

# 立憲民主党 憲法調査会

## 国会のあり方分科会・中間報告（案）

### 1. はじめに—国会中心主義が日本国憲法の基本原理

日本国憲法は、権力の行使を「国民の代表者」に委ねる代表民主制を採用している（前文・43条1項）。代表民主制とは国会を中心とした統治構造にほかならず、そこでは国民代表によって構成された国会こそが統治機構の中心に位置付けられる。

すなわち、日本国憲法は「徹底した国会中心主義」を採用しているのである。憲法41条が国会を「国権の最高機関」と位置付けているのは、その端的な表れである。このような観点から、「国会のあり方」に関する憲法上の諸論点を検討するに当たっては、平時・緊急時を問わずいかなる場合にも、国会の機能（立法機能・行政監視機能等）を維持することを大前提としなければならない。

また、第二次安倍政権以降こうした国会の機能そのものが与党及び政府の違憲・違法行為によって毀損され、我が国の統治機構における法の支配・立憲主義の存立が深刻な危機に直面していることは、国会のあり方に係る最重要の根本問題と言わなければならない。

当分科会では、「国会のあり方」に関わる憲法上の諸課題について、まず現状を確認した上で論点を抽出し、解決の方向性を提示すべく、「立憲主義に基づく論憲」の立場から議論を重ねてきた。以下、報告する。

### 2. 「国会のあり方」に関わる憲法上の課題

近時、緊急時における国会のあり方に関して「大規模災害等により国政選挙が実施できない場合に備え、国会議員の任期延長の仕組みを設けるべき」や「国会が機能しない場合に備え、内閣が立法機能を代替し（「緊急政令」）、財政国会中心主義を緩和（「緊急財政処分」）できるようにしておくべき」といった提案がなされている。

このような提案に対しては、「緊急時」に言及する前に、「平時」から憲法の「徹底した国会中心主義」が遵守されているかなど、慎重な検討が必要である。なぜなら「平時」においてさえ国会中心主義に対して重大な侵害や問題点が明らかになっているからである。

第一に、野党が憲法53条後段に基づき臨時会召集を要求しても、政府が長期にわたって応じない事例が頻発しているが、これは明らかに憲法違反である。

第二に、衆議院の解散は、選挙で選出された衆議院議員の地位を任期満了前に失わせるといった重大事項であり、相応の理由が必要であるにもかかわらず、時の内閣による恣意的な権限行使が繰り返されている。これも、憲法が予定する解散の理念に照らして、明らかに問題がある。

第三に、国会が国政の中心で正統性をもって活動するための存立の基礎として、「民意の正確な反映」が必要であるが、この点に関しても、「一票の較差」の問題が長年課題となっている。「投票価値の平等」という憲法上の要請を満たした上で、各議院の組織・権限に及ぶ多面的な検討が求められる。

第四に、統治機構全体における立憲主義の実現という視座に立つとき、最高裁判所による違憲審査の現状が憲法保障のあり方として十分か、という論点もある。「憲法の番人」たるべき最高裁が違憲審査権を適切に行使していないため、違憲審査機能を、事実上、政府の一部局である内閣法制局に委ねているのが現状であり、これは立憲主義の観点から問題がある。ま

た、第二次安倍政権以降、集団的自衛権の容認、東京高検検事長の定年延長、日本学術会議会員の任命拒否、憲法 24 条の同性婚の否定解釈等々の数多の違憲・違法行為が政府与党によって強行されているが、これらがどのように法規範や法の支配・立憲主義を逸脱したものであるかについての法的な論証とともに、国会や政府における憲法保障機能の課題を検証し、再発を防ぎより強固な法の支配・立憲主義を確立するための仕組みを検討する必要がある。

