

第二百八回国 参議院 憲法審査会 會議録 第三号

令和四年四月十三日(水曜日)

午後一時十一分開会

委員の異動

四月六日

辞任

自見はなこ君

石垣のりこ君

江崎 孝君

安江 伸夫君

小林 正夫君

芳賀 道也君

大門実紀史君

浜田 聡君

四月十二日

辞任

古川 俊治君

川合 孝典君

出席者は左のとおり。

会長

幹事

中川 雅治君

有村 治子君

石井 準一君

西田 昌司君

藤末 健三君

熊谷 裕人君

小西 洋之君

西田 実仁君

足立 信也君

柴田 巧君

山添 拓君

委員

青山 繁晴君

衛藤 晟一君

補欠選任

古賀友一郎君

杉尾 秀哉君

有田 芳生君

平木 大作君

川合 孝典君

矢田わか子君

山下 芳生君

渡辺 喜美君

補欠選任

比嘉奈津美君

芳賀 道也君

法制局側

法制局長

川崎 政司君

本日の会議に付した案件

○日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する調査

(憲法に対する考え方について(特に、憲法第五十六條第一項の「出席」に関する議論を中心として))

○会長(中川雅治君) ただいまから憲法審査会を開会いたします。

日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する調査を議題といたします。

本日は、憲法に対する考え方について(特に、憲法第五十六條第一項の「出席」に関する議論を中心として)について憲法審査会事務局及び法制局から説明を聴取した後、委員間の意見交換を行います。

まず、憲法第五十六條第一項の出席の論点整理について順次説明を聴取いたします。

なお、御発言は着席のまま結構でございます。岡崎憲法審査会事務局局長。

○憲法審査会事務局局長(岡崎慎吾君) 私からは、これまで衆参憲法審査会で実施された参考人質疑を踏まえ整理した論点につきまして、簡単ではございますが御説明をさせていただきます。

「憲法第五十六條第一項の「出席」の概念等について」と記載した資料、二ページを御覧ください。今般の議論の背景には、感染症の蔓延などによつて国会議員の本会議参加が困難となった場合への対応や妊娠や疾病などによつて本会議出席が困難となった議員のオンライン参加の可否などを検討する必要性が指摘されてきた状況がございます。このため、憲法第五十六條第一項の出席の概

念について、いわゆるオンライン審議導入の可否という問題との関係で議論されることとなりました。

資料四ページを御覧ください。

出席の概念に関する考え方について、ここでは便宜的に出席の語義を厳格に捉える立場の総称をA説、出席の機能的意義に着目し、その語義を緩やかに解する立場の総称をB説としております。学説は多様であり、必ずしもこの二分法に当てはまるものではございませんが、議論の便宜上、このように整理させていただきます。

A説は、憲法第五十六條第一項の出席をその場に物理的に存在することと考えるのに対して、B説は、ICT技術の活用等によつて議場への物理的出席と同視し得る環境が整えば、議場に現前しなくとも例外的に出席とみなすことを許容する立場でございます。

資料五ページを御覧ください。

衆議院では、高橋参考人が、ルールを定めた規定である憲法第五十六條の解釈は厳格でなければならず、解釈により拡張することは避けるべきであると主張されております。また、憲法解釈について、議院自律権は運用の柔軟性を認める根拠とはなるとしても、憲法条文の解釈の柔軟性を認める根拠とはならず、権力分立が働かない分、国会による厳格な解釈が要請される旨の指摘をされております。

本院でも、長谷部参考人からは、国会議員の出席の意義は、全国民を代表するその職責と切り離して議論することができず、代表する者はその場に見える形で物理的に存在する必要がある旨述べられております。その上で、電気通信技術による出席を機能的に可能とすることは、プレゼントであるはずの出席をリプレゼントである代表に変容させることになる旨指摘されております。

事務局側

憲法審査会事務局
局長

岡崎 慎吾君

資料六ページを御覧ください。
衆議院では、只野参考人が、長い間想定されていたような状況が生じていると可能と思えるような状況が生じているとして、社会の意識や状況の変化から、物理的な出席概念を少し拡張することはあり得る旨述べられています。

また、本院では、赤坂参考人が、本会議という政治空間の場での議論の重要性を強調されつつ、議員個人が特別の個別事情によって国民代表としての職責を十分に果たし得ない場合には、オンライン審議を含む環境を整えることが求められる旨の主張をされています。

資料七ページを御覧ください。

オンライン審議を認める場合には、現行憲法との関係が問題となります。出席の語義を厳格に解する立場からは、基本的に現行憲法の何らかの見直しが必要になると考えることになります。もっとも、この立場からも、極めて特殊な状況の下では例外的にオンライン審議を容認することも考えられます。

この点、長谷部参考人は、出席概念の意義を根底的かつキマイラ的に変容するためには、少なくとも明文の規定、明文の憲法の規定が必要であると指摘される一方で、オンライン審議を認めない限り、国会としても最低限の機能を果たすことができないという極めて例外的な事情の存在が客観的に認定される場合には、必要最小限度の範囲内でオンラインでの会議開催を認めることはあり得る旨述べられています。

資料八ページを御覧ください。

出席概念を機能的に捉える立場からは、オンライン審議の導入は現行憲法の枠組みの中で行うことができることとなります。もっとも、この立場においても、その例外的許容のための要件は論者によって異なります。

衆議院での只野参考人は、議員が議場にそろった状況に近い条件を整えることは不可欠であり、議決権の一身専属性を確保することは動かせない一線である旨述べられています。

また、赤坂参考人は、特定の事情で議院が物理的に集会できないような場合には、例外的ないし限定的にオンライン審議手続を採用することは許容されると指摘されるとともに、議員が個別的な主観的事情により出席できない場合や委員会審査の一部においては、積極的にオンライン審議を推進していく余地がある旨主張されています。

資料の九ページ以降は、オンライン審議を認める場合の制度設計に関わる論点でございますので、御説明は割愛させていただきます。

私からは以上でございます。

○会長(中川雅治君) 川崎法制局長。

○法制局長(川崎政司君) 着席したままで失礼いたします。

参議院法制局長の川崎でございます。どうかよろしくお願いいたします。

私の方からは、お手元の資料に基づき、国会におけるオンライン出席について、議論を整理しつつ、論点、課題等に関し御説明をさせていただきますと存じます。

まず、先生方十分に御案内のことと恐縮ではございますが、議会の意義や憲法の国会に関する規定から確認をさせていただきたいと思っております。表紙をおめくりいただきまして、一、二ページを見開きで御覧いただきたいと存じます。

まず、右側の一番上のところでございますが、議会制は歴史的に形成されてきたものですが、近代議会という点では、ラフな言い方とはなるものの、その二ページの上の方でございますけれども、議会は、国民の代表である議員が、一定の場所に集会し、国政の重要事項等について、国民に見える形で討議を行い、最終的には多数決により意思決定を行う機関と言えるのではないかと思います。

憲法もそれを前提に国会に関し関連する規定を置いており、その主要なものを資料の一ページのところ、左側でございますが、挙げております。それらの中で、合議体である議院が議事、議決を行うために必要な人数を定めているのが憲法五

十六条一項の定足数の規定であり、そこでは出席という概念が使われています。そして、この出席については、当然に議場に物理的に現在することの意味するものと解されてきたのであり、これは多数決の原則を規定する憲法五十六條二項でも前提とされております。

このようなことから、一ページの一番下のところでございますけれども、参議院規則百三十五條では、「表決の際に、現に議場にいない議員は、表決に加わることができない。」とされているところであります。

また、憲法は本会議について規定したものでございまいけれども、委員会については国会法で規定されております。そこでの出席も同様の理解となっております。

他方、近年の情報通信技術等の著しい発達に伴いまして、議場に現在することなく、オンラインによる参加が技術的には可能となってきました。また、二ページの段落の二つ目ぐらいのところの白いところでございます。諸外国の議会では、新型コロナウイルスの感染拡大を背景にオンライン出席を認めるところのほか、妊娠、出産、育児等の場合の遠隔投票を認めることも現れております。日本の地方議会でも、オンライン審議の導入の動きが活発化しております。これらを背景に、国会でもオンライン出席に関する議論が行われていると理解しております。

もっとも、その前提として、どのようなものが憲法の定める出席に含まれるのか、どのようにすれば憲法五十七條の公開原則を満たすのかという問題があり、これは実務的、技術的な問題も深く絡んでまいります。この点については、その下のところで課題一、課題二と整理し、後ほど、次のページのところで説明をさせていただきます。

さて、オンライン出席につきましては、おおむね二つの方向から論じられており、資料ではこれを論点一として示しております。二ページの真ん中より上のところでございます。

その一つは、緊急事態の状況下においてオンラ

イン出席を認めることが必要とするもので、これは言わば議院全体に関わる事情によるものであり、その主たる目的は緊急時における議院ないし国会の機能の維持と整理することができま

す。もう一つは、妊娠、出産、育児、障害、疾病等により物理的な出席が困難である場合にオンライン出席を認めるべきとするもので、議員個人の個別的事情によるものであり、その主たる目的は議員の権利行使の機会の確保ということになります。

両者は、一部重なるところがありますが、やはり区別して考えることが必要ではないかと思われ

ます。また、課題三としておりますが、それぞれオンライン出席を認める具体的な範囲、これが大きな問題となっております。

そして、次に論点二ですが、その下になります。憲法五十六條の解釈として、オンラインによるものを出席とみなし、又はこれに含めることが可能かという問題がございます。この点については、憲法五十六條の規定の位置付け、一番右のところはオレンジ色の背景で書いておりますが、憲法五十六條の規定の位置付け、性格等、それから国民代表、それから議院の自律権のそれぞれの理解に関わってきますが、それらにつきましては、参考としてこの資料の五ページから七ページに主な学説等を挙げておりますので、適宜御参照いただければ幸いです。

その上で、二ページの方に戻って恐縮でございますが、この点については、否定と許容の二つに分けることもできないわけではありませんが、許容の中には、例外的・限定的・臨時的な許容とそれ以外とは、量的な問題というよりも質的に異なっているところと見ることもできますので、ここでは二ページの資料のように三つに分けております。

これらのうち、一番左、Aの否定説は、憲法の出席は物理的な出席のみをいうのであり、オンライン出席を解釈によって認めることはできないとするものでございます。

これに対し、真ん中の例外的・限定的・臨時的

許容説は、論者によって認められる範囲に幅の違いはございますが、緊急事態の状況下での議院や国会の機能を維持する必要がある場合に限り認められるものでございます。

他方、許容説は、緊急時でももう少し緩やかに、例えば感染拡大防止のため密を避けるというような場合にも認められるとするものであり、妊娠、出産等の個別的事情による許容もこれに属します。考え方としては、緊急時の場合のみ、個別的事情の場合のみ、両方の場合に認めるというものが、この三つがあり得ます。なお、その場合の課題として課題四ということで書いてございますが、オンライン出席の場合の権限行使の範囲や態様の問題が出てまいります。

それらを受けてまして、オンライン出席を認める場合の実現の方策いかにというのが論点三でございます。この点、出席の解釈によることを否定する立場の場合には憲法改正によらざるを得ないことになり、例外的許容や許容の立場の場合には憲法改正は不要ということになりそうですが、その場合に幾つかの留意が必要ではないかと思われま

