

憲法第 56 条第 2 項における棄権の位置付け

～採決パラドックスの解法～

憲法審査会事務局 もりもと あきお
森本 昭夫

1. はじめに

第 177 回国会（平成 23 年常会）の参議院において、36 年ぶりに本会議での可否同数・議長決裁の事例が生じた¹。国会としても 2 例目の出来事である。改めて 1 票の重みを認識させられたが、この結果については、投票における棄権の扱い方次第で異なるものとなっていたとの見方がなされ得るところである。

議院の本会議における議決手続は、我が国では憲法事項とされており、それを規定する憲法第 56 条第 2 項の内容は、「両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。」というものである。

この規定の中に出てくる「出席議員」の解釈では、憲法制定当初から学説が対立している。「出席議員」は過半数算定の基礎であり、それに棄権者を含めるとするのが「積極説」（出席者多数制）、含めないとするのが「消極説」（投票多数制）である。これまでのところ、積極説が多数説であると見られている²。同条第 1 項の議決定足数に係る「出席」の意味の問題と区別する趣旨で、以下、この論点を「2 項問題」と呼ぶこととする。さきの可否同数のケースでの棄権の扱い方の件も 2 項問題に関わるものにほかならない。

2 項問題は近時活発に論じられている争点ではない³が、それは論争の決着を意味するわけではなく、むしろ膠着状態にあると言える。両説の主張してきたところをここで改めて紹介することは差し控えるが、共に相応の理由があると見られており⁴、その対峙を価値観の相違によるものとして容認するような評価が出てきている⁵ほどである。

本稿は、2 項問題について学説が現在の状況に陥っている理由を取り上げ、その打開策

¹ 第 177 回国会参議院本会議録第 9 号（その 1）9 頁（平 23. 3. 31） 「国民生活等の混乱を回避するための平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律の一部を改正する法律案」の採決（記名投票）において、その結果が投票総数 240、賛成 120、反対 120 であった。議長のほか議員 1 人が投票しなかったが、その議員が議場に在場していたか否かは検証が困難である。可否同数の結果を受けて、西岡武夫参議院議長は決裁権を行使し、可と決した。

² 芹沢齊ほか編『新基本法コンメンタール 憲法』（日本評論社 平 23. 10）341 頁〔勝山教子〕

³ この 20 年ほどを見渡しても、2 項問題を主題として取り上げている論稿は、伊藤良弘「議決と棄権・無効投票—憲法 56 条の場合」『富大経済論集』33 卷 3 号（昭 63. 3）、松下正美「多数決における棄権及び議長等の問題（上）（下）」『議会政治研究』29 号、30 号（平 6. 3, 6）、苗村辰弥「議決における多数決の技術と実質—日本とドイツの法制比較を中心として」『九大法学』67 号（平 6. 3）、西村功「表決と議決」『議会政治研究』41 号（平 9. 3）、長澤雄一「憲法第五六条第二項における『出席議員』に関する一考察」『駒澤大学大学院公法学研究』32 号（平 18. 3）を挙げることができる程度である。

⁴ 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ（第 4 版）』（有斐閣 平 18. 3）122 頁〔高見勝利〕

⁵ 松下・前掲 3（上）7 頁、長澤・前掲 3 94 頁

について考察するものである。

2. 2項問題と現行制度

(1) 実務についての学説の見方

ア 教科書での記述

最初に、2項問題についての国会の取扱いを学説がどのように把握しているかを見ておくこととしたい。既に、元衆議院法制局長の松下正美氏によって整理されたものがあり、論者の間で見方に大きな隔たりが見られるとされていたところである⁶。ここでは、それ以後に発行・改訂された憲法の教科書の中から、両議院の取扱いに触れている記述を数点拾い出してみる。

- 「先例としては、内閣総理大臣の指名の場合であって通常の議決と異なるが、昭和二三年に白紙投票を出席議員から除くことをせず、出席議員に算入したことがあり、参考になろう⁷。」
- 「議長は議員としての表決に加わっておらず、議長は『出席議員』のなかに自分自身を算入しないで『可否同数』として扱った……のであるから、棄権の扱いにつき消極説に従った例と解釈するのが自然である⁸。」
- 「『出席議員』の中には棄権した者や無効票・白票を投じた者も含まれるのかは明確ではなく、実例もはっきりしない⁹。」
- 「ここに言う『出席議員』に棄権者、白票、無効票が算入されるか否かについては、……学説の多数および先例は算入されるという積極説をとる¹⁰。」

