

Q18

自民党は、憲法改正案とは別に、議員の任期満了のときに大災害が起きた場合、憲法に規定がないとっています。この点については憲法を改正すべきではないでしょうか？

A

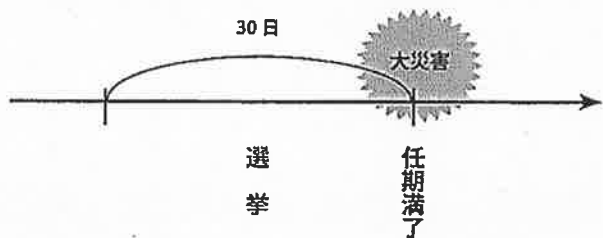
公職選挙法は早めに選挙を実施することになっています。いまの憲法で対応できません。

この質問については、与党自民党の議員がよく問題として取り上げています。

任期については明確な憲法の規定があります。衆議院だと4年で、解散があれば任期満了、参議院は6年です。憲法に定めてあるのですから、本来法律では変えられません。ですから憲法を改正すべきだという意見が出るのでしょう。しかし、衆議院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す。しかもこのときに大災害が発生するというのは、さらに稀なケースです。例外的なケースのさらに例外的なケースなのですから、憲法改正のニーズである立法事実（法律の正当性を支える社会的事実）はありません。

また、憲法は最高法規なので、何らかのニーズがあつた場合、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で対処して、そして解釈でもできない場合にはじめて

公職選挙法ではこうなっている



憲法改正を行うべきなのです。そして、議員の任期満了の際に大災害が起きたときの対応としては、まず、公職選挙法31条では任期満了の30日前までに選挙を実施することになっているのです。つまり任期満了の時には新議員がいるので、前の議員の任期満了と新議員の就任を連続して行うことができます。

また、憲法の解釈によっても、この場合内閣が参議院の緊急集会を求めて対応することができます。本来参議院の緊急集会は、衆議院が解散された場合の規定であり、衆議院の任期満了の規定ではありませんが、国会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、緊急集会を求めるとは憲法に適合します。これは私の個人的な意見ではなく、複数の有力な憲法学者の意見です。そして参議院が国会の代わりに法律や予算を審議議決します。次の国会開会の後10日以内に衆議院の同意がないときは効力を失います。

Q24

もし、大災害が国政選挙の公示日直前に発生した場合はどうなるのですか？ 選挙ができないといういろいろ支障がありそうで、だから国家緊急権が定められていたほうがいいと思うのですが……。

A

4つの場合がありますが、いずれも憲法および法律で対応できます。

2011(平成23)年11月2日、自民党の近藤三津枝衆議院議員が、「大災害が国政選挙の公示日直前に発生した場合、法律で選挙期日の延長と議員の任期延長ができますか」と文書で質問しました。これに対して当時の民主党の野田政権は「できません」とだけ答弁しています。

たしかに憲法57条に、衆議院が解散された場合、40日以内に選挙をしないといふと、書いてあるのです。ですから、法律でこの期日を延ばすことはできません。それから、任期についても明確な規定があります。衆議院だと4年、解散があれば任期満了で、参議院は6年です。ですから、これは法律では変えられません。

その後、11月17日に近藤議員は、選挙の実施ひとつみても、非常事態の想定が現行憲法にはないのは問題だ、だから、国家緊急権を認めるようにと書いています。

しかし、これは誤りです。4つの場合にわけて説明しましょう(上記の表にまとめています)。

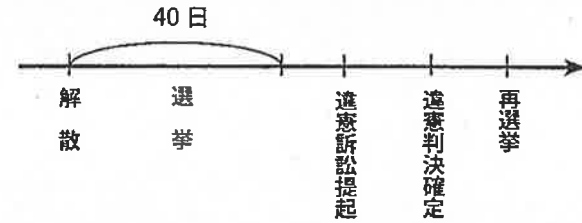
第1に衆議院がなくなったときに、ドカンときたらどうするか。衆議院がなくなるというのは解散したときです。通常なら衆議院の解散後に総選挙をすることになりますが、その直前に大地震があり、衆議院の総選挙直前で衆議院議員を欠いているという状況です。でも内閣は参議院の緊急集会を求めることができますのです(DQ9)。

ちなみに、憲法54条1項では衆議院の解散の日から40日以内に総選挙を行わなければならないと定められていますが、総選挙直前の地震の場合は40日以内に総選挙ができなくなる可能性があります。このことを問題にする国会議員もいます。しかし、この規定は、内閣が衆議院を解散しながらいつまでも選挙をしないというのを防止して内閣の解散権の濫用を防ぐために設けたものであり、この趣旨に反し

選挙前に非常事態が起きると、国会の決議はどうなる？

国会の状態	衆議院	参議院	決議
通常の場合	○	○	○
1 衆議院が解散したとき	×	緊急集会	○
2 参議院の通常選挙のとき	○	1/2	○
3 衆議院と参議院のダブル選挙のとき	×	緊急集会	○
4 衆議院の任期満了のとき	×	法律 緊急集会	○

