出現したことについて憂慮すべきとの論議がなされ、政党のあり方をはじめとする議会政治の改善などについて活発に論議された。これらの論議を踏まえて、秋田清衆議院議長の提唱により議会振肅委員会が設置され、昭和7年6月4日に初めての会合が開かれた<sup>80</sup>。衆議院各会派はこれらの不信と批判に応じて議会政治に対する信頼の回復・維持のため昭和7年7月15日に「議会振肅要綱」（昭和7年7月15日衆議院議会振肅各派委員会決定）を決定した。そこには「(四) 会期ニ関スル事項 (六) 会期延長及之ニ代ル方法ヲ講スルコト。会期ヲ延長シ議事ヲ円滑ニスルハ議会振肅上最有意義ノコトナリ、唯会期ノ規定ハ憲法ノ定ムル所ナルヲ以テ

<sup>79</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年、93頁。

<sup>80</sup> 政党政治研究会『議会政治100年』徳間書店、1988年、367-368頁。

之カ改正ハ容易ナラス、故ニ成ルヘク会期延長ヲ奏請スルノ慣例ヲ作り、尚新ニ常置委員会ノ制度ヲ設ケ、閉会中ト雖議案ノ審査ニ当ラシメ、議會開会ヲ待ツテ之ヲ報告議決セシムル等、議會ノ働ヲ拡充シ以テ会期ノ短キヲ補ハムトス。」と記載していた<sup>81</sup>。

衆議院議會振肅各派委員会は、議會振肅要綱に基づいて議院法・衆議院規則の改正案を作成し、このうち議院法改正案は昭和 8 年 2 月 17 日、第 64 回帝国議會に各派共同提案として提出された。この改正案は、『常置委員を設ける（第 12 条・第 20 条・第 20 条ノ 3・第 21 条 2 項・第 25 条・第 28 条・第 35 条）。すなわち、常置委員は議院において選挙し、次の常会において改選されるまでその任にあるものとし、次の事件を審査する。(1) 政府より閉会后引き続き審査を要求した議案 (2) 議院において閉会后引き続き審査を要すと議決した議案 (3) 閉会中政府より審査を要求した事項 なお、常置委員会は審査すべき事件の有無に拘らず政府に出席説明を求めることができる。常置委員を設けるのに伴い、継続委員を廃止し、これに伴い、閉会后における継続委員による継続審査（第 25 条）の場合については会期不継続の原則の例外を認めていた第 35 条但書を「但シ常置委員ニ付託シタルモノハ此ノ限ニ在ラス」と改める<sup>82</sup>。』との内容であった。この議院法改正案の常置委員制度の新設については政府及び貴族院の双方に反対の意見が強かった。それらの反対論の主要な論拠の一つとして、この制度は帝国憲法の定める会期制度の原則に違反する疑いがあることが挙げられた。すなわち帝国憲法は帝国議會の召集・開会・閉会及び会期の延長を天皇の大権とし、帝国議會の活動を会期中に限っているにもかかわらず、閉会后、会期外において常置

<sup>81</sup> 衆議院參議院編『議會制度百年史 議會制度編』大蔵省印刷局、1991 年、94 - 95、240 頁。

<sup>82</sup> 同上、96 頁。

委員が帝国議会の活動を行うことには憲法上の疑義があると主張された。その場合、継続委員も閉会中議案審査を継続するものではあるが、その継続審査は政府の要求により又はその同意を経ることを要件とするものであるから（議院法第 25 条）、天皇の大権又は会期制度の原則に反するものとはいえないが、この常置委員の制度は議会の意思のみにより会期外において活動するものであるから、憲法上の疑義を免れないと主張された。またこの制度の実際上の効果の点からの反対論として政府の側から、この制度が設けられて議会の閉会中においても政府に常置委員会に対する「折衝等ノ仕事」が生ずることは「一般行政事務ヲ進メル官廳ノ能率ヲ擧ゲル」ことに支障が生ずることから望ましくないという主張がなされた<sup>83</sup>。

この議院法改正案は第 64 回帝国議会において貴族院で審議未了となり、第 65 回帝国議会及び第 67 回帝国議会にも同一の法案が衆議院より提出された<sup>84</sup>。第 65 回帝国議会において濱田國松は提案理由説明で、『常置委員ノ組織ハ各政派ノ代表者ヲ網羅シ、議會閉會中ニ於テモ、常ニ政府ト折衝ヲナシ、國策遂行ニ付テ兩者ノ間ニ意思ノ疎通ヲ圖リ、次期議會ニ對スル所ノ審議ノ準備ヲナシ、之ニ由ッテ以テ議會機能ヲ完カラシメントスル所ノ基礎工作ニ外ナラヌモノデゴザイマス、而シテ之ニ由ッテ議會短期ノ缺陷ヲ補ヒ、議會ト政府トノ關係ヲ圓滑ナラシメ、議會政治完成ノ一階梯ト致シタイト云ウノガ、此制度新設ノ眼目デアリマス』と述べていた<sup>85</sup>。いずれも衆議院においては全会一致をもって可決され

---

<sup>83</sup> 同上、97 頁。

<sup>84</sup> 同上、97 頁。

<sup>85</sup> 第 65 回帝國議會衆議院議事速記録第 26 號 722 頁、昭和 9 年 3 月 20 日衆議院本會議、議院法中改正法律案第一讀會。