それぞれの内容はまちまちで、一部に誤認の連鎖が生じているようでもあり、中には率直に不明である旨を述べるものも見られる。認識の一致が見られないのは、松下氏による報告のあった平成6年以前の状況と比べてほとんど変わっていない。

国会発足後、半世紀以上が経過した現在、憲法に直接規定されている事項の実態について、専門の学者の間で正確な情報が共有されていないのは由々しき事態である。憲法学界は従来から2項問題を持って余してきたというのが正直なところではないだろうか。

イ 実務把握の困難

両議院での棄権の取扱いが研究者によって必ずしも正確に把握されていないことについては、無理からぬ理由がある。

その第1の理由は、衆参両院の先例集（録）に憲法第56条第2項の「出席議員」の意味についての記載がないことである。先例集（録）は、主な先例を集録し¹¹、法規に

⁶ 松下・前掲3（上）10頁

⁷ 伊藤正己『憲法 第三版』（弘文堂 平7.12）461頁

⁸ 樋口陽一『憲法I』（青林書院 平10.1）267頁

⁹ 松井茂記『日本国憲法 第3版』（有斐閣 平19.12）167頁

¹⁰ 芦部信喜〔高橋和之補訂〕『憲法 第五版』（岩波書店 平23.3）302頁

¹¹ 『衆議院先例集 平成十五年版』例言

規定のない事項、法規の解釈に関する事項についてその先例を記載している¹²。しかし、2項問題に関しては、後述するように、その一面を示す記述はあるものの、全貌を読み取るのに十全なものとは言えない。

理由の第2は、憲法第56条第2項の「議事」に選挙や内閣総理大臣の指名が含まれるか否かの問題が絡んでいることである。学説による採決実務の把握には、選挙等が「議事」に含まれるものと解した上で、そこでの無効票等の扱いが案件の採決にも同様に適用されていると理解するものが多く見られる。

衆議院先例集には、議長及び副議長の選挙について無効投票を投票総数のうちに算入する旨（衆先46）、内閣総理大臣の指名について議長の選挙に関する先例に準拠している旨（衆先69）の記載があり、参議院先例録にも同じ趣旨の記載がなされている（参先52、89）。しかし、これらは案件の採決における棄権の扱いにまで及ぶ説明ではない。

理由の第3は、採決方法として複数のもので採用されており、それぞれにおける棄権の扱いを矛盾なく把握することがいささか困難なことである。

採決方法が違っても、それは「手続に繁閑の差があるために過ぎないのであつて、どちらをとつても結果は同じであることを、当然の前提とするものでなくてはならない」とされている¹³。採決方法の設計もその点に留意しなければならないことを示すものであり、これについての異論は見られない。ところが、実際に両議院で用いられている採決方法は、誤解を生じかねないものである。

さきに教科書レベルでどのような見方がなされているかを引用したが、憲法第56条をテーマとして取り上げる論稿を渉猟しても、両議院の実務における起立採決と記名投票の関係については、いずれの記述も必ずしも明解とは言えないのである。本稿の主題に関わる論点であるので、項を改めて説明する。

（2）採決パラドックス

ア 採決方法に対する疑義

現行の採決方法が結果に対して中立的でないかのような誤解を与えていることは、次の問いが鮮明に映し出している。

（問） 起立採決と記名投票は、議院規則に規定されている本会議の採決方法の代表的なものである（衆規151、152、参規137、138）が、それによる結果に次のような差が出るのは、両方法が矛盾を抱えているからではないか。

① 議長のほか200人の議員が出席している本会議で起立採決を行ったところ、起立した賛成者は98人だった。起立しなかった102人の中には、95人の反対者のほか、賛成ではないため立たなかったが反対でもないと考え議員が7人含まれていた。議長は、賛成少数と認定して否決を宣告した。