まず、例外的許容、許容の立場でも、憲法解釈上の疑義やオンライン出席をめぐる争いなどを回避するために、最終的には憲法改正によるのが妥当とする考え方があり得ます。また、憲法改正についても、緊急事態の場合であれば他の緊急事態措置との関係が問題となったり、個別的事情の場合であれば代理投票を認めるなど、他の選択肢もあり得ます。加えて、日本国憲法の規律密度を踏まえつつ、定足数という準則の例外をどう整合的に規定するかといった問題もございます。

他方、例外的許容や許容の場合には、少なくとも参議院規則百三十五条について措置することが必要となりますが、その際にはその例外として、オンライン出席に関し、議院規則で規定する方法だけでなく、衆参両院で対応が異なるのは好ましくないとして国会法で対応すべきとの議論、あるいは臨時特例規則や議院の議決によるべきとの議

論なども見受けられます。

以上の議論は本会議の出席に関するものでございますが、国会法以下で規定する委員会の出席については、憲法ではなく法律解釈の問題であることと予備審査機関であることなどから柔軟に解することができると、それとも国民代表や委員会中心主義といったことから委員会も本会議と同様に考えるべきなのかも問題となり得ます。この点については二ページのところで論点四としておりますが、資料、最後七ページの一番最後のところでございますが、示しましたとおり、本審査会での参考人の間で意見が分かれたところでござい

以上を踏まえつつ、法制度設計上の論点として、オンライン出席に関する主な課題を資料の三から四ページで簡単に見ておきたいと思えます。三ページ、四ページをお開きいただければと存じます。

まず、課題一として、出席、公開に関する課題を挙げておりますが、これは憲法上の問題をクリアするための前提となるものであり、また、課題、右側の二です、課題二の実質的、技術的な課題と表裏の関係にあり、それらの問題は実務的、技術的な可能性に規定されるところであります。

さて、その一つ目ですけれども、憲法五十六条の出席に含まれる、含まれ得るオンライン出席とはどのようなものであり、どのような条件を満たすことが必要かという点でございます。これについては、右側の四ページの方でございますが、少なくとも物理的な出席と同程度の双方向性等が必要と考えられ、これをどこまで確保できるのかが課題となり、またその前提として、安定的な通信環境やセキュリティの確保などが不可欠となります。

二つ目でございます。また左の方でございますが、本人性、真正性の確保で、オンライン出席議員の本人性、自由な意思決定や表決の真正性を確保することが必須であり、その実務的、技術的な

課題として、右側になりますが、成り済まし等の防止方法としてIDとパスワードによる認証、画面上の確認などで大丈夫なのか、真正性の確認・確保の仕組みや、それとの関係で議員以外の者が同室することの可否なども問題となります。

さらに三つ目でございますが、左でございますけれども、憲法五十七条の公開性、公開原則との関係から、オンライン出席についても何らかの形で国民が見聞きできることが必要となり、技術的に大画面の活用など、その見せ方や表示の方法を工夫する必要があります。

次に、三ページ、左ですけれども、課題三として、オンライン出席を認める範囲の問題を挙げておりますが、緊急時については、感染症、大規模災害など、どのような事態を想定するのか、また多くの議員が議場に出席できず定足数を満たせないような場合に限定するのか、感染症の感染拡大防止のため大勢の参集が難しい場合や大規模災害による参集困難な議員にも認めるのかなど、その要件や限界、その認定の仕方などが問題となります。

他方、議員の個人的事情の場合にも、妊娠、出産、育児、介護、障害、疾病など、どこまで認めるのかという線引き、事由の有無や実質的に権限行使が可能な状況にあることの認定方法等が問題となります。

四ページの課題四でございます。オンライン出席議員の権限行使をどこまで認めるのかその方法とともに問題となり、特に採決方法との関係から表決の範囲のほか、選挙や内閣総理大臣の指名、発言、動議の提出なども認めるのかどうかの検討が必要となります。

また、オンライン出席議員の現在場所については、例えば国会内、議員会館、議員宿舎などに限定するのか、自宅、病院も認めるのかなど、その範囲が問題となるとともに、その際には議長警察権等との関係の整理も必要となつてきます。

さらに、課題五として、オンライン出席を認める場合や、その範囲の関係から、例外的・臨時的

なもの、一般的・恒久的なものいずれとするかが制度化の形式や規定、認定の仕方などと絡んで問題となるとともに、物理的な出席にオンライン出席を併用するハイブリッド方式にとどめるのか、全員がオンラインによる完全オンライン審議まで認めるかなどの問題のほか、課題六の方でございますが、波及問題として、国務大臣等や証人、参考人等の出席の取扱いも議論となり得ます。

雑駁な説明となり恐縮でございますが、私からは以上でございます。

どうかよろしくお願い申し上げます。
○会長(中川雅治君) 以上で説明の聴取は終了いたしました。

これより委員間の意見交換を行います。
発言を希望される方は、氏名標をお立ていただき、会長の指名を受けた後、御発言願います。
発言が終わりましたら、氏名標を横にお戻しください。

一回の発言時間は各五分以内でお述べいただき、憲法審査会事務局又は法制局に答弁を求める場合は、答弁を含め五分以内といたします。
時間が超過した際はベルを鳴らしますので、あらかじめ御承知願います。

なお、御発言は着席のままで結構でございます。
それでは、発言を希望される方は氏名標をお立てください。

山谷えり子君
○山谷えり子君 自由民主党、山谷えり子でございます。

発言の機会をいただき、感謝いたします。
四月六日の参議院憲法審査会において、憲法第五十六条第一項の出席の概念、オンライン出席をどう考えるかについて参考人から御意見を伺い、また、ただいま論点を参議院の憲法審査会事務局長、参議院法制局長から論点、そして位置付けや課題の点についても様々説明をいただきました。

衆議院憲法審査会では、緊急時のオンライン出

席は現行法でも容認できるという意見を多数とする報告書でありました。しかし、衆議院での議論は、むしろ国家国民の命を守り、復興のスピードアップのために緊急事態条項を憲法に明記することの必要性について、深く考えねばならぬ論点を明確にしたと私は受け止めました。参議院でも論点を深くしながら意見を集約していくことを求めます。

先週の参議院憲法審査会で、憲法学者の赤坂幸一参考人は、緊急事態にこそ審議が必要、例外的、限定的にオンライン出席を採用することも議会の形成権の範囲と言われ、長谷部恭男参考人は、パンデミックの蔓延といった特殊事情にあつては、例外的に必要最小限の範囲でオンラインでの会議開催を認めることはあり得るという御意見でありました。

しかし、様々な緊急事態、例えば大規模地震での停電ではオンライン審議は物理的に不可能でしょう。生物化学兵器の攻撃やサイバー攻撃など深刻なテロの場合はどうでしょうか。これまでも緊急事態を憲法に記すことに反対する意見が出され続けてきました。権力の濫用になるとか個別の法律で十分などという反対論ですが、想像力を欠いていると思いませんか。

世界の多くの国は憲法に緊急事態条項が記されています。緊急事態の発出や終了の手続、議会の関与、内閣の権限行使の範囲など、議論を経て制度設計がなされてきました。日本でも、法治国家として、緊急事態としてどのような状態を規定するか、私権制限についての考え方、内閣の権限行使の範囲、国会機能の維持をどう図るか、国会議員の任期についてなど、具体的規定内容を議論しなければ、国民の生命、財産を守り、被害の最小化を図ることはできません。

すなわち、課題はオンライン出席をどう考えるかにとどまらず、緊急時に国民の命を守る更なる法整備と、憲法に緊急事態条項を明記することや国会の機能維持のための議論を進めていくことが必要です。

災害対策基本法では、首相が災害緊急事態を布告することができるとあるから、それで十分ではないかという主張もありますが、首相の権限は極めて限定的で、強制力、指揮監督権など、曖昧であります。現場を預かり、混乱の中で判断の難しさを経験した人たちは、なにより等しい権限ではないかと思われた方もおられる。私も防災担当大臣を経験したとき、その難しさを感じました。

コロナ禍で、感染症と自然災害に強い社会づくりのために、医療界、看護界、経済界、防災、自治体関係の代表者ら、非常に現場の第一線で働かされている方々、諸団体が連携して、昨年、ニューレジャースフォーラムを立ち上げ、関係法令の整備と憲法への緊急事態条項明記の検討を求めています。新型コロナウイルス対策の対応を現場でされている現場意識からのやむにやまれぬ声であります。

憲法審査会が動き始めたことは誠に良かったです。憲法改正は国民投票でなされます。時代の変化、現実を見詰め、国民の選択権、投票権を奪われぬよう、更に次のステップへ憲法改正の具体的議論が進んでいくことを望みます。

○会長(中川雅治君) 小西洋之君。

○小西洋之君 立憲民主・社民の小西洋之でございます。

私からは、このオンライン国会、オンライン出席の取りまとめの在り方について、思うところ、考えるところの意見を申し上げます。

その反面教師とすべきは、配付資料でお配りをさせていただいております衆議院憲法審査会の取りまとめの文書でございます。

この一番、二番、前回のこの審査会でも申し上げましたが、なぜ憲法五十六条第一項の出席においてオンライン出席が法理として読み取れるのか、その理由が何も記されておりません。そして、その理由と根拠はただ一つ、二番ですが、議院自律権を各議院が、ハウスが持っているから、この援用という言葉はまさに議院自律権の適用という意味だというふうに衆議院の法制局長に私は確認をしておりますが、議院自律権の名の下に、

いきなりバラシユート降下のように、五十六条の出席にオンライン出席が認められるという見解を示しております。

法令解釈とは何か。二ページを御覧いただきたいと思ひます。

下段に、我が憲法審査会で平成二十六年、中川会長の筆頭幹事のときに私が起草し成立をした附帯決議四番でございますが、憲法を始めとする法令の解釈は、当該法令の規定の文言、趣旨などに即しつつ、立案者の意図や立案の背景となる社会情勢などを考慮し、議論の積み重ねのあるものについては全体の整合性を保つことも留意して論理的に確定されるべきものというふうにされているところでございます。

すなわち、憲法解釈というのは論理で定まるというものでございます。にもかかわらず、衆議院のこの文書は法令解釈の名に値しないということとをまず指摘しなければいけません。

そして、この衆議院の文書の第二の問題点、これは議院自律権の濫用でございます。このことにつきまして、五十六条の解釈を示さずに、いきなり五十八条の議院自律権で五十六条の出席の文言解釈をしていいのかということでございますが、これについては、前回、長谷部先生に我が会派が重ねて質問させていただきました。

先ほど幹事会で、長谷部先生からの回答文書です。後日、お配りをさせていただいたところでございますが、長谷部先生におかれましては、五十六条の出席に関して例外的にオンラインでも可能との解釈をするには、それを支える十分な実質的理由を示すことがまず必要であると。議院自律権があるからというのでは、私たちがそう言うからそうなのだというふうに、むしろ説得力をそぐことになりかねない、そのようにおっしゃられているところでございます。

そして、赤坂先生におかれましては、議院自律権によるルール形成は、憲法典の定めるルールの枠内では認められませんが、議院自律権が憲法典によって認められている以上、その議院自律権を

根拠に憲法典自体に反するルールを定めることは認められないからですとおっしゃられております。

この問題については、私の資料の五ページでございますが、高橋和之先生は、衆議院の憲法審査会において、議院自律権は運用の柔軟性を認める根拠とはならないと、憲法条文の解釈の柔軟性を認める根拠とはならないと、議院自律権を理由に五十六条の出席をオンライン出席といきなり解釈するのは立憲主義にもとるといような旨のことまでおっしゃられていたわけでございます。

