

衆憲資第92号

「参政権の保障をめぐる諸問題」に関する資料

平成29年3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

## 序 参政権総論

1 参政権について	1
(1) 参政権の概観と意義	1
(2) 選挙権の法的性格	2
(3) 選挙権の要件	2
2 選挙制度の現状	4
(1) 衆議院議員の選挙制度	4
(2) 参議院議員の選挙制度	4

## I 一票の格差、投票率の低下その他選挙制度の在り方

1 一票の格差	5
(1) 判例の変遷	5
(2) 近時の最高裁判決を踏まえた対応	12
2 投票率の低下	24
(1) 我が国における投票率の推移と諸外国との比較	24
(2) 近時の議論	26
3 その他（被選挙権年齢について）	28
(1) 被選挙権の性格	28
(2) 被選挙権年齢	28

## 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	30
(1) 議員任期、選挙期日等に関する規定	30
(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）	32
(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）	35
2 国会議員の任期・選挙の特例に関する主な学説・見解	36
(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	37
(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	43
(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	45
(4) 国会機能の確保に関するその他の措置	48
3 緊急事態における解散権の在り方	51

(1) 緊急時に解散権を制限すべきとの見解	51
(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	52
(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	52
4 諸外国憲法における規定例	53

## **[補論] 解散権の在り方**

1 衆議院の解散	56
(1) 解散の意義	56
(2) 解散の実質的決定権の所在	56
(3) 解散が行われる場合	61
2 諸外国の解散制度	66
(1) 概観	66
(2) イギリスの解散制度	66
(3) ドイツの解散制度	67

## 序 参政権総論

### 1 参政権について<sup>1</sup>

#### (1) 参政権の概観と意義

国民は、主権者として、国の政治に参加する権利を有する。この国政に参加する権利が「参政権」であり、「国家からの自由」である自由権、「国家による自由」である社会権に対して、「国家への自由」であることが、参政権の特徴である。具体的には、選挙権・被選挙権に代表されるが、広く憲法改正国民投票や最高裁判所裁判官の国民審査も含まれる。公務員になる資格（公務就任能力又は公務就任権）を含める場合もある。

参政権は、近代立憲主義においてあまねく保障されている重要な権利である。日本国憲法も、選挙権については15条1項において、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」と定めている。ほかに国民投票制について、最高裁判所裁判官の国民審査制（79条2項）、憲法改正国民投票制（96条）、地方特別法住民投票制（95条）の規定がある。

#### 【参照条文】日本国憲法

##### 〔公務員の選定罷免権、公務員の本質、普通選挙の保障及び投票秘密の保障〕

第15条 公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

②～④ (略)

##### 〔最高裁判所の構成及び裁判官任命の国民審査〕

第79条 (略)

② 最高裁判所の裁判官の任命は、その任命後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際国民の審査に付し、その後10年を経過した後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際更に審査に付し、その後も同様とする。

③～⑥ (略)

##### 〔一の地方公共団体のみに適用される特別法〕

第95条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

##### 〔憲法改正の発議、国民投票及び公布〕

第96条 この憲法の改正は、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

<sup>1</sup> 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法 第6版』（岩波書店、2015年）84頁、260-266頁、安西文雄・卷美矢紀・戸常寿『憲法学読本 第2版』（有斐閣、2014年）205-206頁をもとに作成。

## (2) 選挙権の法的性格

日本国憲法は代表制を採用しているため、代表者を除くほとんどの国民にとって、議員の選挙に参加し、自分の選んだ候補者へ一票を投ずることが、政治参加の主要なルートである。したがって選挙権は「国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹を成すもの<sup>2)</sup>」として、参政権の中でも特に重要なものとされる。

この選挙権の性格については、それを選挙人としての地位に基づいて公務員の選挙に関与する「公務」とみるか、国政への参加を国民に保障する「権利」とみるかについて争いがあり、多数説は、両者を併せもつと解している（二元説と呼ばれる）。選挙権は、人権の一つとされるに至った参政権の行使という意味において権利であることは疑いないが、公務員という国家の機関を選定する権利であり、純粋な個人権とは違った側面をもっているため、そこに公務としての性格が付加されていると解するのが妥当であるとされる。

## (3) 選挙権の要件

近代選挙法は、選挙の自由・公正と効果的な代表を実現するために、選挙に関する基本原則を採用してきた。①普通選挙、②平等選挙、③自由選挙<sup>3)</sup>、④秘密選挙<sup>4)</sup>、⑤直接選挙<sup>5)</sup>がそれである。このうち、選挙権の要件という観点からは、①及び②が重要である。

### ア 普通選挙

普通選挙とは、狭い意味では、財力（財産又は納税額）を選挙権の要件としない制度をいう。これに対して、財力を要件とする制度は制限選挙と呼ばれる。1925年（大正14年）に日本で初めて普通選挙制が実現したが、それは、25歳以上の男子に選挙権を認めるにとどまっていた。他方、普通選挙は、広い意

---

<sup>2)</sup> 最大判平 17・9・14 民集 59 卷 7 号 2087 頁

<sup>3)</sup> 自由選挙（または自由投票）とは、任意投票制、投票の自由、選挙運動の自由、立候補の自由といった種々の意味で用いられる概念である（大石真『憲法講義 I 第 3 版』（有斐閣、2014 年）95 頁）。

<sup>4)</sup> 秘密選挙（または秘密投票）とは、誰に投票したかを秘密にする制度を言う。主として社会における弱い地位にある者の自由な投票を確保するために、広く諸外国で採用されている原則であり、我が国でも憲法 15 条 4 項で秘密投票が保障されている。

<sup>5)</sup> 直接選挙とは、選挙人が公務員を直接に選挙する制度を言う。選挙人がまず選挙委員を選び、その選挙委員が公務員を選挙する間接選挙制は、アメリカの大統領選挙でとられているが、選挙人に全面的な信頼をおかない制度であるため、民主政治の発達とともに実質的には直接選挙制に変わってきている。なお、すでに選挙されて公職にある者（例えば都道府県会議員）が公務員（例えば国会議員）を選挙する制度を準間接選挙制（又は複選制）という。間接選挙における選挙人は、選挙が終了すれば、その地位も消滅するが、複選制ではそういうことはない。憲法 43 条の「選挙」は、間接選挙を含むと解されるが、複選制は国民意思との関係が間接的に過ぎるので、「選挙」に含まれないとされる（前掲注 1・芦部 265・266 頁）。

味では、財力の他に教育、性別などを選挙権の要件としない制度をいい、特に戦後、婦人参政権を含むものと考えられるようになったことが重要である。この意味での普通選挙制は、我が国では1945年（昭和20年）に、20歳以上の国民全てに選挙権が認められたことによって実現した。日本国憲法は、「成年者による普通選挙を保障する」と定めて（15条3項）、この原則を確認するとともに、選挙権のみならず被選挙権についても資格の平等を具体的に定めている（44条）。

なお、2015年（平成27年）には、選挙権年齢が20歳以上から18歳以上へと引き下げられた<sup>6</sup>。

### 【参考】選挙権の歴史

制度改正年	選挙の実施年	選挙権者	人口比 <sup>7</sup>
1889年 (明治22年)	1890年 (明治23年)	・25歳以上の男子 ・納税額15円以上	約1.1%
1900年 (明治33年)	1902年 (明治35年)	・25歳以上の男子 ・納税額10円以上	約2.2%
1919年 (大正8年)	1920年 (大正9年)	・25歳以上の男子 ・納税額3円以上	約5.5%
1925年 (大正14年)	1928年 (昭和3年)	・25歳以上の男子	約19.8%
1945年 (昭和20年)	1946年 (昭和21年)	・20歳以上の男女	約48.7%
2015年 (平成27年)	2016年 (平成28年)	・18歳以上の男女	約83.3%

<sup>6</sup> 公職選挙法等の一部を改正する法律（平成27年法律第43号）の施行により、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。

なお、これに関連し、憲法15条3項が「成年者による普通選挙」を保障していることと、民法上の成年年齢との関係について、法務省は以下のような答弁をしている。

「憲法学説上も、この成年者という概念と民法の成年というのは直接の関係はない…という考え方と、もう一つ、憲法が制定された当時既に、明治以来、日本の民法では成年は20歳ということになっていた、民法上の成年年齢を考慮して民法上成年年齢に達している人を成年者という概念で表したという考え方、…両者拮抗している状態でございます。前者の考え方に立ちますと、これは立法趣旨も違って、言葉は一字違いだけでも、どちらかが下がったらどちらかが下がるというような論理的関係はないということになります。後者の考え方、民法の成年に達した者を成年者と憲法は言っているという考え方に立ちますと、…憲法上保障されているのは、民法上成年に達した人には全員選挙権を与えなさいと。それよりも若い人たちに選挙権を与えることについては、…憲法の趣旨からして、参政権を与えられるを増やすことは趣旨に沿うことであって、憲法上保障されているのは20歳、民法の成年年齢以上だけど、その下の例えば18歳、19歳の方に公職選挙法上の選挙権を与えることは憲法上は何も問題はない、むしろ望ましいというのがそちらの考え方に立ったときの説です。…したがって、…どちらの憲法上の理解に立っても、民法上の成年年齢が20歳のままで公職選挙法上の選挙権の年齢が18に下がるということは憲法上の問題は生じない、憲法違反にはならないということでございます。」（第186回国会参議院憲法審査会平成26年6月2日）

