

衆議院憲法審査会における 憲法論議の経過

令和6年12月19日（木）

衆議院法制局・衆議院憲法審査会事務局

目 次

(1) 前史

- 前 史 ①：憲法調査会と「中山ルール」
- 前 史 ②：憲法調査特別委員会での国民投票法の制定

(2) 憲法審査会における憲法論議の経過

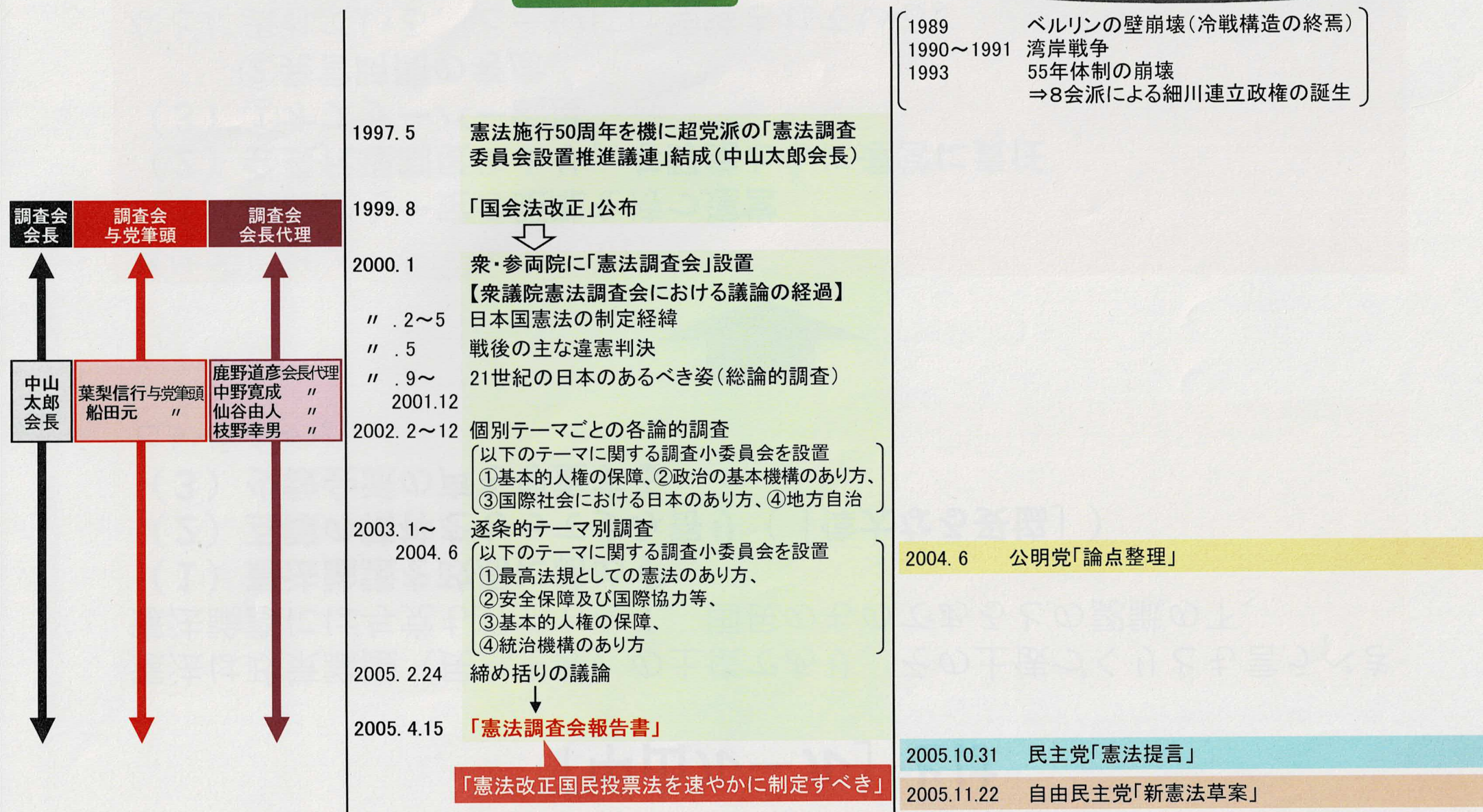
- 第 1 期：「中山調査会報告書」のレビューと「3つの宿題」への対応
- 第 2 期：各党の憲法提言の活性化と審査会での憲法論議の停滞
- 第3期以降：毎週開催の定例化(オンライン審議に関する議決・緊急事態条項の論点整理)

