

国会の特権と責任

— 自浄作用に期待できるのか? —

大山 礼子

駒澤大学法学部教授

国会の特権

国会にはさまざまな特権が与えられている。衆参両院には、自主的な運営を保障するために役員選任権、議院規則制定権、懲罰権などが付与され、総称して議院の「自律権」と呼ばれている。また、国会議員には不逮捕特権、免責特権を初めとする特権が与えられており、これらも広い意味では自律権に含まれると考えられる。

議院の自律権および議員特権は、いずれも議会制民主主義の発展に伴って確立され、国民代表機関の自由な活動を保障し、国民の意思を政治に反映させるために不可欠のものとされてきた。しかし、同時に、大きな特権を行使する議院および議員には、これらの特権を私利私欲や党利党略のために用いるのではなく、良識と節度をもって行動する責任がある。

では、現実の国会および国会議員は、良識と節度を示してきたといえるのだろうか。本稿では、近年、

世論の注目が集まった論点に触れ、議院および議員にその責任を果たさせるにはどうすればよいのか、私たち国民はどのように行動すべきかを考えてみたい。

審議・議決の自律権

国民代表機関としての国会の意思決定は、外部からの干渉を受けることなく、議員の自由闊達な意見交換を経て行われなければならない。議院の自律権は、各議院に自主的な議事運営を保障することによって、議決の民主的正当性を支えてきたのである。ただし、自主的な議事運営といっても、少数派の発言を封じて多数派のみで決定を行うようなことが許されるわけではなく、節度をわきまえた運営が求められるのはもちろんである。

2015年の安全保障関連法案に関する審議および議決は、まさに議院の節度を問うものであった。安全保障関連法案は、衆議院平和安全法制特別委員会(7月15日)、同本会議(7月16日)における採決を経て参議院に送付され、参議院平和安全法制特別委員会(9月17日)に次いで同本会議(9月19日)において可決・成立した。このうち、とくに問題とされたのは参議院特別委員会での審議・議決である。このとき、特別委員会の委員ではない多数の与党議員が委員会室に入り込み、議長を取り囲んだため、議場は騒然となり、議事の速記にも「聴取不能」と記載される事態となった。にもかかわらず、

おおやま れいこ

一橋大学大学院法学研究科修士課程修了。博士(法学)。専門は政治制度論。国立国会図書館勤務、聖学院大学助教授、同教授を経て、現職。

著書に『日本の国会』(岩波新書、2011年)、『フランスの政治制度(改訂版)』(東信堂、2013年)、『政治を再建する、いくつかの方法』(日本経済新聞出版社、2018年)など。

最終的な議事録では、法案の「質疑を終局した後、いずれも可決すべきものと決定した」との記述が追加されたのである（『第189回国会 参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録』第21号、20頁）。

このような異例の審議経過をたどった安法制について、果たして有効に成立したといえるのか、疑問が呈されたのは当然といえるだろう。実際、現在までに議事手続の適法性を問う多数の憲法訴訟が提起されている。しかし、国会での審議・議決が適切な手続にしたがって行われたか否かを、一体誰がどのように判断するのであろうか。

国会の議決に司法審査が及ぶのかという論点に関しては、すでに同種の事件について最高裁の見解が示されている。1954年に成立した新警察法をめぐる、議決の有効性が争われた警察法改正無効事件である。警察法改正案の審議は野党の抵抗により難航し、5度にわたる会期延長を経てようやく成立するのだが、4度目の会期延長の際、衆議院議長は議場に入れず、ドアを少し開いて2日間の延長を宣言した。そこで、原告側は、会期延長は無効であり、その後に行われた参議院での議決の効力も認められないと主張した。これに対して、最高裁は「同法は両院において議決を経たものとされ適法な手続によって公布されている以上、裁判所は両院の自主性を尊重すべく同法制定の議事手続に関する所論のような事実を審理してその有効無効を判断すべきでない」と判示した（最大判昭和37（1962）年3月7日民集16巻3号445頁）。

