

国第二百十一回 参議院憲法審査会議録第一二号

令和五年四月十二日(水曜日)
午後一時七分開会

委員の異動

四月五日

辞任

神谷 政幸君
山本 啓介君
新妻 秀規君
矢倉 克夫君

四月十一日

辞任

松川 るい君
吉井 章君

補欠選任

松山 政司君
進藤金日子君
珠代君

出席者は左のとおり。

幹事 会長 中曾根弘文君
吉井 章君

佐藤 正久君
進藤金日子君
中西 祐介君
松下 新平君
松山 政司君
丸川 珠代君
山田 宏君
山谷えり子君
吉井 章君
石川 大我君
打越さく良君
小西 洋之君
古賀 千景君
辻元 清美君
福島みずほ君
佐々木さやか君
矢倉 克夫君
安江 伸夫君
山本 香苗君
佐々木さやか君
猪瀬 均君
東 勝君
磯崎 直樹君
舟山 康江君
仁比 聰平君
山本 太郎君
青山 繁晴君
大塚 音喜多
山添 耕平君
小林 赤池
古庄 明良君
一大君 正一君
玄知君 明良君
加藤 衛藤
正一君
一大君

○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

事務局側 憲法審査会事務
局長 法制局長
川崎 政司君

(憲法に対する考え方について(参議院の緊急集会について))
○会長(中曾根弘文君) 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のうち、参議院の緊急集会について委員間の意見交換を所
要一時間三十分を目途に行います。
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。
参議院の緊急集会について委員間の意見交換を所
要一時間三十分を目途に行います。
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、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。
発言時間につきましては、経過状況をメモで通
知し、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。
○牧野たかお君 牧野たかおです。
参議院の緊急集会について、私の見解を申し上
げます。
参議院の法制局からの説明や審査会での議論を
通じまして、私は、国会召集ができるない場合に緊
急事態が発生したとき、できる限り民主政治を徹
底するための暫定的な対応として参議院による緊
急集会の規定を設けたというふうに、という趣旨
があるというふうに受け止めました。参議院の緊
急集会をめぐる四つの大きな論点についても、そ

の趣旨を踏まえて考えるべきだと思います。
第一に、条文上明示されている衆議院が解散さ
れたときというのは、それほど長い期間の一
時的な衆議院議員の不存在の例示でもあると考え
ます。したがって、任期満了後の衆議院議員の不
存在も解釈により緊急集会に含まれると考えま
す。
第二に、緊急集会を開く期間については、解散
が衆議院議員の不存在の例示ということであれ
ば、特別国会が開催されるまでの最長七十日間で
あると考えます。
第三に、参議院の緊急集会を求めることができ
るのは内閣だけであり、参議院が自発的に集会を
行うことができないと考えます。ただし、昭和三十
年改正による国会法百一条の規定では、参議院
議員は当該案件に関連のあるものに限り議案を発
議することができるとしており、國の最高機關
の一翼を占める参議院の位置付けを踏まえるなら
ば、議員が発議できる議案の範囲については事実
上広いものであると捉えることができると思いま
す。
第四に、緊急集会の権能の範囲については、そ
れほど長くない期間の衆議院議員の不存在を念頭
に、民主政治を徹底させるという趣旨を踏まえ
ば、国会の権能の全てに及ぶとの考えの下、特別
会の召集を待つことができない程度の即時に対応
すべきものに限り、広く認められると考えます。
一方、参議院の緊急集会を超えた事態が発生し
たときに、憲法に条文がないエマージェンシーパ
ワーに委ねることには民主政治の視点からの議論
が必要だと考えます。
早急に結論を得るべき論点の一つは、解散後七
十日間を超えて国会を召集できないほどの緊急事
態が発生しているときでも参議院の緊急集会で対
応するのか、あるいは議員任期の特例を設けるか

<p>開催できると理解することが妥当ではないでしょ うか。もつとも、緊急集会が二院制の例外中の例外であることから、あくまでもその機能は暫定的なものであり、可及的速やかに総選挙を実施し、原則の状態に復帰させることが憲法上の要請であることは言うまでもありません。</p> <p>第三に、これは問題提起にとどまりますが、参議院の緊急集会の権限の範囲を憲法論としてどのように捉えるべきでしょうか。議員の任期延長の議論も、これをどう捉えるかによって結論が異なつてくるものと考えております。すなわち、文理上は緊急集会は内閣が求めることになつていて、臨時会と異なつて、議員による招集の要求もできません。また、緊急集会があくまで二院制の例外として暫定的な機能であることも鑑みれば、国会と同等の権限を認めるとは困難ではないかとの議論があるところです。この点、現行の国会法九十九条一項が緊急集会は総理が案件を示して請求することとし、同法百一条や百二条は緊急集会で議員が発議できる案件や請願は総理が示した案件に関連あるものに限りません。こうした規定が、こうした規律が憲法上の要請であつて、法改正等によつてもその範囲を拡大できないとすれば、どういつた問題が考えられるでしようか。とりわけこの点についての議論を本審査会において深めることができると考えております。</p> <p>このほか、本日のテーマではないため別の機会に譲りますが、仮に衆議院議員の任期延長を論ずるとしても、参議院議員の任期延長はどういうことになるかということも論点整理されるべきであります。参議院の半数が任期満了を迎える、何らかの事情で選挙ができない場合も理論上は想定され、例えば衆議院及び参議院の半数が存在する状態をどう考えるべきでしょうか。</p> <p>また、緊急事態の対応の一つに緊急政令、緊急財産処分に類する規定の要否が論じられるところですが、我が党といったしましては、消極の立場を取ります。明治憲法から現在の憲法になった際、</p>
<p>○会長(中曾根弘文君) 浅田均君。 ○浅田均君 参議院の緊急集会について意見を述べます。</p> <p>参議院の緊急集会は、衆議院が解散されたとき、国会の機能をどう維持するのかという議論であります。これは、私たちが言う緊急事態のごく一部の話でしかありません。司法機能も行政機能も立法機能も喪失した事態さえ想定しておく必要があると思いますが、私たちは現実的な緊急事態条項を条文化しました。しかし同時に、関連する現行憲法の問題点も解決する必要があります。</p> <p>以下、問題点を指摘します。</p> <p>令和三年五月十九日の当審査会で、私は、現行憲法の成立の過程と憲法条文の関連について、特に九条の成立過程について発言しました。今は、まず九条に關することで、条文以外で私が問題であると思う点を三点指摘したいと思います。</p> <p>一点目は、主権、国家主権に関してです。</p> <p>現行憲法は、前文で、ここに主権が国民に存することを宣言し、ソブリン・パワー・リザイズ・ウイズ・ザ・ビーブルと、主権在民について述べていますが、国家主権、ソブリン・パワー・オブ・ジ・イコーリティーそのものについては何も書かれていません。これは、国連憲章二条一項にある加盟国の主権平等の原則、ザ・プリンシブル・オブ・メンバーズと同じだと考えられますが、世界</p>
<p>○会長(中曾根弘文君) 浅田均君。 ○浅田均君 参議院の緊急集会について意見を述べます。</p> <p>参議院の緊急集会は、衆議院が解散されたとき、国会の機能をどう維持するのかという議論であります。これは、私たちが言う緊急事態のごく一部の話でしかありません。司法機能も行政機能も立法機能も喪失した事態さえ想定しておく必要があると思いますが、私たちは現実的な緊急事態条項を条文化しました。しかし同時に、関連する現行憲法の問題点も解決する必要があります。</p> <p>以下、問題点を指摘します。</p> <p>令和三年五月十九日の当審査会で、私は、現行憲法の成立の過程と憲法条文の関連について、特に九条の成立過程について発言しました。今は、まず九条に關することで、条文以外で私が問題であると思う点を三点指摘したいと思います。</p> <p>一点目は、主権、国家主権に関してです。</p> <p>現行憲法は、前文で、ここに主権が国民に存するなどを宣言し、ソブリン・パワー・リザイズ・ウイズ・ザ・ビーブルと、主権在民について述べていますが、国家主権、ソブリン・パワー・オブ・ジ・イコーリティーそのものについては何も書かれていません。これは、国連憲章二条一項にある加盟国の主権平等の原則、ザ・プリンシブル・オブ・メンバーズと同じだと考えられますが、世界</p>
<p>○会長(中曾根弘文君) 磯崎哲史君。 ○磯崎哲史君 国民民主党・新緑風会の磯崎哲史です。</p> <p>前回に引き続き、緊急集会について議論を積み重ねていくことは大変意義のあることと考えます。そして、こうした議論を重ねていくに当たつて、どのような緊急的な事態の発生においても、国会の機能、例えば立法機能や予算議決機能、行政統制機能を確保していくこと、緊急事態対処措置に対する国会統制を担保することが何よりも重要であるとの認識に立ち、党内、また私自身も様々な議論を積み重ねてきております。</p> <p>その意味において、衆議院の解散等の事由により衆議院がおらず、國に緊急の事態が発生した際に、国会機能維持の一つとして五十四条の第二項に参議院の緊急集会の規定が置かれていることは非常に重要なことと考えます。一方で、緊急集会に関する規定は、二院制の例外であることから、その運用についてどこまで許容され得るのかにつ</p>