なお、もう一人の衆議院の参考人であられました只野雅人先生におかれましては、文書で同じような見解を示されているところでございます。

すなわち、衆参の憲法審査会に参考人としてお招きした四名の憲法学者の皆様が、衆議院の憲法審査会のこのオンライン出席の考え方、五十六条一項の出席の考え方について憲法上問題がある、そのようにおっしゃられていることでございます。私の思いをいたしましては、このような文書を多数決により採決し、議長や副議長にまで提出したこの衆議院のありようというのは、国を誤る行為ではないかとの懸念を表明せざるを得ないところでございます。我が憲法審査会においては、こうした過ちを犯すことがないように、法理に基づいた審査を行うべきと考えます。

なお、この衆議院の文書の内容の説明を求めるために、私からは新藤筆頭幹事、自民党、また、それが無理であれば衆議院法制局長あるいは衆議院の事務局長の本審査会への本日の出席を前回の幹事会の決定に基づいて求めたところでございますが、それがかなわなかったこと、これは我が参議院を軽視する行為であるということも申し上げます。

思うに、全ての元凶は、衆議院の憲法審査会の毎週開催でございます。このような文書を作成する、あるいはこのような文書をあのような用い方をする毎週開催こそ、憲法を軽視する行為であると言わざるを得ません。

我が参議院憲法審査会におきましては、良識の府の名に値するような憲法論議を行うために、大義があり真に必要な場合にはのみ憲法審査会を開いてしっかりと議論をする、そのような運営に努めさせていただきたいと思ひます。

内容については二回目の発言で申し上げさせていただきます。ありがとうございます。

○会長(中川雅治君) 矢倉克夫君。

○矢倉克夫君 公明党の矢倉克夫です。

岡崎事務局長、川崎法制局長、分かりやすい御説明、ありがとうございます。

法制局長にちよつとお伺いしたいと思うんですが、私も、先ほど御説明いただいたときにも言及があった、二つに分けなさいけないなど、問題を。この会議体の構成要件としての定足数の出席概念と、あと議員の活動を、まあある意味活性化するためにこの出席概念つてどこまで柔軟化していいかという、この二つの問題を分けた上で考えなければいけないと思つていて、その上で、二ページ目のところである論議していらないしやるんですけど、例えばこの二つの問題意識からの出席概念というのが解釈が変わつていいものなのかどうか。具体的には、定足数としての出席は物理的出席だけ、この議員の活動を確保するための許可要件としての出席はより柔軟にしたい。そういうような考えが仮にできれば、例えば三分の一の人が物理的に出席していれば、それ以外の人は仮にオンラインで出席したとしても憲法上問題はないというようなハイブリッド的な構成の在り方というのでも考えられると思うんですが、資料の中で書かれていたA、B、Cというふうに説を書かれてるんですけど、それを照らし合わせて、今言つたような考え方というのは、これは物理的に、学説があるかどうかは別にしても、あり得るものなのかどうかというのをちよつと教えていただきたいと思ひます。

○法制局長(川崎政司君) 御質問ありがとうございます。定足数の関係でございますが、議事の定足数と

議決の定足数がございます。議事の定足数というのは、日本国憲法では規定をされておりますけれども、諸外国を見ますと、議事の定足数を規定していないところも結構ございます。そういう意味でいいと思いますと、日本国憲法の場合には議事の定足数も規定をしておりますので、解釈という意味でどれだけ違いを設けられるかというのはあります。が、議事の定足数に関しては、その考え方としては少し緩やかに解して、議決のところは厳格にやるといふ、そういうハイブリッド的なことというのもあり得るといふふうに思っております。

特に、三分の一以上ということのお話もございましたが、諸外国と比べますと、三分の一以上というのは定足数としては少ない、普通は過半数でございまして。そのところをうまく活用しながら、三分の一のところはしっかりと確保しながらというの、またこれもあろうかと思ひます。

○矢倉克夫君 改めてお伺いしたいんですけど、二つあって、出席、議院、会議が構成するたのめ、定足数のための出席というのはどういふうに考えるかというのは一つ。それ以外で、議員が議決権等行使するため、その前提としての出席という概念の二つ。こういう分け方というのは概念としてはできないものなんでしょうか。

○法制局長(川崎政司君) オンライン出席をどのような場合に認めるかということの兼ね合いの話のような気もいたします。

まず、三分の一は絶対きちんとしていた必要があるというお考え、そういうお考え方は当然あるかと思ひます。その上で、議決の正当性を高めるために、より多くの先生方、議員の方々に出席をしてもらうと、その点については、オンライン出席を組み合わせるという考え方というのは十分あり得ると思ひます。

○矢倉克夫君 分かりました。

もう一つ、じゃ、今、ちよつとかみ合つていのかどうか分からないんですけど、じゃ、ちよつと時間がありませんので、最後、一点だけお二人にちよつとお伺いしたいと思うんですけど、院の自律権というものをどこまで範囲に入れるのか。

一方、聞きたいのは、例えば、これは一般的な概念でいいんですけど、院の自律権というものを、例えば会議の構成とかで、院の自律権で決める、それは一般的に院の自律権としてどこまで、どういう限界考慮があるのかということだ、それを最後お二人に端的に教えていただければと思ひます。

○憲法審査会事務局(岡崎慎吾君) お答え申し上げます。

議院の自律権の限界ということでございますが、これは先ほど来議論されておりますとおり、やはり憲法の枠内というものがどうしてもありますので、その枠をどのように考えて議院の自律権を行使すべきかということの問題だと思ひます。

○法制局長(川崎政司君) 私も同じ考えでございますけれども、やはり憲法の規定、規範がある以上は、その枠内で自律権の行使ということが基本であるというふうには思ひます。

○矢倉克夫君 ありがとうございます。

○会長(中川雅治君) 足立信也君。

○足立信也君 国民民主党・新緑風会の足立信也です。

法制局がまとめられたこの資料、論点整理、そして思考経路をほとんど私と近いというふうに思っております、このまとめ方にまず感謝したいと思ひます。

それで、憲法審査会、岡崎事務局長にお伺いたいんですが、資料の七ページのところで長谷部先生の発言があります。出席の概念を変容をたらずとすれば明文化が必要だと、確かにこのようにおっしゃいました。その後で、恐らく災害対策基本法を念頭に置かれてるんじゃないかと思ひますが、皆さんが納得するような状況、それを法律で規定すればいいんじゃないかという発言がありました。しかし、それは私は出席の概念の変容を招く話だと思つておまして、その部分が矛盾してないかなと私は思ひます。憲法の概念

を変えるには明文が必要であるとおっしゃっているがそれは法律でということになるのは、いささか合わないような気が私はするんです。

そのことについては、実際にお聞きになった岡崎さんとしてはどのように思われますか。

○憲法審査会事務局(岡崎慎吾君) 先生の御指摘は大変ごもっともだといふふうに私も思つておりまして、憲法改正の要否の問題と、その例外的な取扱いが果たして憲法を改正する必要があるのか、それとも、ある意味では、憲法のもろもろの枠内ではありますけれども、その枠、ある程度議院の自律権の行使をもって、法律あるいは議決をもって解決するというのも一つの方策であるといふふうに先生はおっしゃつておりましたけれども、またそれはそれで先生方が最終的に御判断する問題ではございますが、それも一つのお考えではなからうかといふふうに考える次第であります。

○足立信也君 お二人の参考人の意見をお聞きして、私は軸が二つあるように思っているんです。

全国民を代表する議員というのはやっぱり私は物理的出席というのが大原則だと、そう思つておりますが、一つは、一つの軸としては、全体としてオンライン出席をという話と個別的事由、この軸と、本会議と委員会というこの軸があつたと思ひます。私は、今申し上げたように、全国民を代表する限り物理的出席だと思ひますが、そこへ、例えば参考人の意見陳述であるとか全国民を代表する議員以外の方が参加する場合は、私は国会法なり規則で定めてもいいんじゃないかと、そのように思つています。

そこで、長谷部先生もそうおっしゃいながら、これを一部容認するに当たつては明文の改正が必要だということ、それから、全体的に誰もが納得するような状況というのは、やはりそれは明文化されていなくて全国民が理解できることではないということ、どちらかとも帰結する先は、やはりこういう事態のときにはという条件の必要性を明文化するというのが三権を、緊急事態であつても

三権をしつかり守るんだということの趣旨において私は大事なことだろうと、そのように思っています。

以上です。

○会長(中川雅治君) 高木かおり君。

○高木かおり君 日本維新の会の高木かおりです。

本日は、岡崎憲法審査会事務局長、また川崎参議院法制局長 大変丁寧な説明の方ありがとうございました。

早速でございませけれども、お二方にお伺いをしたいと思えます。

国会議員は、全国民を代表するためには、国民に見えぬ形で集会として物理的に出席が必要であるところ、しかしながら、パンデミックなど、いわゆる生命に危険を及ぼすような感染症ですとかそういった極めて異常な事態が発生した場合、それが客観的に認められるときに限ってオンライン、オンラインでの出席という手段でなければやはり国会議員としての最低限の機能が果たせない、そうなった場合には、この憲法第五十六条が、必要最小限の範囲で例外的にオンラインでの出席はあり得ると、このことについて私ももう全く異論はないわけですが、

ここで伺いたいですけれども、将来にわたって極めて異常な事態が発生することを予見するということは困難であるといえますか不可能であると、そういった状況の中で、そのような場面に直面した場合、例外的に認めるこのオンライン出席をどのように進めるかについて、これは恐らく事態が深刻で時間的余裕もない、けれども一刻を争うと、そういったケースが想定されるわけですが、そういったことを想定して、暫定的に特例のルールをあらかじめ定めておくことも一案であるとの指摘が先週の参考人の方からございました。

この点について、お二方から御見解をお聞かせいただきたいと思います。

○憲法審査会事務局長(岡崎慎吾君) 御質問あり

がとうございます。

先生の御指摘のとおり、客観的その事情の判断権者、あるいはオンラインを認める際の必要性の判断の認定者、これをどう考えるかということについては非常に難しい問題ではございますけれども、やはり、ありとあらゆるケースにおいて事前にはその想定に基づいた規定を詳細に設けるといのは非常に困難であろうと、こういうことは両参考人からもおっしゃっておられました。

したがって、赤坂参考人もおっしゃっていただくことでございませけれども、一定の場合に議長が議院運営委員会の議を経て暫定ルールを定めることができるというところの手続までは定めて、あとはそのときの状況に応じてその場で先生方の方性をお決めいただく、こういうことが妥当なんでしょうかというかと考えております。

○法制局長(川崎政司君) 御質問ありがとうございます。

今の岡崎事務局長と大体答えは同じになると思えますけれども、あらかじめなかなか想定するのが難しいということであれば、まずは手続として、どういう場合にそういうそのオンライン出席を認めるかという手続について何らかの定めをすると。その場合に、規則改正ということもあるかもしれません、規則というのは別に、議院規則、法典的な議院規則だけではなくて、実際の議決、決議も規則的なものとして位置付けることが可能ですので、そういうその特例的な規則を、手続的なものをあらかじめ定めておくということは考えられると思えます。