<sup>7</sup> 東京都選挙管理委員会事務局HPをもとに作成。

**【参照条文】日本国憲法**

**〔公務員の選定罷免権、公務員の本質、普通選挙の保障及び投票秘密の保障〕**

**第 15 条 ①・② (略)**

③ 公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。

④ (略)

**〔議員及び選挙人の資格〕**

**第 44 条** 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信條、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。

## イ 平等選挙

平等選挙とは、特定の選挙人に 2 票以上の投票を認める「複数選挙」や、選挙人を特定の等級に分けて等級ごとに代表者を選出する「等級選挙」を否定し、選挙権の価値は平等、すなわち「一人一票」を原則とする制度をいう<sup>8</sup>。これは、選挙権の数的平等の原則で、戦前の選挙法にも定められていたが、現在では平等選挙は、投票の価値的平等の要請を含むものと解されるようになってきている。この点で、議員定数の不均衡が問題となる。(→後掲 I 1 参照)

## 2 選挙制度の現状<sup>9</sup>

### (1) 衆議院議員の選挙制度

衆議院議員の選挙制度は、各選挙区において 1 人を選挙する小選挙区選挙と、全国を 11 の選挙区（ブロック）に分けて行う比例代表選挙をそれぞれ別の選挙として実施する小選挙区比例代表並立制である。

衆議院議員の定数は、総定数 475 人で、そのうち 295 人が小選挙区選出議員、180 人が比例代表選出議員とされている<sup>10</sup>。

### (2) 参議院議員の選挙制度

参議院議員の選挙には、全都道府県の区域を通じて行われる比例代表選挙と、各都道府県の区域を単位として行われる選挙区選挙とがある。

参議院議員の定数は、総定数 242 人で、そのうち 96 人が比例代表選出議員、146 人が選挙区選出議員とされている。

<sup>8</sup> 公職選挙法 36 条「投票は、各選挙につき、一人一票に限る。ただし、衆議院議員の選挙については小選挙区選出議員及び比例代表選出議員ごとに、参議院議員の選挙については選挙区選出議員及び比例代表選出議員ごとに一人一票とする。」

<sup>9</sup> 選挙制度研究会編『実務と研修のための わかりやすい公職選挙法（第 15 次改訂版）』（ぎょうせい、2014 年）45 頁をもとに作成。

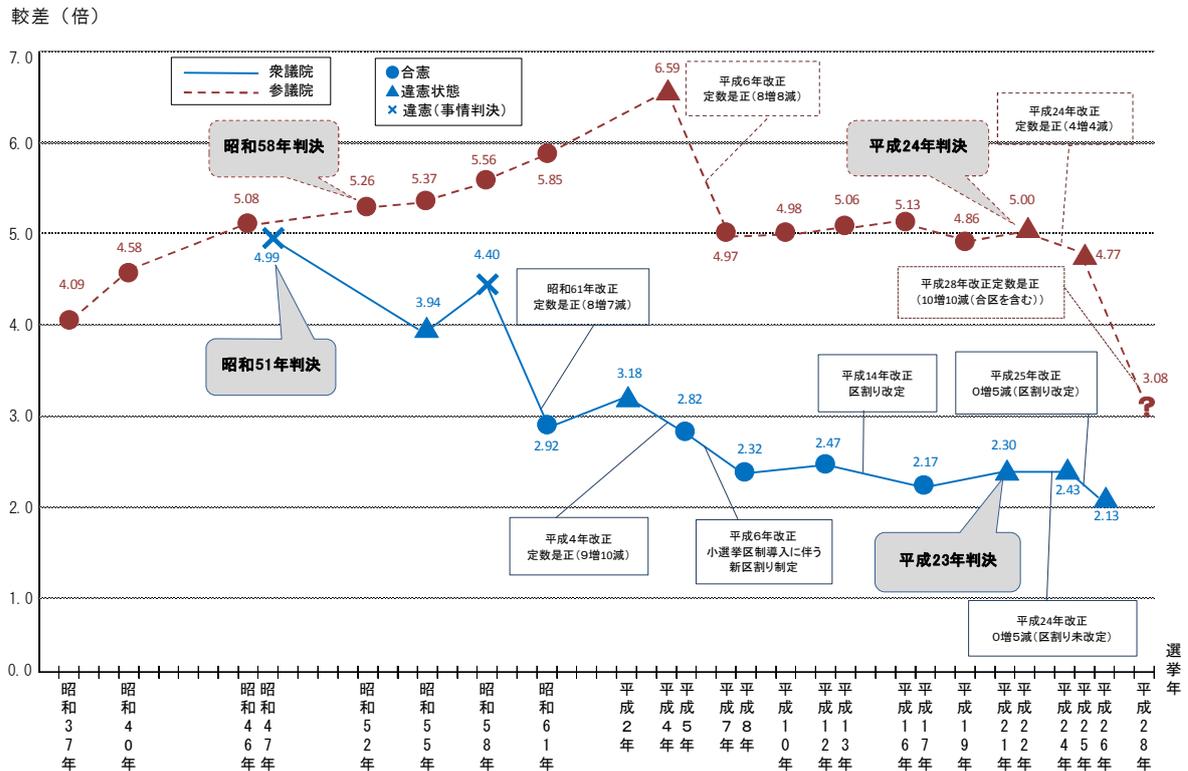
<sup>10</sup> 改正公職選挙法（平成 28 年法律第 49 号）により小選挙区選出議員が 289 人、比例代表選出議員が 176 人（総定数 465 人）となる。なお、当該規定は、平成 27 年の国勢調査の結果に基づいて衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定を行う法律の施行の日から施行される。

# I 一票の格差、投票率の低下その他選挙制度の在り方

## 1 一票の格差<sup>11</sup>

### (1) 判例の変遷<sup>12</sup>

〔衆議院及び参議院の一票の最大格差の推移〕



(安田隆子「平成 24 年衆院選及び平成 25 年参院選の一票の格差の最高裁判決」国立国会図書館『国政の論点』(2015 年 4 月)をもとに作成)

## ア 衆議院

### (ア) 第 I 期：中選挙区制下における最高裁の判断

〔昭和 51 年判決の論理構造〕

最高裁は、昭和 51 年、最大格差 1 対 4.99 の定数不均衡を違憲とする判決を下した（昭和 51 年判決）<sup>13</sup>。

昭和 51 年判決は、「選挙権の内容、すなわち各選挙人の投票の価値の平等もまた、憲法の要求するところである」ことを認めたが、それは「選挙

<sup>11</sup> 判例及び法令においては「較差」と表記されるが、一般的には「格差」と表記される。本稿では、判例及び法令の引用を除き、「格差」を用いる。

<sup>12</sup> 前掲注 1・安西ら 208-211 頁、長谷部恭男『憲法 第 6 版』（新世社、2014 年）174-177 頁、桑原明「いわゆる合区を含む参議院選挙区選出議員の選挙区及び定数の改正」時の法令 1988 号（2015 年）19-23 頁、安部建吾「衆議院選挙制度改革」時の法令 2019 号（2017 年）20-25 頁をもとに作成。

<sup>13</sup> 最大判昭和 51 年 4 月 14 日民集 30 卷 3 号 223 頁

制度の決定について国会が考慮すべき唯一絶対の基準」ではなく、「国会は、衆議院及び参議院それぞれについて他にしんじやくすることのできる事項をも考慮して、公正かつ効果的な代表という目標を実現するために適切な選挙制度を具体的に決定することができる」としている<sup>14</sup>。

#### 【昭和 51 年判決のポイント①】

- 選挙人の投票価値の平等は、憲法上の要請である。
- 「公正・効果的な代表」という目標実現のため、投票価値の平等のほか、衆参両院それぞれについて他に斟酌することのできる事項を考慮して、国会が選挙制度を具体的に決定する。

#### 【昭和 51 年判決の合憲性判断基準】

このような昭和 51 年判決の論理に従えば、国会がどのような選挙制度を採用するかによって、投票価値の平等の縛りの強度（どのような非人口的要素を考慮してよいか）も左右されることとなる。