¹² 『平成十年版 参議院先例録』例言

¹³ 今村成和「多数決と白票」『北海道大學法學會論集』10巻合併号（昭35.3）19頁

② 議長のほか 200 人の議員が出席している本会議で記名投票により採決を行ったところ、白色票（賛成）を投じたのは 98 人、青色票（反対）を投じたのは 95 人だった。残りの 7 人は賛成でも反対でもないので投票しなかった。この表決状況を受けて、議長は可決を宣告した。

この設例は、異なる採決方法の下での特定の表決状況の発現の仕方とそれに対する議長の認定を比較するものである。国会における実際の採決手続に模してあるが、前提となっている事柄を 3 点ほど確認しておく。

(i) 衆参いずれの設定であるかを明らかにしてはいないが、総議員数との関係では、どちらであっても議決定足数（総議員の 3 分の 1 以上の出席）は満たされている。

(ii) 起立採決において、議長が起立者の多少を認定して、すなわち、賛成者だけを起立させ、出席者の中で過半数に達しているか否かを判断して可否の結果を宣告することは、議院規則に規定されている手続（衆規 151 I、参規 137 I）のとおりであり、①の議長の採決認定行為に過誤はない。

(iii) 憲法第 56 条第 2 項には「出席議員の過半数でこれを決し」とあるところ、②において出席者 200 人（あるいは議長を含めて 201 人）に対して白色票が 98 では過半数に達していないとの指摘が予想されるが、ここでの議長の認定は白色票と青色票の数を比べて可否を決する消極説に立っており、200 という数字は見掛け上のもので、採決における出席議員は、棄権者を含めず、98 と 95 の和の 193 人である。

そこで、①②で生じている正反対の採決結果に対する疑問（以下、「採決パラドックス」という。）にどのように答えるかが課題となる。

実は、この問いには細工が隠されており、その意味で引っ掛け問題である。ただし、設例自体は、法學協會編『註解日本國憲法』に掲げられている例¹⁴をそのまま転用したものである。オリジナルでは何の魂胆もなく組まれた設定であるが、本稿において、それを問いの形式にアレンジした。そこに潜んでいる細工を見抜けるか否かが、この論点のキーポイントである。

イ 批判学説

採決パラドックスに憲法学説が惑わされているのは今に始まったことではない。半世紀以上も前に、当の『註解日本國憲法』が「記名投票をすれば九八票對九五票で可決となるべきものが、〔起立採決では〕否決されるおそれがある」（〔 〕内は筆者）との認識を示している¹⁵。

さらに、今村成和博士によって、この起立採決での認定の仕方に対し、『可とする者』の起立によつて案件の可否を決定するという事は、出席者多数制の立場においてのみ許されることであり、「投票多数制をとるとすれば、可否双方の数が明らかにされなくてはならぬのであるから、このような方法は許されるべきではな」との批判がなさ

¹⁴ 法學協會編『註解日本國憲法 下巻』（有斐閣 昭 29. 2）862, 866 頁

¹⁵ 法學協會・前掲 14 866 頁

れている¹⁶。②のように記名投票が投票多数制（消極説）の立場で行われていることを与件として、起立採決と記名投票の間に制度的矛盾があるという指摘であり、問いが突き付ける疑義と同趣旨のものである。この批判の影響力は大きく、近時においても同調する見解が提示されているところである¹⁷（以下、これらの理解を「批判学説」という。）。

なお、『註解日本國憲法』自身は、設例のように表決状況が微妙な場合には、議長が記名投票をさせるか、議員から要求が出るかするであろうから、結局は正確に集計できる記名投票によって決着が付くので問題とするに当たらないと自ら釈明して矛を収めている¹⁸。しかし、問いのような状況は起立者と着席者の数が僅差でない設定でも起こり得ることであり（例えば、出席議員 230、賛成 90、反対 80、棄権 60 の場合）、その場合には起立採決での否決宣告に対して異議が出されず、他の方法に移行することなく採決が完結する可能性がある。やはり、起立採決と記名投票が同じ採決結果を導くものであることについては、理論上も説明可能となっている必要がある。