いて丁寧に議論を重ねていく必要があると考えます。

加えて、現行の緊急集会は、国会法百二条の二において、緊急の案件が全て議決されたときは、議長は緊急集会が終わったことを宣言するとあることから、仮に国会の一般的な権能を代行させようとして、国会法との関係において緊急集会の性格が変化してしまうことに注意が必要であると考えます。

その上で、前回の参議院法制局の説明や各委員の発言にもあるとおり、緊急集会の期間については議論の余地があると考えます。また、期間に関しては、それ単体のみならず、緊急集会に与えられる権能の範囲、議員が発議できる議案の範囲にも大きく関わってくるものと考えます。

集会の期間については、衆議院解散後、総選挙までの四十日間と特別集会、特別召集までの三十日間の計七十日間が限界との考え方もあります。想定しておけばよいのか。半年か一年か、それ以上か。また、過去の事例においては暫定予算を審議したことでありましたが、仮に長期の対応が必要となつた場合、その臨時予算の期間としてどの程度まで許容されるのか。

また、第五十四条第三項には、前項のただし書の緊急集会においてとられた措置は臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に衆議院の同意がない場合、その効力を失うとあります。この条文によれば、緊急集会はあくまで臨時の措置であり、長期間を想定していないと理解するのが自然であると考えていますが、仮に緊急事態が長期にわたり、次年度予算の議決が必要になつた場合に、一年間に及ぶ予算の議決は許容されるのか、あくまで臨時の対応とする場合、短期間の臨時の予算を繰り返し議決することは可能なのか、また

が得られない状況の中で繰り返しの議決は成立するのかなど、緊急集会の権能、議員発議の範囲等、緊急集会を開くことができる期間において緊急に備えるために検討すべき点は多岐にわたります。

以上、申し上げた論点において、緊急集会があくまで臨時対応であり、長期間への対応が困難とした場合、更に国会機能を維持する策について議論を深めていく必要があると考え、今般、日本維新の会、有志の会、国民民主党的三党派にて合意書を結び、まず衆議院の議員任期延長について提案をさせていただいています。本内容に

関しての説明は割愛をいたしますが、その根幹は、いかなる緊急事態においても国会機能を維持し、権力を統制、分立することが重要であるとの考え方に基づいていることを申し加えておきます。

将来の緊急事態に備え、基本的人権を保障する観点で、私たちが何を想定し、どこまで想定内として体制を整えていくのか、引き続きこの憲法調査会で丁寧に、憲法審査会で丁寧に議論を重ねていただけますことをお願い申し上げ、私の意見とさせていただきます。

○山添拓君 山添拓君。

日本国憲法五十四条二項の緊急集会は、その制定経緯の当初は予定されていなかつたものです。日本政府は、緊急事態において法律又は予算に代わる閣令を制定できるとする案を考えていました

が、総司令部との交渉の結果、緊急集会の規定が設けられました。

ここで日本政府側が念頭に置いていた閣令とは、明治憲法八条の緊急勅令や七十条の緊急財政処分といった政府の専断で処理できる仕組みと理解してよいでしょうか。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

先生御指摘のとおり、旧憲法の緊急勅令あるいは緊急財政処分が念頭にあったというふうに言わ

れております。

○山添拓君 日本国憲法は、こうした仕組みを排除したことには大きな特徴があると思います。一七八九年のフランス人権宣言十六条、権利の保障が確保されず、権力の分立が定められていない全ての社会は憲法を有しないという規定は立憲主義を端的に表したものですが、日本国憲法は、いかなくまで臨時対応であり、長期間への対応が困難とした場合、更に国会機能を維持する策について議論を深めていく必要があると考え、今般、日本維新の会、有志の会、国民民主党的三党派にて合意書を結び、まず衆議院の議員任期延長について提案をさせていただいています。本内容に

関しての説明は割愛をいたしますが、その根幹は、いかなる緊急事態においても国会機能を維持し、権力を統制、分立することが重要であるとの考え方に基づいていることを申し加えておきます。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

日本国憲法の審議過程で、政府は、旧憲法にあらゆるような緊急措置を設けなかつた理由として、民主政治を徹底させて国民の権利を十分擁護するため行政権の自由判断の余地をできるだけ少なくするようを考えたというような説明をしておりま

すので、先生の御指摘の点も考慮されたというふうに考えられます。

○山添拓君 自民党の一〇一二年日本国憲法改正草案はこれとは異なり、内閣総理大臣が緊急事態を宣言すれば、内閣ないし内閣総理大臣が法律と同一の効力を有する政令を制定でき、衆議院の解散権を制限し、両議院議員の任期や選挙期日の特例まで設ける。国会を内閣に従属させる、つまり立憲主義を一時的に停止し、かつ、いつまで続けるかも内閣次第であり、歯止めがありません。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

戦前、帝國議会で衆議院議員の任期が延長された事例とその理由を御説明ください。

○山本太郎君 山本太郎君。

参議院緊急集会は衆院解散時にのみ可能で、衆院任期満了時には行うことができないとの意見に對して、確かに憲法五十四条二項には衆議院が解散されたときは緊急集会を求めることができるといつた規定は設けられています。衆議院議員任期満了を迎えた場合についての規定は明文化されていません。一方で、多くの憲法学者が、任期満了の場合でも緊急集会開くことは解釈によって可能だと指摘しています。参議院の緊急集会を衆議院任期満了の場合にも実施することは、学説上も無理のな

ル法律により、衆議院議員の任期が昭和十七年四月二十九日まで一年延長されたことがあります。その理由については、帝国議会において、今日の緊迫した時局の下において総選挙を行うことは適当ではないなどといった説明がなされているところでございます。

