

議会の議決における「現状維持の原則」の採用について

加藤 幸雄

はじめに

民主政治の基本原則は、住民が全員参加し、十分な討論、討議を前提とするが最終的には多数決、通常には、過半数議決により決定される。一般に、全国民を代表する国会、地域住民を代表する地方議会の議案、政策は議員の過半数以上の多数意思によって可決されたり、否決されたりする。

しかし、その議案の採決の時、賛成者と反対者が同数、可否同数の場合は、否決するという「現状維持の原則」がある。これは、「可否同数は否決する原則」とも言われる。この議案を可決するという事は、現在の状況を変える、改革、変革することである。新しい制度を導入したり、現在の制度を変更することである。これには、より大きな力、勢力が必要であるとする考えである。

この考えからすれば、我が国のように、実質的に議案の審議に加わっていない議長、委員長判断（国は「決裁」と言い、地方は「裁決」と言う）で決まることは疑問があるという思想であろう。

民主主義の発祥の地と言われる2500年前の古代ギリシャの都市国家アテネでは、この「現状維持の原則」を創出し、採用していたといえる。例えば、「裁判員は投票具を用いた無記名秘密投票で判決を下す。票が同数の場合は被告無罪となる。」（「民主主義の源流」、橋場弦、2013年3月、講談社学術文庫、145頁）、さらに「求刑は死刑だったが票決の結果票が同数に割れ、かろうじて無罪となった。」（同上251頁）とある。

なお、アテネの裁判員の人数は、時代によって異なるのであろうが、一時期には、いわば、公法に関する事件は501人、民事に関する事件は201人で組織されていた。このような裁判員の人数では、表決時に可否同数になることは極めてまれであったと思われる。それを考えると「現状維持の原則」を創出していたことには驚きを感じる。民主的な思想の持主といえるアテネ人の会議運営の知恵であろうか。

1 意思決定（政策決定）

一 モノログによる意思決定

簡単に言えば、参加者は、お互いに討論をしないで、参加者の自由な発言の積み重ねで、結論を得るものである。結論を得るまでには、非常に長い時間を要する。これは、「忘れられた日本人」（宮本常一、1984年5月、岩波文庫、13頁）によるものである。すでに、過去のものであろう。

二 討論、議論による意思決定、多数議決による意思決定

これには、いくつかのタイプがある。

- ① 全会一致、満場一致とも言われ、参加者全員の賛成を要するもので、理想とは言え稀な事例である。

例えば、国連の理事会、我が国の閣議（慣例）、自治体議会の選挙における指名推薦による当選人の決定（地方自治法第118条第3項）などである。

また、江戸時代末期の寄合は、「近代国家の多数決原理は行われず、満場一致の建前が採用されていた。一回の寄合で決まらない事柄は、二回、三回と協議を重ね、次第に全員の意見が一致するまで辛抱強く話し合いを積み上げるという方法で、最終的に共同体の意思を決定するのである。」（「地方自治制度史論」、都丸泰助、新日本出版社、1982年8月、18頁）という。

- ② 過半数議決 一般的に、この参加者の過半数議決が採用されている。これは、可決には半数プラス1以上の賛成である。例えば、参加者が、100人いたとすると可決には、半数50人にプラス1人で51人以上が必要である。
- ③ 特別多数議決 これにはいくつかの議決要件がある。可決要件が、議員の3分の2以上の賛成は、憲法の改正、また、国会の秘密会の開催、地方議会の秘密会の開催、議員の資格喪失などである。そして、議員の4分の3以上の賛成は、自治体の主要公務員の解職請求、地方議員の除名処分、自治体の長の不信任の議決などである。さらに厳しいのは議員の5分の4以上の賛成で、地方議会の自主解散の議決（議員の4分の3以上の出席）などである。
- ④ 比較多数議決（相対多数議決） 過半数に達しないが、相対的に一番多くを得たもの。国会議員、知事、市町村長、議員の選挙などで、投票が過半数に達していなくと