たが、貴族院において審議未了となった<sup>86</sup>。

### 第3節 議会制度審議会（昭和13年）

昭和12年7月7日に盧溝橋事件が勃発し、日中戦争の進展に伴って国内体制の強化がとねえられ、官吏制度の改革とともに議会制度の改革が再び取り上げられることとなった。第一次近衛内閣の革新政策の一つとして、「首相としては事變下の故を以て国内改革の方は少し手を緩めてもいゝとは夢々いへない、事實首相は來年には貴族院の華族議員の改選期が來る、そして事變は長期建設の一途を辿り早急に平常化するものではない、従つて今日こそ議會制度改革の好機でありこの機逸すべからず」<sup>87</sup>と、昭和13年6月10日、政府は新たに議会制度審議会を設置した。審議会は昭和13年12月28日の最終總會をもって終了するまでの間に議院制度に関する答申等を行った。その議院制度に関する答申には『(八) 會期等ニ關スル件 繼續委員ノ制度ヲ活用スルコト』とあった<sup>88</sup>。しかし東京朝日新聞の答申全体に対する評価は、「要するに長期建設第一歩とも言ふべき国内革新の一つ議會制度審議會がこゝに龍頭蛇尾に終らんとしてゐることは政府の迫力欠乏と議會側の不誠意を国民の前に暴露したものと斷じてよからう」と厳しいものであった<sup>89</sup>。この答申にもかかわらず両院改革の実現には繋がらず、また帝国議会時代を通じて一度も繼續委員の制度が活用されなかったことは前述のとおりである。

## 第5章 国会における会期不継続の原則の成立の経緯

---

<sup>86</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年、97頁。

<sup>87</sup> 東京朝日新聞 1938年11月16日。

<sup>88</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年、99頁。

<sup>89</sup> 東京朝日新聞 1938年11月16日。

昭和 20 年 8 月 14 日の御前会議においてポツダム宣言の最終的な受諾を決定し、9 月 2 日に降伏文書に調印して、日本政府の統治権は連合国最高司令官に従属することになった。

## 第 1 節 日本国憲法の制定と会期不継続の原則

昭和 20 年 10 月 4 日に近衛文麿が最高司令官マッカーサーとの会見において憲法改正を示唆され、この後、内大臣府において近衛と佐々木惣一博士によって憲法改正の検討が始められたが、10 月 13 日には幣原内閣も松本烝治国務大臣を委員長にした憲法問題調査委員会を閣議了解で設置した。一方、政党やその他の団体からも憲法改正案が発表され、それらの中には 12 月 27 日の憲法研究会の憲法改正案や昭和 21 年 2 月 24 日の社会党の憲法改正案のように「議会は無休とする」とするものや、3 月 5 日の憲法懇談会の日本国憲法草案のように「議会はみずから開閉期日を定めうることとし、またその他の規定を設けて英米のごとく一年大部分開会することとなしたり」とするものもあった<sup>90</sup>。

しかしながら、日本国憲法の制定の動きは、宮沢俊義委員が憲法問題調査委員会の論議を整理した試案が「憲法問題調査委員会試案」として昭和 21 年 2 月 1 日の毎日新聞に掲載されたのを契機に転機を迎えた。この案に満足できないマッカーサーは 2 月 3 日に総司令部民政局に憲法草案の起草を命じ、日本国憲法の制定過程は新たな段階に入る<sup>91</sup>。総司令部は 21 人ほどで憲法草案の作成を始め、1 週間ほどで、2 月 10 日には民政局で憲法草案ができあがり、2 月 13 日に総司令部は松本案<sup>92</sup>の全

<sup>90</sup> 憲法調査会『憲法制定の経過に関する小委員会報告書』大蔵省印刷局、1964 年、167、174、177、180 頁。

<sup>91</sup> 大石眞『日本憲法史〔第 2 版〕』有斐閣、2005 年、333-334 頁。

<sup>92</sup> この案は、「憲法改正要綱」と題されており、憲法問題調査委員会において、松本国務大臣が同委員会の論議を参考として起草した「憲法改正私案」を骨子として、要綱化したもので、昭和 21 年 2 月 8 日に連合国総司令部に提出された。会期については、『十六 第四十二条所定ノ帝國議會ノ会期「三箇月」ヲ改メ「三

面拒否を表明するとともに、総司令部案を吉田外務大臣、松本内務大臣らに交付した。いわゆるマッカーサー草案であるが、作成に当たっては民間草案の一つである岩淵辰雄らによる憲法研究会案をある程度参考にしたといわれる<sup>93</sup>。この草案の議会に関する大きな特色の一つが一院制を採っていたことであるが、国会の会期については次のように規定していた<sup>94</sup>。

第四十七條 國會ハ少クトモ毎年一回之ヲ召集スヘシ

第四十八條 内閣ハ臨時議會ヲ召集スルコトヲ得國會議員ノ二割ヨリ少カラサル者ノ請願アリタルトキハ之ヲ召集スルコトヲ要ス

会期制度については基本的に常会、臨時会という帝国議会からの制度を踏襲していて、この制度が若干の変更を経て、日本国憲法に採用されることになる。この間に国会制度について留意された点をみると、立法府優位の英国の制度と抑制均衡の米国の制度のいずれを採るかの問題が論じられ、民政局での会議の意向は、日本の制度により近い英国の制度の方に傾いている感じであったという<sup>95</sup>。そこで当時の英国の会期制度をもとにして、新しい会期制度が採用されたことがうかがえるのであるが、当時の状況では各国議会の会期制度を十分に検討する余裕もなかったであろうし、また検討するにしても時間が短すぎた。さらに憲法改正草案が衆議院で審議されている際に、社会党議員から国会会期の無休制

---

箇月以上ニ於テ議院法ノ定メタル期間」トスルコト』と記載していた。

<sup>93</sup> 憲法調査会『憲法制定の経過に関する小委員会報告書』大蔵省印刷局、1964年、308頁。

<sup>94</sup> 総司令部草案（英文）は次のようになっていた。

Article XLVII. The Diet shall convene at least once in every year.

