

イ 全国知事会案

全国知事会では、平成 28 年 11 月 28 日の全国知事会議において、憲法と地方自治研究会⁵⁰から最終報告書（以下「報告書」という。）が報告された。

報告書は、「地方自治の充実」及び「地方の多様な意見を国政に反映させるための合区解消」に必要となる日本国憲法の「改正要綱案」と「改正草案」を提示した⁵¹。

憲法と地方自治研究会報告書（平成 28 年 11 月）1 頁

我が国は、急激な人口減少問題に直面しており、いま国・地方は、「少子高齢化社会への対応」と「東京一極集中の是正による地方回帰」を進める「地方創生」の実現に向け、一致協力した取組みを展開しているところである。…

地方分権の更なる推進、地方自治の一層の充実を図るためには、その「理念」をしっかりと位置づけることが重要であるが、現行憲法における地方自治規定は、「わずか 4 条」のみであり、また、地方自治の基本原則とされる「地方自治の本旨」の表現自体が抽象的で、地方自治の侵害を防ぐための基準として、不十分と指摘されている。…

一方、…第 24 回参議院議員通常選挙で、憲政史上初となる、合区での選挙が 4 県を対象に実施され、合区された県では、選挙への関心が希薄となり、投票率の低下を招くとともに、自らの県を代表する議員が選出されなくなるという「新たな不平等」が明らかとなったところである。…

本最終報告においては、…憲法の地方自治に関する規定の明確化及び合区解消に向けた参議院のあり方についても、今後の憲法改正論議において、国民的議論が深まることを期待し、地方自治に関する憲法の「改正草案」として提示するものである。

報告書の提案のうち、「地方の多様な意見を国政に反映させるための合区解消」に係る憲法改正提言は「参議院の地方代表としての位置付け」の項目が対応するところ、報告書では、参議院における地方代表制について、「合区解消に向けた処方箋」と称して、i 憲法改正による参議院における地域代

⁵⁰ 地方自治の本旨の明確化や地方自治に関する憲法規定の充実のほか、国政へ地方の意見を反映する仕組みなど、地方に関係する憲法上の諸問題について幅広く検討するため、平成 27 年 10 月 27 日に設置された全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会のアドバイザー組織。委員は、井手裕彦読売新聞大阪本社編集局編集委員、大山礼子駒澤大学法学部教授、北村喜宣上智大学法科大学院教授、木下昌彦神戸大学大学院法学研究科准教授、宍戸常寿東京大学大学院法学政治学研究科教授、砂原庸介神戸大学大学院法学研究科准教授、西川雅史青山学院大学経済学部教授、高見茂京都大学大学院教育学研究科教授（座長）。

⁵¹ 内容の概要は、①憲法「前文」の中に「地方自治」の充実と発展を宣言、②地方自治の本旨の明確化、③地方公共団体の権限の具体化、④国と地方公共団体との関係及び⑤参議院の地方代表としての位置付け、であった。

なお、改正要綱案については報告書 23-25 頁を、改正草案については報告書 27-36 頁を、それぞれ参照のこと。

表制の明記、ii 公職選挙法の改正による一票の格差の是正⁵²、iii 現行法（国会法）の改正による参議院における都道府県代表制の法定化⁵³、が提案されている。ここでは、報告書の提案のうち、「憲法改正による参議院における地域代表制の明記」について、更に詳述する。この案は、最高裁の判例が投票価値の平等を優先する中で、現行憲法下で地域代表制を維持するためには、憲法を改正して参議院を「地方の府」とすることが最も適切な対応であるとの立場から、憲法改正により参議院における地域代表制を明記するものである。

(改正草案) 43 条 (報告書 34 頁)

1 衆議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。

【案 1】

2 参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員及び全国民を代表する選挙された議員で組織する。

【案 2】

2 参議院は、広域的な地方公共団体の区域ごとに、住民を代表する選挙された議員で組織する。

※報告書において、案 1 は「現行の比例代表選挙等との組み合わせを継続することを想定したもの」、案 2 は「全てを都道府県から選挙された議員のみで構成する院とすることを意識したもの」と説明されている。

3 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

そして、報告書においては、参議院における地域代表制を明記するに当たり、参議院の権限の見直しを伴うことが考えられ、二院制の在り方及び参議院の性格についての全体的な議論が必要となることと、二院制の在り方や参議院の性格にあわせ、それにふさわしい選挙制度を構築することが必要であることが指摘されており、その具体的なイメージの一例として、次のような案が示されている。

⁵² 報告書 37 頁。公職選挙法改正による是正案として、(i) 選挙区定数増と比例代表の定数減を併せて実施し、格差が 3 倍以内となるように調整する案、(ii) 選挙区定数を変えずに人口比例（アダムズ方式）による定数配分を行う案、(iii) 都道府県を単位とする選挙区選挙に一本化した上で定数配分する案、(iv) 各都道府県に定数 2 を配分し、平成 27 年公職選挙法改正後において定数 4 以上の都道府県に対して、人口の多寡に応じた定数を加算する（＝基数配分方式）案などが参考として示されている。

⁵³ 報告書 39 頁。国会法に、「参議院については、全国民の代表であるとともに、地方の代表として、広域的な地方公共団体の区域から選挙された議員を、必ず含まなければならない。」との条項を設ける案が示されている。

参議院の制度改革イメージ（案）としての憲法第 59 条改正案（報告書 36 頁）

（「地方自治に関する法律案」以外については、参議院は衆議院の決定に対して「同意権」のみを有する、とするもの。）

- 1 法律案は、地方自治に関する場合及びこの憲法に特別の定のある場合を除いては、衆議院で可決し、参議院が同意したときに法律となる。
参議院が同意しなかつた場合は、衆議院が出席議員の 3 分の 2 以上の多数で再び可決したときは、法律となる。
参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて 60 日以内に、同意しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を同意しなかつたものとみなすことができる。
- 2 地方自治に関する法律案は、両議院で可決したときに法律となる。
両議院で異なつた議決をした法律案は、衆議院で出席議員の 3 分の 2 以上の多数で再び可決したときは、法律となる。
参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて 60 日以内に、可決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。
- 3 前 2 項の規定について、両議員の判断が異なる場合は、法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない。

2 投票率の低下

(1) 我が国における投票率の推移と諸外国との比較⁵⁴

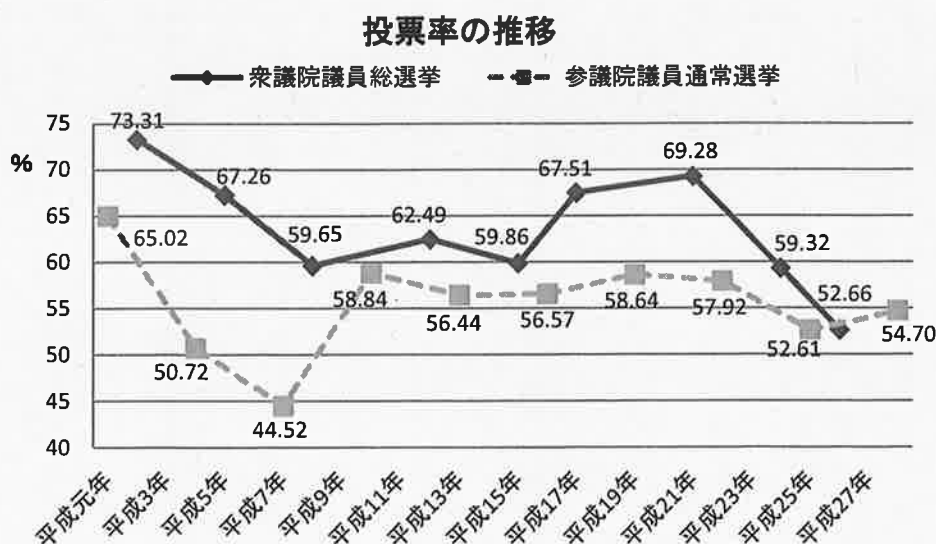
ア 概観

投票率とは、投票する資格のある人員に対して実際に投票をした人員の割合を指す。投票率に影響を与える要因としては、有権者それぞれの政治意識と、投票の制度の二つが考えられる。有権者の政治意識には、年齢・職業・学歴などの社会的属性、業界団体・農協・労働組合など組織への加入、自らの一票が持つ影響力に対する意識・投票義務感・投票のコストや効用の感覚など有権者の心理が作用する。投票制度としては、義務投票制か任意投票制か、投票の利便性などの違いが投票率に影響を与える。

国際比較研究により一般化された関係としては、「社会経済的地位が高いほどより多く政治に参加する」、「年齢が高いほどより多く政治に参加する」、「農村部よりも都市部の方がより多く政治に参加する」、「組織に加入している市民ほどより多く政治に参加する」、「一票の影響力が高いと思うほど（選挙が接戦であるほど）投票に参加する」「義務投票制であれば投票率が高い」などの傾向が指摘される。

イ 日本の推移

衆議院選挙の投票率は、平成2年頃までおおむね70%前後の水準で推移してきた。しかし、それ以降、次第に低下傾向が顕著になり、平成8年の総選挙では60%を割り込み、直近の平成26年総選挙では、過去最低となる52.7%を記録している。参議院選挙の投票率は、おおむね衆議院選挙よりも



(総務省 HP のデータをもとに作成)

⁵⁴ 国立国会図書館調査及び立法考査局「国際比較にみる日本の政策課題【総合調査報告書】」（2010年1月）94-97頁をもとに作成。

低い傾向にある。

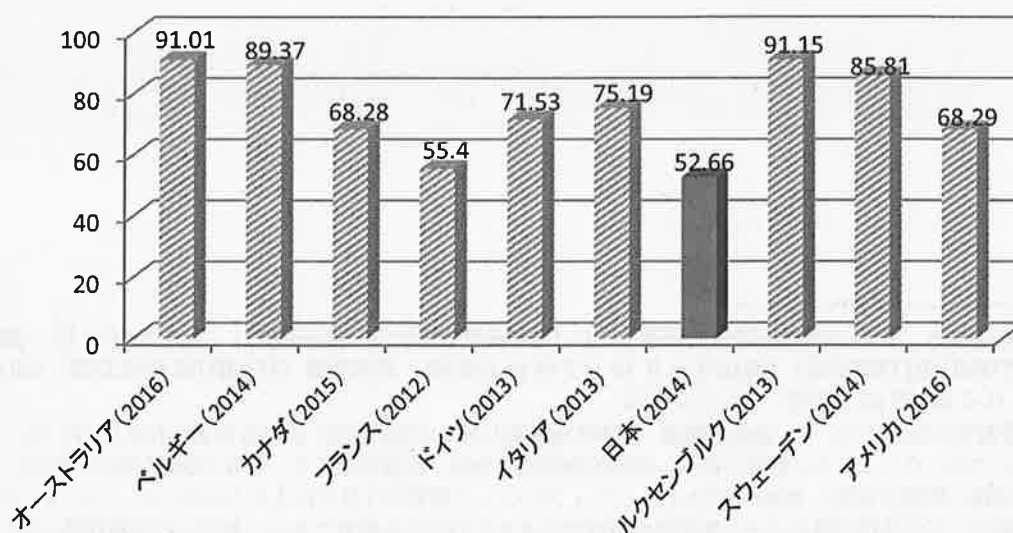
有権者の政治的関心に影響を与えている大きな要因としては、年齢と都市規模が挙げられる。一般的に若年層ほど投票率は低く、年齢が高くなるほど投票率は上昇し、70歳を超えると低下する。これは、若年層は生活と居住のパターンが不安定で政治との関わり合いがそれほど高くないのに対し、年を重ねると生活の基盤が固まり、自然に政治との関わり合いも深くなり、政治的な関心も高くなり、より多く政治に参加するようになるためとされている。

また、都市規模と投票率の関係を見ると、農村部は都市部よりも投票率が高い。国際比較研究によれば、一般的には農村部よりも都市部の方がより多く政治に参加するとされており、農村部の投票率が高いのは我が国に特異な現象と言える。この理由として、農村部の住民の年齢の高さ、組織加入率の高さに加えて、農村部特有の政治文化などが挙げられている。

ウ 諸外国の動向

投票率が高い国として挙げられるのは、オーストラリア、ベルギー、ルクセンブルクなど義務投票制を採用する国である。これらの国では、正当な理由なくして棄権した有権者に対して罰金刑等を科している。制裁の程度は国によって多様であり、選挙人名簿からの抹消や、一定の公的サービスを受けられなくなるなどの制裁を科す国もある。