も、最も多くの支持を得たものが当選者となるなどである。

2 可否同数に関わる二つの市議会の事例

ここでは、市議会の議決における可否同数を議長裁決、委員長裁決で可決として、「現状維持の原則」に反する議会運営をし、いろいろと問題を起こした二つの事例を紹介する。まず、小平市議会の事例である。

① 小平市議会の事例

東京都小平市において、2013年3月、都市計画道路、都道3・2・8号線の都市計画の見直しを求める住民の直接請求になる「住民投票条例」が本会議で可決成立した。その後4月、小平市長は、この住民投票条例について「投票率50%を成立要件」とする条例改正案を議会に提出した。この条例改正案は、委員会において賛成7、反対7の可否同数になり、委員長の賛成裁決により、可決すべきものと決定された。本会議においても賛成13、反対13の可否同数になり、議長の賛成裁決により可決され、成立した。

翌5月に、この条例に基づき、住民投票が行われ、投票率は、投票成立要件の50%に届かない35.17%であった。このため住民投票は不成立となり、投票用紙は開票されなかった。そこで、関係住民は、投票用紙の公開を求める訴訟を提起した。

裁判は、最終的に、2015年9月、最高裁で上告棄却となり、原告が敗訴した。そこで小平市選挙管理委員会は、保管していた投票用紙を焼却処分にした。

当然、いろいろな考えもあろうが、議会運営の点から、小平市議会の委員会、本会議とも「現状維持の原則」に基づいて、条例改正案を否決していたなら、裁判も提起されなかったであろう。裁判を起こした人たちの経費、そして、地方裁判所、高等裁判所、最高裁判所の多額の経費は全く掛からなかったし、長い時間も必要なかったといえよう。

なお、条例改正案が成立したすぐあとの3か月後の、2013年6月、小平市議会の委員会は、意見書の提出について、条例改正案の場合と異なり、議決時の可否同数を委員長裁決で否決すべきものとしている。

市民にはなんともわかりにくいことである。

次いで、昨年の武蔵野市議会の事例である。

② 武蔵野市議会の事例

2021年11月、東京都武蔵野市議会の総務委員会において、市内に居住する外国人に住民投票権を付与する住民投票条例案が、賛成3、反対3の可否同数になり、委員長裁決により可決すべきものとされた。翌12月の本会議では、反対14、賛成11で、委員会の可決判断と異なり、否決された。

この本会議で住民投票条例案が審議、採決される頃、海外メディアの取材もあり注目されたが、JR吉祥寺駅、市議会（市役所）の周りは多くの大音響を出す街宣車が走り回り、JR吉祥寺駅前、市役所のみならず、近隣住民は大きな迷惑を被ったという。

もし、委員会での採決時の可否同数を、「現状維持の原則」に基づいて、否決するという議会運営をしていたなら、さほど注目されることもなく、おそらく街宣車の出番もなかったといえよう。

いずれにしても、これら小平市議会、武蔵野市議会が「現状維持の原則」に基づく議会運営をしていたなら、これらの不必要といえるような事態を招かなかつたであろう。

3 議決に関する憲法等の規定

国会、地方議会の運営に関する「現状維持の原則」にかかわる憲法、地方自治法の規定をみてみる。

一 憲法の規定

まず、国の政治、行政の基本的な制度、運営を定めた憲法の規定をみてみる。

(1) 過半数議決を定め、特に可否同数についての規定なし

過半数議決を定め、可否同数の場合についての規定がないので、過半数の議決の原則により、可否同数は過半数に達していないので、当然に否決となる。これは「現状維持の原則」を踏まえた規定であるといえる。

例えば、

- ① 「各議院は、議員の過半数をもって、議事を行なうに必要な定足数とする。」
(アメリカ合衆国憲法第1条(連邦議会)第5節第1項)。
- ② 「各院において、また連合連邦議会においては、投票者の過半数の賛成で決定を

