

# 内閣による臨時会召集権限の憲法的制約

## — 自律的集会権の確立に向けて —

加 藤 一 彦

### 《目 次》

- 一、はじめに
- 二、憲法 53 条の規範的意義
- 三、臨時会召集の憲法的慣行
- 四、憲法規範の実質化
- 五、小結

### 一、はじめに

本稿を起こした動機は二つある。一つは、日本国憲法 53 条に定める「内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の 4 分の 1 以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない」との規定中、後段の臨時会が、内閣の政治的理由によって必ずしも適切な時期に召集されない実態に違和感を覚えたことである。

もう一つは、緊急事態法制を学ぶ内に、内閣の臨時会召集権限が、内閣の重要な意思決定を表し、逆に臨時会召集をしない場合にも、一定の法的効果を生じさせることに気がついたからである<sup>1)</sup>。つまり、災害対策基本法 109 条 1 項は、「災害緊急事態に際し国の経済の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置をまついとまがないときは、内閣は、次の各号に掲げる事項について必要な措置をとるため、政

1) 加藤一彦「緊急事態法制の憲法構造問題」『現代法学』(東京経済大学現代法学会誌) 41 号 (2021 年) 3 頁以下。

令を制定することができる」と定め、いわゆる内閣による緊急政令権（緊急措置権）を法定している<sup>2)</sup>。その一方で、同法 106 条 1 項は、「内閣総理大臣は、前条の規定により災害緊急事態の布告を発したときは、これを発した日から 20 日以内に国会に付議して、その布告を発したことについて承認を求めなければならない。ただし、国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合は、その後最初に召集される国会において、すみやかに、その承認を求めなければならない」と定めている。

災害対策基本法 109 条 1 項（緊急政令）は、内閣による臨時会召集を基本とし、召集が時間的に不可能な場合には、事後に国会の議決を要するという法構造をとっている。しかし、同法 106 条 1 項（災害緊急事態）は、臨時会召集を当初より定めておらず、適切な時期に内閣が臨時会を召集するか、あるいは常会において国会の承認議決を獲得すればよいという法構造である。法構造上のこの相違があるにもかかわらず、憲法 53 条前段に定める内閣の臨時会召集が、内閣の意思によって任意に行われることについては、両規定ともこれを許容している。ただ、次の問題が発生する。災害対策基本法 109 条 1 項の場合、憲法 53 条後段による各議院の臨時国会召集要求書が提出されたとき、内閣は臨時会召集義務を負い、速やかに臨時会召集をしなければならないのか。つまり、いずれかの議院が、現状は内閣による臨時会召集を決定する「いとまがないとき」に該当せず、緊急政令を内閣が発する環境にないと判断し、緊急政令に対応する法律制定が現段階で可能であるとみ、これを理由にして臨時国会召集要求書を提出した場合に、内閣はこれを拒否し、緊急政令を制定できるのであろうか。また同法 106 条 1 項の場合、国会閉会中にいずれかの議院が、内閣による「災害緊急事態の布告」に関し、国会の意思確認が必要だとして、臨時会召集要求をしたとき、内閣はこれも拒否できるのかという問題である。

この問題を解くにあたっては、憲法 53 条後段の原意をまず探り、これまでの臨時会召集実態を把握することから始めなければならない。また、特に各議院に臨時会召集要求権を付与した意義とこれに関わる憲法学説も分析しなければなら

2) 災害対策基本法 109 条と同一の法構造をとっているのは、新型インフルエンザ等対策特別措置法 58 条 1 項及び国民保護法 130 条 1 項である。両規定とも金融モラトリアム条項である。

ないであろう。そうした手順を踏まえ、憲法 53 条の根本義を確認できればと考えている。

## 二、憲法 53 条の規範的意義

### 1. 憲法制定過程

憲法 53 条は、GHQ 草案 (1946 年 2 月 13 日／日本政府手交) にまで遡れる。2 月 25 日の臨時閣議で提出された外務省仮訳の同草案 6 条及び 48 条は次のように定めている<sup>3)</sup>。

#### 第六条

皇帝ハ内閣ノ輔弼及協賛ニ依リテノミ行動シ人民ニ代リテ国家ノ左ノ機能ヲ行フヘシ即国会ノ制定スル一切ノ法律、一切ノ内閣命令、此ノ憲法ノ一切ノ改正並ニ一切ノ条約及国際規約ニ皇璽を欽シテ之ヲ公布ス

国会ヲ召集ス

(以下、略)

#### 第四十八条

内閣ハ臨時議會ヲ召集スルコトヲ得国会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

日本政府は、GHQ 草案を下に「日本化」としての日本案を作成し、3 月 2 日に完成をみ、この日本案は 4 日に GHQ に提出することとした。しかし「日本案」は、GHQ との交渉により多くの翻訳不備が指摘され、その結果、3 月 5 日に確定稿が定まった<sup>4)</sup>。翌 6 日報道機関などに「憲法改正草案要綱」が公表されたが、両草案中、先の規定は条文の位置に変更はあるが、法文にさほどの相違はない。3 月 2 日案の「日本国憲法」と 3 月 5 日案の「日本国憲法」では、次のように規定されている<sup>5)</sup>。

3) 原文は、基本的には国立国会図書館 HP の「日本国憲法の誕生」による。

4) この間の経緯については、古関彰一『日本国憲法の誕生〔増補改訂版〕』(岩波現代文庫、2017 年) 195 頁以下が詳しい。

3月2日案

第七条 天皇ハ内閣ノ輔弼ニ依リ国民ノ為ニ左ノ國務ヲ行フ。

- 一 憲法改正、法律、閣令及条約ノ公布
  - 二 国会ノ召集
- (以下、略)

3月5日案

第七条 天皇ハ内閣ノ輔弼賛同ニ依リテノミ国民ノ為ニ左ノ國務ヲ行フ。

- 一 憲法改正、法律、閣令及条約ノ公布
  - 二 国会ノ召集
- (以下、略)

3月2日案

第五十三条 内閣ハ臨時議會ヲ召集スルコトヲ得。各議院議員ノ総員四分ノ一以上ニ当ル者ノ要求アリタルトキハ之ヲ召集スルコトヲ要ス。

3月5日案

第四十八条 内閣ハ臨時議會ヲ召集スルコトヲ得。各議院議員ノ総員四分ノ一以上ニ当ル者ノ要求アリタルトキハ之ヲ召集スルコトヲ要ス。

その後、憲法草案は、口語化作業を経て、改めて4月16日に閣議決定され、翌17日に枢密院に諮詢されることとなった。これが「憲法改正草案」である。この草案では、当該条項は、条文の位置が異なるほかには大きな変更はない。

第七条 天皇は、内閣の補佐と同意により、国民のために、左の國務を行ふ。

- 一 憲法改正、法律、政令及び条約を公布すること。
  - 二 国会を召集すること。
- (以下、略)

第四十九条 内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない。

---

5) 条文の変遷過程に関しては、憲法調査会事務局『憲資・総第38号 日本国憲法各条章の沿革』(1959年)が便利である。

憲法7条と49条に関し、特段の変異はないが、制定過程において臨時会召集要求の分数の値に関しては、GHQ草案と相違がみられる。すなわち、GHQ草案では20%、5分の1の値であったが、憲法改正草案では4分の1に変更されている。この点については、次の事情がみてとれる。

GHQ草案に先立ち憲法改正にあつた憲法問題調査委員会（松本委員会）が1946年1月26日に同委員会に提出した所謂、甲案では次の規定があつた。「十七 両議院ノ議員ハ各々其ノ院ノ総員三分ノ一以上ノ賛成ヲ得テ臨時会ノ召集ヲ求ムルコトヲ得ル旨ノ規定ヲ設クルコト」（下線部、筆者。以下同じ）。また、甲案を大幅に修正した次善の策としての「憲法改正案（乙案）」（1946年2月2日）では、「第四三条 臨時ノ必要アル場合ニ於テ常会ノ外臨時会ヲ召集スヘシ 両議院ノ議員ハ各々其ノ院ノ総議員三分ノ一以上ノ賛成ヲ得テ臨時会ノ召集ヲ求ムルコトヲ得臨時会ノ会期ヲ定ムルハ勅命ニ依ル必要アル場合ニ於テハ勅命又ハ国会ノ議決ヲ以テ之ヲ延長スルコトヲ得」と定めており、そこでの臨時会召集要求の値は3分の1であつた。この点について、GHQとの直接交渉を一手に担つた（3月4-5日）佐藤達夫は、「憲法改正草案要綱」においてその値を4分の1としたのは、松本案とGHQ草案との「中間をとつたもの」とつれなく記述しているが<sup>6)</sup>、確かに各議院による臨時会召集に関しては、特段、GHQからクレームがなかつたといえる。というのも、憲法改正要綱48条の英文は、「The Cabinet may call extraordinary sessions of the Diet. When a quarter or more of the total members of either House makes the demand, the Diet must be called into session.」となつており、いずれかの議院の4分の1以上の議員要求があれば、臨時会（extraordinary sessions）は、当然、召集される（must be called into session）と定められていたからである。日本語訳も「召集を決定しなければならない」である。つまり臨時会要求はマスト条項であり、内閣の自由裁量余地は発生しないはずであつた。

その後の憲法制定過程を通観してみると、「帝国憲法改正案」（1946年6月20日帝国議会提出）、「帝国憲法改正案（衆議院修正議決）」（同年8月24日衆議院修正議決）、「帝国憲法改正案（貴族院修正議決）」（同年10月6日貴族院修

6) 佐藤達夫 佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第3巻』（有斐閣、1994年）81頁参照。