諸外国における投票率の比較



(International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) のデータをもとに作成)

北欧各国は、任意投票制であるものの投票率は高い。スウェーデンの高投票率の背景には、税金が高いため政治に無関心でいられないこと、郵便投票など投票方法が充実していること、などが指摘されている。

(2) 近時の議論

ア 年代別投票率と18歳選挙権の実施⁵⁵

国政選挙では、平成28年参議院議員通常選挙から、選挙権年齢が18歳以上に拡大された。総務省によれば、この参議院選挙（選挙区選挙）における18、19歳の投票率は46.78%で、うち18歳が51.28%、19歳が42.30%だった。

総務省の調査によれば、参院選での20歳代の投票率は1992年以降、20～30%台にとどまっている。今回の18、19歳の投票率は、過去の選挙の20歳代よりは高い水準と言える。一方、高校などで主権者教育⁵⁶を受ける機会の多い18歳と、大学生や社会人が多い19歳で、差がある傾向が明らかになったとされる。18歳より19歳の投票率が低い理由として、大学進学などで親元を離れながらも、住民票を移さず投票に行かない人がいるとの指摘もある。

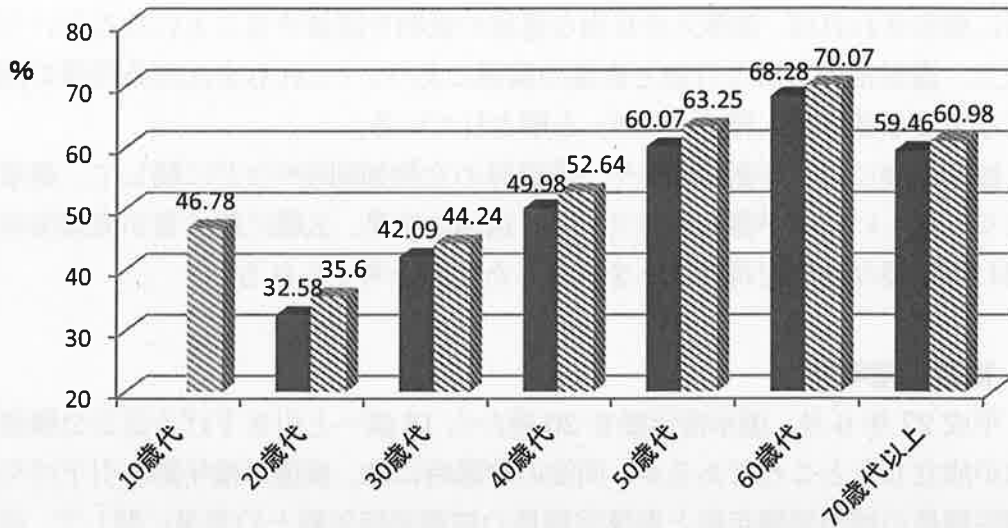
なお、同選挙における年齢階層別投票状況をみると、20～24歳が33.21%で最も低く、70～74歳が73.67%で最も高くなっている。

⁵⁵ 総務省選挙部「第24回参議院議員通常選挙における年齢別投票状況（抽出調査）」（平成28年9月）、読売新聞（YOMIURI ONLINE）（2016年9月10日7時18分配信）、読売新聞（YOMIURI ONLINE）（2016年7月11日23時23分配信）をもとに作成。

⁵⁶ 主権者教育の定義について、総務省開催「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書（平成23年）は、「欧米においては、コミュニティ機能の低下、政治的無関心の増加、投票率の低下、若者の問題行動の増加等、我が国と同様の問題を背景に1990年代から、シティズンシップ教育が注目されるようになった。それは、社会の構成員としての市民が備えるべき市民性を育成するために行われる教育であり、集団への所属意識、権利の享受や責任・義務の履行、公的な事柄への関心や関与などを開発し、社会参加に必要な知識、技能、価値観を習得させる教育である。その中心をなすのは、市民と政治の関わりであり、本研究会は、それを「主権者教育」と呼ぶことにする。」としている。

直近の国政選挙における年代別投票率(選挙区選挙)

■ 第47回 衆議院議員総選挙(平成26年) ■ 第24回 参議院議員通常選挙(平成28年)



(総務省 HP のデータをもとに作成。10歳代のみ全数調査、その他は抽出調査による数値)

イ 直近の参議院議員通常選挙における状況(合区の影響)⁵⁷

平成28年参議院議員通常選挙において合区が導入された「鳥取県・島根県」、「徳島県・高知県」の4県のうち、鳥取県、徳島県及び高知県の3県で投票率が前回よりも低下して過去最低となった。高知県の選挙区の投票率は45.52%で、前回投票率を4.37ポイント下回り、47都道府県で最低だった。徳島・高知選挙区の候補者は、いずれも徳島を地盤としており、報道によれば、高知県の尾崎正直知事は、投票結果について「合区の影響が非常に大きかった」と述べ、高知を地盤とする候補がいなかったことが投票率に影響したとの見方を示したとされる。

【参議院選挙(選挙区選挙)投票率⁵⁸】

	H25 投票率	H28 投票率	比較(前回比)
鳥取県	58.88%	56.28%	-2.60
島根県	60.89%	62.20%	1.31
徳島県	49.29%	46.98%	-2.31
高知県	49.89%	45.52%	-4.37

⁵⁷ 朝日新聞(2016年7月20日付)をもとに作成。

⁵⁸ 総務省自治行政局選挙部「平成28年7月10日執行 第24回参議院議員通常選挙結果調」

3 その他（被選挙権年齢について）

（1）被選挙権の性格⁵⁹

被選挙権も、選挙権と同様、国民の国政への参加を保障する重要な権利であり、憲法 15 条 1 項に明定されていないものの、被選挙権者がその立候補を不当に制約されれば、選挙人の自由な意思の表明を阻害することになるという意味で、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、「これもまた同条同項の保障する重要な基本的人権の一つ⁶⁰」と解されている。

被選挙権には、年齢制限⁶¹や公務員等の立候補制限⁶²などに関して、選挙権よりも厳しい制約が課せられている。選挙の結果、公職に就く者が直接国政に携わる重要な地位を得ることを考慮したためと考えられる。

（2）被選挙権年齢

平成 27 年 6 月、選挙権年齢を 20 歳から 18 歳へと引き下げる改正公職選挙法が成立したところであるが、同法の審議時には、被選挙権年齢の引下げや衆議院議員の被選挙権年齢と参議院議員の被選挙権年齢との差違に関して、法案提出者から以下のような発言が行われている。

【被選挙権年齢の引下げ等に関する各党の発言】

第 189 回国会（衆）政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成 27 年 6 月 2 日
○船田議員（自民）…これまで、選挙権年齢の引き下げということで必死になってやってまいりましたので、なかなか被選挙権の年齢まで考える余裕が正直ありませんでした。しかし、これから我々が考えなきゃいけないことは、やはり被選挙権も当然視野に入ってくるというふうに思っております。

もちろん、理屈を言えば、選ぶ側とそれから選ばれる側、やはり多少選ばれる側の方には、それだけの資格があるのか、あるいは経験を積んでいるのか、総合的な見方ができるのか、そういうことで、何か一定の条件といえましょうか、ある程度のもものは必要である。それが年齢としてあらわれているんだろうとは思いますが。

ただしかし、世の中さまざまな変化があり、諸外国の事例も考えますと、やはり被選挙権も、今のままではなくて、引き下げる方向で近い将来考えていく必要がある、このように思っております。

とりわけ、衆議院が二十五歳、参議院が三十歳、なぜなのか、誰も答えられませんので、そのあたりもしっかりやりたいと思います。

第 189 回国会（衆）政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成 27 年 5 月 28 日
○北側議員（公明）…選挙権の方は、これは政治家を選ぶ、公職につく人を選ぶ、こういうことです。被選挙権というのはまた逆でございます、公職につく人の年齢をど

⁵⁹ 前掲注 12・長谷部 298-299 頁をもとに作成。

⁶⁰ 最大判昭和 43・12・4 刑集 22 卷 13 号 1425 頁

⁶¹ 公職選挙法 10 条 1 項。衆議院議員、都道府県の議会の議員、市町村の議会の議員及び市町村長については 25 歳以上、参議院議員及び都道府県知事については 30 歳以上と定められている。

⁶² 公職選挙法 88 条-91 条

うするかという問題です。そういう意味で、少し評価の基準が違うと思うんですが、ただ、今委員のおっしゃったとおり、今の現行法の被選挙権年齢というのがこのままでいいのかどうかということは、今後の非常に重要な論点であるというふうに思っております。

選挙権年齢について十八歳に引き下げるということを、まず私も超党派で今提案させていただいているわけですが、今後の課題として、被選挙権についてもぜひ論議を進めさせていただきたいというふうに考えております。

第189回国会（衆）政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成27年5月28日

○武正議員（民主） …この間、十八歳選挙権引き下げの法案提出者の中での議論では、先ほど来触れておりますように、被選挙権についての年齢についての議論というのはしてこなかったということでございます。今後そうした議論が行われることを期待したいということは、先ほど来提出者が述べていることと同じでございます。

今、参議院の被選挙権年齢は三十歳で、衆議院二十五歳となぜ違うのか、引き下げるべきではないのかということでございます。

この間、参議院の被選挙権年齢については、年齢が高くなるにつれて思慮分別が深まるので、二院制の役割を果たすために衆議院より年齢は高くすべきであるとか、あるいは知事選についてもそういうようなことが説明はされてきました。

ただ、こうしたことが現時点で合理的か否か、これはやはり議論の余地がありますので、今回選挙権年齢が下がることによって、やはりこうした被選挙権年齢の引き下げについての議論というのは、今後、余地が大いにあるというふうに考えております。

第189回国会（衆）政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 平成27年5月28日

○井上（英）議員（維新） …今回の改正案におきましても、先ほどからる質疑もありますように、やはり被選挙権とのバランスという議論がございます。憲法改正の国民投票法制定時における投票権者の年齢を何歳にすべきかという点を中心に、投票する側の議論をずっと深めてまいりましたので、今回は、選ばれる側、すなわち一定の公職に就任するために必要な知識や経験を踏まえた年齢は幾つなのかということに関しては、まだまだ議論が成立をしております。

今後は、被選挙権年齢の引き下げについて近い将来議論が行われることを我々も望んでおりますので、ぜひとも御協力をいただければと思います。…

Ⅱ 緊急事態における国会議員の任期の特例、解散権の在り

方等

1 緊急事態における議員任期の特例

(1) 議員任期、選挙期日等に関する規定

ア 衆議院議員の任期及び総選挙の期日に関する規定

衆議院議員の任期については、憲法で4年（衆議院解散の場合には期間満了前に終了）とされている（憲法45条）。解散後の総選挙の期日については、憲法で解散の日から40日以内とされており（憲法54条1項）、解散後総選挙が実施されるまで衆議院議員は存在しないこととなる。任期満了後の総選挙の期日については憲法に規定はなく、公職選挙法により、原則として任期満了前に選挙を行うこととされている（公職選挙法31条1項・2項）。

【参照条文】日本国憲法

〔衆議院議員の任期〕

第45条 衆議院議員の任期は、四年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。

〔総選挙、特別会及び緊急集会〕

第54条 衆議院が解散されたときは、解散の日から四十日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から三十日以内に、国会を召集しなければならない。

②・③ （略）

【参照条文】公職選挙法

（総選挙）

第31条 衆議院議員の任期満了に因る総選挙は、議員の任期が終る日の前三十日以内に行う。

2 前項の規定により総選挙を行うべき期間が国会開会中又は国会閉会の日から二十三日以内にかかる場合においては、その総選挙は、国会閉会の日から二十四日以後三十日以内に行う。

3 衆議院の解散に因る衆議院議員の総選挙は、解散の日から四十日以内に行う。

4・5 （略）

イ 参議院議員の任期及び通常選挙の期日に関する規定

参議院議員の任期については、憲法で6年（3年ごとに議員の半数を改選）とされている（憲法46条）。参議院の通常選挙の期日については憲法に規定は

なく、公職選挙法により、衆議院議員の任期満了に伴う総選挙の場合と同様、原則として任期満了前に選挙を行うこととされている（公職選挙法 32 条 1 項・2 項）。

【参照条文】日本国憲法

〔参議院議員の任期〕

第 46 条 参議院議員の任期は、六年とし、三年ごとに議員の半数を改選する。

【参照条文】公職選挙法

（通常選挙）

第 32 条 参議院議員の通常選挙は、議員の任期が終る日の前三十日以内に行う。

2 前項の規定により通常選挙を行うべき期間が参議院開会中又は参議院閉会の日から二十三日以内にかかる場合においては、通常選挙は、参議院閉会の日から二十四日以後三十日以内に行う。

