

憲法改正原案審議の定足数

— 全員多数制と出席者数の関係 —

憲法審査会事務局 森本 昭夫

1. はじめに

憲法改正のための手続については、日本国憲法の改正手続に関する法律（平成19年法律第51号）（以下「憲法改正手続法」という。）附則の検討条項（いわゆる「3つの宿題」）（憲改附3 I、11、12）や参議院の日本国憲法に関する調査特別委員会が同法案の可決後に行った附帯決議¹が、制定後に検討すべき課題を提示している。その内容は、投票権年齢や公務員の政治的行為の制限など、主に国民投票に関わる問題である。

これに対して国会における憲法改正手続については、両議院の憲法審査会規程が制定されて、既に大部分の懸案事項は片付いている。しかし、検討課題として顕在化していないものもあり、本稿では、その忘れられた手続問題と言える本会議における議事・議決定足数の問題を紹介する。

2. 国会における定足数

衆参両院の本会議の議事に関しては、表決数、会議の公開等、かなりの部分が憲法の規定事項となっており（憲56、57）、そこで定足数も規定されている。

定足数とは、合議体が議事を行いその意思を決定するのに必要な最少限度の出席者数のことであり²、会議を開いて議事を行うのに必要なもの（議事定足数）と議決を行うのに必要なもの（議決定足数）が区別されている。

この要件は、多数決原理とその前提である審議の原理³の両方と結び付いている。会議における議論を踏まえて出席者が賛否の意思表示を行い、その多少によって合議体の意思を決めるのが多数決の一般原則である。採決及びそれに至る審議過程に関わった者が余りに少ないと、採決結果を合議体の意思に昇格させる上でその正統性に無理が出るため、最少限の出席者数を議事・議決の有効要件として定めることとなったものである。特に代議制の下では、合議体（議会）の意思が被代表者（国民等）の意思と擬制されるだけに、殊更、出席者（出席議員）数に一定の枠を必要ならしめるとされる⁴。

本会議の定足数として規定されているのは、議事・議決のいずれについても総議員の3分の1以上の出席であり（憲56 I）、委員会の議事・議決定足数が委員の半数以上の出席とされている（国49）のと比べると低い設定となっている。

¹ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第12号（その1）33頁（平19.5.11）

² 金子宏ほか編『法律学小辞典〔第4版補訂版〕』（有斐閣 平20.10）891頁

³ 清水睦「国会における『審議の原理』」『法律時報』41巻12号（昭44.10）11頁

⁴ 清水睦「議院の意思決定手続」清宮四郎・佐藤功編『憲法講座3』（有斐閣 昭39.2）69頁

その「総議員」の意味については、学説上、法定議員数と現在議員数のいずれを指すのかが争われているが、実務の上では、衆参両院ともそれを法定議員数と捉えている（衆先（平15年版）222、参先（平10年版）230）。ここではその紹介にとどめておく。

国会における定足数は、従来から疑問や改革提言の対象とされてきた。一方において、本会議の議決定足数が3分の1では、その過半数による議決は総議員の6分の1で足り、余りにも少数の賛成で案件が可決されてしまうとして、その低さが問題視されてきた⁵が、他方では、現代議会の傾向として、議事定足数に対する要件としての意識は低くなっており、我が国の国会の議事運営についても、定足数の認定の仕方を議院規則で定めること等によって弾力的に行うことが提案されている⁶。かつて参議院の斎藤十朗議長の下に設けられた「参議院の将来像を考える有識者懇談会」からは、本会議の定足数の規定を議決要件のみとすることが提言されており⁷、憲法改正試案の中にもそのような規定を置くものが見られる⁸。

3. 憲法改正についての定足数

（1）憲法改正手続

現行憲法の改正要件は、①各議院での総議員の3分の2以上の賛成、②国民投票での過半数の賛成による承認の2段階構造である（憲96Ⅰ）。現在、その要件緩和の是非に注目が集まっているように、比較憲法的に見ても硬性度の高い部類に入るものである。

以下、①のように会議の構成員全員を基礎数とする多数決の方式を「全員多数制」と呼ぶこととする⁹。全員多数制は、審議に参加していない者をも多数決の算定基礎に含める点で特異な方式であり、これが本稿におけるキーワードとなる。

