

衆憲資第97号

「国会におけるオンライン審議の導入」
に関する資料

令和4年2月
衆議院憲法審査会事務局

この資料は、衆議院憲法審査会における調査の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法審査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、調査テーマに関する諸事項のうち関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法審査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関する国会答弁、主要学説等を整理したものです。必ずしも網羅的なものとなっていないことにご留意ください。

目 次

本資料の概要	巻頭
序 はじめに	1
1 議論の背景	1
2 論点の全体像	1
3 現行の定足数の規定など	3
(1) 定足数の趣旨	3
(2) 定足数の制定経緯	3
(3) 現行法における「出席」に関する主な規定と現在の実務	4
【論点1】 憲法56条1項の「出席」の意味（「物理的出席説」と「機能的出席説」）	8
(1) 物理的出席説	8
(2) 機能的出席説	8
【論点2】 オンライン審議を認めるための方策（憲法改正か議院規則等の改正か）	11
【論点3】 オンライン審議の制度設計に関する基本的考え方	13
1 「対面による意思疎通」と「オンラインによる意思疎通」の評価（オンライン審議の位置付け）	13
(1) 対面・オンライン同等説（一般的政策選択説）	13
(2) 対面優位説（例外的制度説）	13
2 例外的にオンライン審議を認めるべき事由（オンライン審議導入の趣旨）	14
① 「緊急事態における国会機能の維持」の観点	14
② 「特定の議員の権限行使の保障」の観点	14
【論点4】 具体的な制度設計の際の条件・論点	16
1 憲法上の論点	16
(1) 機能的出席説の論拠から導かれる条件	16
○ 「本人性」（セキュリティ）の確保	16
○ 「出席機能」（双方向性）の確保	16
(2) 憲法57条が明文で要請する条件	16
○ 「公開原則」（憲法57条1項）の担保	16
2 立法政策上の論点	19
3 留意点	19
参考：主要国における規定例	20

【本資料の概要】

1. 現行法における「出席」に関する主な規定

憲法

第56条 両議院は、各々その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。

② 両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長が決するところによる。

第57条 両議院の会議は、公開とする。但し、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。

【参考：内閣総理大臣等の出席】

第63条 内閣総理大臣その他の国务大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないにかかわらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができる。又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。

国会法

第62条 各議院の会議は、議長又は議員十人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の議決があつたときは、公開を停めることができる。

【参考：委員会の表決】

第50条 委員会の議事は、出席委員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

【参考：内閣官房副長官等の出席】

第69条 内閣官房副長官、副大臣及び大臣政務官は、内閣総理大臣その他の国务大臣を補佐するため、議院の会議又は委員会に出席することができる。

② 内閣は、国会において内閣総理大臣その他の国务大臣を補佐するため、両議院の議長の承認を得て、人事院総裁、内閣法制局長官、公正取引委員会委員長、原子力規制委員会委員長及び公害等調整委員会委員長を政府特別補佐人として議院の会議又は委員会に出席させることができる。

【参考：証人・参考人の出頭】

第106条 各議院は、審査又は調査のため、証人又は参考人が出頭し、又は陳述したときは、別に定めるところにより旅費及び日当を支給する。

○議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律

第1条 各議院から、議案その他の審査又は国政に関する調査のため、証人として出頭及び証言又は書類の提出（提示を含むものとする。以下同じ。）を求められたときは、この法律に別段の定めのある場合を除いて、何人でも、これに応じなければならない。

衆議院規則

第148条 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。

【参考：現在しない委員の表決】

第51条 表決の際現在しない委員は、表決に加わることができない。

2. 「出席」の解釈

出席

【A説】物理的出席説（従来、当然の前提）

- ・日本語の「出席」とは、物理的に「そこに居る」ことであって、解釈の余地はない。
- ・全国民を「代表(re-present)」するとは、「全国民」に代わって、本会議場に「目に見える」形で物理的に「出席(present)」すること。
- ・憲法は、全国民の代表として厳格な出席義務を国会議員に求めている。

議院自律権に基づく裁量

【B説】機能的出席説（新しい有力説）

- ・「出席」を要求する趣旨は、議員自らが議論し、その過程を通じて議案に対する賛否の意思を形成し、最終的に自らが表決に参加すること。このような「出席」の機能に着目すれば、必ずしも「空間的・場所的」な議場に現在しなくても、ICTを活用して一定のインタラクティブな環境を整備することによって、「出席」と評価することは可能。
- ・何をもって「出席」と認めるかについては、憲法が両議院に認めている広範な議院自律権（議院の組織及び運営等に関して、行政、司法、他の議院から干渉されることなく自主的に決定できる権能）に基づいて決定することができる。

本会議のオンライン審議を認めるための方策

【A説に立つ場合】憲法改正

- ・憲法の「出席」という文言を改正し、本会議のオンライン審議を認めることとする。
(参考) ただし、このような改正を行った場合、目に見える形での物理的な「出席」を要求しないということになり、「代表制」の性格を変えてしまうことに対する懸念を示す識者もいる。

【B説に立つ場合】衆議院規則の改正

- ・憲法及び国会法の「出席」という文言の改正は行わず、衆議院規則の「議場にいらない」という文言を改正し、本会議のオンライン審議を認めることとする。
(参考) なお、両院関係、対政府関係に関する部分は、法律事項として、「**国会法の改正**」により対応することが妥当との見解を示す識者もいる。
他方、(恒久的制度としてではなく) 現下のコロナ対応のための一時的特例措置といったものと位置付ける場合には、規則改正を要せずに「**本会議の議決**」といった形式も考えられるか。

3. 「オンライン審議」の制度設計に関する基本的考え方

(1) 「オンライン審議」の位置付け

- ① いつでも実行可能な一般的選択肢として位置付ける
- ② 原則は物理的出席で、例外的な制度として位置付ける

多くの論者は「オンライン審議」を②の例外的制度と位置付けているようである。

- 全国民の代表である議員が一堂に会して対面によるコミュニケーションにより熟議をすることが、少なくとも現時点においては「議会の本来的な姿」ではないか。
- 尖塔に象徴される威厳のある外観、その中にある議場（半円型の議席配置やガラス天井の採光など）の下でなされた議会の決定には、国民を納得させる「威厳」が含意されている、といった「議会の象徴性」の観点から、議員が現に議場にいることが望ましいとの識者の指摘もある。

(2) 「例外性」についての考え方（導入の趣旨）

① 国会全体の機能の維持

感染症の全国的流行、災害による交通網遮断等といった国会全体の機能の維持に関わるようなケースに限定するか。



①に加え、②も含めるか

② 特定の議員の権限行使の保障

妊娠・出産や、疾病・障害といった個々の議員としての権限行使の保障といったケースも含めて認めるか。

4. 「オンライン審議」の制度設計の際の条件・論点



序 はじめに

1 議論の背景

議会制民主主義においては、国民の意思は議会に代表され、議会が公開の討論を通じて国政の基本方針を決定するのであり、この意味で、国会は、憲法上も政治の実際においても極めて重要な地位を占めている¹。

令和2年1月以降、我が国においても新型コロナウイルス感染症（COVID-19）が急速にまん延しているところであり、このような感染症の全国的流行などの緊急事態によって多くの議員が国会議事堂に参集することができないような状況に陥ったとしても、「国会の機能」を維持する必要が唱えられている。そのための方策としては、昨今の情報通信技術（ICT：Information and Communication Technology）の発達を踏まえ、インターネット等を利用した「オンライン審議」の導入が考えられているところである。

また、従来より、女性議員が妊娠・出産時等に表決に加わることができないという課題への対応策の一つとして、代理投票とともに、通信端末を用いた遠隔投票などの手法の活用も検討されてきた。