おこなう。」（スイス連邦憲法第159条第2項）。

- ③ 「連邦議会の議決には、この基本法が別段の定めをしていない限り、投票の過半数を必要とする。」（ドイツ連邦共和国基本法第42条第2項）。
- ④ 「各議院および国会の議事は、その議員の過半数が出席し、かつ出席議員の過半数により可決されるのでなければ有効でない。ただし、憲法で特別多数を定める場合は、この限りではない。」（イタリア共和国憲法第64条第3項）。
- ⑤ 「法律およびその他の議案は、全国人民代表大会が全代表の過半数の可決により、これを採択する。」（中華人民共和国憲法第64条）。
- ⑥ 「連邦法は、ロシア連邦憲法で異なる手続きが定められていなければ、ドゥーマ（下院）議員定数の過半数以上の多数をもって、可決される。」（ロシア連邦憲法第105条第2項）。
- ⑦ 「元老院における議題は、投票の過半数で決定し、議長は、すべての場合において一票の投票権を有し、可否同数の場合は、否決されたものとみなす。」（カナダ1867年憲法第36条）。

なお、このカナダ憲法の元老院の規定は、他の国々の憲法の規定と異なるのは議長が表決権を有することである。

など多くの国々である。

（2） 可否同数についての明確な規定があるもの

可否同数について、「否決されたもの」という明確な規定があり、「現状維持の原則」を定めている。

例えば、

- ① 「議決は、全て投票により絶対多数決で行われるが、但し選挙及び推薦に関して議院規則により定められるものはこの限りでない。投票が可否同数の場合には、審議に付された議案は否決されたものとする。」（ベルギー憲法第53条）。
- ② 「国会は、憲法または法律に特別の規定がない限り、在籍議員の過半数の出席を要し、出席議員の過半数の賛成で議決する。可否同数の場合は否決されたものとみなす。」（大韓民国憲法第49条）。

などであり、多くはないといえよう。

(3) 可否同数について、議長決裁を定めているもの

① カナダの庶民院は「庶民院で生じた議題は、議長を除く過半数の表決で決定するものとし、可否同数の場合に限り、議長は、一つの表決権を有する。」（カナダ1867年憲法第49条）と定め、わが国の議長と同じような決裁権を有する。

なお、イギリスは、まとまった成文憲法を有しないが、その下院の議長は、可否同数のときには、決裁権を有するが、その行使の基本は、「現状維持の原則」（否決する）にあるという。

二 地方自治法の規定

地方の政治、行政の制度、運営を定めている地方自治法の可否同数に関する規定をみしてみる。

(1) 地方自治法で地方議会の議事について、可否同数について規定のあるもの

可否同数について、明確な規定があり、「現状維持の原則」を定めているものである。

例えば、

① 「議決は絶対過半数の投票で決められる。投票が可否同数の場合には提案は否決される。」（ベルギーのワロン自治法第26条第1項）。

などである。

(2) 地方自治法で地方議会の議事について、可否同数の場合、わが国と同じように議長裁決権を定めたもの

① 「この法律に特別の定めがある場合を除く外、普通地方公共団体の議会の議事は、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。」（韓国地方自治法第116条）。

などである。

三 我が国の憲法等の規定

我が国の憲法、地方自治法など、可否同数の場合に、「議長の決するところによる」など議長などの判断に委ねているのは、カナダの下院、韓国地方自治法などの例もあるが、世界の中でもまれな事例であるといえよう。

我が国において、この議長の裁決権の規定が最初に見られるのは、おそらく1878年（明治11年）に制定された「三新法」（郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則）の「府県会規則」であろう。その第26条は「会議ハ過半数ニ依テ決ス可否同数ナルトキハ議長ノ可否スル所ニ依ル」と定めている。