選挙に違憲無効の判決が出たとき、最高裁は解散後40日経過後の選挙実施を認めている



ないなら40日を超える選挙も可能です。また、最高裁判所は議員定数不均衡判決（昭和51年4月14日など）では選挙について違憲無効の判決が出る可能性があることを認めています。仮に違憲無効の判決が確定すれば総選挙をやり直すこととなりますが、これは衆議院解散から確実に40日を超えています。つまり最高裁は解散後40日経過後に選挙を行うことを認めているのです。いずれも私の考えではなく憲法学者の意見です。

第2に参議院がなくなったときにドカンときたらどうするか。参議院の通常選挙の場合です。そのときは衆議院議員はいます。また、非改選の参議院議員もいます。非改選の参議院議員は2分の1ですが、定足数は3分の1で足りません。ですから、国会はちゃんと機能します。

第3に衆議院と参議院がなくなったときにドカンときたらどうするか。これは衆議院と参議院のダブル選挙の直前に地震があったという状況です。しかしこの場合も、非改選の参議院議員が2分の1います。これは定足数を満たし

ますから、緊急集会を請求できるのです。憲法はこのような事態を想定してきちんと準備してあるわけです。

第4に衆議院議員の任期満了で衆議院がなくなったときにその選挙直前に大地震が起きた場合はどうなるかです。これについては、与党自民党の議員がよく問題として取り上げています（DQ18）。しかし、衆議院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す。このときに大災害が発生するというのはさらに稀なケースです。例外的なケースのさらに例外的なケースであり、憲法改正のニーズである立法事実（法律の正当性を支える社会的事実）があるとはいえません。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、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で対処して、これができない場合にはじめて憲法改正を行うべきです。

この場合、まず、公職選挙法31条で任期満了の前30日以内に選挙を実施するようになっていて任期満了と新議員の就任を連続して行うことができます。また、憲法の解釈によっても、この場合内閣が参議院の緊急集会を求めることができます。本来参議院の緊急集会は、衆議院が解散された場合の規定であり、衆議院の任期満了の規定ではありませんが、国会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、緊急集会を求めることは憲法に適合します。これは私の個人的な意見ではなく、複数の有力な憲法学者の意見です。

Q25

参議院選挙ができない際に参議院の緊急集会ができるか決められているようですが、大災害が起きて半年も1年も国会議員の4分の1しかいない参議院に立法をさせてよいのでしょうか？

A

参議院が国会を代替するのは災害等の例外事情について一時的に認められたものです。国会の承諾がない場合は効力を失うので充分国会を尊重しています。

国会は衆議院と参議院の両議員で法律や予算を審議し議決します。衆議院を解散した場合は、衆議院議員の総選挙を行います。この総選挙のときに大災害などが発生した場合は、衆議院がなくなってしまうので国会が機能しません。この場合は、内閣は参議院の緊急集会を求めて(Q9)、一時的に国会に替わる機能を持たせ、予算や法律を審議議決して、次の国会で10日以内に衆議院の同意がなければ効力を失うとしています。

この質問の趣旨は、半年も1年も国会議員の4分の1の参議院議員に立法させていいのかというものです。しかし、過去に参議院の緊急集会が請求されたことは憲法制定70年経過しますが2回しかありません。また、過去に災害等の事情で、衆議院の総選挙が実施されなかったことは一度もありません。つまり、過去に緊急集会が請求されたことは稀であり、しかも、災害の事情で総選挙が

実施されなかった例は存在しないのですから、憲法を改正する立法事実(法律の正当性を支える社会的事実)が存在しません。

また、憲法上の制度がないのであればまだしも、緊急集会が存在するにもかかわらず、あえてこれと異なる制度を必要とする理由はありません。

さらに、参議院は国民の投票によって選出される民主的な議員によって構成するのであり、特定の者の利益を代表する機関ではないので、民主主義の原理に反することもありません。参議院が国会を代替するのは災害等の例外事情について一時的に認められたものであり、恒久的にこの状態が続くものではなく国会の承諾がない場合は効力を失うので充分国会を尊重しています。東日本大震災でも地方議会の選挙を1カ月延ばしただけで、半年も1年も延びたことはこれまで一度もありません。

以上のように、この見解は立法事実がなく、前提自体が存在しませんが、百歩譲ってこのような事情があったとしても、憲法上何ら問題がありません。

Q37

衆議院が内閣不信任決議を可決したのち、内閣が衆議院を解散したところ大災害が発生して総選挙ができなかった場合、どうなるのでしょうか？

A

新しい総理大臣が指名されるまで、現総理大臣が引き続き職務を行うことができます。

内閣は衆議院で不信任の決議を可決した場合は、10日以内に衆議院を解散しないと、総辞職しなければなりません（憲法69条）。内閣は衆議院を解散すれば総辞職は免れ、衆議院の総選挙が行われます。衆議院の総選挙の後にはじめて国会が召集されたときは、内閣は総辞職しなければなりません（憲法70条）。