○山添拓君 日中戦争が長期化する中、昭和十二年、一九三七年四月の総選挙で選ばれた議員の任期満了が目前に迫り、一九四一年、第二次近衛内閣は、選挙を行うと、举国一致、防衛国家体制の整備を邁進しようとする決意について疑いを起させしめぬとも限らぬという理由で任期を延長しました。そして、その間に真珠湾攻撃を行い、反戦の声を封じ、対アメリカ連合軍との無謀な戦争に突入し、延長後になされた一九四二年の総選挙はいわゆる翼賛選挙であります。

この教訓からも明らかとなり、緊急事態であればなおさら民主政治を徹底し、国民の審判の機会を保障することこそ必要です。総選挙の間は憲法の規定どおり参議院の緊急集会が対応すれば足ります。

緊急事態の危機をあり、憲法で定めた参議院の機能を否定するかのよう、議員任期の延長、さらに緊急事態条項の創設など改憲論へ突き進もうとするのは、歴史の教訓を踏まえない暴論であり、断じて認められないことを指摘し、発言いたします。

○山本太郎君 山本太郎君。

参議院緊急集会は衆院解散時にのみ可能で、衆院任期満了時には行うことができないとの意見に

い解釈だと。

そもそも、政府への全権委任や国家緊急権を避けるために作られた条文であり、その理念に沿う限りにおいては柔軟な解釈による運用を認めるべきだと思います。

これまで憲法に明文化されていないことを政府の解釈で容認している例が多いことは、皆さん御存じのとおりです。不信任案可決以外で首相の裁量で衆院を解散する。ほかにも、宗教活動を禁じられているはずの首相や大臣の靖国参拝は戦没者追悼として認めるような雰囲気。違憲疑いの強い集団的自衛権の容認などなどなど、挙げたら切りがない。このように、時の政府、権力者の権限を強めるための憲法解釈は数多くなされてきています。多数の学説が支持する衆院任期満了時の参議院緊急集会開催を認めることに解釈上の問題は全くないはずなんです。

ほかにも、参議院の緊急集会は七十日間の期間を超えては開催できないから、長期間続く緊急事態に対処できないという主張もある。しかし、この七十日という期間は、衆議院解散後四十日以内に総選挙を行う、その後、選挙日から三十日以内に国会召集という規定、憲法五十四条一項にひも付くものであります。非常時でこの期間中に衆議院選挙実施が本当に不可能であれば、この七〇日という期間に縛られず、参議院緊急集会を行う運用も当然検討する余地があるでしょう。

参議院緊急集会ではフルスペックの国会機能が果たさないので、それと別に衆議院の任期延長が必要と主張する意見もあります。この提案は、国民にも選ばれていない議会に緊急時を理由にフルスペックの権限を与えるとする危険なアイデアです。確かに参議院の緊急集会では審議する議案が限定され、その決定は暫定的、次の国会で承認されなければ効力を失うもの。その意味で、フルサイズの権限を有する議会でないことはそのとおりです。むしろ、非常事態の例外的な議会運営である以上、フルサイズの権限を与えないことが憲法の趣旨です。緊急時に何らかの理由で衆議院議

員選挙を行うことができない状態において、二院制の片方の議会のみでの緊急集会を行つて決める以上、当然の限定です。

むしろ、権限に限定を設ける、設けつつも、任期中の正統性のあるメンバーで臨時の決定をするという仕組みこそが重要です。ここに代表制の保障、国民の参政権を尊重する工夫がある。緊急時に国民の参政権が制限された状態で国会にフルサイズの権限を与えることこそが大問題。選挙で選ばれた期間を超えて任期延長された議会にフルサイズの権限を与えるようというのは、民主主義をながしろにする提案です。

数年間にわたって国政選挙を行うことができず、国民の投票権を制限しなければいけない非常事態つて一体何なんですか。

二〇一四年、クリミアがロシアに占拠され、東部で内戦と呼べるような状況が続く中でも、二〇一九年、ウクライナは議会選挙を実施しました。ロシアによる軍事侵攻が続く中でも、二〇二四年、大統領選は行われる見通し。東日本大震災以上の被害と言われる大地震を受けても、今年五月、トルコで議会選挙と大統領選挙が行われる予定。エルドアン政権には震災対応も含めて有権者からの評価が下されるでしょう。

非常に事態だからこそ、制約はあっても国民に一票を投じる権利を保障することが重要。そのような非常事態への対応を含めて、政権は国民からの評価を受ける必要がある。

この先、選挙ができる事態をでっち上げ、権力温存を図るようなやからが政権を握る可能性を考えても、任期延長改憲は断じて認められない。

終わります。

○会長(中曾根弘文君) 片山さつき君。

○片山さつき君 自由民主党の片山さつきです。四月六日、宮古島沖陸自ヘリ航空事故でいま行方不明の第八師団長外十名の方々の御家族や関係者の方々に心よりお見舞いを申し上げます。

が、万が一の場合につき、不測の事態につき国民の間から不安の声が出たのは事実であります。参議院の緊急集会につきまして法制局の御説明を伺いましたが、やはり日本の危機管理体制はあくまで平時モードであり、網羅的とは言い難いと痛感しました。

東アジアは世界的に見ても安全保障環境が複雑で厳しく、あらゆるケースを想定して国会制度の趣旨を守り、緊急事態においても可能な限り国会の機能を維持し、どうしてもできないような超非常事態においては、行政権限を一時的に強化し、迅速に対処できるような仕組みを設け、制度全体に穴のないようにしていくことが国会の責務ではないかと料いたします。

現行憲法における国会制度の趣旨を徹底して実行するための方法が参議院の緊急集会という諸外国にほとんど類例を見ない制度であり、参議院が暫定措置として国会の機能を代替するというのが憲法の趣旨であるといふのであれば、少なくとも以下の諸点については国会法の改正等の方法で明確化を行い、機能する緊急集会にしておくのが憲法上本来あるべき姿の実現ではないでしょうか。

まず、参議院が解散ではなく任期満了の場合の緊急集会ですが、解釈は両論あるとの御説明。ただ、平成三十年の法制局長官答弁で、国会で御議論いたしたことというふうに答えられたり、今もそういうお話をございましたので、緊急集会が必要なくらいの緊急な事態が、現在の複雑多様な国際情勢では事前予測してそこに入れておくことは困難になつておりますから、ここはきちっと任期満了でできるという法的手当てをすべきではないかと考えます。

また、内閣が提示できる議案の範囲につきまして、当然、憲法改正の発議等々は除かれるでしようが、国際協定や財産関係で超緊急事態、武力攻撃、あるいは国家機能の重大な損傷事態に面して、回復に緊急な予備費を大きく上回る支出や歳出権が必要な場合はあり得ますし、自治体への指示が必要な場合も出てきますが、これらの重た

い議案についてどこまでできるのかをきちんと検討して詰めておかないと、実際そうなつた場合、先例がかなり昔のたつた二例しかありませんから、内閣が判断できず、国民の身体、生命、財産の保護が遅れて取り返しが付かない事象になる、なりかねません。

また他方、衆参同時選挙の場合もあり得ます。が、参議院議員は選挙中でも任期があるやり方を今しており、国会法九十九条の登院義務が生じれば、選挙中ではない半数に加え、選挙中の方や引退予定者も緊急集会で責務を果たすことになると想定しますが、その場合の出席要件、定数要件は現在の読替え読替え方式で適切なのか、これも精査してきちんと法的に明らかにする必要があると考えます。

また、緊急集会への登院が物理的に困難になるにほんと類例を見ない制度であり、参議院が暫定措置として国会の機能を代替するというのが憲法の趣旨であるといふのであれば、少なくとも以下の諸点については国会法の改正等の方法で明確化を行い、機能する緊急集会にしておくのが憲法上本来あるべき姿の実現ではないでしょうか。