Article XLVIII. The Cabinet may call special sessions and shall do so on petition of not less than twenty per cent of the members of the Diet.

<sup>95</sup> 憲法調査会『憲法制定の経過に関する小委員会報告書』大蔵省印刷局、1964年、304頁。

が主張されたこともあるが<sup>96</sup>、帝国議会における審議で主に議論になったのは参議院の組織の問題、衆議院の優越の問題などであった。

また昭和7年7月15日の「議会振肅要綱」以来たびたび提唱されてきた常置委員の制度は、議院側の熱心な常置委員制度採用の主張にもかかわらず、民政局の反対で実現しなかった<sup>97</sup>。

## 第2節 国会法第68条の案件不継続の改正経過

会期不継続の原則の一態様としての案件の不継続を規定している国会法第68条は4回の改正を経てきた<sup>98</sup>。

昭和22年4月30日に制定された当初の国会法は次のように規定していた。

第六十八条 会期中に議決に至らなかった案件は、後会に継続しない。

(理由) いわゆる案件不継続の原則を明らかにした。

ここでは議院法第35条にあった継続委員会による議案の継続に関する規定がなくなっており<sup>99</sup>、委員会が閉会中審査しても、その閉会中審査に付された案件が、必ずしも後会に継続することを明らかにしてはいなかった<sup>100</sup>。大池衆議院書記官長の国会法第68条の説明は、『本條はいわゆる會期不繼續に關する原則であります。委員會が閉會中でも審査を繼續し得るのと考え合せまして、かゝるものは次の會期に繼續せしめてもよくはないかとの議論もありましたが、原則としては國會の審議は會期

---

<sup>96</sup> 同上、487頁。

<sup>97</sup> 西沢哲四郎『国会法立案過程におけるGHQとの関係』国立国会図書館所蔵、1954年、42-44頁。

<sup>98</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年、389、402、412、421頁。

<sup>99</sup> 西沢によれば、常置委員会を設置して、但書で案件の継続を規定していたが、常置委員会が認められなかったので、但書を削除し、その後、常任委員会の閉会中審査が追加された際に、ミスにより但書を復活させなかったものだが、第1回国会の終わり頃に気付いたという（西沢哲四郎『国会法立案過程におけるGHQとの関係』国立国会図書館所蔵、1954年、45-46頁。）

<sup>100</sup> 鈴木隆夫『国会運営の理論』聯合出版社、1953年、421頁。

中に限らるべきものとの観点から閉會中審査を繼續したものにつきましても、次ぎの會期に新たに再び提出の手續をとつても、それほど面倒はないと考えられます。殊に今後法律案が數百數千というものが豫想せられるのではないかと思いますと、こゝでどうしても會期不繼續の原則を明らかにしておく方がよかろうということになつた次第であります』としていた<sup>101</sup>。

第2回国会（常会）において、国会法の一部を改正する法律（昭和23年法律第87号）により次のように改正された（昭和23年7月5日公布、第3回国会召集日から施行）。

第六十八条 会期中に議決に至らなかつた案件は、後会に繼續しない。

但し、第四十七条第二項の場合は、この限りでない。

（理由）案件不繼續の原則に対する例外規定を設け、特に議院から命ぜられて委員会が閉會中審査した案件については、次の会期に繼續することにした。

ここで旧議院法第35条但書の規定を復活させて、これにより委員会の閉會中審査に付された案件は後会に繼續することになった<sup>102</sup>。

第21回国会（常会）において、国会法の一部を改正する法律（昭和30年法律第3号）により次のように改正された（昭和30年1月28日公布、第22回国会召集日から施行）。

第六十八条 会期中に議決に至らなかつた案件は、後会に繼續しない。

但し、第四十七条第二項により閉會中審査した議案は、後会に繼續する。

---

<sup>101</sup> 第91回帝國議會衆議院國會法案委員會議録第1回6頁、昭和21年12月19日。

<sup>102</sup> 鈴木隆夫『国会運営の理論』聯合出版社、1953年、421頁。

(理由) 後会に継続する閉会中審査した案件のうち、議案のみに限る旨を明らかに規定した。

第 28 回国会（常会）において、国会法等の一部を改正する法律（昭和 33 年法律第 65 号）により次のように改正された（昭和 33 年 4 月 18 日公布、第 29 回国会召集日から施行）。

第六十八条 会期中に議決に至らなかつた案件は、後会に継続しない。

但し、第四十七条第二項の規定により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。

(理由) 閉会中審査した懲罰事犯の件は、議案と同様に後会に継続することにした。

この改正と同時に国会法第 121 条の 2 と第 121 条の 3 が追加されて、会期終了日又はその前日に生じた懲罰事犯及び閉会中の懲罰事犯についても会期不継続の原則の例外として扱い、一定の手續により次の会期において審査することができることになった。

また、日本国憲法の改正手續に関する法律（平成 19 年 5 月 18 日法律第 51 号）第 151 条による改正により、国会法第 102 条の 9 が追加されて、憲法審査会に付託された案件についての第六十八条の規定の適用については、同条ただし書中「第四十七条第二項の規定により閉会中審査した議案」とあるのは「憲法改正原案、第四十七条第二項の規定により閉会中審査した議案」とされて、憲法改正原案は後会に継続することになる。