このように、「緊急事態における国会機能の維持」及び「特定の議員の権限行使の保障」の観点から「オンライン審議」の導入が求められていることを踏まえ、以下において、その論点について整理する。

2 論点の全体像

国会におけるオンライン審議の導入に当たっては、主に、次のような論点が考えられる。

【論点1】 憲法56条1項の「出席」の意味（「物理的出席説」と「機能的出席説」）

- ・憲法56条の「総議員の3分の1以上の出席」の「出席」の意味をどのように捉えるか（憲法はオンライン審議を許容しているか）。

【論点2】 オンライン審議を認めるための方策

- ・オンライン審議を認めるための方策として、どのようなものが考えられるか（憲法改正が必要か、現行憲法の解釈の範囲内で可能か。現行憲法下で可能とした場合、オンライン審議を規律する法形式は、議院規則等か国会法か）。

【論点3】 オンライン審議の制度設計に関する基本的考え方

- ・「オンライン審議を一般的政策選択として位置付ける」か、「物理的出席を原則とし、オンライン審議は例外的な制度として位置付ける」か（「対面による意思疎通」と「オンラインによる意思疎通」をどのように評価するか）。
- ・オンライン審議導入の趣旨をどのように考えるか（「緊急事態における国会機能の維持」か、「特定の議員の権限行使の保障」も加えるか）。

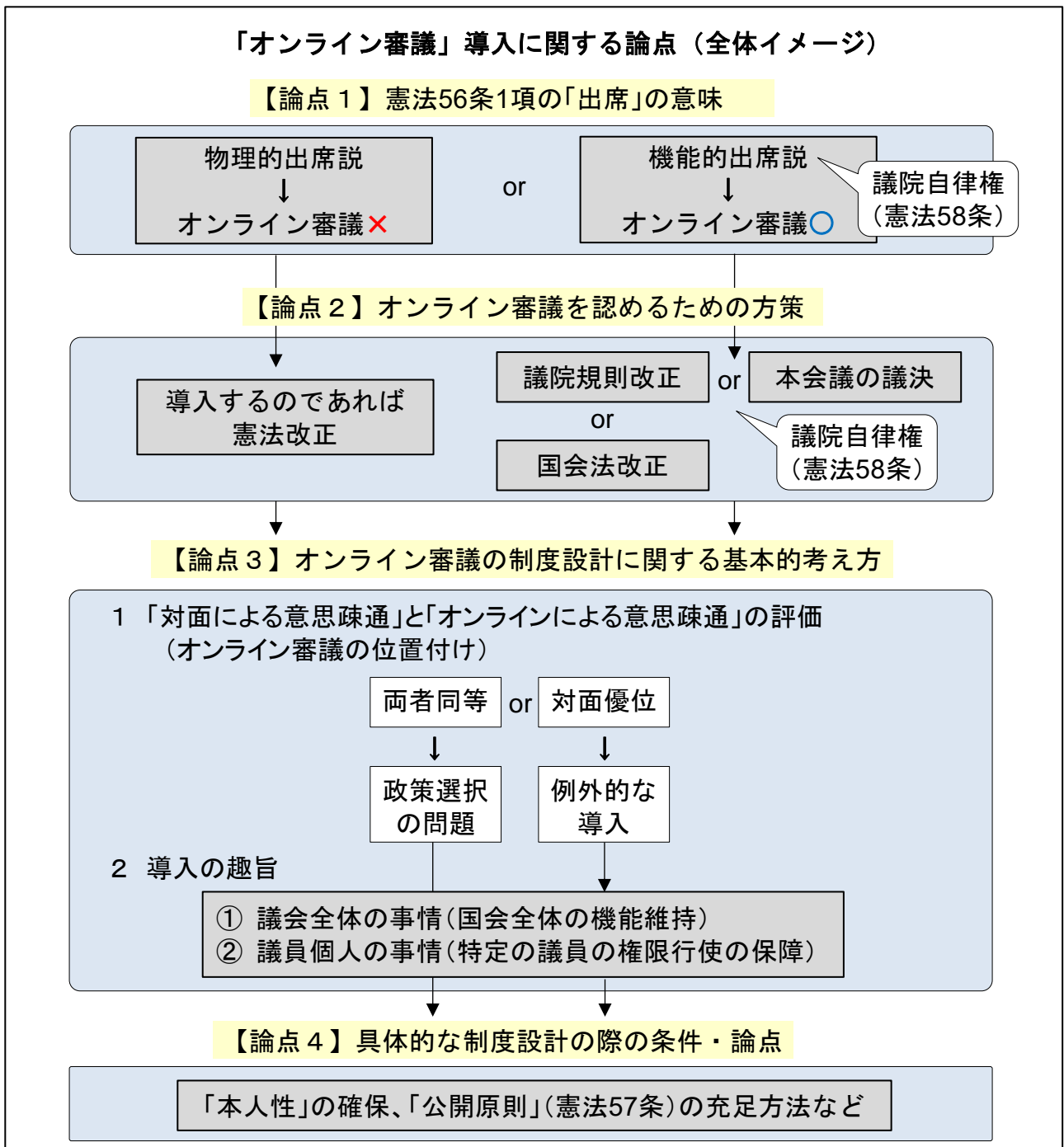
【論点4】 具体的な制度設計の際の条件・論点

- ・オンラインで参加する議員の「本人性」の確保や憲法57条の「公開原則」の充足の方法など、オンライン審議の具体的な制度設計をどのように行うか。

¹ 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第7版〕』（岩波書店、2019年）302頁

なお、以上の論点を検討するに際しては、オンラインによる意思疎通に対し二つの異なる評価があり得ることを踏まえるべきと考えられるのではないかと。まず、一つ目の評価として、①ICTの発達は、「オンラインによる意思疎通」を「対面による意思疎通」と同等の性質のものにまで引き上げるに至っており、両者の間に優劣は存在しないといった評価があり得る。これに対し、二つ目の評価として、②「対面による意思疎通」、すなわち、人間が現実に集まり、五感を生かして意思疎通を行うことには重要な意味があり、ICTの発達によっても、その全てを「オンラインによる意思疎通」で代替することができるまでには至っていないといった評価もあり得る。この評価の違いが、オンライン審議の制度設計に関する基本的な考え方の差に表れてくるとも考えられるか。

以上を図示すれば、次のようになる。



3 現行の定足数の規定²など

憲法は、「両議院は、各々その総議員の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」（56条1項）と定め、本会議の議事及び議決に必要な定足数を、総議員の3分の1以上としている。

日本国憲法

第五十六条 両議院は、各々その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。

② 〔略〕

(1) 定足数の趣旨

憲法56条1項が定足数を「総議員の3分の1以上の出席」と定めている趣旨は、「多人数からなる会議体にあつては、常に全員の出席を期待することはできない。しかし、逆に、あまりにも少人数の出席者で会議を開き、その意思を決することもまた、多数決原理によって運営される会議体の権威を疑わしめることになり、決して好ましいことではない。そこで、できるだけ流会を防ぎ、会議を成立させるとともに、多数決の価値および意思決定の権威を保持するに足る出席者の数、すなわち、定足数が会議原則として定められなくてはならない」³とされている。

(2) 定足数の制定経緯

現行憲法のベースとなったマッカーサー草案を作成する際には、当初、定足数を50%以上とするといった高いハードルが設けられていたが、これに対して「法案の審議を遅らせる手段に利用される」といった主張がなされたことから、結局、総議員の3分の1以上に修正され⁴、これがそのまま現行憲法に引き継がれることとなった。