正議決)と続くが、憲法 49 条の法文に大きな変化はなかったが、憲法 7 条の天皇の国事行為規定に関して重要な文言修正が見られる。

「帝国憲法改正案」(1946 年 6 月 20 日帝国議会提出)では、関連条文は、次の通りである。

第七条 天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、左の国務を行ふ。

一 憲法改正、法律、政令及び条約を公布すること。

二 国会を召集すること。

(以下、略)

第四十九条 内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない<sup>7)</sup>。

憲法 7 条の「内閣の補佐と同意」の文言は、帝国議会提出前に GHQ の意向に沿って「内閣の助言と承認」に変更された。なお、帝国議会審議中に 49 条は 53 条に移動し、それが現在の規定となった。

## II. 憲法制定時における憲法 53 条の捉え方

大日本帝国憲法における帝国議会は、「全く自律的集会権ナク、又自ら会期ヲ伸縮スルノ権ヲ有セズ、其ノ活動ヲ終始セシムルハ憲法ノ制限ノ下ニ一ニ天皇ノ大権ニ依ル」<sup>8)</sup>。帝国議会は他律的集会制、すなわち天皇の召集権の対象でしかなかった。これに対し、自律的集会制 (Selbstversammlung)、すなわち議会の自主独立の本質的構成要素であり国民主権の表現としての自律的集会権<sup>9)</sup>の確立が、日本国憲法下の国会に不可欠であると構想していたのは確実である。帝国憲法改正案を審議していた帝国議会では、国会に付与された召集権が争点とされることはなかった。そのことは、次の質疑から窺い知れる。すなわち、第 90 回帝

7) 憲法調査会事務局・前掲書 (註 5) 94 頁参照。

8) 美濃部達吉『憲法撮要 [訂正 5 版]』(有斐閣、1932 年) 419 頁。

9) ドイツ連邦議会との関係でいえば、自律的集会権は連邦議会の根本的権能に属する。たとえば、L.Brocker, Art.39, in: hrsg., V. Epping u. C.Hillgruber, Grundgesetz Kommentar, 3.Aufl., 2020,S. 1110f. 参照。

国議会における衆議院の議論では、次の討議が行われた。高橋英吉議員は「議員より開会の要求があつた場合に応じなかつたとか、或は不信任の決議があつた場合に総辞職しないとか、斯う云ふ場合にはどう云ふ風な結末を取られることになつて居りますか」<sup>10)</sup>と質問したところ、金森徳治郎国務大臣は、次のように答弁している。

「国家の重要な機関、例へば内閣を構成し、或は議會を構成して居る人々が、職務遂行の上に十分を期さないやうな、非難を受くべきやうな行為をせられた時に、どうするかと云ふ、一貫した御質問と思ひますが、直接の規定と致しましては、憲法の第九十五條に国務大臣、国会議員は此の憲法を尊重し、擁護する義務を負ふと云ふことになつて居りまして、兎に角第九十五條の違反になると云ふことまでは確かでございます、併しそれ以上に如何なる強制手段を以て、例へば出席をここに強制するかと云ふやうな問題になりますと、それは他の法律と違ひまして、憲法は国の中心的規定であり、一国の政治の根源規定でありまして、大体此の中に動く人々は政治道徳の模範ともなるべき人々であらうと思ひますが故に、そこまで細かく制裁規定などを置くことは、寧ろ体裁を得ないのではないかと考へて居ります」<sup>11)</sup>。つまり、臨時会召集を内閣が無視した場合には、それを強制する方法は憲法にはないが、憲法 99 条の憲法尊重義務違反の問題が発生すると述べ、かかる事態は発生しないであろうと答弁している。

確かに、日本国憲法の構造上、憲法 7 条 2 号によれば国会召集権は天皇にあり、内閣は国会召集に関し、助言と承認をすることによって、実質的な国会召集権を内閣が確保していると解し得る。ただ、内閣の助言と承認を前提に天皇を経由しなければ国会召集ができないとはいえ、常会は必ず毎年召集されなければならない（憲法 51 条）、そこに内閣の常会召集拒否権が発生する余地はない。内閣が、助言と承認をしないことはあり得ない。常会に関しては、内閣の常会召集権能は形式的であり、国会が自律的集会権を留保しているといえる。一方、憲法 53 条前段によれば、臨時会召集権は内閣に留保されている。内閣が任意に国会を召集し、天皇の国事行為を利用することができる。他方、憲法 53 条後段は、

10) 『第 90 回帝国議会 衆議院帝国憲法改正案委員会議録（速記）第 2 回』1946 年〔昭和 21 年〕7 月 2 日 18 頁。旧漢字は新漢字に改めた。以下、同じ。

11) 同上・19 頁。

いずれかの議院の総議員の4分の1以上の要求があれば、内閣は召集しなければならない。この場合、臨時会召集につき天皇の国事行為を経由しつつも、内閣は各議院の臨時会召集権を自由に扱うことはできず、常会と同じように憲法的拘束があると見た方が自然である。先の金森の答弁からして、国会の自律的集会権は臨時会にも及ぶとみていたと推察できる。

また、日本国憲法草案をすでに点検していた極東委員会も国会召集権に関し、特段の疑義をもっていなかったように思われる。すなわち、極東委員会の「Basic Principles for a New Japanese Constitution (FEC-031/19)」（「日本の新憲法についての基本原則」1946年7月2日極東委員会政策決定<sup>12)</sup>では、当該文書「三のc」において「立法機関は、随時に集会する権能をもつ」（That the legislative organ shall have the power to meet at will.）ことが新憲法には不可欠とし、日本国憲法草案はこれを導入していると判断されたためか、日本側の旧憲法改正審議中、極東委員会は特段の意見を表明していない<sup>13)</sup>。

加えて、憲法制定にあわせて制定される憲法附属法律の一つである国会法制定過程をみても、国会の自律的集会権の確保が重視されているのがわかる。すなわち、日本国憲法施行に向けて制定された各憲法附属法律中、国会法は唯一、政府提出法案ではなく帝国議会の衆議院が主導して<sup>14)</sup>法案を提出した（1946年12

12) 国立国会図書館HPの「日本国憲法の誕生」の極東委員会「日本の新憲法についての基本原則」に原文が掲載されている。この文書の邦語は、憲法調査会事務局『憲資・総第11号 帝国憲法改正諸案及び関係文書（三）』（1957年）10-12頁、辻清明編『資料 戦後二十年史 1』（日本評論社、1966年）48-49頁にも掲載されている。『憲資』の巻末には原文も掲載されている。

13) 極東委員会が、憲法審議中に改善策を求めた一つが「文民条項」であることはよく知られている。極東委員会は、先にあげた「日本の新憲法についての基本原則」（1946年7月2日）において、「三のb」の中で「内閣総理大臣および国務大臣は、すべてが文民であり」とする政策決定をしていた。しかし、帝国議会に提出された憲法改正案にはこれが欠如していた。そこで極東委員会は同9月25日に「日本の新憲法に関する追加政策」において、「極東委員会は、すべての内閣員は文民でなければならない（all cabinet ministers should be civilians）」ことを再決定した（前掲『憲資』13頁。原文は同14頁）。マッカーサーは、直ちに動き、貴族院において文民条項が修正導入された。この間の経緯は、憲法9条に関するいわゆる芦田修正と関係している。この点については、古関・前掲書（註4）387-404頁が詳しい。

14) 黒田覚『国会法』（有斐閣、1958年）11頁参照。

月17日)。国会法案<sup>15)</sup>の提出説明では、次のことが注目される。提出者を代表して田中萬逸衆議院議員は、国会法案に関し次のような提案理由を述べている。

「新憲法によりますと、国会は政府に対して優位の地位にあることは明白の事実であります。すなわち議院法の随所に見出しまする政府優先の規定は、存続することを許されないわけでありまするから、かくのごとき規定はことごとく削除いたしました。また部属、全院委員会及び読会の制度は、過去の経験に顧み、これを廃止することといたしましたのであります」。

「第一、召集及び開会式。その一、召集の形式は、従来通り詔書をもつて行われますが、通常会召集の詔書は、従来のもを短縮して、二十日前に公布せらるべきものといたしました。かつ通常会は十二月月上旬に原則として召集すべきものと決めました。しかしこれがため会期中に議員の任期が満了するような場合は、かかることのないように繰上げまたは繰下げて召集することにいたしましたのであります。その二、開会式、従来の開院式は皇室儀制令にその規定があり、かつその開院式によつて議会に活動能力が与えられたのであります。今後の国会では、召集即開会となるのであります。従つて法律的に言えば、開会式は不要であります。国会が国権の最高機関であることに鑑み、その儀礼として開会式を挙行することといたし、その主宰者に衆議院議長が当ることとなし、衆議院議長に故障がある場合には、参議院議長がこれに当ることといたしました」。

「第二、会期及び休会。その一、会期。イ、通常会の会期は、今後の国会の使命が重くなることを考えまして、百五十日間、すなわち五箇月といたしました。ロ、臨時会及び特別会の会期は、両議院の議決で自主的に決定することといたしました。ハ、会期の延長についても、両議院の議決によることといたしました(以下、略)」<sup>16)</sup>。

そのほか田中は、国会法案の特色を列挙しているが、ここで確認すべきは帝国議会時代の他律的集会制から日本国憲法の国会が自律的集会制へと転換し、この転換の法的変更が会期制度と国会召集の意味変化にあると捉えた点である。すな

15) 国会法案提出及びその後の国会法改正の経緯に関しては、参議院事務局『国会法改正経過概要』(1959年)が便利である。

16) 『第91回帝国議会 衆議院議事速記録第12号』1946年〔昭和21年〕12月19日134頁。

わち、国会が活動能力を獲得する会期制度は維持されつつも、この活動能力を阻害する国家機関は存在しないこと、これが国権の最高機関たる国会の法的地位と把握している点である。