まず、衆議院が解散ではなく任期満了の場合の緊急集会ですが、解釈は両論あるとの御説明。ただ、平成三十年の法制局長官答弁で、国会で御議論いたことといふふうに答えられたり、今もそういうお話をございましたので、緊急集会が必要なくらいの緊急な事態が、現在の複雑多様な国際情勢では事前予測してそこに入れておくことは、内閣が召集すれば開ける法的な状態であつても、出席困難な場合になると想定されますので、四十日以内の実施は当然できないでしょうから、憲法の国会の章の末尾に、各議院の三分の二の多数で任期の特例を認める条文等、危機管理に穴が空かないよう手当てをすることが必要だと思います。

また、国会に両院の議員としての身分があり、召集すれば開ける法的な状態であつても、出席困難なような状況に、危険がある場合には、内閣がその機能をして、個別法に基づく緊急政令の制定ができるなどを憲法上明確にしておくことは、災害対策法制、国民保護法制、過去の例を見ても実際に動くために非常に必要でございます。

映画「猿の惑星」というのがありました。人間が油断し、危機管理を怠っている間に、人間は制圧されてしまいます。笑われないよう、我が憲法審査会ではきちっと機能をする緊急集会をつくつていくべきであると思います。

終わります。

○会長(中曾根弘文君) 辻元清美君。

○辻元清美君 立憲民主・社民の辻元清美です。本審査会で国家緊急権の改憲の意見が何人かの

委員から述べられました。これについて意見を申し述べます。

我が会派は、こうした意見は、まず第一に、政策的な必要性と合理性、立法事実の検証が欠けているのではないかと考えます。日本国憲法の緊急事態法制は参議院緊急集会を軸に組み立てられており、その緊急集会すら開けられない非常時に、国民の生命と暮らしを守るために、災害対策基本法、国民保護法、新型インフルエンザ等特措法において、あらゆるですね、あらかじめ法律の委任を受けた緊急政令の制定が設けられています。

これらの法律にどう書かれているかというと、内閣は、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないときは、必要な措置を講ずるため政令を制定することができる、あらかじめ法律の中に打ち込まれております。

特に、災害対策基本法の緊急政令については、関東大震災級の非常災害を念頭に昭和三十七年に大幅な改正がなされ、その後、阪神・淡路大震災での百九条二項が追加され、更に強化されました。そして、その後も災害対策基本法は東日本大震災の教訓を踏まえ平成二十四年に改正し、その後に南海トラフ地震を想定した政府審議会での検討を踏まえ平成二十五年に再改正し、さらに、首都直下型地震に備える改正が平成二十六年に行われていますが、これらの改正の際には、政府の審議会等での検討においては新たに加えるべき緊急政令の事項は指摘されておりません。

このように、日本国憲法の緊急事態法制とは、立法機能や予算承認機能は万年議会である参議院の緊急集会が担い、そして緊急集会すら直ちに開催困難な場合の灾害緊急事態などには個別の緊急政令の仕組みが措置されており、その不断の検証と改正が積み重ねられてまいしております。

これに対して、自民党や日本維新の会は、いざというときに何でも措置できる緊急政令という事実上の内閣への白紙委任のような改憲を唱えていました。これらは、こうした意見は、まず第一に、政

治を徹底させて国民の権利を十分擁護するとの根本趣旨に立つ参議院緊急集会を軸とする日本国憲法の緊急事態法制の考え方と根本的に矛盾するものではないかと考えられます。

なお、公明党におかれましては、衆議院の憲法審査会において、現行の災害対策基本法などの緊急政令の仕組みを、過去の経験を基に想定され得る危機対応を網羅的、網羅しており、ほぼ完成した形、必要であれば法律改正で危機管理法制を更に整備充実をしていかよいなど、改憲の立法事実の不在の観点から緊急政令の改憲に反対されており、敬意を表するところです。

最後に、会長にお願いをいたしますけれども、本審査会では、今後、参議院の緊急集会の在り方について議論を深めていくというわけですけれども、憲法改正により緊急政令を求める会派の皆さんが、参議院緊急集会と現行の災害対策基本法などの緊急政令の仕組みで何が足りないと具体的に考へているのか、せめて、改憲によって可能としておうとする緊急政令の対象分野や、その具体的な例を本審査会に示していただきたいと思います。

いかがでしょうか。

○会長(中曾根弘文君) ただいまの件につきましては、後刻幹事会において協議いたします。

○辻元清美君 大抵のこの緊急事態は今まで相当議論され、審議会でもどういう事態があるか、それがによって法律改正を積み重ねてきていますので、必要であればまず法律改正で対応すべきだと考えます。

このように、日本国憲法の緊急事態法制とは、立法機能や予算承認機能は万年議会である参議院の緊急集会が担い、そして緊急集会すら直ちに開催困難な場合の灾害緊急事態などには個別の緊急政令の仕組みが措置されており、その不断の検証と改正が積み重ねられてまいております。

これに対して、自民党や日本維新の会は、いざというときに何でも措置できる緊急政令という事実上の内閣への白紙委任のような改憲を唱えていました。これらは、こうした意見は、まず第一に、政

治を徹底させて国民の権利を十分擁護するとの根本趣旨に立つ参議院緊急集会を軸とする日本国憲法の緊急事態法制の考え方と根本的に矛盾するものではないかと考えられます。

まず、発動要件として四つ。第一に、適用場面

です。明文で衆議院が解散されていることとされていることとの関係となります。第二に、衆議院解散から特別国会の召集まで最大でも七十日程度の期間を想定したものであるかという期間要件に

関して。第三に、国に緊急の必要があるときといた要件はどこまでを示すのかという緊急性の要件。第四に、内閣の求めによって開かれるた

め、審議対象も内閣提出の案件とこれに関連する案件に限られるのかという案件の四つであります。

これら発動要件に関する議題に加えまして、効果について二点議論すべき課題がございます。

一つは、緊急集会には首班指名など行使し得る要件。第四に、内閣の求めによって開かれるため、審議対象も内閣提出の案件とこれに関連する案件に限られるのかという案件の四つであります。

これら議論のポイントは、緊急集会は二院制の例外である以上、抑制的であるべきという要請と、緊急時対応という実際の必要性から全国民の代表たる参議院に託された世界でも類を見ない制度、権能であり、参議院の独立性という観点も踏まえ、過度に抑制すべきではないという要請をいかに調和するかという観点であると考えます。

これら諸点について、緊急集会はあくまで二院制の例外である以上、厳格に解すべきと考えた場合、明文に沿った厳格なものとなり得ます。他方、前述の全国人民の代表制に加え、阪神・淡路大震災や東日本大震災による地方選挙の実施困難による選挙延期、任期延長を経験してきた現状の状況などを併せて考えたとき、国政選挙においても同様の事態が起こり得るわけであり、解釈で広げる余地は十分にあります。現に、第一の適用場面に関して、衆議院解散時に限らず任期満了時に

も類推適用できるという学説が唱えられており、もはやこのような解釈は多数説となつております。衆議院の不在という根本的な点において同じだからであります。

この点を敷衍すると、第二の点である期間についても、必ずしも七十日にこだわらない解釈の余地もあり得るかと思います。

また、第四の要件である案件について、国会

法改正によってこれらを緩和し、幅広い案件を審議できるようになります。ただし、既に行われた行為には影響を及ぼさない、将来効と解されていますが、衆議院の例外要件の緩和を二院制の趣旨を踏まえた衆議院の同意要件の強化によってバランスを取るという発想からは、遡及効を持たせることがおもな検討項目ではないかという見解もあります。ただ、緊急集会の意義からは慎重に議論すべきものと考えます。