各議院の議決についての①の要件は、表決数を出席議員の過半数とする憲法第56条第2項の一般原則に対する「特別の定」にほかならないが、憲法改正の議事を規定する特則として存在しているのは、本会議についてはこの憲法第96条第1項だけである。

これに対して、憲法改正原案の下審査を行う憲法審査会における議事については、各議院の憲法審査会規程に定められている。議決は出席委員の過半数によることとされ、可否同数のときは会長の決するところによる（衆憲規11、参憲規11）。憲法改正原案の採決でも特別多数を要しないとされたのは、懲罰による議員の除名等、本会議の議決で特別多数を要する案件についての委員会審査での議決要件（国50）と同様である。その定足数は、委員の半数以上の出席がなければ議事を開き議決することができないと規定された（衆憲規10、参憲規10）。これも委員会の議事・議決定足数（国49）と同内容である。

⁵ 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第18號34頁（昭21.9.20） 佐々木惣一貴族院議員の質疑、佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣 昭59.4）729頁

⁶ 大石眞「憲法問題としての『国会』制度」『憲法秩序への展望』（有斐閣 平20.2）180頁

⁷ 「参議院の将来像に関する意見書」（平12.4.26）『平成十九年版 参議院改革の経緯と実績』（参議院事務局 平19.11）247頁

⁸ 自由民主党「日本国憲法改正草案」（平24.4.27）

⁹ 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）3頁

(2) 本会議定足数についての解釈学説

憲法改正原案の本会議審議の定足数については、憲法第56条第1項の適用がないとする立場により、それを補充すべく2点にわたる解釈が示されている。

その1は、憲法改正については一般の議事よりも審議を慎重にし議論を尽くす必要から、本会議の議事定足数について、総議員の3分の2以上の出席がなければ議事を行うことができないと解すべきと主張するものである¹⁰。

その2は、憲法改正原案を本会議で可決するための要件が全員多数制を採用するものであり、議決定足数はそれに見合った設定としなければ矛盾を来すため、厳格化を図る解釈を行うべきであるとするものである。

両者は対象を異にし、問題意識にも違いがあるため、以下、個別に検討することとする。

(3) 議事定足数の加重

憲法改正原案審議の議事定足数を3分の2に加重すべきとの主張は、「一般の議事よりも慎重・厳格に扱うべき」¹¹との政策的考慮に基づくものである。3分の1の定足数の下では、改正原案の内容を熟知しない議員が3分の2近く出る可能性があり、そのような議員が採決に加わることになると賛否が余りにも安易に決せられる可能性が生じてくるとされる¹²。

しかし、定足数を高めることが諸刃の剣であることには十分に注意を払う必要がある。特別多数決は少数者の保護を狙いの1つとするものであるが、議事定足数で総議員の半数を超える出席を求めることは、議論を行うことについての阻止権まで少数者に渡すことを意味するからである。

この点に関しては、法律で具体的に定め得るとの理解も示されている¹³が、憲法改正手続法の制定に当たっては、それを補充する規定は設けられなかった。

実務においては、欠缺を埋める規定が存在しない以上、憲法の規定に欠缺があるとの認定そのものが難しいものとなる。仮に欠缺を認めるとしても、そこに当てはめる数字を「総議員の3分の2」とするのは、根拠の所在が不明だけに恣意的な解釈との評価を免れない。結局、欠缺の有無にかかわらず、現行法の下では、憲法第56条第1項の「総議員の三分の一以上の出席」に依拠せざるを得ない¹⁴のではないだろうか。

(4) 議決定足数の厳格化

これに対して議決定足数についての前述の解釈は、憲法第96条第1項に対する憲法学者の共通理解として定着していると言える。可決要件が総議員の3分の2以上の賛成であることから、「議決の定足数が『総議員の3分の2』であることは明らか」¹⁵、すなわち、「議