ただ、国会法制定時に臨時会召集規定について、各議院の自律的集会権を明示しなかったことは、やはり悔やまれる。国会法案3条は、「臨時会の召集の決定を要求するには、いずれかの議院の総議員の四分の一以上の議員が連名で、議長を經由して内閣に要求書を提出しなければならない」と定め、同11条は「臨時会及び特別会の会期は、両議院一致の議決で、これを定める」と規定しているが、そう定めておけば、憲法53条後段の臨時会召集要求が実現できると考えたのであろう。だが内閣法案との摺り合わせが議員立法であるため国会法案について不十分であったのかもしれないが、これは相当甘い認識である。そもそも、国会召集は憲法7条の天皇の国事行為であり、その部分には国会法が関与しにくく、天皇の国事行為としての国会召集の部面は、内閣法において国会召集との関係性を明示しておくべきだったのであろう。ただ、額面通り憲法53条後段を解釈すれば、本条項はマスト条項の故、国会法3条及び11条の書き方をもってすれば、内閣が臨時会召集要求規定を無視し得るとは予想できなかったともいえる。

### 三、臨時会召集の憲法的慣行

#### 1. 国会活動の前提

議会は、行政府及び裁判所などの国家機関とは異なり、常時、活動することはできない。議会構成員が集会しても、国家機関としての議会活動とはみなされない。議会がその活動能力をもつのは、その時間的範囲内においてである。「議会が活動状態にある期間を称して『会期』<sup>17)</sup>という。この会期制度は、大日本帝国憲法が採用するところであり（旧憲法41条-44条）、日本国憲法も会期制を前提にしていると解される（憲法50条<sup>18)</sup>）。会期制をとる場合、国会の召集形式により国会の種類が異なる場合がある。日本国憲法上、常会、臨時会、特別会の3種類がある。

17) 美濃部達吉『議会制度論』（日本評論社、1946年）331頁。

18) 清宮四郎『憲法I〔第3版〕』（有斐閣、1979年）225頁参照。

会期制は、「現に活動状態に在る期間を意味する」が、「議員が同じ議員から成り立つて居る期間を称して、議会期」と呼ぶ別の観念がある。たとえば、ドイツ議会史を通観すると、ビスマルク憲法では立法期 (Legislaturperiode)<sup>19)</sup>の用語が使用され、帝国議会議員の任期が議会活動期間と対応している。ヴァイマル憲法以降現在のドイツ基本法では、選挙期 (Wahlperiode) の用語に変更されているが、議会議員の一任期をもって一議会期とする両者の間に実質的相違はない<sup>20)</sup>。

日本では旧憲法以来、会期制が使用され、選挙期制 (立法期制) が採用されたことはない。選挙期制を採用すれば、実質的に通年国会は実現できるが、おそらくこれまでの議会政治文化とは異質な制度であるため、これをとることは困難であろう。もっとも、憲法が積極的に選挙期制を否定しているとまでは、読み取ることはできない<sup>21)</sup>。

会期制をとる場合、まず召集の法的評価及び召集後の法的手続の意味が確定されなければならない。旧憲法は、他律的集会制を採用している。すなわち、帝国議会の召集は、天皇大権に属し、帝国議会は自ら集会できなかつた。また、召集によって帝国議会が活動能力を持つに至らず、天皇出席の開院式の日から帝国議会が活動能力を取得し、開院式の期日が会期の始期であった<sup>22)</sup>。この点を敷衍すれば、次の通りである。

まず、旧議院法1条は「帝国議会召集ノ勅諭ハ集会ノ期日ヲ定メ少クトモ四十日前ニ之ヲ発布スヘシ」と定め、各議員に帝国議会が開かれる期日が事前に予告される。次に同2条は「議員ハ召集ノ勅諭ニ指定シタル期日ニ於テ各議院ノ会堂ニ集会スヘシ」と定める。旧衆議院規則1条は「議員ハ召集ノ詔書ニ指定

---

19) ビスマルク憲法 (Verfassung des Deutschen Reichs.1871) 24条は「帝国議会の立法期は、3年である」(Die Legislaturperiode des Reichstages dauert drei Jahre.)と定め、「Legislaturperiode」の用語が用いられている。

20) Ludger-Anselm Versteyl, Beginn und Ende der Wahlperiode, Erwerb und Verlust des Mandats, in: hrsg., Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh, 1989, S. 471f. もっとも、議会が立法 (legislativ) の機能だけをもつという場合には、「Legislaturperiode」が適切であろうが、議会が立法機能だけでなく、選挙機能、意見表明機能、法案作成機能、行政監督機能と拡大化していることから「Wahlperiode」の用語が使用され、またこれが適切であると指摘されている。S. 472.

21) 同旨、芦部信喜『憲法〔第7版〕』(岩波書店、2019年) 320頁参照。

22) 松澤浩一『議会法』(ぎょうせい、1987年) 314頁参照。

シタル期日ノ午前九時衆議院ニ集会スヘシ」と定めていることから、午前9時が集会時刻である<sup>23)</sup>。次いで同3条に基づき貴衆両院の議長副議長を選挙し<sup>24)</sup>、同4条によって議員の部属を決定する。所謂「院の構成」を完成させる。この完成行為が、同5条に定める「両議院成立」である。議院の成立後は、「勅命ヲ以テ帝国議會開會ノ日ヲ定メ兩院議員ヲ貴族院ニ会合セシメ開院式ヲ行フヘシ」とされる。そこで、旧衆議院規則23条は、「議席及部属定マリタルトキハ議長ハ議院ノ成立シタルコトヲ政府及貴族院ニ通知スヘシ」、同24条は「議員一任期ノ第二会期以後ニ於テハ召集ノ期日午前十時ニ至リ議員総数三分ノ一ニ達シタルトキハ議席及部属ヲ定メタル後議院ノ成立シタルコトヲ政府及貴族院ニ通知スヘシ」と定め、衆議院が議院として「成立」したことが、会期の始期の前に確定させる。なお、旧貴族院規則13条も「部属定マリタルトキハ議長ハ議院成立シタルコトヲ政府及衆議院ニ通知スヘシ」と定め、貴族院の「成立」が観念されている。

「両議院成立」後、勅命に基づき「帝国議會開會ノ日」に「開院式」が行われる。皇室儀制令6条（皇室令第7号／1926年〔大正15年〕10月21日）によれば、「帝国議會ノ開院式及閉院式ハ貴族院ニ於テ之ヲ行フ」とされているので、場所は貴族院である。この開院式の日が会期の始期である。旧衆議院先例4は「会期ハ開院式ノ日ヨリ起算ス」<sup>25)</sup>と定め、貴族院先例録17「会期ノ計算」も「憲法第42条ニ規定セル帝国議會三箇月ノ会期ハ開院式ノ日ヨリ起算シテ九十日ト為スノ例ナリ」<sup>26)</sup>としている。確認していえば、帝国議会在が活動能力を取得するには、天皇による召集→両議院の成立→天皇による勅語を要する開院式の実施（開院）による。開院式によって帝国議会の会期が始まる。

これに対し、日本国憲法下の国会法は、先に引用した国会法提案理由に明示さ

23) 旧貴族院規則1条は「議員ハ召集ノ詔書ニ指定シタル期日ノ午前九時貴族院ニ集会スヘシ」と定め、同一時刻である。

24) 旧衆議院規則3条は「午前十時ニ至リ集会シタル議員総議員三分ノ一ニ達シタルトキハ議員ハ議長候補者ノ選挙ヲ行フヘシ」と定めている。集会時刻は9時なので1時間以内に旧憲法46条の定足数を満たしているか否かが確認される。

25) 衆議院事務局編『衆議院先例彙纂 上巻』（1942年）1頁。

26) 貴族院事務局編『自第一回議會至第六十五回帝國議會 貴族院先例録』（1935年）15頁。

れているように、「今後の国会では、召集即開会となるのであります」、「法律的に言えば、開会式は不要でありますが、国会が国権の最高機関であることに鑑み、その儀礼として開会式を挙行することといたし、その主宰者に衆議院議長が当たる」ように変更されている。つまり、現在の国会法1条1項は、「国会の召集詔書は、集会の期日を定めて、これを公布する」と定め、同2項は「常会の召集詔書は、少なくとも十日前にこれを公布しなければならない」と定める<sup>27)</sup>。同5条は「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」としているが、衆議院規則1条は、「議員は、召集詔書に指定された期日の議長が定めた時刻に、衆議院に集会しなければならない」とし、参議院規則1条は「議員は、召集詔書に指定された期日の午前十時に参議院に集会しなければならない」と定めている。そしてこの両議員が集会した日が召集日であり、国会法14条は、「国会の会期は、召集の当日からこれを起算する」と定め、召集即日開会が大原則とされた。そこにあるのは、国会の活動能力は、召集によって即日始まり、開会に他機関の意思を必要とはしないという自律的集会制の論理がみえる。したがって、国会の開会式（旧憲法下の開院式に相当）に関し、国会法8条は「国会の開会式は、会期の始めにこれを行う」とし、衆議院規則19条は「開会式の日時及び場所は、議長が参議院議長と協議してこれを定める」、参議院規則21条は「開会式の日時及び場所は、議長が衆議院議長と協議してこれを定める」と規定していることから、召集日に開会式を行うのが原則である。この開会式は、国会の活動能力に影響を与えない単なる儀式である。国会法9条は「開会式は、衆議院議長が主宰する。2項 衆議院議長に事故があるときは、参議院議長が、主宰する」と定め、天皇は儀式の参列者の地位をもって「おことば」を発することになる<sup>28)</sup>。