(1) 前史

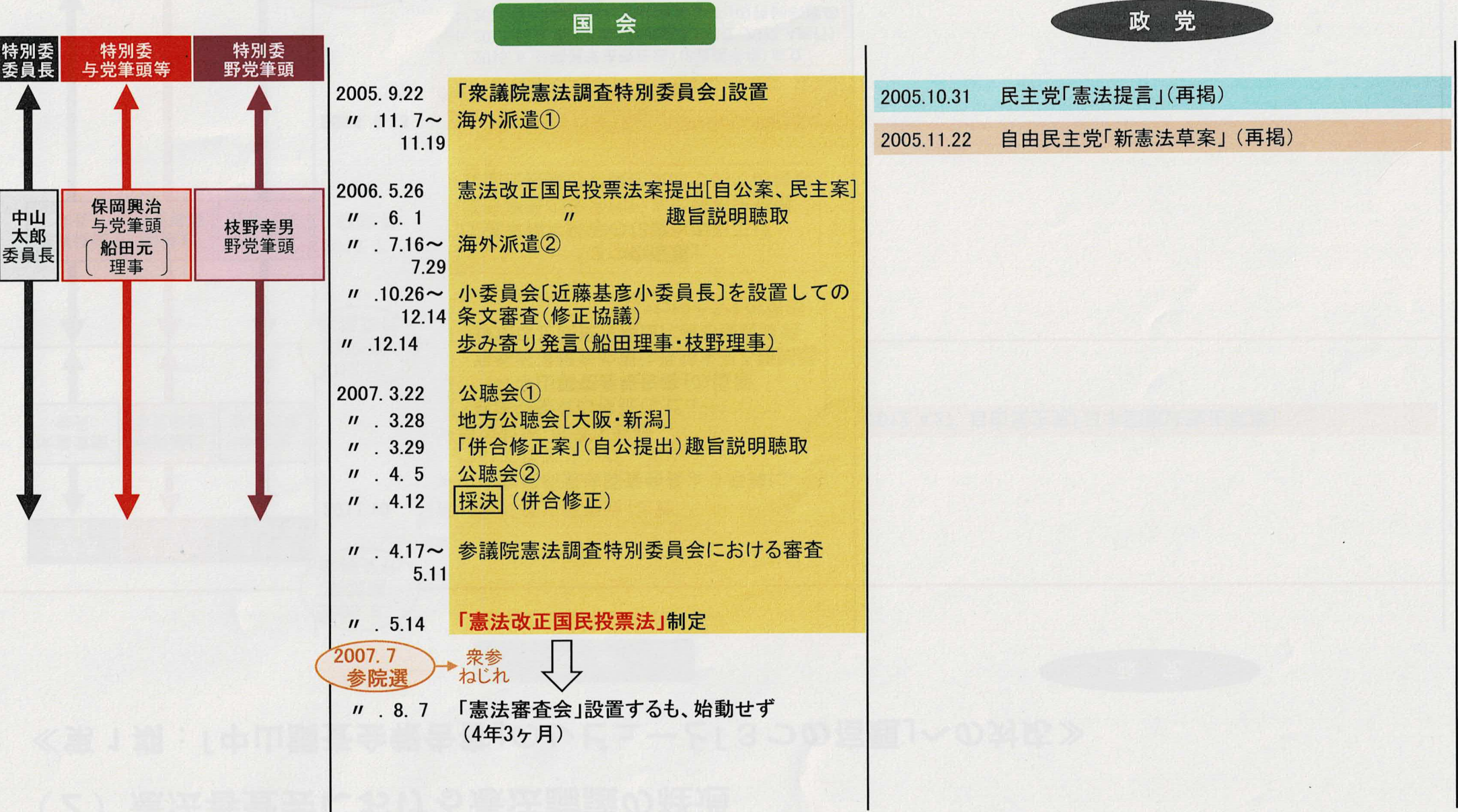
《前史①：憲法調査会と「中山ルール」》

国会

政党・その他世の中の動き



《前史②：憲法調査特別委員会での国民投票法の制定》

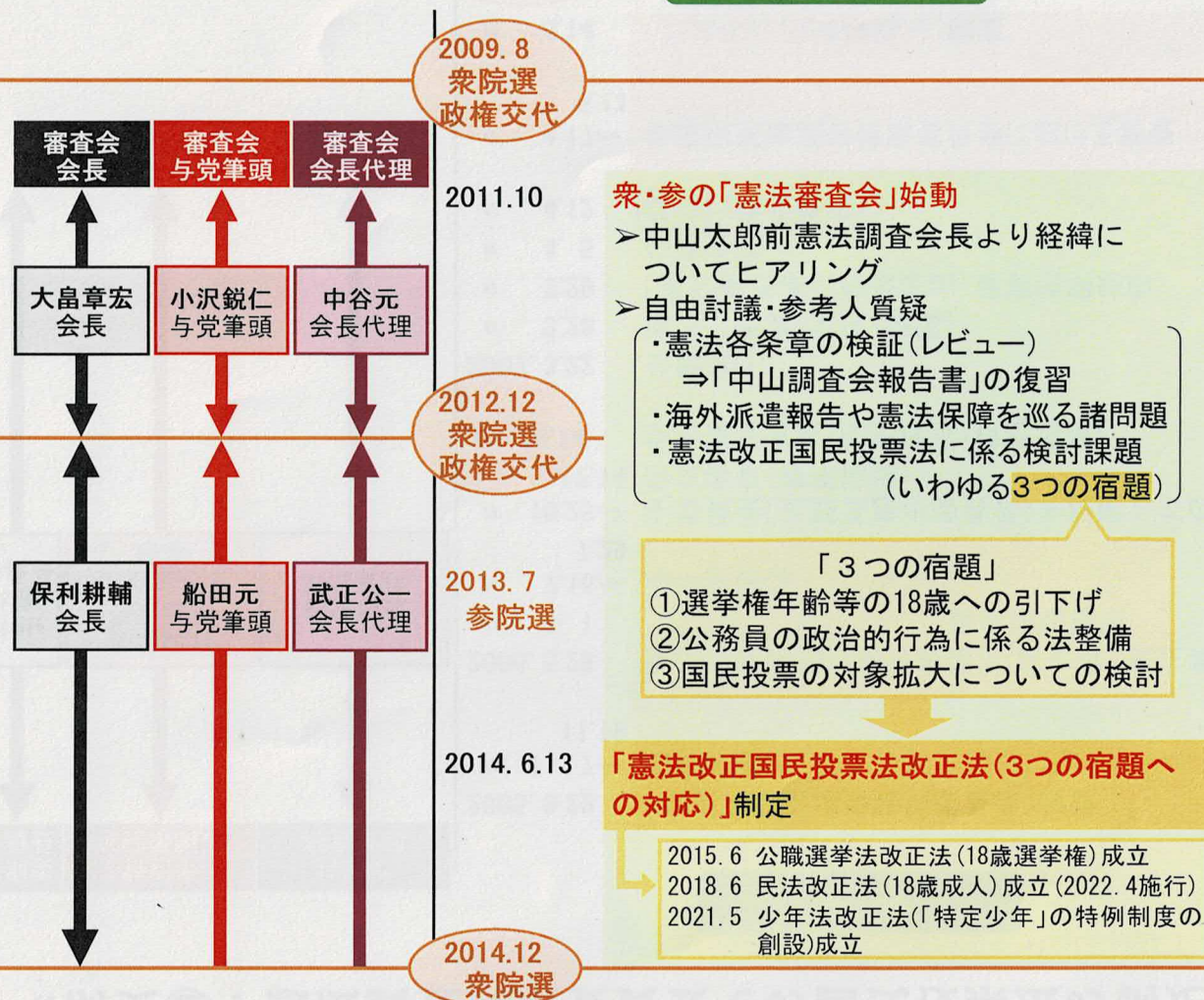


(2) 憲法審査会における憲法論議の経過

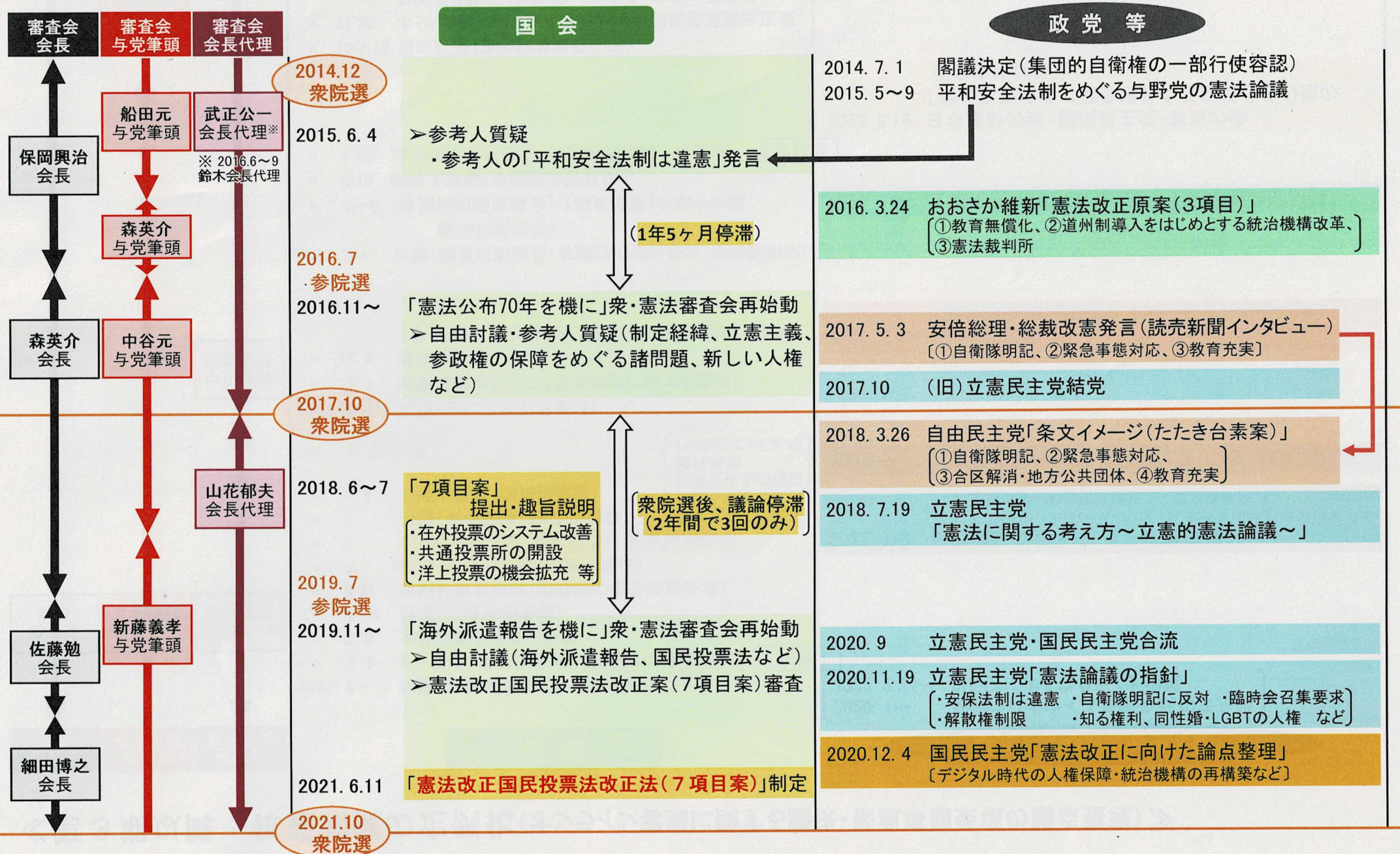
《第1期：「中山調査会報告書」のレビューと「3つの宿題」への対応》

国会

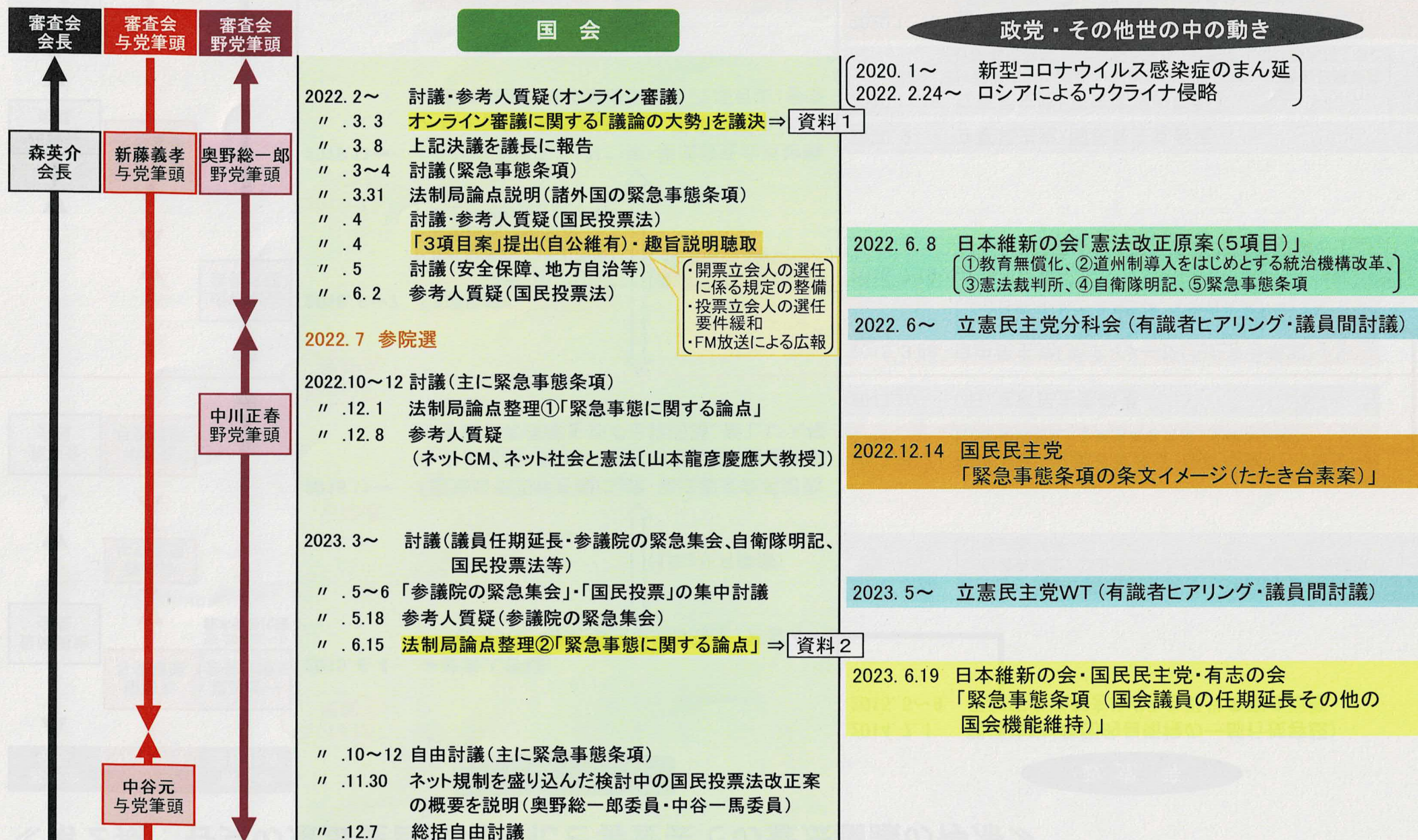