もともと、緊急集会は二院制の例外である以上、安易な緩和には慎重であるべきとの指摘もございます。その調整の一つのアイデアとして、衆議院の同意要件の強化というのも提唱されています。衆議院が同意しなかつた場合の効果については、一般に、既に行われた行為には影響を及ぼさない、将来効と解されていますが、衆議院の例外要件の緩和を二院制の趣旨を踏まえた衆議院の同意要件の強化によってバランスを取るという発想からは、遡及効を持たせることがおもな検討項目ではないかという見解もあります。ただ、緊急集会の意義からは慎重に議論すべきものと考えます。

なお、公明党は、二院制の趣旨から、全国民の代表である参議院に衆議院と異なるべき権能を付与すべきであり、具体的には参議院の行政監視機能を強化すべきと從来より主張をしております。

この主張とも相まって、例えば緊急時を想定した緊急集会にこそ、権力の監視、統制といった観点から、より積極的な意義付けを与えるべきではないかといった議論もこの二院制の趣旨からも可能な限り実現されるべきである、というふうな観点であります。学者などの意見も持論しつつ議論を深めています。今日挙げさせていただいた六つの点も含め、憲法院で進む憲法改正による議員任期延長にも影響し得るものであり、参議院の憲法審査会において、

に資することを申し上げまして、私からの意見といたします。

○会長 中曾根弘文君 東徹君。
○東徹君 日本維新の会の東徹です。

まず冒頭に、去る三月十五日、憲法論議の中心的役割を担つていただいておりました中山太郎先生が御逝去されました。心より哀悼の辞を述べさせていただきます。参議院憲法審査会でもしつかりと憲法改正に向けた議論が進めさせていただくことをお誓い申し上げます。

参議院では、平成三十年二月二十一日の意見交換から令和三年四月二十八日の意見交換まで、約三年二か月の間、参議院憲法審査会は残念ながら開かれておりませんでした。

そして、小西議員の発言であります、前回、会長からも説明がありました、これはもう会長だけではなくて、当事者からもこの参議院憲法審査会の場で謝罪、撤回などの対応がなされることを求めておきます。

我が党は、平成二十八年三月に教育無償化、統治機構改革、憲法裁判所の三項目について憲法改正に向けた条文案を取りまとめ、公表をいたしております。また、我が国を取り巻く情勢の変化などを踏まえ、自衛隊の明記、それから緊急事態条項、こういったことについても昨年、条文案を取りまとめて公表をいたしております。さらには、先ほど議長からも話がありました、我が党のほか、国民民主党、有志の会の皆さんと三党派で緊急事態条項の創設に関する合意を取り交わし、更に議論を進めていくことを約束しました。

一方で、政権与党である自民党におかれましては、衆議院の憲法審査会を開催いただいていることに敬意を表します。ただ、昨今の情勢の変化に応じて、自民党として憲法改正をどのように行うかという党としての最新の条文案というものが示されておりません。

昨日、自民党の憲法改正実現本部のホームページを拝見いたしました。そこには、自民党の考え

る条文イメージ、たたき台の素案として四項目が掲載されていますが、その中の緊急事態対応に、項目を見ましても、大規模自然災害等が発生した場合というふうには書かれていますが、テロや武力攻撃が行われた場合については触れられていません。

衆議院においては新藤委員も様々な意見を述べられておりますが、自民党の公式な見解かどうかがはつきりといません。岸田総理は、総裁選において任期中に憲法改正を実現したいと述べられ、憲法改正は先送りできない問題と答弁されていますが、岸田総理の自民党総裁任期は来年九月までございます。憲法改正には手続的にも時間が掛かることから、今はや時間的猶予はありません。

もうすぐ五月三日の憲法記念日を迎えます。昨年の憲法記念日における自民党メッセージでも憲法改正の実現に向けて全力で取り組むと言われていますが、自民党が本気で全力を出せばもっと議論は進んでいくというふうに思います。是非とも衆議院で意見をまとめて、取りまとめ、自民党として具体的な条文案を憲法審査会にお示しいただき、議論をリードしていただきたいと思います。

また、現実に生じたロシアのウクライナ侵攻や、台湾有事の可能性を考えると、憲法九条に関する議論も行わなくてはなりません。衆議院の方でもこれから進んでいくというふうに聞いております。緊急事態条項に関する議論がまとまれば、次には憲法九条に関する議論がまとまれば、次に求め、意見表明といたします。

以上です。

○会長 中曾根弘文君 青山繁晴君。

○青山繁晴君 自由民主党の青山繁晴です。

陸空ヘリの全ての搭乗員の無事をお祈り申し上げます。

私も、中山太郎元外相に哀悼の意をささげます。今日も主権者の皆さんのが傍聴に集まっています。

き、深く感謝を申し上げます。ありがとうございます。

ここで、猪瀬議員の指摘が生きると考えます。

私たちの大切な根幹法の日本国憲法は、日本が主権を喪失していた時代です。むしろ占領の始まりであります。

昭和二十七年、西暦一九五二年四月二十八日

にサンフランシスコ講和条約が発効するまで続きました。客観的事実として、日本国憲法は、実質的には主権のない時代に制定され、施行されました。

今この場で議論になつているのは、憲法五十四条です。衆議院が開会不能であるときに、参議院が緊急集会を開くことができる定めです。五十四条の短い条文を主権者にも読んでいただくと、衆議院が解散、つまり衆議院議員が全員解職され誰も衆議院にいないときに、急いで新しい法律を作つたり、既存の法を改正しなければならないときには、参議院が緊急集会を開けるということしか書いてありません。

しかし、この憲法五十四条を基本にして、例えば新しい致死性のパンデミックが起きたり、大災害や、そして例えば国会へのテロあるいは有事があって、もしも衆議院議員がいなくとも、内閣任せにせず、解散のない参議院が立法機能を使つてチエックもするという法整備が行われている。そういう考え方で、これは与野党の考え方をかなり乗り越えて前回の憲法審査会である程度は一致できた点だと考えています。

ところが、一つ抜けていることがあります。それは、なぜ私たち参議院議員が無事に決まつていいのかということです。本当は、憲法五十四条がパンデミック、大灾害、テロ、有事を想定したわけではないからです。衆議院と違つて解散がないと別次元の事態を想定していないません。なぜ想定して

いないか。

ここで、猪瀬議員の指摘が生きると考えます。

私たちの大切な根幹法の日本国憲法は、日本が主

権を喪失していた時代です。もう一つは、国会

四六年に完成して公布され、主権者に新しい憲法を知つていただき、翌昭和二十二年、西暦一九四七年に施行、すなわち使いつめました。しかし、それは全て占領下の時代です。むしろ占領の始まりであります。

昭和二十七年、西暦一九五二年四月二十八日

にサンフランシスコ講和条約が発効するまで続きました。客観的事実として、日本国憲法は、実質的には主権のない時代に制定され、施行されました。

安全保障というものは主権がないと存在しませんから、この間に作られた憲法に国民を守る規定が極めて薄い。占領軍にあたかもお任せするようになりますが、自民党が本気で全力を出せばもっと議論は進んでいくというふうに思います。是非とも衆議院で意見をまとめて、取りまとめ、自民党として具体的な条文案を憲法審査会にお示しいただき、議論をリードしていただきたいと思います。

また、現実に生じたロシアのウクライナ侵攻や、台湾有事の可能性を考えると、憲法九条に関する議論も行わなくてはなりません。衆議院の方でもこれから進んでいくというふうに聞いております。緊急事態条項に関する議論がまとまれば、次には憲法九条に関する議論がまとまれば、次に求め、意見表明といたします。