○高木かおり君 大変ありがとうございます。もう少しお聞きしたかったんですが、ちょっと時間が参りましたので、これで終了させていただきます。

○会長(中川雅治君) 山添拓君。

○山添拓君 日本共産党の山添拓です。

否をめぐり、憲法五十六条一項に関する憲法審査会が開かれてきました。

しかし、新型コロナウイルスの感染拡大が繰り返す下でも、国会議員の三分の二、参議院の定数でいえば百六十四人が同時に一定期間にわたり国会に参集できない事態は生じていません。衆議院で高橋和之参考人が明確に述べたように、本会議へのオンラインでの出席、表決を必要とする具体的事実はないと言ふべきです。

国会のコロナ対策は議院運営委員会で議論が重ねられ、マスクの着用徹底や委員会室の座席配置の変更など随時行われてきました。科学的知見に基づく適切な対策が必要であり、引き続き議論で対応すべきです。

参議院改革協議会でもオンライン審議が検討項目に挙がっています。憲法審査会で議論する緊急の必要はなく、ましてや憲法五十六条一項の解釈を多数決で確定するなどということは審査会の権限を越えます。

日本国憲法第四章は、国会議員は全国民の代表であるとし、その地位の独立と国会における自由な発言と表決を保障し、本会議について、会議公開の原則の下、議員同士が相互に認識できる議場に出席し、議論を尽くして表決することを要請しています。国民主権と議会制民主主義の大原則です。

衆議院で高橋参考人は、憲法五十六条一項はルールを定めた規定であり、厳格に解釈すべきだと述べ、この規定は会議体を成立させる最低限の要件として、少数者を保護し、あるいは権力の濫用を防止するために置かれたものだ指摘しました。国会も国家権力の一つであり、多数派による立法権行使の濫用、暴走を防ぐ上で条文解釈は厳格になされるべきです。

当審査会で赤坂幸一参考人は、国会議事堂という場で国民代表の声が出されていることが重要であるとして、特定の事情で議院が物理的に集会できないような場合にのみ例外的に限り限定的にオンライン審議を行うことも議会の形成権に入るだ

ろうと述べました。もともと、それがどういう場合に生じるかは予見するのが難しく、濫用の懸念については全会一致ルールを併せ考える重要性を指摘しています。

長谷部恭男参考人は、憲法五十六条一項は準則としての性格が濃いとして、オンライン出席が認められるのは、それを認めない限り国会としての最低限の機能をも果たすことができないという例外的な事情が客観的に認定される場合に必要最小限の範囲内のみとすべきだとし、それは誰が見ても本会議に集会できるような状況ではない、多くの人に元々コンセンサスがある場合であろうと述べました。

両参考人の意見は、いずれもオンライン出席を必要とする場面は極めて限られるという前提に立つ慎重なものです。予見し難い事態を軽々に想定すべきではなく、当審査会で、現下のコロナ対策と絡めたりいたらずに危機感をあおったりして、結論を急ぐべきではありません。

新型コロナウイルスと憲法に関わっては、臨時国会の召集義務違反に触れざるを得ません。憲法五十三条は、「いづれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならぬ。」としています。ところが、二〇二〇年七月と二〇二一年七月、野党が求めた臨時国会召集を安倍内閣、菅内閣は拒み続けました。赤坂参考人は問題があると言い、長谷部参考人も学界の通説は赤坂参考人が述べたとおりとしました。

国民の生存権が脅かされる中、憲法の明文に反して国会を開こうともしなかったことへの反省もなく、緊急時の国会出席を殊更論じるのは不可解です。コロナ危機に乗じて、権力集中を伴う緊急事態条項の創設に向け、改憲論議を加速する呼び水という疑いすら抱かせます。

今政治に求められるのは、新型コロナウイルス第七波を見据えた対策の強化やウクライナ侵略を受けた更なる物価高騰に備える補正予算を組む、暮らした経済を支えることです。予算委員会を始め徹底し

た審議を行うべきであり、憲法審査会を動かすべきではないことを強調し、意見とします。

○会長(中川雅治君) 渡辺喜美君。

○渡辺喜美君 みんなの党、渡辺喜美でござい

す。
アメリカの大統領が年一回、一般教書演説というのを議会です。年、初めに国会議員全員集まる、閣僚も出席する、最高裁の判事さんもあるかどうかは忘れましたが、その議会がテロに遭って爆破されて全員死んじゃうというテレビドラマがありました。その名も指定生存者、「デジグネイテッド・サバイバー」というドラマで、ネットフリックスでも今見られますけれども、そういう事態を想定して、閣僚で一人、下院議員で一人、あらかじめ一般教書演説のときは出席しない方がいいですよという取決めがあるんだそうですね。

日本でそんな話は聞いたことがない。まあ閣内で総理が欠けたときにどうするかみたいなのは第何順位ぐらいまで決まっているんですが、さあ、憲法が想定しない、そういう事態が起きたときにどうするか、憲法秩序が全くなっちゃった、そういう場合にどうするかという、もうまさにこれはカール・シュミットのなテーマになりますけどね。

そんなことは想定したことがありませんと言うかもしれませんが、頭の体操で、もし何か御示唆があったら、法制局長、突然で済みませんけれども、お答えのしようがないというんであればそれでも結構です。そういう憲法秩序が存在しなくなったときどうするか、国会議員が誰もいなくなっちゃった、あるいはごく少数生き残ったという事態が起きた場合ですね、超法規的措置という形で、指定生存者の場合にはもうほとんど無政府状態から政府をつくり上げるというドラマなんです。頭の体操で、何か御示唆があったらお聞かせください。

○法制局長(川崎政司君) 非常に難しいお話でございませうけれども、安易に使うべきではないと思

います。緊急は法を知らずという言葉がござい

ます。やはり、そういうその憲法秩序が崩壊してしまつて、しかし国家の営みを維持しなければいけないということになれば、もうその法に基づくと

いうよりは、とにかくその秩序を維持し国家の機能を発揮するための形で何かをやる。とにかく、そこはもう、法に基づくというよりは、とにかくそのための措置を講じ、それが後でどう評価されるかという問題になるということだろうと思

います。
○渡辺喜美君 まさにそういうことだと思つて

す。余りにもその憲法の字句にこだわって、想定外のことば考えないようという傾向が非常に強いですね。
先週議論聞いていまして、私、欠席したんで動画で拝見させてもらいましたが、まあ何か有職故実を、もうできない理屈の天才というやつですね、語っておられたような気がいたしました。

事務局長にお尋ねしますが、国民代表原理の本質というのは出席にあるみたいな御解説を長谷部先生しておられましたけれども、私は全く違うと思

います。国民代表原理の本質は、命令委任の禁止ですよ。誰からも拘束されない、自分の思想と信念のみに従う、これこそがまさに国民を代表する根本原理だと思いますが、いかがでしょう

か。
○憲法審査会事務局長(岡崎慎吾君) ありがたうござい

ます。
大変根源的な課題、問題であると思いますが、まさに渡辺先生がおっしゃったように、国民代表の本質たるものは、国民、国民からの信任前提として命令委任の禁止ということで、それでもって初めて有権者からある意味で離れて、全国民の視点で先生方が様々な問題について御協議できるものだと私も理解はしてございます。

○渡辺喜美君 終わります。
○会長(中川雅治君) 佐藤正久君。

○佐藤正久君 自民党の佐藤正久です。質問の機

会をありがたうございます。
私は、緊急事態には、我々の健康を守るという以上、国家国民を守るために、この出席という機能的意義に着目して、オンライン国会等は積極的にやるべきという考えを持っております。

緊急事態って何かという部分にもいろいろこれは議論しないといけないと思いますけれども、災害だけではなく、重要影響事態とか武力攻撃予測事態、武力事態においても、やっぱり法律改正等をするということは考えられると思います。今回のウクライナの例を見ても、まさにウクライナの危機、二月二十四日の以前からいろいろな動きがあつて、そして二十四日に実際に軍事的な手段が行使されたという中においても、ウクライナ国会、いろいろ機能しています。

さらに、例えば、今の戦い、そのサイバー領域含めた電磁波領域という感じでしょうか、国境を越えていろいろの協力をもたらしています。このウクライナの場合、スターリンクという民間の会社の衛星を使つてやっていますけれども、これは日本の場合、やろうと思うと、場合には電波法の改正が必要になる場合もあります。また、今回、マイク

ロソフト、あるいはグーグル、アップル等の協力もウクライナ政府は、ウクライナ軍は得て、サイバー攻撃やハッカー、あるいはいろいろなことをロシアに対してやっているようですけれども、その場合、特に民間の方を使う場合、日本国の、国内の民間企業を使う場合、こういう場合も不正アクセス防止法というものを例外規定を設けなければ、ロシアに対して、仮に日本が敵国に、攻撃を受けているその国に対してやることもできないと考えれば、やはり全員がこの永田町に集まれということはできないような場合もあります。場合によつては、地方の、今回ウクライナであればキーウ市長、あるいはいろいろな知事との連携しながら議論をしないといけないということも十分考えられます。

ただ、その一方で、やはりこの国会審議を妨害するということも十分考えられますから、通信インフラ、これは十分そういう部分には強いものをつくらなければならない。今回のウクライナの例を見れば、やはりもう緊急事態においても国会機能を維持するというためには、いろいろな法改正、あるいはインフラを含めた、いろいろなことが強化しないといけないと思つています。

そこで、法制局長官にお聞きしたいんですけども、委員会が、オンラインという考えだけではなく、そつくりそのまま、例えば委員会視察とあ

りますというふうに、例えば委員会であれば、災害現場なら災害現場のどこかに行つて、その近くの県庁のこういう会議場を借りて、そこで議論し採決をするということも、この今の論点整理でいえば、オンラインができるのであれば、同じように国会法とかあるいは参議院規則を改正すればこれもできるというぐらいの理解でよろしいんでしょうか。

○法制局長(川崎政司君) 御質問ありがとうございます。

オンラインの出席委員会の場合、柔軟に解釈できるのならば委員会の開催場所も柔軟にというお話でござい

だと思えます。全て海外の人間をここに来てもらうことは大変ですから、そういう場合はオンラインで参考人の海外の方の話を聞くという場合も十分考えられますし、そういう面含めて、今回、オンラインという部分については、質を高める意味、国家国民の命を守るためにも是非考えていただきたいと思えます。秘密会においてもそうだと思います。

以上です。

○会長(中川雅治君) 小西洋之君。

○小西洋之君 続けての発言を恐れ入ります。

先ほどは、二院制の使命であるこの衆議院の過ち、またそれに基づく参議院のあるべき審議のための発言をさせていただきました。

なお、付言させていただきますが、我が会派は衆議院において毎週開催については反対、あるいは他の会派の方々も反対、少なくとも慎重な意見をおっしゃっております。にもかかわらず、政治目的の毎週開催、そのことが目も当てられないような、はっきりと申し上げて国を誤る行為とも言うわざるを得ないような失態を生じていることはもう誰の目にも明らかでございますので、各会派の先生方におかれましては、それぞれの党で憲法審査会のあるべき、衆議院の憲法審査会のあるべきについてきちんとした御見識をお示しいただくことをお願いしたいと思います。