このように国会法第 68 条は議院法第 35 条と基本的に同じ規定振りとなっているが、帝国議会が天皇の立法上の「協賛」機関だったのに対して、国会は「国権の最高機関」になったのであるから、会期不継続の原

則についても根本的にその性格を異にするとの見解がある<sup>103</sup>。すなわち帝国議会においては天皇の命令により活動力を得、天皇の命令によってその活動力を失うのであり、一の会期と次の会期との間には何らの関連を有せず、必要に応じてその都度その都度活力を与え、その機能を付与されるのであるが、国会においては常任委員会などの会期を越えた組織をもち、自主的な活動力をもつ点より考えれば、国会の閉会は活動不能一仮死の状態と解し、一つ一つの会期が全然関連のない別個のものと考えられるべきではなく、単に国会の定期的長期不活動（休会）と考えられるべきであろうとしている。国会法第68条において会期不継続の原則を採用している場合、それは深い制度的根拠に基づくものではなく、実は単なる案件の整理という事務上の便宜に基づくもの、あるいは議案の否定という明白な意思表示を避けて、自然消滅に帰せしめるという政治上の便宜に基づくものと考えられなければならないとしている<sup>104</sup>。帝国議会から国会に移り、その権能は大幅に強化されたが、議事手続上には帝国議会から引き継がれたものが多かったのであるが、そのうちの会期不継続の原則の継承について、事務上の理由と政治上の理由をあげているのは衆議院参事としての筆者の鋭い洞察力だといわざるを得ない。

## 第6章 会期不継続の原則をめぐる国会運営上の問題

これまで見てきたように会期不継続の原則は、帝国議会当初に獨逸の議事規則を通じて英国の制度を継承したのであるが、わが国において会期不継続の原則が厳守されてきた背景には、大日本帝國憲法の運営において政府はできるだけ議会を開く機会を制限しようとする意思をもって

---

<sup>103</sup> 杉山恵一郎「會期不継続の原則と繼續審査」『国会』2巻1号、国会社、1949年1月、4-5頁。

<sup>104</sup> 同上、6頁。

短期の会期制を都合のよいものとして存続させたことがあり、また日本国憲法下の国会においては野党が強く反対する議案についてその成立を阻止する手段として会期不継続の原則を利用したことがある。この原則が現在まで改正されずに存続してきた理由の一つといえる。そのため国会改革案の中で会期不継続の原則を見直す動きもあったが、実現されるまでには至らなかった。

案件不継続の原則については、閉会中審査に付されれば後会に継続することになっており、多くの議案は与党側の要求により閉会中審査に付され、事実上は後会に継続されている。しかし会期不継続の原則により審議経過や議決までは継続しないので、議案を成立させるためには同一会期中の両議院の議決が必要とされていることや、後会に継続されても事実上はともかくとして法規上は審議を最初からやり直さなければならないことがあり、わが国の国会運営は会期不継続の原則を厳格に適用しているといえる。

国会の会期は通常会、臨時会、特別会を通して、1年間では平均すると3回近く開かれることになり、それぞれの期間は相対的に短くなっている。先に見たように多くの国では下院議員の任期と同じ議会期で運営されており、会期と会期の間では法案が時間切れで廃案になることもない。英国の場合でも一会期は一年間に近い。わが国では比較的短い会期毎に継続審査の手続きをしない限り法案は会期末で廃案になる。この制度は政府・与党にとっては不利で、野党にとってはいかに審議時間を引き延ばすことができるかが重要になってくる<sup>105</sup>。

---

<sup>105</sup> 岩井奉信「立法過程の比較」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989年、339-340頁。

最近のメディアも次のように指摘している<sup>106</sup>。「国会での議論が停滞したのは、制度上の問題にも起因する。「会期不継続の原則」のもと、限られた会期中で提出法案が成立しない場合、継続手続きを取らなければ廃案となる。より多くの政府提出法案を成立させようとする与党側と、時間切れを狙う野党の間で、法案内容で意見を戦わせる以前に、日程闘争に明け暮れてしまうのは、そのためだ。それは、法案の成立率が低迷している背景にもなっている。」

議事妨害の方法として外国では言論で議事引き延ばしを図ることが多い。例えば英国議会では1877年のバーネルのアイランド自治法反対の議事妨害で、初めて討論時間制限が導入された。議長が率先して時間制限をし、長年維持してきた言論の自由の伝統を破ったため「議会の革命」といわれた。アメリカのフィリバスターも言論による議事妨害である。わが国では議事妨害は物理的な力の行使から審議拒否、牛歩へと戦術が変わったが、いずれも言論による手段でないところに共通性があるとされている<sup>107</sup>。

国会では慎重審議を要求するということがよく言われるが、審議引き延ばしと同旨であることもある。会期不継続の原則に関連する国会運営上の手続きのうち議案の成立を阻止するための手段とそれに対抗する審議促進の手段の主なものを整理しておく。

## 第1節 議案の成立を阻止するために活用されてきた主な手段

### ① 全会一致の慣行

野党が法案の早期成立を阻止しようとする場合に、議院運営委員会を含めた各委員会理事会における全会一致の慣行が行使される。必ずしも

---

<sup>106</sup> YOMIURI ONLINE、2013年2月4日読売新聞。

<sup>107</sup> 前田英昭「言論と政治」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989年301頁。

