

憲法論議、その舞台裏にも衆議院法制局

国会の憲法論議に関わる職務もまた、衆議院法制局の仕事の柱となる分野です。国会の憲法論議は各議院の憲法審査会が担っており、その論議は、政府への質疑が中心となる他の委員会とは異なり、議員間の討議が中心です。そのような憲法審査会の議論を支える役割は、国会に置かれた補佐機関である憲法審査会事務局が担うこととされていますが、衆議院法制局は、この憲法審査会事務局に多数の職員を派遣して、全面的にこれをサポートしています。

加えて、衆議院法制局においても、与野党双方からの求めに応じて、憲法問題に関する様々な調査・助言や「日本国憲法の改正手続に関する法律(憲法改正国民投票法)」の改正案の立案を行っています。

ここでは、第208回国会における「オンライン審議」の議論をサポートした二人の対談をご覧ください。

三上：第208回国会の憲法審査会では、新型コロナのまん延を背景に、緊急事態が発生した場合等においても国会の機能を維持するための方策の一環として、「オンライン審議」について活発な議論が行われました。

皆川：「オンライン審議」は、論点が憲法と国会法規の双方に関わるため、憲法審査会事務局と衆議院法制局が共同で議員の先生方の議論を補佐しましたね。最大の焦点は、「総議員の三分の一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」と定める、本会議の定足数に関する憲法56条1項の「出席」の解釈でした。

三上：報道でも、「国民に三密回避を呼びかける中、国会では議員が肩を寄せ合って審議している」「民間ではオンライン会議は当たり前なのに、国会はなぜできないのか」などと取り上げられましたが、実は憲法にハードルがあったのですね。

皆川：そうです。衆議院規則148条には「表決の際議場にいない議員は、表決に加わることができない」と定められていますが、これも、憲法にいう「出席」がこれまで「物理的に議場に現在すること」と理解されてきたことの表れと言えます。

三上：しかし、感染が拡大する中で、憲法56条1項の「出席」には「オンラインによる出席」も含めることができるのではないかという議論が出てきたため、憲法審査会においても、「出席」の解釈について集中討議が行われることになりました。

集中討議の冒頭では、法制局長から代表的な学説の整理を中心に基調報告が行われましたね。憲法審査会事務局でも、主要学説や海外の事例等を整理した資料を作成し、議員の先生方に配付しましたが、法制局の論点整理は、ポイントが凝縮された、非常に明快なものでした。

皆川：法制局長が報告の際に使用した「オンライン審議」関係資料は、憲法審査会事務局作成の資料とともに、議員の先生方の議論の土台を築くものとなりました。私も資料の作成に携わりましたが、憲法論議の舞台裏の黒衣としての役割を果たすことができ、とても充実感がありました。

ここで改めて学説を整理しておく、従来からの理解に沿う見解、すなわち、憲法56条1項の「出席」は「議場にいること」のみを指すという説(物理的出席説)と、「議員が議論の過程を通じて賛否の意思を形成し、表決に参加する」という「出席」の機能に着目すれば、議場に現在せずともICTを活用した環境整備によって「出席」と評価することは可能とする説(機能的出席説)の2つの見解がありましたね。



皆川 治之

第二部第二課
(前法制企画調整部企画調整課)
平成18年入局

三上 悠子

憲法審査会事務局
平成17年入局
(令和2年より出向)

三上：憲法審査会でも、それぞれの見解の代表的な提唱者である高橋和之教授と只野雅人教授をお招きし、参考人質疑を行いました。憲法学の大家であるお二方の熱のこもった御主張を目の前で拝聴することができ、大変光栄でした。

皆川：法制局としても、この参考人質疑で提示された最先端の学説を踏まえて、その後の議員の先生方の議論を補佐することができました。

三上：その後、憲法審査会は、総括的な討議を行った上で、緊急事態の発生時等には憲法56条1項の「出席」に例外的に「オンラインによる出席」も含め得るとする意見が大勢であったとする報告文を議決し、衆議院議長に報告しました。

皆川：この報告を受け、議長から検討の指示を受けた議院運営委員会では、まずは現行法の下で実施可能な範囲で、各委員会において試行的にオンラインを活用することを推奨していくことを申し合わせました。

三上：今後、国会でオンラインの活用が進んでいくのか、皆さんもぜひ注目してみてくださいね。