この質問は衆議院が内閣不信任決議を可決し、内閣が衆議院を解散したところ大災害が発生して衆議院総選挙が行われない状態になったとき、どうなるのかということです。憲法は衆議院の総選挙の後に国会が召集されたときに内閣が総辞職すると定めているので、衆議院の総選挙がなされていないこの質問では内閣は総辞職する必要はありません。

他方で、憲法では、①内閣が国会の不信任決議で総辞職した時、②内閣総理大臣が欠けた時、③

衆議院議員総選挙の後に始めて国会の召集があつて内閣が総辞職した時は、内閣は新たに内閣総理大臣が任命されるまで引き続きその職務を行うとしています（憲法71条）。つまり、内閣総理大臣がいなくなった場合、新しい内閣総理大臣が指名されるまでは内閣は引き続き職務を行うことができます。この質問の場合内閣総理大臣はいますが、総選挙が実施されれば、いずれ新しい内閣総理大臣が指名される状況です。したがって、この場合も内閣は新しい総理大臣が指名されるまで引き続き職務を行うことができると考えられます。これは私の考えではなく複数の有力な憲法学者の考えです。

なお、内閣総理大臣は、国会議員の中から国会が指名することになっています（憲法67条1項）。

Q38

復興の過程でも衆議院参議院がねじれ国会となれば法律は制定できません。国家緊急権が必要ではありませんか？

A

ねじれ国会は二院制をとる以上、当然憲法の予定することです。災害時は平時より与野党の合意ができません。

日本の国会は衆議院と参議院の二院制をとっています。日本が二院制をとっている理由は以下の2点です。まず第1は、選挙制度の欠陥とそれに伴う弊害によって理想的な国民代表の選出を裏切ることが多いのです。また、議会制度における多数決主義は必ずしも常に正しい決議を生むとは限らないのです。そこで、議会における国民の意思を正しく反映して、国会での多数の横暴を抑制して議事を慎重・合理的にするために第二院が必要なのです。第2に、第一院(衆議院)が解散などで構成員を失い活動不能になった場合、できるだけ民主的に国務を処理するために第二院(参議院)に補充的役割を演じさせようとしたものです。

また、ねじれ国会とは、国会で、衆議院で与党が過半数の議席を持ち、参議院では与党の議席が過半数に達していない状態をいいます。日本は議院内閣制をとっているため、衆議院の過半数をと

る政党が与党となり内閣総理大臣を指名して、内閣総理大臣が大臣を任命して内閣、つまり政府を組織します。通常は、衆議院と参議院で与党は過半数に達しているので、政府が国会に提出した法案は、衆議院でも参議院でも賛成され、法律として成立します。しかし、ねじれ国会の場合は、衆議院では与党が内閣(政府)を形成しているのに対して、参議院は与党が過半数の議席がない状態です。したがって、政府が提出して衆議院が賛成した法案を、参議院が反対して法律がなかなか成立せず、これによって行政が停滞する可能性があります。しかし、これは、参議院が衆議院を抑制するという、憲法が予定している事態なので当然のことです。この場合は、与党は野党の一部と協力関係を結ぶとか、法案を修正する等して意見を調整することになり、まさに、政治家の手腕の見せ所となるでしょう。

ねじれ国会のときにおいて大規模災害が発生したのであれば、国民全体が被災地を支援する機運になっているので、平時よりも与野党の合意がしやすい状態のはずです。国全体が一体感もち国会運営も平時よりスムーズにいくはずなのです。被災者支援立法に対して反対すればその政党が国民的な非難を受けるからです。仮にこの場面で与党が野党との調整ができず、法律の制定がスムーズにいかなかったとすれば、与党の党首が政治家としての資質を問われるべきものではないでしょうか。スムーズにいかなかったことについて、憲法の制度に問題があると主張するとすれば、それは法的に間違っているだけでなく、政治家として問題があると思います。

著者紹介

永井幸寿 (ながい・こうじゅ)

1955年生まれ。弁護士。日本弁護士連合会災害復興支援委員会前委員長。関西学院大学災害復興制度研究所研究員。NPO法人災害看護支援機構監事。共著書に「災害救助法」徹底活用(クリエイツかもがわ)、『Q & A 震災と相続の法律相談』(商事法務研究会)、『災害看護』(メディカ出版)、『憲法に緊急事態条項は必要か』(岩波ブックレット)など。

いる? いらぬ? 憲法9条改正よりあふぬ!?

よくわかる緊急事態条項Q & A

2016年5月31日 初版第1刷発行

著者	永井幸寿
発行者	石井昭男
発行所	株式会社 明石書店
	〒101-0021 東京都千代田区外神田 6-9-5
	電話 03 (5818) 1171
	FAX 03 (5818) 1174
	振替 00100-7-24505
	http://www.akashi.co.jp/
まんが	ぼうごなつこ
装幀	ブリグラフィックス (潜水環)
印刷・製本	モリモト印刷株式会社

(定価はカバーに表示してあります。)

ISBN978-4-7503-4344-0

 (社) 出版者著作権管理機構 委託出版物

本書の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。複製される場合は、そのつど事前に、(社) 出版者著作権管理機構 (電話 03-3513-6969、FAX 03-3513-6979、e-mail: info@jcopy.or.jp) の許諾を得てください。