

令和3年6月9日 参議院憲法審査会議事録

○松沢成文君 日本維新の会の松沢成文です。

私も、この附則四条の効果というか解釈について伺いたいと思います。

前回の質疑でも、私は、この原案の修正部分である附則第四条は施行後三年をめどにCM規制や外国人寄附規制などについての必要な措置を求めるものであるが、この措置が講ぜられるまでの間、国会は憲法の改正原案の審議と改正の発議を行うことができるかどうかということ、発議者にも提案者にも質問をいたしました。また、改めて、ほかの議員の皆さんからの答弁も含めて議事録を確認いたしました。ただ、どうしても理解できないのは、修正案提案者の間でやっぱり見解の違いがあるようなんです。

まず、奥野議員の解釈であります。憲法本体の議論は法律上妨げられない、妨げられないが、政治的に優先されないとおっしゃっていますね。という一方で、改正原案の発議は法律上できないとはっきりおっしゃっているんです。

さあ、これに対して、山花議員の解釈であります。私の質問に対して、法律上は共通の認識を持っているが、政治的には難しいとして、これ他の委員からの質問にはこう答えているんです。憲法本体の議論は直ちに発議という話にもなるわけではないので、CM規制等との同時並行の議論はあり得るというふうに答えています。ちょっと今日も議論ありまして、少し何かトーンダウンしているん

じゃないかなと私、心配しているんですけどね。

さあ、そこで、山花議員、これ分かりやすく、今日は傍聴の方もいます、分かりやすく、イエス、ノーぐらいで答えていただきたいんですが、附則第四条により、憲法本体の議論と改正原案の発議を行うことは法律上妨げられるのか否か、イエス、ノーでお答えください。

○衆議院議員（山花郁夫君） イエス、ノーでということですが、恐縮ですけど、先ほども答弁したとおりでございます。憲法本体の論議あるいは憲法改正の発議については、条文上、法律上という言い方してはいますが、可能であることについては、可能であることについては、先ほど中谷発議者、北側発議者から御答弁ありましたけれども、共通の認識であるということで、そこに異論はないということでお答え申し上げました。

その先の部分については、まさにこれから、運営に関することですので、議論とか発議とかというのは。そこは審査会の幹事懇談会、幹事会で与野党円満な協議の中で進められていくべきものだと考えています。

○松沢成文君 はっきりいたしました、法律上できると。

さあ、奥野議員。山花議員は法律上改正の発議までできるとはっきり言いましたが、それでよろしいですね。（発言する者あり）

○会長（林芳正君） 指名を待つて御発言ください。

○衆議院議員（奥野総一郎君） 会長、済みません。

発言の機会をありがとうございました。

まず、議論ができる、並行して議論ができることは間違いないと思います。議論まで封ずるものではないと思います。

条文上は何も書いていないということをもってみれば、皆さん、法制上と言っているのは、条文上書いていませんねということを行っていると思うんですが、じゃ、果たして解釈としてどうなのかという話が出てくるわけですね。

私は、法律解釈というのは、合理的な正しい結論を導き出さなきゃいけないと思っているわけですね。今これだけCMの問題が出たり、例えばブレグジットとか大統領選とか見たときに、外国の事例があるわけですよ、先ほど事例がないとおっしゃったけれども、平木さんおっしゃったけれども、外国の事例を見れば、資金に飽かせて干渉している事例はいっぱいあるわけですよ。

だから、そういったものに手を打たない形の国民投票法は、そのまま国民投票が実施できるのかと考えたときに、私は、憲法が要請している公平公正な国民投票はできないと思っているんですね。だから、ちゃんとそれに措置をするように条文を書いたわけです。

だから、そういったことを考えたときに、全体として、解釈としては、常識的には発議できないんじゃないんですか。先にちゃんと手を打ってやるのが私は筋だと思っていて、別に言っていることは同じなんですよ。山花さんもすぐ発議しろとは言っていないわけだから、言っていることは同じです。

