

「国会におけるオンライン審議の導入」に関する見解

東大名誉教授 高橋和之

はじめに

本日の質疑では、憲法 56 条の「出席」はオンラインによる審議への参加を含むのかについての私の見解を述べるよう求められたと理解しています。「オンライン出席」は、56 条の「出席」に含めない、ゆえに定足数・表決数としては数えないという前提であれば、議院自律権の問題として処理するのであり、オンラインを活用して議員活動の様々な便宜を促進することは、これまで以上に積極的に推進されるべきことと考えておりますが、憲法 56 条の制度として設置しようということになりますと、私としては重大な疑念を払拭しえないうる。その理由は二つに整理することができます。第 1 に、憲法 56 条の解釈の方法という側面の問題、第 2 に、そのような制度を導入しなければならない充分な理由があるのかどうかという問題です。

I 56 条の解釈は厳格でなければならない

その理由は、第 1 に、56 条は「ルール」を定めた規定であり、解釈により拡張することは避けるべきだと考えるからであります。憲法上の条文には、「ルール」を定めた規定と、「原理」を定めた規定があるといわれます。この区別は、アメリカやドイツの高名な法哲学者が唱えているものであり、日本でも広く受け入れられています。ルールとは、法的効果が発生するための明確な要件を定めた規定であり、その規定の適用に当たっては、事実の要件該当性だけが問題となるような性格の条文であります。それに対して、原理 (principle) とは、ルールのように明確な要件を定めたものではなく、より抽象的レベルの一般的基準を定めたものという性格の規定であり、適用に当たっては他の原理との調整が予定されており、調整を経た上で当該事案に適用すべきルールを導出して適用することが予定されたものであります。一般的に言えば、憲法上の条文で人権に関する規定は原理の性格を持つのが通常であり、統治機構の規定はルールの性格を持つのが通常であると解されています。日本国憲法は、人権規定については、公共の福祉による制限を定めており (13 条)、公共の福祉とは人権間の衝突の調整原理であるというのが通説となってきました。まさに、原理であることを憲法自身が想定しているのであります。これに対して、統治機構に関しては、調整を予定した一般規定は存在しないので、ルールであることを想定していると解することができます。これに照らして解釈すれば、憲法 56 条は、明らかにルールの性格を持つ規定でありますから、そのようなものとして厳格に解釈適用することが要請されるということになります。

56 条は「総議員の 3 分の 1」「出席議員の過半数」と定めており、その意味は明確であり、その明確な意味にしたがってこれまで運用してきたと理解しています。ゆえに、状況の変化により、その意味を維持しえなくなったという場合、解釈の変更で対処することは原則として許されないということになります。それが立憲主義の約束事だと理解しています。これを、「総議員」と「3 分の 1」を切り離し、また、「出席議員」と「過半数」を切り離し、3 分の 1 や過半数はルールであるが、総議員や出席議員は解釈の余地があり、ルールではないという主張もありますが、このように切り離すことは結果志向的な恣意的

な解釈であり許されないと考えます。条文は言葉で書かれていますが、言葉というものは厳密には一義的であることは稀であり、また時代とともに変遷しますから、どのような条文にも解釈の余地はあるものです。しかし、ルールか原理かは、条文に客観的に備わっている性質ということではなく、解釈態度の指針を与える区別と私は理解しています。解釈が恣意に流れることを阻止し、それにより立憲主義的な解釈運用を担保しようとしているのであります。