政党

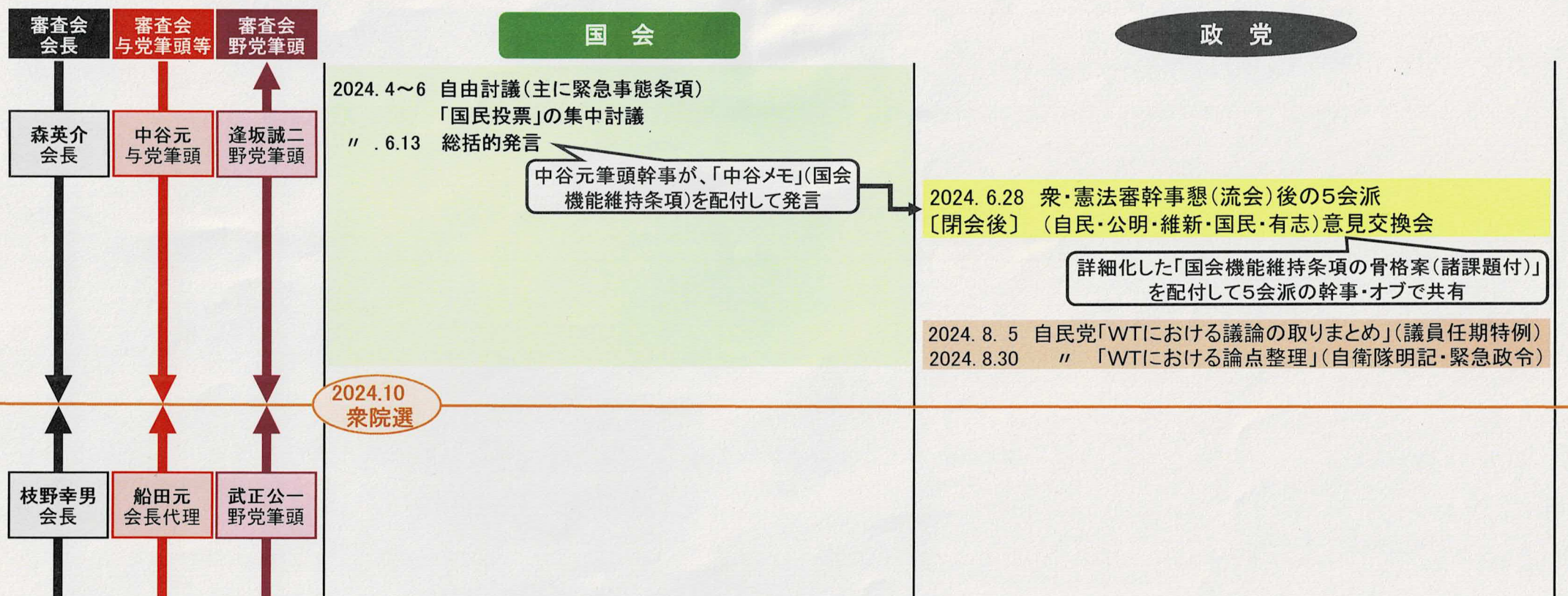


《第2期：各党の憲法提言の活性化と審査会での憲法論議の停滞》



《第3期以降：毎週開催の定例化(オンライン審議に関する議決・緊急事態条項の論点整理)》





衆議院憲法審査会・発言メモ

令和6年12月19日(木)
衆議院法制局 橘 幸信

【はじめに】

衆議院法制局の橘でございます。

本日は、枝野会長はじめ幹事会の先生方のご指示により、冒頭の御報告をさせていただくことになりました。どうぞ、よろしくお願い申し上げます。