最高裁は、中選挙区制の下で、人口比例原則のほか、都道府県や従来の選挙の実績等々、更には人口の都市集中化現象を含む諸々の考慮要素があることを指摘していた。そして、議員定数配分の合憲性の判断基準について、昭和 51 年判決は、数値基準による厳格な判断<sup>15</sup>に服するのではなく、「具体的に決定された選挙区割と議員定数の配分の下における選挙人の投票価値の不平等が、国会において通常考慮しうる諸般の要素をしんじやくしてもなお、一般的に合理性を有するものとはどうてい考えられない程度に達している」かどうか、という形で、裁量統制の枠組みの中で判断されており、その上で「人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が憲法上要求されていると考えられるのにそれが行われない場合に始て（ママ）憲法違反と断ぜられるべき」であるとし、本件選挙の効力について、違法ではあるが選挙自体は無効としない<sup>16</sup>としている。

<sup>14</sup> 投票価値の平等のとらえ方について、学説は異なる理解を示しているとの指摘がある。すなわち、通説の見解によれば、投票価値の平等が民主制を支える重要な権利であり、議員定数不均衡について厳格な司法審査を要請するものと考えている一方で、最高裁は、「公正かつ効果的な代表という目標を実現する」ことを最上位に置き、投票価値の平等も他の考慮要素との調和の中で実現されるものに過ぎないと捉えている、とされる（前掲注 1・安西ら 209 頁）。

<sup>15</sup> 憲法学説の通説の見解は、投票価値の平等を最上位におくという出発点から、非人口的要素はあくまで人口比例原則の枠内でしか考慮できないと主張し、衆議院については最大格差が 1 対 2 を超えた場合には違憲である（又は違憲の推定が働く）、という数値基準を採用してきたとされる（前掲注 1・安西ら 209 頁）。ただし、学説においても、1 対 2 という数値基準の理論的根拠はさほど確かなものではないとの指摘があり、むしろ、1 対 1 を基本原則とした上で、どのような理由と必要に基づいてこの原則から乖離したかを、政府の側に立証させることで、その合憲性を審査すべきであり、その帰結として、政府が、議員定数の格差を正当化する十分な理由を示すことができない場合には、違憲とすべき、とする見解がある（前掲注 12・長谷部 176 頁）。

<sup>16</sup> 選挙が憲法に違反する議員定数配分規定に基づいて行われたものであることは上記のとおりであるが、そのこ

### 【昭和 51 年判決のポイント②】

- 選挙人の投票価値の不平等が、国会において通常考慮しうる諸般の要素を斟酌してもなお、一般的に合理性を有するものとは到底考えられない程度に達しているときは、国会の合理的裁量の限界を超えているものと推定されるべき
- 人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が憲法上要求されていると考えられるのにそれが行われない場合に初めて憲法違反と断ぜられるべき
- 本件選挙は憲法に違反する議員定数配分規定に基づいて行われた点において違法である旨を判示するとともに、選挙自体はこれを無効としないこととする

その後の判例の展開の中で、最高裁は、判決の中で数値基準に言及してはいないが、憲法学者による判例分析においては、中選挙区制の下、事実上最大格差が 1 対 3 を超えるかどうかを違憲判断の目安にしているとされてきた<sup>17</sup>。

## (イ) 第Ⅱ期：小選挙区制下における最高裁の判断

### 〔「一人別枠方式」への当初の評価〕

平成 6 年に改正された公職選挙法は、衆議院議員の選挙方法として小選挙区比例代表並立制を採用し、小選挙区選出議員の選挙区の策定にあたっては、まず各都道府県に定数 1 を割りあてた上で、小選挙区選出議員の数から都道府県の数差し引いた数を人口に比例して各都道府県に割りあてることとしていた（平成 24 年の改正前の衆議院議員選挙区画定審議会設置法 3 条。いわゆる「一人別枠方式」<sup>18</sup>）。一人別枠方式によって選挙区割が定められた結果、改正直近の平成 2 年 10 月実施の国勢調査によっても、1 対 2.137、平成 7 年 10 月に実施された国勢調査によると 1 対 2.309 の最大格差が生じた。しかし、最高裁は、小選挙区制についても、従来の緩やかな判断枠組みを採用していたため、平成 11 年、人口の少ない県に居住する国民の意見をも十分に国政に反映させるように一人別枠方式をとることが国会の裁量の範囲を逸脱するという事はできないとした<sup>19</sup>。

---

とを理由としてこれを無効とする判決をしても、これによって直ちに違憲状態が是正されるわけではなく、かえって憲法の所期するところに必ずしも適合しない結果を生ずるとして、いわゆる「事情判決」の法理を採用している。

<sup>17</sup> 昭和 58 年 11 月の最高裁判決（最大判昭和 58 年 11 月 7 日民集 37 卷 9 号 1243 頁）が、最大格差を 1 対 2.92 に縮小した昭和 50 年の公職選挙法改正によって違憲状態が「一応解消された」と評価したことなどが根拠とされる（前掲注 1・安西ら 209-210 頁）。

<sup>18</sup> 「一人別枠方式」の制度趣旨について、後述の平成 23 年判決によれば、その原審が認定した平成 6 年の公職選挙法改正法案の提出者たる政府により、「各都道府県への定数の配分については、投票価値の平等の確保の必要性がある一方で、過疎地域に対する配慮、具体的には人口の少ない地方における定数の急激な減少への配慮等の視点も重要であることから、人口の少ない県に居住する国民の意思をも十分に国政に反映させるために、定数配分上配慮して、各都道府県にまず 1 人を配分した後に、残余の定数を人口比例で配分することとした旨の説明がされている」とのことであった。

<sup>19</sup> 最大判平成 11 年 11 月 10 日民集 53 卷 8 号 1441 頁

## 〔平成 23 年判決とその後〕

しかし、国会における一票の格差是正の取組が進捗しないことを受け、最高裁は厳しい姿勢に転じた。すなわち、最高裁は、平成 23 年、「相対的に人口の少ない地域に対する配慮は…全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄であって、地域性に係る問題のために、殊更にある地域（都道府県）の選挙人と他の地域（都道府県）の選挙人との間に投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性があるとはいえない」と過疎地対策が投票価値の不平等を生じさせるだけの合理性に乏しいことを指摘した上で、一人別枠方式は選挙制度改革を実現するためにとられた激変緩和措置に過ぎず、「新しい選挙制度が定着し、安定した運用がされるようになった段階においては、その合理性は失われるものというほかはない」ことから、最大格差が 1 対 2.30 まで拡大した平成 21 年衆議院議員総選挙の時点では違憲状態にあったと判断した（平成 23 年判決）<sup>20</sup>。

### 【平成 23 年判決のポイント】

- 議員は、いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国民を代表して国政に関与することが要請されている。したがって、地域性への配慮は、投票価値の不平等を生じさせる合理性があるとはいえない
- 一人別枠方式は激変緩和措置に過ぎず、新選挙制度の定着に伴い合理性を失った

そして、区割り規定が改正されないまま実施された平成 24 年衆議院議員総選挙については、最高裁は、平成 25 年、選挙無効等に踏み込むことなく、格差是正の前提として一人別枠方式を廃止する法改正が行われたこと<sup>21</sup>を一応評価して、違憲状態にあることを再確認するにとどめた<sup>22</sup>。さらに、新たに改正された区割り規定の下で実施され、最大格差が 1 対 2.129 となった平成 26 年衆議院議員総選挙について、最高裁は、平成 27 年、改正の対象外となった区割りの下で格差が 2 倍を超えた選挙区が 12 あるなど、「本件選挙区割りはなお憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあった」が、「憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえず、本件区割り規定が憲法 14 条 1 項等の憲法の規定に違反すると言うこと

<sup>20</sup> 最大判平成 23 年 3 月 23 日民集 65 卷 2 号 755 頁、集民第 236 号 249 頁

<sup>21</sup> 「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 95 号）。本法律は平成 22 年国勢調査の結果に基づく衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改訂案の作成に当たり、各選挙区間における人口格差を緊急に是正することを内容とし、そして、その概要は、①衆議院小選挙区選出議員の定数削減等、②「一人別枠方式」に係る規定の削除、③都道府県別選挙区数の設定、④衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改訂案の作成基準、⑤衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改訂案の勧告期限、であった（戸梶晃輔「衆議院小選挙区の一票の較差を是正」時の法令 1939 号（2013 年）10-12 頁）。平成 23 年判決以降の経緯の概略については、後掲（2）ア（ア）【緊急是正法・平成 25 年区割り改定法まで】を参照のこと。