厳格な解釈が要請される第2の理由は、56条自体の性格です。この規定は、会議体が合法的に活動するための最低限の要件を定めた規定です。会議体に権限を与える場合には、会議体の成立要件と議決の要件は、不可欠であり、憲法制定者は少数者保護のために、あるいは、権力の濫用を防止するために、それを憲法に定める必要があると考えたものと解されます。この規定を議員の活動を保障するための規定と読むのは、全くの誤りだと私には思えます。たしかに、この規定により少なくとも3分の1の議員の出席が保障される結果となりますが、それは結果論であり、それを目的とした規定と読むのは、この規定の本質をねじ曲げるものであります。オンライン出席を認めることは56条に反しないという理由として、「出席を要求する趣旨は、議員自らが議論し、その過程を通じて議案に対する賛否の意思を形成し、最終的に自らが表決に参加すること」にあるという解釈は、56条の解釈としては、無謀とさえいえるべきものです。そもそも56条は議員に出席を要求などした規定ではないことは、一目瞭然であります。にもかかわらず、かかる目的を強引に読み込んで、この目的に適合する機能を果たす限り、ビデオ出席も出席と認めようという理論構成は、あまりにも強引な解釈に私には思えます。会議体の成立要件という本来の目的に従って、より緻密な解釈をすべきであると考えられる所以であります。

第3に、技術の変化に対応して56条の解釈を柔軟に行うべきだという主張は、その根拠の一つとして、憲法が議院自律権を認めていることを挙げています。憲法は議院に広範な自律権を与えており、ゆえに議院運営に関する56条の規定も自律的に解釈運用することが許されるというわけです。しかし、議院自律権は「運用」の柔軟性を認める根拠とはならずとも、憲法条文の解釈の柔軟性を認める根拠とはなりません。たしかに、国会手続についての条文は日本国憲法には少なく、ほとんどを自律権に委ねています。しかし、このことは、だから憲法条文の解釈も自律権に委ねられるのだという解釈の根拠とはならないと私は思います。自律権は権力分立との関係で構成されている概念であります。具体的には、裁判所の介入は受けないということの意味する概念であります。決して院による憲法の柔軟な解釈を許す意味ではありません。むしろその逆で、チェックアンドバランスが働かない分、国会による厳格な解釈が要請されるはずなのであります。憲法制定者は、基本的には自律権に委ねながら、これだけは守るよにとという意味でわずかの規定を精選して憲法に入れたのであり、その意図は、この規定だけは厳格に守ることを要請したものと理解すべきなのであります。決して、制憲者が院による柔軟な解釈を認めたと読むべきではありません。柔軟な解釈を認めるというのであれば、憲法に規定する意味などなかったはずであります。

以上のように、憲法全体の構造における56条の位置に照らして解釈すると、憲法56条は厳格な解釈が予定されている規定ということになります。その精神にしたがった解釈を行うことこそが、立憲主義を護る道だと私は信じています。憲法改正問題に神経をとがら

せるあまりにその場凌ぎの解決策として「柔軟な解釈」を採用するのは、許されざる解釈方法の導入という（もうひとつの？）先例をつくることになり、一時の利益と引き替えに長期的には立憲主義を掘り崩す「蟻の穴」となることを危惧いたします。

Ⅱ オンライン「出席」を例外的に認めねばならない理由は示されているのか

56条については、厳格な解釈が必要であることを述べましたが、この要請にもかかわらずどうしても例外を認めねばならない場合がありえないわけではありません。それは、テクノロジーの発展等の時代状況の変化により、当初は想定されていなかった他の憲法条文との衝突が生じるということもあるからであります。そのような場合、問題解決の正道は、もちろん憲法改正であります。衝突が極めて限局された部分的なものであり、解釈上「例外」として対処することも許されるのではないかという場合があるかもしれません。衆議院法制局も、可能な制度としてこのような方向の設計を考慮しているようですが、しかし、憲法のどの条文との衝突を調整しようとしているのかの説明が、今ひとつ明確ではありません。

私が考えるのに、例外の根拠条文として考えうるものの最有力は、憲法14条の平等原則であろうと思います。しかし、この問題を検討する場合、法制局の資料が指摘しているように、①議員の議会活動を保障するという観点と、②国会の機能麻痺を防止するという観点を区別して考えるのが議論の混乱を避けるのに必要でありましょう。