私自身、2000年1月以来、約四半世紀にわたって、各党各会派の先生方の御指導をいただきながら、衆議院及び各党の憲法論議を拝聴し、また、お手伝いをしてまいりました。本日の御報告は、門前の小僧よろしく、この間に見聞きしたことを踏まえて、客観的な事実関係を整理して御報告申し上げるつもりですが、至らざる点についてはご容赦くださいますよう、あらかじめお願い申し上げます。

お手元に、吉澤事務局長ら衆議院憲法審査会事務局の皆さんと共同で作成したスライド資料を配付させていただいております。これに沿って、ご説明申し上げたいと思います。

【スライド1～憲法調査会の設置】

早速ですが、目次をおめくりいただきまして、スライド1頁をご覧ください。

まず、「衆議院憲法審査会における憲法論議の経過」をご理解いただく前提として、2000年1月に設置された憲法調査会とそこでの運営ルールについて、言及しておきたいと思います。

憲法調査会は、日本国憲法の下、憲法改正の発議権を有する国会に初めて設置された憲法論議の専門機関です。その背景には、国際的には1989年のベルリンの壁崩壊や1990年の湾岸戦争に始まる「冷戦構造の終焉」が、また、国内的には1993年の55年体制の崩壊と8会派による細川連立政権の誕生に象徴される「政党の流動化」といった政治状況がございました。