○松沢成文君 これ、修正案の提出者の中で、山花さんは法律上できる、ホソノさんは法律上できないんじゃないか、提出者お二人の中でもう意見が、分からないんですね。これじゃ、ちょっと法律の立法趣旨が分からないですよ。ちょっと、これ大問題だと思います。

次、行きます。

この点について、先日、参考人への質疑にありました。その参考人の意見陳述で、やはり大学の浅野先生、こうおっしゃっていました。法案の審議の都合によって憲法改正の実質の審議が遅れる、あるいはそれが後回しになるということがあるとするれば、国会のその法案審議が立憲主義を阻んでいると言ってもいいくらいだとして、改正案の審議が憲法改正の実質的な審議に影響を与え、あたかも改正案の審議が優先され、それが終わってから憲法改正の審議をしなければならないとするれば、これは極めて国会の在り方として問題があるのではないかというふうに指摘をされています。

さあ、今度、発議者の皆さんにもこの質問をしましたら、自民党さんも公明党さんも、そして我々の日本維新の会の発議者の皆さんも、はっきりと、修正部分が憲法本体の議論や改正の発議を妨げるものではないと、発議者の方は皆さん統一して言っているんですね。

さあ、しかし、私は当然のことだと思います。できるんですよ。やらなきゃいけないんです。しかし、こうした解釈は、修正案の提出者のものとも異なると

ということが今も明らかになりました。言うまでもなく、議員立法であるこの本法案を提出する立法者、起草者の意思が定まっていないということは大問題だと私は思っています。このままでは、必ず審査会の運営方法をめぐって混乱して、また再び機能不全に陥るのは火を見るよりも明らかであります。これまでの三年間も、全然、憲法審査会、憲法本体の実質改正審議に入れませんでした。今後三年間、合計六年間改正議論が行われぬという本当に最悪の状況を招くことになりかねないと私たちは危惧しております。

こうした状況を打破するために、日本維新の会は、この後、修正案を提出することを考えています。それについても皆さんにこの前説明しました。具体的には、修正部分である附則第四条に二項を設けて、こう入れるんですね。前項の規定は、国会が、同項に規定する措置が講ぜられるまでの間において、日本国憲法の改正案の原案について審議し、日本国憲法の改正の発議をすることを妨げるものと解してはならない、これきちっと入れれば、明確に今後の憲法審査会の議論が進んでいくと私たちは思っております。

さあ、この前回の質疑で、発議者の立場からこの修正案の必要性について自民党の中谷議員へ尋ねたところ、中谷議員覚えていらっしゃると思いますが、こうおっしゃったんですね。法改正原案の審議を妨げるものと解してはならないという趣旨はもろ手を挙げて賛成するものだ。ありがとうございます。大賛成だということですね。

今は衆議院からの法案提出者の、発議者の立場ですから、それを否定するわけにはいかないと思います。ただ、参議院で更にいい修正案が出てくるわけですから、自民党として、自民党として、是非とも自民党参議院の皆さん、これはいい修正案だ、どうだと、皆さん説得してください、是非とも。

○衆議院議員（中谷元君） 前回は答弁していただきますように、法律的には憲法本体の論議も改正の発議も可能であると整理をしております。

そもそもこの憲法改正原案の審議は、憲法改正の発議、これは国会そして衆参の憲法審査会の重大な所掌事務の一つでありまして、これを妨げるものではないと、解してはならないという趣旨には賛成するものであります。現在の検討条項はそのように解釈されるべきことを与野党が一致して度々御答弁を申し上げておるところでございます。我々としましても、またCMの規制に関する議論につきましても大変重要なテーマであると認識しておりまして、早期に結論を得られるように議論を精力的に行うべきだと考えております。

○松沢成文君 ちょっと説得はしていただけませんでしたがけれども。

次に、これも私たちの、今後の審議の在り方で提案であります。

改めて伺います。小委員会の設置についてであります。

憲法審査会で改正原案をまとめるには、意見発表ではなく、議論の集約が求められる、これ言うまでもありません。しかしながら、これまで行われてきた自由討議、これもう衆議院も参議院も同じようなものだと思うんですが、もう各自の