その上で、オンライン出席についてのごさいます。参議院の法制局長にお伺いをさせていただきたいと思えます。大変立派な資料をありがとうございます。

三ページに書いていただいているこのオンライン出席の要件の1の(2)において、出席を物理的な出席と等価のものと捉えることができるかどうか、オンラインによる出席ですが、これも長谷部先生の御見解だと思ふんですが、これについて私は三つの考え方を申し上げて、一つは出席している議員本人、そしてまた国民から見た場合、そして同僚議員、この合議体の在り方、それぞれの観点からまさに実際に出席しているのと等価と捉

えるような実質的なこの機能が保障されなければいけないということを考え、申し上げたんですが、それについて長谷部先生は、まさにそのように考えているというようなコメントをいただいたところでございますけれども。

質問ですが、妊娠などの議員の個人的な事情、この妊娠の場合と、我々が今議論しているオンライン出席の元々の出発点、これは議会の機能そのものが成り立たないような、もう想定し難いようなパンデミックのような場合ですけれども、それと妊娠などの個々の議員の事情による出席、オンライン出席を認めるかというのは全く次元の違う別の話だと思うんですが、ただ、先ほどから御紹介いただいているような国会議員の国会への出席について、国民主権あるいは全国民を代表する、あるいは議会制民主主義の在り方、あるいは会議としての実質、そういうことを考えたときに、私は、実は妊娠などの個人的な事情によるオンライン出席においても、ここで書いていただいているようなオンライン出席を物理的な出席と等価のものとして捉えるような環境の整備というものが必要ではないかと考えるんですが、そうした考え方もあり得る考えかどうか、局長の答弁をお願いいたします。

○法制局長(川崎政司君) 御質問ありがとうございます。

憲法五十六条の出席の解釈としてオンライン出席が含まれるんだという、そういう考え方に立つということの関係で、先生が言ったような条件が必要だということは、それは緊急時の場合であらうが個人的な事情の場合であらうが変わらないと私も思っています。

○小西洋之君 ありがとうございます。

その上で、もう一つ、衆議院ではほとんど議論されていないんですが、通常の委員会ですね、本会議じゃなくて委員会についてどう考えるかなんですが、ここに集う先輩、同僚の先生方を前に私が恐縮ですが、私も十二年間議員をさせていた

いているんですが、まさに委員会制度を採用している日本の国会、議会制民主主義の下においては、委員会の審議あるいはその表決行動等々というのはまさに国会の、国会活動のもう中核そのものであると、もちろん本会議が全てを決定する場ではありませんけれども、と思えます。と考えると、委員会においてもやはりこのオンライン出席を認めるのであれば、ここに書いていただいている物理的な出席と等価のものと捉えることができるというような環境を整備する必要があるように私は思ふんですが、そうした考え方もあり得る考えか、局長のお考えをお願いいたします。

○法制局長(川崎政司君) 委員会の出席の関係につきましても、国会法の規定の解釈になりますけれども、それは憲法の五十六条の出席の解釈とやはり変わらないというふうに思います。そういう意味で、委員会においてオンライン出席を認めるということであるならば、やはり物理的な出席と同じような条件整備、あるいはそれと同等のものになっていることが必要であるというふうに考えます。

○小西洋之君 ありがとうございます。

この我々の議論は緊急事態を契機に起こっているわけですが、もう一つ、衆議院の憲法審査会の在り方では是非皆様に申し上げなければいけないことがございます。過去数回、国家緊急権を衆議院の憲法審査会は議論していますが、その前提で、我々参議院の緊急集会が使えないというようなことを前提としております。こんなことを我々は全く議論しておりませんので、参議院を軽んじる行為であるということとを共有させていただきたいと思えます。

以上でございます。

○会長(中川雅治君) 堀井厳君。

○堀井厳君 自由民主党の堀井厳でございます。新型コロナウイルス感染症など感染症の全国的な流行、大規模災害などの緊急事態に際し、国会機能を維持していくことは極めて重要と考えます。その観点から、このオンライン出席につい

て、憲法改正をすることなく、憲法五十八条の議院自律権を根拠に議院運営規則の改正などによって実現することが可能というふうな意見があることについて、私は一定の理解をいたします。ただし、議院自律権の範囲についてはおのずから制約があると考えます。

オンラインでの出席や投票を認めるか否かについては、重要なことは国民の理解を得ることだと思えます。したがって、本来であれば憲法改正を行って、憲法上明確にすることが望ましいのではないかと考えております。また、オンライン会議の規定のみならず、そもそも緊急事態における統治機構の運用を規定する緊急事態条項の規定を憲法において整備していくことが望ましいと考えております。

なお、オンラインの活用についての考察を進めるに当たっては、ふだんから議院運営全般にわたって情報通信技術の積極的な活用を行い、技術的な課題も含めて習熟しておくことが重要と考えます。例えば、政府側の出席者や参議院事務局職員の出席については、5Gを活用した高精度な動画配信を用いれば、オンラインによる新たな取組も可能ではないかと考えます。

ところで、去る七日、報道によれば、日本共産党の志位委員長が党本部での会合で、急迫不正の主権侵害が起こった場合には、自衛隊を含めてあらゆる手段行使して国民の命と日本の主権を守り抜くのが党の立場だとおっしゃられたとの報道がございました。

私は、厳しい安全保障環境の中で我が国の平和を守り抜くためには、自衛隊の存在が不可欠と考える立場であり、私はこの発言を歓迎したいと思っております。

そこで、山添委員に質問させていただきます。現行憲法においてこの自衛隊の位置付け、どのようにお考えか、教えていただければと存じます。

○山添拓君 御質問いただきましたので、お答えいたします。

日本共産党は、憲法九条と自衛隊とは矛盾する存在だと考えています。そのため、憲法九条の完全実施に向けて段階的に進んでいくべきだということを持っています。

そして、その上で、急迫不正の侵害が万が一起きた場合には、現在の状況の下では、自衛隊を含むあらゆる手段によって国民の命と主権を守っていくという考えを併せて持っています。このことは、二〇〇〇年に行いました我が党の第二十二回の党大会で既に表明してきた考え方であります。

ただ、急迫不正の侵害によって何らかのその侵略を受けるということになれば、これは国民の側に何らかの被害を生じることになりますので、私たちは、そういう事態が生じないようにするというのが政治の役割であって、そのために平和外交を尽くしていくことを重ねて強調してきております。

ですから、自衛隊をいつでも活用するとか、あるいはそのために軍事力を増強するということを方針として持っているわけではありません。戦争させない、侵略を受けさせないための平和外交の努力が最も大事だと考えています。

○堀井巖君 ありがとうございます。

我々議員は、多様な国民の意見をこのように代表いたしております。本憲法審査会での議論を通じて、憲法の様々な論点について国民的な理解が更に深まることを期待し、私の意見といたします。

山添先生、ありがとうございます。

○会長(中川雅治君) 福島みずほ君。

○福島みずほ君 立憲・社民の福島みずほです。今日は、川崎事務局長、あつ、ごめんなさい、川崎法制局長、そして岡崎事務局長、本当にありがとうございます。論点の整理が大変でできました。本当にありがとうございます。

衆議院と参議院のこのオンライン出席に関して、出席した二人、二名ずつの参考人の合わせて四人、いずれの方も憲法改正の必要はないという点で一致をいたしました。オンラインの出席をや

るには憲法改正は必要ない。そしてまた、この参議院でも顕著でしたが、長谷部参考人の方から、ブレゼンス、出席ということの意味の本当に憲法学的な解説を聞くことができて、それは大変有意義であったというふうに思っております。

議院の自律権で何でもやれるのかというところではなくて、私自身も長谷部参考人に四月六日質問しましたが、五十六条規範の範囲内でしか議院に自律権は行使できないということが本当に必要で、そうでないと、本来の規範を超えて何でも議院自律権でできるということになるのではないかとこのことをお聞きしたところ、長谷部参考人の方から、議院自律権で決めるというのは、我々が言うんだからそうなのだというふうには言っているかのような、そういうふうには誤解を受ける可能性もあるだろうと思います。なぜこの判決が正しいのかというその理由を、その実質的な理由を判決理由の中で述べるものだと思いますと、裁判の例でいえばということでおっしゃったわけですが、実質的な理由をきちっと明らかにした上で例外も認めますということであれば、やはりどうしてもそれが広がっていくという歯止めにはなるのではないかとこの私の考えでございますとおっしゃいました。

つまり、憲法改正の必要はない、そして、極めて例外的な場合にオンライン出席は可能である、議院の自律権ということであれば何でもできるというわけではないということでは、ほぼ参考人の皆さんの意見は一致していると思います。

ですから、先ほど同じ会派の小西洋之幹事がおっしゃったように、まさに衆議院がこのオンライン出席についてまとめたこと、これについては、議院の自律権で何でもできるというような意味であればそれはやはり問題であって、拙速に、議院の自律権があれば何でも、何でもではないですが、拙速に決めることには大変問題があるというふうに、私自身も同じ意見でございます。

ですから、この参議院において、長谷部参考人、赤坂参考人、そして今日のお二人の意見を聞

いても、じゃ、どこまで認めるのかということについては相当の議論が必要であるということが明らかにになったと思います。今日、お二人の資料を見ても、例えばバンデミックのときに認めるのか、いや、妊娠、出産、私は、妊娠、出産などのときは、やはり表決権行使したいだろうからそれは認めて、できる限り、妊娠、出産しても議員としての役割を演ずることができるようになるべきだと思っておりますけれども、じゃ、どこまで認めるのか、あるいは国務大臣にも認めるのか、証人、公述人、参考人もこれも認めるのかなど、非常にたくさん論点があります。ですから、このことは、憲法審査会の憲法論議というわけではなく、非常に丁寧に、それぞれそのつかさつかさであり議論をしていく、参議院の全体でも議論していくことが本当に必要だと思います。

そして、本日、自民党の山谷委員、そして堀井委員の方から緊急事態条項についての発言がありました。このオンライン出席と緊急事態条項は全く関係がなく、絡めて発言することは極めて誤解を招くと思います。

そして、自民党の日本国憲法改正草案における緊急事態条項は、内閣限りで法律と同じ効力を持つ政令を決めることができるというふうになっております。国会は唯一の立法機関、主権者である国民によって選ばれた唯一の立法機関ですから、四十一条で唯一の立法機関と書いてあります、国会でしか法律は作れない。しかし、法律と同じ効力を持つ政令を作ることができるということは国会の否定です。内閣独裁です。自民党の緊急事態条項は、国会廃止、国会軽視、そして内閣独裁だと思っております。ですから、その点で極めて問題で、国会の権能を強くしていくという議論のときに、それは違うだろうと。

それと、先ほども山添委員がおっしゃいましたが、五十三条で私たちは何度も臨時国会の召集を求めてまいりました。国会を開く必要がある、コロナ禍で開く必要がある、議論すべきだということに、まさに開かなかったという憲法違反があり

ました。

ですから、私自身は、憲法の議論、国会をこそ開いて国会で議論すべきときに国会を開けなかったにもかかわらず、今、何か国会が開けなかったらどうするという議論をするのは大変何か矛盾しているのではないかとこのことを申し上げ、私の意見といたします。

○会長(中川雅治君) 舞立昇治君。

○舞立昇治君 自由民主党の舞立昇治です。憲法五十六条一項の出席に関する議論として、私の考えを述べます。

さきの大戦後の昭和二十年頃、今の憲法制定に携わったGHQや日本側の関係者の解釈として、出席とは現にその場にいないこと、すなわち現に議場にいることしかあり得なかったのは疑いようがないと思いますし、同時に、その当時、八十年もたたない未来でこんなにもリモート会議やインターネットが普及するとは誰も想像できなかったのも事実だと思います。