以上のような「国会のあり方」に関わる諸問題につき、憲法の基本原理に立ち返った体系的な議論を踏まえて、解決の方向性を示すことが必要である。

### 3. 当分科会における議論

#### (1) 抽出した課題と議論の進め方

上記 2 の課題認識を踏まえ、①緊急時における国会機能の維持、②臨時会召集要求の実効性、③衆議院解散権の行使の制限、④一票の較差と衆参各議院の組織・権限及び⑤違憲審査のあり方(憲法裁判所の創設あるいは最高裁改革)といった論点を抽出し、憲法調査会総会及び当分科会で下記の有識者・実務者からヒアリングを行うなど議論を深めてきた。

大石眞京都大学名誉教授、木村草太東京都立大学法学部教授、ケネス・盛・マッケルウェイン東京大学社会科学研究所現代政治部門教授、上田健介上智大学法学部教授、新井誠広島大学大学院人間社会科学研究所教授、長谷部恭男早稲田大学法学部教授、笹田栄司早稲田大学政治経済学術院教授、大林啓吾慶應義塾大学法学部教授、山元一慶應義塾大学大学院法務研究科教授、衆議院法制局、衆議院憲法審査会事務局、国立国会図書館

#### (2) 各論点に係る議論

##### ① 緊急時における国会機能の維持

##### (現状と課題)

いわゆる「緊急事態条項」を日本国憲法に明記すべきとの提言がなされている。その主な論点として、衆議院について言えば、議員の任期は 4 年と憲法に明記されている(45 条)が、任期満了直前に大規模災害等が発生し、総選挙を執行できない場合、衆議院議員が不在になってしまう(解散後に大規模災害等が発生し選挙を執行できない場合にも衆議院議員不在の状態が継続する)がそれでよいのか、このような場合には例外的に任期を延長できる仕組み等を設けるべきではないか、といった主張がある。

また、これに関連し、議員がそろわなかったり、国会に参集することが困難となった場合には、国会機能が不全になってしまうため、そのような場合に備えて、内閣限りで法律に代わる政令を制定したり、財政支出をしたりできるようにしておくべきではないか(「緊急政令・緊急財政処分」)、といった論点も提起されている。

##### (解決の方向性)

「緊急事態条項」と呼ばれ議論されている内容については、一般的には、緊急時における政府への権力の集中(緊急政令・緊急財政処分)や平時以上の人権制限などを含めた広範な措置、ひいては立憲的な憲法秩序を一時停止して政府が非常措置をとる国家緊急権まで、様々なものがある。「徹底した国会中心主義」に立つ日本国憲法において、立憲的憲法秩序を停止して非常措置権を認める国家緊急権は論外であるのみならず、政府への権限集中や特別の人権制限を強調する「緊急事態条項」という大仰な概念を憲法に持ち込むことは不要である。

そもそも、日本国憲法下においても、「徹底した国会中心主義」の見地から、緊急時に対する備えは想定されていることに注目しなければならない。具体的には、(1)平時から万全の立

法措置が取られるべきこと（我が国が経験した幾多の自然災害に応じて災害対策基本法等が改正され、災害法制はほぼ完成の域にあると言われている。実際、関東大震災時に発せられた緊急勅令のメニューのほとんどは、日本国憲法の理念にそぐわないものを除き、個別法における緊急政令制度に取り込まれている。なお、現行の災害対策基本法における緊急政令事項について、東日本大震災及び南海トラフ地震特措法改正の際に政府の審議会等において検討がなされたが、新たな追加事項は認められていないところである。また、人権制限についても、個別法制において、必要に応じて合理的な範囲内で措置が可能であることは自明の理である）、(2)緊急時においては直ちに臨時会が召集され、必要な立法措置を行うとともに政府が行き過ぎないように監視に当たるべきこと（「国会中心主義」の徹底）、(3)衆議院の解散中や任期満了時のような国会不存在時に備えて、戦前の権力濫用の反省に基づき措置された現行憲法の緊急事態条項である「参議院の緊急集会」が用意されていること、を挙げることができる。

このような「徹底した国会中心主義」の見地から備えが想定されていることに鑑みれば、上記の論点のうち「緊急政令・緊急財政処分」については、国会の権能の放棄であるとともに深刻な濫用の危険が排除できず、到底、これに与することはできない。