また、帝国議会における現行憲法案の議論の際、佐々木惣一貴族院議員から、「他国では定足数を過半数とする例が多く、3分の1では民意を本当に反映することができない」といった主張がなされた。これに対しては、金森徳次郎国务大臣から、「①定足数を過半数だけでなく全員とする案も理屈が立つので、結局は実情を斟酌して決めるべき、②従来の定足数である3分の1（明治憲法下でも定足数は「総議員の3分の1以上」（46条）であった）につき特別不合理とはいわれていない、③3分の1よりも定足数を大きくすると議事の進行に支障が生じる可能性がある」旨の答弁があった（貴族院帝国憲法改正案特別委員会、昭和21年9月20日）。

なお、明治憲法の定足数が「総議員の3分の1以上」となった点について、枢密院の憲法制定会議の出席者に配付された「憲法説明書」によると、多くの諸外国の当時の定足数の「過半数」と、イギリスの上院「3名」・下院「40名」の中間をとったと

² 主要国議会の本会議における定足数の規定等については、後掲「参考：主要国における規定例」を参照。

³ 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第5版〕』（有斐閣、2012年）123頁〔高見勝利執筆部分〕

⁴ 犬丸秀雄編著『日本国憲法制定の経緯——連合国総司令部の憲法文書による——』（第一法規出版、1989年）83頁〔村川一郎執筆部分〕

されている⁵。

(参考)「総議員」の解釈

憲法 56 条 1 項に規定されている「総議員」の解釈については、①法律で定められた法定議員数とするか、②現在の議員数とするかで対立がある。

この点、①法定議員数説は安定性の点で優れており、実務上⁶もこのように解している。

なお、学説では、死亡者や辞職者のように議員として活動し得ない者を総議員数に算入することは不適切であるとして、②現在議員数説も有力である⁷。

(3) 現行法における「出席」に関する主な規定と現在の実務

現行法令（憲法・国会法・衆議院規則）においては、「出席」に関し、以下のような規定が置かれている。その「出席」の意義について、衆議院規則 148 条では、「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」と規定するなど、実務においては、「物理的に出席していることが必要」との考え方に立っている。

○日本国憲法

第五十六条 両議院は、各々その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。

② 両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、**出席**議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

第五十七条 両議院の会議は、**公開**とする。但し、**出席**議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。

【参考：内閣総理大臣等の出席】

第六十三条 内閣総理大臣その他の国务大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないにかかはらず、何時でも議案について発言するため議院に**出席**することができる。又、答弁又は説明のため**出席**を求められたときは、**出席**しなければならない。

○国会法

第六十二条 各議院の会議は、議長又は議員十人以上の発議により、**出席**議員の三分の二以上の議決があつたときは、公開を停めることができる。

⁵ 清水伸『明治憲法制定史（下）——枢密院における明治憲法制定会議——』（原書房、1973年）551頁。なお、下院の「40名」は、1885～1910年当時の定数を基に計算すると約6%（40/670）となる（当時の定数は、英国下院図書館 BRIEFING PAPER No.5929（2015年）10頁（<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05929/>）によった）。

⁶ 定足数について、平成 29 年度版衆議院先例集 228 では、「出席議員が法定議員数の 3 分の 1 に達しないときは、議長は、延会を宣告」とし、平成 25 年度版参議院先例録 233 では、「定足数（法定議員数の 3 分の 1）」としている。

⁷ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020年）733頁〔長谷部恭男執筆部分〕

【参考：委員会の表決】

第五十条 委員会の議事は、**出席**委員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

【参考：内閣官房副長官等の出席】

第六十九条 内閣官房副長官、副大臣及び大臣政務官は、内閣総理大臣その他の国务大臣を補佐するため、議院の会議又は委員会に**出席**することができる。

② 内閣は、国会において内閣総理大臣その他の国务大臣を補佐するため、両議院の議長の承認を得て、人事院総裁、内閣法制局長官、公正取引委員会委員長、原子力規制委員会委員長及び公害等調整委員会委員長を政府特別補佐人として議院の会議又は委員会に**出席**させることができる。

【参考：証人・参考人の出頭】

第一百六条 各議院は、審査又は調査のため、証人又は参考人が**出頭**し、又は陳述したときは、別に定めるところにより旅費及び日当を支給する。

○議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律

第一条 各議院から、議案その他の審査又は国政に関する調査のため、証人として**出頭**及び証言又は書類の提出（提示を含むものとする。以下同じ。）を求められたときは、この法律に別段の定めのある場合を除いて、何人でも、これに応じなければならない。

○衆議院規則

第一百四十八条 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。⁸

【参考：現在しない委員の表決】

第五十一条 表決の際**現在しない**委員は、表決に加わることができない。

憲法上、国会議員の多くが参集できないような事態を想定した規定は置かれておらず、定足数を満たせない場合は、当然、本会議を開くことができない。そのため、法律の制定・予算の議決や、政府統制といった国会が果たすべき重要な役割（機能）が果たせなくなる。

第 162 回国会 衆議院予算委員会第一分科会（平成 17 年 2 月 25 日）

○泉健太分科員 ……国会の機能、立法府の機能がどうなのかということについてお伺いをしたいと思いますけれども、緊急事態が起きました、そのとき本会議中で、多くの国会議員に死傷者が出た、そして定足数が満たされない状況に陥りました。この場合、国会法 3 条では、臨時会の召集を決定する場合には例えば総議員の 4 分の 1 以上の連名が必要でしょうし、あるいは憲法 56 条では「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。」国会法 49 条でいけば「委員会は、その委員の半数以上

⁸ 旧衆議院規則（明治 23 年 12 月 1 日制定）124 条（その後 128 条に改正）において「表決ノ際議場ニ現在セサル議員ハ表決ニ加ハルコトヲ得ス」と規定され、現在の衆議院規則 148 条に引き継がれている。

の出席がなければ、議事を開き議決することができない。」

もし、それを上回るというか下回る数しか生存者がいなかったというケース、衆議院は開催可能でしょうか。

○**駒崎事務総長** 日本国憲法第 56 条によりますと、本会議の定足数というのは総議員の 3 分の 1 以上と定められてございますので、国会議員の多くが欠けるような事態については特に憲法には規定されてございませんが、国会議員が 3 分の 1 に満たないということになれば、本会議は開くことができなくなります。(泉(健)分科員「委員会は」と呼ぶ)委員会につきましては、各委員会の半数以上が出席すれば開くことができますので、委員異動等の手続を行いまして……(泉(健)分科員「委員会も下回ったらできないですよね」と呼ぶ)その各委員会ごとに、半数いればその委員会だけは開くことができるということになります。

○**川村参議院事務総長** ……今、衆議院から御答弁がありましたように、本会議につきましては、3 分の 1 の定足数が満たされなければ開くことはできませんし、委員会についても、2 分の 1 を満たさなければ委員会の開会はできないということでございます。

なお、今般の新型コロナウイルス感染症のまん延に際しては、本会議場に全議員が参集することにより更なる感染拡大の懸念があったことから、以上のような現行法令の解釈を前提に、定足数を満たしつつ、密集を避ける方策が検討された。

その結果、憲法上の定足数要件を満たしつつ本会議に出席する議員を入れ替えることは、記名投票を除き可能であるとして、衆議院においては、議院運営委員会理事会の申合せにより、採決以外の議事について会派自治に基づく出席者調整が実施された。

第 201 回国会 衆議院安全保障委員会 (令和 2 年 4 月 7 日)

○**串田誠一委員** ……憲法第 56 条には、「両議院は、各々その総議員の 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。」というようになっています。

そこで、総国会議員の前半と後半というふうに分けまして、会派で調整をして、例えば 4 時間であれば、2 時間を前半あるいは 1 時間ずつ分けるような形で、今、会派は縦に並んでおりますので、1 人ずつにすると、前後左右に人がいなくなるような本会議が運営できるわけです。残りの人は議員会館でモニターを見て、時間になると、ある程度交代制によって交代をしていくというような形で本会議を開催するということは、憲法 56 条には反しないでしょうか。