意見言いつ放しの単なる意見発表案で終わっておりまして、このままでは改正に向けて議論を集約していくなんというのは夢のまた夢みたいな感じですよ。

憲法審査会規程の第七条にも、小委員会が設置できることになっています。そのメリットは、集中的あるいは継続的に特定の案件の審査又は調査を行うことにより、委員会全体の効率的、効果的運営が図れると。いいこと書いてありますね。私は、この国民投票法関係の議論というのはまさしくこの小委員会制度の効用にぴったりと当てはまると思うんですよ。いかがでしょうか。

前回の質疑で、自民党の船田先生から御紹介いただきました。衆議院での憲法調査会時代、四つの小委員会をつくって、最終報告書の取りまとめに向けて非常に有効に機能していたと評価している、こういう前例あるわけです。じゃ、私たちの参議院でも、平成十六年第五十九国会において、参議院の当時の憲法調査会にもこういう小委員会があって、二院制と参議院の在り方に関する小委員会を設置、活用して成果を上げた前例もあります。

ほかの議運とか幾つかの委員会で小委員会制度というのはかなり活用されているんですね。小委員会を設置するということは、今後の憲法審査会の運営を滞らせることなく憲法本体の改正審議と国民投票法関係の審議を分業的に同時進行に進めていくという極めて有効な手段だと思います。

さきの参考人質疑でもこういう意見をいただきました。憲法本体と関連法案の審議を同一の憲法審査会で行うのであれば、きちんと区別するように、小委員会

というような形で分離し、審議を進めることが望ましい。説得力があります。

さあ、そこで、改めて、これ衆参両院の憲法審査会において国民投票法関係の審議を委任するための小委員会設置について、自民党の発議者の方、立憲民主党の提案者の方、日本維新の会の発議者の方に、この国民投票法関係の審議を小委員会で専門的に迅速にやって早く結論を出して、そして全体会でもう一回議論してしっかりとフィックスをしていく、この小委員会をつくることに対して賛成でしょうか、反対でしょうか、お聞かせください。

○衆議院議員（船田元君） お答えいたします。

前回もそのような趣旨の御質問がありましてお答えしましたが、過去におきまして、衆議院憲法調査会では、平成十四年に四つの小委員会、それから十五年、十六年におきましても、ちょっと内容は変わりましたがけれども、同じく四つの委員会でありました。

松沢議員には、たしか政治の基本機構のあり方に関する調査小委員会の委員として議論に加わっていただいたということを記憶しておるわけであります。また、参議院のこの憲法調査会におきましても、平成十六年から十七年にかけて、二院制と参議院の在り方に関する小委員会ということで活発な議論をやっていただいたと思っております。

このように、小委員会制度というのは、詳細な検討を行う、あるいは集中的に議論をする、さらには同時並行で幾つかのテーマを並行して議論できる、こうい

うメリットがある。これは私、大変いいことだと認めております。しかし同時に、デメリットというわけではありませんけれども、小委員会で議論したこと、あるいは取りまとめたことをやはり審査会全体で共有化する、この手続も大変重要でございまして、そういったものが整えば、この小委員会制度はよいことであると思っております。

具体的にどういうふうに小委員会の仕分をするか、どういうテーマを設定するかは今後の課題だと思っております。

○衆議院議員（山花郁夫君） 御質問いただいたということで、この前に少し船田先生とも昔の話をしておりまして、私も小委員長を務めていたことがございます。

メリットについては今お話があったとおりで、非常にいい側面もあるんですが、それを前提に置きます。何かデメリットばかり言っているように聞こえてもいけないので。

今お話があったことと、あと、幾つか小委員会を置いたときに、少数会派の方々、極力全部参加していただくようにということになると、なかなか御負担が多かったなというのを記憶しております。あと、今さらっとおっしゃったんですけども、取りまとめをするときの、もう一回作業というのがかなり時間が取られてまして、そういったこともいろいろプラスの面、マイナスの面を勘案して、まさに衆参それぞれですけれども、幹事会などで御議論いただければと思います。