この議長の可否同数時の裁決権の導入は、おそらく、府県会規則が制定される10年ほど前の1869年頃と思われる。その頃には、イギリス議会の本格的紹介書と言われた福沢諭吉の「英国議事院談」が出版されていた。可否同数時のイギリスの下院議長の決裁権は大いに参考になったであろう。というのは、「幕末から明治にかけてイギリス議会に関し多くの紹介がなされ、当時の有識者の間においては、議会制に関する知識はかなりゆきわたっていたものと思われる。」（「議会法概論」、原 度、政文堂、2006年6月、25頁）と指摘されている。

その後、本格的な地方制度（市町村）である1888年の「市制・町村制」は「市（町村）会ノ議決ハ可否ノ多数ニ依リ之ヲ定ム」（第42条）と定め、一般的な過半数議決ではなく、比較多数議決を定めていた。続けて、「可否同数ナルトキハ再議決ス可シ若シ猶同数ナルトキハ議長ノ可否スル所ニ依ル」と定め、可否同数の場合は、再議決を行い、それでも可否同数の場合に議長の裁決権を定めていた。

さらに、1911年、「市制・町村制」の全部改正で「市（町村）会ノ議事ハ過半数ヲ以テ決ス可否同数ナルトキハ議長ノ決スル所ニ依ル」（第53条）と改正された。

本格的な地方制度（府県）である1890年の「府県制」は、「府県会ノ議決ハ過半数議決ニ依ル可否同数ナルトキハ議長ノ決スル所ニ依ル」（第23条）と議長の裁決権を定めていた。

（1） まず、憲法の規定から

① 大日本帝国憲法第47条

「両議院ノ議事ハ過半数ヲ以テ決ス可否同数ナルトキハ議長ノ決定スル所ニ依ル」

なお、大日本帝国憲法制定の中心人物である伊藤博文の「憲法義解」は、準公式的な憲法解説書と言われている。この可否同数時の規定について、「両議平分しておのおの同数を得るの場合に当て議長の見る所に依り決を為すは、事理宜しく然るべきなり。」（「憲法義解」、伊藤博文、2019年6月、岩波文庫、93頁）。さらに、その脚注には、「義解稿本はここでイギリスその他の国の可否同数の場合に関する制度を説明した。」（同上）とある。そして、この明治憲法下の議長の決裁権は、

消極的にする（否決）のが原則とされていた。

② 日本国憲法第56条第2項

「両議院の議事は、この憲法に特別の定め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。」

③ 国会法第50条

「委員会の議事は、出席委員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。」

(2) 地方自治法の規定

① 地方自治法第116条第1項

「この法律に特別の定めがある場合を除く外、普通地方公共団体の議会の議事は、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。」

4 我が国の議事運営の実状

一 帝国議会本会議の時代

帝国議会時代の本会議における議決で、可否同数となり議長決裁になったのは、次の4件である。通常、この議長の決裁権は、消極的にする（否決する）のが原則とされていた。

① 1891（明24）年12月17日

衆議院 津田真道副議長 第三読会開会案 可 64 否 64 否決

② 1897（明30）年3月15日

衆議院 鳩山和夫議長 第二読会開会案 可 54 否 54 否決

③ 1897（明30）年3月24日

衆議院 鳩山和夫議長 第二読会開会案 可 87 否 87 否決

④ 1907（明40）年3月27日

衆議院 杉田定一議長 建議案 可131 否131 否決

二 国会本会議の時代

(1) 本会議

国会本会議における議決で、可否同数となり議長決裁になったのは、現在までのところ次の2件である。いずれも「現状維持の原則」に反するものである。

① 1975（昭50）年7月4日

参議院 河野謙三議長 政治資金規正法改正案 可117 否117 可決

② 2011（平23）年3月31日

参議院 西岡武夫議長 子ども手当改正法律案 可120 否120 可決

(2) 国会の委員会

国会の委員会の議決で可否同数になり、委員長決裁になったもの。

1947（昭22）年12月8日 参議院鉱工業委員会 平垣平太郎委員長 臨時石炭鉱業管理案の中川衣良提出の修正案などである。2015（平27）年3月31日までの委員長決裁は、132件（多くは参議院の委員会）、可決としたもの109件（83%）、否決としたもの23件（17%）である。