<sup>22</sup> 最大判平成 25 年 11 月 20 日民集 67 卷 8 号 1503 頁、集民第 245 号 1 頁

はできない」(違憲状態)とした<sup>23</sup>。

なお、近時の最高裁判決は、昭和 51 年判決の枠組みを維持しながら 2 倍以上の格差の是正に向けて国会の立法裁量権を制約する態度を強めているところ、平成 25 年の最高裁判決より合憲性審査の論点が整理されており<sup>24</sup>、この判決も、以下のように、整理後の表現による基準を踏襲している<sup>25</sup>。

- ①投票価値の格差が「憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っているか否か」、
- ②違憲状態である場合、「憲法上要求される合理的機関内における是正がされなかったとして定数配分規定又は区割り規定が憲法の規定に違反するに至っているか否か」、
- ③違憲である場合、「選挙を無効とすることなく選挙の違法を宣言することと定めるか否か」

## イ 参議院

### (ア) 第 I 期：参議院選挙区選出議員の都道府県代表的性格を許容

〔昭和 58 年判決〕

参議院議員の地方選出議員（現在の選挙区選出議員）の定数配分について、最高裁は、当初、選挙制度の論理を投票価値の平等に優先させ、広範な立法裁量を認めてきた。

すなわち、最高裁は、昭和 58 年、最大格差 1 対 5.26 の合憲性が争われた事件において、昭和 51 年判決を踏襲した上で、国会が「参議院地方選出議員の仕組みについて事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといつて、これによつて選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない」ため、このような選挙制度の下では、「投票価値の平等の要求は、人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れないと解せざるをえない」から、「参議院議員の任期を六年としていわゆる半数改選制を採用し、また、参議院については解散を認めないものとするなど憲法の定める二院制の本旨にかんがみると、参議院地方選出議員については、選挙区割や議員定数の配分をより長期にわたつて固定し、国民の利害や意見を安定的に国会に反映させる機能をそれに持たせることとするとも、立法政策として許容される」とした（合憲）（昭和 58 年判決）<sup>26</sup>。

<sup>23</sup> 最大判平成 27 年 11 月 25 日民集第 69 卷 7 号 2035 頁、集民第 251 号 55 頁

<sup>24</sup> 赤坂正浩「平成 24 年衆議院議員選挙と「1 票の較差」」ジュリスト 1466 号（2014 年）、8-10 頁

<sup>25</sup> 工藤達朗「平成 26 年衆議院議員選挙と「一票の較差」」ジュリスト 1492 号（2016 年）、8-10 頁

<sup>26</sup> 最大判昭和 58 年 4 月 27 日民集 37 卷 3 号 345 頁

#### 【昭和 58 年判決のポイント】

- 昭和 51 年判決のポイント①を踏襲
- 選挙制度に都道府県代表的性格を加味しても、「全国民の代表」性と矛盾しない
- 投票価値の平等の要求は、人口比例主義を基本とする選挙制度の場合と比較して一定の譲歩、後退を免れない

#### 〔最高裁の判断の変容①：平成 8 年判決〕

その後、最高裁は、平成 4 年 7 月に行われた参議院議員選挙当時、選挙人数の最大格差が 1 対 6.59 に達していたことをもって、「投票価値の平等の有すべき重要性に照らして、もはや看過することができない」程度に達しており、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態が生じていた」としたが、他方で違憲判断にはこの著しい不平等の状態が「相当期間」継続することが必要であるとして、判決理由で**違憲状態**にあることを確認することとどめた<sup>27</sup>。

#### 〔最高裁の判断の変容②：平成 21 年判決〕

さらに、最高裁は、平成 19 年 7 月に行われた参議院議員選挙当時、選挙区選出議員にかかる投票価値の最大格差が 1 対 4.86 に達していたことについて、最大格差の大幅な縮小をはかるには現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要であり、それ相応の時間を要することから、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたものとするにはできないとしたが（**合憲**）、併せて「国民の意思を適正に反映する選挙制度が民主政治の基盤であり、投票価値の平等が憲法上の要請であることにかんがみると、国会において、速やかに、投票価値の平等の重要性を十分に踏まえて、適切な検討が行なわれることが望まれる」旨を付記した<sup>28</sup>。

### （イ）第Ⅱ期：参議院においても投票価値の平等を追求

#### 〔平成 24 年判決〕

最高裁は、平成 24 年、選挙当日の有権者数に基づく最大格差が約 5.00 倍であった平成 22 年の参議院議員通常選挙について、投票価値の不均衡は「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた」（**違憲状態**）ものの、定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとした（**平成 24 年判決**）<sup>29</sup>。

<sup>27</sup> 最大判平成 8 年 9 月 11 日民集 50 卷 8 号 2283 頁

<sup>28</sup> 最大判平成 21 年 9 月 30 日民集 63 卷 7 号 1520 頁

<sup>29</sup> 最大判平成 24 年 10 月 17 日民集第 66 卷 10 号 3357 頁、集民第 241 号 91 頁

### 〔平成 24 年判決の論理構造〕

平成 24 年判決は、その結論を導く過程において、昭和 58 年判決当時との相違を指摘している。すなわち、①「両議院とも、政党に重きを置いた選挙制度を旨とする改正が行われている上、選挙の単位の区域に広狭の差はあるものの、いずれも、都道府県又はそれを細分化した地域を選挙区とする選挙と、より広範な地域を選挙の単位とする比例代表選挙との組合せという類似した選出方法が採られ、その結果として同質的な選挙制度となってきたということができる」こと、②「急速に変化する社会の情勢の下で、議員の長い任期を背景に国政の運営における参議院の役割はこれまでにも増して大きくなってきているということができる」こと、そして③「衆議院については、この間の改正を通じて、投票価値の平等の要請に対する制度的な配慮として、選挙区間の人口較差が 2 倍未満となることを基本とする旨の区割りの基準が定められている」ことである。そして、これらの変化からすれば、「参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見いだし難い」ので、「都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、上記の仕組み自体を見直すことが必要」となり、「単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる前記の不平等状態を解消する必要がある」と指摘している。

#### 【平成 24 年判決のポイント】

- ①両議院とも、同質的な選挙制度になってきていること、
  - ②急速に変化する社会情勢の下、参議院の役割はこれまでにも増して大きくなってきていること、
  - ③衆議院について、選挙区間の人口格差が 2 倍未満となる区割り基準が定められていること、
- に鑑みて、直ちに投票価値の平等が後退してよいと解すべき理由は見いだしがたい。
- 都道府県を選挙区の単位とすることにより投票価値の大きな不平等が長期にわたって継続していると認められる状況下では、その仕組み自体を見直すことが必要となる

## 〔平成 24 年判決以降〕

最高裁は、平成 26 年、平成 24 年公職選挙法改正<sup>30</sup>による参議院選挙区選出議員の定数是正（いわゆる「4 増 4 減」）後の定数配分に基づいて行われた平成 25 年の参議院議員通常選挙について、定数配分規定が憲法に違反するに至っていたとはいえないとされたものの、選挙当日の有権者数に基づく最大約 4.77 倍の格差は違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとし（違憲状態）、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によってこのような不平等状態をできるだけ速やかに解消することを再び求めた<sup>31</sup>。

## （2）近時の最高裁判決を踏まえた対応

### ア 選挙制度改革<sup>32</sup>

#### （ア）衆議院

##### 〔緊急是正法・平成 25 年区割り改定法まで〕

平成 21 年衆議院議員総選挙における区割り基準のうち「一人別枠方式」に係る部分につき「憲法の投票価値の平等の要求に反するに至っていた」と判示した平成 23 年判決の後、同年 10 月に「衆議院選挙制度に関する各党協議会」（以下「各党協議会」という）が設置され、各党間で衆議院選挙制度の在り方につき 16 回にわたり議論が行われたが、合意に至らなかった。

平成 24 年になり、民主党や自由民主党から一票の格差是正のための法案が提出された後、同年 11 月 14 日に行われた野田佳彦内閣総理大臣と安倍晋三自民党総裁（両者共に当時）等との党首討論における野田総理の衆議院解散に係る発言<sup>33</sup>を受け、「0 増 5 減」による衆議院小選挙区の一選の格差是正を内容とする「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 95 号。以下「緊急是正法」という）が成立し、平成 25 年には、同法の成立を受けた衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という）の勧告に基づき、選挙区の改定を行うための「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律の一部を改正する法律」（平成 25 年法律第 68 号。以下「平

<sup>30</sup> 「公職選挙法の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 94 号）

<sup>31</sup> 最大判平成 26 年 11 月 26 日民集第 68 卷 9 号 1363 頁、最大判平成 26 年 11 月 26 日集民第 248 号 69 頁

<sup>32</sup> 前掲注 12 桑原・19-23 頁、前掲注 12 安部・20-25 頁をもとに作成。

<sup>33</sup> 一票の格差是正と定数削減の問題について、今国会（第 181 回臨時会）中に結論を得られれば、翌々日に衆議院を解散する旨の発言があった（第 181 回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録第 1 号（平成 24 年 11 月 14 日）3-4 頁参照）。実際には、緊急是正法の成立を受け、同日（平成 24 年 11 月 16 日）、衆議院は解散された。