法律的な拘束力があるわけではないが、そもそも理事会は議決機関ではなく話し合いの場だという原則論と、議事手続に関するルールは多数決で押切るものではないという実践論による。その淵源をたどれば帝国議会の各派協議会で行われていた慣行であり、それを成文化したものが第74回帝国議会昭和14年1月31日の各派協議会で決定された各派交渉会規程にあり、「第六條 各派交渉會ノ議事ハ全會一致ヲ以テ之ヲ決ス」と規定されていた<sup>108</sup>。

## ② 趣旨説明聴取の要求

議案が発議又は提出されると、委員会中心主義を採っている現行の国会法の下では、「議長は、これを適當の委員会に付託」（国会第56条2項）することになっている。しかし国会法第56条の2に、「各議院に發議又は提出された議案につき、議院運営委員会が特にその必要を認めた場合は、議院の会議において、その議案の趣旨の説明を聴取することができる。」と規定されており、野党は本会議での趣旨説明聴取を要求し、趣旨説明を聴取するまでは委員会への付託を遅らせる。いつの本会議で趣旨説明を聴取するかは議院運営委員会理事会で協議される。趣旨説明聴取の要求が付されても国会法第56条2項により議長は議案を委員会に付託することができるのであるが、昭和29年2月頃より、各党国会対策委員長会談と議院運営委員会（第19回国会衆議院議院運営委員会議録第11号2-3頁、昭和29年2月10日）での議論をもとに、議長は趣旨説明聴取要求のある議案については議院運営委員会の協議を見守ることにして、委員会への付託を保留する取扱いをしてきている。したがって委

---

<sup>108</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年、86頁。

員会への付託は本会議での趣旨説明を聴取した後になる<sup>109</sup>。

### ③ 会期延長回数の制限

国会の会期の延長については、国会法は両議院一致の議決によることとし、ただし会期の延長は常会にあっては一回、臨時会及び特別会にあっては二回を越えてはならないものと定めている（国会第12条）。この会期延長回数の制限は、昭和33年の国会法改正（昭和33年法律第65号）によるもので、会期は常会については150日と定められており、臨時会・特別会については召集に当たって両議院一致の議決で定められるにもかかわらず、その後に無制限にその延長を認めることは会期制度の趣旨に反することとなるので、延長回数に制限を設けたものである。改正前にあっては延長が5回に及んだことがあり、重要法案を成立させるために会期延長が図られ、そのための議決をめぐり与野党間に紛糾が生ずる場合も少なくなかった。この改正は延長回数を制限することによって、その点を是正しようとするものであった<sup>110</sup>。

### ④ 必要的公聴会

国会法は、「委員会は、一般的関心及び目的を有する重要な案件について、公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験者等から意見を聴くことができる」（国会第51条1項）と定めている。公聴会を開くかどうかは委員会の決定するところであるが、総予算及び重要な歳入法案については公聴会を開かなければならないとされており（国会第51条2項）、その議決をめぐって折衝が繰り返されてきた。

## 第2節 審議を促進するために活用されてきた主な手段

---

<sup>109</sup> 拙稿「紛糾案件審議の本会議」『立法の実務と理論 上田章先生崑寿記念論文集』、信山社、2005年、774頁。

<sup>110</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年、161-162頁。

## ① 中間報告の制度

議案は委員会に付託されて審査されるが、各議院は審査中の議案について特に必要があるときは委員会の中間報告を求めることができるものとしている（国会第56条の3第1項）。委員会の中間報告がなされた議案については議院は特に緊急を要すると認めたときは委員会の審査に期限を付け、または直ちに本会議において審議することができる。また期限を付けた場合、委員会がその期間内に審査を終らなかつたときは本会議において審議されることとなる。但し議院は委員会の要求により審査期間を延長することができる（国会第56条の3第2項・第3項）。この中間報告の制度は第2回国会における国会法の一部を改正する法律（昭和23年法律第87号）による改正で、両院の議院規則（衆議院規則第122条、参議院規則第73条）に規定されていたものを国会法に移したものであるが、委員会審査に対する本会議の介入を強化したものであり、委員会における審査が難航している法案などを本会議に移し、その成立を図るための手続きとして役立つものであった。現に改正前の中間報告制度は、第1回国会の衆議院において臨時石炭鉱業管理法案について行われたが、この改正以後は、第16回国会のいわゆるスト規制法案、第19回国会の警察法案、第24回国会の新教育委員会法案などはいずれも参議院においてこの方法によって成立した<sup>111</sup>。

## ② 発言時間の制限

本会議の発言時間については、通常は議院運営委員会において申合せを行い（衆議院先例集平成15年版319－321頁）、それに基づいて議長が許可しているのであるが、与野党で対立する議案の審議などの際には、審議を促進するために、議長が発言時間を制限したり、発言時間制限の

---

<sup>111</sup> 同上、214－215頁。

動議を可決するなどして、院議により発言時間を制限することができる（国会第 61 条）<sup>112</sup>。

### ③ 質疑又は討論終局の動議

質疑又は討論は通告者の発言がすべて終わったときに終了するのが原則であるが、質疑又は討論終局の動議が可決されたときにも終了する。本会議においては、質疑終局の動議は質疑が続出して容易に終局しないとき、討論終局の動議は賛否各々二人以上の発言があった後、又は賛否いずれか一方が二人以上発言して他の一方に発言の要求者がいないときは、衆議院においては議員二十人以上から、参議院においては議員二十人以上の賛成で、質疑又は討論終局の動議を提出することができる（衆議院規則第 140 条・第 141 条、参議院規則第 111 条 1 項・第 120 条 1 項）。委員会においては、一人で動議を提出することができる。質疑又は討論終局の動議が提出されたときは、議長又は委員長は、討論を用いずに直ちに本会議又は委員会に諮ってこれを決する。

