

# 緊急事態時に国会議員の任期延長等を認める憲法改正に反対する意見書

2023（令和5）年12月6日

東京弁護士会 会長 松田 純一

## 第1 意見の趣旨

第211回国会の衆議院の憲法審査会において、いわゆる緊急事態が発生し、広範な地域で70日を超えて適正な選挙の実施が困難であるときには、国会議員の任期を延長できるとする憲法改正案が集中的に審議され、憲法改正発議に向けた動きが急速に進行している。

しかし、参議院緊急集会による対応が可能であるから、このような規定を設ける必要がないだけでなく、国民主権原理や人権尊重理念に照らして、到底許されないものである。

よって、当会は、緊急事態を理由に国会議員の任期を延長することができるとする憲法改正には、反対であり、発議を行わないことを求める。

## 第2 意見の理由

1 本年、第211回国会の衆議院の憲法審査会において、「武力攻撃、内乱・テロ、大規模自然災害、感染症の蔓延その他これらに匹敵する事態」（以下「いわゆる緊急事態」という）が発生し、広範な地域において、70日を超えて適正な選挙の実施が困難である場合に、国会の機能を維持するために、内閣の要請により、各議院が国会議員の任期を出席議員の3分の2以上の多数の賛成により、6か月間延長することができ、再延長も可能であるとする憲法改正案が集中的に審議され、これを2024年の通常国会にも改憲原案をとりまとめて、憲法改正を発議するという動きが進行している（以下「本改正案」という）。

2 本改正案にいう「広範な地域において」という要件は、公職選挙法第57条に、一部地域における選挙実施困難な事情が生じた場合の選挙繰り延べ規定があるものの、より広い地域において選挙実施困難な事情が生じた場合に

は、公職選挙法の規定では対応できないことを理由とするものである。

また、「70日を超えて」という要件は、憲法第54条第1項が衆議院の解散後40日以内に総選挙を実施し、その後30日以内に国会を召集することと定めており、その間に「国に緊急の必要があるとき」には、参議院の緊急集会によって対応できることが同条第2項に定められていることから、参議院の緊急集会は、衆議院が解散された場合に限り開かれるものであり、その開催期間も70日を超えることはできないという解釈によるものである。

さらに、「いわゆる緊急事態」については、そもそも憲法は、激甚災害や武力攻撃、テロなどの緊急事態を想定していないので、このような事態においても国民代表による意思形成が確保されるべきであるとの理由も述べられている。

そこで、このような場合には、議席を失い、任期が終了した衆議院議員の議席を復活させ、任期を延長することで、対応しようとするものであると説明されている。

3 しかし、そもそも、上記のように解釈することによって参議院の緊急集会では対応できないとするのは、憲法第54条の解釈として妥当ではない。

まず、衆議院議員は、衆議院の解散によって議席を失うが、6年任期の参議院議員は全て在任中である場合が多いであろうし、仮に3年ごとの半数改選の時期に重なっていたとしても、残る半数はあと3年任期が継続しているから、少なくとも参議院議員の半数による緊急集会によって、「国に緊急の必要があるとき」に対応できるのである。

では、参議院緊急集会は、第54条第1項の規定によって最大70日と限定されていると解すべきであろうか。

この点、本改正案を提案・推進している立場からは、憲法第54条第1項は、衆議院の解散によって衆議院議員が存在しない最大70日の期間においてのみ参議院の緊急集会の開催可能と定めているのだから、これを越える期間、あるいは任期満了の場合には、参議院の緊急集会で対応することはできないとする。

しかし、この条項は、内閣が衆議院の解散後長期間選挙を実施せず、また、選挙後長期間にわたって議会を召集する手続を実施しないことによって、議会による統制に服さないで恣意的な行政を行う事態を招くことがないように定められたものであり、参議院の緊急集会の存続期間を限定する趣旨ではない<sup>1</sup>。参議院の緊急集会の存続期間について70日を上限とする明確な文言は条文上存在せず、学界においても、70日を上限とする見解が支配的とはいえない。

そうすると、憲法第54条第1項は、衆議院が機能できない期間に参議院の緊急集会が国民の代表としての役割を暫定的に果たすことができることを明記し、かつ参議院の緊急集会が定めた措置は、次の国会開会后10日以内に衆議院の同意で追認されなければ効力を失うとして、事後的な統制も受けることとしているのであるから、70日を超えた場合にも参議院の緊急集会によって対応できると解することが妥当である。

- 4 また、憲法第54条は衆議院が解散された場合の規定であり、任期満了で衆議院議員が不在の場合には、参議院の緊急集会は開催できないので、改正規定が必要であるという理由も述べられている。

しかし、憲法第54条の趣旨は、衆議院が解散されて衆議院議員が不在の場合においても、「国家に緊急の必要」が生じた場合には、国民代表である参議院を活用できるとして内閣の権限を制限し、限定的であっても国会議員を活用できることとしたものであって、その趣旨を任期満了で衆議院議員が不在の場合には及ぼしえないと解することは妥当ではない。むしろ、衆議院議員の不在時に緊急の必要性が生じた場合という共通の基礎事情があることから、任期満了の場合にも類推適用できると解釈することが合理的であり<sup>2</sup>、妥当である。