ウ パラドックスの実像

問いが提起する疑問に対し、実務においては、起立採決と記名投票の整合性のイメージを保持しており、問いに対しては反駁の形での答えが用意されている。それに沿って行われてきた衆議院・参議院の取扱いについては、後で述べることとする。

起立採決と記名投票では、議員の行動パターンに差がある。記名投票では賛成者も反対者も積極的な意思表示が必要であるのに対し、起立採決では具体的行動に出るのは賛成者だけである。そのため、①では反対者と賛成・反対のいずれでもない者の混交が生じてしまっている。この差をどのように読み解くかが決め手となる。

解答に移るが、問題となるのは①の設定の内実である。今村博士が説くように、起立採決の方法が積極説（出席者多数制）に基づいて組み立てられているものであるとしても、現実の問題として、①に示したような表決状況が生じると素直に受け止めてよいだろうか。

情報の入力者にとって、自分の入力がどのような出力結果となって現れるかは重大な関心事である。その上で、自らの望まない出力結果につながる入力を選択しないのは当然のことである。この場面に当てはめると、賛成でも反対でもない議員は、自分が反対議員と同様に扱われるような、すなわち出席議員としてカウントされる行動には出ないものである。棄権についての解釈指針は、このフィードバックへの対応に尽きる。これは、法が社会活動の明確な枠組みを与えれば、その枠組みに沿って市民は自己の利益を最大化する行動を計画でき、その結果、社会全体の利益も最大化するとの調整問題状況解決の前提¹⁹と通底するものである。

この意味において、①のように起立採決に際して賛成でも反対でもない議員が安穩と着席していることには疑問符が付く。実際の場面では、①の形で現出するはずである。

¹⁶ 今村・前掲 13 19 頁

¹⁷ 苗村・前掲 3 98 頁、長澤・前掲 3 90 頁

¹⁸ 法學協會・前掲 14 867 頁

¹⁹ 長谷部恭男『権力への懐疑—憲法学メタ理論』（日本評論社 平 3. 6） 65 頁

① 議長のほか 200 人の議員が出席している本会議で起立採決を行ったところ、起立者は 98 人だった。95 人の反対者が起立せず、賛成でも反対でもないと考える議員 7 人は退席して出席議員は 193 人となり、議長は賛成多数と認定して可決を宣告した。

これは着席している議員がすべて反対者であることを示しており、①と②を比べると、賛成・反対・出席の状況が全く同じになり、議長の採決認定にも齟齬を来さないことが分かる。

起立採決について、消極説支持者は棄権者数を算出して出席者の中から除外すべきことを主張し²⁰、積極説からは出席議員からの棄権者の除外を実施するのは容易ではないとの反論が出されている²¹。しかし実際には、特段の操作を用いなくても、賛成者を起立させるだけの方法で、「見えざる手」によって棄権者は出席議員の外に追いやられるのである。起立採決が出席議員の過半数で決することをストレートに実行し、積極説を体現する採決方法のように見えるものの、その出席議員の中に棄権者の存在する余地のないところに誤解を招くトラップが潜んでいたわけである。

この結果、起立採決の方法でも自動的に消極説による運用が実現されることになり、現行方式の起立採決と記名投票が矛盾を抱えているとの疑義は解消する。

問い自体はパラドックスではなく、置き換えられた前提による誤認の誘引とでもいうべきものである。②と同じ議員の表決態度を示す状況として①を掲げたことが「引っ掛け」の細工だったわけである。批判学説が起立採決のトラップに気付かずに、①とすべきところを不用意にも①に置き換えてしまったことに端を発するものである。

採決の取扱いに矛盾ありとする誤解につながるこの置き換えは、議員の投票行動を失念して、主宰者の側に立った静態的な見方に終始したことに起因している²²。

問いが提起した疑問を「パラドックス」と呼びなしたのは、起立採決と記名投票が現行制度として通用している採決方法であるにもかかわらず、受け入れ難い結果を導くことがあるとの指摘内容を指してのものであったが、本稿の立場としては、もっともらしく見えた指摘に相反して両者の間の整合性は保たれていることを含意する二重の逆説であったわけである。