なお、上記(1)～(3)の備えについては、「国会中心主義」を貫徹するために、以下の二点に留意することが必要である。一つは、これらの国会機能維持を支えるために、平時のうちに、オンラインによる審議の環境を整備しておく必要があるという点である。

もう一つは、紛争等により選挙が執行できず、衆議院議員が不在となるような究極の事態（「選挙困難事態」）について、それが起こり得るものであるか検討した上で、国会機能を維持するために必要であれば、下記の二点の検討も要するという点である。

(1) 参議院の緊急集会は、「どんな精緻なる憲法を定めましても、口実を其処に入れて又破壊される虞絶無とは断言し難い」、「民主政治を徹底する見地」等の見解に立ち、半数改正による参議院は「万年国会」である」として措置されたものであり、世界的に優れた仕組みと言わなければならない。この参議院の緊急集会の制度の位置付け（射程・機能・権限等）に関し、「解散時に限られるか、任期満了時も含まれるか」、「行政監視機能等を行行使できるのか」などについて、有識者の意見を含めて明確に整理しておく必要がある。必要があればこれらの点について憲法又は法律に明記することも検討する。

(2) 数年にわたり選挙困難事態が継続する場合には「議員任期延長」によることも考えられるが、国民の選挙権行使の機会の保障、政府・与党による権力濫用防止の観点から問題があるため、政治セクターから独立した司法機関（憲法裁判所等・後掲⑤）による関与と併せて考える必要がある。

さらに、「国会中心主義」を強化する観点から、国会の閉会禁止・解散禁止（後掲③）、即時召集といった憲法改正事項についても、併せて検討を要する。

## ② 臨時会召集要求の実効性

### （現状と課題）

憲法 53 条後段の明文規定に反して、所定の要求があつたにもかかわらず、内閣が臨時会召集を放置する事例が続いている。最近の例で言えば、2020 年（デルタ株）から 2022 年（オミクロン株）の新型コロナ対応の行政監督や立法措置等が必要とされる場面において、内閣は、長期間、臨時会召集要求に応じなかった。このような明白な憲法違反の繰り返しが常態化している。

### （解決の方向性）

憲法 53 条後段による内閣の臨時会召集は憲法上の法的義務であり、内閣は合理的期間内に臨時会召集を決定しなければならないとするのが、政府・学説のいずれにおいても確立した見解である。その「合理的期間」について、法律で具体的な期限を定めることについては、学説上、合憲であることがほぼ確立している。

我が党は、内閣は 20 日以内に臨時会召集を決定しなければならない旨の国会法改正案を衆議院に提出している(210回国会衆法1号)。したがって、本件については、憲法改正を要せずに、法律上の措置でもって対応することが可能であるし、また、適切であると考ええる。

ただし、内閣がこの法律で定めた義務に従わないという究極の事態まで想定した場合には、その実効性確保策として、憲法改正により臨時会の自動召集（自律的召集）の仕組みを設けることも、検討の余地はあると考ええる。

なお、憲法 53 条の政府解釈は「内閣は、臨時会で審議すべき事項等をも勘案して、召集のために必要な合理的な期間を超えない期間内に臨時会の召集を行うことを決定しなければならない」とされ、特に菅政権以降は「国会のことであるので与党とも相談しながら臨時会召集要求への対応を検討し」と答弁しているが、コロナ禍で国民が多大な困難にある中に政府与党が何を勘案し検討していたのか等について、憲法違反問題の調査審議を国会法上の法的任務として負う衆参の憲法審査会で与党に対してしっかりと問いただし、この召集義務違反の常態化を阻止する必要がある。

### ③ 衆議院解散権の行使の制限

#### （現状と課題）

衆議院解散については、そのような重大な政治的権限を、時の政権与党が自分達に都合よく行使しているのが実情である。例えば、2017年の解散は、時の総理により「国難突破解散」と呼ばれたが、国難であればこそ国会の継続的活動が不可欠のはずであるにもかかわらず、憲法 53 条の臨時国会召集義務違反を犯しながら選挙に有利なタイミングを見計らって解散権を行使している。政府解釈においても党利党略の解散権の行使は許されないとされており、このような恣意的な権限行使は、憲法上、到底、許容されるものではない。