○**今岡議事部長** 記名投票における議場閉鎖の場合を除き、本会議開会中、議員の入退場について制限はございません。そのため、定足数を維持した上で入れかえ制等を導入することにつきましては、各会派で自主的に運用していただくか、議院運営委員会において御協議いただくことになろうかと思えます。

○**串田誠一委員** ……入れかえ制にすると、前後左右に議員が本会議場はいないで済むわけですね。3 分の 1 ですから、2 分の 1 ずつの入れかえ制であれば十分定足数を充足することができる。記名投票以外はそういうような形にして、残りはしっかりと議員会館のモニターで確認をし、時間が来れば交代をしていくというようなことも今後やはり取り入れていくということが私は必要なのではないかなというふうの一つ思っています。

……一つ、採決についてお聞きしたいんですが、記名投票の場合以外に、例えば起立採決の場合、交互に交代しながら起立採決というのは可能でしょうか。

○**今岡議事部長** 採決につきましては、特定の時点での議員の意思を決定するということでありまして、起立採決におきましては、議長が問題を宣告し表決を求めた時点での先生方の表決ということになります。

したがいまして、今先生がお尋ねの入れかえ制等については、現在の採決方法では想定していないところでありまして、恐らく困難であろうかと思われます。

- 串田誠一委員 衆議院規則ではそういうふうな形ですが、憲法上は必ずしもこれは反していないということの中で、緊急事態が起きたときにはそういったようなことも考えていく必要があるかなと思います。

「緊急事態宣言下の本会議及び委員会の審議のあり方について」（令和2年4月10日、衆議院議院運営委員会理事会）【抜粋】

新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言下においても、国会が引き続き、立法機能及び行政監視機能を発揮するため、議員の間のクラスター（集団感染）発生の防止及び感染リスク軽減の観点から、特別に下記の措置を採る。

1. 本会議対応について

- (1) 議案の採決は、引き続き、全議員が出席して行う。

記名投票を行う場合の方法については、別途、協議する。

- (2) 採決以外の議事については、定足数（総議員の3分の1）に留意しつつ、各会派において出席議員を調整する。（本会議に出席しない議員は、会館事務室等において、院内テレビ中継を視聴する。）

- (3) 議案の採決において、討論を行う場合は、討論終局後に、議長が10分後に採決を行う旨宣告し、その間に、全議員が議場に集まる。（本会議対応についての詳細は、議運理事会において協議する。）

なお、上記の措置は、個々の議員の出席権・表決権の行使を阻害するものではなく、会派自治に基づき、各会派が所属議員に要請して実施するものである。

「衆議院における新型コロナウイルス感染症対策の継続について」（令和2年9月10日、衆議院議院運営委員会理事会）【抜粋】

新型コロナウイルス感染症対策のため、本院は、当分の間、下記の措置を継続することとする。

1. 本会議及び委員会が開かれる場合の対応について

- (2) 採決については全員出席とし、採決以外の議事については、会派自治に基づく出席者調整を引き続き実施することを基本とするが、委員会については、当該委員会の判断に委ねる。また、本会議での選挙や記名投票においては、点呼を長めに行う等の工夫により、議員の投票間隔の確保に努める。

【論点 1】憲法56条1項の「出席」の意味（「物理的出席説」と「機能的出席説」）

上記のように、現行法令においては「物理的な出席」を前提とした運用が行われており、定足数を満たすことが困難な場合に備えた規定も置かれていない。

しかし、今後、大規模災害により交通手段が途絶し、議員が国会に参集できず、定足数を満たせないような事態が生ずることも十分に想定される。また、新型コロナウイルス感染症の感染が更に拡大した場合、上記の入替制による出席者調整では対応が不十分との考えもあり得る。

このような観点から、緊急事態においても国会機能を維持できるよう、オンライン審議導入の必要性が唱えられているところである。しかし、定足数要件の観点からオンライン審議を導入しようとした場合、そもそも、「オンラインでの出席」が憲法 56 条 1 項が規定する「出席」に当たるのかどうか問題となる。

この点、憲法制定時はそもそも「オンライン審議」という概念自体が存在せず、従来から、物理的に出席することが当然の前提とされてきた。その一方で、近年では、ICTの発達やオンライン審議の必要性を背景に、憲法 56 条の「出席」の意義を柔軟に捉えようとする見解も主張されるようになってきている。具体的には、憲法 56 条の「出席」の意義をどのように考えるかについて、次の二つの見解がある。

（1）物理的出席説

まず、国会議員の「出席」（憲法 56 条）の意義は「全国民を代表する」（憲法 43 条）という職責と切り離して考えることはできず、国の重要な会議や行為については議員がその場に見える形で物理的に存在する必要がある、憲法 56 条の「出席」は物理的な出席のみを意味するとの見解がある（物理的出席説）。

この見解によれば、オンライン出席は憲法 56 条の「出席」に含まれず、その容認は憲法に違反することになる。

国会議員の「出席」の意義は「全国民を代表する」という職責と切り離しては考えられない。国会議員は会議に「present（出席）」することで、全国民を「represent（代表する）」。
その場に見える形で物理的に存在する必要がある。

（「オンラインでの国会出席は違憲にあたるか」との問いに対し） そう思う。感染症を理由にオンラインでの出席を認めれば、憲法の定める原則自体を変えることになる。

長谷部恭男・早稲田大教授（東京新聞、令和 2 年 5 月 10 日）

（2）機能的出席説

一方、①「審議に参加して表決し、その様子が公開される」という議会制の本質的要素を満たせば、オンライン出席も憲法 56 条の「出席」と見て差し支えないこと、②制定時には物理的出席のみが想定されていたに過ぎないこと、③議決のための定足数は多数決原理の実効性を確保するためのものに過ぎないこと等を理由として、憲法 56 条の「出席」には、オンライン出席も含まれるとの見解もある（機能的出席説）。

憲法には本会議の成立要件が「総議員の 3 分の 1 以上が出席」とある。（その要件を満たし）成立した本会議にオンライン参加しても良いのではないか。「出席」は本会議場に集ま

ることに限らない。(議場にいない議員も) 審議に参加して表決し、その様子が公開される議会制の本質的要素を満たせば、出席と見て差し支えない。

衆参両院には、会議の運営方法を定める議院自律権がある。憲法の枠内で議院規則を制定すれば出席のあり方も変えられる。参院は、重度障害がある議員の活動のため本会議や委員会の運用を見直した。大切なのは、国会議員が何をすべきかということだ。

宍戸常寿・東大大学院教授 (東京新聞、令和2年5月10日)

1946年の憲法公布時には議決時は議員が議場にいることを想定していたにすぎないこと、議事を開くための定足数はまったく定めのない国も少なくなく、議決のための定足数が「多数決の原理を実効あらしめるために」要求されるものであること、憲法上のハードルとされる「『出席』の定義については衆参各院が判断できる」ことに鑑みれば、「現に出席していること」と憲法上厳格に解すべき特段の根拠は存しないようにも思われる。

小林祐紀「リモート国会—物理的な出席は憲法が求めるものなのか」大林啓吾編『コロナの憲法学』(弘文堂、2021年) 254頁

もともと、上記の論者のうち、宍戸教授は、機能的出席説をとりつつも、「生身の人間が接触し、場所と時間と情報を共有することは、精神作用として非常に重大」として、オンライン審議の日常化には慎重な姿勢も示しているとされる。

宍戸教授も、「オンライン国会」を日常化してはならないとクギを刺す。

「生身の人間が接触し、場所と時間と情報を共有することは、精神作用として非常に重大だ。憲法が保障する集会の自由の意義も、そこにある。……」

(朝日新聞、令和2年5月13日)

