

# 憲法審査会レポート

2023-6-2

No. 20

編集：平和フォーラム

## 2023年5月31日（水）第211回国会（常会） 第6回 参議院憲法審査会

### 【アーカイブ動画】

<https://www.webtv.sangiin.go.jp/webtv/detail.php?sid=7501>

### 【会議録】

※公開され次第追加します（おおむね2週間後になります）

### 【マスコミ報道から】

**参院の緊急集会は最大70日間？ 参考人の見解分かれる  
改憲の必要性巡り議論 参院憲法審査会**

<https://www.tokyo-np.co.jp/article/253623>

“参院憲法審査会は31日、憲法が衆院解散時に国会の権能を代行すると定める参院の緊急集会を巡り憲法学者3人を招いて参考人質疑を行った。緊急集会の開催期間について、松浦一夫防衛大教授は最大で70日間と指摘。長谷部恭男早稲田大学院教授と土井真一京都大教授は70日間を超えた開催が可能とし、見解が分かれた。”

**参院憲法審査会・発言の要旨（2023年5月31日）**

<https://www.tokyo-np.co.jp/article/253667>

**緊急事態への対応めぐり有識者の意見分かれる 参院憲法審査会**

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230531/k10014084181000.html>

“早稲田大学大学院の長谷部恭男教授は「緊急事態への対応は臨時の暫定的な措置にとどめるべきで、衆議院議員の任期延長などをすると政権が居座り続けて恒久化を招くことにもなりかねない。憲法が定める緊急集会に新たな制度を追加する必要は見出しにくい」と指摘しました。”

**公明衆参でズレ 改憲ブレーキの恐れ 参院緊急集会**

<https://www.sankei.com/article/20230531-AUOHY3ILSZJH7K6PXHRSSBTBTWU/>

“公明党は緊急集会の活用に前向きな識者の招致に尽力し、国会議員の任期延長を可能にする憲法改正が必要だと強く主張する衆院側とは一線を画した。党内の見解の相違が解消されなければ、改憲論議の進展にブレーキがかかる可能性がある。”

## 【傍聴者の感想】

今回の参院憲法審査会は、衆院解散時に憲法に規定されている参院の緊急集会をめぐり、参考人として松浦一夫・防衛大教授、長谷部恭男・早稲田大大学院教授、土井真一・京都大教授から意見をきき、それに対する質疑が行われました。

大規模災害などの緊急事態下で選挙の実施が難しい時、参院の緊急集会で対応するのか、憲法改正による衆院議員の任期延長で対応するのが主な論点でした。とくに

改憲による衆院任期延長に対して、松浦教授は賛意を示していましたが長谷部教授と土井教授は「民意を反映していない」、「国民が納得するものとなるよう慎重に検討する必要がある」と述べられ、私はその通りだと感じました。

国民の意見を無視し、改憲を押し進めるようなことには絶対にやめてもらいたいと思いました。(W)

# 2023年6月1日（木） 第211回国会（常会） 第13回 衆議院憲法審査会

## 【アーカイブ動画】

[https://www.shugiintv.go.jp/jp/index.php?ex=VL&deli\\_id=54649](https://www.shugiintv.go.jp/jp/index.php?ex=VL&deli_id=54649)

※「はじめから再生」をクリックしてください

## 【会議録】

※公開され次第追加します（おおむね2週間後になります）

## 【マスコミ報道から】

**緊急事態条項 自民が「総括的な論点整理」を提案 衆院憲法審**

<https://mainichi.jp/articles/20230601/k00/00m/010/293000c>

“自民党は1日の衆院憲法審査会で、大規模災害などの緊急時に衆院議員の任期延長などを特例的に認める「緊急事態条項」の創設に向け「総括的な論点整理」を行うよう提案した。公明党は同調したが、立憲民主党は慎重な姿勢を崩していない。”

**衆院憲法審査会・発言の要旨（2023年6月1日）**

<https://www.tokyo-np.co.jp/article/253949>

## 緊急事態条項で論点整理を 自民提案に立民慎重—衆院憲法審

<https://www.jiji.com/jc/article?k=2023060100915&g=pol>

“自民党の新藤義孝氏はその後の議論も踏まえ、改めて論点整理を行いたい考え。1日の審査会では「有事においても国会機能を維持するため、議論を煮詰める必要が深まった」と強調した。”