- 5 これに対しては、そもそも、憲法は、国会を二院制で構成すると定めてい

---

<sup>1</sup> 第211国会衆議院憲法審査会議事録第11号3頁第1段長谷部恭男参考人発言、同国会参議院憲法審査会会議録第6号5頁第1段土井真一参考人発言

<sup>2</sup> 第211国会衆議院憲法審査会議事録第11号2頁最下段長谷部恭男参考人発言、同国会参議院憲法審査会会議録第6号5頁第1段土井真一参考人発言

るのであって、一院だけで機能させるのは例外的であるから、このような例外規定を安易に類推すべきではない、とする本改正案を提案・推進している立場からの意見もある。

しかしながら、国会が平時に二院で活動するのは当然であるが、何らかの事情によって一院が機能しない場合に国民代表である参議院を活用することは、国民主権や国民代表原理に反するものではないし、この場合には第54条第3項も類推適用して、事後に衆議院の追認を要件とすることで参議院の緊急集会によって国民の権利や自由の不当な制限となる危険性を最小限度に抑えることが担保されるので、二院制の原則が不当に害されるとまでは言えないものと解される。

6 さらに、そもそも、憲法第54条は、選挙の実施が困難であるような緊急事態を想定していないと解されるから、選挙の実施が困難な様々な緊急事態にも対応できるよう、本改正案によって対応するのが妥当であるとする本改正案を提案・推進している立場からの見解もある。

しかし、緊急事態において選挙の実施が困難な場合に必要なのは、国会議員の議席を復活させたり、任期を延長したりすることではなく、部分的であっても選挙が実施できるなら実施しつつ、繰り延べ投票を活用すべきであるし、より重要なことは、平時からできる限り早急かつ円滑に選挙を実施できるように法制度を充実させることである。

例えば、平時から各自治体に選挙人名簿のバックアップを義務付けること、被災地での投票が困難な避難者に郵便投票制度（公職選挙法第49条第2項）を適用する、被災者が避難先の市町村で投票することを可能とする仕組みを作ることなどの法改正、さらに、被災自治体の選挙管理事務を国が支援する制度の充実などが求められる。

7 加えて重要なこととして、本改正案は「いわゆる緊急事態」であるか否かの判断及びその終了時期の判断を内閣に委ねているため、衆議院の議席構成が時の内閣に有利である場合に、政権延命のためにこの条項を恣意的に利用することで、主権者である国民の選挙権の行使を長期間妨げ、主権侵害とい

う民主主義の根幹を揺るがす弊害が生じる恐れもあることを指摘しなければならない。

さらに、憲法審査会では、単に議員任期の延長に止まらず、国家機能を維持するために緊急政令・緊急財政処分制度の整備が必要であるとする議論もなされているが、このような条項を憲法に創設することは、内閣に権力を集中し、基本的人権を制限することにつながり、立憲主義を破壊するものであって、到底容認できない。

- 8 また、そもそも、「いわゆる緊急事態」において、衆議院が解散ないし任期満了で全議員が議席を失っている場合、仮に衆議院も任期延長の決議をするものとする、資格のない議員が決議自体に加われるのかという自家撞着的な疑問もある。もちろん、そもそも議員自身が自己の任期を（場合によっては繰り返し）延長する決議に加わることも、一種の「お手盛り」であり、制度自体が国民主権原理に反する性質を胎胚するものともいえる。

そして、出席議員を定足数とすると、出席議員が極めて少ない場合、そこでの決議を正式なものとして維持することは、その決議が異常な事態における少数者の決議であることに照らせば、参議院の緊急集会の場合のように事後に正当に選挙された議員による国会において是正する機会を設けないことは、国民主権、国民代表の原理に反するものというべきである。

- 9 この改正案は、憲法に正面から緊急事態条項を定めるものではないが、一見憲法の空隙を充填する合理的な改正であるかのように説明される可能性がある。

しかしながら、以上のように、その運用のあり方や、緊急政令や緊急財政処分などの権限拡大につながりかねない問題があることに照らせば、内閣に不当かつ長期間の権限集中をもたらし、実質的に緊急事態条項自体を定めたものに等しい状況が生じるおそれがあり、立憲主義を空洞化する重大な憲法違反につながりかねない。

すなわち、このように、解釈論として極めて不当であるだけでなく、内容においても多くの問題があることに照らせば、およそ改正を必要とするいわ

ゆる「憲法事実」を欠いており、改正の必要性も合理性もないだけでなく、安易な改正は、憲法が基本原理を硬性憲法とすることによって守ろうとしている立憲主義の根幹を揺るがすおそれもある。

10 よって、当会は、国民主権を侵害し、立憲主義の破壊につながる任期延長を認める規定を創設する憲法改正案に反対する。