3 （略）

ウ 地方公共団体の議会の議員及び長の任期及び選挙の期日に関する規定

地方公共団体の議会の議員及び長の任期及び選挙期日については、憲法に規定はなく、任期については地方自治法（93 条、140 条）で、選挙期日については公職選挙法（33 条）で定められている。また、統一地方選が行われる場合の選挙期日については、統一地方選のたびに特例法で定められている。

エ 緊急集会に関する規定

上記アのとおり、衆議院が解散された場合、総選挙が行われるまで、衆議院議員が存在しないこととなる。そこで、解散中に緊急の必要がある場合に立法機関が活動し、臨時の措置を採ることができるよう、参議院の緊急集会の制度が設けられている（憲法 54 条 2 項・3 項）。

【参照条文】日本国憲法

〔総選挙、特別会及び緊急集会〕

第 54 条 衆議院が解散されたときは、解散の日から四十日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から三十日以内に、国会を召集しなければならない。

② 衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。

③ 前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。

(2) 震災に伴う議員任期及び選挙期日の特例の事例（地方選挙の場合）

阪神淡路大震災や東日本大震災が発生したのは、いずれも統一地方選の前であったが、被災した多くの地方公共団体に予定された期日に選挙が実施できない事態となった。そこで、立法措置により、首長及び地方議員の選挙期日を延期し、選挙が実施されるまでの期間任期を延長した。東日本大震災の場合は、震災特例法による選挙期日の延期の期限までに選挙を実施することもできない地方公共団体が現れたため、震災特例法の改正によって選挙期日が再延期され、震災特例法の対象となった地方公共団体に最後に選挙が実施されたのは、震災から約8月後のことであった。

○阪神・淡路大震災（平成7年1月17日）における選挙の特例

根拠法律	主な内容(対象となる選挙)	延期後の選挙期日
阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律（平成7年法律第25号） ・3月3日提出 ・3月8日成立	平成7年4月の統一地方選挙の期日を延期 ・平成7年3月1日から5月31日までの間に任期が満了する地方公共団体の議会の議員又は長の選挙（自治大臣が指定） [延期団体] 3月16日指定：3市 （※兵庫県（議員）も延期）	平成7年6月11日

○震災特例法（阪神・淡路大震災）により選挙期日が延期された団体

	県	団体名	任期満了日		延期後の選挙期日（H7）
			長	議員	
—	兵庫県		—	4月29日	6月11日
1	兵庫県	神戸市	—	4月29日	6月11日
2	兵庫県	西宮市	—	4月30日	6月11日
3	兵庫県	芦屋市	4月26日	4月30日	6月11日

（出所）「平成7年中における地方公共団体の議会の議員及び長の任期満了に関する調査」選挙時報44巻1号（1995年）をもとに作成

○東日本大震災（平成 23 年 3 月 11 日）における選挙の特例

根拠法律	主な内容(対象となる選挙)	延期後の選挙期日								
平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律（平成 23 年法律第 2 号） ・ 3 月 16 日提出 ・ 3 月 18 日成立	平成 23 年 4 月の統一地方選挙の期日を延期 ・ 平成 23 年 3 月 1 日から 6 月 10 日までの間に任期が満了する地方公共団体の議会の議員又は長の選挙（総務大臣が指定） 【延期団体】 <table border="1"> <tr> <td>3 月 22 日指定</td> <td>20 市町村</td> </tr> <tr> <td>3 月 24 日指定</td> <td>28 市町村</td> </tr> <tr> <td>3 月 29 日指定</td> <td>1 市</td> </tr> <tr> <td>合 計</td> <td>49 市町村</td> </tr> </table> （※岩手県（知事・議員）、宮城県（議員）、福島県（議員）も延期）	3 月 22 日指定	20 市町村	3 月 24 日指定	28 市町村	3 月 29 日指定	1 市	合 計	49 市町村	平成 23 年 9 月 22 日までの間 ・ 法律施行の日（3 月 22 日）から起算して 2 月を超え 6 月を超えない範囲内において政令で定める日
3 月 22 日指定	20 市町村									
3 月 24 日指定	28 市町村									
3 月 29 日指定	1 市									
合 計	49 市町村									



（第 1 次改正）

平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律（平成 23 年法律第 55 号） ・ 5 月 10 日提出 ・ 5 月 20 日成立	統一地方選挙対象外の選挙の期日延期を追加 ・ 平成 23 年 6 月 11 日以降に任期が満了する地方公共団体の議会の議員又は長の選挙（総務大臣が指定）を追加 【延期団体】 <table border="1"> <tr> <td>5 月 27 日指定</td> <td>4 市町</td> </tr> <tr> <td>7 月 7 日指定</td> <td>1 市</td> </tr> <tr> <td>合 計</td> <td>5 市町</td> </tr> </table>	5 月 27 日指定	4 市町	7 月 7 日指定	1 市	合 計	5 市町	平成 23 年 9 月 22 日までの間 ・ 改正前の法律の施行の日（3 月 22 日）から起算して 2 月を超え 6 月を超えない範囲内において政令で定める日
5 月 27 日指定	4 市町							
7 月 7 日指定	1 市							
合 計	5 市町							



（第 2 次改正）

東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律（平成 23 年法律第 92 号） ・ 7 月 28 日提出 ・ 8 月 3 日成立	選挙期日の延期期限（平成 23 年 9 月 22 日）までに選挙を実施することが困難な地方公共団体のために期限を再延長 【延期団体】 12 市町村（3～7 月に指定済） （※宮城県（議員）、福島県（議員）も延期）	平成 23 年 12 月 31 日までの間 ※11 月 20 日に、当該延長措置に係る最後の選挙が行われた。
---	---	---

○震災特例法（東日本大震災）により選挙期日が延期された団体

	県	団体名	任期満了日		延期後の 選挙期日(H23)
			長	議員	
—	岩手県		4月29日	4月29日	9月11日
1	岩手県	盛岡市	(9月1日)	5月1日	8月28日
2	岩手県	久慈市	—	4月29日	8月7日
3	岩手県	陸前高田市	—	4月29日	9月11日
4	岩手県	釜石市	—	8月31日	9月11日
5	岩手県	二戸市	—	4月30日	7月31日
6	岩手県	雫石町	—	5月8日	7月31日
7	岩手県	滝沢村	—	4月30日	7月31日
8	岩手県	大槌町	5月7日	(8月31日)	8月28日
9	岩手県	山田町	—	4月29日	9月11日
10	岩手県	田野畑村	—	4月30日	8月28日
11	岩手県	普代村	4月30日	4月30日	6月26日
12	岩手県	野田村	—	4月29日	8月7日
13	岩手県	洋野町	—	4月30日	6月19日
—	宮城県		—	4月29日	11月13日
14	宮城県	仙台市	—	5月1日	8月28日
15	宮城県	塩竈市	4月30日	4月30日	9月11日
16	宮城県	白石市	—	4月29日	7月31日
17	宮城県	名取市(※1)	—	6月20日	11月13日
18	宮城県	多賀城市	—	4月30日	9月11日
19	宮城県	村田町	5月24日	8月3日	8月28日
20	宮城県	川崎町	5月8日	—	8月28日
21	宮城県	亘理町	—	4月30日	11月13日
22	宮城県	山元町	—	4月30日	11月13日
23	宮城県	松島町	4月21日	—	9月11日
24	宮城県	七ヶ浜町	4月29日	4月29日	9月11日
25	宮城県	利府町	—	4月29日	9月11日
26	宮城県	大郷町	—	6月30日	9月11日
27	宮城県	富谷町	—	4月29日	9月11日
28	宮城県	大衡村	—	4月29日	9月11日
29	宮城県	色麻町	4月29日	—	8月28日
30	宮城県	加美町	6月16日	—	8月28日
31	宮城県	女川町	9月18日	4月29日	11月13日
—	福島県		—	4月29日	11月20日
32	福島県	福島市	—	4月30日	7月31日
33	福島県	会津若松市	4月26日	4月29日	8月7日
34	福島県	郡山市	—	4月30日	9月4日
35	福島県	白河市	(7月28日)	4月30日	7月10日
36	福島県	須賀川市	—	4月29日	9月4日
37	福島県	相馬市	—	4月29日	11月20日
38	福島県	国見町	—	4月29日	6月19日
39	福島県	川俣町	—	4月29日	11月20日
40	福島県	鏡石町	—	4月29日	9月4日
41	福島県	檜枝岐村	4月30日	4月30日	5月29日
42	福島県	磐梯町	4月30日	4月30日	6月26日
43	福島県	猪苗代町	4月26日	—	6月26日
44	福島県	会津坂下町	4月29日	—	6月26日
45	福島県	柳津町	4月29日	—	6月26日
46	福島県	昭和村	—	4月29日	6月26日
47	福島県	西郷村	—	4月29日	8月28日
48	福島県	広野町	—	4月29日	11月20日
49	福島県	川内村	—	4月29日	11月20日
50	福島県	大熊町	9月19日	10月31日	11月20日
51	福島県	双葉町	—	4月29日	11月20日
52	福島県	葛尾村	—	4月29日	11月20日
53	福島県	新地町	—	4月29日	11月20日
54	茨城県	水戸市	4月26日	4月30日	5月29日

※1 宮城県名取市については、欠員による補欠選挙を延期しているため、任期満了日欄には当該補欠選挙の発生日を記載

※2 () 書きは、震災特例法により延期された選挙ではなく、公職選挙法第33条に基づく選挙

(出所) 安本康浩「東日本大震災東北3県被災地の選挙を終えて」選挙65巻5号(2012年)28頁をもとに作成

(3) 震災に伴う議員任期及び選挙期日の現状（国政選挙の場合）

地方選挙の直前に大規模災害などの緊急事態が発生し、選挙の実施が困難となった場合については、地方公共団体の議会の議員及び長の任期及び選挙期日が法律で定められているため（上記(1)ウ参照）、上記(2)のように、立法措置によって任期の延長や選挙期日の延期を行うことが可能である。

一方、国会議員の任期及び衆議院解散後 40 日以内の総選挙の実施は法律ではなく憲法で定められているため（上記(1)ア参照）、国政選挙の直前に大規模災害などの緊急事態が発生し、選挙の実施が困難となった場合について、地方選挙の場合と同様に選挙を延期し、任期を延長する必要があるか、また、そのために憲法改正が必要となるかが問題となる。

この点、政府は、現行憲法を以下のように解釈している。

「憲法第 45 条本文は衆議院議員の任期を 4 年、憲法第 46 条は参議院議員の任期を 6 年と規定しており、また、衆議院が解散された場合、憲法第 45 条ただし書は衆議院議員の任期はその期間満了前に終了し、憲法第 54 条第 1 項は解散の日から 40 日以内に総選挙を行うと規定しているところであり、これらの憲法の規定にかかわらず、御指摘の東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律（平成 23 年法律第 2 号）のような法律を制定することにより『国政選挙の選挙期日を延期するとともに、国会議員の任期を延長すること』は、できないものと考えてる」⁶³。

東日本大震災のような大災害が国政選挙の公示日の直前に発生した場合においても、国政選挙の選挙期日を延期するとともに国会議員の任期を延長することができないならば、大災害の発生という不可抗力によって、被災地では実際上選挙が行われなくなるおそれがあるが、このような「場合であっても、公職選挙法の下で、これらの選挙が執行されることとなると考えている」⁶⁴。

「衆議院が解散されたときは、憲法第 54 条第 1 項の規定により、解散の日から 40 日以内に衆議院議員の総選挙を行うこととされており、『緊急事態』においても公職選挙法の下で有権者の投票の機会ができる限り確保されるべきものと考えてる」⁶⁵。

第 180 回国会 衆議院予算委員会第一分科会（平成 24 年 3 月 5 日）

○近藤（三）分科員 ……天災その他避けることができない事故により投票を行うことができないときには、選挙管理委員会は、さらに期日を定めて投票を行わせなければならない、公職選挙法第 57 条の繰り延べ投票の条文ですね。選挙期日の延期の規定です。憲

