

参議院の緊急集会について ——解釈の可能性と限界——

大石 眞(京都大学名誉教授)

- (1) 法解釈では、原則に対する例外は限定的に理解しなくてはならない。ここで原則とは、憲法上、国会は衆参両議院で構成され(両院制。憲42条)、両議院同時活動を原則とし(会期制)、立法・予算議定などの国会の主な権能は、衆議院の優位という権限関係を前提として(一院制型両院制。59条~61条・67条)、両議院の合意に基づいて行使されることを指す。

これに対し、参議院の緊急集会は、憲法上、例外的に、一定の活動期間を区切られた国会の代行機関として認められたものであるから、それに関する規定は厳格に解釈するのが筋である。

- (2) まず問題となるのは、憲法が「衆議院が解散されたとき」に開催可能とした参議院の緊急集会の規定は、それ以外の場合に類推適用できるか、である。衆議院が不在となるのは、「衆議院が解散されたとき」に限られず、衆議院議員の任期が満了したものの何らかの事情により総選挙が実施不能となったという場合もありうる。そこで、この場合に「衆議院が解散されたとき」に準じ、参議院の緊急集会を求めることはできないか、という論点である。

確かに、解散による場合と任期満了後の総選挙実施の不能による場合との間には、ある限定された期間における衆議院の不在という意味で強い類似性をもつ。その期間における参議院の役割を同じように維持することには十分な合理性が見出されるから、総選挙実施の不能による場合について「衆議院が解散されたとき」の類推解釈として、参議院の緊急集会を求めることは、憲法上可能と解される。

- (3) 他方、解散に起因する衆議院の不在期間は、解散日から最長で70日と限定されるが、この期限について拡大解釈は可能かが問題となる。これについては、衆院解散日から「40日以内」の総選挙、総選挙から「30日以内」の特別会召集、特別会開会后「10日以内」とされている。その概念は一義的に明白であり、期限に関して他の解釈の余地はないと考えられる。

これに対し、類推解釈として衆院議員任期満了後の総選挙不能による衆議院不在の場合も、参議院の緊急集会が開催可能と解した場合、その期間の問題をどう考えるかが問題となる。というのも、その期間については、あらかじめ憲法所定の手順を踏むことができず、緊急状況のいかんにより一律に判断できるものではないため、解散による衆議院不在の場合とまったく同列に論じることはできない。

- (4) とはいえ、憲法は、例えば、毎年の常会召集や毎年の決算審査を定めており(52条・90条)、予算案についても単年度制を前提として国会による毎年議決を定めている(86条)。そうすると、1年を超える緊急集会を認めることは、最低限、そうした財政民主主義のあり方を崩すものとして許されない。しかも、その前提の下に衆議院に予算案の先議権を与え、その議決に優越的な効力をみとめる現行憲法の基本的な枠組み(60条)とも相容れない。

そもそも、参議院の緊急集会が両院同時活動の原則に対する例外をなすものであることを考えると、その存続期間は憲法上やはり最大で70日という制約に服すると考えられる。もし、これをはるかに超えて参議院の緊急集会の期間を認めるとすれば、憲法54条の類推解釈として出発しながら、実はその限定的な規律から大きく逸脱することを意味し、もはや憲法54条の類推解釈の名の下に正当化できるものではない。

(5) さて、内閣が「国に緊急の必要があるとき」に参議院の緊急集会を求めることのできる事項・範囲について、憲法上の制限があるかどうかも問題となる。これについては、緊急集会開催要求権は内閣の権限であり、「国に緊急の必要があるとき」の認定権も内閣にあるので、その事項・範囲も内閣の判断に委ねられると考えられる。その点からは、内閣の判断によっては、緊急集会中の参議院の権能は国会の権能のすべてに及ぶ可能性もある。

もっとも、そうした権限を参議院が行使できるのは、前記のように、あくまでも衆議院解散後、総選挙を経て、特別会が召集されるまでの最長70日間に限られることに注意する必要がある。また、この期間の限定が示すように、そこで採られるべき措置は緊急対応措置に限られるから、そうでない性質のものは対象から外される(憲法改正・条約締結承認など)。

(6) 参議院緊急集会には過去に数件の先例があるが(国会同意人事案件に関する昭和27年8月31日、次年度の一般会計等暫定予算などに関する同28年3月18日~20日)、この先例で注意すべき点は、衆議院通過(3月2日)の後に衆議院の解散が行われた(3月14日)ために予算不成立となってしまったときの緊急対応措置であり、したがって年度の本予算ではなく、4-5月だけの2カ月間に係る暫定予算であったことである。その実例を根拠として、一般的に1年にわたる本予算まで含めると解するのは、もはや緊急対応措置を超えるものとして妥当でない。暫定予算と本予算とのあいだには大きな違いがあるからである。

(7) 実際、本予算の場合、その執行の前提となる特例公債発税法——4年毎に「財政の運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」(平成24年法律第101号。現在、その第二次改正法で令和3年度~7年度がカバーされ、これによる特例公債の割合は全歳入の25.4%を占める)——の制定とセットになっている。

この常態を踏まえると、参議院の緊急集会で本予算を議決するとなれば、その特例公債発税法の切替え年度に当たる場合、その制定も緊急集会で行うことになるが(そうでなければ財政運営に重大な支障を来す)、これは向う4年間の財源問題を固定化する意味をもつ。このような事態まで例外的な緊急対応措置として許されるとは考えられない。

(8) 他方、現行法上、緊急集会中の参議院議員には案件に関連する議案の発議権が認められるが、この発議権はどこまで拡大的に認められるか。この問題は、内閣から「示された案件に関連のあるものに限り」(国会法101条)という文言の解釈に関係するが、憲法54条の解釈上、内閣による提示案件は議案の発議権を拘束するという考えを強調する、つまりその拘束は憲法から導かれると解すると(確認的規定説)、その範囲は限定されよう。

しかし、内閣が提示する「案件に関連のある」という限定は、それ自体、具体的には国会法という法律によるものにすぎない。この点を強調すると(創設的規定説)、その規定の改正は参議院の緊急集会でもとりうる措置と考えられるので、緊急集会中の参議院議員の発議権に対する制約は、法律上、原理的には存しないことになる(但し、両議院が共働して行使すべき国会の権限でないもの〈衆議院のみに認められた内閣不信任決議権〉などは除外される)。

(9) このことは、参議院緊急集会の権限の拡大を招くおそれがあることを意味する。もともと、内閣の緊急集会開催要求権・案件提示権と参議院の審議・議決権とは、単独の国家機関による「権限篡奪の危険」を回避するために権限の分有を図ったものと解されるが、一方的な緊急集会の権限の拡大は、内閣と参議院の関係を大きく変えるだけでなく、その期限に関する拡大解釈や無限定解釈と結びつくと、そのような危険をもたらしかねない、と考えられる。