このように世の中が大きく変わる中で、改めて国家の基本法たる憲法を見つめ直そうと、1997年に超党派の「憲法調査委員会設置推進議員連盟」が結成されました。その活動によって、2000年1月、憲法調査会が設置されました。ただ、いきなり憲法改正の議論に進むのではなく、あくまでも調査専門の機関とされ、憲法改正の提案権などは持たないこととされたのでした。

その調査会長に就いたのが、湾岸戦争時の外務大臣であり、同議連の会長であった中山太郎先生でした。

【スライド2～中山ルール】

ここで、スライド2頁をご覧ください。

中山会長は「憲法は、政権を相争う政策論争を行う民主主義の土俵それ自体であり、その土俵づくりとも言うべき憲法論議には与党も野党もない。国会議員一人一人が、国民代表として政局を離れた静謐な環境の下で、大所高所の議論を行うべき」との信念から、①第一に、政局から一定の距離をもって運営すること、②第二に、野党第一党の幹事を会長代理とし、会長とともに、調査会運営に責任を持つこと、③第三に、憲法の理念である少数意見尊重に鑑みて、基本的に数がモノを言う国会ではあるが、少数会派の発言権をできるだけ保障すること、といった原則を打ち立てられました。

これが、後に「中山ルール」とか「中山方式」と言われる運営ルールですが、その根底にある

基本的な考え方は、次のようなものでした。

「憲法論議（特に、その一つの到達点である憲法改正）は、多様な価値観を有する人々（全国民）の生活に影響するものであるから、それぞれが信ずる理想を追求しつつも、決してそれに拘泥してはならず、皆が少しずつ譲り合いながら歩み寄り、妥協して作り上げていくもの」という考えです。中山会長のお言葉を借りれば、「偉大なる妥協(Great Compromise)」の姿勢であり、これこそが合意形成の肝である、と述べられていました。

この中山会長を一貫して支えられたのが、歴代の会長代理である、民主党の鹿野道彦先生、中野寛成先生、仙谷由人先生、そして枝野幸男先生であり、与党筆頭幹事であった葉梨信行先生、船田元先生でした。中野寛成先生は、この中山ルールを「与党は度量を、野党は良識を持て」と表現されました。

【スライド1～憲法調査会の設置】

恐縮ですが、再び、スライド1頁にお戻りください。

この中山調査会は、2005年4月に、5年間の調査結果をまとめた700頁を超える報告書を発表しました。その中に、戦後60年間制定されてこなかった最も基本的な憲法附属法規である「憲法改正国民投票法を速やかに制定するべきである」との提言が盛り込まれました。

【スライド3～憲法調査特別委員会での国民投票法の制定】

スライド3頁をご覧ください。

この提言に基づいて設置されたのが、憲法調査特別委員会です。この特別委員長にも、中山太郎先生が就任されました。

この特別委員会で国民投票法制定に向けた議論を開始するに当たって、野党筆頭理事であった枝野先生は、「憲法改正国民投票法は、形式的には法律の一つに過ぎないが、その制定プロセス（すなわち、制定過程における合意形成のプロセス）は、近い将来の憲法改正の予行演習（リハーサル）のようなものにしたい」と考えました。

この基本姿勢は、中山会長はじめ与野党の理事・委員にも共有され、委員会採決の最終局面まで、そのとおりに進んでいきました。

しかし、2007年7月の参議院選挙を前にした与野党対立の政局に巻き込まれる形で、それまで築き上げてきた委員会の現場での合意は、同年4月12日の特別委員会での採決直前に崩壊し、同日の採決は、与党による強行採決の形になってしまいました。枝野先生は、採決当日に、党内をまとめ切れなかった責任を取って理事を辞任されました。

ただし、可決された法案の内容は、それまでの議論の過程で与野党が合意してきた事項をそのまま盛り込んだもので、自民・公明案と民主案を合体した「併合修正案」の形を取ったものでした。

しかし、強行採決のしこりと、その直後の参議院選挙による「ねじれ国会」の誕生によって、その後4年3ヶ月の長きにわたって、衆議院の憲法論議は停滞することになりました。

【スライド4～第1期・「中山調査会報告書」のレビューと「3つの宿題」への対応】

次に、スライド4頁をご覧ください。

このような経緯を引きずりながらも、民主党への政権交代が行われた後の2011年10月、国

民投票法による改正国会法に定められていた憲法審査会が、ようやく始動することになります。

初代の審査会長に就任した大畠章宏先生は、「中山ルール」を踏襲することを宣言し、まず、政界を引退されていた中山太郎先生を参考人として招致した上で、2005 年の「中山調査会報告書」を復習（レビュー）するところから議論を始められました。