以上です。

そこで、前回の憲法審査会で印象に残つた他の議員の発言に触れたいと思います。それは、維新の猪瀬直樹議員です。猪瀬議員は、こうおっしゃつた。議事録から正確に引用します。この参議院の緊急集会についての実例は、大体はGHQの頃から五五年体制までの話ですね、基本的にHQの頃から五五年体制までの話ですね、基本的に私は、これに同意します。

今この場で議論になつているのは、憲法五十四条です。衆議院が開会不能であるときに、参議院が緊急集会を開くことができる定めです。五十四条の短い条文を主権者にも読んでいただくと、衆議院が解散、つまり衆議院議員が全員解職され誰も衆議院にいないときに、急いで新しい法律を作つたり、既存の法を改正しなければならないときには、参議院が緊急集会を開けるということしか書いてありません。

しかし、この憲法五十四条を基本にして、例えば新しい致死性のパンデミックが起きたり、大災害や、そして例えば国会へのテロあるいは有事があって、もしも衆議院議員がいなくとも、内閣任せにせず、解散のない参議院が立法機能を使つてチエックもするという法整備が行われている。そういう考え方で、これは与野党の考え方をかなり乗り越えて前回の憲法審査会である程度は一致できた点だと考えています。

ところが、一つ抜けていることがあります。それは、なぜ私たち参議院議員が無事に決まつていいのかということです。本当は、憲法五十四条がパンデミック、大灾害、テロ、有事を想定したわけではありません。衆議院と違つて解散がないと別次元の事態を想定していないません。なぜ想定して

乱が続く世界で、いかなる感染症、大災害、有事があつても、内閣の大部分と衆参両院議員の一定数は、内閣の首脳部分と、主要部分と衆参両院議員の一一定数は生き残つて国民を救う國になることを憲法の改正条項が求めるよう力を尽くしていくたいと思います。

辻元議員の意見も尊重し、理解します。しかし、その上で、私と自由民主党は、根幹法の憲法に国民をいつでも永遠に守る理念として書き込むべきだと考えます。

以上です。ありがとうございました。

○会長(中曾根弘文君) 石川大我君。

○石川大我君 立憲民主・社民の石川大我です。

私からは、緊急集会の権能の範囲について意見を述べます。

学界の通説的見解では、緊急集会は国会の権能を一時的に代行するものであり、その権能、すなわち内閣の提出する案件は法律、予算などの国会の権能に属するものに及ぶことができ、緊急集会はその案件について議決できる。しかし同時に、案件の性質から見て、参議院の単独の議決のみでは許されないものや緊急の必要性があると考えられないものは緊急集会の権能の外にあると解される、これが学界の通説的見解であると思われます。

そして、具体的には、参議院の法制局の資料によれば、憲法改正の発議、内閣総理大臣の指名、内閣不信任決議、条約の締結の承認、両議院同意案件などについて解説上の議論があるとされています。これらについて、まず、憲法改正の発議は、緊急の必要の要件を満たさないこと、憲法九十六条が両院での三分の二以上の発議要件を定めていることなどから、緊急集会の権限外であると考えます。

内閣総理大臣の指名については、内閣法九条の職務遂行義務などから、緊急の必要を欠くことから、権限外というのが通説と理解します。他

方、京都大学の土井真一教授は、大規模な自然灾害などにより総理ほか多数の国務大臣を欠き、かつ総選挙の実施も延期せざるを得ない非常事態においては、例外的に指名可能な場合があるとの見解を示しております。

さらに、内閣不信任決議については、これは憲法上、国会の権能ではなく衆議院の権能であることなどから、緊急集会の権限外であり、条約締結の承認については、憲法七十三条三号が時宜によつては事後に国会の承認を得ることと定めていることなどから、緊急の必要が認め難いというの

が通説であると理解しています。

最後に、国会そのものの権能ではなく、いわゆる同意人事のように法律によつて両議院に付与された権限である両議院同意案件については、緊急集会の権能として処理できるというのが通説と理解をしております。

ここで、参議院法制局長に質問をさせていただきます。

予算の審議、議決が緊急集会の権能として認められるのかどうかについては肯定説と考へてよろしいでしょうか。また、本予算も含め、これを否定する学説はあるのでしょうか、教えてください。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

学説上、一般的に、参議院の緊急集会の権能の対象として予算が含まれるものと、このように解されているところです。他方、予算について全面的に参議院の緊急集会の権能の対象外となるとする学説は、現時点では私どもが調べた限りでは承知しておりません。

ただ、緊急集会の対象となるのは緊急の必要性があるものに限られること、特別会の召集されるまでの間の暫定措置であることなどを考慮しますと、仮に本予算がその権能の対象外にはならないことが不可欠ではないかという視点であります。

以上の三つの視点に即して、自分なりの考え方を述べさせていただきます。

まず、一点目の視点、緊急時の法的整備の観点であります。

国会の開会や閉会に關係なく、また昼夜にかかる、突然首都直下地震は発生します。地震調査研究推進本部地震調査委員会の報告によりますと、マグニチュード七程度の地震の三十年以内の発生確率は七〇%であり、巨大地震の発生に警戒を発しているところであります。

現行憲法における参議院の緊急集会に関する條について、憲法前文が定める国民主権原理及び代議制の原理、さらには二院制の趣旨なども踏まえて、その基本的な在り方及び個別の対象事項についての議論を深めていくべきであると申し上げて、私の意見とさせていただきます。

○会長(中曾根弘文君) 進藤金日子君。

○進藤金日子君 自由民主党の進藤金日子です。

参議院の緊急集会につきましては、前回までの議論及び本日の議論で相当論点が明らかになつてきましたんではないかと感じております。

本件に関しましては、憲法における緊急事態への対応をどう位置付けるかということが重要であります。私なりに三つの視点、問題意識を持つているところであります。

第一に、緊急事態、特に予測が困難な大地震、とりわけ立法院や行政府の中枢に大きな被害が及ぶことが懸念される首都直下地震が発生したときに、被災状況に即応して、立法院や行政府がちゅうちょなく法令に基づき適切な判断が可能な法的整備がなされているのかどうかという視点。

第二に、参議院の緊急集会について、憲法制定時に想定していた前提条件等も踏まえ、現状において緊急時に的確に運用可能なのかどうかという視点。

第三に、緊急事態に係る憲法の検証、検討に当たっては、最も大切な国民の命や生活を守るという視点が最優先であつて、高い緊張感とスピード感が不可欠ではないかという視点であります。

以上の三つの視点に即して、自分なりの考え方を述べさせていただきます。

まず、一点目の視点、緊急時の法的整備の観点であります。

国会の開会や閉会に關係なく、また昼夜にかかる、突然首都直下地震は発生します。地震調査研究推進本部地震調査委員会の報告によりますと、マグニチュード七程度の地震の三十年以内の発生確率は七〇%であり、巨大地震の発生に警戒を発しているところであります。

現行憲法における参議院の緊急集会に関する條について、憲法前文が定める国民主権原理及び代議制の原理、さらには二院制の趣旨なども踏まえて、その基本的な在り方及び個別の対象事項についての議論を深めていくべきであると申し上げて、私の意見とさせていただきます。