“立憲民主党の中川正春氏は「参院（憲法審）の論点も合わせて整理することが必要だ」と慎重な立場。国民民主党の玉木雄一郎代表は「審査会としての考えをまとめるべきだ」と賛同した。審査会後に国会内で記者団に語った。”

## 参考人の長谷部氏に改憲勢力から反論 衆院憲法審

<https://www.sankei.com/article/20230601-HZLTMBOEUFNIVEFE6NRLCLXHEU/>

“前々回の参考人として改憲による国会議員の任期延長論を批判した早大大学院の長谷部恭男教授に対し、憲法改正に前向きな政党が違和感を表明する場面が目立った。長谷部氏はかつて憲法審の場で「安保法制は違憲」と断じ、護憲派などの反対運動が盛り上がるきっかけを作った。識者の意見は尊重しつつ、反論すべきは反論する狙いがある。”

## 【傍聴者の感想】

衆院憲法審査会の傍聴に初めて参加しました。参院の緊急集会の権限や衆院の任期延長について議論されていましたが、まずは素朴な感想を書きます。

憲法審査会の会場に入ったときの感想は「おっさん多いな」と思いました（自分も「おっさん」ですが）。そもそも衆院の女性議員が1割なので、構成上そうならざるを得ないのでしょうけど、50人中2人の女性議員（立民1、維新1）はあまりにも少ないと感じました。

憲法という国家の根幹を議論するのですから、せめて審査会の女性の割合を3割にするとか、もう少し工夫する必要があるのではないのでしょうか。「おっさん」だけで議論を牛耳る危うさを感じます。労働組合にもしばしば当てはまる場合があるので、自戒の意味を込めて女性議員を増やすべきと思いました。

有事の際の衆院の任期延長を自民、公明、維新、国民、有志が声高に主張しており、ふむふむ、そうだな、やはり有事の際に備え

なければならないなど引き込まれてしまいそうになりました。

でも、これは落ちてくるはずもない朝鮮のミサイルに備えるJアラートに似ていると思いました。ミサイルより米軍機が落ちてくる可能性が高いのに。今の日本はとかく有事といえ、何でもまかり通る雰囲気があるように感じますが、それに乗っかって改憲をしようとしているなど思いました。

南海トラフや東京直下型地震を有事の例に出していましたが、仮に東京直下型地震が起きたら、そもそも国会や省庁は機能するのでしょうか。衆院の任期延長以前の話だと思います。緊急事態に備えるなら、首都機能の地方移転をもっと真剣に議論する方が、よほど現実的だと思います。

自民や維新の委員が、立憲主義を守るための緊急事態条項と繰り返し発言していましたが、日本国憲法を小ばかにして守ろうともしない彼らがそのような発言をするのはあまりに滑稽に見えました。(A)

## 【憲法学者から】飯島滋明さん（名古屋学院大学教授）

### 長谷部恭男教授への公明党・北側一雄議員の批判について

2023年5月18日、衆議院憲法審査会には大石眞京都大学名誉教授と長谷部恭男早稲田大学教授が参考人として出席しました。

5月25日の衆議院憲法審査会で公明党の北側一雄議員と国民民主党の玉木雄一郎議員は長谷部恭男教授の発言を批判しました。

今回は北側議員の発言を検討します。

北側氏は以下の発言をしました。

「憲法54条が40日そして30日と日数を限っているのはなぜかと申しますと、これは長谷部先生の御発言ですが、解散後も何かと理由を構えていつまでも総選挙を実施しない、あるいは総選挙の後いつまでも国会を召集しないなど、現在の民意を反映していない従前の政府がそのまま政権の座に居座り続けることのないようにとの配慮からであります、このような御発言があったんですが、恐らくここにいらっしゃる議員の皆さんも、そんなことないよと思っていられっしゃる方が多いんじゃないかと思うんですね。それほど日本の民主主義の熟度がないのか、そのように思われているのかと私なんかは感じました。

そもそもこの憲法54条は1項の目的、趣旨というのは何度も申し上げてまいりましたが、日本の国会のところは、二院制であること、そして同時活動の原則、衆参の同時活動の原則、これが大原則なわけですね。この大原則があるんだから、衆議院が不在の期間というのは当然のことながらできるだけ短くしないといけない、本来の国会に早く戻さねばならない、だから40日、30日という規定があるわけで、あくまで目的というのは、国会の二院制、同時活動の原則、本来の憲法で定められた国会に戻すというところに目的があるわけであって、長谷部