なお、この機能的出席説によれば、オンライン審議を導入するかは、憲法改正によることなく、衆参各議院が議院自律権(憲法58条)に基づき判断できるとする(例えば、国会法や議院規則の改正など。議院自律権については、12頁を参照)。

(参考) 地方議会におけるオンライン審議

地方自治法109条9項は、議会の委員会に関し、地方自治法に定めるもののほか、「委員の選任その他委員会に関し必要な事項は、条例で定める」こととしている。

これを踏まえ、総務省より通知(「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について」(令和2年4月30日総行第117号))が出され、地方議会の委員会をいわゆるオンライン会議により開催することは差し支えないことが明確になった⁹。

オンライン審議を実施した具体例として大阪府議会がある。令和2年5月、同議会は、大阪府議会委員会条例等を改正することでオンラインを活用した委員会の開催を可能とした。これを踏まえ、複数の委員会において、議員のオンライン出席が実現している。

なお、総務省は、地方議会の本会議への「出席」(地方自治法113条・116条1項)については、「現に議場にいることと解されている」とし(上記通知)、「本会議における審議及び議決は、団体意思の決定に直接関わる行為であり、議員の意思表示は疑義が生じる余地のない形で行われる必要があることなどから、オンラインによる方法を活用して本会議を開

⁹ 具体的な手法については、同通知及び松田健司「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について」月刊地方自治873号(2020年)参照。

催すことは、慎重に考える必要がある」としている¹⁰。

¹⁰ 総務省「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法に関するQ&A」（令和2年7月16日）1頁。なお、本会議をオンラインで開催する際の運用上の論点については、横山航平「新型コロナウイルス感染症のまん延防止の観点から議会の本会議及び委員会をオンラインで開催することは可能か」自治実務セミナー2021年3月号（2021年）40-41頁を参照。このほか、オンライン審議の意義と問題点につき、牧原出「『いわゆるオンライン会議』としての地方議会の可能性」月刊地方自治880号（2021年）2-15頁参照。

【論点2】オンライン審議を認めるための方策（憲法改正か議院規則等の改正か）

次に、実際にオンライン審議を導入することとした場合の法形式が問題となる。

この点、「物理的出席説」に立つ場合、現行憲法下ではオンライン審議の導入が不可能となることから、導入するのであれば憲法改正が必要となる¹¹。

一方で、「機能的出席説」に立つ場合は、現行憲法下でもオンライン審議の導入が可能であることから、議院規則等の改正により対応可能となる。

○現行憲法下でもオンライン審議の導入が可能とする見解（憲法改正不要との立場）

京都大の曾我部真裕教授（憲法学）は、憲法は議院の自律権を認めているため、衆参各院の判断で解釈変更は可能との見解を示す。緊急時には柔軟な対応が必要だとし、「まずはオンライン化の課題を整理することが重要だ」と強調する。

（読売新聞、令和2年6月29日）

個人認証など技術的な課題はあるものの、オンライン化は憲法を変えなくても国会法の改正で実現できる。憲法は統治機構の運用について細かく規定していない。法整備による改革の余地は大きい。

辻村みよ子・東北大名誉教授（日本経済新聞、令和3年5月3日）

なお、その法形式については、議院規則で規律すべきか、国会法で規律すべきかが問題となる。

この点、①純粋に議院の内部的な議事手続の問題であるとして、オンライン審議を規律する法形式は、当然に、「議院自律権」の端的な表現形式である「議院規則」とするのが自然であるとの考え方もある。その一方で、②両院関係や対政府関係に関する部分は、「国会法」で規定することが妥当との考え方もあり得るところである。そのほか、③恒久的制度としてではなく、現下の新型コロナウイルス感染症対応のための一時的な特例措置として位置付ける場合には、「規則改正」によらず「本会議の議決」により導入することも一つの方策として考えられるか。

憲法が強く要請する会議の公開を確保した上での出席の在り方や、会議体の運営に対する自律的な判断は、議院の自律で決めることも可能ではないか。例えば、一定のオンライン出席を出席とみなすことは可能ではないか、と私は考えている。例えば、英国の貴族院では、議員は数多いが、実際の運用は各分野について詳しい議員が少人数で集まって議論し、それで貴族院としての判断があったとする場合も多い。つまり会議体がどう行動し、どう決定するかをそれぞれの院（House）において、しっかりと決めることが大切である。憲法の全体構造をみると、憲法58条は衆議院、参議院に自律権を認め、議院規則制定権を保障している。それは本来、こうした背景があるのだろう。何を憲法上の出席があったとみなすかについて、議院の自律権を行使して決めることは一定の枠内で可能ではないかと考える。

……そう考えると、オンライン国会が許されるかどうかは、具体的な制度設計次第である

¹¹ ただし、このような改正を行った場合は、目に見える形での物理的な「出席」を要求しないということになり、従来の「代表制」の性格そのものまで変化させてしまうことに対する懸念への配慮も必要となるか。

う。一般に、国会の在り方は国会法で決められているが、憲法学説では、むしろ各院の規則が重要だとか、国会法は衆院、参院が合同で議院規則制定権を行使しているとみるべきだとの説も有力である。このような状況を踏まえると、議院規則でオンライン国会を出席とみなす判断もあり得るのではないか。もちろん、オンライン国会が憲法上許されるという前提で、国会法で決めるのも妥当である。

「公明党憲法調査会 矢野常寿東京大学大学院法学政治学研究科教授の講演（要旨）」

公明（令和3年9月）55-56頁

（参考）議院自律権について

議院自律権とは、各議院が内閣・裁判所など他の国家機関や他の議院から監督や干渉を受けることなく、その内部組織及び運営等に関し自主的に決定できる権能をいう¹²、とされる。これは、両議院が国会の構成要素として憲法上の諸権能の行使にあずかる独立した機関であることから、権力分立の原理や両院制を採用する立法部構造の下では、各議院は、内部組織や権能行使の在り方について、行政部又は司法部による監督・干渉や議院相互の干渉・抑制などからも自由でなくてはならない¹³という考え方に立つものである。

議院自律権は、組織面・運営面・財政面の三つの側面を有するといわれる。その中心的な内容をなすのが運営面に関するものであり、中でも特に重要なものとして、議院規則制定権、議員懲罰権（憲法 58 条 2 項）が挙げられる。憲法 56 条の「出席」の解釈との関係で問題となる議院自律権とは、この議院規則制定権を指す¹⁴。

そのほか、議院自律権の組織面については役員選任権（憲法 58 条 1 項）、議員資格争訟の裁判権（憲法 55 条）、議員逮捕許諾権・議員釈放要求権（憲法 50 条）が、財政面については両議院の予算の独立項目化（国会法 32 条 1 項）等が挙げられる¹⁵。

なお、議院自律権と司法審査との関係に関し、判例は、国会内部での議事手続については裁判所の審査は及ばないと解している¹⁶。

【憲法の関連規定】

第五十条 両議院の議員は、法律の定める場合を除いては、国会の会期中逮捕されず、会期前に逮捕された議員は、その議院の要求があれば、会期中これを釈放しなければならない。

第五十五条 両議院は、各々その議員の資格に関する争訟を裁判する。但し、議員の議席を失はせるには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。

第五十八条 両議院は、各々その議長その他の役員を選任する。

② 両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる。但し、議員を除名するには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。