○会長(中曾根弘文君) 進藤金日子君。

○進藤金日子君 自由民主党の進藤金日子です。

参議院の緊急集会につきましては、前回までの議論及び本日の議論で相当論点が明らかになつてきましたんではないかと感じております。

本件に関しましては、憲法における緊急事態への対応をどう位置付けるかということが重要であります。私なりに三つの視点、問題意識を持つているところであります。

第一に、緊急事態、特に予測が困難な大地震、とりわけ立法院や行政府の中枢に大きな被害が及ぶことが懸念される首都直下地震が発生したときに、被災状況に即応して、立法院や行政府がちゅうちょなく法令に基づき適切な判断が可能な法的整備がなされているのかどうかという視点。

第二に、参議院の緊急集会について、憲法制定時に想定していた前提条件等も踏まえ、現状において緊急時に的確に運用可能なのかどうかという視点。

第三に、緊急事態に係る憲法の検証、検討に当たっては、最も大切な国民の命や生活を守るといふふうに思いました。

このような場合には、実態として災害対応が遅延する可能性も否定できず、また、災害事態の中の規定であります。国会開会中にあっても被害等により物理的に国会が開会できない場合の対応が抜けているのではないかというふうに思いました。

このような場合には、実態として災害対応が遅延する可能性も否定できず、また、災害事態の中の規定であります。国会開会中にあっても被害等により物理的に国会が開会できない場合の対応が抜けているのではないかというふうに思いました。

次に、第二点の視点、参議院の緊急集会の的確な運用確保の観点であります。

参議院の緊急集会につきましては、昭和三十四年十月八日の憲法制定の経過に関する小委員会第二十八回において、佐藤達夫参考人が、衆議院任期の任期満了に、衆議院の任期満了については軽く見ていたと、つまり解散時を念頭に置いた規定である旨の発言をしております。

本件に関する政府見解は、解散という予測しない事態の場合に限つて特に明文の規定をもつて認めたとする見解と、任期満了後、類推適用が許されるという見解の両論があつて、結論を至るに至つていません。また、学説も二分されていま

す。さらに、緊急集会の期間や権能の範囲についても解釈上議論があるところであり、こうしたことも含めて、現状及び想定し得る将来を見据えて、解釈等で曖昧な部分は、本日も種々の議論がなされておりますけれども、本調査会で更に議論を重ねて結論を得るべきと考えます。

次に、第三点目の視点、スピード感であります。これまで述べまいましたが、国会議員の任期の特例と緊急政令の制定については、私は速やかに憲法に譲り得るというふうに考えます。ただし、本調査会においても各委員から各種課題が提起されておりまして、この辺につきましては、テーマを整理して深掘りをした議論をしてこれ結論を得るということをしつかり行つていただくことを希望し、私の発言を終えさせていただきます。

○会長(中曾根弘文君) 古賀千景君。

○古賀千景君 私からは、緊急集会を開く期間について意見を述べます。

前回、我が会派の杉尾筆頭幹事は、緊急集会について、その立法定実として、地震等の大災害で緊急の立法措置を講じる必要が生じた場合に備えて措置されたものであること、またその根本趣旨として、金森担当大臣答弁にある、どんなに精緻なる憲法を定めましても、口実をそこに入れてま

た破壊せられるおそれ絶無とは断言し難いという

戦前の反省を踏まえ、全国民を代表する議員から成る国民代表機関であり、全体の改選期のない万

年議会である参議院にその国会代替機能を求める

ことにより民主政治を徹底するという考えに立脚する制度であることを申し述べました。

そして、それがゆえに、こうした緊急集会の立法事実や根本趣旨と明確に矛盾する議員任期延長の改憲の根幹の考え方である緊急集会七十日間限定説に対して、会派として明確に反対するとの見解を申し述べました。

また、緊急集会が憲法五十四条一項の七十日を超えることを本文のもちろん解釈からして当然であるとした高見上智大名誉教授のもちろん解釈を始め、土井京都大学教授、長谷部早稲田大学大学院教授も明確にそうした場合の緊急集会を実施可能と論じられております。

緊急集会七十日間限定説を唱える会派にあつて、こうした我が会派の見解やそれと同趣旨の憲法学者の見解にどのようなお考えをお持ちなか

か、是非論理的な憲法議論としての御意見を伺いたいと思います。

この点、先ほどの公明党の安江先生と矢倉先生の御意見に深く敬意を表させていただきます。

他方、第二次安倍政権以降、現行憲法のもう一つの臨時緊急措置である臨時国会の召集要求が政府や与党に拒否されているのは極めてゆゆしき事態であり、緊急時における国会機能の確保のためと称してなされている議員任期の延長の改憲議論の中で、この国民を裏切る国会機能の否定の問題が議論されていないことは極めて不可解であり、法の支配、立憲主義の觀点から重大な課題と言わざるを得ません。

まず、参議院法制局長に伺います。

一般論として、憲法違反問題は国会法上の衆参憲法審査会の法的任務であることについて答弁ください。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。

あくまでも、憲法審査会の所管に関する一般論

としてお答えをさせていただきます。

憲法審査会の所管との関係で、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

状況に関する調査がその所管に含まれるかどうか

につきましては、その所管事項を定める国会法百

二条の六の「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」ということにまさしく含まれ得るものと考えられる。このように承知しております。

二条の六の「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」ということにまさしく含まれ得るものと考え

られる。このように承知しております。

二条の六の「日本国憲法及び日本国憲

任を果たすことができないこととなります。私は、いついかなるときでも国民を守ることができるように、あらゆる事態に備えることが国会議員の責務であると考えます。

改めて申し上げるまでもなく、緊急集会は参議院の重要な役割であり、その具体的な在り方について検討すべきであることは当然です。その上で、緊急集会で対応し切れない場合に備え、憲法を改正し、国会議員の任期延長を含む緊急事態条項を設けることについて積極的に検討することも必要だと考えています。

国会議員の任期延長については、前回の審査会において一部の委員から消極的な意見がありました。しかし、東日本大震災の際には、直後に予定されていた統一地方選挙に関し、臨時特例法による地方議会の議員等の任期延長が行われています。このときの臨時特例法には、当時の民主党の議員も共産党の議員も賛成されており、当時の被災地の状況を考えれば致し方ない措置との評価であり、大きな批判の声は出なかつたと記憶いたします。

私は、地方議会出身の国会議員として、議員が選挙で選ばることの重要性は、地方議会であろうが国会であろうが何ら変わるものではないと確信をいたしております。その上で、国会議員の任期延長に反対する委員の皆様は、なぜに地方議員の任期延長に賛成できる国会議員の任期延長に賛成できないのか、私には理解できません。有識者に信を問う選挙は民主主義の根幹であり、それを安易に延期することはもちろん許されません。現実問題として、選挙の実施が困難な事態は東日本大震災や阪神・淡路大震災の実例があるのですから、それを超える事態にも対応できる規定を用意しておくことは、むしろ民主主義に資するものと考えます。

私の地元の浦安市でも液状化等の被害が起きて、地方選のときに選挙は執行されましたけれども、地元自治体が選挙事務ができないということでも、選挙が再選挙になるという事態も起きまし

た。十二年前の臨時特例法の例を見ても必要な措置であり、国民の理解も得られる、私は任期延長についてはそのように考えております。

現行憲法に定められた緊急集会は大変重要なものですが、いかなる緊急事態においても、国権の最高機関であり、唯一の立法機関である国会の機能を維持し、民主主義の営みを絶やさないため、国会議員の任期延長については前向きな検討が必要であると申し上げ、私の意見をいたします。

○会長(中曾根弘文君) 熊谷裕人君。
熊谷裕人君、立憲民主・社民の熊谷裕人です。私は、前回に続いて、緊急集会における議員が発議できる案件の範囲について意見を述べさせていただきたいと思います。