先生のおっしゃっているような、現在の民意を反映しない従前の政府がそのまま政権の座に居座り続けることのないようにという趣旨というのは少しちょっと違うんじゃないのかなという印象を私は受けました」

北側氏の主張を検討するに際して、樋口陽一東京大学名誉教授の見解を紹介します。

「憲法54条1項は、『衆議院が解散されたときは、解散の日から40日以内に、衆議院議員の解散を行ひ、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』と定める。**解散による総選挙の場合だけ憲法が直接に選挙と召集の期間を限定しているのは、議会制の歴史を反映している。**解散は、議会と行政府の対抗関係が端的にあらわれる場面だったからであり、とりわけ、解散したあとの選挙結果が行政府にとって望ましいものでないときに、再度の解散をあえてすることすらあったからである」(ゴシックは筆者による強調)。

憲法とは、過去の歴史の反省を踏まえ、その過ちを再び繰り返さないための「最高法規」という性格も持ちます。1985年5月8日、ドイツ敗戦40年目の日にドイツのヴァイツェッカー大統領は連邦議会での演説で「過去の歴史に対して目を閉ざす者は、結局、現在に対しても目を閉ざすことになる」と発言しました。北側議員は、ドイツのヴァイツェッカー大統領の発言をかみしめ、議会制の歴史を正確に知るべきです。

さらに北側議員は「それほど日本の民主主義の熟度がないのか」とも発言しています。

この点ですが、2017年、2020年、2021年と、憲法53条に基づいて野党は臨時会の召集を求めました。

臨時会の召集の要求があれば、速やかに臨時会を召集する憲法上の義務が内閣にはあります。

ところが2017年、森友・加計学園問題の真相解明のために野党が53条に基づいて臨時国会開催を要求した際に安倍自公政権は98日間、2020年にコロナ感染や集中豪雨への対応のために臨時国会を求めた際には47日間、2021年に野党がコロナ感染やオリンピック、集中豪雨への対応で野党が臨時国会開催を求めた際にも菅自公政権は80日間、臨時国会を召集しませんでした。

2017年、2020年、2021年に臨時国会を数か月も召集しなかったのは明確な憲法違反です。

「解散後も何かと理由を構えていつまでも総選挙を実施しない、あるいは総選挙の

のちいつまでも国会を召集しない」ということに根拠がないとは言えないのではないのでしょうか？

そもそも自民党や公明党に議員任期延長の改憲を主張する資格があるのでしょうか？

前回の憲法審査会レポートで山本太郎参議院議員の発言を紹介しましたが、緊急時に際して国会機能（行政監視、立法機能）の維持のために国会議員の任期延長が必要だと自民党や公明党は主張しますが、森友・加計学園問題やコロナ対策、集中豪雨などの対策のために野党が臨時か開催を求めたにもかかわらず、自民党と公明党政府は数か月間も応じませんでした。

自民党や公明党、あまりにも言動不一致ではないのでしょうか？

## 【国会議員から】中川正春さん（立憲民主党・衆議院議員／憲法審査会幹事）



今日の審査会は、参議院の緊急集会について、先般の参考人質疑を踏まえての議論になります。

私は、ここでは、もう少し原点に立ち返ったところを話の出発点としていきたいというふうに思います。

この出発点というのは、緊急事態条項が必要かどうかということでありました。こ

の論点については、私たちは、憲法に緊急事態条項、すなわち、通常の統治機構を超えて権力を集中させ、緊急事態に対応する権能を明記するという必要はないというふうにこれまでも申し上げてきました。それぞれの法律の中で体制がつくられているということでもあります。

不文の法理である国家緊急権を実定化し、憲法上の緊急事態条項を設けるということは、かえって権力によるその濫用のリスクというのを高めていきます。緊急事態の大義名分の下、緊急事態条項が濫用されるというリスクであります。

そのような中で、今回課題として取り上げられたのは、緊急事態により選挙困難事態が続くと想定される場合にはどうするかということでもあります。

この課題に対して、どんなときでも権力の濫用を国民代表機関である国会が統制するという立場に立てば、最初に考えなけれ

ばならないのは、選挙困難事態をでき得る限り早急に解消して、選挙を実施し、国民の意思を反映した衆議院の機能を取り戻すということでもあります。

選挙困難事態の捉え方としては、これを理由に時の政権が恣意的に選挙を先延ばしして権力の維持を図り、暴走するという危険性をいかに防ぐかという観点が大切であろうかと思えます。また、それが出発点だと思うのです。