27) 常会の召集詔書は、次の形式である。「日本国憲法第七条及び第五十二条並びに国会法第一条及び第二条によって、令和X年X月X日に、国会の常会を東京に召集する。御名御璽 令和X年X月X日」。

28) 天皇の「おことば」の憲法的性格に関し、憲法7条10号に定める「儀式を行ふこと」の中に天皇が「おことば」を発することを含める学説がある。宮沢俊義 芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』（日本評論社、1978年）142頁以下。しかし、開会式の主催者は衆議院議長であるにもかかわらず、これを「儀式を行ふこと」とし、儀式の参列をも含めることは適切ではない。通説は象徴行為説である。清宮・前掲書（註18）154-

召集即日開会が国会法の基本であり、旧議院法の両議院の「成立」は、法律上の概念からは排除されている。ただ、議事運営上、両議院の成立の観念は、残ると思われる<sup>29)</sup>。議長・副議長の選出、議席の特定のほか、会期の期間が最初に確定されなければ、その後の議事運営は手続き上進行できないからである。会期の期間は、召集日に決定するのが通例である。常会は、国会法 10 条に基づき 150 日とされているため、召集日を含め 150 日目が終期であることが確定する。臨時会と特別会に関し、国会法 11 条は「臨時会及び特別会の会期は、両議院一致の議決で、これを定める」と規定しているが、衆議院規則 20 条は「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」。特別会に関しても同 2 項は「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」とある。参議院規則 22 条 1 項は「臨時会及び特別会の会期は、議長が衆議院議長と協議した後、議院がこれを議決する。この場合において、議長は、その会期における立法計画に関して、予め各常任委員長の意見を聴かなければならない」としている。衆議院先例 2 は「特別会及び臨時会の会期は、召集日に議決する」、参議院先例 18 は「臨時会及び特別会の会期は、召集日に議決するのを例とする」としていることから、国会運営上、召集日に会期の期間が決定される。この会期の決定をもって、両議院は「成立」となる。もっとも先例を通観すると、召集日の翌日、翌々日に会期の議決がなされた事例、また召集日に衆議院解散詔書が伝達されたため、そもそも会議に至らなかった事例、議長の議席指定後、解散詔書伝達のため、会期の件につき議決に至らなかった例外は散見される<sup>30)</sup>。

以上のように、国会法は天皇の国事行為による国会召集を経るとはいえ、自律的集会が可能な法形式を有している。しかし、憲法 53 条後段の臨時会召集要求に関しては、各議院は自律的集会のみならず、他律的集会すらも困難な憲政運営

155 頁。同「天皇の行為の性質」清宮四郎・佐藤功編『憲法演習』（有斐閣、1959 年）1-12 頁、特に 6 頁参照。しかし、象徴行為説は、天皇自身が自己の象徴性を模索し、拡大化を図っていることを踏まえれば、象徴行為説の幅の制限が不可欠である。この点については、加藤一彦「象徴天皇制と天皇への裁判権」加藤一彦・阪口正二郎・只野雅人編著『フォーカス憲法』（北樹出版、2020 年）325-326 参照。

29) 同旨・松澤・前掲書（註 22）315-316 頁参照。

30) 衆議院事務局『衆議院先例集 平成 29 年度版』（2018 年）2-3 頁参照。

が行われている。

## II. 議院の臨時会召集要求の実態

憲法7条2号に基づき天皇は国会召集権を形式的に有する。天皇の国会召集行為は、内閣の助言と承認を要する国事行為であり、この国事行為は単に「すでに決定している国家意思を現実には外部に表示する形式的な行為」<sup>31)</sup>でしかない。国会召集の実質的決定権は、内閣にあると一般に解されている<sup>32)</sup>。その根拠が憲法53条前段に定める「内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる」との規定である。また、そこから常会及び特別会の召集に関し内閣の実質的決定権を類推し、国会召集権全般について、内閣がその権能を有すると解されている<sup>33)</sup>。とはいえ、内閣の国会召集権も子細にみれば、憲法及び法律によってすでに国会召集が義務づけられており、内閣の国会召集権の自由度は最小化されている。国会の種類は、その召集原因によって、常会、臨時会、特別会の3つに分けられる。参議院の緊急集会（憲法54条2・3項）は国会ではないため、国会召集の対象とはならない<sup>34)</sup>。

第1に、常会に関してである。常会は憲法52条により「毎年一回これを召集する」と定められ、国会法2条は「常会は、毎年一月中に召集するのを常例とする」とし、この規定に内閣は拘束される。

第2に、特別会は憲法54条1項によれば、衆議院解散によって衆議院総選挙が行われたとき、「その選挙の日から三十日以内に、国会を召集しなければならない」と定められている。この規定も内閣を拘束する義務規定である。

第3に、臨時会に関してである。憲法53条前段は、内閣の意思によって臨時会召集する根拠規定となるが、国会法には臨時会召集を内閣に義務づけている条項がある。国会法2条の2において、2つの原因が定められている。①「衆議

31) 佐藤功『日本国憲法概説〔全訂第5版〕』（学陽書房、1996年）351頁。

32) 清宮・前掲書（註18）177頁参照。

33) 同上・177頁参照、芦部信喜監修『注釈憲法（1）』（有斐閣、2000年）第7条〔芦沢齊執筆〕288頁参照。但し、芦部自身は「こういう類推解釈が成り立つか疑問である」と指摘している。芦部・前掲書（註21）50頁。

34) 参議院緊急集会に関しては、加藤一彦『議政の憲法規範統制』（三省堂、2019年）83-125頁にて分析しておいた。

院議員の任期満了による総選挙が行われたときは、その任期が始まる日から三十日以内に臨時会を召集しなければならない」との規定、②「参議院議員の通常選挙が行われたときは、その任期が始まる日から三十日以内に臨時会を召集しなければならない」との規定の2種類である。①の臨時会は、衆議院解散総選挙が常態化しているため、衆議院議員任期満了を原因とする選挙は、過去一度しか実例がない。衆議院総選挙後、三木首相退陣を受けて、福田赳夫を首相に指名するために召集された第79回国会（会期5日間）である<sup>35)</sup>。もともと、国会法2条の2及び公職選挙法31条1項の規定により、衆議院任期終了前に新規の衆議院議員総選挙が行われ、所謂「政治空白」は回避できた。②の臨時会は、参議院が半数改選制（憲法46条）の結果、参議院の院の構成——かつての用語でいえば「議院の成立」——のために、確実に臨時会が召集されなければならない。この2つは国会法上、内閣に対する義務規定である。

そうすると内閣が実質的国会召集権を有するといえども、内閣の臨時会に関する裁量的臨時会召集は、内閣が補正予算、新規立法制定・改正など国会の議決を要する事情がある場合に限定される。この裁量的臨時会召集行為の根拠規定が憲法53条前段の本来の意味であり、残余の臨時会召集はすでに憲法及び国会法によって確定される結果、その部分に関しては、内閣は義務的国会召集を命ぜられていると捉えられる。問題は、憲法53条前段の内閣の裁量的臨時会召集権が、同後段の臨時会召集要求とこれまでどう向きあってきたかである。

第1回国会（1947年5月20日召集／特別会）から2021年6月に閉会した第204回国会（2021年1月18日召集／常会）までの間、各議院から臨時国会召集要求書が提出され国会が召集された回数は、総計39件である<sup>36)</sup>（2021年

35) 衆議院 参議院編集『議會制度百年史 国会史下巻』（1990年）59-60頁参照。臨時会の会期が5日間であったのは、福田赳夫首相の指名が急務であったことと、召集日が1976年12月24日の年末にあたり、常会が年末に召集されなければならないという実質的理由があったからである。この常会は第80回国会として、同年12月30日に召集された。当時の国会法2条は「常会は、毎年一・二月中に召集するのを常例とする」と定めていた。

36) 参議院 HP 上の <https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/senrei-syohy-ou.html> に以下の資料が公開されている。参議院事務局『平成22年版 参議院先例諸表』89頁以下、同『平成22年版 参議院先例諸表追録』19頁参照。また衆議院事務局『平成29年版 衆議院先例集付録』（2018年）139-148頁には第190回国会までの臨

【表 1】 臨時会召集に要した日数と件数

要求書送付から召集日前日区間	臨時会召集件数
20 日以内	7 件
21-30 日	4 件
31-60 日	6 件
61-99 日	12 件
100 日以上	7 件
臨時会召集せず／常会召集	(3 件)
小計 (総計)	36 件／ (39) 件

(筆者作成／2021 年 10 月末日現在。以下同じ)

10 月末日現在)。臨時国会召集要求書が提出され、臨時会ではなく常会が召集されたのは、その内、3 件が記録されている。したがって、臨時会召集要求によって臨時会召集がされた件数は、36 件である。

次に、臨時会召集に至る時間に関してであるが、臨時国会召集要求書提出日から臨時会召集日<sup>37)</sup>までにかかった日数は、上の【表 1】の通りである<sup>38)</sup>。

---

臨時国会召集要求書送付日から召集日前日までの日数が記録されている。ここでの表作成は、以上をもとにして筆者が作成した。ただ、第 199 回国会までしか、参議院の『追録』には掲載されていないため、これ以降は国会議事録、官報により情報を収集した。第 200 回国会以降第 205 回国会までの間、臨時国会召集要求書が提出されたのは、第 201 回国会の常会閉会後の 2020 年 7 月 31 日、第 204 回国会閉会後の 2021 年 7 月 16 日の合計 2 回ある。前者では、臨時会召集は第 202 回国会 (同年 9 月 16 日) として召集されたが、会期は 3 日間である。安倍首相辞任に伴う首相指名のみが行われた。後者の例として第 205 回国会の臨時会がある。この臨時会も菅首相辞任に伴う首相指名が行われ、実質的審議はほとんどなく、10 月 4 日召集後、同 14 日に衆議院は解散され、臨時会は閉会した。