成 25 年区割り改定法」という) が成立するに至った<sup>34</sup>。

#### 〔平成 28 年改正公職選挙法成立まで〕

年末に執行された平成 24 年衆議院議員総選挙後、平成 25 年 4 月には各党協議会<sup>35</sup>が再開され、平成 26 年 3 月までの間に計 13 回にわたり各党間で協議が行われたが、結論が得られなかった。そこで、同年 6 月 19 日の衆議院議院運営委員会において、衆議院選挙制度に関する調査・検討等を行うため、議長の諮問機関として有識者による「衆議院選挙制度に関する調査会」(以下「調査会」という)の設置が議決されるに至った。

平成 28 年 1 月 14 日、調査会は、都道府県別定数配分はいわゆるアダムズ方式<sup>36</sup>によるべきことを主な内容とする「衆議院選挙制度に関する調査会答申」(以下「答申」という)を大島理森衆議院議長に提出した。

同年 4 月 6 日、自由民主党と民進党からそれぞれ法案の骨子が大島議長に示された<sup>37</sup>。骨子の提示を受けた大島議長は、両案とも先に示した指針に沿った内容であるとし、法案化して提出することを要請した。この要請を受け、同月 15 日、自由民主党及び公明党から「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律案」(第 190 回国会衆法第 26 号。以下「自公案」という)が、民進党から「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律案」(第 190 回国会衆法第 25 号。以下「民進案」という)がそれぞれ衆議院に提出された。両案の間で大きく異なるのは「いつ大規模国勢調査に基づいてアダムズ方式による都道府県別定数配分の見直しを始めるべきか」(自公案は平成 32 年から、民進案は平成 22 年から)という点であった。国会審議においてもこの点を中心に議論が行われ、同月 28 日、自公案が衆議院において可決された後(民進案は同日に否決)、5 月 20 日、参議院においても可決され、成立した(平成 28 年法律第 49 号)<sup>38</sup>。

<sup>34</sup> 緊急是正法及び平成 25 年区割り改定法の詳細については、前掲注 21 戸梶・10-17 頁を参照。

<sup>35</sup> 平成 24 年衆議院議員総選挙を経て第 2 次安倍内閣が発足した後、各党の協議会は「選挙制度の関する与野党実務者協議」と名称を改めた上で継続された。

<sup>36</sup> 「アダムズ方式」とは、各都道府県の人口(例:A 県 168 万)をある除数(例:40 万)で除し、それぞれの商の整数(例:A 県 4)に小数点以下(例:A 県 0.2)を切り上げて得られた数(例:A 県 5)の(47 都道府県の)合計数が小選挙区選挙の定数(例:289)と一致するように除数を調整し、その結果に基づいて都道府県別定数配分を行う方式である(答申 3.(1)④参照)。アダムズ方式については、極端に言えば人口が 1 人であっても定数 1 が確保され、最高裁から違憲であると判断された一人別枠方式と実質的に同じではないか、と指摘もあるが、この点については、アダムズ方式では定数を配分する計算過程で行われる切上げの結果として各都道府県に定数が少なくとも 1 ずつ配分されるのであって、最初に定数を 1 ずつ配分する一人別枠方式とは根本的に異なる、との説明もなされている(選挙法令フォーラム「選挙区・定数」時の法令 2003 号(2016 年)34 頁)。

<sup>37</sup> 調査会の設置を議決する際に、「各党派は、調査会の答申を尊重するものとする」とされていたこともあり、答申が提出された後、答申への対応について各党内で議論が進められた。

<sup>38</sup> 平成 28 年 10 月、総務省は、平成 27 年国勢調査の確定値をもとに衆議院の選挙区別人口を算出し、平成 28 年 5 月に成立した改正公職選挙法の規定により早ければ平成 29 年の夏から青森、岩手、三重、奈良、熊本、鹿児島 の 6 県で衆議院小選挙区選出議員の選挙区の定数を 1 減らすことが確定した。比例代表選出議員の選挙区につい

成立した法律の概要は、以下のとおりである。

- ① 都道府県別定数配分は、平成 32 年以降 10 年ごとに行われる大規模国勢調査の結果に基づき、いわゆる「アダムズ方式」により行う。
- ② 衆議院議員の定数を 10 減ずる（小選挙区 6 減、比例代表 4 減）。
- ③ 比例ブロックの定数配分も、いわゆる「アダムズ方式」により行う。
- ④ 平成 27 年の簡易国勢調査の結果に基づく特例措置を講ずる。

## （イ）参議院

### 〔協議会における協議から法案提出まで〕

参議院においては、7 月に執行された平成 25 年参議院議員通常選挙後の同年 9 月 12 日に、参議院正副議長及び各会派の代表により構成される「選挙制度の改革に関する検討会」（以下「検討会」という）が開催され、「選挙制度協議会」（以下「協議会」という）の設置を決定した。協議会は、同年 9 月から平成 26 年 12 月にかけて、31 回にわたって開催されたが、意見の隔たりが大きく、成案が得られないことから、検討の経過と各会派の改革案を併記した報告書を作成することとなり、平成 26 年 12 月 26 日、協議会の報告書が山崎正昭参議院議長（当時）に提出された<sup>39</sup>。

報告書の提出を受け、平成 27 年 2 月以降、検討会において選挙制度改革案の集約に向けた議論が行われた。しかし、同年 5 月 29 日の検討会において、各会派が一致する結論を得られず、会期末も迫っていることから、検討会での協議は一区切りつけ、各会派において法案化作業を行い、今後は委員会、本会議で結論を出していくこととされた。

### 〔平成 27 年改正公職選挙法成立まで〕

まず、平成 27 年 7 月 14 日、民主党を中心とする 4 会派<sup>40</sup>から、「公職選挙法の一部を改正する法律案」（第 189 回国会参法第 10 号。以下「4 会派案」という。）が提出された。4 会派案は、20 県を 10 選挙区に合区する<sup>41</sup>と

---

ても、東北、北関東、近畿、九州の各ブロックで定数を 1 ずつ減らすことが決まった。首相の諮問機関、衆議院選挙区画定審議会が平成 29 年 5 月までに新たな区割りを勧告し、政府が公職選挙法改正案を同年の通常国会に提出する見込みとされている（日本経済新聞電子版（2016 年 10 月 26 日 21 時 41 分配信））。平成 29 年 3 月現在、政府の衆議院議員選挙区画定審議会は、昨年 12 月に決定された「区割り改定案の作成方針」に基づき、本年 5 月の勧告期限に向けて、区割りの具体的な検討作業を行っている（NHK ニュース（2017 年 2 月 21 日 4 時 4 分配信））。

<sup>39</sup> この間の最高裁判決の経緯については、前掲（1）イ（イ）〔平成 24 年判決以降〕を参照のこと。

<sup>40</sup> 民主党・新緑風会、公明党、無所属クラブ及び生活の党と山本太郎となかまたち

<sup>41</sup> 「秋田県及び山形県」、「富山県及び岐阜県」、「石川県及び福井県」、「山梨県及び長野県」、「奈良県及び和歌山県」、「鳥取県及び島根県」、「徳島県及び高知県」、「香川県及び愛媛県」、「佐賀県及び長崎県」、「大分県及び宮崎県」の 20 県・10 合区。

ともに、6選挙区の定数を2人ずつ増加する<sup>42</sup>ものであり、その改正後の最大格差は、平成22年の国勢調査の確定値によれば、約1.95倍とされた。次いで、同月23日、自由民主党を中心とする5会派<sup>43</sup>から、「公職選挙法の一部を改正する法律案」（第189回国会参法第11号。以下「5会派案」という。）が提出された。5会派案は、4県を2選挙区に合区する<sup>44</sup>とともに、3選挙区の定数を2人ずつ削減し<sup>45</sup>、5選挙区の定数を2人ずつ増加する<sup>46</sup>ものであり、その改正後の最大格差は、平成22年の国勢調査の確定値によれば、約2.97倍とされた。これらの法案は、委員会審査省略要求を付して提出されることとなった<sup>47</sup>。

平成27年7月24日、参議院本会議において、各法案について委員会審査を省略して本会議の議題とすることが議決され、直ちに両法案の提案理由説明を聴取し、質疑及び討論が行われた後、5会派案から採決に付され、同法案は賛成多数で可決された<sup>48</sup>。衆議院に送付された5会派案は、同月27日に衆議院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に付託され、翌28日に同委員会において提案理由説明の聴取、質疑及び討論が行われた後、賛成多数で可決された。そして、同日の衆議院本会議に緊急上程され、賛成多数で可決され、成立した（平成27年法律第60号）<sup>49</sup>。