⁶³ 第 179 回国会答弁第 23 号（緊急事態に対する現行憲法の問題に関する質問主意書に対する答弁書、平成 23 年 11 月 11 日）

⁶⁴ 第 179 回国会答弁第 76 号（緊急事態に対する現行憲法の問題に関する再質問主意書に対する答弁書、平成 23 年 12 月 9 日）

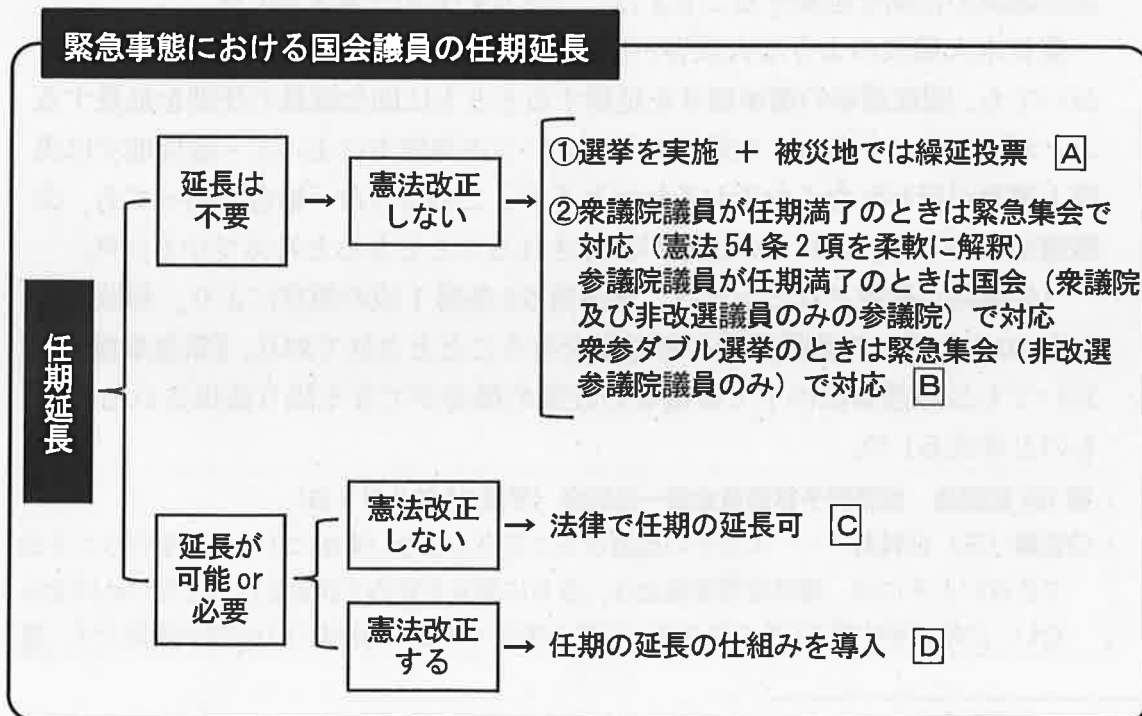
⁶⁵ 第 180 回国会答弁第 139 号（緊急事態に対する現行憲法の問題に関する質問主意書に対する答弁書、平成 24 年 3 月 23 日）

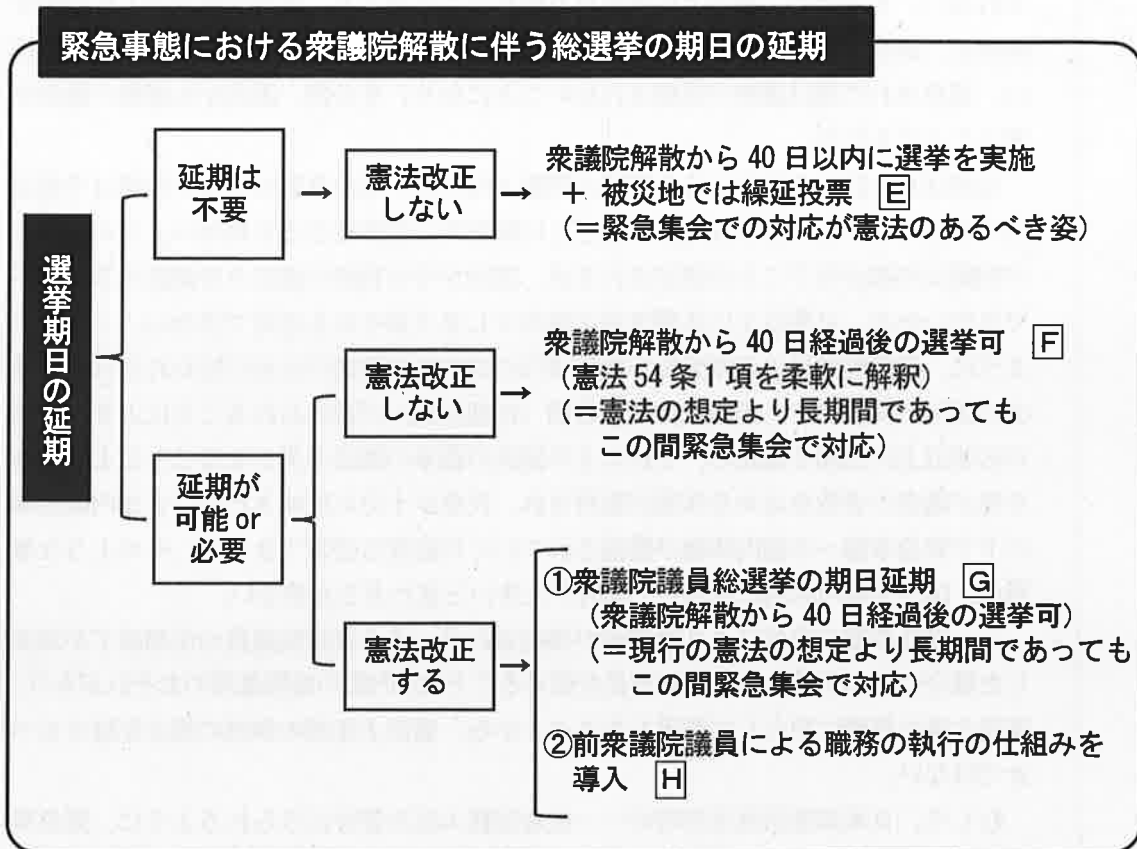
法第 54 条 1 項に、解散の日から 40 日以内に総選挙を行うとありますから、繰り延べ投票を行うとしても、その期日は 40 日以内に行わなければならないと考えます。それとも、当初の選挙期日さえ 40 日以内に設定されていれば、繰り延べ投票の期日は 40 日を過ぎてもいいというふうに解釈していらっしゃるのか。この点についてお聞かせください。

○山本政府特別補佐人（内閣法制局長官） まさにそういうことでございまして、公職選挙法 57 条第 1 項におきましては、天災その他避けることのできない事故により投票を行うことができないときには、選挙管理委員会の御判断によって、さらに期日を定めて投票を行わせることができるということになっておりまして、選挙自体は、先ほど申しましたような、解散の日から 40 日という期限に行いますが、実際の投票ができないということになれば、この規定が動いて、場合によってはそれよりもおくれてもしようがないということになっております。

2 国会議員の任期・選挙の特例に関する主な学説・見解

緊急事態における国会議員の任期・選挙の特例に関して、国会において論点として挙げられている①国会議員の任期の延長と②衆議院解散に伴う総選挙の期日の延期の二つに分けて、公表されている主な学説・見解を、以下のとおり、便宜分類・整理してみた。





※**A**～**H**の詳細については、以下で説明

(1) 選挙の実施が困難な場合の国会議員の任期の延長の是非

ア 任期の延長は不要とする見解

(ア) 緊急事態においても選挙を実施し、被災地では繰延投票で対処可能とする見解 **A**

緊急事態であることを理由に選挙の実施を延期することは、制度の濫用のおそれや国民主権の原理の観点から望ましくないこと、また、第二次世界大戦下に総選挙を行った実績もあることから⁶⁶、緊急事態であっても選挙を実施し、被災地においては繰延投票の仕組みを利用すれば足りるとする考え方がある。

衆議院議員の任期満了前に緊急事態が発生したため、予定どおり選挙を実施することができず任期満了が到来することにより、衆議院議員が存在しない事態が生じる場合があり得る。

この場合、「衆議院が解散されたとき」に認められる参議院の緊急集会の規定は適用

⁶⁶ 1941年に、国際情勢が緊迫する中で選挙が不必要な論議を誘発するおそれなどがあるため総選挙を行うことは適当でないとして、衆議院議員の任期が、任期満了前に、立法措置により1年間延期され、戦時下において任期満了に伴う総選挙（翼賛選挙）が施行された（1942年4月30日衆議院議員総選挙）。

されない。そのため、憲法上任期延長を認めることにより、衆議院議員の不在状態を解消し、国会（臨時会）の召集を可能とすることも考えられるが、他方で、任期延長は、延長された間は選挙が実施されないことになり、その間、国民から選挙の機会を奪うことにもなる。

任期延長を認める場合にその期間が問題となるが、緊急事態の程度や規模は千差万別であることから、その期間は事態ごとに個別に判断せざるを得ない。しかも、その判断は内閣が行うことが想定されるが、国会がその判断の適正さを確認することができないため、必要以上に任期延長を認めてしまうおそれも否定できない。……このように、衆議院議員の任期延長が戦争遂行の国内体制整備のために行われた日本の過去の実例に照らすと、憲法上任期の特例（任期延長）が認められることにより、内閣が必要以上に任期を延長し、それにより国民の選挙の機会を失わせることにより政権与党が議会の多数を占める体制が維持され、民意が十分に反映されないまま内閣主導の下で緊急事態への国内体制が整備されていく可能性は否定できない。そのような事態は、国民主権の原理に照らして弊害が大きいと言わざるを得ない。

……緊急事態の発生により総選挙が実施されないまま衆議院議員の任期満了が到来した場合に対応するために任期延長を認めることは、内閣の権限濫用のおそれがあり、国民主権の原理に照らして弊害もあることから、憲法上任期の特例の規定を設けるべきではない。

むしろ、日本国憲法制定当時の……金森国務大臣の答弁にみられるように、緊急事態に対しては、あくまでも民主政治を徹底することにより対応すべきとの日本国憲法制定当時の考え方によれば、繰延投票（公職選挙法 57 条）により選挙を実施することにより衆議院議員不在の状況を可及的速やかに回復し、国会（特別会）を召集することで対応すべきである。

日本弁護士連合会「日本国憲法に緊急事態条項（国家緊急権）を創設することに反対する意見書」（2017年2月17日）15-16頁

また、緊急事態における議員任期の延長及び選挙期日の延期について、民主的正統性の問題が指摘されている。

選挙は可能なかぎり実施すべきだと思います。緊急事態では政府に権限が集中するわけですから、「この人なら信頼できる」という民主的正統性が重要です。それなのに、なるべく選挙をやらずに済まそうとする改憲案は、結局のところ、緊急事態の問題を真剣に考えていないのではないかと。

愛敬浩二ほか「緊急事態条項」論究ジュリスト 15号（2015年）161頁【愛敬発言】

なお、繰延投票に対しては、繰延投票により被災地選出議員が不在の状態が一定期間継続することとなることから⁶⁷、次のような懸念が示されている。

⁶⁷ なお、現在の公職選挙法では、繰延投票が行われた投票区を含む選挙区では、繰延投票が行われた後に当選人が決定する（第 180 回国会答弁第 139 号（緊急事態に対する現行憲法の問題に関する質問主意書に対する答弁書、平成 24 年 3 月 23 日）参照）。そのため、特に比例代表選挙ではその影響は広範囲に及ぶこととなる。

繰り延べ投票は、災害の発生により投票が行えなくなった地域で、通常の期日より後に投票ができる制度だが、これを適用すると、投票が繰り延べされた被災地や被災地を含む比例選では議員不在の状態となり、被災地以外の議員だけで被災地の復興について審議するという、極めて異例な形態の立法府になりかねない。