○衆議院議員（馬場伸幸君） 松沢委員からは非常に日本維新の会らしい建設的な提案をいただいたものというふうに考えております。

釈迦に説法ではございますが、この憲法改正は、最終的には国民お一人お一人が判断をして決めていただくということでございますが、なかなか現下の状況を見ますと、国民の皆さん方が憲法改正に対する理解がきちりとしてできているか、また深まっているか、そういう観点から見ますと、なかなかそういう状況にはないというふうに思います。それは、やはり国会の方で憲法審査会が定例日に常に開会をされていろんな議論をしていないということも大きな要因の一つではないかというふうに考えております。

現状のこの憲法審査会の運営を考えた場合に、先ほどから危惧されておられますように、今後三年間きちりとその憲法本体の議論、また憲法改正の議論がなされるという確証はまだまだないというのが現実の姿だと思います。

そういったときに、議員提案のように、小委員会を設置するとか、例えば幹事会の中にそういったワーキングチームをつくるとか、そういうことを行って、どんどんどんどんと、どの憲法条項をなぜどのように改正するのかということ議論するのが我々の使命であると思いますし、あわせて、国民の皆様方にこの憲法に対する考え方を深めていただくという絶好の機会だと思いますので、私も衆議院の憲法審査会の方では同じような提案をこれからも行っていきたいと思っております。

○松沢成文君 最後にいたしますけれども、この小委員会、私、もう一つつくっ

たらどうかと考えているのがあるんです。それは緊急事態条項と憲法の在り方についての小委員会。というのは、今、世論調査やっても、やっぱり緊急事態について心配だと、東北大震災でも私権の制限でなかなか施策が打てなかったことがあった、あるいは今回のコロナ対策でも様々うまくいかないのは憲法に緊急事態条項がないからだという意見も多々あって、国民の皆さんも実はこれすごく関心持っていて、この前の質疑でも、自民党の多くの皆さんもこの点取り上げていました。

例えば、憲法本体の議論でも、今一番緊急性があって国民が望んでいる緊急事態の法制について徹底的に議論していく小委員会をつくったら、私は動くと思うんですね。

これ、お二人、自民党の発議者と維新の会の発議者の皆さん、この緊急事態法制の小委員会をつくっていくということに対してはどうお考えでしょうか。

○衆議院議員（中谷元君） 非常にいい提案だと思います。やっぱり、緊急事態に政府が対応するにしても、しっかりと法律を整備すると同時に、その根拠となる憲法にやっぱりその根拠が必要だと思います。

例えば、今コロナ対策やっていますが、国がやるのか地方がやるのか、そして休業の権限があるのか、それから補償はどうだとか、こういうところは、法律の議論していますが、詰め切れないんですね。やっぱりこの根拠が必要でありまして、その中で必要なのは、国会のコントロールも必要なんです。

やっぱり政府が対応するのでノーズロじゃなくて、やっぱり国会でそれ監視するという役割も必要でありますので、やっぱりこういった事態を受けまして、国会でそのような小委員会を設置して議論していただくということは非常に有意義なことだと私は思います。

○衆議院議員（馬場伸幸君） 私は、数年前に衆議院の法制局に対して、緊急事態が起こった際に整備をしておかなければならないことを教えてほしいということで、法制局と議論したことを覚えています。当時は衆議院法制局の方も、いろんな法律が整備されているので、これ以上の法律は必要ないんじゃないでしょうかというようなことをございました。しかし、想定外のことが起これば、まさしく今回のコロナ禍がその一つになると思いますけれども、想定外のことが起こればどうなりますかと、そうしましたら法制局は、想定外だから分かりませんというお答えでございました。

万全の体制を国会や行政が取っておく、想定外のことが起こったときに対応できるその仕組みをつくっておくというのは非常に大事だと思いますので、この件についても集中的に深掘りをして議論する場をつくっていきたいと、そういうふうに思います。

○松沢成文君 ありがとうございます。時間です。