まず、議員の活動の便宜を図るという観点から考えてみましょう。これは、出産を間近に控えて議場への出席が不可能ないし極めて困難であるとか、何らかの障害を抱えており、あるいは病気のために出席が不可能あるいは極めて困難であるような場合に、オンライン出席を認めて、議員活動を可能あるいは容易にしようという考えであります（以下では、用語が適切かという疑問が無いわけではありませんが、以上のような事例を『弱者』への便宜供与と呼ばせていただきます）。たしかに、こうした「弱者」の方々は、国会への出席等の議員活動に様々な難儀を感じておられることと思います。したがって、オンラインによる活動を含めより一層の「便宜供与」を図っていくことが望まれます。しかも、それは憲法56条の出席には該当しないが、その他の点では法的な出席と認めるという制度設計も可能でありますから、そのような形でどんどん推進すべきだと思います。実質的には、本会議よりは委員会におけるオンライン審議が最も「実益」のあるものではないかと思いますが、これは56条に抵触することなく導入可能であると思います。56条の「出席」とは認めないということになると、最も大きな「不利益」は、議決の票数に数えてもらえないという点だと思いますが、はたしてこれが平等原則違反といえるのかどうか。「弱者」の方々が出席不可能あるいは極めて困難という状況に直面するのは、時間的にごく限定された期間だと思います。たまたまそのときに議案の採決がなされるということも起こりえませんが、事例としては極めて稀ではないでしょうか。ましてや、その一票が採決結果を左右するというような場面に直面することはもっと稀でしょう。オンラインで有効な投票ができるということは、シンボリックな意味以上の「実益」は小さいのではないかと、すくなくとも56条の例外を認めるべきほどの重要性は持たないのではないかと思います。「弱者」を保護するための「便宜供与」だといわれますと、反対を表明するのがためられますが、憲法56条を守りながら様々な「便宜」を実質的に実現する制度設計は他にい

くだけでも可能です。そちらの方向こそ、目指すべき方向だと信じています。

次に、国会の機能麻痺を防止するという観点からの検討ですが、これは感染症の蔓延や地震などの大災害により、定足数を充たす議員が集会できなくなり、国会の機能が麻痺するような状態に対処するために、オンライン「出席」を制度化しようという議論と理解します。しかし、今回のコロナの事態でも、国会が定足数を充たすことができないということは生じていません。阪神大震災のときも、東北大震災のときも、そのような事態は生じませんでした。もっとも、もしオンライン出席の制度があれば、より便利であり、迅速な対応が可能であったということなのかもしれません。たしかに、便利ではありましょう。しかし、憲法は政治権力の行使を統制するものであり、権力行使の便宜のために統制を外そうというのは、憲法の趣旨に反する考え方であります。統制を緩めても弊害は生じないというのであれば別ですが、制度の悪用の危険性は、「弱者」保護をめざした制度設計の場合よりも遥かに高まるであろうと思います。権力行使の要件を緩めれば、それに比例して濫用の危険も増大するというのが常識です。どの辺りでバランスをとるかという問題となりますが、3分の2もの議員の出席が不可能あるいは極めて困難となるというような事態の発生は、これまでの経験に照らして想定困難ではないでしょうか。もし、緊急事態への対処という問題の一環だということであれば、真正面から緊急事態の問題として提示し、その中の一つの問題として議論をつめ、緊急事態についての国民のコンセンサスを形成するのが筋だろうと思います。

おわりに

以上のような理由により、オンライン出席の制度化を正当化しうるような立法事実はいまだ存在しないと私は判断しています。したがって、制度を創設したいのであれば、真正面から憲法改正の議論として検討し、国民のコンセンサスの形成を行うべきであり、それが日本国憲法の要請する正しい道筋だと思います。

蛇足的に付け加えますが、では56条を改正することが妥当かといえ、私は、オンラインのセキュリティに関する日本の現状に鑑みますと、国会審議の攪乱を狙われる危険を真剣に危惧します。国家の最高機関の権力行使の正統性にかかわる問題ともなりますので、くれぐれも慎重な配慮をお願いしたいと思います。