エ 棄権の異相

以上の整理に対しては、次のような反論が出るかもしれない。

棄権者の「賛成でも反対でもない」との意向が弱く出るときには、「賛成・反対どちらでもよい」との趣旨となるのではないか。その場合、起立採決で退席するという積極的な行動へのインセンティブは働かず、①のように着席したまま静観するという表決態度となり、問いのような状況がやはり起こり得るのではないか。しかし、そもそも議員の表決権行使は有意のものであり、公職選挙での有権者の投票

²⁰ 宮澤俊義〔芦部信喜補訂〕『全訂日本国憲法』（日本評論社 昭 53.9）427 頁

²¹ 松澤浩一『議会法』（ぎょうせい 昭 62.4）459 頁

²² 森本昭夫「表決態度と採決方法の整合—憲法第五十六条の『出席』と棄権をめぐる—」『議会政策研究会年報』3号（平 9.3）185 頁

行動とは異なり、無関心や無力感を理由とする棄権は可能性の外に置くべきである。仮に「賛成・反対どちらでもよい」との態度があるとしても、当人は起立採決で着席したままでいる行為がどのように扱われるのかを承知している。退席しないで居残ることは、反対としてカウントされる表示行為をあえて選択したことを意味し、意思表示の効果が当人の思惑から乖離することとはならない。

更に問われるのは、起立採決で着席したままでいるこの議員が記名投票の下においても同じ表決態度を示すか、すなわち青色票を投じるかという点である。国会議員にとっての重要な職責である表決権の行使において、作為か不作為かの違いで表決態度の選択に差がもたらされることがあるとは考えられない。仮に投票しないようなことがあるとしても、それは議員としての自覚に関わる事柄であって、採決方法の設計や選択において顧慮すべき問題ではない。

(3) 積極説の命運

積極説の問題点は、起立採決のトラップにとどまる話ではない。議長サイドが非賛成を一括りにして扱い、その中の反対と棄権の差異に関心を示さなくても、議員の側では、非賛成であると同時に非反対でもあるとの態度が存在し得るわけで、その者に働く行動指針は、反対者と同様に扱われることを回避すべしということになろう。そのため、記名投票を積極説で運用しても、棄権が退席の形で現れる。棄権者を出席議員に含ませて賛成者と対置しようとした途端に、対象となる棄権者はその枠の外に逃げてしまうのである。

以上のように、積極説に立って行われる採決は、棄権者の意図を介して、消極説の下での採決と同じ結果となる。その帰結は、現行の採決方法が前提としている手法の下においては、積極説が消極説と同化して固有の意味を失うことを示している。これは2項問題の解消にほかならない。

従来の消極説が積極説に対し、棄権を認めたことが無意味になってしまう²³とか、否とするものと同様に扱うことは自己矛盾である²⁴と批判するのは、この趣旨を述べようとしたものと推察される。しかし、これらの消極説は、積極説による取扱いの結末を描き出して、それに矛先を向ける論法をとらなかつた。消極説が積極説を論破するのに成功しなかつたことの主因はそこにあると言ってよいだろう。

(4) 国会における取扱い

憲法第56条第2項の運用については、衆参両院で足並みが揃っている。前項までの説明でほぼ尽きていると思われるが、端的に述べると、衆参両院は2項問題ではいずれの採決方法においても消極説に立っており、棄権者を出席議員として扱ってはいない²⁵。

以下、採決方法ごとに説明を補足する。

(ア) 起立採決 賛成者だけを起立させる起立採決の方法が消極説の取扱いに帰着するこ

²³ 宮澤・前掲20 427頁

²⁴ 稲田正次「憲法第五六条第二項の定める出席議員の過半数の議決の原則について」清宮四郎博士退職記念論文集刊行委員会編『憲法の諸問題（清宮四郎博士退職記念）』（有斐閣 昭38.7）419頁