¹² 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第7版〕』（岩波書店、2019年）327頁

¹³ 大石眞「議院自律権」芦部信喜編『別冊法学教室 憲法の基本問題』（有斐閣、1988年）94頁

¹⁴ なお、議院規則制定権に基づき、各議院の「会議その他の手続及び内部の規律」（憲法 58 条 2 項）に関する事項が規定されるはずであるにもかかわらず、実際には法律（国会法）がこれらの事項の基本的部分を全て規定していることから、ある事項の規律はどちらの法規範の管轄に属するのか、仮に競合するのだとしたらどちらの法規範が優先するのか、という問題が生じる（渡辺康行ほか『憲法Ⅱ 総論・統治』（日本評論社、2020年）265頁〔松本和彦執筆部分〕）。この点は、現行憲法の解釈によりオンライン審議を認めることとした場合、その導入を議院規則の改正で行うのか、国会法の改正で行うのかという論点とも関係する。

¹⁵ 渡辺康行ほか『憲法Ⅱ 総論・統治』（日本評論社、2020年）263-267頁〔松本和彦執筆部分〕

¹⁶ 警察法改正無効事件。昭和 29 年に成立した新警察法は、その審議に当たり、野党議員の強硬な反

【論点3】オンライン審議の制度設計に関する基本的考え方

1 「対面による意思疎通」と「オンラインによる意思疎通」の評価（オンライン審議の位置付け）

【論点1】においてオンライン審議を導入することとした場合であっても、「オンラインによる意思疎通」をどのように評価するかにより、オンライン審議を認めるべき範囲が大きく異なってくるものと考えられる。その評価は、基本的には次の二つに大別される。

（1）対面・オンライン同等説（一般的政策選択説）

一つは、議会制の本質的要素を「全国民の代表が、公開の場で審議し、議決すること」にあると捉え、物理的に出席するかオンラインで出席するかは単なる出席形態の違いに過ぎず、技術面での課題（システムの構築や情報セキュリティの問題など）がクリアできる限りにおいては、その価値は同等であるという考え方である。この考え方を突き詰めると、オンライン審議を認めるかどうかは一般的な政策選択にすぎず、その場を必ずしも限定する必要はないということになる。

（2）対面優位説（例外的制度説）

もう一つは、人間が現実集まり、五感を生かして意思疎通を行うことに意味を見出し、あくまでも「全国民の代表が『一堂に会して』熟議をする」のが議会の本来あるべき姿であるとする考え方である。

生身の人間が接触し、場所と時間と感情を共有することは、精神作用として非常に重大だ。憲法が保障する集会の自由の意義も、そこにある。

宍戸常寿・東大大学院教授（朝日新聞、令和2年5月13日）

なお、議会における意思疎通を論じたものではないが、意思疎通一般について、他人との接触という「身体性」を重視し、デジタル空間よりも物理的な空間における意思疎通を重んじる次のような見解もある。

表現の自由には、デジタルな空間では汲み尽くすことのできない価値がある。それが「身体性」である。一般に、表現の自由は精神的自由の一つとして位置付けられているが、その精神に先立ち存在するところの「肉体」もまた重要である。……表現行為にとって身体を知覚することは、他人と私が同じ世界に属することを理解する上で重要である。……他人の身体に触れて触れられるという関係が原理的に否定されているところでは、コミュニケーションはどこか軽いものとならざるをえない。

江藤祥平「匿名の権力—感染症と憲法」法律時報 92 巻 9 号（2020 年）73 頁

対のため、議場混乱のまま可決されたものとされ、その議決が無効ではないかが争われた。最高裁は、警察法が「両議院において議決を経たものとされ適法な手続によって公布されている以上、裁判所は両院の自主性を尊重すべく同法制定の議事手続に関する……事実を審理してその有効無効を判断すべきでない」（最大判昭和 37 年 3 月 7 日民集 16 巻 3 号 445 頁）と判示した（芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第 7 版〕』（岩波書店、2019 年）353 頁）。

さらに、国会議事堂という建物は、「単なる審議の場」という機能を持つだけでなく、「国権の最高機関としての権威を象徴する存在」であるとし、そのような厳かな場で審議し決定することの重みを重視する見解もある。

そもそも国会議事堂という建物は、単なる審議の場という機能の側面だけではなく、国権の最高機関としての権威を象徴する存在という意味合いを持つ。首相官邸や最高裁判所も含め、重要な国政判断には、それにふさわしい象徴的な機能を備えた場が要る。足を踏み入れると「国政の行方を決める重要事項は、軽々に決めてはいけない」と、自然に厳かな気持ちにさせる力も重要で、オンライン審議では、迅速な意思決定はできるかもしれないが、そうした決定の重みが失われるかもしれない。

赤坂幸一・九州大教授（朝日新聞、令和2年4月11日）

このような考え方に立った場合は、オンライン審議を認めるとしても、やむを得ない例外的な場合に限定すべきということになる。

2 例外的にオンライン審議を認めるべき事由（オンライン審議導入の趣旨）

以上のような基本的な評価を踏まえた上で、「あくまでも物理的な出席を原則とし、オンライン審議は例外的な場合に認めるべき」という考え方（対面優位説）を採った場合、次に、どのような範囲でオンライン審議を認めるべきかが問題となる。

この点、まず、今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大のような緊急事態において、定足数を満たせず国会機能が維持できなくなる事態を回避するという目的でオンライン審議を導入することが考えられる。また一方で、従来から、出産等の事情により議場に参集することが困難な議員の権限行使を保障するためにオンライン審議の導入を求める声もあり、この観点からの導入も考えられる。

オンライン審議をどのような範囲で認めるかを検討するに当たっては、どのような趣旨・目的でオンライン審議を導入するのかという原点に立ち返る必要がある。差し当たっては、次の二つの観点が挙げられる。

①「緊急事態における国会機能の維持」の観点

緊急事態において定足数を満たせなくなるといった国会の置かれた事情に着目した場合、具体的にどのような事態を対象とするかが問題となる。

例えば、感染症の全国的流行や、大規模な災害等により交通が遮断した場合が考えられる。

②「特定の議員の権限行使の保障」の観点

また、個々の議員の事情に着目した場合についても、具体的にどのような議員を対象とするかが問題となる。

一例としては、出産前後の女性議員や、障がいのある議員などが考えられる。また、疾病や出張等といった事情にまで広げるかどうかとも検討する必要がある。

なお、「特定の議員の権限行使の保障」の観点からのオンライン審議の導入を先行して行うことを認める見解がある。その一方で、今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大のような例外的な事態を理由に拙速に原則に手をつけるのは控えるべきだとする慎重な見解もある。

妊娠中やハンディキャップのある議員らについては、オンラインでの出席を先行して認めることを検討してもよい。政治参加しやすいメッセージを送ることになり、政治的な多様性を確保することにつながる。

宍戸常寿・東大大学院教授（読売新聞、令和2年7月11日）

（事務局注：出産前後の女性議員や障がいのある議員の表決権の保障の観点について）多様な意見が国会の場に反映されることは重要だが、現状（事務局注：今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大）は例外的な事態だ。いずれ終わる例外的な事態を理由に、拙速に原則に手をつけるのは控えるべきだ。

長谷部恭男・早稲田大教授（東京新聞、令和2年5月10日）

【論点4】具体的な制度設計の際の条件・論点

【論点1】においてオンライン審議を認めることとした場合、その具体的な制度設計に当たっては、次のような論点を考慮する必要があると考えられる。

1 憲法上の論点

(1) 機能的出席説の論拠から導かれる条件

○「本人性」(セキュリティ)の確保

オンライン審議を導入する場合、当然の事理として、オンライン参加をする者が、【論点3】でオンライン参加を許容された対象議員本人であることが求められる。加えて、オンライン参加をしている議員が他者からの干渉を受けない環境にあること等(例えば、表決時の態度表明が対象議員本人以外の者によって行われることのない環境であることの確保)も求められると考えられる。