この大畠審査会の基本姿勢は、再度の政権交代を挟んで就任した保利耕輔会長にも引き継がれました。

選挙で中断した「中山調査会報告書」のレビューを続けるとともに、国民投票法制定の際に残されていた「3つの宿題」にも取り組んだのです。

「3つの宿題」とは、①一つ目は、憲法改正国民投票の18歳投票権に合わせて、選挙権年齢も18歳に引き下げること、併せて民法の成年年齢も引き下げること、②二つ目は、憲法改正国民投票は主権者国民としての貴重な意思表示の機会であり、そもそも公務員制度の土俵でもあるのだから、公務員も、賛否の表明など一定の政治的行為ができるような法整備をすること、③三つ目は、憲法改正国民投票以外の一般的な国民投票制度についても、現行憲法の下でどこまでが可能か、検討すること——この3つです。

このうち18歳選挙権については、2014年6月の国民投票法改正と翌2015年6月の公選法改正の2段階の法改正を経て、実現されました。さらに、成年年齢引き下げのための民法改正案も、上川陽子法務大臣の下で、2018年に成立し、既に2022年4月から施行されております。

公務員の政治的行為についても、2014年の国民投票法改正で措置されましたし、一般的国民投票制度についても、新たな検討条項が設けられています。

【スライド5～第2期・各党の憲法提言の活性化と審査会での憲法論議の停滞】

次に、スライド5頁をご覧ください。

その後、2014年12月の第二次安倍政権下での衆議院解散総選挙、2016年7月の参議院通常選挙などをはさんで、衆議院憲法審査会での憲法論議は大きな転換期を迎えることになりました。

与党及び改憲に積極的な会派が、衆参ともに3分の2を超える勢力を獲得し、これを背景として憲法改正に大きな弾みがつくのでは、と期待する声上がる一方、野党の一部には、これに反発する形で、憲法論議それ自体に強い警戒心が芽生えていったのでした。

《各党の憲法に関する動き》

この時期の政治の現場での主な出来事を振り返ると――

まず、政府・自民党を中心とした動きとしては、①解散総選挙前の2014年7月の憲法9条の解釈変更、②それに基づく翌2015年の平和安全法制をめぐる与野党の激しい憲法論議、③2017年5月3日の読売新聞紙上での安倍総理・総裁の「自衛隊明記」「緊急事態対応」「教育充実」の3項目発言があり、④そして、この3項目に「合区解消・地方公共団体」を加えた4項目の憲法改正の「条文イメージ（たたき台素案）」が、翌2018年3月の自民党大会で報告・了承されています。

野党に目を転じますと、①2016年3月には、おおさか維新の会が「教育無償化」「憲法裁判所」「道州制導入をはじめとする統治機構改革」の3項目の憲法改正原案を発表し、②国民民主党も、2020年12月に、デジタル時代の人権保障と統治機構の再構築を通じて、憲法の規範力を

高めるための「憲法改正に向けた論点整理」を発表しております。

また、民主党（民進党）においても、①2017 年総選挙直前の旧立憲民主党の結成と、②その 3 年後の旧国民民主党との合流による新立憲民主党の誕生を踏まえて、③その両者の憲法観をすりあわせ、確認した「憲法論議の指針」といった基本的な文書が策定されています。この「指針」では、(1)「安保法制」は違憲であること、(2)自衛隊明記には反対であること、を明確に打ち出すとともに、(3)統治機構の分野では、臨時会の召集期限明記や解散権の制限、(4)人権の分野では、知る権利や同性婚・LGBT の人権などに言及されています。

このように、この時期の憲法論議は、与野党の対決ムードの高まりの中で政治的・政局的なテーマとなっていきましたが、それと反比例するかのように、憲法審査会での議論は停滞し、その開催自体に汗を流さなければならない時代に入ってしまったのです。

《憲法審査会の現場での開催に向けた努力》

しかし、そのような中であっても、森英介会長や佐藤勉会長の下、与野党の会長代理や幹事の先生方は、中山ルールを念頭に置きながらも、新たな与野党の向き合い方に腐心され、「憲法公布 70 年を機に」とか、「海外調査報告を機に」といったきっかけを探りながら、お互いに合意できるテーマを設定して、審査会の開催に向けて努力されたのです。

《国民投票法に係る「7項目改正案」》

この時期のもう一つのテーマとして、国民投票法の改正問題があります。2007 年の国民投票法制定から 10 数年を経る間に、公選法においては、在外投票のシステム改善や共通投票所の開設、洋上投票の機会拡充など、投票環境向上のための改正が、次々と施されていました。

投開票のシステムは国民投票法でも同じであり、同様にバージョンアップしていく必要性が認識され、提出から成立までかなり時間はかかりましたが、2021 年 6 月に公選法並びの「7 項目改正案」が成立しております。

【スライド6～第3期・毎週開催の定例化】

次に、スライド 6 頁をご覧ください。

衆議院憲法審査会の議論において、更なる転換点となったのが、2022 年の通常国会からの議論でした。

再び会長職に就かれた森英介会長の公正中立で円満かつ筋を通した毅然たる運営方針の下、与党筆頭となってから 3 年余りの間、与野党合意に基づく審査会開催に腐心されてきた新藤義孝先生と、野党筆頭に就任されたばかりの奥野総一郎先生のご協議によって、衆議院で予算委員会が開会されている 2 月の段階から、毎週木曜日の定例日に憲法審査会を開催して、継続的に議論が行われるようになっていったのです。