²⁵ 西村・前掲3 34頁、佐藤吉弘『注解参議院規則（新版）』（参友会 平6.7）252頁

とは、既述したとおりである。実務においては、起立採決のトラップを当初から見透かしていたと言える。

衆議院先例集には、起立採決の際、表決権を放棄しようとする場合は退席することとする旨の議院運営委員会理事懇談会決定（昭 55. 3. 13）が掲載されている（衆先 297）。衆議院では、それ以前にも、「自今、起立採決の場合において、議長が賛成者の起立を求めたとき、起立しない者は反対とみなすこととする。」との議院運営委員会理事会決定がなされていた²⁶。これは、昭和 55 年の理事懇談会決定の内容を裏側から言い表したものである。その意味するところは、表決区分として認めているのは賛成と反対だけであるというもので、棄権者に対する「退席しないと出席議員に勘定する」との警告を含んでいる。

この衆議院における決定で「自今」とあるものの、このような警告の有無にかかわらず、棄権者が棄権の意思を持っている限り、自発的に退席が選択されてきたはずである。参議院先例録にはこのような記載はないが、棄権者の意思に委ねても表決行動の選択に誤りは出ないと判断されたものと思われる。

(イ) 記名投票 記名投票では、問いの中にも出てきたように、議場に居ながら投票しないことが許容され、その人数は勘定されない。また、投票の仕組み上、無効票が出ることは通常考えられず、表決における出席議員となるのは、投じられた白色票と青色票の合計数である。

議長の決裁権行使が必要となる可否同数の場合、それが議長をどのように扱った結果であるかが問われるが、議長は表決に加わらない例である（衆先 311、参先 68）ので、棄権者と同じく出席議員としてカウントされてはいない。

(ウ) 押しボタン式投票 参議院は押しボタン式投票を採決方法の 1 つとして採用しており（参規 140 の 2）、そこでは「賛成、反対いずれのボタンも押さない議員は、投票に加わらなかった者とする」とされている（参先 324）。これは記名投票で議場に居ながら投票しなかった議員の数を勘定しないのと同じであり、消極説による取扱いであることが分かる。

なお、賛成ボタン・反対ボタンのほかに設けられている取消ボタンは押し間違いの訂正のために使うものであり、棄権の意思を表示する機能を受け持っていない。

(エ) 異議の有無による採決 両議院では、このほかに異議の有無による採決が用いられている（衆規 157、参規 143）。議長が「……するに御異議ありませんか。」と諮って、「異議あり」とか「反対」の声がなければ全会一致による可決と認定するものである。

異議の有無による採決の際、表決権を放棄しようとする場合は退席することとする（衆先 297）とされていることから、「異議あり」等の声がなければ、在場者はすべて賛成であるとの推認が可能となる。

ただし、この簡易な採決方法は、全会一致の結果を予想できる場合に用いられるものであるので、棄権の扱いが問題視されるような場面ではなく、そのことで説明としては

²⁶ 第 76 回国会衆議院公報第 80 号 727 頁（昭 50. 12. 17）

十分足りているだろう。

3. 憲法解釈としての積極説

ここまでの2項問題の検討は、憲法の解釈とはいうものの、両議院が採用している採決方法に引き付けられてのものであった。従来の学説も、両議院の運用についての理解が十分でない中、起立採決や記名投票のイメージを念頭に置いた考察を行っており、それが憲法解釈としての不徹底さをもたらす元となっていた。

現行の採決制度では、過半数算定の基礎数である出席議員に加わるか否かが議員本人の意思に係っていること、すなわち出席・退席の自由が大前提となっている。現在でも議員は会議への出席義務を負っているが、その違反に対する懲罰は欠席に正当な理由がないこと等を要件としており（国124）、実際に発動されるようなものではない。そのため、表決時に居場所のなくなった棄権者が議場を後にすることを阻止できず、それが積極説にとっての致命傷となっていた。

積極説の多数決観は、審議に加わって問題を検討した者全員を多数決算定の基礎として把捉し、その中で半数を超える賛成が得られるかどうかに関心を寄せるものである²⁷。ここでは、棄権者といえども漏れなく基礎数の中に含まれていることが必須条件となる。

現行制度では採用されていない積極説を憲法解釈として支持するには、採決方法の設計見直しも視野に入れなければならない。積極説の課題は逃げる棄権者を捕捉することであり、そのために必要とされる採決方法は、審議に参加した者に対して表決義務を課し、棄権者の退席を禁じた上で出席議員数を把握する手立てを備えたものとなる。

