いま、憲法審査会は？　４・７院内集会

議論されているもの、されねばならないもの

――　２２年通常国会・衆議院憲法審査会

田　中　　　隆（弁護士　改憲問題対策法律家６団体連絡会）

はじめに　　前史

＊ 憲法審査会　改憲手続法（０７年６月に成立）にもとづいて設置。

「合意での運営」「審査会から改憲案」「政局化させない」などの準則（中山方式）。

＊ 「安倍改憲」の登場（１７年５月　自衛隊明記など）

外からの改憲案の政治的押しつけに反発して審査会は停止。

国民的な批判・反対と「中山方式」が、「安倍改憲」を頓挫に追い込んだ。

＊ ７項目改正案　投票所などの投票環境を「公選法並び」に。

２１年６月に成立（１８年６月の提出から実に３年後）。

附則４条　ＣＭ規制・資金規制・ネット適正利用などの措置を義務づけ。

１　議論されたもの・・「オンライン審議」

(1) 「オンライン審議」をめぐる問題

＊ 憲法５６条（定足数　１／３以上）の「出席」に「オンライン出席」を含むか。

緊急事態での国会機能の維持。病気や出産等の際の「オンライン出席」の議論も。

＊ 学説は物理的出席説と機能的出席説に。政党・会派の多くは「含む」と主張。

(2) 展開

＊ 予算案審査中に開会。２月１０日から３月３日まで４週連続開催。いずれも異例。

＊ 参考人陳述（２月２４日）

高橋和之東大名誉教授（反対）、只野雅人一橋大学教授（許容だが慎重に）

＊ 取りまとめ（３月３日）　「『含まれる』が大勢」と多数決で採決（共産反対）。

＊ 提出（３月９日）　議長と議運に。議運では「最初から検討し直し」とも・・。

(3) 「取りまとめ」が投げかけるもの

＊ 審査会に憲法解釈権？　「準司法機能」との発言も（３月３日　玉木委員＝国民）。

＊ 審査会の「取りまとめ」ははじめて・・改正案の採択・可決はあるが。

審査会による「憲法改正原案取りまとめ」の「予行演習」になりかねない。

２　議論されているもの・・緊急事態条項の創設

(1) 緊急事態への対処をめぐる問題

＊ 憲法の規定（＝緊急事態条項）が必要か、法律で対処できるか。

＊ 自民党　素案に任期延長と緊急政令。１２年改正案はより包括的。

＊ 改憲派諸党（維新・国民・有志・公明）　いずれも導入を主張。濃淡はあるが。

(2) 緊急事態条項の構造

＊ 事態　自然災害、内乱・テロ、戦争（武力攻撃事態）、感染症拡大

「匹敵する事態」「法律に定める事態」も（３月２４日　新藤委員＝自民）

＊ 手続　国会の議決あるいは内閣（内閣総理大臣）の認定。事後議決も。

＊ 効果　①　国会議員の任期延長。国政選挙の延期。

②　緊急政令（法律と同じ効力の政令）。「国会の機能喪失」を理由に。

③　人権制限・国民動員。「公共の福祉」以上の制限。なにを守るため・・。

(3) 緊急事態条項の問題点

＊ 国会の機能喪失、選挙実施不能は起こらない。ウクライナ議会はいまも健在。

「総選挙時の災害」には参院緊急集会、被災地は繰延投票で。

ＳＦ的事態（日本沈没、インデペンデンスデイ・・）を想定してはならない。

＊ 事態対処法制（災害法制・有事法制）はすでに整備。事態に応じて改正も。

国民の生命と財産を守るためなら、「公共の福祉」による制限は可能。

「緊急事態条項がないからコロナが拡大」は、失政の責任を憲法に転嫁するもの。

＊ 政権に独裁的権限　国権の最高機関の国会や主権者国民の選挙権を無視するもの

独裁権限は必ず濫用。旧憲法下の緊急勅令、ワイマール憲法下の大統領緊急令。

＊ 行きつくところ　戦争態勢の構築。緊急事態条項創設と自衛隊明記は一体

「緊急事態の戦争は書き込むが、自衛隊を書き込まない憲法」が成り立つか。

(4) 任期延長の「取りまとめ」の危険

＊ 任期延長での「取りまとめ」を要求（３月３１日　維新・国民・有志・公明等）。

任期延長は公明も容認。「取りまとめ」の採決で改憲の規定事実化をねらう。

＊ 任期延長・選挙延期は包括的緊急事態条項などへの突破口

「選挙不能の緊急」は「国会機能不可の緊急」などに、そして自衛隊明記に。

＊ 選挙権を否定する任期延長・選挙延期を許してはならない。

３　議論されねばならないもの・・改憲手続法（国民投票法）の抜本改正

⑴ 改憲手続法をめぐる問題

＊ 制定時から構造的な欠陥

　テレビＣＭの野放し、最低投票率の不存在、公務員・教育者の国民投票運動制限

＊ 制定後の展開　　制定当時には考えられなかった情報化と国際化

　ネット・ＳＮＳの影響力の拡大。国際化の進展で「外国の介入例」があとを絶たず。

＊ ７項目改正　　投票環境にもさまざまな問題。投票参加が十分保障されない。

　郵便投票の拡充、ネット投票の創設、洋上投票・在外投票などの拡充の必要。

＊ このまま発議・国民投票となったら

　テレビＣＭ・ネットＣＭで「カネで改憲が買える」。外国政府・外国企業の介入も自由自在、ビッグデータやフェイクニュースを駆使した誘導もできる・・・。

　これが公平・公正な憲法改正国民投票と言えるか。

⑵ 附則４条による抜本改正の義務

＊ 「国民投票の公平及び公正を確保するため」（附則４条２）に、ＣＭ規制・資金規制・ネット適正利用の措置を３年を目途に行うことを明記。

＊ 改憲手続法抜本改正は法的義務。改正なしの発議はできない。

⑶ 改憲派のサボタージュの危険

＊ 附則４条は「発議を妨げるものではない」（３月１７日　新藤委員＝自民）。

　改憲手続法は「改憲に傾斜した手続法」。いまのままの方が改憲に有利・・。

＊ 「黄金の３年間」（参院選後　３年間は選挙がない）で明文改憲強行を狙う。

　いまはその「前哨戦」。

おわりに　明文改憲阻止のために

＊ 起こっていることを知らせよう

　憲法審査会の動きに関心を。ネット視聴や国会会議録ＨＰで内容を。

＊ 「草の根」から改憲反対の声を

　「憲法改悪を許さない全国署名」の拡大を。「草の根」の声を国会に。

＊ 参議院議員選挙で勝利を