### ④ 両院協議委員のみなし辞任

第 21 回国会における国会法の一部を改正する法律（昭和 30 年法律第 3 号）により改正された国会法においては、両院協議会は各議院の協議委員がおのおの三分の二以上出席しなければ開会できないのであるから定足数不足により開会不能となることを避けるために、協議委員が故意に出席しない場合に対処するため、「第九十一条の二 協議委員が、正当な理由がなくて欠席し、又は両院協議会の議長から再度の出席要求があつてもなお出席しないときは、その協議委員の属する議院の議長は、当該協議委員は辞任したものとみなす。前項の場合において、その協

---

<sup>112</sup> 拙稿「紛糾案件審議の本会議」『立法の実務と理論 上田章先生崑寿記念論文集』、信山社、2005 年、776-777 頁。

議委員の属する議院は、直ちにその補欠選挙を行わなければならない。」との規定を設けた<sup>113</sup>。

## 第7章 国会運営における会期不継続の原則の改革の方向

会期制度・会期不継続の原則に関する改革はしばしば提案されており、その主なものを取り上げる。

### 第1節 会期不継続の原則について提案されてきた改革案

昭和40年、第50回国会においては日韓条約を巡り混乱が生じ、同年12月19日に自民・社会・民社の三党間で「少数意見を尊重する」、「物理的抵抗は行わない」の二点を「国会運営の基本」とすること、「正常化の具体案については議院運営委員会で誠意をもって検討する」という申合せがなされ、昭和41年3月には知野虎雄事務次長を中心にまとめられた<sup>114</sup>衆議院事務局の「国会正常化に関する試案」が議院運営委員会理事懇談会に提出された。

この試案は、三党の申合せにいう「正常化の具体案」の試案として提出されたものと見られるが、次のような項目を掲げていた<sup>115</sup>。

#### 「第九 会期延長問題と案件不継続の再検討

- 一、会期制度の歴史的な背景と現在の英、米、仏、独、伊各国の長期会期制乃至議会期、立法期の制度に照して見ても、又議会の権限強化、慎重審議の面から考えても、同一議員の任期中における会期不継続を余りに厳格に解する必要はないと思われる。

---

<sup>113</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年、414頁。

<sup>114</sup> 今野或男『国会運営の裏方たち—衆議院事務局の戦後史』信山社、2011年、195—196頁。

<sup>115</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年、218—219、260頁。

二、国会になって以来の混乱の殆んどが、会期問題に原因している。  
三、従って、会期不継続の原則は尊重しつつ、少なくとも国会の議決を要する議案については、議員の一任期を限度として一会期にその審議を終了しなかったものは、議案と共に前会期における審議が後会に自動的に継続することを認めると共に、会期延長については、各派が一致した場合に限るものとするということについて検討するものとする。」

この案の重要な点は、一会期に審議を終了しなかった「議案と共に前会期における審議」を後会に自動的に継続することを認めた点にある。これは案件の継続のみならず、議決結果については無理としても、審議経過については後会に継続するとしているように見える。会期不継続の原則を変更することになれば日本国憲法の慎重な検証が求められるが、案件の継続から一歩進めた提案となっている。

衆議院事務局の国会正常化試案に対する参議院事務局の意見が寺光忠関係文書の中に見える<sup>116</sup>。

#### 「〔会期延長問題と案件の不継続制度の再検討〕

一、議会期、立法期の観念をとり入れて、議案の自動的継続を認めることは、会期不継続の原則を尊重し、同一会期において両院の議決一致を要するとする限り異議がない。(注、予算については、参議院で継続審査することは憲法上できない)。但し、この場合、後議の議院で審査中の議案が後会に継続したときの他院への送付関係は、回付と観念して取扱うこととし、すでに一度審議を了した議院では委員会審査を繰返さないこととする必要があるだろう。さもないと会期延

---

<sup>116</sup> 寺光忠関係文書 35-17「衆議院事務局国会正常化試案(昭和四十一、三)に対する意見 議事部」国立国会図書館所蔵、1966年。

長が各派一致の場合に限られるとする構想と併せて議案成立を期する側に不利を強いるとともに、それまでの審議が生かされないこととなり、自動的継続を認めた趣旨が半減することとなろう。ただ、本院議員の半数改選の場合に右の制度を採用することについては問題があり検討を要する。

二、各派一致による会期延長制度は、前項を前提とする限り意義がない。なお、会期については、召集日に議決する方式をやめ、議案審議状況勘案の上適当な時期に終期を定める方式を検討したい。」

とある。

ここでは会期不継続の原則を尊重し、同一会期において両院の議決一致を要するとする限り異議がないとし、さらにすでに一度審議を了した議院では委員会審査を繰り返さないことを提案している。衆議院事務局の試案に基本的に同意しており、またこれは現行憲法の解釈によってできる範囲でもある。

この試案に対する自民党及び社会党の反応は、両党の意見が対立していた<sup>117</sup>というのは、これまでの経緯からすると当然のような気がする。

平成3年の国会法の一部を改正する法律（平成3年法律第86号）により、常会の召集は「十二月中」から、「第2条 常会は、毎年一月中に召集するのを常例とする。」と改められた。これは昭和60年に参議院改革協議会での協議を踏まえて、参議院議長から衆議院議長に対し常会の一月召集の問題について衆議院においても検討されたいとの要望があり、平成2年11月の議会制度開設百年を契機として、衆議院議会制度に関する協議会等において国会改革についての総合的な協議を続け、国会の審