#### （解決の方向性）

解散権の所在については、憲法上明文の規定はなく、主要学説や政府見解は、「7条」や議院内閣制といった「制度」を根拠に、内閣にあるものと解している。

しかし、だからといって、それは内閣の自由裁量的な権限行使を許容するものではなく、多くの学説は、解散権行使には憲法習律上の制約があり、69条所定の場合以外には、(1)衆議院で内閣の重要案件が否決、(2)内閣の性格が基本的に変化、(3)選挙の争点でなかった新しい重大な政治課題に対処など、解散の持つ民主的機能に照らし、一定の場合に限定されるとの見解を示している。

そこで、内閣の恣意的な解散権行使を制約する法制度については、次のような視点から、検討する必要がある。

#### (a) 法律改正により対応するか、憲法改正により対応するか。

憲法上政府や首相に与えられた権限を法律で制約している例もあることから法律改正により対応すべきとの考え方が一方で、長年定着した「党利党略は許されないが解散権の行使に制限はない」という憲法解釈(政府解釈)・運用を変えるものであること等からすると憲法改正により対応すべきとの考え方もある。

#### (b) 解散権に対してどのような制限を設けるか。

まず、実体的制限としては、69条所定の場合以外には、解散事由を個別に列挙し、抽

象的に限定すること等が考えられる。

(c) 他方、手続的制限としては、解散の理由について、本会議での審議を義務付けたり、内閣にその明示的な説明を義務付けること等が考えられる。

いずれにしても、国会活動が十全になるよう、恣意的な解散権行使に歯止めを設ける必要がある。

#### ④ 一票の較差と衆参各議院の組織・権限

##### (現状と課題)

いわゆる「一票の較差」は、両院のいずれでも長く課題とされてきた。もっとも、衆議院は、現状では、2016年の選挙制度改革による「アダムズ方式」の導入により、一応、憲法の要請に適った措置が講ぜられていると言えよう。これに対し、参議院は、幾度の制度改革の結果、現状では最高裁によって合憲判断が下されているものの、その前提である合区制度には根強い批判がある。

##### (解決の方向性)

合区解消は必要であり、また、地方の声を適切に国会に送ることも重要である。ただ、そのために単に参議院の選挙制度のみに応急処置的に手を加えるだけでは整合的・安定的な解決にはつながらない。これについては、(1)両院の選出の在り方といった組織法的な視点と、(2)それを踏まえた両院の権限分配の在り方といった作用法的な視点の両面から、幅広く議論しなければならない。

まず、第一院である衆議院は、基本的に「投票価値の平等」が重視されるべきであるが、同時に、衆議院においても、「全国津々浦々の民意の適正な反映」も重要な事項であり、都市と地方の適切なバランスも求められよう。

他方、第一院を補完・抑制する第二院である参議院については、さらに様々な制度設計があり得る。例えば、歴代の大法廷判決における一票の較差と選挙制度の国会裁量等に関する基本論理に基づき、二院制の中で唯一都道府県選挙区制を有する参議院が、国民のための特に充実強化すべき人口減・過疎化等による地方問題や大規模災害対応等の機能を検討し、その機能発揮のための委員会を国会法を改正して設置する等の改革を行うことにより、合区を解消して都道府県単位の選挙区を維持し、かつ一票の較差を緩やかに解することが、憲法上、許容されるという議論もある。

いずれにしても、このような改革は統治機構全体に関わり、とりわけ「地方自治分科会」における議論と併せた総合的な検討が不可欠である。

なお、合区解消に関して、憲法 47 条に参議院では 3 年の改選ごとに都道府県単位の選挙区から最低一人選出しなければならない旨の規定を追加すればよいとの考え方もある(自民党の合区解消案。しかし、これでは、確かに合区は解消されるが、憲法 14 条から導かれる「投票価値の平等」の要請は依然として残るため、定数の大幅増をせざるを得ない不完全な案と言わざるを得ない。