37) ここでは「臨時会召集日」にしたが、それ以前に内閣総理大臣は「召集決定通知書」をそれぞれの議院の議長に送付する。この送付を受け各議院は「臨時国会召集決定通知書受領」を官報〔国会事項〕において公表する。

38) 3 つの表作成にあたっては、(註 36) の文献による。また、分析手法が異なるが、横尾日出雄「国会の会期をめぐる憲法上の諸問題」『中京ロイヤー』28 号 (2018 年) 27-28 を参考にした。

【表 2】 臨時会召集をしないで常会召集された 3 件の内訳

国会回次	臨時国会要求書提出日	召集決定通知書受領日	常会召集日	召集日前日迄の日数
第 159 回国会	2003. 11. 27	2004. 1. 9	2004. 1. 19	53 日間
第 164 回国会	2005. 11. 1	2006. 1. 10	2006. 1. 20	80 日間
第 190 回国会	2015. 10. 21	2015. 12. 15	2016. 1. 4	75 日間

(筆者作成)

【表 1】 から、臨時会召集要求から臨時会召集が 20 日以内は、7 件あることがわかる。その 7 件の内訳は次の通りである。①第 18 回国会、②第 83 回国会、③第 105 回国会、④第 137 回国会、⑤第 149 回国会、⑥第 173 回国会、⑦第 185 回国会、である（【表 3】の備考欄に「○」印を付したもの）。臨時国会召集要求書が提出され臨時会召集が迅速に行われたのは確かであるが、【表 3】の「会期日数」と照らし合わせてみると、直ちに召集されたかにも見える臨時会の実体はかなり異様である。本来、各議院が臨時会要求をするのは、国会審議を進めるためである。しかし、各臨時会の会期をみると、次のことが指摘できる。すなわち、召集要求後 20 日以内に召集された臨時会の会期が実質的に 10 日以上確保されたのは、わずかに 3 件である（⑤第 149 回国会、⑥第 173 回国会、⑦第 185 回国会）。また会期 9 日以内が 4 件あり、その内 2 件（③第 105 回国会、④第 137 回国会）は召集日に衆議院が解散され、閉会となっている。臨時会召集要求に対する内閣の返答が衆議院解散という有様である。さらに【表 2】をみると、内閣が臨時会召集に応じず、常会召集決定をしたのは 3 件あるが、その内 2 件は、2 箇月以上先の常会召集、残余 1 件は 53 日もかかっている。

また【表 1】の 61 日以上に着眼すると、臨時会 36 件中 19 件がその範囲に収まる。つまり、各議院の臨時会召集要求が現実化するには約 2 箇月以上の時間を要するというのが、憲政の実情である。最長は第 64 回国会の 176 日である<sup>39)</sup>。憲法 53 条後段はマスト条項であり、これに内閣は拘束されているにも拘わらず、なぜ臨時会召集が遅延し、また会期も十分な日数が確保されないのであろうか。

39) 衆議院事務局『平成 29 年版 衆議院先例集付録』（2017 年）145 頁参照。

内閣による臨時会召集権限の憲法的制約

【表 3】 臨時会の会期日数

臨時会回次	会期日数	会期延長日数	備考
第 3 回	30 日	21 日	
第 6 回	30 日	10 日	
第 9 回	18 日	1 日	
第 11 回	3 日	無	
第 17 回	7 日	3 日	
第 18 回	9 日	無	○
第 20 回	9 日	1 日	
第 23 回	25 日	無	
第 25 回	25 日	7 日	
第 27 回	12 日	2 日	
第 30 回	40 日	30 日	
第 33 回	40 日	13 日	
第 36 回	10 日	—	解散により会期は 8 日
第 39 回	37 日	無	
第 42 回	12 日	4 日	
第 44 回	30 日	—	解散により会期は 9 日
第 47 回	40 日	無	
第 53 回	21 日	無	
第 57 回	20 日	無	
第 60 回	12 日	無	
第 62 回	14 日	—	解散により会期は 4 日
第 64 回	25 日	無	
第 70 回	21 日	—	解散により会期は 18 日
第 74 回	17 日	無	
第 83 回	4 日	無	○
第 105 回	議決なし	—	○召集日冒頭解散／中曽根内閣
第 134 回	46 日	32 日	
第 137 回	10 日	—	○召集日冒頭解散／橋本内閣
第 149 回	13 日	無	○
第 153 回	72 日	無	
第 161 回	53 日	無	
第 173 回	36 日	4 日	○
第 185 回	53 日	2 日	○
第 194 回	議決なし	—	召集日冒頭解散／安倍内閣
第 202 回	3 日	無	
第 205 回	11 日	無	会期満了日解散／岸田内閣

備考欄の「○」印は、臨時会召集要求から召集まで 20 日以内にあった臨時会 7 件を指す。

(筆者作成)

## 四、憲法規範の実質化

### 1. 学説と臨時会召集実態

憲法 53 条後段に基づく各議院による臨時会召集要求権は、国会内少数派の権利を保障したものであり、内閣は召集すべき法的義務を負うというのが、憲法学の一致した学説である。大日本帝国憲法とは異なり日本国憲法は、国会が天皇の国会召集権に従属するのではなく、天皇の国会召集権を形式的国事行為に変換させ、自律的集会権を確保すべく憲法 53 条後段に「内閣は、その召集を決定しなければならない」との条項を導入したことから明白である。美濃部達吉が戦後いち早く著した『新憲法概論』（1947 年）において、当該条項に関し「内閣は其の召集を決定しなければならない」<sup>40)</sup>と記述したのは、当然の解釈であった。また戦後最初の憲法統治機構の体系書を著した清宮四郎は、『憲法 I』の初版において、日本国憲法は他律的集会制を採用していると認めつつも、「内閣は、『四分の一』という法定要件がみたされた要求があった場合は、『召集を決定しなければならない』のであるから、召集を決定すべき法的義務を負うことになる」<sup>41)</sup>と記述した。

憲法 53 条後段が内閣の法的義務とする見方は、今日まで憲法学説を支えている宮沢俊義、佐藤功の憲法注釈書においても維持されている。例えば、宮沢は、臨時国会召集要求書が出された場合、「内閣は、国会の臨時会の召集を決定すべき法的拘束を受ける」<sup>42)</sup>と記述し、佐藤も内閣は「召集決定の法的義務を負うことは明らかである」<sup>43)</sup>と述べている。こうした憲法解釈は、その後の代表的注釈書でも堅持されているほか、2020 年 6 月 10 日の那覇地方裁判所及び 2021 年 4 月 13 日の岡山地方裁判所の判決でも判示されている<sup>44)</sup>。

40) 美濃部達吉『新憲法概論』（有斐閣、1947 年）131 頁。また、同『新憲法逐条解説』（1947 年、日本評論社）89 頁は、「其の要求（各議院からの臨時会召集要求のこと——引用者）が有れば内閣はそれに拘束せられて必ず其の決定を為さねばならぬのである」と記述している。

41) 清宮四郎『憲法 I』（有斐閣、1957 年）181 頁。なお、同 3 版（註 18）228-229 頁に同一の記述がある。

42) 宮沢・前掲書（註 28）399 頁。

43) 佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984 年）713 頁。

では、内閣に法的義務が課せられているにもかかわらず、臨時会召集要求と臨時会召集との時期が相当程度ずれる事態は、どのような理由から生じて来るのであろうか。まず、臨時会召集要求に基づいて臨時会が召集された最初の事例である第3回国会の様相からみておこう。

第3回国会は、憲法53条後段の規定に基づいて初めて召集された臨時会である。第2回国会（常会）閉会後（閉会1948年7月5日）の7月27日、衆議院の野党民主自由党（総裁／吉田茂、幹事長／山崎猛）側から臨時国会召集要求書が芦田内閣（1948年3月10日 - 同10月15日）に提出された（内閣送付日は翌28日。参議院からは召集要求書は提出されていない）。同要求書には「国家公務員法改正案及び取引高税法廃止法案審議のため」と理由が付され、「急速に召集する様要求します」との文言があったが、芦田内閣はこれに応じなかった。芦田内閣は、政情不安にさらされ、臨時会召集を避け続けていたからである。しかしマッカーサー最高司令官が国家公務員、公営企業労働者に対する労働基本権制約を直ちに立法すべく芦田首相に圧力をかけ、与党3党（社会党、民主党、国民協同）は9月中旬に臨時会召集を申し合わせた。その間に、民主自由党側は再度の臨時国会召集要求補充書を9月11日に内閣に提出したが、その文面では「十月一日に臨時国会の召集を要求する」との期日が指定されていた<sup>45)</sup>。そこで芦田内閣は9月30日に臨時会召集決定を行い、同日召集詔書が公布された<sup>46)</sup>。召集詔書の文言は、以下の通りである。「日本国憲法第七條及び国会法第一條によつて、昭和二十三年十月十一日に国会の臨時会を東京に召集する」<sup>47)</sup>。

44) 樋口陽一ほか『注解 憲法Ⅲ』（青林書院、1998年）107頁参照〔樋口陽一執筆〕、長谷部恭男『注釈日本国憲法（3）』（有斐閣、2020年）661頁参照〔土井真一執筆〕。2020年〔令和2年〕6月10日那覇地判『判時』2473号93頁（2020年）。同旨・2021年岡山地判4月13日〔判例集未搭載〕裁判所HP。

45) 『第3回国会 衆議院会議録第1号』1948年〔昭和23年〕10月11日3頁に「臨時国会召集要求書」及び「臨時国会召集要求補充書」の文面が掲載されている。また芦田内閣の状況に関しては、衆議院 参議院編集『議会制度百年史 国会 上巻』（1990年）122-123頁参照。