このように委員会における委員長決裁は、「現状維持の原則」に反する「可決」が大半である。

なお、明治憲法下の国会の委員会の先例は、「決裁権ヲ行フ場合ニオイテハ積極又ハ消極ニシテ一様ナラズ」としていた。

(3) 地方議会、委員会

地方自治体の議会、委員会の可否同数のときの規定は、憲法、国会法の規定と同様に「可否同数のときは、議長の決するところによる。」（地方自治法第116条第1項）と定めている。

地方自治法の解釈のバイブルと言われ、地方自治法が制定されて間もなくした1953年に発刊され、その後多くの版を重ねた「逐条地方自治法」（長野士郎、学陽書房、1983年12月、330頁）は、「解釈」のところで「二 可否同数のときの議長裁決は、法律上は積極、消極いずれに決するも、もとより自由である。」と「現状維持の原則」にそぐわないような解釈であった。しかし、その「運用」のところでは「二 議長の裁決権は、現状維持のため（否）に行使する。すなわち、新たな意思を加える方向

(可)は行使しないことが望ましいとされる。」(同上)と述べている。

このような「解釈」、「運用」のため、地方議会において議長裁決、委員長裁決は、否決することが多かったといえよう。当然可決もあったが、この可決判断は自信を持ってない、確信を持ってないものであったろう。

しかし、この1975年の国会の参議院の河野議長の可否同数時の可決決裁からは、多くの地方議会の議長、委員長も「自信」を持って、「確信」を持って、「可決」してきている。

このように国会の参議院における河野議長の可否同数時の可決判断は、地方自治法の解釈、議事運営に大きな影響を与えたといえよう。

おわりに

古代ギリシャの都市国家アテネが2500年も前に、全市民の参加の民主主義の制度を創出し、同時に議事運営において、可否同数のときには否決するという「現状維持の原則」も創出し、より民主的な政治の実現を求めたと思われる。

地方議会の議事運営も、この「現状維持の原則」に基づいて、運営し、可否同数時の議長、委員長の裁決は否決とするべきである。

ところで、地方議会は、議員定数について、従前、地方自治法で定める法定定数主義を採用していた。しかし、1999年7月に、地方分権改革推進の一環として、議員数に上限値が定められているとはいえ、地方が条例で自由に定めることのできる条例定数主義が導入された。従来から、削減傾向にあった議員定数は、さらに、この条例化を契機に大きく減少した。

とりわけ、市町村議会の議員定数の削減が進み、とくに常任委員会の委員数は減少し、大半が10人以下であり5人、6人の委員会も多い。このため、議決時に可否同数になる機会も格段に増えている。

また2000年5月に、地方議会の常任委員会の数が人口規模による法定化から自由に定めることのできるよう条例化された。さらに、2006年5月には、地方議員の1常任委員会所属が、複数常任委員会への所属ができるようになった。

しかしながら、市町村議会は、これらの議員定数の条例化、議員の複数常任委員会所属などの改革に十分対応してきていない。このため常任委員会の委員数は少ないままであり、

議決時に可否同数になる機会は増えている。

このように、地方議会、とりわけ市町村議会、その委員会において、すでに述べてきたように、グローバルスタンダードというべき可否同数は否決するという「現状維持の原則」に基づく議会運営を行うべきであるといえる。当然、国会、委員会も、都道府県議会、委員会も同様である。

加えて、地方議会は、議会のあり方、議会の基本方針などを定める議会基本条例にしっかりと明記すべきであるといえよう。そうすれば、住民にも分かりやすい議会となり、議会改革の大きな柱となろう。

(かとう ゆきお 元全国市議会議長会調査広報部長 元大学講師)

キーワード：古代ギリシャの都市国家アテネ／多くの国々の憲法の原則／
グローバルスタンダードというべき／国会、委員会の決裁の見直し／
自治体議会、委員会の裁決の見直し