#### ⑤ 違憲審査のあり方(憲法裁判所の創設あるいは最高裁改革)

##### (現状と課題)

現行憲法では、法律等の憲法適合性の最終判断権を有するのは最高裁判所である(81 条)が、憲法施行から 75 年間、最高裁が下した法令違憲判決は 11 件にとどまる。もちろん、単に「違憲判決の数が多ければよい」わけではないが、長年の運用過程において諸々の憲法問題が生起していることを踏まえれば、国民の権利が十分に保障されていないのではないかと、また、最

高裁が憲法判断を行わない結果、事実上、政府の一部局である内閣法制局に違憲審査機能を委ねてしまっているのではないかと、といった疑念を払拭しきれない。

#### (解決の方向性)

立憲主義の観点から、上記の課題を是正するための司法改革が必要である。

憲法裁判制度のあり方について諸外国の例を見ると、大きく分けて、(1)通常の司法裁判所が具体的事件の処理に必要な限度で憲法判断を行う「米国型司法審査モデル」、(2)憲法裁判を専門的に取り扱う憲法裁判所を設置し、具体的事件を離れて法令等の憲法適合性を判断する「欧州型憲法裁判所モデル」に分けられる。日本国憲法が採用する違憲審査制は、前者である。

後者の憲法裁判所は、20世紀末以降、「現代立憲主義の標準装備」とも言われ、諸外国でも幅広く採用されている仕組みである。これまでも衆議院の憲法調査会・憲法審査会を通じて、憲法裁判の活性化を図る抜本的な改善策として、その創設がしばしば提唱されている。

当然、憲法裁判所の創設には憲法改正が必要であるが、同時に、憲法裁判所には、(a)憲法判断の集中により、憲法解釈を巡る紛争を迅速・統一的に解決できる等のメリットがある反面、(b)「裁判の政治化」や「政治の裁判化」といった混乱が生じるのではないかと、適切な人材を確保できるか等の課題もあり、さらなる議論が必要である。

一方、現行の最高裁の改革を行うことによって「憲法の番人」機能を発揮・回復させるアプローチは極めて重要である。例えば、行政事件訴訟法の一類型である憲法9条に関する民衆訴訟を導入するための法改正の検討、最高裁判決の中で国民の権利を擁護し政府等の措置の違憲判断等を行っている少数意見に対してなぜそれを採用しないかについての論理的な説明を多数意見の中で明示させる裁判所法あるいは最高裁規則の改正（これは国民審査制度の前提としても重要である）などが考えられる。ただし、「憲法の番人」機能を発揮・回復させるためには、職業裁判官出身者が多数を占めることや、第二次安倍政権下で濫用が指摘された内閣による任命といった現行の人事制度を中心に、さらなる議論が必要である。

なお、司法機関による違憲審査とは別に、国会が立法段階で各法案の合憲性を厳格にチェックすべきことは当然であり、衆参の憲法審査会が一定の役割を担うことも検討に値する。

#### 4. 結びにかえて

以上のように、諸論点における解決の方向性については、「法律による対応」と「憲法改正による対応」の二つのアプローチがあり得ることを前提に、今後、党の憲法調査会や衆参の憲法審査会において、さらに議論を深める必要があると考える。憲法を改正したいがための部分的な「お試し改憲」ではなく、統治機構全体を俯瞰した、腰を据えた憲法論議が求められる。とりわけ、憲法違反問題や憲法の趣旨が活かされているかどうか等を調査審議することを国会法上の法的任務として負う衆参両院の憲法審査会においては、国会を中心とする統治機構における法の支配・立憲主義の再生のために、その憲法保障機能を十全に果たしていく必要がある。この点、参議院憲法審査会における累次の違憲問題の幹事会協議事項、調査審議のあり方を規律する附帯決議の制定などの取組をいっそう進めることが、国会議員及び公党が国民に対して負う憲法尊重擁護義務の遂行として必要であると考えられる。

以上、当分科会における議論の概要を中間報告する。