46) 事実関係に関しては、佐藤・前掲書（註43）713頁及び佐藤執筆による「議会制度史概観」衆議院 参議院編集『議会制度百年史 議会制度論』（199年）160-161頁参照。日付などの確認に関しては、『平成22年版 参議院先例諸表』89頁以下を参考にした。

47) 『官報』号外第6号1948年〔昭和23年〕9月30日1頁。

この第3回国会は10月11日に召集されたが、臨時国会召集要求書の内閣送付日からは75日も経過していた。なお、芦田内閣は昭和電工疑獄事件が広がりをもせたため、10月7日に臨時閣議にて総辞職を決定した。したがって、第3回国会は新内閣発足のための臨時会へと性格を変えていった。

この事例から、次のことが指摘できる。臨時国会召集要求書が提出された場合、臨時会召集が内閣の法的義務として発生しつつも、具体的にいつ内閣が臨時会召集の決定をするかは、憲法及び法律上、定まっていない点である。しかも、内閣が議院内少数派の権利行使の意味を正確に捉えず、召集時期は内閣の自己都合によって、どの日にも設定できると認識していたことが垣間見える。今回の事例は、マッカーサー書簡において芦田首相に国家公務員の労働基本権の制約をすべく法律改正が強く求められたため、臨時会を召集せざるを得なかった側面が強い。ただ、芦田内閣は総辞職するに至ったので、今回の臨時会召集は、憲法53条前段の内閣の意思による臨時会召集とみても不自然ではない。

いつまでに内閣は、臨時会召集を決定しなければならないかに関しては、学説上も一致していない。宮沢は憲法53条後段による「要求があった場合、内閣はいくらおそく召集してもいいということになれば、本条が議員に召集の要求権をみとめたことが無意味になってしまうであろう」といい、「内閣が提出すべき案件の準備ができていない」などの内閣の自己都合は、「召集の時期の決定に少しも影響をおよぼすべき事情ではない」<sup>48)</sup>と指摘する。ただ、いつまでに召集すべきかに関しては、「別段の規定がない」が、「相当な期間（せいぜい二、三週間でよかろう）のうちに臨時会の召集を決定すべきものである」<sup>49)</sup>と述べる。

佐藤も「国会召集の手続を行う上で通常必要とされる期間を経た時期において召集の期日を決定すべき」と指摘し、宮沢同様、内閣の自己都合を理由に「自己の判断のみにより召集期日を決定しうるものではない」<sup>50)</sup>と述べている。そのほかの論者をもみても、この解釈が支配的である。とはいえ、議員の臨時会召集要求権を実質的に担保する国会法上の規定がないため、「その義務を強制する法的方法は存しない」<sup>51)</sup>。これが国会法制定時における過誤の結果というべきか、憲法

---

48) 宮沢・前掲書（註28）400頁。

49) 同上。

50) 佐藤・前掲書（註43）714頁。

53条後段があるため、特段の規定を必要としないとするかは、見方による相違であろう。ただそうはいつても、内閣の臨時会召集は、憲法上の法的義務であり、これを実質化させることが不可欠である。従前のままでは、憲法53条後段の規範的意義は、同前段の規範の範囲に覆われ、内閣の自由裁量による臨時会召集の範疇に収まり、臨時会召集要求権は議院内少数派の権利としてではなく、所詮、「要望」としか描けない。臨時会召集まで約2箇月以上とする例が常態化し、場合によっては、さらに召集時期を引き延ばし、常会召集に代替させることが、憲法習律として確立する危険性は高い。そうではなく、むしろこうした実態を「違憲の憲法事実」と評価し、国会法及び内閣法の改正作業に着手するのが本道であろう。

もう一つ問題がある。それは、憲法53条後段による臨時会召集の詔書の文言に関してである。第3回国会は、最初の臨時会であり、しかも臨時会召集要求に応じて召集された国会である。この国会召集詔書の文言を再確認しておけば、「日本国憲法第七條及び国会法第一條によつて、昭和二十三年十月十一日に国会の臨時会を東京に召集する」<sup>52)</sup>である。この文言は、同じ事例である第6回国会の召集詔書でも同一である<sup>53)</sup>。

参議院選挙後に行われる臨時会に関しては、国会召集詔書の文言も、過去に「日本国憲法第七條及び国会法第一條によつて、昭和二十五年七月十二日に、国会の臨時会を東京に召集する」とあった（第8回国会）。しかし、第28回国会（常会／1957年12月）において、国会法が改正され、衆議院議員任期満了及び参議院議員通常選挙後の臨時会召集について、現在の国会法2条の3が新規に導入された<sup>54)</sup>。この新規定制定に基づく最初の参議院通常選挙後の臨時会は、第32回国会（1959年）である。その召集詔書の文言は、「日本国憲法第七條並びに国会法第一條及び第二條の三によつて、昭和三十四年六月二十二日に、国会

51) 同上。

52) 『官報』号外第6号1948年〔昭和23年〕9月30日1頁。

53) 『官報』号外第116号1949年〔昭和24年〕10月10日1頁。この文言は、臨時会召集要求によって召集された2021年第205回国会においても踏襲されている。『官報』号外第78号2021年〔令和3年〕9月21日1頁。

54) 参議院事務局・前掲書（註15）291頁以下に第7次国会法改正経緯が掲載されている。

の臨時会を東京に召集する」<sup>55)</sup>とあり、従前の文言が修正され、召集原因が明記されている。

憲法 53 条前段に基づき内閣の意思によって臨時会を召集した国会は、第 12 回国会（1951 年 10 月 10 日召集日）が最初である。このときの召集詔書は、「日本国憲法第七條及び国会法第一條によつて、昭和二十六年十月十日に、国会の臨時会を東京に召集する」<sup>56)</sup>である。また同じく直近の内閣の意思に基づく臨時会である第 203 回国会（2020 年）の召集詔書でも、「日本国憲法第七條及び国会法第一條によつて、令和二年十月二十六日に、国会の臨時会を東京に召集する」<sup>57)</sup>とあり、これは従前と同一文言である。つまり、憲法 53 条前段と後段に基づくそれぞれの臨時会召集は同一と扱われ、召集詔書には憲法 53 条が明記されず、召集原因をもっぱら憲法 7 条に置き、召集詔書の形式として国会法 1 条の「国会の召集詔書は、集会の期日を定めて、これを公布する」に準拠していることだけを記載している。

この臨時会の召集詔書の文言について、宮沢は「はなはだ失当である」と過去に指摘したことがある<sup>58)</sup>。確かに、国会召集詔書に何をどこまで書くかは、天皇の国事行為に対する内閣の助言と承認の範囲に属する。これまで召集のみならず解散詔書においても、憲法 7 条の国事行為を引用するにとどめている——69 条解散の場合でも。しかし、常会の場合は、「日本国憲法第七條及び第五十二條並びに国会法第一條及び第二條」と記載され、召集原因が特定明記されている。特別会の場合も、「日本国憲法第七條及び第五十四條並びに国会法第一條」と特定されている<sup>59)</sup>。では、なぜ、参議院議員通常選挙後の臨時会召集及び衆議院議員任期満了後の臨時会召集<sup>60)</sup>の場合には、国会法 2 条の 3 が引用され、その召集

55) 『官報』号外第 72 号 1959 年〔昭和 34 年〕6 月 12 日 1 頁。

56) 『官報』号外第 80 号 1951 年〔昭和 26 年〕10 月 2 日 1 頁。

57) 『官報』号外特第 104 号 2020 年〔令和 2 年〕10 月 20 日 1 頁。

58) 宮沢俊義「議員の国会召集要求権と議院の国政調査権」『法律のひろば』3 卷 1 号（1950 年）14 頁。同論文は同『政治と憲法——憲法二十年 下』（東京大学出版会、1969 年）51-66 頁に所収されている。引用頁は 66 頁。

59) (註 27) の詔書を参照されたい。

60) 衆議院議員任期満了後の臨時会は 1 件しかない。召集詔書には「日本国憲法第七條並びに国会法第一條及び第二條の三によつて、昭和五十一年十二月二十四日に、国会の

原因を明らかにしているのに対し、内閣の意思による臨時会召集と臨時国会召集要求書による臨時会召集は同列に扱われ、憲法 53 条すら引用されないであろうか。

この問題は、「臨時国会召集決定通知書」にも妥当する。臨時国会召集要求書の提出後、内閣が臨時会召集決定をする際、内閣より「召集決定通知」が発せられるが、この文言自体に違和感がある。2020 年 9 月 16 日に召集された臨時会について、内閣総理大臣から衆議院議長に対し「臨時国会召集決定通知書」を発したが、この文面は次の通りである。

「政府は、当面の諸案件の審議を求めるため、来る九月十六日に、臨時国会を召集することを決定いたしましたから、よろしくお取り計らい願います。なお、本年七月三十一日衆院発第二〇号をもって送付のあった臨時国会召集要求書に対しては、本日、貴院議員安住淳君外百三十名の代表者安住淳君、原口一博君、穀田恵二君、広田一君、吉川元君宛て別紙書面を送付しましたので、お含みお願います<sup>61)</sup>。同時に内閣官房長官より要求書を提出した野党議員に対し、次の別紙文書が発せられている。「さきに、貴殿方を代表とする安住淳君外百三十名の方々から衆議院議長を経由して内閣総理大臣宛て臨時国会の召集要求書の提出がありました。政府は、来る九月十六日に、臨時国会を召集することを決定いたしましたから、御了承願います。」。