このような「本人性」を確保するための方策については、右記のようなものが考えられる。

①本人確認(セキュリティ)の確保

- ①IDとパスワードによる認証
- ②画面上での確認
- ③上記の組合せ

○「出席機能」(双方向性)の確保

さらに、オンラインによる参加を「出席」と評価することができるだけの、「双方向性」のあるハード・ソフト面の環境整備(通信遮断等の場合への対処も含む)も不可欠と考えられる(もっとも、下記2においてどのような出席態様を許容するかによって、必要な「双方向性」の程度も変容すると考えられるか)。

このような「双方向性」の環境整備に当たっては、右記のような選択肢が考えられる。

②「出席」と評価できるだけの、双方向性のあるハード・ソフト面の環境整備

- ①映像が必要(必要な画質はどの程度か)
- ②音声のみで可

(2) 憲法57条が明文で要請する条件

○「公開原則」(憲法57条1項)の担保

また、憲法は、国会における本会議の開催に当たっては、秘密会とする場合を除き、「公開」することを要請しており(57条1項)、これを具体化したものとして、「傍聴の自由」、「報道の自由」及び「会議録の公開」(同条2項)があるとされる。

日本国憲法

第五十七条 両議院の会議は、公開とする。但し、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。

② 両議院は、各々その会議の記録を保存し、秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。

③ 出席議員の五分の一以上の要求があれば、各議員の表決は、これを会議録に記載しなければならない。

会議公開は、近代議会制の大原則である。今日、議会での自由な討論が公開され、表現の自由の保障のもとで、国民の批判にさらされることによって、多様な利害と価値を反映した審議が可能となり、そのことによって、そのときどきの議会少数派（野党）も、その時点での表決では敗れても、国会審議の場で、さまざまな争点を提起することを通して、つぎの選挙の機会に、有権者の支持を得ることを期待できる、というところに、議会制民主主義の図式が成り立つ。

会議公開は、傍聴および報道の自由のほか、後述の会議録公開を内容とする。

樋口陽一『憲法Ⅰ』（青林書院、1998年）259頁

「公開」とは、会議録の保存・公表・頒布以外に、国民による本会議の自由な傍聴、新聞・放送等の報道機関による会議内容の自由な報道を含むものと解されている。

野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第5版〕』（有斐閣、2012年）133頁〔高見勝利執筆部分〕

なお、「傍聴」とは、その院の議員以外の者が、会議を直接に見聞すること一般をいうと解されている。

傍聴については、衆議院規則（第17章。221条-232条）および参議院規則（第17章。220条-231条）が規定する。傍聴とは、その院の議員以外の者が、会議を直接に見聞すること一般をいうが、議院規則は、特に、傍聴席のなかに「新聞記者席」を設けることとし（衆規221条、参規220条）、また、新聞社および通信社に一会期に通ずる傍聴券を交付することを定めている（衆規223条、参規223条）。実際の効果としていえば、限られた人数の一般公衆の傍聴それ自体よりも、傍聴した者による報道、とりわけ大量伝達手段をもつ報道機関による報道のあり方が大きな意味をもつが、だからといって、国民個人の傍聴の意義が軽視されてはならない。

樋口陽一『憲法Ⅰ』（青林書院、1998年）259-260頁

公開は、まず傍聴の自由（または、見聞の自由）を意味する。傍聴の自由とは、第三者（議員以外の者）が、その会議の様態を直接に（その五感により）見聞する自由をいう。傍聴の自由については、会議場の構造にもとづく理由などにより、制限が加えられることは、当然である。

宮澤俊義・芦部信喜『全訂日本国憲法』（日本評論社、1978年）433-434頁

このような「傍聴の自由」等を内容とする「公開原則」は、オンライン審議についても当然に要請されるものと考えられ、これを担保するに当たっては、議場に設置するモニターの画面表示に一定の工夫が必要とも考えられる。その方策としては、右記のようなものが考えられる。

③「公開原則」の担保

- ㊸ 個々の議員を一人ずつ大画面に表示
- ㊹ 複数議員の画面を分割して表示

もともと、「傍聴の自由」については、議場の構造等の物理的制限があることから、その実質化のためにはむしろ、「間接公開」、すなわち、「議院が提供するインターネット審議中継」や「メディアによる報道」が重要となる。

特に、インターネット審議中継は、ありのままの会議の様子を知ることができる手段であり、「傍聴の自由」を補う媒体として、その維持・保全は憲法上の要請にまで高められているとする見解もある。

公開は、次に、報道の自由を意味する。報道の自由とは、その会議の様態を印刷・放送その他の手段により、ひろく傍聴者以外の者に報道する自由をいう。

会議の傍聴は、会議場の場所的制約の結果、実際には少数の人にとつてのみ可能であるから、重要な意味を有するのは、傍聴の自由よりはむしろ報道の自由である。傍聴の自由は、主としては、報道の自由の前提条件としてのみ、意味を有する。一般の民衆は、通例は、主として、新聞による報道をつうじて議院での会議の様態をくわしく知ることができるのであり、会議を公開することの目的は、実際は、主として、報道の自由によって達せられるといっている。

宮澤俊義・芦部信喜『全訂日本国憲法』（日本評論社、1978年）434頁

「公開」とは、議員以外の第三者が自由にその会議の内容その他の状況を見聞できる状態をいう。公開の自由は、元来、傍聴の自由を意味するが、会議場の構造等の物理的限界に基づく制限はやむをえない。物理的制限があることから、間接公開がその実質化のために重要となる。そこで、テレビ、ラジオなどの放送、インターネットなどの通信による中継放送のほか、新聞等による報道の自由が認められなければならない。

渋谷秀樹『憲法（第3版）』（有斐閣、2017年）561頁

この会議公開の原則は、国民の立場からみると、傍聴の自由のほか報道の自由を含んでいるが、傍聴席には限りがあるため、とくに報道の自由が重要な意味をもつことになる。

小嶋和司・大石眞『憲法概観〔第7版〕』（有斐閣、2011年）210頁

報道の自由は、ここでは取材の自由の局面として取り上げることができる。傍聴の自由に準じることとなるが、その重要性に鑑み、議場に報道機関のための記者席を設けること（衆規221、参規220）や撮影の許可等、一般傍聴者よりも優遇措置を講じることが要請される。公開についての従来の議論では、報道の自由が重視されていた。ほとんどの国民にとって会議の様態はマスメディアを通じてしか知ることができなかつたことがその背景にある。しかし、情報通信技術の発達に伴い、現在では、議院が提供する映像や音声により、遠隔地においても会議の様態を見聞きすることができるようになった（インターネット審議中継）。これは有りのままの会議の様子を知ることができる手段であり、編集や解説を伴う報道と比べても、傍聴の自由を補う媒体として、その維持保全は憲法上の要請に高められていると言えよう。

森本昭夫『逐条解説 国会法・議院規則〔国会法編〕』（弘文堂、2019年）225頁

このような「間接公開」の重要性に鑑みるならば、オンライン審議においては、議場に現在することを前提とする「傍聴」に代替する「オンライン公開」によって「公開原則」を具体化することもあり得るとも考えられる。

2 立法政策上の論点

そのほか、【論点3】においてオンライン審議の対象とした個別の種類に応じて、どのような出席態様を許容すべきかが問題となる。

その出席態様としては、右記のようなものが考えられる。

④オンライン出席者に認める権限

- ①表決のみ（記名、起立、異議なしのいずれを対象にするか）
- ②あらかじめ登録した発言・質疑も可
- ③物理的出席者と同一（臨時の動議提出も可）

⑤オンライン出席者の現在場所

- ①本会議場以外の国会内のみ（議長警察権の及ぶ範囲内）
- ②議員会館も可
- ③議員宿舎も可
- ④自宅・病院も可
- ⑤限定なし（国外を含む）

3 留意点

なお、上記①から⑤に掲げた項目について具体的な制度設計を検討するに当たっては、⑦【論点3】で想定する類型ごとに、その基本的方向性の捉え方が別々のものとなり得ると考えられること（例えば、感染症の全国的流行と議員個人の疾病ではオンライン審議の規模が大きく異なる）、また、①オンライン審議を例外的に導入するのであれば、「議会とはどのようなべきか」との観点から検討すべきであることなどを踏まえる必要があるか。