最高裁の論旨は、議事手続および議事運営に関する議院の自律権を認め、議院（実際には議院の多数派ということになるが）が有効と判断した議決については司法審査の対象としないというものであろう。憲法学説においても、議事手続に対して（少なくとも原則として¹⁾ 司法審査は及ばないとするのが通説となっている。裁判所が議事手続の適法性を判断するならば、国会の判断が他の機関によって制約されることになり、三権分立の理念にも反すると考えられるからだ。かりに議決に至る手続に不備があったとしても、司法審査によってそれを正すには

高いハードルが存在するのである。

議員の特権

議員の特権として日本国憲法が規定しているのは、歳費を受ける権利（49条）、不逮捕特権（50条）、そして、議場での発言・表決に関する免責特権（51条）である。このうち、不逮捕特権と免責特権が議員の自由な活動を保障するために重要であることは容易に理解できる。過去の歴史を振り返れば政府を批判した議員が発言の責任を問われた事例は枚挙にいとまがないし、現代でも専制的傾向を強めている国々では、野党議員が逮捕され、活動の自由を奪われることさえある。

議員に不適切な発言や行為があり、議院内の秩序をみだしたと認められる場合には、議院はその議員を懲罰することができる。ただし、その場合でも最も重い懲罰である除名には出席議員の3分の2以上の賛成が必要とされている。かりに過半数の賛成で除名が成立すれば、多数派の意向次第で少数派の排除が可能になってしまうからである。現に、地方議会においては、除名には国会同様、特別多数の賛成が必要であるにもかかわらず、少数派を標的とした懲罰と疑われる事例が散見される。国会でも今後、懲罰が少数派の抑圧手段として利用される可能性がないとはいえない。

しかし、近年の国会でしばしば問題として取り上げられてきたのは、不逮捕特権や免責特権よりも、歳費などの支給を受ける権利のほうではなかろうか。とくに、起訴されて拘留中の議員、あるいは病気などの理由により国会活動のできない状態が続いている議員に歳費が支払われることに対して、多方面から批判の声が上がっている。

たしかに、まったく活動していない（できない）議員への歳費の支給は納得しがたいところがある。だが、まずは、なぜ憲法が歳費支給の権利をわざわざ明文で保障しているのかを考えておく必要があるだろう。

かつての議員は名誉職とみなされ、議会出席のために必要な交通費なども自弁が原則だった。し

かし、それでは、ある程度の資産をもつ富裕層やほかに安定した収入の道を確保できる者などしか議員になれないことになってしまう。歳費支給によって議員の生活を保障することは、国民が平等に議員として政治に参加するための必須条件なのである。拘留中の議員には歳費の支給を停止すべきだとの意見があるが、冤罪の可能性などを考えると、簡単に結論を出すのはむずかしい。病気で登院できない議員についても、誰がその病状を判断するのかという問題が残る。

それならば、活動できない議員は歳費を自主的に返納すべきで、返納を可能にするように法制度を整備すればよいのだろうか²。本人の意思によって議員を辞職することは可能なことから、歳費の一部または全部を返納するのも本人次第として良さそうだが、こちらもそれほど単純に割り切ることはいできない。

歳費の返納や返上は、選挙民へのアピールの手段として利用されることがある。候補者が選挙で競い合うようになった16世紀後半のイギリスでは、旅費や日当などを返上する議員が増加し、それが慣習化していった。あらかじめ返上を公約しておけば選挙戦を有利に進められたことがその理由だという(美濃部1930:411)。「身を切る改革」を掲げる候補者や歳費減額を公約する政党が登場している現代の日本でも、歳費返納を自由に行えるようにすると、同じような現象が起きるかもしれない。というより、同調圧力の強い日本では一層、そうなる可能性が高いのではないか。しかし、それでは結局、ほかに生活の保障を得られる者しか議員になれなくなる。議員という職業が常に落選の危険と隣り合わせの不安定なものであることも、考慮しておく必要がある。