¹⁰ 法學協會編『註解日本國憲法 下巻』(有斐閣 昭29.2) 1444頁 等

¹¹ 佐藤(功)・前掲5 1257頁

¹² 竹花光範「定足数と表決数」『憲法学要論 補訂版』(成文堂 平10.4) 329頁

¹³ 佐藤幸治『憲法〔第三版〕』(青林書院 平7.4) 37頁、芦部信喜〔高橋和之補訂〕『憲法 第五版』(岩波書店 平23.3) 383頁

¹⁴ 芦部・前掲13 383頁、松井茂記『日本國憲法〈第3版〉』(有斐閣 平19.12) 75頁

¹⁵ 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) 503頁〔工藤達朗〕

決をするには議案を可決する可能性がなければ無意味¹⁶とするものである。全員多数制の下での表決数は議決定足数を内包しているとの理解と見ることもできる。

議事定足数を加重すべきとの理解が憲法上の一義的な要請とは解しがたい¹⁷のと異なり、議決定足数を厳格化する解釈にほとんど異論が見られない¹⁸のは、それが論理必然的である¹⁹との認識によるものと考えられる。

しかし、その解釈に対しては疑問を呈する余地があり、次節では、この論理的帰結とされる点に目を向け、全員多数制と定足数の関係を洗い出すこととする。

4. 全員多数制と議決定足数

(1) 旧憲法の改正についての定足数

明治憲法は、憲法改正の帝国議会での審議の定足数の規定を置き、「此ノ場合ニ於テ兩議院ハ各々其ノ総員三分ノ二以上出席スルニ非サレハ議事ヲ開クコトヲ得ス」としていた(旧憲 73Ⅱ前)。通常の議事についての定足数が「総議員三分ノ一以上出席」(旧憲 46)であったのを、相当数の出席議員を確保するよう厳格化したものである。

現行憲法について定足数を高めるべきとの主張からは、このことも踏まえれば、3分の2とすることは不当に重きに過ぎると考えるべきではないとされる²⁰。しかし、旧憲法に定められていた憲法改正についての定足数は、表決数の算定基礎を出席議員数としていたことが前提となっており、可決のために特別多数を要するとした趣旨を実効あらしめるために定足数を高める必要性が認められたものと考えられる。この点において、全員多数制による特別多数決を採用した現行憲法の改正手続とは事情を異にしていたわけである。

(2) 全員多数制の立法例

全員多数制は、決定によほど慎重を期する必要がある例外的な場合に用いられるものであり²¹、我が国の実定法において、表決数について全員多数制が採用されている会議は多くは見付けられない。農業協同組合法(昭和22年法律第132号)の定める農事組合法人の特別議決事項の議決がその一例であり、定款の変更等の特定事項について、総組合員の3分の2以上の多数による議決を必要とするとされている(農協72の14)。その一方で、この議決に際しての定足数を高める規定は置かれていない。

同じ法律に定められている農業協同組合の総会の特別議決事項については、出席した正組合員を基礎数とする特別多数決を採用し、その前提として定足数を高める特則を置いている(農協46)。前述の旧憲法の改正手続と同じ方式である。

¹⁶ 法學協會・前掲10 1444頁

¹⁷ 赤坂幸一『「国民投票法」の成立—昭和28年旧自治庁案再訪』『法学教室』327号(平19.12)9頁

¹⁸ 憲法改正原案についての議決定足数を指して総議員の3分の1である旨を明言するのは、実務家による著述である鈴木隆夫『國會運営の理論』(聯合出版社 昭28.6)132頁くらいのものであろう。橋本公巨『日本国憲法〔改訂版〕』(有斐閣 昭63.4)670頁、芦部・前掲13 383頁、松井・前掲14 75頁はそれぞれ3分の1説に立つが、いずれも議決定足数を含めてのものか否かは判然としない。

¹⁹ 杉原泰雄『憲法Ⅱ 統治の機構』(有斐閣 平元.11)231頁 等

²⁰ 佐藤(功)・前掲5 1257頁、伊藤正己『憲法〔第三版〕』(弘文堂 平7.12)654頁

²¹ 今村・前掲9 4頁

ちなみに、外国の憲法、例えばドイツ連邦共和国基本法の改正手続も、我が国の憲法改正と同様、連邦議会での議決要件として全員多数制と特別多数決を併用している（79条2項）²²が、定足数について、議事規則のレベルでは、連邦議会議員の過半数が会議場に出席している場合に議決能力を有するとの原則が規定されている（45条1項）²³だけである。