　改憲派を３分の２未満に追い込んで、明文改憲策動を封じよう。

（２０２２年　４月　４日作成）

【資料】

◎　日本国憲法・関連条文（漢数字は洋数字に変更。以下、全資料について同）

第１３条　すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

第４５条　衆議院議員の任期は、４年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。

第４６条　参議院議員の任期は、６年とし、３年ごとに議員の半数を改選する。

第５４条　衆議院が解散されたときは、解散の日から４０日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から３０日以内に、国会を召集しなければならない。

②　衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。

③　前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後１０日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。

第５６条　両議院は、各々その総議員の３分の１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。

◎　自由民主党憲法改正案の緊急事態条項

○　憲法改正素案（２０１８年３月　「叩き台イメージ」とされているもの）

第６４条の２

大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又（また）は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の３分の２以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

第７３条の２

大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

②　内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

○　日本国憲法改正草案（２０１２年４月２７日決定）

第９章　緊急事態

第９８条（緊急事態の宣言）

内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。

②　緊急事態の宣言は、法律の定めるところにより、事前又は事後に国会の承認を得なければならない。

（③④略）

第９９条（緊急事態の宣言の効果）

緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。

②　前項の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後に国会の承認を得なければならない。

③　緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。この場合においても、第１４条、第１８条、第１９条、第２１条その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。

④　緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。

◎　改憲派議員の発言から（衆議院憲法審査会　緊急事態条項関連）

・私も含めて各委員が示していただいた対象範囲は、まずはこの大規模自然災害事態、そして感染症の大規模蔓延事態、さらにはテロ・内乱事態、また、（中略）ウクライナへの侵略行為といった国家有事の際の安全保障事態、この四つの類型があるのではないか。（中略）その他これらに匹敵する事態という包括的な規定を設けるか、若しくは、その他法律で定める緊急の事態というように法律委任の類型を用意しておくか、この点を今後是非議論させていただきたい（３月２４日　新藤委員＝自民）。

・真っ先に取り組むべきは、コロナ禍で浮き彫りになった、緊急事態における私権の制限と公共の福祉、自粛要請した際の補償問題を明確に憲法で整理することだと考えます。国民の皆さんの暮らしに直結するからです。（中略）緊急事態であるからこそ、様々な制約や国の義務をその中に織り込み、国民と国家を守る憲法であるべきです。（３月１７日　馬場委員＝維新）

・関東大震災のときには、当然、国会が開けません。当時の政府は、当時の明治憲法下で許されていた緊急勅令十数本を出して、国難を乗り切ったのであります。今の憲法では緊急政令が認められていないので、このようなことができず、関東大震災のような事態が起きたとき、国会は機能不全のままであり、予算も法律も通せないということになります。（中略）災害対策基本法などで対応できるという御意見がありましたが、残念ながら、東日本大震災の後、７１か所、法律を変えているんです。つまり、法律を変えなければ対応できなかった部分が実はあるわけであります。予想を上回る大災害というのは不断にあるわけであります。それを既存の法律で乗り切るのだということは、余りにも楽観的であろうかと思います。（３月１７日　山下委員＝自民）。

◎　日本国憲法の改正手続に関する法律（改憲手続法・国民投票法）附則

第４条（検討）

国は、この法律の施行後３年を目途に、次に掲げる事項について検討を加え、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

１　投票人の投票に係る環境を整備するための次に掲げる事項その他必要な事項

イ　天災等の場合において迅速かつ安全な国民投票（日本国憲法の改正手続に関する法律（次号イにおいて「国民投票法」という。）第１条に規定する国民投票をいう。同号において同じ。）の開票を行うための開票立会人の選任に係る規定の整備