もう一つ、最近、改めて問題として浮上しているのが文書通信交通滞在費の扱いである。文書通信交通滞在費とは、国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律の第9条により、「公の書類を発送し、公の性質を有する通信をなす等」の目的で月額100万円を各議員に支給すると規定されているものである。非課税で用途報告も残金返還もされないため、「第二の歳費」ともいわれ、かねてよりその

不透明性が指摘されていたが、2021年の秋からにわかにメディアの注目を浴びることとなった。10月31日の総選挙後、たった1日しか在職していない議員にも10月分として満額100万円の文書通信交通滞在費が支給されることが明らかになったからである。

実は英国でも、下院議員に対する必要経費の支給が大規模なスキャンダルに発展したことがある。英国議会下院議員の通信費、滞在費等の手当は、領収書などに基づく実費弁償方式で支払われてきたが、用途の公開は実施されておらず、シャンデリアの購入費やキッチン改修費まで支払われるなどのずさんな実態があり、限度額まで使い切る議員も少なくなかった。そのことが、2009年5月、デイリーテレグラフ紙による告発キャンペーンによって暴露され、火消しに努めた下院議長が辞任に追い込まれる事態となったのである。その後、下院では新議長のもとで急速に改革が進められ、取り扱い基準の明確化のほか、手当支給の可否を審査する第三者機関の設置も実現している(大山2010:65-76)。

英国議会の迅速な対応と比較すると、国会の動きは鈍いといわざるをえない。そもそも、従来から指摘されてきたとおり、文書通信交通滞在費は給与ではなく必要経費であるはずなのに、実費弁償方式をとらず定額支給してきたことに問題がある。諸外国議会のみならず、日本でも地方レベルでは政務活動費の支給について、条例で領収書の提出義務や公開を定める議会が増加している。ところが、批判を受けた国会では、文書通信交通滞在費を日割り支給にするという筋違いの議論がなされ、しかも日割り支給への法改正すらも先送りにされている(2022年2月現在)。

選挙によるコントロール?

国会およびその議員たちに大きな特権が与えられているのは、国会が良識をもって行動し、問題が生じた場合にも自浄作用を働かせて解決することが前提となっていると解釈できよう。しかし、現実の国会が自発的に行動を起こし、自浄作用を発揮で

きるかどうかは疑わしい。行政府の行為を監視し、説明責任を果たさせることは国会の重要な役割だが、国会もまた、自らの行為について、あるいはその構成員である議員の行為について、国民に対する説明責任を負っている。国会および国会議員に説明責任を果たさせるためにはどうすればよいのか、具体的手段があるのかが問題なのである。

私たち国民にとって、国会および議員の責任を問うための最終手段が選挙であることは間違いない。審議手続や議決の有効性に対しては司法審査が及ばないとされているのも、最終的に選挙によるコントロールがなされ、国民世論によって議院の判断が裏書きされることを想定しているからだと考えられる。

しかし、近年の事例を考えても、世論の力で国会をコントロールするのはけっして容易ではない。選挙によるコントロールが有効に作用しない理由は、大きく二つの側面に分けて考えられるのではなかろうか。有権者自身の選択の問題、そして、選挙制度自体の問題である。

選挙によるコントロールを機能させるためには、有権者が国会の議事手続の適法性に関心を持ち、違法な手続を容認した議員や政党に対して、次の選挙において審判を下すべく行動する必要がある。立法手続に関するルールを侵害したことが次の選挙で不利に働くとかわかっていれば、議員も政党も抑制的な行動をとるにちがいない。ところが、実際には国会内の手続に注意を向ける有権者はそれほど多くない。また、関心をもっていたとしても、それが直接、投票行動に影響を及ぼすわけではない。手続の公正よりも、その他の要因(政策の内容、議員の属性等)の影響のほうが大きいと思われる³。