成立した法律の概要は、以下のとおりである。

- ① 選挙区制度の改革（4県2合区を含む10増10減）
- ② 合区された選挙区について、選挙運動等の特例を規定
- ③ 合区された選挙区における選挙事務の管理執行体制（合同選挙管理委員会制度）の整備

<sup>42</sup> 北海道、埼玉県、東京都、愛知県、兵庫県及び福岡県の6選挙区。

<sup>43</sup> 自由民主党、維新の党、日本を元気にする会・無所属会、次世代の党及び新党改革・無所属の会

<sup>44</sup> 「鳥取県及び島根県」と「徳島県及び高知県」の4県・2合区。

<sup>45</sup> 長野県、宮城県及び新潟県の3選挙区。

<sup>46</sup> 兵庫県、北海道、東京都、福岡県及び愛知県の5選挙区。

<sup>47</sup> 先に提出された参法第10号は、一旦取り下げられ、同一の内容の法案が委員会審査省略要求を付して参法第12号として提出された。便宜上、参法第12号についても、4会派案と称することとする。

<sup>48</sup> これに伴い、4会派案は、議決を要しないものとなった。

<sup>49</sup> 本法に基づき実施された合区の下で執行された平成28年参議院議員通常選挙における投票価値の最大格差は1対3.08倍であり、選挙無効を求め16件の訴訟が継続している。平成28年11月時点で、全ての訴訟について高等裁判所の判決が出そろい、「違憲状態」判決が10件、「合憲」判決が6件であった（読売新聞（2016年11月9日付））。報道によれば、最高裁判決は、平成29年内に出される予定とのことである（読売新聞（2017年2月11日付））。



# 議員定数訴訟に関する主な最高裁判決及び定数配分規定改正の推移

衆議院

年	該当選挙 有権者数比率	判決、定数配分規定改正	摘要
S25	公職選挙法制定当時 [1:1.51]		
S39		定数配分規定改正 (19 増)	最大較差が 1 対 3.55 に達し批判が強くなったため是正
S47	第 33 回総選挙 【1:4.99】		
S50		定数配分規定改正 (20 増)	翌年の最高裁判決を先取りした形で是正
S51		⇒最大判 S51.4.14 (違憲)	衆議院議員定数訴訟において、最高裁が初めて違憲と判示。投票価値の平等を憲法上の要請と認め、議員定数不均衡を違憲とした。ただ、事情判決の法理により、選挙を無効とせず違憲の宣言にとどめる判決を下した。
S55	第 36 回総選挙 【1:3.94】		
S58	第 37 回総選挙 【1:4.40】	⇒最大判 S58.11.7 (違憲状態)	1 対 3 までの格差を許容する趣旨と一般に解されている。
S60		⇒最大判 S60.7.17 (違憲)	事情判決の法理により、選挙を無効とせず違憲の宣言にとどめる判決を下した。
S61	第 38 回総選挙 【1:2.92】	定数配分規定改正 (8 増 7 減)	最大較差が 1 対 5.12 (S60 国勢調査速報値) となり、また前年に最高裁が下した、2 回目の違憲・事情判決を受けて是正
S63		⇒最二小判 S63.10.21 (合憲)	
H2	第 39 回総選挙 【1:3.18】		
H4		定数配分規定改正 (9 増 10 減)	最大較差が 1 対 3.38(H2 国勢調査) になったので是正
H5	第 40 回総選挙 【1:2.82】	⇒最大判 H5.1.20 (違憲状態)	是正のための合理的期間を経過しておらず、違憲と断定できないとした。
H6		定数配分規定改正 (小選挙区制)	衆議院、小選挙区比例代表並立制導入
H7		⇒最一小判 H7.6.8 (合憲)	衆議院中選挙区制下の最後の最高裁判決
H8	第 41 回総選挙 【1:2.32】		
H11		⇒最大判 H11.11.10 (合憲)	より厳しい審査を主張する 5 判事の反対意見。「一人別枠方式」を容認。
H12	第 42 回総選挙 【1:2.47】		
H13		⇒最三小判 H13.12.18 (合憲)	平成 11 年の最高裁判決に依拠して合憲判決
H14		定数配分規定改正 (5 増 5 減)	H 12 国勢調査に基づく衆議院議員選挙区画定審議会の勧告に従ったもの
H17	第 44 回総選挙 【1:2.17】		
H19		⇒最大判 H19.6.13 (合憲)	「一人別枠方式」を含む選挙基準は国会の裁量の範囲を逸脱しているとは言えないと判断 (反対意見・「一人別枠方式」に否定的な意見あり)
H21	第 45 回総選挙 【1:2.30】		
H23		⇒最大判 H23.3.23 (違憲状態)	較差をもたらす要因の一つである「一人別枠方式」に今日では合理性が認められないと判断。
H24	第 46 回総選挙 【1:2.43】		
H25		定数配分規定改正 (0 増 5 減)	「一人別枠方式」廃止
H26	第 47 回総選挙 【1:2.13】	⇒最大判 H25.11.20 (違憲状態)	投票価値の平等の要求に反する状態にあったが、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえず、14 条 1 項等に反するということではない。
H27		⇒最大判 H27.11.25 (違憲状態)	投票価値の平等の要求に反する状態にあったが、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえず、14 条 1 項等に反するということではない。
H28		定数配分規定改正 (0 増 6 減)	H28.5.20 成立。これに基づく区割りを区割り審で審議中。H32 国勢調査後からアダムズ方式を導入。

<定数配分は立法政策の問題 ( 参：初期 参照) >

衆：第Ⅰ期

- 昭和 51 年判決
  - ・「投票価値の平等」が憲法上の要請であるとした最初の最高裁判決
  - ・選挙制度は、国民の意見・利害の公正かつ効果的な反映や、政治における安定の要請も考慮し、国の事情に即して具体的に決定

中選挙区制での判決  
(上記昭和 51 年判決の枠組みの下での判決)

衆：第Ⅱ期

- 小選挙区比例代表並立制導入後の判決  
特に「一人別枠方式」の合憲性について
- 平成 11・13・19 年判決：一人別枠方式は国会の裁量の範囲を逸脱するということとはできない。

- 平成 23 年判決
  - ・地域性への配慮は、投票価値の不平等を導く理由とはならない
  - ・一人別枠方式は、選挙制度改革下の激変緩和措置にすぎず、小選挙区比例代表並立制の定着後はその合理性は失われた