舟楫格致「原点不在の『緊急事態条項』議論」読売クオーターリー2016年春号（2016年）

10頁

(イ) 衆議院議員任期満了の場合も参議院の緊急集会で対応できるとする見解 B

憲法54条2項は、衆議院が解散された場合の参議院の緊急集会を規定しているが（上記1（1）エ参照）、①任期満了の場合についても、解散の場合と同様に参議院の緊急集会が可能であると解釈し、衆議院議員が任期満了のときは参議院の緊急集会で対応でき、②参議院議員が任期満了のときは国会（衆議院と非改選議員のみの参議院）で対応でき、③衆議院議員と参議院議員（改選議員）が不在の場合（衆参ダブル選挙の事例でありうるか）であっても、参議院の緊急集会（非改選議員のみ）で対応できるため、憲法改正は不要である、とする考え方がある。

第二に、参議院の通常選挙の場合に、公示直前に大地震が起きた場合であるが、衆議院議員は存在するし、非改選の参議院議員も存在する。非改選の参議院議員の数は2分の1であるが、議員の定足数は3分の1で足りるので審議議決は可能である。従って、国会は平常通りに機能するのである。

第三に、衆議院と参議院のダブル選挙の公示直前に地震があった場合はどうか。この場合も、非改選の参議院議員が2分の1存在するのである。これは定足数を満たすので、上記参議院の緊急集会の請求が可能である。

第四に、衆議院議員の任期満了による選挙の公示日直前に大地震が起きた場合である。しかし、衆議院議員の任期満了による選挙は日本国憲法制定後70年間で1回しかなく、きわめて稀なケースである。この時に大災害が発生すると、さらに稀なケースとなる。憲法改正のニーズである、立法の正当性を支える社会的事実（立法事実）があるとは言えない。また、憲法は最高法規なので何らかのニーズがあった場合には、まず法律の運用か改正で対処すべきであり、これができない場合は憲法の解釈により、それでもできないという場合に憲法改正を行うべきである。この場合は、公職選挙法31条で任期満了前30日以内に選挙を実施すると定めているため、任期満了と連続して新議員が就任できるので議員不在の状態をつくることはない。また、憲法の条文上、参議院の緊急集会は衆議院を解散した場合に適用される形になってはいるが、衆議院が機能しない場合に参議院が国会に代わって活動するという緊急集会の趣旨からすれば、衆議院の任期完了の場合も緊急集会を求められると解釈できる。このようにいずれの場合も日本国憲法で対処可能である。

永井幸寿「緊急事態条項の論点」関西学院大学災害復興制度研究所編『緊急事態条項の何が問題か』（岩波書店、2016年）42-43頁

憲法に欠缺はないとの立場（私見）からすると、そこでは、憲法「解釈」として、次のような形で、解散および任期満了後の大災害緊急事態発生への国会対応を導くことができるはずである。

いまここで、憲法「解釈」によって妥当な解決を導くことが求められている問題には、上述の衆院解散のみならず、任期満了により衆院議員が存在せず、衆院という国会両院の一翼が構成できない、まさにそのとき、奇しくも大災害が突発し、緊急に国会を機能させる必要が生じたという状況……も含まれる。衆院解散と任期満了という原因に違いがあるとはいえ、現に衆院議員が存在しない状況、国会に召集すべき当該議員が現存しないという点において何らの径庭も認められないからである。……衆院議員の任期・衆院解散に伴う当該期間の終了を規定した憲法 45 条を承けて、憲法 54 条 1 項は解散後に実施せられるべき総選挙等について規定する。そのうえで、解散により同時に「閉会」（54 条 2 項本文）となった参院に対して、同条 2 項但書は、上記事態が発生した場合の対応策として、国会に代わる「参議院の緊急集会」を求めているのである。この規定は、必要な変更を加えて（*mutatis mutandis*）、任期満了後の同種の事態にも適用可能であり、それゆえ、内閣の判断により「解散されたとき」だけでなく任期満了後の場合にも「議院の緊急集会」を求めうるものと解すべきである。

高見勝利「大震災と憲法」世界 883 号（2016 年）156-157 頁

緊急事態条項を憲法方式で定める必要性の論拠となりうるのは、99 条 4 項〔引用者注：自民党「日本国憲法改正草案」99 条 4 項のこと〕のみであると解される。というのも、衆参両院の議員の任期は憲法で明定されているからである（45・46 条）。ただし、①衆議院の解散後・総選挙前に大災害が起きても、参議院の緊急集会で対応できる（54 条 2 項）。②両議院の定足数は各院の総議員の 3 分の 1 以上の出席なので（56 条 1 項）、参議院の通常選挙直前に大災害が起きても国会は活動できる。③衆議院と参議院のダブル選挙直前に大災害が起きても、非改選の参議院議員で総議員の 3 分の 1 以上の出席を確保できるので、緊急集会で対応できる。もちろん、120 人程度の参議院議員が重要事項を決めてよいのかという疑問を持つのは自由だが、「緊急事態なのだから仕方がない」との応答が可能だし、憲法が参議院の緊急集会の制度を設けたのはそのためであると解される。

（〔引用者注〕衆議院の任期満了時の対応についての言及はない。）

愛敬浩二「改憲問題としての国家緊急権を考える」関西学院大学災害復興制度研究所編『緊急事態条項の何が問題か』（岩波書店、2016 年）94-95 頁

なお、参議院の緊急集会で対応することに対して、次のような批判がある。

日本国憲法の緊急事態条項を考える場合、政府の緊急権限乱用を防止するため、緊急事態宣言中は国会の機能を停止させないことが重要である。緊急事態期間中は衆議院の解散を禁じ、任期が満了しても自動的に延長させる必要がある。加えて現憲法では、衆議院の解散中に大災害が起き選挙が実施できないと、衆院議員が不在となって

しまうといった問題も考えられる。「衆議院が解散中でも憲法 54 条 2 項の参議院の緊急集会の制度があるから問題ない」と思うかもしれないが、緊急集会でとられた措置は衆院選挙後の次の国会開会までの臨時的措置であり、衆院解散から最長でも 70 日以内には国会が召集できることを前提にしている。大災害により選挙が半年以上延期され、衆議院が機能しないような最悪の事態を想定するならば、「参院の緊急集会で十分対応できる」とは考え難い。

松浦一夫「緊急事態条項導入は立憲体制の破壊か補充か」改革者 669 号 (2016 年) 35 頁

イ 任期を延長することも許される又は延長できるようにする必要があるとする見解

(ア) 現行憲法下で立法措置による緊急時における議員任期の延長が許されるとする見解 **C**

災害緊急事態について憲法に規定がないのであるから、法律によって国会議員の任期を延長することができ、憲法を改正する必要はないとする考え方がある。

任期満了に伴う衆議院総選挙や参議院の通常選挙は、各々、任期満了前に行われるから、震災当日に国会議員の任期が過ぎる事態は起こらないのが通常である。ただ、被災地が選挙を行えない状況では、震災対応の長期化により議員の任期が切れてしまい、国会が機能不全に陥る可能性もある。……

しかし、任期切れに対応する必要性は認めつつ、これを憲法で定めなければならない必然性はない。憲法起草当時の日本にとって災害緊急事態に対応することは、直接的な関心の対象ではなかった。その意味で、災害緊急事態は、武力攻撃への対処等、国防問題が平和主義と緊張関係に立つのと異なり、憲法における「法の欠缺」、すなわち是も否もない空白部分といえる。この空白部分を、基本法や個別法という下位の法律によって補充して対応することは、憲法価値に反しない限り許容されるというべきである。具体的には、災害緊急事態において議員の任期を延長する法律の制定を検討すれば足りるのであって、改憲の必要性はないと考える。

伊藤真「憲法改正の動きと国家緊急権」自由と正義 766 号 (2012 年) 79 頁

(イ) 憲法改正により任期を一定期間延長することを可能とすべきとする見解 **D**

憲法に衆議院議員の任期は 4 年、参議院議員の任期は 6 年と規定がある一方、選挙の実施が困難な緊急事態が起こりうるのであるから、緊急事態における国会による民主的統制を十分に機能させるためには、憲法改正によって、任期を一定期間延長することを可能とすべきとする考え方があられる。なお、この場合、選挙が困難な緊急事態であり国会議員の任期を延長するということが誰が判断すべきかという論点がある。

もう一つ、憲法に定めておくしかないのが、国会議員の任期の特例である。これは、極めて例外的な事態であろうが、万一の場合を考えるならば、憲法に定めておくのが

望ましいであろう。

具体的には、例えば、衆議院の解散中に大規模地震が発生し、総選挙を実施することができない場合や、国家的な緊急事態が発生したさ中に、国会議員の任期が終了するような場合、地方議会議員と違って、法律で特例を定めることはできない。国会議員の任期や総選挙については、憲法で規定されており、その特例は憲法の中に定めておくしかないからである。

百地章「熊本地震…次なる巨大災害に備え、緊急事態条項の創設を！」正論 536号 (2016年) 284頁

日本国憲法の緊急事態条項を考える場合、政府の緊急権限乱用を防止するため、緊急事態宣言中は国会の機能を停止させないことが重要である。緊急事態期間中は衆議院の解散を禁じ、任期が満了しても自動的に延長させる必要がある。加えて現憲法では、衆議院の解散中に大災害が起き選挙が実施できないと、衆院議員が不在となってしまうといった問題も考えられる。「衆議院が解散中でも憲法 54 条 2 項の参議院の緊急集会の制度があるから問題ない」と思うかもしれないが、緊急集会でとられた措置は衆院選挙後の次の国会開会までの臨時的措置であり、衆院解散から最長でも 70 日以内には国会が召集できることを前提にしている。大災害により選挙が半年以上延期され、衆議院が機能しないような最悪の事態を想定するならば、「参院の緊急集会で十分対応できる」とは考え難い。

松浦一夫「緊急事態条項導入は立憲体制の破壊か補充か」改革者 669号 (2016年) 35頁

なお、これに対しては、濫用のおそれのない制度設計の難しさが指摘されている。

選挙の繰り延べについての憲法改正ですが、どのように濫用されない制度化ができるのだろうかという点についてクエスチョンマークが付いてしまう。非常事態というのですが、例えば、阪神・淡路型の局地的な地震があって、内閣総理大臣がその対応に専念しなければならないといった理由で、世論で劣勢だった政権が選挙の日延べをするというようなことを防いで、本当に必要な延期のあり方をピンポイントで制度化できるのか。どの地域で、どのような長さで選挙の日延べを行うのか。濫用されるおそれがなく、議会内外の反対派から批判されないような法制度の策定が、技術的に可能なのか。

愛敬浩二ほか「緊急事態条項」論究ジュリスト 15号 (2015年) 161-162頁 [高田篤発言]

また、このような事態が現実に発生するのか疑問視する見解もある。

過去に任期満了による総選挙が実施されたのは 1976 年 (昭和 51 年) 12 月の 1 度だけであり、憲法施行後 70 年に 1 度しかない。このように過去においても極めて頻度が少ないことに加え、そのような場面で緊急事態が発生し、しかも全国のほとんどの選挙区で選挙が実施できずに衆議院議員の任期満了が到来するという事態が発生することが、どれほど現実的なのか疑問である。

（2）選挙の実施が困難な場合の解散に伴う総選挙の期日の延期の是非

ア 選挙期日の延期は不要とする見解 E

- ・ 緊急事態においても選挙を実施し、被災地では繰延投票で対処可能とする見解

緊急事態であることを理由に選挙の実施を延期することは、制度の濫用のおそれや国民主権の原理の観点から望ましくないこと、また、第二次世界大戦下に総選挙を行った実績もあることから、緊急事態であっても憲法に規定する期間内に選挙を実施し、被災地においては繰延投票の仕組みを利用すれば足りるとする考え方がある。この場合、憲法54条2項に定めるとおり、解散後総選挙までの間は参議院の緊急集会で対応することとなる。

大日本帝国憲法45条は、解散の日から5ヶ月以内に国会を召集することとしていたのに対して、日本国憲法54条1項によれば、解散の日から最長でも70日以内に国会を召集すべしとした。それは、国会が長い間存在しないことが、国民主権の原理からみて望ましくないことから、大日本帝国憲法に比べて国会召集の期間を短縮したのである。したがって、上記期間制限は厳格に解すべきであり、期間制限の特例を設けることは国民主権の原理の観点から弊害がある。……

これらのことからすれば、緊急事態であることを理由に、同条項の期間制限に特例を設けるべきではなく、あくまでも同条項の期間制限に適合するように公職選挙法の繰延選挙の規定に期間短縮等の簡易に選挙が実施できる方法を定めて、選挙や国会召集が行われるべきである。