個々の議員の代表としての適格性についても、選挙によるコントロールは十分とはいえない。議員の地位を特権によって保護するのは、適格性を欠く議員や病気等の理由で活動できない議員などは選挙での審判によって淘汰されるはずだと考えられているからだろう。しかし、現実には、長期間にわたって病気等の理由で登院さえできない議員であっても、当選を続けていた例がある。

加えて、選挙制度自体にも問題がある。小選挙区制が大政党に有利に働くことは周知のとおりであるし、他方、日本の特殊な選挙制度である単記非移譲式(定数が大きくても有権者は1人の候補者しか選べない選挙制度。日本では中選挙区制または大選挙区制と称している)のもとでは一定の有権者から固い支持があれば当選が可能であるため、問題のある議員を落選させるのはむずかしい。さらに、最近の日本では、特定の議員の当選を確保するために選挙制度に手をつけるという看過しえない出来事も起きている。2018年に参議院の比例代表に導入された「特定枠」がそれである。2021年末には、国会自身が法律で決めたはずの衆議院の定数は正案(議都道府県に配分する定数を国勢調査に基づいて見直す「10増10減」案)に対しても、あからさまな党利党略にもとづく見直し論が噴出している。

私たちの代表に説明責任を果たさせるには？

国民代表であるはずの議会が国民の意見を的確に反映していない、国民の声を受け止めようとしないという不満の高まりは、日本だけでなく、近年の世界的傾向といってもよい。選挙による代表制に頼らない民主政治を模索する動きも活発化している。しかし、少なくとも当面、政策決定の主要部分を国会・議会が担う状況が変化する見通しはない。となると、国会に説明責任を果たさせるために、遠回りのようでも有権者が国会と議員の活動状況に関心を持ち続けることが必要となる。その際、マスメディアの役割と責任が大きいことはいうまでもない。

国会の自浄作用に期待できないのであれば、裁判所に積極的な介入を求めるほかないという意見もある。しかし、裁判所の判断も国民世論と無縁になされるものではない。国民の関心が低ければ、裁判所があえて従来の敬讓的姿勢を改める可能性も低いだろう。私たちには、自らの代表に対して冷笑的態度をとるのではなく、彼らの行動を監視すると同時に、代表を国会に送るための選挙制度のあり方にも関心を向けることが求められているのである。■

《注》

- 1 手続に重大な瑕疵があった場合に司法審査を認めるかどうかについては、学説の対立がある。
- 2 現行法上、歳費の自主返納は寄付にあたりみなされ、禁止されている。ただし、参院の定数増に伴う経費を削減するため、2018年8月から3年間に限り、参院議員の歳費の自主返納を可能にする改正歳費法が2019年6月18日に成立した。
- 3 アメリカ連邦議会について、「立法者の手続上のパフォーマンスが有権者の判断を決定する」わけではないという指摘（小林2018：466）があるが、日本でも事情は同じであろう。

《参考文献》

- 大石眞（1988）『議院自律権の構造』成文堂
 大山礼子（2010）「変革期の英国議会」『駒澤法学』9巻3号
 奥村公輔（2019）「立法手続と司法審査—警察法改正無効事件」『憲法判例百選II（第7版）』（別冊ジュリスト246号）
 小林祐紀（2018）「議会の自浄作用という神話」『法学研究』91巻1号
 名嘉憲夫（2020）「比較政治学的観点から見た「安保法制強行採決」の性格の考察—理念型的な仮説概念としての“リーガル・クー”概念の提案—」『社会科学ジャーナル』87号
 原田一明（2019）「国会議員の免責特権（1）—第1次国会乱闘事件」『憲法判例百選II（第7版）』（別冊ジュリスト246号）
 美濃部達吉（1930）『議会制度論』日本評論社