以上のような例が存在する中、全員多数制を採用した上で定足数をその可決要件と同レベルにまで引き上げる規定例を見付けるのは困難である。ただし、条文に現れない運用がなされる可能性は留保しておく必要があるのかもしれない。

（3）議決定足数の厳格化に対する疑問

全員多数制は、会議の構成員の審議参加の有無を捨象し、採決において構成員全員に占める必要な賛成者数が得られたか否かで問題を決着させるものである。多数決の算定に出席者数が登場しないため、その多寡を勘案する必要が別途付け加わるものではない。

憲法改正のための各議院における要件が、文言上、総議員の3分の2以上の多数による議決ではなく、3分の2以上の賛成を要求しているにすぎない（憲96I）ことから、当初、本会議での議事における結論を要するものではなく、その数の議員による賛成の署名で足りるとの解釈が成り立つ可能性が指摘されていた²⁴。国会における討議が国民投票の前に不可欠なこともあり、さすがにこのような解釈を実際に見掛けることはないが、ことほどさように、全員多数制と議決定足数との間に必然的な関係は感じられない。

この点において、憲法学説が憲法改正原案についての議決定足数として総議員の3分の2以上の出席を主張するのは、それが憲法改正原案の可決を成就するための必須条件であることに基づいている。ここでは、それに対する疑問を提示したい。

そこで定足数とされているのは、採決の前提として求められる条件ではなく、可決不能が予測される事態を回避する策出席者数の要件に投影したものにほかならない。これは定足数の本来の趣旨を体現するものではない。これが第1の疑問である。採決を有効に行うための要件である議決定足数をどのように設定するか判断は、採決対象の可決要件に直結するものではないはずである。

第2は、採決が可決のみを目的とするものではなく、審議の結果が可か否かを決着させることを使命としている点からの疑問である。全員多数制による採決において、出席者数が足りなくて可決不能となるのは論理的な因果に相違ないが、可決の可能性のない採決は行わないという言明はそれとは別の脈絡にあり、かつ価値中立的でもなく、それを指針として採用するのは少なくとも論理必然的に要請されることではない。

さらに、議決定足数を高めることが憲法改正手続を慎重なものとするに寄与しない点も指摘しておかなければならない。可決要件として特別多数決とともに全員多数制が採用されていることに鑑みると、企図した硬性憲法化はそれで達成されているのであり、全員多数制が出席者数との関与を持たない以上、議決定足数を加重することはそれに付け加

²² 高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集 第6版』（信山社出版 平22.3）256頁

²³ http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/index.html、吉田栄司「ドイツ連邦議会議事規則 邦訳（一）」『関西大学法学論集』42巻5号（平4.12）242頁

²⁴ 法學協會・前掲10 1444頁

えるファクターを有しない。

以上により、憲法改正原案についての議決定足数が総議員の3分の2以上の出席であることは論理的に導き出されるわけではないと言わざるを得ず、憲法の規定に欠缺があるとの主張は論拠を失うこととなる。それはおくとしても、欠缺の補充を主張するのであれば、立法措置を講じる等、導出根拠を提示してのことでなければならぬだろう。

衆参両院の憲法改正手続法案の審議においては、本会議の議決定足数についての議論は全くなされなかった。同じ憲法改正手続でも、国民投票についての最低投票率導入の必要性で熱心に意見が交わされたのと対照的である。同法で本会議定足数の手当てを行わなかったのは、議決定足数について、総議員の3分の1以上の出席とする憲法第56条第1項がそのまま適用されるのを是認した結果と解することも十分に可能である。

(4) 想定される問題事例

憲法改正原案についての本会議の議決定足数が原則どおりの総議員の3分の1以上の出席であるとの解釈の下では、出席者数が可決要件である総議員の3分の2に届いていなくても採決を有効に行える。それは採決を行う前から否決となることが判明しているにもかかわらず、議事手続を進めて、その結果に正統性を与えることを意味する。

学説がこぞって議決定足数の厳格化を主張するのは、このケースの不自然さを看過できないからであろう。しかし、会議の招集や採決に進む手続が適正で議員の議事参加の機会が保障されており、かつ、規定上の定足数が満たされていれば、事前に予測できた採決結果であっても確定させるに値する条件が整っているとの評価が可能なのではないだろうか。全員多数制の下での欠席や棄権が反対票を投じると同価値であることの帰結である。