参考：主要国における規定例

主要国議会の本会議の定足数・出席要件・遠隔（オンライン）審議等について【未定稿】

下表中の新型コロナ対策の特例措置等は実績。現在では措置が終了している可能性があることに留意されたい。

		定足数・出席の要件 ^{※1}	左記の要件についての確認の実態等 ^{※1}	物理的出席以外の出席 ^{※2}
イギリス	下院	分列表決*以外の場合：定足数につき規定なし 分列表決：投票者 40 名未満のときは不成立（『アースキン・メイ：英国議会法実務』 ^{※3} 20.59、下院規則 41 条 1 項） *division。賛成者・反対者が 2 列に分かれ、賛否別々のドアから議場内に入り、この際に数を数える採決方法	(見当たらず)	○遠隔審議・投票：新型コロナ対策として遠隔審議・投票が可能（下院規則追補） ※委員会も遠隔審議が可能（投票は不明）（臨時下院規則） ○代理投票：妊娠・出産・育児の場合に可能。新型コロナ対策として健康・公衆衛生上の理由で登院できない議員も可能（臨時下院規則）
	上院	定足数は 3 名（『アースキン・メイ：英国議会法実務』 ^{※3} 25.3）。分列表決：投票者 30 名未満のときは不成立（同 25.87、上院規則 57 条）		○遠隔審議・投票：新型コロナ対策として遠隔審議・投票が可能（上院決議） ※委員会も遠隔審議が可能（投票は不明）
カナダ	下院	下院の権限を行使するための下院の会議を構成するには、議長を含め下院議員が少なくとも 20 名*出席することが必要（1867 年憲法 48 条、下院規則 29 条 1 項） *338 名の定数の約 6%	(見当たらず)	○遠隔審議・投票：新型コロナ対策として遠隔審議・投票が可能（下院決議） ※委員会も遠隔審議が可能（投票は不明）
	上院	上院の権限を行使するための会議を構成するには、議長を含め少なくとも 15 名の上院議員の出席が必要（1867 年憲法 35 条、上院規則 3-7 条 1 項） *105 名の定数の約 14%		○遠隔審議・投票：新型コロナ対策として遠隔審議・投票が可能（上院決議） ※委員会も遠隔審議が可能（投票は不明）
アメリカ	下院	各議院の過半数をもって議事を行うに必要な定足数とする（憲法 1 条 5 節 1 項）	実際は、議員から疑義が示されない限り定足数を充足するものと推定	○遠隔審議・投票は認められていない（2021 年 3 月 10 日現在。その後は不明） ※委員会は新型コロナ対策として遠隔審議・投票が可能（116 議会下院決議 965 号） ○代理投票：新型コロナ対策として可能（116 議会下院決議 965 号）
	上院			○遠隔審議・投票は認められていない（2020 年末現在。その後は不明） ※委員会も遠隔審議・投票は認められていない
ドイツ	下院	総議員の過半数の議員が出席している場合に定足数を構成（下院規則 45 条 1 項）	採決前に、疑義が示されている場合には定足数を充足しているか確認する必要（下院規則 45 条 2 項）。実際は、疑義が示されない限り定足数を充足するものと推定 新型コロナ対策として、定足数を 4 分の 1 に引下げ（下院規則 126a 条）	○遠隔審議・投票が可能かどうか不明 ※委員会は新型コロナ対策として遠隔審議・投票が可能（下院規則）
	上院	出席している州の有する表決数の合計が全州の表決総数の過半数*に達する場合に定足数を構成（上院規則 28 条 1 項） *表決権は州で統一して行使（基本法 51 条 3 項）。過半数は全 16 州 69 票中 35 票。	(見当たらず)	○遠隔審議・投票が可能かどうか不明 ※委員会も不明
フランス	下院	常に、審議し及びその議事日程を決定するための【定足】数*を充たす【ものとする】（下院規則 61 条 1 項） *定足数の定義は見当たらないが、61 条 2 項（右記）から、総議員の絶対多数とされているか。	出席議員数にかかわらず、採決前に総議員の絶対多数が議事堂内にいることの確認の要求がない限り定足数を充足する（下院規則 61 条 2 項）	○遠隔審議・投票が可能かどうか不明 ※委員会は新型コロナ対策として遠隔審議が可能（2020 年 3 月 31 日議事協議会決定。投票は認められていない（2020 年末現在。その後は不明）） ○代理投票：新型コロナ対策として可能（2020 年 3 月 18 日議事協議会決定。会派長がまとめて投票）
	上院	議事日程で定められた場合を除き、議決が有効となるには総議員の絶対多数が議事堂の構内にあることが必要（上院規則 51 条 1 項）	投票議員の数にかかわらず、開票前に出席議員数の確認の要求がない限り定足数を充足する（上院規則 51 条 2 項）	○遠隔審議・投票が可能かどうか不明 ※委員会は新型コロナ対策として遠隔審議が可能（投票は不明）
イタリア	下院	各議院及び国会の合同会議の議決は、憲法が特別多数を定めている場合を除き、その議員の過半数が出席し、かつ出席議員の過半数で採択されない限り、有効ではない（憲法 64 条 3 項）	20 名の議員からの要求に基づく議決がない限り、定足数の確認義務はない（下院規則 46 条 4 項）	○遠隔審議・投票が可能かどうか不明 ※委員会も不明
	上院		常に定足数を充足すると推定。採決前に 12 名の議員からの要求があった場合に限り、定足数を確認（上院規則 107 条）	
スペイン	下院	決議を採択するために、両議院は法令に従い召集され、議員の過半数が出席することを必要とする（憲法 79 条 1 項）	(見当たらず)	○遠隔審議が可能かどうか不明 ○遠隔投票：妊娠・出産・育児又は重病の場合に可能（下院規則 82 条 2 項、上院規則 92 条 3 項）。また、新型コロナ対策として可能 ○代理投票は認められていない（憲法 79 条 3 項） ※委員会も不明
	上院		議決に必要な定足数は充足されているものと推定。採決前に一の会派・10 名の議員から、要求があった場合に限り定足数を確認（下院規則 93 条 2 項）	
日本	両院	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（憲法 56 条 1 項）	議長が定足数充足を認定（定足数不足時に、議長は休憩・延会を宣告（衆規 106 条、衆先 229・230、参規 84 条、参先 233））	—

^{※1}アメリカ合衆国憲法・イタリア共和国憲法・スペイン憲法は畑博行ほか編『世界の憲法集〔第 5 版〕』（有信堂、2018 年）、カナダ 1867 年憲法は国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(4)カナダ憲法』（2012 年）、フランス下院規則は同局『フランス議会下院規則』（2018 年）を、その他は憲法審査会事務局の仮訳を参照した。

^{※2}遠隔審議・投票は、各国議会 HP、中川かおり「【アメリカ】コロナ下における連邦議会下院の遠隔審議」外国の立法（2020 年 8 月）、中川かおり「【アメリカ】コロナ下における連邦議会下院の遠隔審議の継続」外国の立法（2021 年 4 月）、大林啓吾編著『コロナの憲法学』（弘文堂、2021 年）等による。

^{※3}イギリスでは、議会法の基本は不文の先例・慣行にあり、成文の議院先例はその附属品に過ぎないと考えられている。その不文の先例・慣行がまとめられているのが『アースキン・メイ：英国議会法実務』である。