先週の公明党の西田幹事の御意見に、国の緊急の必要のある場合には、内閣により広範、抽象的な案件の設定や随時の案件追加による対応は本当に許されないのかという、そもそも内閣の示す案件、国会法九十九条の範囲も含めた問題提起を躊躇かせていました。

この件については、過去の二つの実例においては法律案などの個別の議案のみが案件として示されていますが、例えば大規模な自然災害が発生した場合などが該当すると考えますが、京都大学の土井真一教授が、緊急事態に対する広範な措置を隨時講じる必要がある場合には案件を包括的に示すほかなく、それに応じて議員の議案提出権や、質疑、討論等の及ぶ範囲を広く認められることになるとの見解が述べられており、これは私は合理的な見解ではないかと考えているところです。

その上で、前回、私から参議院の緊急集会中に緊急の必要がある、新たな案件が発生した場合に二つの制度を提案させていただきました。

一つ目は、改めて内閣が参議院の緊急集会を認めなくては該当案件に対応することができるよう、内閣総理大臣が緊急集会において審議すべき新たな案件を示すことができ、議員はこの新たなとするものであり、もう一つは、緊急集会の招

集中も本会議や委員会の開催は可能であることから、参議院が内閣総理大臣に対し新たな案件を示すように促す制度であります。そこで参議院法制局長に伺いますが、仮にこの二つの制度を措置する場合に何か憲法上の問題があり得るのか、また実際の制度化に当たっては国会の条文改正が必要になるのか、あるいは条文改正が望ましいといった観点も含めて御見解を答弁お願いします。

○法制局長(川崎政司君) お答えいたします。憲法五十四条规定ただし書は、「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。」とするのみで、その場合の案件の示し方について規定しているわけではありません。

他方、国会法九十九条一項は、内閣が緊急集会を求める際に案件を示すこととしており、それを受けて、議員発議について定める国会法百一条では、九十九条一項の規定により示された案件に連あるものに限る旨規定しているところでござります。

そのようなことからいたしますと、緊急集会の途中で内閣が案件を追加で示すことができるようになりますが、その旨を国会法に明記するようになりますために、その旨を国会法に明記するの一つの考え方ではないかと思います。一方で、参議院から内閣に新たに案件を示すよう促すにつきましては、その判断はあくまでも内閣が主体的に行うこと前提とするものであれば、そのような行為は事実上の行為であるべきを可能とするために法律上の規定を設ける必要はないということになるものと思いますけれども、その具体的な仕組み、やり方については様々な議論があり得るところで、それも踏まえて検討がなされることになるのではないかと思われます。

その上で、前回、私から参議院の緊急集会中に緊急の必要がある、新たな案件が発生した場合に二つの制度を提案させていただきました。

一つ目は、改めて内閣が参議院の緊急集会を認めなくては該当案件に対応することができるよう、内閣総理大臣が緊急集会において審議すべき新たな案件を示すことができ、議員はこの新たなとするものであり、もう一つは、緊急集会の招

大臣に示し、内閣総理大臣が示した案件に関連のある議案以外の議案の議員による発議を認める余地があるかどうかについて、意見を最後に述べさせていただきます。

昭和三十四年の参議院事務局による、憲法第五十四条の緊急集会の要件たる緊急の要件の認定は十四条の緊急集会の要件たる緊急の要件の認定は挙げて緊急集会を求める内閣の側にあり、また臨時国会の場合と異なつて議員の側には緊急集会の要求権はないということから、一般的に議員の発議権を認めるることは困難であるとの見解については、緊急の必要の認定権限を内閣のみに独占されるのは憲法前文に明記されている国民主権、議会制民主主義の趣旨と必ずしも整合しないのではないか、そして、臨時国会の召集要件は専ら議会少數派のための権能ともされており、これがないことが緊急集会の議案発議権を制限することの直接的な根拠として合理性があるのかなどの問題意識を持つものであります。

他方、国民を代表する参議院から成る国会代替機関による緊急集会でも二院制の例外であることは間違いない、そうであるならば、憲法五十四条三項の衆議院の事後同意があるとしても、権力抑制の立憲主義の観点からも議員による発議については一定の制約があると考えております。この点についても議論の余地があると思つております。以上です。

○会長(中曾根弘文君) 加藤明良君。
加藤明良君、自民の加藤明良でございます。発言の機会をありがとうございます。

参議院の緊急集会は、憲法第五十四条第二項の規定により、衆議院の解散中に参議院が国会の機能を暫定的に代行する制度であり、内閣が参議院に対して緊急集会を求めることができますが、衆議院解散中、国会の決議を要する予測すべからざる緊急の問題が発生した事態に対し、参議院の緊急集会は国会制度の重要な補完機能であると考えます。

参議院のみの審議となることで、国会の機能の、国会の権能の限界や七十日上限とする開催日

数の論点整理もありますが、武力攻撃、存立危機、大規模災害の規模など、緊急の必要がある場合の判断基準についてもこれから十分なシミュレーションが必要であると考えます。

また、内閣の提案に対して参議院は否決することができたことになりましたが、ねじれ国会の際の議論は混乱することが想定されると思います。内閣からの提案に対し、参議院の緊急集会で否決された場合には国会機能がストップすると考えますが、その場合どうなるのか、これは大いに疑問に思います。

川崎参議院法制局長からの御説明にありましたように、また、参議院の緊急集会の開催の条件である緊急会議開催に要する予測すべからざる緊急の問題の定義についてでございますが、これは、予測できないような展開や思い掛けない出来事、突然のアクシデントや想定外のトラブルを指し、大規模な地震、津波、台風など大規模な自然災害、外部からの武力攻撃、感染症のパンデミック、テロなどの国家存亡の危機的な状況が発生した場合などを想定しますが、これらは深刻な事態といふのは、東日本大震災、新型コロナウイルスのパンデミック、ロシアのウクライナ侵攻など、また北朝鮮による弾道ミサイルの発射など、現に日本に、若しくはすぐ日本の身近に発災していることばかりであります。これらが、これらの事態がいつ日本に起きても不思議ではない状況であり、果たしてこれらは不測の事態と言えるのかと疑問に思います。

例えば、弾道ミサイルが日本海域で船舶や航空機に被災した場合、さらには日本列島に着弾した場合、また台湾周辺での不測の事態において日本人が被害に遭うなどの事態は起こり得る可能性の範囲であると思います。これらの想定される最悪の事態と言えるものは、想定していませんでしたでは済まされないと考えます。

いかなる緊急事態も包括したマルチハザード型の体制整備が必要不可欠と考え、そのためにはこれが緊急事態条項による対応ではないかと考

ます。

特に有事のタイミングは、国内の政治情勢が不安定であり、災害の混乱に乗じて行われることも十分想定しておかなければなりません。また、弾道ミサイルが発射された場合、約十分程度で日本に着弾する、こうした国会承認に基づく防衛行動が困難なケースなど、考えられるあらゆる災害や有事に対して対応を想定し、国民の生命と財産を守るために備えをしておくのが国会の役目であり、そのための議論を行わなければ国会の怠慢以外の何物でもないと考えます。

参議院の緊急集会の起こり得る備えを議論するのがこの憲法審査会であり、不備があるならばどのように補うのか、早急に問題提起し議論を深めるべきであり、毎週のように開催しても時間が足りないくらいであります。頻繁に議論をすることが国民の憲法論議に広く関心を深めていただくとともにつながると考えますが、今後も審議を継続する中で様々な問題点を議論して深めていただきたいと考えます。

以上で意見とさせていただきます。ありがとうございます。

○会長(中曾根弘文君) 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した。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。

午後二時三十一分散会