また、よく指摘されますが、日本の憲法は、硬性憲法に加え、諸外国と比べて分量が少ない、規律密度が低い、そして内容も概括的なものが多いため、今日に至るまで、課題が生じるたびに法令や判例、内閣の解釈等で補いながら対処してきたことも議論の前提として触れておきたいと思えます。

こうした中、今回の出席の解釈については、全国民に代わり議員が議場に現に存在するという物理的出席を原則とする近代議会政治的な考えと、議場にいないともきちんと議論に参加して採決や討論等に加わることができればリモートでもいいとする機能的出席論の二つの考えがあることは御承知のとおりです。

その上で、IT化が急速に進んだ現代社会で、また国もテレワーク、リモート会議を進める中で、さらには会社法等の法律レベルで取締役会等の出席の規定にリモートも含まれると既に許容している今、現役層を始めとする多くの国民は機能的出席論で十分と考えるものと推察します。私と

しても、憲法五十八条二項の議院自律権をもって国民の理解が得られる仕組みを整備できれば、機能的出席論で十分と考えますし、国民の理解を得つつ国会法や衆参の議院規則等を見直すことで十分対応可能と考えます。

もちろん、先般の長谷部参考人の資料にあったように、全国民を代表する国会議員が現に一堂に集まり、統一体としての全国民を目に見る形で代表するという象徴的意味合いを重視する考えも理解できますし、リモート出席を一般的に認めることと近代議会政治の原則論が吹っ飛ぶという懸念も理解できます。

確かに、例えば、公文書管理、保存の世界において、普通、文書の管理、保存といえば紙によるのが当然のところ、電子媒体で代替可能とするためにきちんと法改正を行いましたが、本来あるべき論としては、憲法においても適切な情報通信技術の利用や電子的方法による参加をもって出席とみなすような改正が根本的解決のためには必要なのだと思います。

しかしながら、今は近代ではなく現代であり、新型コロナウイルスで世界が一変した中、リモート出席を出席とみなすために憲法改正まで必要なのか考えたとき、冒頭触れましたように、日本の場合は絶対的に必要とは思いませんし、解釈で対応すべき問題だと思います。

その上で、今回、私としては、解釈論と政策論に分けて考えてはどうかと思います。つまり、今日のIT化が進んだ現代社会の状況なり、規律密度の低い日本の憲法の特長から、解釈論としてはリモート出席も出席の中に一般的に含まれると解釈できるが、国権の最高機関としての特殊性等を勘案して、政策論としては実際に必要な場合のみ抑制的に認めていくことにはどうかと思います。

その際、衆議院では、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という整理をされており、私が、私としては、入院中でも参加可能の方や産前

産後の女性の方、重い障害等でやむを得ない事情がある方など、議院運営委員会等での了承を条件として、衆議院の整理よりも少し広い範囲で認めてもよいのではないかと思います。

もちろん、認める範囲、公開性の担保、本人確認、リモート出席者に与えられる権限など整理すべき項目はたくさんあり、実現には相当のコストも掛かりますが、できません、なぜならばの議論ではなく、実現のためには何をしなければならぬいかという姿勢で検討することが重要と考えます。

いずれにしても、より強毒な感染症のパンデミックや首都直下、南海トラフ地震、富士山噴火等の緊急事態がいつ発生するか、いや、現実問題必ず発生するという想像力を働かせてリモート出席を可能とするための本格的な検討に入ること、そして、できる限り早く環境を整え、認められた方から順次試行していくこと、さらには、防災の日のように毎年一回は国会全体で訓練し、いざというときにも国会が適切に機能するよう、トライ・アンド・エラーで問題点の改善を図りながら、リモート出席の精度を上げていくことが重要だと申し述べ、私の意見とさせていただきます。

○会長（中川雅治君） 羽田次郎君。
○羽田次郎君 立憲民主・社民の羽田次郎です。憲法審査会での初めての発言の機会をいただきましたこと、中川会長、幹事の皆様、そして委員の皆様にもまず御礼を申し上げます。

そして、岡崎憲法審査会事務局長及び川崎法制局長におかれましては、論点整理の説明者として分かりやすく簡潔な御説明をいただいたこと、感謝を申し上げます。

日本国憲法九十八条で国の最高法規であることが明記され、九十九条で私たち国会議員を含む公務員が尊重し擁護する義務を負うことが言明されている日本国憲法を、九十六条により、憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、国民の名で、この憲法と一体と成すものとして、直ちにこれを公布するという形で改正することは恐れ

多いことであることを審査会委員である私たちは十分に理解し議論する必要があります。

国民の代表である私たちが厳格な審査をし、厳しい議論を重ね、それを国民に示すことで初めて国会として改正の発議ができるものと理解しております。その前提で、こうして五十六条第一項の出席という単語一つ概念において十分に審査、議論を交えることは大変意義深いことだと私も考えております。

本会議におけるオンライン出席について、先日の参考人の方々の御意見や委員各位の質疑をお聞きした上で、私は、国権の最高機関としての機能をいかなる事態においても果たさなければならぬという趣旨において、憲法の許容する範囲において極めて例外的、限定的な条件の下、必要最小限のオンライン出席は認められると考えます。先ほど来幾つか例示されましたが、例えば国会周辺、国会の中で生物化学兵器が使われた、そんなテロが起きた場合などを考えられると思います。

また、そうした現在する、プレゼントすること以外の出席の解釈ができ得るという先人たちの御認識もあり、議院規則でわざわざ議場にいないことを定めたのではないかと推察いたします。川崎法制局長がおまとめくださった数々の課題、そうしたものを解決した上でという、それは言うまでもないことではございます。

いづれにしても、今回の出席という文言に対する慎重かつ詳細な議論と同様に、百条から百三条の補則を除く九十九条の条文において、それぞれ議論を深める必要があると改めて認識いたしました。

また、同僚議員が繰り返し質疑をし、答弁を得ているとおり、国会法百二条の六の定めは、憲法改正原案や憲法改正国民投票法に関する審査のほか、憲法違反の事実などが生じていないかというような事項も当然その規定、この憲法審査会の任務に含まれるということです。こうした事項についても慎重かつ詳細な議論をしていただくことをお願い申し上げます。残り時間少なくなつたとい

うことですので、私の意見表明とさせていただきます。

ありがとうございます。

○会長（中川雅治君） 山下雄平君。

○山下雄平君 自由民主党の山下雄平です。意見表明の機会をいただきまして、誠にありがとうございます。

この参議院の憲法審査会において、国会でのオンライン出席の可否を議論できていることは非常に大変意義深いことだというふうに思っております。

先週の審査会での意見陳述、そして今日のお二人のお話、また衆議院での審議も踏まえると、憲法の専門家の方々の中でも意見が分かれておられますし、オンライン審議を認める立場の方々であつても、現行憲法下で認め得る条件の範囲というものは様々であるということが確認できました。

立法院の立場として、憲法論と併せて私は必要だと感じるのは、憲法の改正が必要かどうかの法律論からは一旦離れて、国会議員として、院としてオンライン審議をどこまで認めるべきかのコンセンサスをつくった上で、その理想とする形を實現し、その制度に法的安定性を持たせるためには、国会法や参議院規則などの改正だけでいいのか、憲法を改正する必要があるのかどうか結論を得るという議論の手順ではなからうかというふうに考えます。

憲法改正の内容を度外視して憲法改正を目的化することはおかしいとは思いますが、憲法改正だけは絶対に避け、現行憲法下の枠内で答えを出そうとする姿勢では、憲法改正案を議論する権能を与えられた国会としてその負託に応えられないと思います。

その上で、私は、大災害や感染症のパンデミック、戦争状態、大規模テロ発生時など国家の危機的な状況だけでなく、出産や病氣、重度の障害を負った場合なども、オンラインでの出席、表決の参加を認めるべきだと考えます。そうした環境を整えることが、多様な立場の多様なライフステー

ジに現にいる方の意見を国会に反映することにつながるのだと思います。

国会におけるオンライン出席の在り方については、一義的に参議院として考えをまとめるべきだと思いますが、衆議院と参議院が方針を一致させることができるのであれば一致させた方がよいのではないかと考えます。特に、憲法を改正するのであれば、両院それぞれの三分の二以上の賛同も必要になってきます。そういった観点からいえば、衆議院と参議院の憲法審査会を合同で開催したり、両院の審査会の幹事など代表の方が意見交換をする場を設定したりすることも非常に有意義ではないでしょうか。

これは、憲法審査会の運営に関することなので、私の立場では越権だとは思いますが、一議員の私見として、衆議院側と意見を交換することも望ましいと考えます。

以上です。

○会長(中川雅治君) 吉良よし子君。

○吉良よし子君 日本共産党の吉良よし子です。初めに、国会、本会議へのオンライン出席については、先日の参考人質疑で、緊急時の対応については限定的な例外として慎重に議論すべきとの参考人意見もあったことは重要な指摘だと思えます。これを無視して、コロナ対応や大規模災害を引き合いに、いたずらに危機感をあおって結論を急ぐべきではありません。

私は、平時の対応として、例えば産前産後、病気などにより国会の出席が困難である議員に託された多様な民意を国会の審議にどう反映させ、国会審議を充実させるかについて述べたいと思います。

衆議院で参考人の高橋和之東京大学名誉教授は、こうした国会への出席が極めて困難である議員の国会での議員活動を救済するために憲法五十六条の出席の原則を緩めることは権力の濫用につながる危険があると述べる一方で、憲法五十六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ほかにも幾らでも可能と発言されました。

これは大変失礼的です。

私自身は、参議院議員になってから二期九年の間に、二回、妊娠、出産を経験いたしました。特に、一度目の出産時は切迫早産と診断され、出産前の二か月間、絶対安静の入院を余儀なくされました。その入院中、国論を二分した安保法制が强行採決されてしまい、そのとき私は本会議採決に参加できなかったことを悔やみました。実際に、有権者からの批判も受けました。

一方で、二か月の入院を余儀なくされて絶対安静とされた者として、もし仮に当時オンラインでの審議の参加が可能であったとしても、実際に国会論戦の準備をして国会の審議などに挑むことは極めて困難な状態だったと思います。ちなみに、二度目の出産、切迫早産とされなかった出産後のいわゆる産褥期も同様の状態でした。

こうした経験を踏まえると、必要なのは、産前産後など国会への出席が困難な議員が、そのときに提出された法案などに対する自らの立場や意見を何らかの形で表明した上で、それを議事録等の記録に残してもらうことです。これは、憲法ではなく、国会法や議院規則を変えることで実現可能です。そして、それは国会審議に多様な意見を反映し、審議を充実させることにもつながると思います。

こうした産前産後など国会の出席が困難な議員が法案などの審議に意見を反映する方法については、議院運営委員会や参院改革協などの場で各党派が議論していくべきであるということを申し上げ、発言といたします。

○会長(中川雅治君) 白眞勲君。

○白眞勲君 立憲民主党の白眞勲でございます。発言の機会をいただきました、ありがとうございます。

先ほど、冒頭ですかね、山谷えり子委員から、こういうときこそまさに国会を開くべきときがあるんじゃないかという話がありまして、私も非常に心強く感じました。今まで我々が、野党が幾ら国会を開催してくれと言っても開催に応じてくれ