日本弁護士連合会「日本国憲法に緊急事態条項（国家緊急権）を創設することに反対する意見書」（2017年2月17日）14-15頁

イ 選挙期日を延期することも許される又は延期できるようにする必要があるとする見解

（ア）現行憲法下で衆議院解散から40日経過後の選挙も許されるとする見解 F

憲法54条1項では解散から40日以内に総選挙を行うこととされているが、その趣旨に反しない限り40日を超えて総選挙を行うことも許されるため、選挙期日の延期を認めるための憲法改正は必要ないとする考え方がある。この場合、解散後総選挙が行われるまでの間は、参議院の緊急集会で対応することとなる。

「国に緊急の必要があるとき」（憲法54条2項但書）、解散日から40日以内の総選挙・選挙日から30日以内の国会召集（憲法54条1項）が当該事態の終息まで延期せられうることは、本文の勿論解釈からして当然である。

高見勝利「大震災と憲法」世界883号（2016年）157頁

憲法 54 条 1 項の要求する期間内にどうしても選挙施行ができないのなら、その後に施行すればいい……。厳密に言えばそうした選挙の施行は違法だということになるけど、だからと言って裁判所が選挙を無効とするとは思えない……。一票の較差に関する訴訟でも、違憲・違法とされた選挙区割りに基づく選挙は事情判決の法理を使って有効とされている……。同じ法理で選挙の有効性は維持されることになるはず。

長谷部恭男「緊急事態条項」樋口陽一ほか編著『安倍流改憲に NO を！』（岩波書店、2015 年）54 頁

参議院の緊急集会制度では足りないと考える向きもあるようですが、重箱の隅をつつくような議論であると思います。その議論の眼目は、衆議院の解散中に大規模災害や外敵の侵攻があって、日本国憲法第 54 条 1 項の要求する、解散の日から 40 日以内に総選挙を施行できない場合に備える必要があるというのですが、そもそも滅多にならない不幸に、さらなる不運が重なる場面を想定することが、どこまで現実的なのでしょう。太平洋戦争最中、すでに米軍が東京や神戸など大都市への空襲を開始していた 1942 年 4 月にも総選挙は施行されています。

さらに、仮に 40 日経過後に総選挙を実施したとして、最高裁は果たしてその選挙を違憲無効だと判断するのでしょうか。54 条の日数の制限は、内閣が再度の解散等で解散権を濫用しないための規定です。多少の遅れはあっても、とにかく総選挙を行い、新たな国会を召集することが先決のはずです。投票価値の較差は憲法違反であるといいつつも、投票結果は有効だといいつづけてきた最高裁が、そこまで「良識」に欠けた判断を下すとは、私には思えません。

長谷部恭男ほか「緊急事態条項を考える」山口二郎ほか編著『憲法と民主主義を学びなおす』（岩波書店、2016 年）130 頁〔長谷部発言〕

議員定数不均衡についての最高裁判決は、選挙を違憲無効とすることがあること（解散後 40 日を超えて再選挙すること）を前提としているので、事情により 40 日を超えて選挙することは最高裁が認めているというべきである。また、40 日以内に総選挙を行う旨の規定は内閣の衆議院の解散権の濫用を防止するために設けたものなので（解散したままいつまでも総選挙を行わないことを防止する）この趣旨に反しないならば 40 日を超える選挙も可能である。

永井幸寿「緊急事態条項の論点」関西学院大学災害復興制度研究所編『緊急事態条項の何が問題か』（岩波書店、2016 年）42 頁

(イ) 憲法改正により選挙の期日の延期を可能とすべきとする見解 G

憲法 54 条 1 項に解散から 40 日以内に総選挙を行う旨が規定されている一方、選挙の実施が困難な緊急事態が起こりうるのであるから、憲法改正によって、選挙期日の延期を可能とするべきとする考え方がある。この場合、解散後総選挙が行われるまでの間は、参議院の緊急集会で対応するこ

となろう。なお、選挙が困難な緊急事態であり総選挙の期日を延期するということが誰が判断すべきかという論点がある。

(緊急事態の宣言の効果)

第99条 (略)

2・3 (略)

4 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。

自由民主党「日本国憲法改正草案」(2012年4月27日)

(ウ) 憲法改正により前衆議院議員による職務執行を可能とすべきとする見解 H

衆議院の解散後に選挙の実施が困難な緊急事態が発生した場合、衆議院議員が不在である期間が、憲法の想定する期間(解散から40日)よりも相当程度長期間に及ぶことが想定されることから、参議院の緊急集会で対応するのではなく、憲法を改正して、前衆議院議員による職務執行を可能とすべきとする考え方がある。なお、選挙が困難な緊急事態であり前衆議院議員が職務を執行するということが誰が判断すべきかという論点がある。

①衆院の解散後、大地震などが発生した場合は一時的に前議員が職務に当たる②緊急事態下では首相が解散できないこととする③大地震などが起きた直後に国会議員の任期が満了する場合は、任期を緊急事態が終わるまで延ばす——といったことは最低でも検討が求められる。

舟楫格致「原点不在の『緊急事態条項』議論」読売クォーター2016年春号(2016年)

10-11頁

(3) 国会議員の任期・選挙の特例についての国会における議論

第183回国会 衆議院憲法審査会(平成25年5月23日)

○鈴木(克)委員 ……国会議員の任期延長等についての検討については、緊急事態中に国会議員の任期が満了したが、物理的に選挙を行うことができず、国会議員が不在となって国家機能の継続に支障を来す場合等を想定し、緊急時における国会議員の任期延長等について検討することが必要であります。

なお、そのような検討を行う際は、国会議員の任期を延長するための特例措置や、衆議院解散の禁止などの措置について検討することはもちろん必要であります。

○高島委員 ……災害時の国会議員の任期延長について。

地方議員の任期は地方自治法 93 条によって、また首長は第 140 条によって規定されているので、特別立法で延長できるわけであります。東日本大震災のときにも法の手続によって延長されたわけであります。国会議員の任期については憲法第 45 条、46 条によって規定をされており、法律の制定によって国会議員の任期は延長できない、これは平成 23 年 11 月 11 日の近藤三津枝議員の質問主意書に対する政府答弁書にもございます。

○馬場委員 ……両議院議員の任期延長、また衆議院解散の制限の項目を設置するべきと考えております。

緊急事態の宣言が発せられている間は、両議院の議員の任期は延長されるとともに、衆議院は解散されない、また、衆議院の解散後に緊急事態の宣言が発せられた場合には、その解散はなされなかったものとみなすというような規定を考えております。

○笠井委員 ……衆議院議員の任期満了もしくは解散後に大規模災害が起きた場合の対応をどうするんだということでありますけれども、憲法は、第 45 条で衆議院議員の任期を 4 年と定めているだけで、47 条で、議員の選挙に関する事項というのは法律で定めることになっております。衆議院の任期満了近くに大災害が起きた場合、衆議院議員の任期は変えることができませんが、選挙の期日の延期は法改正によって可能であります。その場合に、衆議院議員がいない時期が一定時期生じることになりますけれども、そこで、54 条 2 項の参議院の緊急集会によって国会としての機能を果たすべしというのが憲法の規定であります。

解散後の規定、対応でありますけれども、解散後に大規模災害が起きた場合、任期を延長するようにすべきという御主張もありましたけれども、そうしようと思えば、一度失った前議員の身分を回復しなければいけません。

しかし、それは、自民党の改憲草案の Q アンド A というのを私は拝見して勉強させてもらっていますが、Q37 のところで、そうした意見もあるけれども、衆議院議員は一度解散されればその身分を失うのであり、憲法上参議院の緊急集会も認められているので、そういう意見は採用しませんでしたと答えて述べているわけです。その上で、54 条 2 項で、解散後に大規模災害が起きた場合でも対応し得るものになっていると。

それから、解散後に緊急事態が起きた場合に、国を挙げて選挙をやっている場合かという発言も前にありました。しかし、これも自民党の改憲草案の Q アンド A の 33 ページで、その後に書いてあります。「緊急事態下でも総選挙の施行が必要であれば、通常の方法ではできなくとも、期間を短縮するなど何らかの方法で実施することになる」と自民党自身が言っているわけで、選挙をやるんだと自民党は言っているわけですよ。だから、その辺もきちっとやはり踏まえてもらいたいと思います。

第 186 回国会 参議院憲法審査会（平成 26 年 5 月 28 日）

○衆議院議員（枝野幸男君） ……あえて私見申し上げれば、もし議論を急ぐ必要がある部分が、一つだけ個人的にはあるかなと思っております。

それは 3. 11 のときに、被災地の地方選挙、統一地方選挙が直前に迫っておりまして、

この地方選挙を半年、被災地については延期をいたしました。これ、地方選挙でしたので、憲法ではないので法律で延期をすることができましたが、もし例えばあのような大震災が起きた時点で衆議院が解散をしていて、参議院の任期満了選挙が例えば半月後に迫っているみたいなことがあったときにどうするのか。これはしっかりと、これも本当に詰めれば法律でできるのかもしれないということを含めて、ここはちゃんと議論を急がないといけないのではないかと思います。

○衆議院議員（北側一雄君） ……私も、今、枝野さんがおっしゃった点は非常に問題意識を持っております。

衆議院の任期がもう近づいている、また衆議院が解散中だということだっただって想定されるわけですね。そういう場合に、3年前の東日本大震災のような国の本当に緊急時に選挙なんかやられていられるわけじゃございませんので、そういう場合に例えば一定期間任期を延長していくとか、そういうことをきちんと定めておくというのは法治国家として大事なことだと。超法規的に、そのときに、いや、こんなときに選挙できないから衆議院の任期を延ばそうなんというのは私はやっぱり避けたいいけないというふうに思いますので、こういうところはやはりある意味憲法上の不備の部分だと思うんですね。

第189回国会 衆議院憲法審査会（平成27年5月7日）

○井上（英）委員 ……特に、国会議員の任期満了直前や衆議院解散中において大規模な自然災害が発生したときの国会議員の任期延長制度等の創設は、早急に検討すべきであると考えます。大規模な自然災害が発生したときに、迅速かつ適切に復興のための立法措置をとることは立法府の責任であり、立法府の機能を維持するとともに、国民の参政権を担保することは喫緊の課題であると考えます。

第190回国会 衆議院予算委員会（平成28年1月8日）

○大串（博）委員 ……緊急事態条項は重要なことだというふうにおっしゃいました。

安倍総理が考えていらっしゃる緊急事態条項、これは衆議院の憲法審査会事務局の資料から抜き出してきましたけれども、通常、よく三つの論点が言われます。

一つは、災害等あるいは有事等があったときに、国会議員の解散が行われる、あるいは任期が来てしまう、そうすると国会議員がいなくなってしまう、選挙できるのか、こういったことになってはいけないので、任期延長の特例を設けるかとか、あるいはさらに、人権の制限、そのような状況において人権を一時的に制限する、移転の自由、財産権、あるいは役務従事命令、こういったものを出す。さらには、内閣総理大臣に権限を集中する、法律と同様のことを総理大臣がこれだと言えらばできるようにする、こういったことも含まれています。

……総理は、昨年11月の11日、参議院予算委員会での山谷議員への答弁の中で、内容について触れていらっしゃるんですね。大規模な災害が発生したような緊急時において、国民の安全を守るため、国家そして国民みずからがどのような役割を果たしていくべきかを憲法にどのように位置づけるかについては、極めて重く大切な課題だと考えていますと。

まさに、この一番の国会議員の任期延長とか、比較的国民の理解はこれにはあり得るかもと私自身も感じます。しかし、二番目、三番目、人権を制限するとか、この辺に關する皆さんの慎重論は私はあると思うんですよ。

第 190 回国会 参議院国の統治機構に関する調査会（平成 28 年 2 月 24 日）

○山本太郎君 現在、憲法改正ということが言われていまして、テーマの中では緊急事態条項のことがよく議論に上がると思うんですけども、与党の中では、衆議院選挙が災害と重なった場合に国会に議員の空白が生じるため特例で任期延長を認める必要があるなどの意見が聞かれるんですけども、でも日本国憲法 54 条の 2 項などを見てみると、参議院の緊急集会の規定を見れば、もうそれって必要がないことじゃないかというふうを感じるんですね、明らかなんじゃないかな、必要がないことはというふうを感じる…