憲法改正の議決について全員多数制を採用することは、このケースに見られる峻厳な効果を伴うほどの硬性憲法化の企てであると言えよう。

(5) 議事整理権との関係

実際の議事運営においては、このようなケースが生じた場合、会議の主宰者である議長によって、定足数を満たしてはいても採決に進むには出席議員が少ないとの裁量的な判断がなされる可能性がある。その際には、休憩を挟むこと等によって調整が図られるのであろうが、これは議長の規則解釈権ではなく、議事整理権に基づく措置である。この区別は重要であり、このように行使される議事整理権の下では、定足数要件の充足は議事進行のために必要ではあるものの十分条件とは言えないことになる。

議決定足数を厳格化すべきとの憲法学者の主張は、議長の議事整理権による議事進行の見合せの指標としての提案と受け取れなくもない。現に、総議員の3分の2以上の出席を必要とする論述において、「間接的にはあるが」、「事実上」、「実際において」という修飾表現を用いるものも見られる²⁵。

そのような措置が必要とされることは、現実問題として十分に考えられるが、それは定足数要件に基づいてなされる義務的なものではなく、それだけに議事整理権の過剰行使の

²⁵ 法學協會・前掲10 860頁、清宮四郎「改正の手続」清宮四郎・佐藤功編『憲法講座4』（有斐閣 昭39.5）231頁、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）421頁

問題と背中合わせであるということも認識しておく必要がある。

(6) 全員多数制に付随する問題

衆参両院では憲法改正原案の審議実績がなく、採決の手續について明らかになっていない点はほかにもある。

その1つが、可決要件である総議員の3分の2以上の賛成(憲96I)の「総議員」が指す内容であり、法定議員数か現在議員数かの問題である。前述の定足数算定についての「総議員」(憲56I)と同じ語であり、論点としては別個のものではあるものの、実務において両者を異なる意味に取ることは可能だろうか。

また、棄権の取扱いについても検討を要する。本会議の採決において棄権した者は欠席者として扱われるが、これは表決数算定上の欠席扱いが定足数の算定に及んだ結果である²⁶。これとの対比で、全員多数制の下でも、議決定足数の算定で棄権者を同様に欠席者扱いとするか否かが問題として浮上する。全員多数制による採決においては、表決数を算定する上で棄権者を出席者としてカウントするか否かは問われない。そのため、定足数算定上の棄権の位置付けが表決数との関係で決まることはないが、ここでも通常の採決とのバランスを勘案することが求められるだろう。

いずれ来るべき時には、これらの論点を整序して結論を得ておく必要がある。

5. おわりに

現実の問題として、国会における最重要議案である憲法改正原案を審議する本会議において、定足数を理由としてその開会・継続が危ぶまれるというのは、そもそも起こりそうな話ではない。仮に定足数を総議員の3分の2と解したとしても、議決を行うのがそれだけ困難になるということは想定しにくい。なぜならば、可決要件として全員多数制が採用されている以上、採決における棄権・欠席は改憲阻止のための戦術としての機能を持たないからである。議決定足数不充足の効果は採決の再施でしかないが、反対派はそれに持ち込める状況の下では、出席して反対の表決態度を採ることで改正原案を否決することができ、それによって一事不再議の効果が得られるのである。

そうであるとする、議決定足数が総議員の3分の1か3分の2かを詮議したところで、さほどの実益はなさそうに見える。しかし議事手續法においては、問題の発生する可能性に関係なく、それに適用される法規の内容を明確に示せなければならない。議員が審議に臨むに当たり、自らの採るべき行動を決めるために、あらかじめ手續を見通せることが必要とされるからである。今後、憲法改正原案が俎上に載る際には、改憲・護憲の両派のせめぎ合いの中で、採決のルールをめぐる紛議が生じる可能性も否定できない。

その際、本稿で取り上げた憲法改正原案の議決定足数の具体的内容については、憲法学者が3分の2説で一枚岩の様相を呈しているだけに、憲法第56条第1項の規定しかない中、両議院がその解釈において学説にどのように向き合うかが大きな課題となろう。

(もりもと あきお)

²⁶ 佐藤吉弘『注解参議院規則(新版)』(参友会 平6.7) 252頁