また、2021 年 10 月 4 日に召集された臨時会の第 205 回国会の場合でも、「臨時国会召集決定通知書」が内閣総理大臣より発せられたが、これも従前同様、次の文言となっている。「政府は、当面の諸案件の審議を求めるため、来る十月四日に、臨時国会を召集することを決定いたしましたから、よろしくお取り計らい願います。なお、本年七月十六日衆院発第二三号をもって送付のあった臨時国会召集要求書に対しては、本日、貴院議員安住淳君外百三十五名の代表者安住淳君、穀田恵二君、古川元久君、照屋寛徳君宛て別紙書面を送付しましたので、お含みお願います<sup>62)</sup>。」。

---

臨時会を東京に召集する」とある。『官報』号外特第 10 号 1976 年〔昭和 51 年〕12 月 17 日 1 頁。

61) 『官報』第 333 号 2020 年〔令和 2 年〕9 月 15 日 7 頁。

62) 『官報』第 581 号 2020 年〔令和 3 年〕9 月 24 日 8 頁。

こうした2つの文書の書き方は、臨時会の召集は内閣の専権に属するとの解釈を反映している。臨時会を召集すべき事由は、衆議院任期満了及び参議院議員通常選挙後の臨時会に限定し、残余の部分は内閣の自由裁量によって、国会召集するとの思惑がそこには垣間みえる。佐藤が、臨時国会召集要求書の提出から著しく遅れて召集された臨時会について、「本条（憲法 53 条 — 引用者）前段の内閣の職権に基づく臨時会であるとすべきであろう」<sup>63)</sup>と嫌味を込めて指摘しているが、内閣は臨時国会召集要求書を提出した野党に対し、相当程度遅延した臨時会の召集に応じてきたのは、内閣の政局判断の結果でしかない。内閣からすれば、臨時会召集そのものは、議院内少数派への恩恵的利益付与であって、少数派の権利保障のためではない。臨時会は、内閣の意思のみによって召集されるのであり、憲法 53 条の前段後段の区別なく、憲法 7 条の天皇の国事行為に関する内閣の助言と承認権限を用いて、内閣がその実質的召集権を有し、内閣の国会に対する他律的集会権限を有すると描きたいのであろう。だがこの姿は、日本国憲法制定時の憲法 53 条と国会法制定時の法形象とは合致しない。

## II. 緊急事態法制との関係性

憲法 53 条に基づく2つの臨時会召集原因を内閣の実質的召集権に収斂させる憲政の実践は、緊急事態時においてかなり歪な姿をみせる。日本の緊急事態法制の特質の一つは、ドイツ基本法体制とは異なり<sup>64)</sup>、緊急事態の認定権者と緊急事態に基づく措置の執行者が内閣に独占的に与えられているところにある。もちろん国会関与はあるが、その形式は「承認」、「報告」であり、一様ではない。ここで問題としたいのは、緊急事態時に国会関与が各個別法律において規定されてい

63) 佐藤・前掲書（註 43）715 頁。

64) ドイツの緊急事態法制に関しては、山内敏弘「西ドイツの国家緊急権」『ジュリスト』701号（1979年）38-40頁参照、水島朝穂『現代軍事法制の研究』（日本評論社、1995年）225-253頁参照。また包括的な西ドイツ非常事態研究として、民主主義研究会『西ドイツの非常事態法』（1969年）。緊急事態の認定権とその執行権を区分することの重要性に関しては、E-W.Böckenförde, *Ausnahmerecht und demokratischer Rechtsstaat*, in: hrsg., H.Jochen Vogel, H.Simon, u. A.Podlech, *Die Freiheit des Anderen*, 1981, SS. 264-265. また日本の緊急事態法制の問題性に関しては、加藤・前掲論文（註 1）35頁でふれておいた。

るにもかかわらず、国会が自己の意思で緊急事態に基づく内閣の諸措置に関し、適切な時期に検証できない点である。

警察法（1954年）71条1項は、「内閣総理大臣は、大規模な災害又は騒乱その他の緊急事態に際して、治安の維持のため特に必要があると認めるときは、国家公安委員会の勧告に基づき、全国又は一部の区域について緊急事態の布告を発することができる」と定め、同74条1項は、「内閣総理大臣は、第七十一条の規定により、緊急事態の布告を発した場合には、これを発した日から二十日以内に国会に付議して、その承認を求めなければならない。但し、国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合には、その後最初に召集される国会においてすみやかにその承認を求めなければならない」と規定している。本条は、国会開会中を前提にしているが、閉会中の場合は国会の事後承認とする規定である。しかし、国会閉会中に内閣が憲法53条前段に基づき臨時会召集をすることは禁じられていない。臨時会が召集されれば、国会事後承認の場合とは異なり、緊急事態の布告後直ちに緊急事態状況を国会で審議し、国会が内閣の措置を監視・統制し、そのあり様を国民に知らせることができる。その意味で内閣による臨時会召集が適切である。もっとも、内閣は野党からの追及を回避したいため、臨時会を召集することなく国会事後承認を選択するケースが多いであろう。だが、その際に、憲法53条後段に基づき野党側が臨時国会召集要求書を提出した場合、これをどのように扱うかが重要な論点となる。

加えて、緊急事態法上、極めて例外的に内閣が緊急政令を発することが法律上認められている場合もある。この緊急政令制度を最初に導入したのは、災害対策基本法（1961年）である。同法105条1項は、「非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進し、国の経済の秩序を維持し、その他当該災害に係る重要な課題に対応するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、閣議にかけて、関係地域の全部又は一部について災害緊急事態の布告を発することができる」と定める。この緊急事態宣言についても同法106条1項に先の警察法と同様、「内閣総理大臣は、前条の規定により災害緊急事態の布告を発したときは、これを発した日から二十日以内に国会に付議して、その布告を発したことについて承認を求めなければならない。ただし、

国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合は、その後最初に召集される国会において、すみやかに、その承認を求めなければならない」との規定を設けており、したがって警察法と同じ問題がここでも妥当する。

さらに災害対策基本法は、内閣の緊急措置として 109 条 1 項において緊急政令権の権限を内閣に付与しているが、その内閣の権限と国会との関係性が問題となる。すなわち、同条項は「災害緊急事態に際し国の経済の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置をまついとまがないときは、内閣は、次の各号に掲げる事項について必要な措置をとるため、政令を制定することができる」と定め、その範囲は、①生活必需物資の配給又は譲渡などの禁止、②国民生活の安定のため必要な物の価格などの決定、③金融モラトリアム、である。緊急政令制定の場合、106 条 1 項の規定とは異なり、109 条 1 項で「国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置をまついとまがないとき」という要件を加えている。その後の災害対策基本法の改正により 109 条の 2 が新規に緊急政令が追加され、「被災者の救助に係る海外からの支援を緊急かつ円滑に受け入れることができない場合」にも 109 条 1 項の要件の下、緊急政令を発することができるようになった。

内閣が緊急政令権を発する権原である 109 条 1 項 3 号の金融モラトリアム条項は、国民保護法 130 条 1 項及び新型インフルエンザ等対策特別措置法 58 条 1 項においても導入された。内閣が緊急政令を発する要件は、災害対策基本法 109 条 1 項と同一である。すなわち、国民保護法 130 条 1 項は、「内閣は、著しく大規模な武力攻撃災害が発生し、国の経済の秩序を維持し及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないときは、金銭債務の支払（貸金その他の労働関係に基づく金銭債務の支払及びその支払のためにする銀行その他の金融機関の預金等の支払を除く。）の延期及び権利の保存期間の延長について必要な措置を講ずるため、政令を制定することができる」と規定している。また新型インフルエンザ等対策特別措置法 58 条 1 項でも「内閣は、新型インフルエンザ等緊急事態において、新型

インフルエンザ等の急速かつ広範囲なまん延により経済活動が著しく停滞し、かつ、国の経済の秩序を維持し及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないとき」に金融モラトリアムにかかわる措置のための政令制定権を明示している。

論点は、「国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないとき」の判断が内閣に留保されている点である。憲法 53 条前段に基づく臨時会召集及び憲法 54 条 2 項但書における「参議院の緊急集会」の求めは、それぞれ「できる」条項であり、その判断は内閣の任意に委ねられている一方、憲法 53 条後段の野党側からの臨時会召集要求は「マスト」条項であることから、その部分では内閣の臨時会召集に関する裁量がなくなり、緊急事態においては——むしろそれこそ——臨時会召集要求が実現できるかにある。非常時に国会が行政監督権を行使し、内閣に協力しつつ、新規法令を制定する必要性が生じるであろう。しかし、そうした場合にも内閣は一切の臨時会召集について、内閣の責任で召集要求書を棚ざらしにし、自己が召集したいと思っている時期まで臨時会召集に応じないことが、従前の例からすると可能な現状への評価である。

確かに、緊急事態には迅速な内閣の対応が不可欠ではあるが、これと臨時会召集は別個の課題である。むしろ災害対策基本法 109 条 1 項などの「臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないとき」でも、臨時会召集要求があったときには、内閣はこの義務から逃れられず、直ちに臨時会召集を決定して、国会審議を始めることが緊急事態法における国会による民主的統制の一つだと思われる。

## 五、小結

これまで臨時会召集の憲法問題を指摘してきたが、ここでは私見を交えながら問題点を再確認しておこう。

第 1 に、日本国憲法上、国会の召集制度を他律的集會制の範疇に含めることができるのかという点である。確かに、憲法 7 条 2 号は、天皇の国事行為とし

て国会の召集を定めている。この規定からすると外観上、「わが日本国憲法は、他律的集会制」<sup>65)</sup>とする清宮説は妥当するかもしれない。しかし、これはあまりにも形式的すぎるように思われる。天皇の国会召集の国事行為は、すでに決定されたことを「詔書」の形式で外部に表明するだけだからである。どの国家機関が何を決定したのかという点からすると、天皇の国事行為に助言と承認を与える内閣が、実質的決定権を有するという見方も成立する。とはいえ、その内閣も全ての種類の国会について、国会召集は内閣の裁量決定の内にあるわけではない。日本国憲法「第四章 国会」のところにおいて、常会は憲法 52 条及び国会法 2 条に、特別会は憲法 54 条 1 項にそれぞれ明確に定められている。臨時会召集も、国会法 2 条の 3 第 1 項・2 項によって、衆議院議員任期満了選挙及び参議院議員通常選挙があるときは、それぞれ「その任期が始まる日から三十日以内に臨時会を召集しなければならない」と定め、具体的な期間指定が規定されている。