参議院

年	該当選挙 有権者数比率	判決、定数配分規定改正	摘要	
S22		参議院議員選挙法を制定 [1:2.62]		<p>参：初期</p> <p>定数配分は立法政策の問題</p> <p>参：第Ⅰ期</p> <p>○昭和 58 年判決 衆議院についての昭和 51 年判決を受けて、「投票価値の平等」を憲法上の要請としながらも、参議院については</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>選挙区選出議員の都道府県代表的性格</li> <li>半数改選による制約</li> </ul> <p>に言及</p> <p>参：第Ⅱ期</p> <p>○平成 24 年判決</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>参議院の役割の増大／衆参同質的な選挙制度／衆議院は較差 2 倍未満</li> <li>参議院であるがゆえに投票価値の平等が後退してよいとは解しがたい</li> <li>都道府県単位の配分の仕組み自体の見直しについて言及</li> </ul>
S37	第 6 回通常選挙 【1:4.09】		投票価値の平等は憲法上「望ましい」けれども、「選挙人の選挙権の享有に極端な不平等を生じさせる」場合でないかぎり、定数配分は「立法政策の問題」としてとした。	
S39		⇒最大判 S39.2.5 (合憲)		
S52	第 11 回通常選挙 【1:5.26】		参議院の地方区 (旧) の地域代表的性格という特殊性を重視し、かつ、立法府の裁量権を広汎に認める。	
S58		⇒最大判 S58.4.27 (合憲)		
S61	第 14 回通常選挙 【1:5.85】		参議院の特殊性 (地域代表的性格など) を強調	
S63		⇒最二小判 S63.10.21 (合憲)		
H4	第 16 回通常選挙 【1:6.59】 ※1	選挙区定数配分規定改正 (8 増 8 減 [1 回の選挙では 4 増 4 減])	選挙区間における議員一人当たり最大較差が 1 対 6.48 (H2 国勢調査) となり、また S58 最高裁判決の指摘を踏まえ是正	
H6				
H7	第 17 回通常選挙 【1:4.97】 ※2		参議院議員定数訴訟において、最高裁として初めて違憲状態と判示	
H8		※1 ⇒最大判 H8.9.11 (違憲状態)		
H10	第 18 回通常選挙 【1:4.98】		参議院比例代表選挙を非拘束名簿式に改正 追加反対意見を述べた福田判事は「立法府の決定をほぼ自動的に追認する機関と化した」司法の現状を厳しく批判	
H12		選挙区定数配分規定改正 (6 減 [1 回の選挙では 3 減]) ⇒最大判 H12.9.6 (合憲)		
H13	第 19 回通常選挙 【1:5.06】		6 判事が違憲。合憲の 4 判事も「仮に次回選挙でもなお漫然と現在の状況が維持されたままなら、違憲判断の余地は十分にある」旨警告	
H16	第 20 回通常選挙 【1:5.13】			
H18		選挙区定数配分規定改正 (4 増 4 減 [1 回の選挙では 2 増 2 減]) ⇒最大判 H18.10.4 (合憲)	選挙区間における議員一人当たり最大較差が 1 対 5.18 (H17 国勢調査速報値) となり、また H16 最高裁判決の指摘を踏まえ是正 「今後も国会においては投票価値の較差をより縮小するための検討を継続することが、憲法の趣旨にそう」と判示。	
H19	第 21 回通常選挙 【1:4.86】		「最大較差の大幅な縮小を図ろうとすれば、現行の選挙制度の仕組みの見直しが必要」と指摘。参議院の在り方をも踏まえた制度の見直しの検討を求めた。	
H21		⇒最大判 H21.9.30 (合憲)		
H22	第 22 回通常選挙 【1:5.00】		選挙区間における議員一人当たりの最大較差が 1 対 5.12 (H22 国勢調査確定値) となり、また H21 最高裁判決の指摘を踏まえ是正 「都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式を改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直し立法的措置を講ずる必要がある」旨判示	
H24		⇒最大判 H24.10.17 (違憲状態)		
H25	第 23 回通常選挙 【1:4.77】		都道府県単位の制度の見直しの必要について判示。違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったが「本件選挙までの間に、更に定数配分規定の改正がされなかったことをもって、国会の裁量権の限界を超えるものとはいえない旨判示	
H26		⇒最大判 H26.11.26 (違憲状態)		
H27		選挙区定数配分規定改正 (4 県 2 合区を含む 10 増 10 減 [1 回の選挙では 5 増 5 減])	選挙区間における議員一人当たりの最大較差が 1 対 4.75 (H22 国勢調査確定値) となり、また H26 最高裁判決の指摘を踏まえ是正	
H28	第 24 回通常選挙 【1:3.08】			



## 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<sup>50</sup>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<sup>51</sup>。

### 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

<sup>50</sup> 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）。

<sup>51</sup> 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<sup>52</sup>、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<sup>53</sup>、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。

<sup>52</sup> 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。

<sup>53</sup> 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<sup>54</sup>

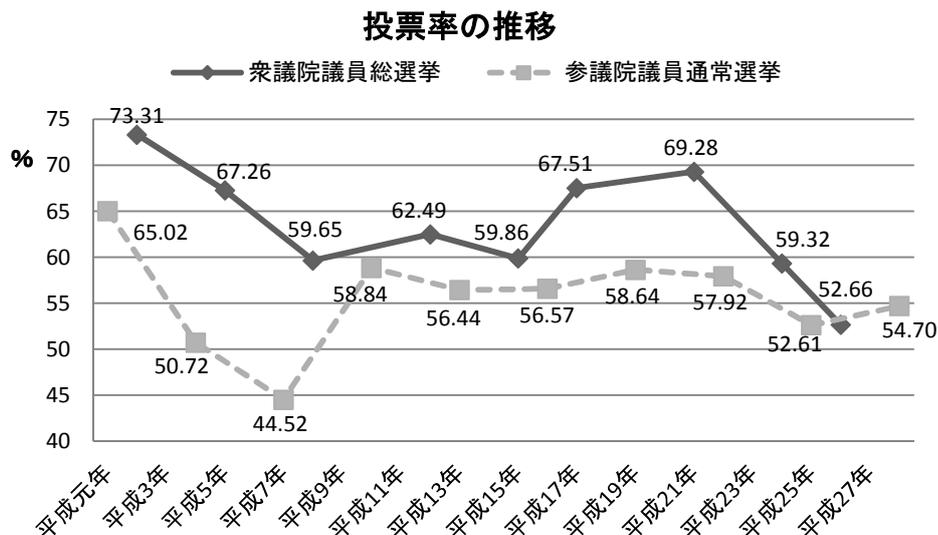
#### ア 概観

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)

<sup>54</sup> 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。

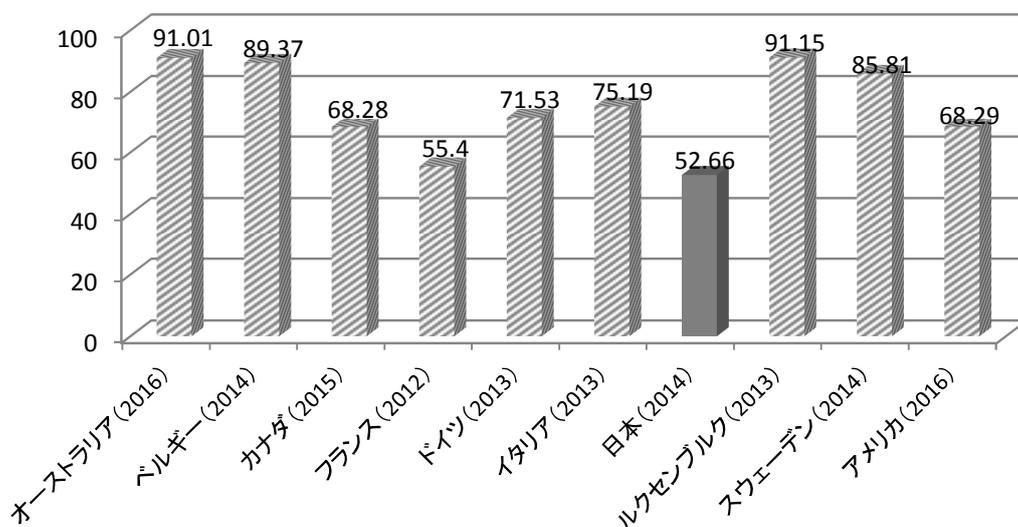
有権者の政治的関心に影響を与えている大きな要因としては、年齢と都市規模が挙げられる。一般的に若年層ほど投票率は低く、年齢が高くなるほど投票率は上昇し、70歳を超えると低下する。これは、若年層は生活と居住のパターンが不安定で政治との関わり合いがそれほど高くないのに対し、年を重ねると生活の基盤が固まり、自然に政治との関わり合いも深くなり、政治的な関心も高くなり、より多く政治に参加するようになるためとされている。

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<sup>55</sup>

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<sup>56</sup>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。

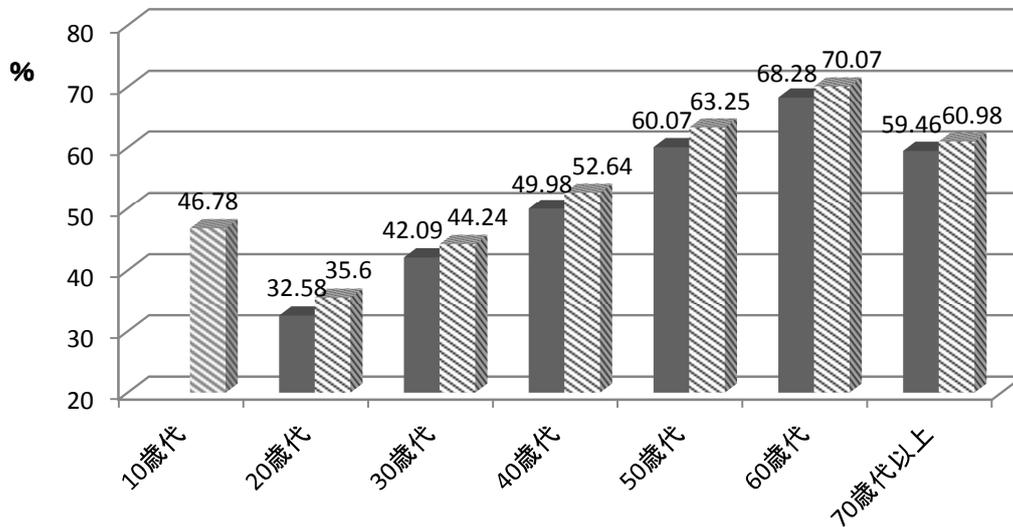
---

<sup>55</sup> 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。

<sup>56</sup> 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)<sup>57</sup>

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<sup>58</sup>】

	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

<sup>57</sup> 朝日新聞(2016年7月20日付)をもとに作成。

<sup>58</sup> 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<sup>59</sup>

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<sup>60</sup>」と解されている。

被選挙権には、年齢制限<sup>61</sup>や公務員等の立候補制限<sup>62</sup>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いたいでしょうか、ある程度のものは必要である。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