なかった方々からこういう発言をいただいたということ、やはり本当に山谷えり子先生の見識に私は敬意を表したいなというふうに思っているところでございます。

また、そういう中で私が申し上げたいのは、このオンライン出席についてなんですけれども、このオンライン出席についての話を聞いていると、IT化とかそういう、この科学技術と言っているからオンラインなんかもいいんじゃないかという趣旨のことを言っておるんですけれども、逆に、佐藤正久委員がウクライナ情勢に関連した形でこの緊急事態とか何かお話しされましてけれども、私、あのときに、ああ、こういうこともでき始めちゃったんだなというのは、ゼレンスキー大統領のクローンみたいなのが出てきてしゃべり出しているわけですよ。それでなくたって、日本だって例の紅白歌合戦のときに、何だ、美空ひばりが歌い出しちゃっているということもあるわけで、そういうことを考えますと、この本人の確認確保、成り済ましてですね、これについてしっかりとした方策を練っていかないと本当に危ないんじゃないんだろかなというのはいきなり私、感じているんです。

今でさえそれならば、我々は十年、二十年、三十年先の今後の国会ということを考えた場合に、本当に、何というんでしょうね、画面越しの向こうにいるのが本人かどうか分からなくなる可能性というのは、より精巧なものができた場合に危ないんじゃないのかなというふうな私はそういう懸念を抱いているわけでして、実際、ナチス・ドイツ、ヒトラーは反対派の議員を全員逮捕してから国会開いてやっていると、そうすると、今回、我々が例えば何か反対した、反対した連中はみんな逮捕監禁しておいて、それで、そういうクローンみたいな人間を出していくことだってできなくはないんじゃないかということも我々は、そんなの考えたくないんだけど、そもそもこのオンライン審議というのはそういう、まあ

何というんでしょうね、この特殊事情のことを考えているわけですから、そういったことを考えたから、その辺についてもやはり我々は考慮していかなくないんじゃないんだろかなというふうに思っております。

そういう観点からすると、この前、長谷部参考人がおっしゃっていたような、バンデミックの蔓延といった特殊事情で、オンラインの会議開催を認めない限り国会としての最低限の機能も果たすことができないという極めて例外的な事情の存在が客観的に認定される場合に、必要最小限の範囲内においてオンラインでの会議開催を認めることはあり得るというのには、私は少し説得力あるなというふうに感じているところであります。

いずれにしても、我々は、今この世界というのはどんどんこれからという、今AIの技術とか様々なものが発展している中で議論というのをしていくのであるならば、その辺りのクロンとかそういったものについても、今後専門家の皆様の意見を聞きながら、今後どういったものが今後、何というんでしょうね、この本人確認のすべとしてあり得るのかということも含めて考えていきたいと思えます。

最後に、IDやパスワードといったって、それだって分かりませんからね。本当に本気になって国家の重要な内容をやるときに、幾らでもその変更もできるし、場合によっては脅迫してID、パスワードを取ることでだてでできるかもしれないという部分においても少し考えていかなきゃいけないのかなということを最後に申し上げたいと思います。

以上でございます。

○会長(中川雅治君) 山田宏君。

○山田宏君 ありがとうございます。

まず、五十六条につきましては、先ほど我が党の山下委員が発言されたように、合憲、違憲のいろいろな議論はあるんでしょうけれども、この間の参考人の意見も基にしながら、今、白委員の方からもお話がありましたように、その長谷部先生

の範囲内でどこまでできるのかという、そういうことをまずこの院できちっと定めていくということがまず大事だと。いつ何が起きるか分からないですから。そうですね、はい、ありがとうございます。それを御提案したいと思います。

それから、私、三月の二十三日に自衛隊を憲法に明記すべきだという点で発言をさせていただきました。先ほど我が党の堀井委員の方から山添委員の方に御質問がございました。その点について、もう一つだけ山添委員の方にお聞きをしておきたいと考えておりますので、よろしくお願いたいと思います。

この問題は今メディアでも多く取り上げられている問題でございますので、ちよつと憲法上どうなのかという点でお話をしておきたいんですけども、まず、山添委員のお話をお聞きますと、現在の自衛隊というのは憲法九条に合わないということは、違憲という認識でよろしいんでしょうか。

○山添拓君 憲法と矛盾する存在だということを綱領上も掲げています。憲法九条の、戦力を持たない、武力を放棄したという憲法九条とは整合しないものだと考えます。

○山田宏君 憲法の議論をしているので、違憲なのか合憲なのか、どっちなんでしょう。

○山添拓君 憲法九条と自衛隊とは矛盾する存在だというのが私たちの党としての公式見解です。それを重ねて申し上げていますので、憲法とは反する存在だということですよ。

○山田宏君 ちよつとよく分からないんですけども。

仮に、ちよつと今日、川崎法制局長、突然でちよつと、法制、法律の専門家の御意見をお聞きしておきたいんですが、この違憲、仮に違憲だとすると、国の中にある仮に違憲の存在が行った行為というものは、これはやっぱり違憲なんですかね。

つまり、この自衛隊が、仮に今回のウクライナのような状況に日本が陥ったときに、自衛隊員が

相手の兵士を殺害するというような行為が起きた場合、仮にこの自衛隊が違憲の存在だということであつた場合、この自衛隊員の行為というのはどのように法的には判断されるんですか。

○法制局長(川崎政司君) なかなか難しい問題でございますので、明確なお答えをすることは難しいと思います。

まず、違憲の行為、違憲の存在の行為をどう評価するかという問題でございますが、違憲の存在である以上は、それは行為についてもその憲法との関係が問われると。ただ、それが直ちに無効になるかどうかというのは分かりません。いろいろな状況の下での判断になると思います。

それから、今自衛隊員の話がございましたが、もうそうなつてまいりますと、国際法との関係とかいような問題も出てきますので、憲法との関係だけで論じられるかどうかという問題もあるので、そこはなかなか明確なお答えはできないというふうに思います。

○山田宏君 今お話がありましたように、大変、こういった場合、現実考えると、自衛隊員のそれぞれの行動が法的に極めて不安定な状況に置かれるというふうに今お答えをお聞きをいたしました。

そういったことを考えますと、そういう急迫不正の外国からの侵略に対して、きちつと、やはり国を守っていくために自衛隊を、又は自衛権の存在というものをきちつと法的に明記をしていくということが必要だということを改めて申し上げます。

○会長(中川雅治君) 私の発言を終えたいと思います。

○打越さく良君 立憲民主・社民の打越さく良です。

四月六日と本日、参考人の四人の方々のお話によつて、オンライン出席一つを取つても多岐にわたる課題があるということが明らかにになりました。軽々に何らかの取りまとめはできないと思われまふ。衆議院を反面教師に、乱暴な取りまとめをしないように、私たち参議院としては良識の府

であり続けたいというふうに委員の皆さんには呼びかけたいと思います。

そして、ところが、先ほど山下委員、考えをまとめるべきというお話と、そして衆議院と一致させた方がいいということでしたけれども、そういう、余り、両院制という意義もありますし、参議院の存在価値ということ、どういうお考えなのかなどと思ひまして、山下委員のように一致させた方がいいということは、そのような進行をしない方がいいと思うんですが、その点、真意をお伺いします。

そしてまた、堀井委員が、そして舞立委員の方でもでしたしょうか、議院自律権を基にオンライン出席についてお考えになるということでしたけれども、四月六日の長谷部参考人がおつしやつていたのは、本当にもうそれを認めない限り国会としての最低限の機能も果たすことができないという例外的な事情が客観的に認定される場合で、しかも必要最小限の範囲内のみと考えるべきと御指摘されました。

そういう例外的な事情が客観的に認定される場合であることがまず必要であつて、議院の自律権があるからということには全く説得力がないと。確かに、議院自律権だと堂々と根拠にしてしまうと、もう私たちが言っているんだからそうなんだと傲岸不遜に言っているんじゃないかと思われないうで、説得力がないと思われまふので、その辺り、堀井委員の方に、どのようにお考えになるのか、この点お伺いします。

○会長(中川雅治君) まず、山下雄平君。

○山下雄平君 ありがとうございます。山下です。

私が自分の意見表明の中で申し上げたように、私自身はより幅広くオンライン出席を認めるべきだというふうに通つておりまして、出席であつたり障害であつたりと、そうしたことにあつても表決にまで参加できるようにすべきだというふうに考えています。

それが仮に例えば参だつたり衆どちらかだけに

しか認められなくなつた場合、何で、どちらも、両院とも全国民を代表しているはずなのに片方の院だけしか参加できない、表決に参加できないというのはおかしいんじゃないかというふうに、国民として非常に分かりづらい形になるんじゃないか。

なので、その衆と参で、もちろん両方とも独立した存在であるのかとは思ひますが、その差異を埋めていく努力というのも衆議院と参議院共にする。全く衆と参で別体、別物だから、そこはすり合わせの必要がないですよという考えもあるかもしれないけれども、恐らく国民の皆さんからすると衆議院も参議院も国会というものであるのには関わりがない、変わりはないのであると考えると、そこは、もちろん必ず一致させるべきとは言つておりませんが、意見をすり合わせる努力はしてもいいんじゃないでしょうかということを提案させていただきます。

以上です。

○堀井蔵君 私は、議院自律権については、その機能的な出席説ということについては一定の理解をしておりますが、やはりその範囲、その範囲にはおのずから制約があるんじゃないかというふうに申し上げたところでありまふ。

やはり、この出席というものについて重要なのは、やっぱり国民がどこまできちんと理解をしてくださるかということだろうと思います。国民の権利義務に直接関わる法律や何かをこで制定するわけでありまふので、そういった意味では、長谷部参考人がおつしやられた、例外的な、あくまでも例外的な扱いとすべきであるということについては私も一定の共感を持っているところがございます。

ただ、もう物理的な出席説のみだと、今の法解釈がですね、憲法解釈がそこだけだというふうにはどなたもおつしやつていない。例外的であるけれども、その機能的出席説ということについても皆さん、有識者の方はおつしやつておられたというふうな理解でございます。

以上です。

○打越さく良君 山下委員、堀井委員、ありがとうございます。

もう少しやり取りをさせていただきたいと思いますが、時間なので終わらせていただきます。ありがとうございます。

○会長(中川雅治君) 小西洋之君。

○小西洋之君 度々の発言、ありがとうございます。

先ほどから臨時国会の召集義務違反、前回、私、資料配付もさせていただいていたんですが、川崎局長に伺いますが、国会法上、衆参の憲法審査会は、憲法違反問題について調査審議する、それが法的な審査会の任務である、そのことについて答弁をお願いいたします。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

憲法審査会の所管事項につきましては、国会法の第百二条の六に規定されており、いわゆる憲法違反に関する問題を含む日本国憲法の施行、遵守の状況に関する調査は、同条の日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制について広範かつ総合的に調査を行うということにまさしく含まれ得るものと考えられる、このように存じております。

○小西洋之君 明確な答弁をありがとうございます。

今回のこのオンライン出席は緊急時のことが前提になっておりますので、その関連で山谷先生に御質問させていただきたいと思えます。

先ほど、内閣総理大臣に強大な権限を集中する国家緊急権の憲法改正をおっしゃっていただきましたが、私の地元千葉では、約二年半前ですけれども、九月九日の台風十五号、停電軒数が六十万軒を超え、強風で壊れた家が八万軒を超えるという、災害史上例のないような大災害を受けました。しかし、安倍内閣は、九月の十一日に防災担当大臣を含めて全大臣、全政務三役を替える内閣改造を行いました。