こうした実定法の法構造があるにも拘わらず、召集が天皇の国事行為に属するという理由で、国会は他律的集会制を採用しているとみるのは、正確ではないだろう。憲法規定と国会法によって国会が召集されることが強制規範として定められている点からすれば、国会は自動的に召集されるため、自律的集会制を採用していると把握した方が自然であろう。また、前述したように、憲法制定時、国会法制定時にも、旧憲法の他律的集会制を維持するとの議論はみられず、むしろ自律的集会制への転換こそが、議院法と国会法の決定的相違点であった。このように捉えてみると、国会召集の内、自律的集会制の例外として日本国憲法 53 条前段において、内閣の意思に基づく臨時会召集が定められていると解するのが適切である。また同後段は、その例外には属さず、国会の自律的集会権の範疇に属し、議院内少数派の臨時会召集権保障規定の意味だと把握できる。

国会の自律的集会権は、国会召集のみならず会期の決定、会期の延長<sup>66)</sup>、国会運営の自主決定権、各議院の自律権を含む。現状の憲政運営のように、国会召集という国会の活動能力の端緒を内閣の専属的権能としてしまえば、国会の自律的

65) 清宮・前掲書(註 18) 228 頁。

66) ドイツ基本法 39 条に基づく連邦議会の自律的集会権の内容に関しては、W.Kluth, Art.39, in: hrsg., H.Hofmann u. H-G Henneke, GG Kommentar zum Grundgesetz, 13.Aufl. 2014, S. 1192f. 参照。

活動は弱体化し、内閣への依存度は強まってしまう。国会法 11 条において会期が両議院一致の議決を要し、同 12 条において会期延長も両議院一致の議決を要すると定め（国会法 13 条において衆議院の議決が優先する場合がある）、また国会の召集後の国会活動の自主自律性が保障されたとしても、そもそも国会召集自体が国会の権能の内になれば、会期制度の本来的意義は縮減する。憲法 53 条後段の議院内少数派の権利保障以前の国会の権能の保障が、憲法 7 条 2 号によって妨げられてはならないはずである。そうみれば、憲法 53 条後段の臨時会召集規定の実質化は、少数派の権利保障だけにとどまらず、国会の憲法的地位にかかわる本質的課題であることが分かる。正に「自律的集会権は、議会の自治 (Parlamentsautonomie) の構成要素であり、国民主権の表現」<sup>67)</sup>だからである。

第 2 に、憲法 53 条後段に基づく臨時会召集の要求が提出され、内閣がこれに迅速に対応しない事例が常態化していることに鑑み、国会法を改正し、要求書提出から一定期間内に内閣が臨時会召集決定をすべく多様な見解がこれまで表明されてきた<sup>68)</sup>点である。筆者自身も国会法を改正し、例えば 30 日以内に召集決定をしなければならないとの規定を導入すべきと考えている。

というのも、そうした法改正の効能は、決定的に従来の国会運営に変化を与え、野党側の国会審議権の保障に奉仕するとみられるからである。従来、与党側は、常会を 6 月末までに閉会させ、与党側が必要と考えたときのみ、国会延長が行われてきた。必要がない場合は、国会はそのまま閉会となる。そこで野党側が国会延長を求めても、与党側がこれに応じず、そこで臨時国会召集要求書を常会閉会後に提出し、9 月以降に内閣がこの要求書に外観上応対する形で臨時会を召集する、というのがこれまでの流れである。

仮に要求書提出後、臨時会が必ず召集されるとの法的制度が設けられるのであれば、与党側は、常会の会期末に国会延長を受け入れざるを得ないだろう。閉会しても臨時会が確実に召集されるのであれば、国会を閉じる必要性はほとんどなくなるからである。この制度改革によって、国会が活動能力を発揮する期間は延び、通年国会的国会運営が可能となろう。となれば、事実上、選挙期制度の導入

67) S.Magiera, Art.39, in: hrsg., M.Sachs, Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl., 2021, S. 1114f.

68) 衆議院事務局編『逐条国会法 第 1 巻』(信山社、2010 年) 92-114 頁参照。

と同じ効果が期待できる。

第3に、各議院の少数派が正式の臨時国会召集要求書を提出しても、内閣がこれに応じないという違憲の憲法事実に関してである。臨時会召集が内閣の法的義務として確立させるならば、臨時会召集要求後、常会召集を以て臨時会召集に代替させるという、憲法にも国会法にも書いていない先の3つの悪例は排除できるはずである。常会への接続は、臨時会召集を内閣が拒否したことを意味する。国会法2条の2は、「特別会は、常会と併せてこれを召集することができる」としか規定していないからである。

前出【表2】にあるように、この3件とも臨時国会召集要求書の提出後、内閣が常会召集をもって、臨時会召集に代替させた事例である。3件目の第190回国会（2016年1月4日召集）を例に問題点を指摘しておこう。

まず、内閣総理大臣より衆議院議長宛に「常会召集決定通知書」が発せられる。その文面は次の通りである。「政府は、明年一月四日に、常会を召集することを決定いたしましたから、よろしくお取り計らい願います。なお、本年十月二十一日衆院発第二二五号をもって送付のあった臨時国会召集要求書に対しては、本日、貴院議員安住淳君外百二十四名の代表者岡田克也君、松野頼久君、志位和夫君、小沢一郎君、照屋寛徳君宛て別紙書面を送付しましたので、お含みおき願います<sup>69)</sup>」となっている。また官房長官発信による要求書提出した先の野党議員宛の別紙の文面は、以下の通りである。「さきに、貴殿方を代表とする安住淳君外百二十四名の方々から衆議院議長を經由して内閣総理大臣宛て臨時国会の召集要求書の提出がありましたが、政府は、明年一月四日に、常会を召集することを決定いたしましたから、御了承願います」。参議院側に対しても同一の文書が発せられている<sup>70)</sup>。

この文書中「お含みおき願います」、常会召集を「御了承願います」とは、一体何を意味するのであろうか。この文言は、法の言葉ではなく、政治の曖昧さをあえて残す「忖度語」としか表現できない。そこには、憲法53条後段に基づく臨時会召集が、内閣の法的義務なのだという認識を内閣自体が意識していないことを表している。

69) 『官報』第6679号2015年〔平成27年〕12月17日7頁。

70) 同上。

第4に、緊急事態における臨時会召集の課題がある。災害対策基本法106条1項の場合と同法109条1項の場合において、内閣は裁量的臨時会召集をすることができるが、逆に召集をしない決定もできる。緊急事態への対応に国会関与を最小化することが、内閣にとって都合が良いという理由である。加えて、この2つの場合に、各議院が臨時国会召集要求書を提出した場合、内閣が緊急事態を根拠にこの要求を棚あげにできる現行法のあり方も問題が大きい。内閣の緊急事態の認定とその後の基本的対処方針の決定、諸措置の実行に関し、同時並行的に国会が監視し、統制することが、行政権の濫用を押さえるためには不可欠だからである。おそらくは、緊急事態の宣言など平時から緊急事態への切り替えの時点においては、緊急事態へ移行する前に国会承認を必須条件とすることが必要である。したがって、この部分に関して、国会閉会中の場合には、一定期間内に内閣に対し臨時会召集義務を課すなどの法改正が求められる。これによって国会は、緊急事態にあたっては政争ではなく、その責任を分有することを自覚することとなる。ただその新制度を導入する場合には、国会承認について衆議院の優越の議決を例外的に認めることも構想できよう。

以上のことからすれば、国会召集の憲法的仕組みを再構築しなければならないことは明白である。従来、国会の召集の実質的決定権は、内閣にあると把握されてきた。これは、①憲法7条の内閣の助言と承認に内閣の権能を見る立場<sup>71)</sup>と②憲法53条前段において内閣が臨時会召集決定権を有することから推定して、内閣に常会・特別会を含め国会召集の実質的決定権を帰属させるという立場<sup>72)</sup>である。だが、この立場が、そもそも国会の自律的集会権を阻害してきたといわざるを得ない。そうではなく憲法52条(常会)及び54条1項(特別会)の各条項は、国会が自律的に集会できる憲法的制度であり、また国会は、国会法を通じて召集に関し新たな法律制度を創造する権能を当然有していると考えられる。したがって、国会召集は国会の権能であり、召集をするよう内閣を義務づけ、この義務に応じて内閣は、天皇の国事行為の助言と承認をせざるを得ない立場に置かれると解釈すべきだったのであろう。そうすれば、憲法53条前段は、憲法が特に内閣に対し、臨時会召集を自己決定できるとする規定でしかなく、ましてや同

71) 宮沢・前掲書(註28)105頁以下。

72) 清宮・前掲書(註18)177頁参照。

後段は、常会、特別会と同様、憲法的命令規範と描けたはずである。

今後も憲法 53 条後段の規定をめぐって、与野党間の争いは続くであろう。しかし、これは政治の問題であると同時に、国会が立法府として憲法運用の足らざるところを補いながら、国会の地位を確保する課題でもある。積年の悪しき内閣による任意の臨時会召集の慣行は、早急に終息させた方が賢明である。