

緊急時のオンライン国会「合憲」 衆院憲法審が独自解釈－編集委員 清水 真人

2022/03/17 05:00 日本経済新聞電子版 3136文字

新型コロナウイルスの感染が広がって2年超。「オンライン国会」実現に向けた議論がやっと動き出した。衆院憲法審査会が、緊急事態でも国会の機能を維持するため、「オンライン出席」も例外的に認められる、との独自の憲法解釈を打ち出した。例外的の対象や技術面も含めた制度設計に課題はなお山積だが、国会改革の一步だ。

折しもウクライナ政府が、大統領ウオロディミル・ゼレンスキーによる国会での「オンライン演説」を日本政府に打診してきた。外国の元首らが国賓などで訪日した際の国会演説は多くの例があるが、オンラインはない。与野党は、緊急事態や国会議員の「出席」などを巡る憲法論とは別次元だとしたうえで、急きょ対応を迫られた。

限定的容認も課題は山積

憲法56条1項は、衆参両院ともに「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」と本会議の定足数を定める。2項は本会議の議決を「出席議員の過半数」で決する原則をうたう。議員は全国民の代表であり、全国民に代わって議場への物理的な「出席」が厳格に求められる、との解釈が当然視されてきた。だが、コロナ禍の急拡大で「3分の1」確保が危うくなる事態への懸念も出てきた。

「いわゆる緊急事態が発生した場合等におい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」

衆院憲法審査会会長の森英介（自民党）と、共産党を除く各党派の幹事らは8日、憲法56条1項の「出席」の新たな解釈をこう盛り込んだ憲法審の報告書を衆院議長の細田博之に提出した。「原則的には物理的な出席と解するべき」としつつ、例外的にオンライン審議を容認した。衆参各院に会議手続きや内部規律を巡る規則制定などを認めた58条2項の「議院自律権」を独自の憲法解釈を示すよりどころとした。

限定的に「合憲」とする報告書を受け、細田は制度設計などの詰めを議院運営委員会に求めた。6月の今国会会期末までに結論を出せるかは不透明だ。まず、定足数を満たせないほど議員の国会参集を難しくする「緊急事態」とは何か。感染症の全国的まん延や大災害による交通網の遮断などが想定される



オンライン出席を巡る衆院憲法審査会の報告書を細田博之衆院議長（中央右）に手渡す森英介会長（同左）＝8日、国会内

主要国下院の遠隔（オンライン）審議など

| | |
|------|---|
| 英国 | コロナ対策として遠隔審議・投票が可能。妊娠・出産・育児の場合などに代理投票が可能 |
| カナダ | コロナ対策として遠隔審議・投票が可能 |
| 米国 | コロナ対策として代理投票が可能 |
| フランス | コロナ対策として代理投票が可能。病気、育児など家庭の事情、公務出張、不可抗力等の場合も代理投票が可能（妊娠・出産は含まれない） |
| スペイン | 妊娠・出産・育児または重病の場合に遠隔投票が可能。コロナ対策としても可能 |

(注) 本会議での取り扱いのみを記載した
(出所) 衆院憲法審査会事務局が編集した「衆憲資第97号」



が、どう線を引くかは悩ましい。

「緊急事態が発生した場合等」の「等」は何を意味するのか。最大野党の立憲民主党や与党の公明党などには、妊娠・出産や疾病・障害などで議場に向けない「特定の議員の権限行使の保障」の観点からも、オンライン出席を認めるべきだとの声がある。2018年に前環境相の小泉進次郎、現外務副大臣の鈴木貴子ら自民党若手議員が、妊娠・出産時の女性議員によるオンライン投票導入の旗を振ったこともある。

オンライン会議システムの安全性などの技術面も含め、ハードルはまだである。たとえば、議員本人の出席をどう確認するのか。その議員の権限は表決のみか、発言や臨時の動議提出なども認めるのか。議論の双方向性をどこまで確保できるか。憲法57条が求める「会議の公開」をどうやって担保するのか――。

憲法学者の見解分かれる

衆院規則148条は物理的出席を前提としており、表決時に「議場にはいない議員」は表決に加われないと定める。オンライン出席の実現にはこの規則を改める案もあるし、参院も歩調を合わせるなら、国会法改正も選択肢になる。恒久的な制度にせず、コロナ禍などでの一時的特例なら、本会議の議決でも実施できるとの見解もある。

1月召集の今国会を振り返る。衆院憲法審査会は2月10日から4週連続で定例日の木曜日に開会した。花形の予算委員会と並行して開いたのは異例だが、憲法審に首相や閣僚、政府関係者は呼ばないので、その気になれば開ける。自民党と公明党に日本維新の会、国民民主党、有志の会も加わる「与党・協力党派」が毎週開催を主張した。