第 192 回国会 衆議院憲法審査会（平成 28 年 11 月 24 日）

○細野委員 ……我々が考えるべきは、あらゆる事態において立憲主義の観点から国会が機能することをきちっと考えるべきだ。国権の最高機関であり、さらには全国民を代表するのが国会です。その観点から、二点少なくとも検討しなければならないことがあると思います。

まず、選挙の延期です。3.11 のときに被災三県の選挙については延期いたしました、あれは法律事項だからできたのであって、憲法上、任期が書いてある憲法ではできません。あの場面において、衆議院、参議院のそれぞれの任期が来ていて国政選挙になった場合は相当の混乱が予想をされましたので、これについて大いに改正の議論をしておくべきだというふうに思います。

ただし、その際は、選挙というのは国民が意思表示をする非常に重要な局面です。その延期を内閣が判断するのは好ましいことではない。やはり、国権の最高機関である国会自身が必要性を認めた場合に絞込んでの延期を議論すべきではないか、これが一点です。

(4) 国会機能の確保に関するその他の措置

ア 定足数の緩和

憲法は、「両議院の各々その総議員の 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。この定足数の趣旨については、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が、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ことから、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

る出席者の数として定められているとされている⁶⁸。

災害・テロなどにより多くの議員が集会できない状態となった場合に、この定足数の規定を緩和することで、国会の機能を確保できるようにすべきとする考え方がある。

わが国では、衆議院の321名に不慮の事故あるいは事件が起き、その生命が失われた場合、あるいは、参議院の162名が不慮の死を遂げた場合、衆議院も参議院も、定足数を充たすことができない。日本国憲法は、2.26事件のような出来事によって、内閣が消滅した場合についても、対応規定を置いていないが、右に想定した事態に対応する規定も、設けていない。なお、右の規定を衆議院に限った場合にも、その事態に参議院の緊急集会（憲法54条2項）で対応できるわけではない。緊急集会は、衆議院が解散された場合の対応規定に過ぎないのである。

合衆国では、起こりそうにない事態についてまで論議したり、対応したりしようとしているが、わが国でも、考えられ得ることについては、無駄かも知れないが、普段に考究し対応して置くべきではなからうか。

青山武憲「憲法改正問題(34) 議事および議決の定足数の問題」現代警察122号(2008年) 97頁

第192回国会 衆議院憲法審査会（平成28年11月24日）

○細野委員 ……議決については、3分の1以上の出席がなければ議決ができません。我々はさまざまな事態を想定すべきです。多くの議員の皆さんが衆議院の赤坂宿舎にお住まいだと思いますが、一カ所に住んでいるリスク、すなわち、首都直下の地震が起きる場合、テロに遭う場合、我々が、それこそ多くの議員が命を落とすことも、これも想定をしなければなりません。そういった場合に、3分の1以上が集まらなければ議決できないということになりますと法律は一本も通らない、そういう事態にもなり得るわけですね。

ちなみに、調べましたら、米国の下院では、炭疽菌の事件があつて以降、この定足数についての規則が定められておりますが、我が国の場合は憲法です。この部分について、きちっと、いかなる最悪の事態においても議会が動くという状況をつくっておくことは、私は少なくとも国民の命を預かる国会議員として考えなければならないことだというふうに思います。

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）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よし、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

⁶⁸ 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第5版〕』（有斐閣、2012年）123頁

数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。」

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」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。

○泉(健)分科員 もう一つ問題を提起しておきたいのが、じゃ、補充という手があるだろうということもあると思うんですね。比例区であれば繰り上げがあるでしょう、小選挙区であれば補選があるだろうと。

お伺いをしたいんですが、総務省さんがきょう来ておられますけれども、この補欠選挙、もし、じゃ、大きなこういった緊急事態が起こって、多くの死傷者が出た、そして定足数に満たない、補欠選挙だという場合に、それは即座にできるようになっていますか。

○久保政府参考人(総務省自治行政局選挙部長) 委員御承知のように、繰り上げ補充というのがございまして、繰り上げ補充の対象者がいない、一定数の欠員を生じているというときには補欠選挙ということになりますけれども、補欠選挙を行います時期につきましては、今御指摘のあったような事態に備えるような特別の規定はございませんで、9 月の 16 日から翌年の 3 月 15 日までに補欠選挙の事由が生じた場合には 4 月の第 4 日曜日、そして、3 月 16 日からその年の 9 月 15 日までに補欠選挙の事由が生じた場合には 10 月の第 4 日曜日に、それぞれ統一補選を行うという定めになってございます。

イ 合同委員会

緊急事態において議会が集会できない場合又は議決定足数を満たない場合に、少数の議員で構成する会議体に議会の権限を行使させる仕組みとして、ドイツの合同委員会がある。ドイツでは、防衛上の緊急事態において、議会が適時の集会不能や議決不能に陥った場合において、合同委員会がその 3 分の 2 の多数をもって防衛上の緊急事態を認定する(基本法 115a 条)。合同委員会は法律を制定したり、特定の条件の下では新しい首相を選出することもできる。合同委員会の委員は 3 分の 2 が連邦議会から、3 分の 1 が連邦参議院から選出される(連邦議会からは会派の議席数に応じて 32 人、連邦参議院からは 1 州 1 人で 16 人の計 48 人)。同委員会は法律を制定し、特定の条件の下で新しい首

相を選出することもできる。

合同委員会は、緊急事態の認定権限を極限で議会に留保する制度として、他に例を見ない制度と言われる⁶⁹。

このような仕組みを我が国でも検討すべきとする考え方がある。

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）分科員 ……幾ら内閣が召集をしても、それはできない。事実上開けなくなってしまうわけです。これもやはり大きな問題だと思うんですね。

世界各国では、特に先進国では、こういった場合に備えて合同委員会、人数を制限した中というか、いわゆる小規模な国会を便宜的に開けるようなシステムをつくっているわけなんです。こういったことについて、我々はもっとこれから議論をしていかなければならないし、私は、この合同委員会というものも、今後はやはり、本当に検討して、今必要性に迫られている時期が来ている、そして、設置をしなければならないのではないのかなというように見解を持っております。

3 緊急事態における解散権の在り方

(1) 緊急時に解散権を制限すべきとの見解

緊急事態においては、国会による民主的統制が非常に重要となるため、緊急事態下における解散を制限すべきとする考え方がある。

日本国憲法の緊急事態条項を考える場合、政府の緊急権限乱用を防止するため、緊急事態宣言中は国会の機能を停止させないことが重要である。緊急事態期間中は衆議院の解散を禁じ、任期が満了しても自動的に延長させる必要がある。

松浦一夫「緊急事態条項導入は立憲体制の破壊か補充か」改革者669号（2016年）35頁

①衆院の解散後、大地震などが発生した場合は一時的に前議員が職務に当たる②緊急事態下では首相が解散できないこととする③大地震などが起きた直後に国会議員の任期が満了する場合は、任期を緊急事態が終わるまで延ばす——といったことは最低でも検討が求められる。

舟楯格致「原点不在の『緊急事態条項』議論」読売クオーターリー2016年春号（2016年）

10-11頁

緊急事態宣言下で衆議院の解散を禁止することも、国会の民主的統制の前提として当然にあるべき制度である。国会による事後承認の規定においても、衆議院が解散されたのでは国会による事後承認は参議院の緊急集会による事後承認となり、それがさらに衆議院の事後承認を必要とするものであっても、緊急事態宣言下における国会による民主的統制としては不十分なものにならざるを得ない。したがって、衆議院の解散が禁じられ、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることには、制度上十分な合理

⁶⁹ 水島朝穂編著『世界の「有事法制」を診る』（法律文化社、2003年）91頁

性が認められる。

東裕「国家緊急権論の新展開——緊急権の実定化を見据えて——」法政論叢 52 号 (2016 年) 243-244 頁

(2) 緊急時に解散権を制限するための憲法改正は必要ないとの見解

緊急事態下で内閣が解散権を行使するのを差し控えればよいのであり、憲法改正によって解散権を制限する必要はないとする考え方がある。

緊急事態下で首相の解散権行使に憲法上の制限を加えようとする意図は理解し得なくもないが、しかし、そこでの憲法問題の核心は、解散によって終了する衆院議員の任期にあるのではなく、首相の胸三寸とされる解散権行使の憲法実態 (Verfassungswirklichkeit) にある。とすれば、この問題は、単に首相 (内閣) が当該事態の深刻さに鑑みて解散権行使を差し控えれば済むことであり (被災対応が急務のときに解散権行使に打って出るような首相がいるとすれば、そのこと自体極めて異常)、議員の任期「延長」特例を憲法で明定しておかなければ安堵できない、といった問題ではなからう。

高見勝利「大震災と憲法」世界 883 号 (2016 年) 155 頁

内閣が解散権を行使しようとしているときに緊急事態が生じた場合、通常、任期満了が迫っている等の事情がないときには、内閣としては通常解散権の行使を差し控えると思われるし、仮に解散権を行使したとしても、その場合は衆議院解散後に緊急事態が発生した場合と同じであり、日本国憲法はそのような場面を想定して、参議院の緊急集会を設けているのであるから (日本国憲法 54 条 2 項但書)、緊急事態への対応は可能である。したがって、憲法上、内閣の解散権を制限する必要性は認められない。

日本弁護士連合会「日本国憲法に緊急事態条項 (国家緊急権) を創設することに反対する意見書」(2017 年 2 月 17 日) 14 頁

(3) 緊急事態における解散権についての国会における議論

第 183 回国会 衆議院憲法審査会 (平成 25 年 4 月 4 日)

○古川 (元) 委員 ……最後に、内閣総理大臣の解散権に関し、一言申し上げます。

私たちは、国家非常事態においても、国民主権や基本的人権の尊重などが侵されることなく、憲法秩序が確保されるよう、国家緊急権を憲法上明記し、その仕組みを明確にしておくことが必要であると考えておりますが、その中には、非常事態における内閣総理大臣の解散権の制約が含まれると考えております。

第 183 回国会 衆議院憲法審査会（平成 25 年 5 月 23 日）

○中谷（元）委員 ……緊急事態に関しては、自由民主党は、日本国憲法に章を起こしてつけ加えておくべきであると考えます。

……その内容の柱は、第一に、有事や大規模災害などが発生したときに、内閣総理大臣が閣議にかけて緊急事態の宣言を行うこと、第二に、その宣言の効果として、内閣総理大臣などに一時的に緊急事態に対処するための権限を付与するというものです。

……緊急事態の宣言が発せられた場合に、衆議院が解散されないこと、国会議員の任期の特例や選挙期日の特例について規定をいたしました。東日本大震災の後、被災地の地方議員の任期や統一地方選挙の期日は法律で特例を設けることで延長されたのですが、国会議員の任期や選挙期日は、憲法に直接規定をされているので、法律でその例外を規定することはできず、憲法に規定を置く必要があるためです。

なお、衆議院が解散されている場合に緊急事態が生じた場合については、選挙が施行されるまでの間は、参議院で、緊急集会で対応することを想定して、特に規定を置きませんでした。ただ、このような場合には、前衆議院議員の身分を一時回復させるべきではないかといった意見があったことも申し添えます。

○山口（壯）委員 ……行政権の濫用をチェックするための民主的統制を行うための主体である国会の組織と機能は緊急事態においても常に維持されなければならない、そのために、民主党の憲法提言には、国家非常事態における内閣総理大臣の解散権の制限を緊急事態条項の内容として例示しています。これは、緊急事態のもとで衆議院が解散されてしまえば、行政権の濫用を監視するという国会の機能が果たせなくなるため、そのような事態を避けようとするものです。

○馬場委員 緊急事態の宣言が発せられている間は、両議院の議員の任期は延長されるとともに、衆議院は解散されない、また、衆議院の解散後に緊急事態の宣言が発せられた場合には、その解散はなされなかったものとみなすというような規定を考えております。

緊急事態に際して行政権に権限を集中させるならば、行政権を監視し、制御する国会の役割はなお一層重要となります。衆議院の解散や議員の任期満了により国会議員が欠けて、国会が機能不全に陥ることがないように、規定を設けるべきと考えます。特に、衆議院解散後に緊急事態の宣言が発せられた場合に、その解散はなされなかったものとみなすこととすべきであります。