---

<sup>117</sup> 衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年、219頁。

議期間をできるだけ多くし、審議の充実を図ろうという考え方に立って、常会の一月召集について各党が合意し、参議院側とも協議が調い成案を得たものである<sup>118</sup>。これによって約1か月間を有効に活用することができるようになった。

会期不継続の原則に関する実現可能な改革のための若干の提言として、大山礼子教授は次のように指摘している。「政府・与党は法案通過のみをめざし、野党は時間切れで法案を「廃案に追い込む」ことを最大の目的としてきた従来型の審議から脱却して、審議の実質化を図るには、会期制度および議案の会期不継続原則も見直さなければならない。会期不継続原則撤廃の必要性は繰り返し指摘されてきたところであり、短期間の会期の終了とともに法案をすべて審議未了・廃案とする現行制度の不合理はあらためて述べるまでもないが、内容のある審議を継続的に実施するには会期制度そのものの見直しも必要と考える。具体的には、年末年始や夏期などを除いてほぼ通年開会する暦年ごとの会期とし、政局に左右されない自律的な審議スケジュールを作成できるようにすべきである。」としている<sup>119</sup>。また大石眞教授は、「衆議院の院内勢力は、総選挙から次の総選挙まで基本的に変わらないので、その単位を前提とした議院及び議会の運営を基本にすべきである。会期制度、あるいはこれに伴うとされる会期不継続の原則を改めて、「立法期」の概念を採用すべきである。」と述べている<sup>120</sup>。

会期制度及び会期不継続の原則は日本国憲法で定められた原則であることから、この提言を実行しようとするとは憲法改正に立ち入らざるを得

---

<sup>118</sup> 第121回国会衆議院会議録第11号2頁、平成3年9月6日。

<sup>119</sup> 大山礼子『比較議会政治論』岩波書店、2003年、252-253頁。

<sup>120</sup> 衆議院憲法審査会『憲法に関する主な論点（第4章 国会）に関する参考資料』衆憲資第79号、平成24年、12-13頁。

ない。

## 第 2 節 会期制度及び会期不継続の原則についての改革の方向

そこでまず現行憲法の範囲内での運用の改革を提案したい。その第一は、案件の継続である。前述のように既に閉会中審査は多くの場合に普通に行われているので、改革の議題とするまでもないことである。これまでのような事実上の案件の継続で満足せずに、敢えて法改正しようということであれば、国会法第 68 条を改正して、自動的に案件は継続することにすれば、改革の第一歩になるかもしれない。第二は、手続的な議決について議会期で運営することを検討する。特別委員会及び特別委員長などについても常任委員会及び常任委員長と同様に議会期で運営することは国会法又は衆議院規則等の改正で実現できそうである。第三は、審議経過の継続である。これについてもすでに事実上一部分については行われている<sup>121</sup>。しかしこれは会期不継続の原則に直接関係することなので、国会法や衆議院規則を改正して法的にも審議経過を継続させることを検討するとともに、できるだけ前国会での審議との重複を避けるように事実上行われている運営をさらに充実させることによって、前国会までの審議経過を有効に生かしていく道を探ることになる。第四は、議案の議決効力の継続である。会期を跨いだ両議院の議決で議案の成立を可能とするには、衆議院の優越の関係で、憲法第 59 条 4 項や第 60 条の「国会の休會中」に「閉会中」も含めて読まなければならないなどの解釈上の難しさがある。もっとも、休会の日数は会期に算入するが<sup>122</sup>、閉会中は会期の外であるので、閉会中が条文に出てこないのは当然のことであると解釈できないこともない。しかしこの解釈は議院の自律権の範

<sup>121</sup> 後会に継続した議案等について委員会に諮った後、趣旨説明の聴取を省略する事例は多い（平成 15 年版衆議院委員会先例集 97 頁）。

<sup>122</sup> 衆議院事務局『衆議院先例集平成 15 年版』国立印刷局、11 頁。

圈内であるとするには疑問なしとしないし、なによりもそうした解釈には参議院から厳しい反対が表明されるのは明らかである。議案の成立についての議会期での運営は、わが国では衆議院の優越との関係で憲法の改正が必要となるといわざるを得ない。したがって日本国憲法の改正と一緒に議論される問題であるとするのが穏当であろう。

次に会期制度についての改革案について検討する。常会、臨時会、特別会の制度は憲法上の制度なので、当面は会期の長さを延長することが唯一の方法となる。それでも常会の会期を延ばすことにより日本国憲法の下においても英国議会で行われているような通年制の会期制度を実現することは可能である。その際、参議院議員選挙の日程が問題になるが、現行の日程を維持するならば常会の会期 150 日を 30 日間延ばして 180 日程度にする。1 月下旬に召集の場合は 7 月下旬までとなる。これだけでも日程の駆け引きは相当に緩和される。さらに常会の会期を延ばして、270 日程度にすれば、常会は 1 月下旬召集の場合に 10 月下旬までとなり、従って参議院議員選挙の日程は 11 月下旬に毎回固定して行うようにすれば、ほとんど通年制の会期制度になる。参議院議員選挙もアメリカ連邦議会上院議員選挙の日程に近くなる。さらにアメリカ連邦議会、ドイツ連邦議会、フランス国民議会で行われているように議会期を単位として運営し、会期不継続の原則を採用しないことにするには、衆議院の優越の規定を含めた日本国憲法の改正が必要になるが、そこまでいくと欧米の主要国が採用している制度とほとんど同等になる。