しかし、表決義務の対象議員を画定することに関しても難題が待ち受けている。本会議においてあくまでも賛成者・反対者として扱われたくない議員にとって、義務が掛かる前に退席するのは容易なことであり、それによって消極説の下での棄権と同じ効果が得られるからである。

そうなると、積極説は義務を強化せざるを得ず、表決忌避の動きに対抗して退席禁止措置を早めることを余儀なくされる。イタチごっこは、表決義務にとどまらず、最初から審議に加わろうとしない議員の出席擬制にまでエスカレートすることとなりかねない。積極説を実現できるのは、このような世界である。

しかしこれでは、議決要件の「出席議員の過半数」が「総議員の過半数」に変質してしまい、審議に加わった者を多数決算定の基礎として把捉するとの積極説自身の主義からも逸脱することとなる。その結果待っているのは、憲法の文言に抵触するとの判定である。

以上の展開は、どのような方法を駆使しても、棄権者を囲い込んで「出席議員」に算入するのが困難なことを示している。積極説の理念は十分成り立ち得るとしても、憲法第56条第2項の「出席議員の過半数」という議決要件に照らし合わせてみた場合、それには適合しない考え方であると解さざるを得ない。

²⁷ 今村・前掲13 15頁

4. おわりに

以上、憲法第56条第2項の「出席議員」について、実務上も理論上も、棄権者が含まれるものではないことを明らかにした。

冒頭にも述べたように、2項問題をめぐる学説の状況は旧態依然であり、それに対して本稿では、表決における意思表示の効果を決めるのは会議の主宰者ではなく議員本人であるとのメカニズムを重視する見地から新たな考察を試みた。それは表決の当事者である議員の視点に立てば容易にたどることのできる筋道であり、経済学サイドから見れば初歩段階の了解事項なのかもしれない。

学説の膠着状態をよそに、国会の現場で2項問題が深刻さを帯びないのは、既に採決の取扱いが両議院で定着していることもあるが、各議員が自らの表決態度の効果を支配していることを承知しているからである。

ただし、議員の側からは、出席者に勘定されながら賛成・反対のいずれにも扱われない表決区分(欠席ではない棄権)を新設されたいとの要望があったとしても不思議ではない。これは議決定足数算定に当たっての「出席」(憲56I)の意味に関わるもので、2項問題とは関連するものの別個の問題であり、本稿では立ち入らなかった²⁸。

ところで、ここまで取り上げなかったが、棄権の扱いについては議院の自律権に委ねられるとする有力説が存在している²⁹。内容面で他説と同次元で論陣を張るものではなく、問題を憲法上の制約から解放しようとする主張であり、憲法学者の2項問題に対する関心の希薄化は、この説の影響力を示すものかもしれない。議院の判断に委ねても、本稿で示したように、問題の収束点がおのずから決まっていることをこの説が洞察していたのだとすれば、俗世の論争を高めから見物している達見の趣がある。

50年ほど前の論稿に、衆議院事務局の議事関係者に尋ねたところ「棄権及び無効投票は多数決の計算には加えないことが本院の慣例である」との答えを得たと紹介するものがある³⁰。その回答で述べられている取扱いは、参議院を含めて現在も変わっていない。このような知見が行き渡らず、学界においては半世紀以上にわたって両議院の取扱いに対する読み違いが放置されてきた。採決方法間の整合性の晦渋さが横たわっているとはいえ、事は国家意思形成の手續に関わる憲法問題である。批判学説に対して適切に応答してこなかったこと等、国会側の発信不足があったことは否めないところであるが、本稿で述べたような整理がその不足を補うものとなれば、2項問題に関する論争の収束も期待できるのではないだろうか。

本文中に示した国会の先例は、それぞれ『衆議院先例集 平成十五年版』、『平成十年版 参議院先例録』からの引用である。

²⁸ 森本・前掲22 188頁以下参照

²⁹ 小嶋和司・大石真『憲法概観〔第7版〕』(有斐閣 平23.1) 210頁、佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂 平23.4) 449頁、原田一明『議会制度—議会法学入門』(信山社出版 平9.4) 236頁

³⁰ 稲田・前掲24 430頁