2月10日の最初の自由討議。そもそも憲法審の開会に反対の共産党を除く全党派が、そろってオンライン国会に向けた憲法解釈の論点整理を支持した。立民は開会反対に回れば、共産党と一体と見られかねない、と警戒した。一方で憲法改正論議にはなるべく引き込まれたくないので、56条解釈の明確化作業をむしろ積極的に提唱した。

自民党には、大災害時に内閣への権限集中や衆参両院議員の任期延長を認めるなどの緊急事態条項を改憲で創設するのが本筋だ、との意見も多い。ただ、与党筆頭幹事の新藤義孝らは憲法審の毎週開催から改憲論議の活発化につなげる思惑もあり、論点整理の推進に傾いた。与野党で同床異夢だが「ひょうたんから駒」で議論が進んだ。

学説は割れている。オンライン投票案が最初に浮上した18年。衆院法制局が統治機構論に詳しい憲法学者7人にヒアリングすると、4人が容認論で、3人が反対論だった。そこで衆院憲法審は今年2月24日、憲法学者2人から意見を聴取した。東大名誉教授の高橋和之は反対論、一橋大教授の只野雅人は限定容認論を展開した。

高橋「憲法56条は統治機構のルールを定めた規定で、解釈による拡張は避けるべきだ。コロナ禍でも東日本大震災でも国会が定足数を満たせない事態は起きていない。真正面から緊急事態の問題として議論を詰め、国民の合意を形成するのが筋だ」

只野「技術的に可能な状況が生まれ、社会の意識も変化してきた。一定の条件下で、やむを得ない事情があれば、議場外からの（審議）参加も許容しうのではないかと憲法解釈としては考える。厳しい原則の例外なので、範囲は限定する必要がある」

国会版「憲法の番人」機能

各党派は「学界でも見解が分かれる。論点整理はまさに憲法審の役割だ」（新藤）と議論を加速。緊急事態等に例外的に「オンライン国会」を認める線で共産党を除いて合意し、3月3日に賛成多数で報告書を議決した。共産党は「憲法審で憲法の個々の条文の解釈を多数で確定させる乱暴なやり方は認められない」などと反対した。

憲法審が11年に始動してから、今回のような調査報告書を議決したのは初めて。その前身であった衆院憲法調査会まで遡ると、05年に改憲の論点や多数意見などを記述した報告書をやはり賛成多数で議決し

衆院憲法審査会で発言する東大の高橋和之名誉教授^⑧と一橋大の只野雅人教授（2月24日）＝共同



オンライン出席を巡る衆院憲法審査会の報告書を提出後、記者会見する（左から）自民党の新藤義孝与党筆頭幹事、森会長、立憲民主党の奥野総一郎野党筆頭幹事（8日、国会内）

た。この時は共産党、社民党が反対した。

国会法は憲法審に、改憲原案の提出や審査の権限に加え、憲法やそれと密接に関連する基本法制の「広範かつ総合的」な調査権も与えている。今回の報告書は衆参各院が裁判所など他の国家機関から干渉を受けないとされる議院自律権の領域だが、憲法審が条文解釈の明確化などで「憲法の番人」的な機能を果たす可能性も示した。

憲法の最終的な公定解釈は最高裁の権限だ。個別の訴訟で法律の違憲審査をするが、「積極司法」には遠い。重要法案の大半は内閣が国会に提出する。責任ある行政として合理的で一貫した憲法解釈が不可欠で、内閣法制局がその機能を担う。国会の多数派が内閣をつくるので、事前の内閣法制局の憲法解釈が国会審議でも重みを持つ。

国会は法案を成立させた時点で合憲だと有権的に解釈した形になるが、忘れられがちだ。今回の憲法審の議決に法的拘束力までではなく、衆院だけとはいえ、「国会の憲法解釈」を独自に打ち出した政治的意味は小さくない。議運委や参院にはオンライン審議におも慎重論もあるが、ゼレンスキー演説の一件も後押しになるかもしれない。

3月17日以降の衆院憲法審はどう動くのか。与党・協力会派には、緊急事態での国会の機能維持の延長線上で、衆参両院議員の特例的な任期延長など、改憲による緊急事態条項の創設論議を求める声強い。立民はそれより、改憲の国民投票の際のテレビCMやインターネット広告の規制に優先的に取り組むべきだとの姿勢だ。＝敬称略

本サービスで提供される記事、写真、図表、見出しその他の情報(以下「情報」)の著作権その他の知的財産権は、その情報提供者に帰属します。
本サービスで提供される情報の無断転載を禁止します。
本サービスは、方法の如何、有償無償を問わず、契約者以外の第三者に利用させることはできません。
Copyrights © 日本経済新聞社 Nikkei Inc. All Rights Reserved.