## むすびにかえて

会期不継続の原則は、国会運営の議事手続きの中の一つの原則に過ぎない。各国の議会はそれぞれの歴史的経緯を踏まえて、工夫を凝らしな

がら運営されている。単純に善し悪しの評価を下すことは避けなければならない。わが国会においては、会期不継続の原則によって野党の要求が通ってきたという事実は否定しようがない。妥協が議会政治の要諦だとするならば、これほど誇れる貴重な制度はなかったといえる。しかしそれでも会期制度について世界標準なるものがあるとするならば、わが国会の会期制度はその一方の端に位置していることは否定できない。国会改革は整然とした理論に基づく案が実現されるとは必ずしもいえないし、場合によっては机上の空論になりかねない危うさをもっている。その上で敢えて言えば、政策論議を活性化する日頃の努力を尽くすと同時に、それを制度的に支える法的枠組みの検討も怠ることはできない。双方からの改革がなされるとき、議会政治の豊かな実りがもたらされることは銘記されてしかるべきであると思う。

## 参考文献

新井白石『西洋紀聞』岩波書店、1936年

伊藤博文『帝國憲法皇室典範義解』、國家學會、1889年

伊藤博文原著、日本國學振興會譯註『新譯帝國憲法義解』、日本國學振興會、1938年

稲田正次『明治憲法成立史 下巻』有斐閣、1962年

岩井奉信「立法過程の比較」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989年

大石眞『議院法制定史の研究』成文堂、1990年

大石眞『日本憲法史〔第2版〕』有斐閣、2005年

大山礼子「会期制度」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989年

大山礼子『比較議会政治論』岩波書店、2003年

大山礼子「フランス」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989年

岡田信弘「会期制研究序説（一）」『北大法学論集』40（5-6上）1990年

尾佐竹猛『日本憲政史大綱 上巻』日本評論社、1938年

黒田覚「会期不継続の原則」『憲法演習』有斐閣、1959年

憲法調査会『憲法制定の経過に関する小委員会報告書』大蔵省印刷局、1964年

古賀豪・高澤美有紀「欧米主要国議会の会期制度」『調査と情報』第797号、国立国会図書館、2013年

小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容』法律文化社、2012年

今野或男『国会運営の裏方たち一衆議院事務局の戦後史』信山社、2011年

今野或男『国会運営の法理 一衆議院事務局の視点から』信山社、2010年

佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂、2011年

参議院憲法調査会『日本国憲法に関する報告書』参議院、2005年

清水唯一朗『近代日本の官僚』中央公論新社、2013年

衆議院『各國参照議院法』衆議院、1890年

衆議院事務局『衆議院先例集平成15年版』国立印刷局、2003年

衆議院事務局『衆議院委員会先例集平成15年版』国立印刷局、2003年

衆議院参議院編『議会制度百年史 議会制度編』大蔵省印刷局、1991年

杉山恵一郎「會期不継続の原則と継続審査」『国会』2巻1号、国会社、1949年1月

鈴木隆夫『国会運営の理論』聯合出版社、1953年

政党政治研究会『議会政治100年』徳間書店、1988年

拙稿「紛糾案件審議の本会議」『立法の実務と理論 上田章先生崑寿記念論文集』、信山社、2005年

高見勝利他『憲法Ⅱ（第5版）』有斐閣、2012年

田口富久治他『比較政治制度論第3版』法律文化社、2006年

寺光忠関係文書35-17「衆議院事務局国会正常化試案（昭和四十一、三）に対する意見 議事部」国立国会図書館所蔵、1966年

仲丸英起『名誉としての議席—近世イングランドの議会と統治構造—』慶応義塾大学出版会、2011年

西尾林太郎「第50議会における議院法改正をめぐる審議—貴族院の予算審議期間について—」『愛知淑徳大学現代社会研究科研究報告第7号』、愛知淑徳大学大学院現代社会研究科、2011年

西沢哲四郎『国会法立案過程におけるGHQとの関係』国立国会図書館所蔵、1954年

布田勉「会期不継続の原則—プロイセンにおけるその沿革」『憲法と行政法：小嶋和司博士東北大学退職記念』良書普及会、1987年

廣瀬淳子『アメリカ連邦議会』公人社、2004年

福沢諭吉『福翁自伝 福沢諭吉集 新日本古典文学大系明治編10』岩波書店、2011年

藤本一美「アメリカ」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989年

藤本一美『現代議会制度論』専修大学出版局、2008年

法学協会『註解日本国憲法下巻』有斐閣、1954年

前田英昭「イギリス」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989年

前田英昭「言論と政治」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』、読売新聞社、1989年

宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社、1978年

美濃部達吉『議会制度論』日本評論社、1930年

村垣範正『副使村垣範正記述航海日記中の巻 萬延元年第一遣米使節日記』日米協會、1918年

山口和人「ドイツの立法過程」『立法の実務と理論 上田章先生崑寿記念論文集』、信山社、2005年

Erskine May: Parliamentary Practice, 24<sup>th</sup> Edition, LexisNexis, 2011

House of Commons Canada, Procedure Online, Compendium, Detailed Article, [http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c\\_d\\_prorogationparliament-e.htm](http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_d_prorogationparliament-e.htm)

Richard Kelly: "Modernisation: Carry-over of public bills" House of Commons Standard Note: SN/PC/03236, 2013

## 謝 辞

本稿の執筆にあたり、卒業研究指導教員の御厨貴先生には、懇切かつ的確な指導を賜りました。ここに感謝の意を表します。また参考文献から多くの知識や示唆をいただき、それぞれの著者の研究に敬意を表しつつ、心から御礼申し上げます。

(40,298字)