

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

(1) 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。

(2) 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。

(3) 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と考えます。（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、この点を今後は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、予想を上回る大災害というのは不断にあるわけであり、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えます。（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

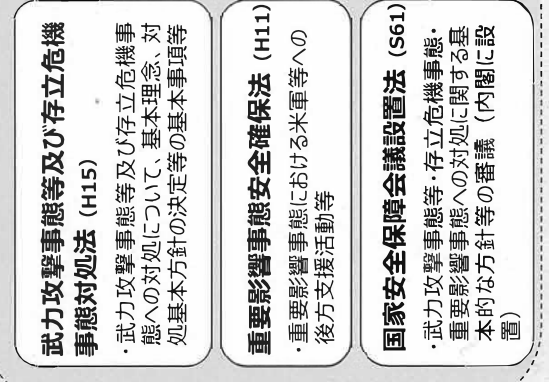
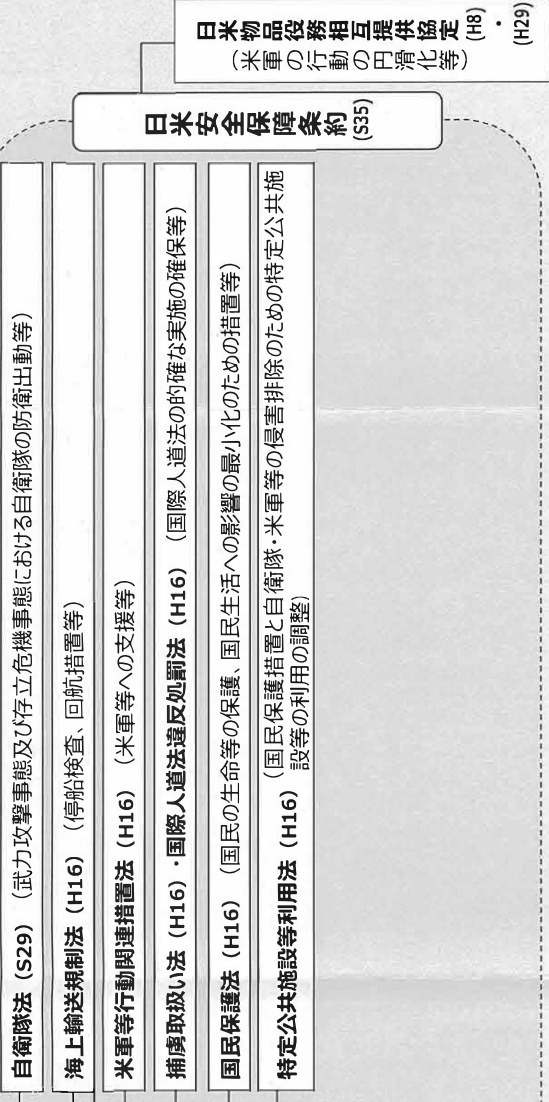
衆議院憲法審査会

憲法審査会においては、「新型コロナウイルス感染症がまん延し、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）。

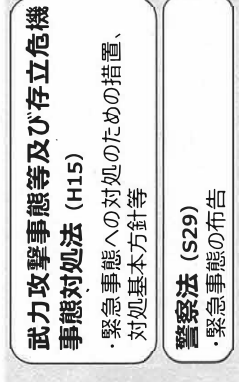
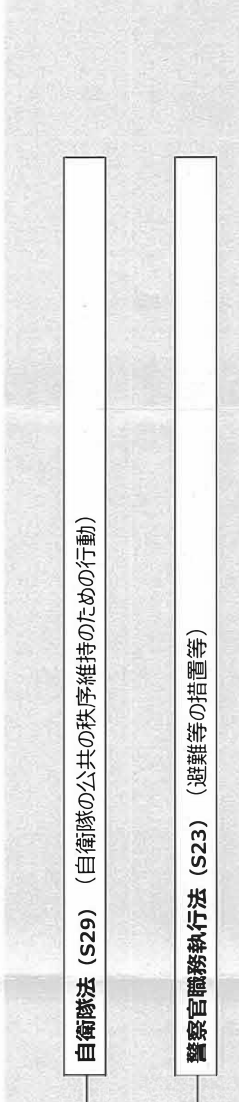
この一連の討議において、委員から様々な意見が述べられたが、その意見の大勢は次のようなものであった。

- 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。

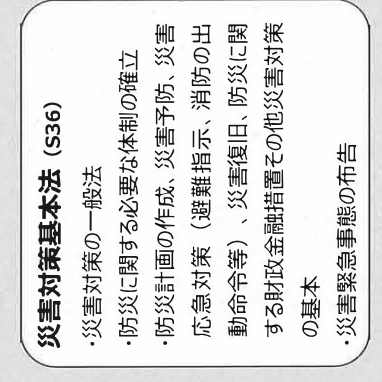
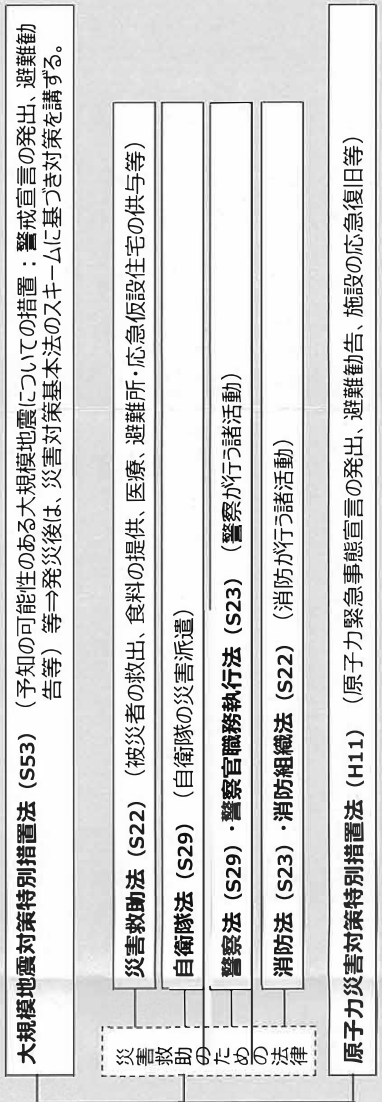
緊急事態対応に関する現行法体系図



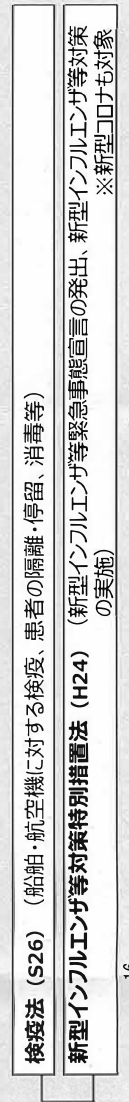
(1) 武力攻撃への対応



(2) 内乱・テロへの対応



(3) 自然災害等への対応



(4) 感染症への対応

※災害時における緊急の対応に關する主な法律を掲載

憲 法