それを踏まえた上で、具体的に検討すべき主な論点は、次のようになります。

まず、選挙困難事態を早期に解決する方策であります。これに関して、日弁連の提案が次のようにあります。まず、①平時において、選挙管理委員会に対し、選挙人名簿のバックアップを取ることを義務づける。さらに、②大規模災害が発生した場合には、避難者が避難先の市区町村の選挙管理委員会に出向いて投票を行える制度を設ける。③郵便投票制度の要件を緩和することにより投票できる制度を備えていくといった内容であります。これに加えて、インターネット投票の実施規定を設けるということも重要であるというふうに思っております。

次に、選挙困難事態の認定基準と効果の問題であります。広範な地域での長期間の実施不能を意味する選挙困難事態とはどのような事態を指すのか、この定義であります。

選挙が実施できない地域のみを除いた選挙の一部実施が許されるのか。許されるときの場合に、その基準などを事前に決めておく必要があります。すなわち、選挙の公正な施行に支障がある選挙区の割合が、例えば全体の30%なら選挙の一部実施をしていいのか、50%ならどうか、それとも、100%の選挙区で選挙が公正に施行できなければ一切選挙ができないのかということについて、様々な事例を想定しつつ、選挙

困難事態の具体的な認定基準と認定の効果策定していくことが必要だと思います。

さらに、選挙困難事態の認定主体の問題もあります。

選挙の延期や実施の決定をするのは、政府だけでいいのか。国会ないし参議院の緊急集会の関与が必要なのではないか。それとも、第三者機関に選挙の延期実施勧告などの権限を付与することも必要ではないかということでもあります。この機能を一定程度裁判所に付託するという、こんな論点も含めて、更に議論が必要だというふうに思います。

さらに、選挙困難事態により衆議院議員が不在となる期間が長期にわたって続くと想定される場合にどうするかという点も、当審査会で議論されています。

しかし、実際には選挙困難事態が長期化する蓋然性が低いということ、そうしたケースを事前に想定することは困難であるということは、大石、長谷部両参考人も述べておられます。また、過去の例からそのようなケースは起きていないということも指摘をされています。

そのような中で、たとえ発生する確率が低いものであっても、あえて選挙困難事態の長期化を想定する必要があるということであるとすれば、私たちは、現時点では、さきに述べた選挙困難事態に対する課題を解決した上で、参議院の緊急集会で対応することを選択すべきだと考えております。

ただし、通常の二院制の中で国会が果たすべき機能とは区別して、内閣から付託される限られた課題に臨時的、応急的に対応することが前提となっていくのは当然であります。さらに、選挙が行われて衆議院の機能が戻ったときには、憲法五十四条の規定に基づき、それを承認する手続というのが必要であります。

なお、七十日を超えて選挙困難事態が続くと想定される場合には、緊急集会では対応できず、議員任期を延長して対応する案が出ておりますが、現時点で我々は議員任期の延長は必要ないと考えています。

元々、七十日は、その間に選挙をして、衆議院の機能を取り戻す期限の目安であって、万が一これを超えたからといって、参議院の緊急集会の機能が否定されるということはないと考えています。

もっとも、緊急集会の活動可能期間について、衆参の憲法審査会で議論を詰め、一定の制約があるとの共通認識に達した場合には、議員任期延長についても、国会機能を維持するための選択肢として議論を進めることもあり得るということ、ここもあると思います。

ただし、その際には、先般の長谷部参考人の立憲主義に基づいた見解に留意する必

要があると思います。議員任期の延長を可能とすれば、時の政権がそれを悪用して、選挙で民意の審判を受けることを避けていつまでも権力の座に座り、緊急事態を恒常化させてしまう危険があるということでもあります。時の政権が議員任期の延長を権力維持のための手段として使うことがあってはならないということ、これを強く申し上げておきたいと思います。

以上、緊急集会を取り巻く課題について、私たちの論点整理をしました。参議院の憲法審査会でもこの議論は続いております。緊急集会に関する議論は、参議院の論点整理を尊重していくということが必要であると思います。そこを待たなければならないということでもあります。

(憲法審査会での発言から)