当時の新藤先生のお言葉を借りると、「憲法審査会の開会自体がニュースになるようじゃダメだ。その議論の中身を国民に伝えてもらえるようにならないといけない」——この時期の議論の転換を表した言葉だと思います。

《オンライン審議に関する決議》

当時は、2020 年の新型コロナウイルスの感染者発生から 3 年目に入っており、衆議院では、本会議のいわゆる間引き出席など「三密」を回避しながら国会を機能させる工夫がなされていま

した。

そこで、最初に議論の俎上に上ったのが、「憲法 56 条 1 項の定足数を定める「出席」の概念に、オンラインによる出席も含まれるのか」といった論点でした。議員間の討議や法制局による論点説明、参考人質疑を踏まえた上で、同年 3 月 3 日、審査会で、次のような決議がなされました。

「憲法 56 条 1 項の「出席」は、原則的には物理的出席と解すべきではあるが、国会の機能を維持するため、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は、例外的にオンライン出席も含まれると解釈することができる」

「これが本審査会における議論の大勢であった」

というものです。詳細は、**資料 1**をご参照ください。

この決議は、森会長から、当時の細田博之議長に報告され、細田議長の指示で、山口議運委員長の下で議論が開始されました。そして本年 6 月、その成果の一つとして衆議院規則が改正され、委員会レベルでの「オンライン参考人」が正式に認められることになったのでした。

《緊急事態条項の論点整理》

さて、一昨年の通常国会では、このオンライン審議の議論に続いて、緊急事態一般の議論に入っていくことになりました。

同年 2 月 24 日の、ロシアによる突然のウクライナ侵略という事象を目の当たりにして、このような事態への備えに関する認識が、多くの委員間で共有されていったからです。

そして、当時の審査会での議論は、次のような形で進んでいきました。

- ①まずステップ 1、各委員からテーマ選定のための自由な発言をしてもらう、
- ②次にステップ 2、その委員発言を整理して、共通の関心事項と思われるテーマを選定して、これについて議論を進める、
- ③そしてステップ 3、当該テーマに関する議論の積み重ねを踏まえて、法制局及び審査会事務局に論点整理をってもらう、
- ④ステップ 4 は、この論点整理を踏まえて、また、必要に応じて参考人質疑を行うなどして、更に議論を深めていく、といったプロセスです。
- ⑤そして、最終的にはステップ 5、この議論の結果、憲法改正が必要と判断されれば、具体的な条文案の作成に入っていくことになります。

「緊急事態条項」については、法制局・審査会事務局による論点整理、参考人質疑とそれを踏まえた議論の深掘りの段階、今申し上げたステップ 4 まで進んでいきました。この論点整理の詳細は、**資料 2**をご参照ください。

その結果、自民・公明・維新・国民・有志の 5 会派の委員においては、①大規模自然災害や異常な感染症、テロや有事などの場合においても、行政監視をはじめとする国会機能を維持するために、②長期間、国政選挙の実施が困難と見込まれる場合には、③議員任期の延長や解散権制限を定めておくことが望ましい、といった、いわゆる「選挙困難事態における国会機能維持条項」の必要性が述べられ、速やかに条文案作成のステージに入っていくべきである——このような発言が相次ぎました。

これに対して、立憲・共産の先生方からは、①国会機能維持に限ったとしても、そのような条項には濫用の恐れがある、②国会機能の維持は現行憲法の「参議院の緊急集会」で対応可能であ

る、との意見が述べられたところです。

《デジタル社会における国民投票法と憲法問題》

他方、この時期のもう一つの重要なテーマに、ネットやデジタル化への対応問題があります。

具体的には、国民投票の公平公正の確保のために、①放送CMを遙かに凌駕するに至ったネットCMや、②SNS などにおけるフェイクニュースなどに、どのように対応していくべきか、そもそも規制できるのか、といった議論です。

加えて、このデジタル化やフェイクニュースの問題は、国民投票の場面に限らず、「情報アクセス権」や「プライバシー権」、「情報的健康」といった憲法上の人権保障の問題でもあることが認識されるようになってまいりました。

これらの論点については、参考人として招致した「ネット社会と憲法」の第一人者である慶應義塾大学の山本龍彦先生や、ネット業界、ファクトチェック団体の代表者との質疑応答によって、議論が深まりつつあるところです。

【スライド7～第3期(続き)】

最後に、スライド7頁をご覧ください。

以上の議論は、今年の常会においても続けられました。すなわち、①一方では、緊急事態における国会機能維持のための条文案の作成に関する議論が、②他方では、国民投票法の議論やデジタル時代の人権保障の議論が唱えられ、活発な意見交換が行われてきているところです。

以上、「衆議院憲法審査会における憲法論議」について、設置以来今日までの大雑把な流れを御報告させていただきました。

ご清聴、ありがとうございました。

以 上