この安倍政権の内閣改造行為、九月の九日に台

風来襲、九月の十一日に防災担当大臣の変更、これは日本の災害対策のあるべき姿だとお考えでしょうか。見解をお願いいたします。

○山谷えり子君 先ほど白眞勲先生が、緊急事態にこそ審議が必要ということについて言及、私の発言として言及していただきましたが、正確には、赤坂幸一参考人は、緊急事態にこそ審議が必要、例外的、限定的にオンライン出席を採用することも議会の形成権の範囲と言われたというふうに発言しております。

本日に国会審議というのは非常に重要だと思います。しかし、その時の内閣が全体の判断の中で様々ないろ考えるということはある得るんだろうというふうに思っております。

○小西洋之君 何もお答えにならなかった防災担当大臣であつたと思います。

もう一度重ねて伺います。よろしいですか、山谷先生、伺いますが、山谷先生が防災担当大臣の間に、東日本大震災を踏まえて、災害対策基本法そして南海トラフの特別法の法改正が行われています。そのときに、参議院の緊急集会ですら開けない究極の緊急時における緊急政令の追加が必要であるか、政府の専門委員会を設け、慎重な議論が行われております。結果、必要な事項は見出されないということでございます。山谷先生は、当時の担当大臣でございます。山谷大臣は、当時の東日本大震災を踏まえた災害対策基本法及び南海トラフの特別法の法改正において、緊急政令は必要ないという政府の結論だったのに、なぜそのようなものが想定されないような、緊急政令ですら使えないような憲法改正を唱えられているんですか、なぜそのような緊急事態の対策が憲法改正をして必要になるのか、具体的な理由をお願いいたします。

○山谷えり子君 先ほども申しましたように、非常時にやはり首相の権限、内閣の権限が今の災害対策基本法では限定的でありまして、強制力、指揮監督権等々については、議論というのが必要だと思えます。

私が担当大臣をしておりましたときに広島土砂災害がございまして、そのときに、車を移動しないと復旧作業ができなかったんですけども、その一つ一つの車の持ち主を探して許可を得るということが当時の災害対策基本法では必要でございました。非常に時間が掛かるということで、その部分は改正をさせていただきまして、一つ一つ改正を考えていく中で、私は、憲法に緊急事態を明記していきながらしっかりと対応をすることが大事だと思っております。

○小西洋之君 だから、要するに、今のような対策は、その法律を、国会は一日あれば法律作れるわけですから、国会が開ければ法律で対応すればいいわけでございます。国会召集すらできない緊急事態の、内閣総理大臣に与える緊急政令を、この間、政府は山谷大臣の下で二回検討し、必要ないと言っているわけでございますので、その山谷先生が国家緊急権の改正を唱えるというのは、私は自己矛盾だと思います。そのことを御指摘をさせていただきたいと思えます。

また、先ほど、舞立先生だったと思いますが、日本国憲法……

○会長(中川雅治君) 時間が来ております。

○小西洋之君 時間ですので、失礼いたしました。

終わらせていただきます。

○会長(中川雅治君) 熊谷裕人君。

○熊谷裕人君 立憲民主・社民の熊谷でございます。

私の方から一点だけ、両参考人から御意見をいただきたいなと思っております。オンライン審議、オンライン会議には、最後に議決を必要とする場合をどうするかということが焦点になってくるかと思うんですが、私は、そのところを代理投票ができるのかなというふうに考えておりまして、会派制を取っている国会において、議員の議決権の行使というところに鑑みて、この代理投票ですとか議決権の委任ということが考えられるのかどうかというのを、それぞれの参考人から御見

解をお聞かせいただければと思います。

○憲法審査会事務局長(岡崎慎吾君) お答え申し上げます。

私の考えというよりも、先般の参考人質疑の中で、特にその代理投票の可否につきましては、先生方、二つ意見が分かれております。赤坂先生の方は、議院の、各ハウスが決めればよいと、これに対して長谷部先生は、やはり憲法改正まで考える必要があるのではないかと御主張でございます。また、衆議院での只野先生も、こうした場合に、議員の議決権の一身専属性ということを強調されておられまして、やはりそこは守るべき一線だろうという御主張でございますので、こうした先生方の御意見からすると、なかなか慎重に考えるべき事柄でもあろうかとは思いますが、私としては以上でございます。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

代理投票の問題でございますけれども、憲法学者の間では議論が分かれているところもございますけれども、多数の考え方は、憲法改正をしない限り日本国憲法の下では難しいと。その理由としては、国民代表の観念との関係、あるいは今、岡崎事務局長の方から話ございましたが、議員の権利の一身専属性の問題、そういう観点からそのように考えられているというふうに理解しております。

○熊谷裕人君 諸外国では、今回のコロナ感染症に対応するというところで、代理投票を認める国も出ております。そういった中で、このオンライン会議を国会として議論している中で、当然そこも視野に入れて今後煮詰めていかなければいけないのかなというふうには私は思っておりますので、

以上で私の意見表明とさせていただきます。

○会長(中川雅治君) 山添拓君。

○山添拓君 日本共産党の山添拓です。

今日は、憲法五十六条一項の出席に関する議論を中心として意見交換を行うという趣旨での審査会ですが、その中で、憲法五十六条一項とは直接

は関係しない緊急事態条項をめぐる議論が行われたり、あるいは憲法九条に関わって私にも質問がありました。これは、本来中心的に議論の課題とし、また先週の参考人質疑も受け、今日の法制局や事務局長からの説明も受けた審査会の在り方とはそぐわないものだと思いますが、質問を受けたこともありまので、改めて九条と自衛隊について、我が党としての、また私の意見を表明しておきたいと思います。

憲法九条と自衛隊とは矛盾する存在だと考えます。ですから、軍縮を経て段階的に解消を図っていくというのが私たちの立場です。そして、それは、勝手に進めるということではなく、それぞれ国民合意を経て進めていくべきだということも表明してきました。今すぐ自衛隊をなくそうとは考えていません。そして、憲法九条も命も守るという立場で、そのためには、やはり外交努力を尽くし、武力衝突に至らないようにすることが政治の役割だというのが我が党の基本的な立場です。

その上で、九条に自衛隊を明記するべきだという意見が述べられました。今、自民党などが主張しているこの九条への自衛隊明記は、そこで言われている自衛隊というのは、安保法制の下で集団的自衛権を行使する自衛隊です。海外派兵を大幅に拡大している自衛隊です。さらに、今、岸田政権が検討を進めている敵基地攻撃能力の保有によって先制攻撃まで可能にしていく、専守防衛さえ投げ捨てようというものであります。

こうした自衛隊を憲法九条に明記するということは、国民の命と暮らしを守るどころか、ますます日本とアジアの平和環境を脅かすものだと断言しなければなりません。

加えて、最後に申し上げたいのは、こうして憲法審査会が開かれることになれば、初めはコロナを理由にしてオンライン国会、オンラインでの出席が必要だ、そういう議論を開始しようとし、さらには緊急事態条項に進み、あるいは九条だと言いつつ、次々と改憲項目のすり合わせに向かっていくということが今日の審議を通じて明らかになっ

たと思います。

今国民の多くが、政治の優先課題として憲法改正を望んでいない中、やはりこの審査会は動かすべきではないという意見を述べて、私の意見といえます。

○会長(中川雅治君) 白眞勲君。

○白眞勲君 再度発言の機会をいただきまして、ありがとうございます。

先ほど山谷えり子委員の方から、自分の発言ではなくて参考人のですね、発言を引用したものであるという御発言があったんですけども、私は、その参考人の意見を引用されたことで山谷委員の御意見として私は受け止めたんですけども、つまり、こういう大変な時期にはむしろ国会を開くべきであるというのが山谷先生の御意見かなと思つたら、それは他人の意見なんだというふうに言われると、そうすると、山谷えり子委員はどういうお考えを持っていっしょやるのかなというのがあります不思議に感じておまして、その件だけは少しちよつとお話聞かせていただければ有り難いなということでございます。

○山谷えり子君 ありがとうございます。

参考人の意見として緊急事態にこそ審議が必要ということを紹介、言いましたけれども、私もその後で、もちろん国会審議は重要ですよということをしつかり私の意見として言つたつもりでございます。

それで、やはり本当に、防災大臣も体験をさせていたでいて、やはり緊急時に国民の命を守る更なる法整備、災害対策基本法ももちろん見直していくということと同時に、やはり私権とか財産権との関わり、内閣の権限の行使等々について、また国会の機能維持のために等々の考え方として、やはり緊急事態条項を憲法に明記することが必要だと感じているということです。

○白眞勲君 少し安心をいたしました。やはり山谷えり子委員は良識があるなというふうに思っています、やはり我々は一生懸命、このコロナみたいな大変なときには国会を開こうじゃないかといつ

たときに、ほかの自民党、与党は、与党・政府はシカトしたわけですね、国会開催を。でも、山谷先生はそうじゃなかったということがよく今日分かってきて、本当にうれしく思っております。ありがとうございます。以上です。

○会長(中川雅治君) 他に御発言もないようですから、以上で委員間の意見交換を終了いたします。

本日の調査はこの程度にとどめ、これにて散会いたします。

午後三時六分散会

四月八日本審査会に左の案件が付託された。

一、改憲発議に反対することに関する請願(第九六二号)
一、改憲をやめ、憲法を守りいかにすることに関する請願(第九六三号)

第九六二号 令和四年三月二十八日受理

改憲発議に反対することに関する請願

請願者 佐賀市 唯松直樹 外百八十一名

紹介議員 紙 智子君

この請願の趣旨は、第一号と同じである。

第九六三号 令和四年三月二十八日受理

改憲をやめ、憲法を守りいかにすることに関する請願

請願者 佐賀県神埼郡吉野ヶ里町 山口信孝 外五百三十三名

紹介議員 田村 智子君

日本国憲法が施行されて七十五年を迎える。日本国憲法は、おびただしい犠牲をもたらした戦争への深い反省の上に、二度と戦争はしないと第九条で誓い、恒久平和、国民主権、基本的人権を掲げてきた。ところが、安倍政権時代には、憲法違反の戦争法(安保関連法)を強行し、戦闘地域の南スーダンPKO(国連平和維持活動)へ、駆け付け警護など武器使用を含む新たな任務を付与して自衛隊を派兵した。また、衆参両院で改憲勢力三分

の二を手にし、改憲に本格的に手を付けるために衆参両院の憲法審査会を再開、改憲発議を狙い、本丸の第九条改悪へと突き進もうとした。日本国民は、憲法によって誰もが個人として尊重され、命が守られ、自由に幸せを求めて生きていくことを保障されており、それが国の責務と明記されている。今、あらゆる世代に貧困と格差が広がり、暮らしへの不安が大きくなっている。「不安定雇用やブラック労働をなくして」安心して預けられる認可保育園を「年金制度や介護制度の充実を」給付制奨学金を「など切実な願いがあふれている。今、するべきことは、平和と豊かな人権を保障する日本国憲法を変えるのではなく、憲法をいかにして、平和・命・人権を守る政治に変えていくことである。

ついては、次の事項について実現を図られた一、改憲をやめ、最高法規にふさわしく憲法を国政のあらゆる施策にいかすこと。