憲法第 54 条の参議院の緊急集会の規定は、衆議院解散後、総選挙を経て特別会が召集されるまでの最長 70 日の間について国会の機能を代行させるための制度であり、当該期間を超えるような長期間にわたり国会の機能を代行させることは問題ではないかとの疑問があります。この件については十分な検討が必要でないかと考えております。

4 諸外国憲法における規定例

諸外国の憲法における緊急事態下での国会議員の任期の延長や解散の制限に関する主な規定については、次の表のとおりである⁷⁰。

⁷⁰ なお、高見勝利によれば、自然災害について議員の任期延長を明記するのは、ポーランド憲法（1997 年）、

◎各国憲法における緊急事態下での国会議員の任期延長規定と解散制限規定

	国会議員の任期（憲法上）	緊急事態時の国会議員任期延長規定（憲法上）	緊急事態時の解散制限規定（憲法上）
アメリカ合衆国	[下院議員] 2年（1条2節） [上院議員] 6年（1条3節）		
イタリア共和国	[下院議員] 5年（60条1項） [上院議員] 5年（60条1項） ※第議会召集までは、全議員の権限が延長される（61条2項）	戦争の場合に限り法律で延長できる（60条2項）	
カナダ	[下院議員] 5年（1867憲法50条、1982憲法4条1項） [上院議員] 75歳に達するまで終身（1867憲法29条）	戦争・侵略・反乱が実際に起きているか、起きるおそれがあるときには、5年を超えて継続することができる（1982憲法4条2項）	
大韓民国	4年（42条）		
スウェーデン王国	4年（統治法典第3章3条） ※任期お次に選挙された国会の召集日まで（統治法典第3章5条2項）		
スペイン	[下院議員] 4年（68条4項） [上院議員] 4年（69条6項）		警戒事態・緊急事態・戒厳の宣言中は下院を解散できない（116条5項）
中華人民共和国	5年（60条1項）	非常事態の場合は、全人代常務委員会の3分の2以上の多数をもって選挙を延期し、又は任期を延長できる（60条2項）	
デンマーク王国	4年（32条） ※いかなる議席も新たな選挙が行われるまで空席としてはいならない（32条4項）		
ドイツ連邦共和国	[下院議員] 4年（39条1項） ※第議会召集とともに終了 [上院議員] 各州政府が任命（51条1項）	「防衛上の緊急事態」中に任期が満了する場合は、緊急事態終了後6か月まで延長する（115h条1項）	防衛上の緊急事態下における下院の解散はできない（115h条3項）
フランス共和国	[下院議員] 法律に委任（25条1項） [上院議員] 法律に委任（25条1項）	不要（法律で任期を規定）	下院は、非常事態制限の行使中は解散されない（16条5項）（注）

クロアチア憲法（1990年）、アフガニスタン憲法（2004年）、エリトリア憲法（1996年）、モルディブ憲法（2008年）など数か国に限られる（高見勝利「大震災と憲法」世界883号（2016年）159頁）。

	国会議員の任期（憲法上）	緊急事態時の国会議員任期延長規定（憲法上）	緊急事態時の解散制限規定（憲法上）
ブルガリア共和国	4年（64条1項）	国民議会の任期中又は任期後に生じた戦争、戦争状態その他非常事態において、その権限の期限は、このような事態がなくなるまで延長される（64条2項）	
ポーランド共和国	[下院議員]4年（98条1項） [上院議員]4年（98条1項） ※次の任期の国会招集日の前日まで継続（98条1項）	緊急事態時、及びその終了後90日以内は、上下両院議員の選挙は実施できず、任期もしかるべく延長される（228条7項）	
ポルトガル共和国	選挙後の最初の集会から次の選挙後の最初の集会まで（153条1項）		戒厳状態・緊急事態における解散禁止（172条1項）
ヨルダン・ハシェミット王国	[下院議員]4年（68条1項） [上院議員]4年（65条1項） ※国王の勅令により、2年を超えず1年を下回らない期間、下院議員の任期を延長することができる（68条1項） ※新議会の選挙までその議会が継続するものとする（73条2項）	・選挙が下院の任期終了までに実施されない場合、又は何らかの理由によって選挙が遅延した場合は、下院は新議会の選挙まで任期が継続ものとする（68条2項） ・下院が解散され、4か月以内に選挙が実施されない場合には、解散した議会が完全な憲法上の権限を有し、そのため解散が行われなかったかのように議会を開くものとする（73条2項）	
ロシア連邦	[下院議員]5年（96条1項） [上院議員]法律に委任（96条2項）		戒厳令・非常事態下では解散できない（109条5項）

（出典）初宿正典・辻村みよ子『新解説世界憲法集 第3版』（三省堂、2014年）、阿部照哉・畑博行『世界の憲法集〔第4版〕』（有信堂、2009年）、ピストラ・直川「1991年ブルガリア共和国憲法（全訳）」比較法学34巻2号、国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集（8）ポルトガル憲法』（2014年）、北澤義之「第10章 ヨルダン・ハーシム王国」公益財団法人日本国際問題研究所『平成12年度外務省委託研究「中東基礎資料調査－主要中東諸国の憲法－』』（2001年）、各国憲法条文（英訳）

（注）フランス憲法における解散禁止の趣旨について、上村貞美は次のように説明している。
「大統領は第16条第5項により、緊急権の行使期間中国民議会の解散することはできない。第4項により緊急権が発動されれば『議会は当然に集会する』のであって、集会した議会を大統領が解散しえないのは、大統領による緊急権の濫用を議会が抑制するという民主主義の要請から必然的に結果することである。」⁷¹

71 上村貞美「フランス第五共和制における緊急権」法学雑誌20巻4号（1974年）457-458頁

[補論] 解散権の在り方

1 衆議院の解散⁷²

(1) 解散の意義

解散とは、議員のすべてについて、その任期満了前に議員としての身分を失わせることを意味する。解散する権能が解散権である。議院内閣制度が発生する以前の政治体制、たとえば17世紀のイングランドや1919年以前のドイツにおいては、解散は、君主が自らの意に沿わない議会に対し制裁を加え、服従させるための攻撃手段として用いられたが、議院内閣制度が発達し、支配の正統性原理が君主主権から国民主権へと変遷するにつれて、解散にも新たな役割が期待されるに至った。現代の議院内閣制において解散及び解散権が果たすべき主な機能としては、国家機関の間の紛争の解決、レファレンダムの代用としての役割、内閣の安定化などが挙げられる。

(2) 解散の実質的決定権の所在

憲法7条3号は、天皇が内閣の助言と承認により「衆議院を解散する」と定め、他方、憲法69条は「内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、10日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない」としている。天皇が国政に関する権能を有しない以上⁷³、天皇は実質的な解散決定権を有していないはずであり、それを決定する機関がいずれであるかは、解釈に委ねられていることになる。この点につき、以下のような学説があるが、総じて解散の決定権は内閣にあるとする見解が支配的である。

【参照条文】日本国憲法

〔天皇の国事行為〕

第7条 天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、左の国事に関する行為を行ふ。

一・二 (略)

三 衆議院を解散すること。

四～十 (略)

〔不信任決議と解散又は総辞職〕

第69条 内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、10日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない。

⁷² 前掲注12・長谷部389-395頁をもとに作成。

⁷³ 憲法4条1項「天皇は、この憲法の定める国事に関する行為のみを行ひ、国政に関する権能を有しない。」

ア 7条説【政府見解】

この説によれば、天皇の国事行為は、本来、形式的儀礼的な行為であるわけではなく、内閣の助言と承認を通じて実質的決定がなされる結果として、天皇の関与が形式的儀礼的なものになると考える。したがって、衆議院の解散に関する実質的決定も、憲法7条のいう「内閣の助言と承認」によって行われるとする。

政府見解も、この立場に立っている。

芦部信喜〔高橋和之補訂〕『憲法（第6版）』（岩波書店、2015年）49頁、334頁

…内閣の「助言と承認」は実質的決定権を含む場合もある…。内閣が「助言と承認」を行う前提としての行為の実質的決定を行っても、その結果として天皇の国事行為が形式的・儀礼的なものになるならば、憲法に反しない…。そこで、憲法7条3号の衆議院の解散という国事行為に対する内閣の「助言と承認」を根拠として、内閣の自由な解散決定権が認められる…。

69条は必ずしも真正面から内閣に解散権があることを定めた規定ではないが、そう解することのできる余地を多分に残しているので、論理は一貫するけれども、政党内閣制の下では多数党の支える内閣に対し不信任決議が成立する可能性は稀であるため、解散権を行使できる場合が著しく限定されてしまう、という問題がある。

第87回国会 昭和54年5月23日 衆議院法務委員会

○真田政府委員（内閣法制局長官） 衆議院の解散につきましては、憲法の第7条に天皇の国事行為として挙がっておりまして、天皇の国事に関するすべての行為については、内閣の助言と承認を必要とするという明文の規定もございますので、これらをかみ合わせてよく読めば、これは衆議院の解散については、内閣の助言と承認によって、天皇の国事行為として行われるというふうに読めるわけでございます。

…7条には天皇の国事行為として十幾つかの号が立ててございますが、しさいに見ますと、その条項自体が非常に形式的な行為である。「儀式を行ふこと。」というのが最後でございますが、これなんかもその典型的なものなんです。ところが「國會を召集すること。」とか「衆議院を解散すること。」ということは、そのこと自体を見ると、これは非常に政治的な内容のものなんです。しかしながら、天皇は国政に関する権能は有しないということから、国政に影響のある実体面については、それは内閣の助言と承認をもってまず定まって、そして、その詔書の公布という形式行為だけがあそこに残ってくる、こういうふうに考えざるを得ないというのが私たちの解釈でございます。

ただし、7条説に対しては、天皇は、そもそも国政に関する一切の権能を有しないとの原則を前提にして考えるならば、国事行為はそもそも形式的儀礼的なものにすぎず、したがって内閣の助言と承認に国事行為に関する実質的決定権は含まれ得ないと批判がある。

このような観点から、以下に述べる7条説をとらない論者は、いずれも、天

皇の国事行為は本来形式的儀礼的行為であり、内閣の助言と承認もそのような形式的儀礼的行為に関わるものであって、国事行為に関する実質的決定権を含まないとする点で共通している。

イ 69条説

69条説は、解散の実質的決定権の所在については憲法典に定めがなく、憲法典の欠缺があるが、憲法69条から内閣の不信任の決議があった場合には、内閣が解散を決定しうるということが推測できるとする。行政権は、憲法典上、明示的に付与された権限のみを行使しうるのが立憲主義の通則であるから、内閣は69条所定の場合にのみ解散を決定できると考える。

小嶋和司『憲法学講話』(有斐閣、1982年)153頁

※後に改説

...これ(=憲法69条)は、内閣が、特定の場合、総辞職すべきことの規定であって、解散決定権の規定ではない。そこで、憲法典は規定すべきことを規定しておらず、欠缺があると、勇断することとした。

憲法典の欠缺であるならば、不文の法理を勘案して対処する以外にない。そこで思い出したのが、...「およそ行政権者は、憲法または法律に認められたもの以外に権能をもたない」という考え方である。そして、第69条は、解散決定権の規定でも、それを限定する規定でもない、けれども、その場合に内閣が解散を決定しうるとは解しうる。かくて、この場合のみ解散を決しうると考うべきであろうかと、私考したのであった。

69条説によっても、解散の実質的決定権は内閣にあるとされるが、この説は、解散の実質的決定権に関する憲法典の欠缺を前提として議論を組み立てており、したがって内閣に実質的解散権が属するとの結論もさほど強い論拠に基づくとはいえないとされる。

ウ 自律解散説

この説も、天皇の国事行為は本来、形式的儀礼的行為であって、内閣の助言と承認は実質的決定権を含まないとする。そして、内閣が衆議院の解散をなしうるのは、69条所定の場合に限られるが、それ以外の場合においても、衆議院の議決による自律解散を行うことができるとする。議院内閣制度は、その歴史的発展の結果、議会多数派の支配の貫徹によって特徴づけられる政治体制となっている。議院内閣制を採用し、国会を最高機関とし(41条)、しかも行政府の専制化のおそれを秘める日本国憲法の下においては、衆議院の自律解散を原則とし、69条所定の場合に限って、例外的に内閣による解散が認められるとの憲法慣行が確立されるべきであるとされる。

一方で、自律解散説については、日本国憲法が、自律解散に関する規定も、