ロ　投票立会人の選任の要件の緩和

２　国民投票の公平及び公正を確保するための次に掲げる事項その他必要な事項

イ　国民投票運動等（国民投票法第１００条の２に規定する国民投票運動又は国民投票法第１４条第１項第１号に規定する憲法改正案に対する賛成若しくは反対の意見の表明をいう。ロにおいて同じ。）のための広告放送及びインターネット等を利用する方法による有料広告の制限

ロ　国民投票運動等の資金に係る規制

ハ　国民投票に関するインターネット等の適正な利用の確保を図るための方策

◎　「オンライン審議」の取りまとめ（抄　２０２２年３月３日）

憲法第５６条第１項の「出席」の概念について　　　　　　　　　　　衆議院憲法審査会

憲法審査会においては、「新型コロナ感染症がまん延し、国会議員が議場に集まれなくなる、開会も議決もできない」という、いわゆる緊急事態等が発生した場合の国会機能の維持の一環として、憲法第５６条第１項の「出席」の概念について議論を行った（中略）。

この一連の討議において、委員から様々な意見が述べられたが、その意見の大勢は次のようなものであった。

１　憲法第５６条第１項の「出席」は、原則的には物理的な出席と解するべきではあるが、国の唯一の立法機関であり、かつ、全国民を代表する国権の最高機関としての機能を維持するため、いわゆる緊急事態が発生した場合等においてどうしても本会議の開催が必要と認められるときは、その機能に着目して、例外的にいわゆる「オンラインによる出席」も含まれると解釈することができる。

２　その根拠については、憲法によって各議院に付与されている議院自律権を援用することができる。

以上、本審査会における憲法第５６条第１項の「出席」の概念に関する議論の大勢について報告する。

緊急事態対応に関する現行法体系図

資料２③

憲法

(1) 武力攻撃への対応

- **武力攻撃事態等及び存立危機事態対処法**（H15）
  - ・武力攻撃事態等及び存立危機事態への対処について、基本理念、対処基本方針の決定等の基本事項等
- **重要影響事態安全確保法**（H11）
  - ・重要影響事態における米軍等への後方支援活動等
- **国家安全保障会議設置法**（S61）
  - ・武力攻撃事態等・存立危機事態・重要影響事態への対処に関する基本的な方針等の審議（内閣に設置）

関連法：
- **自衛隊法**（S29）（武力攻撃事態及び存立危機事態における自衛隊の防衛出動等）
- **海上輸送規制法**（H16）（停船検査、回航措置等）
- **米軍等行動関連措置法**（H16）（米軍等への支援等）
- **捕虜取扱い法**（H16）・**国際人道法違反処罰法**（H16）（国際人道法の的確な実施の確保等）
- **国民保護法**（H16）（国民の生命等の保護、国民生活への影響の最小化のための措置等）
- **特定公共施設等利用法**（H16）（国民保護措置と自衛隊・米軍等の侵害排除のための特定公共施設等の利用の調整）

日米安全保障条約（S35）

日米物品役務相互提供協定（H8）・（H29）（米軍の行動の円滑化等）

(2) 内乱・テロへの対応

- **武力攻撃事態等及び存立危機事態対処法**（H15）
  - ・緊急事態への対処のための措置、対処基本方針等
  - **自衛隊法**（S29）（自衛隊の公共の秩序維持のための行動）
- **警察法**（S29）
  - ・緊急事態の布告
  - **警察官職務執行法**（S23）（避難等の措置等）

(3) 自然災害等への対応

- **災害対策基本法**（S36）
  - ・災害対策の一般法
  - ・防災に関する必要な体制の確立
  - ・防災計画の作成、災害予防、災害応急対策（避難指示、消防の出動命令等）、災害復旧、防災に関する財政金融措置その他災害対策の基本
  - ・災害緊急事態の布告

関連法：
- **大規模地震対策特別措置法**（S53）（予知の可能性のある大規模地震についての措置：警戒宣言の発出、避難勧告等）等⇒発災後は、災害対策基本法のスキームに基づき対策を講ずる。
- 災害救助のための法律
  - **災害救助法**（S22）（被災者の救出、食料の提供、医療、避難所・応急仮設住宅の供与等）
  - **自衛隊法**（S29）（自衛隊の災害派遣）
  - **警察法**（S29）・**警察官職務執行法**（S23）（警察が行う諸活動）
  - **消防法**（S23）・**消防組織法**（S22）（消防が行う諸活動）
- **原子力災害対策特別措置法**（H11）（原子力緊急事態宣言の発出、避難勧告、施設の応急復旧等）

※災害時における緊急の対応に関する主な法律を掲載

(4) 感染症への対応

- **感染症予防法**（H10）
  - ・感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する措置

関連法：
- **検疫法**（S26）（船舶・航空機に対する検疫、患者の隔離・停留、消毒等）
- **新型インフルエンザ等対策特別措置法**（H24）（新型インフルエンザ等緊急事態宣言の発出、新型インフルエンザ等対策の実施）※新型コロナも対象

16

衆議院憲法審査会事務局作成資料