<sup>59</sup> 前掲注 12・長谷部 298-299 頁をもとに作成。

<sup>60</sup> 最大判昭和 43・12・4 刑集 22 卷 13 号 1425 頁

<sup>61</sup> 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。

<sup>62</sup> 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せぬ。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せぬ。

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で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で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" style="margin-left: 20px;"> <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" style="margin-left: 20px;"> <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、できないものとする<sup>63</sup>。

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」<sup>64</sup>。

「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する<sup>65</sup>。

#### 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

<sup>63</sup> 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）

<sup>64</sup> 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）

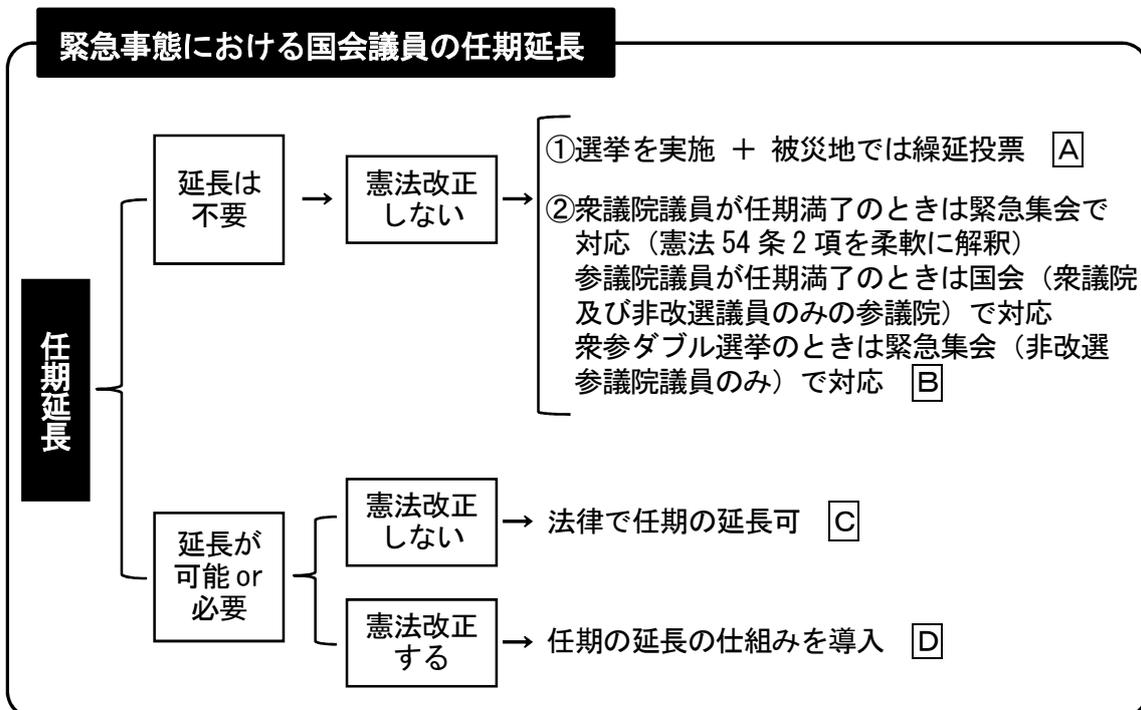
<sup>65</sup> 第 180 回国会答弁第 139 号（緊急事態に対する現行憲法の問題に関する質問主意書に対する答弁書、平成 24 年 3 月 23 日）

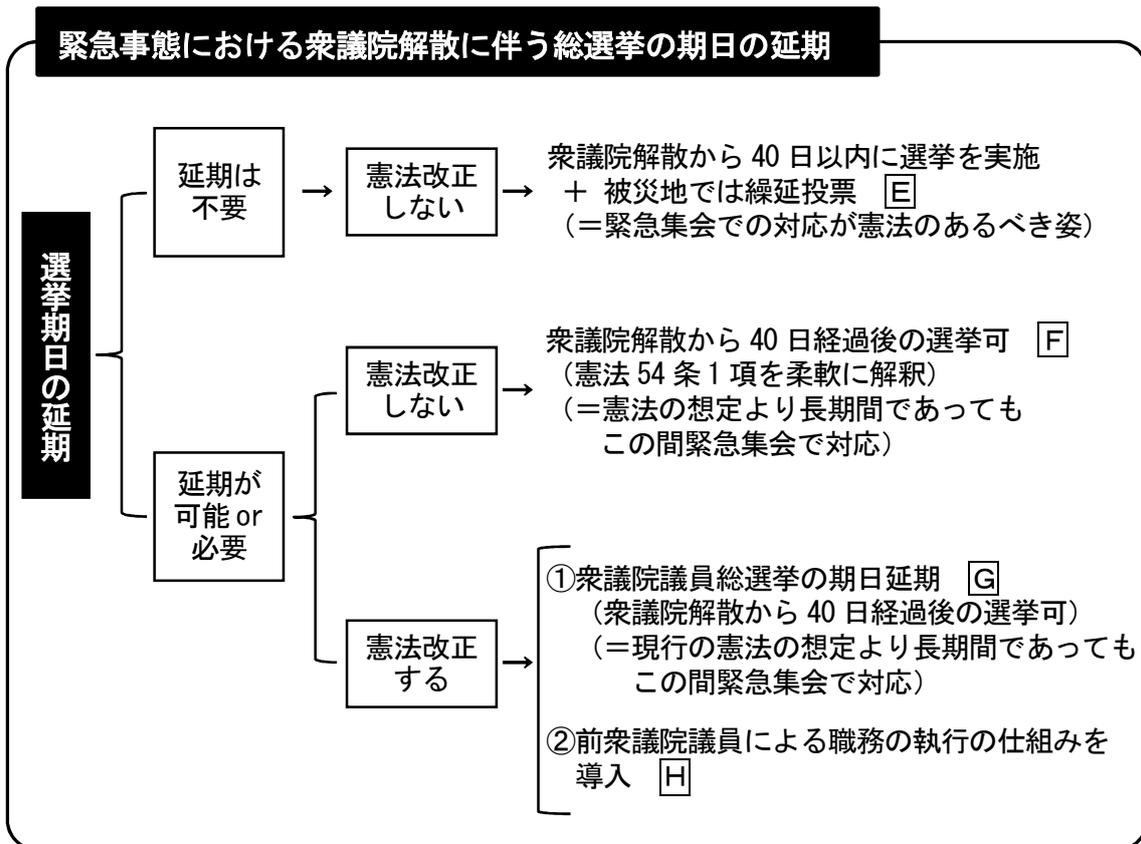
法第 54 条 1 項に、解散の日から 40 日以内に総選挙を行うとありますから、繰り延べ投票を行うとしても、その期日は 40 日以内に行わなければならないと考えます。それとも、当初の選挙期日さえ 40 日以内に設定されていれば、繰り延べ投票の期日は 40 日を過ぎてもいいというふうに解釈していらっしゃるのか。この点についてお聞かせください。

○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ょ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<sup>66</sup>、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

<sup>66</sup> 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的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……金森国务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<sup>67</sup>、次のような懸念が示されている。

<sup>67</sup> 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对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对応でき、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

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」、すなわち是非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るべきとする考え方があ  
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を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、衆議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議院選挙後の次の国会開会までの臨時的措置であり、衆議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つて、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、その後に行うならばいい……。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か。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」読売クオータリ—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ただくか、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と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、この辺に関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に感じるんですね、明らかじゃないかな、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り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<sup>68</sup>。

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ろうか。

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、炭疽菌の事件があって以降、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ぬ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

<sup>68</sup> 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<sup>69</sup>。

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、我々はず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な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。

舟楫格致「原点不在の『緊急事態条項』議論」読売クオーターリ―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

<sup>69</sup> 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<sup>70</sup>。

<sup>70</sup> 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） ※総議会召集までは、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） ※任期満了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） ※総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、非常事態権限の行使中に解散されない（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は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続くものとする（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を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在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。」<sup>71</sup>

<sup>71</sup> 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<sup>72</sup>

#### (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<sup>73</sup>、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。

<sup>72</sup> 前掲注12・長谷部389-395頁をもとに作成。

<sup>73</sup> 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、憲法に精神に反しない…。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。」というのが最後にございますが、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の批判がある。

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、

また議員の任期を法律事項とする規定も含んでおらず、したがって、明示の規定のない限り、憲法上保障された議員の任期を多数決によって縮減する自律解散は許されないとの一般原則に反する点を指摘することができる<sup>74</sup>。国会が国権の最高機関であるとの憲法 41 条の定めも、政治的美称にすぎず、そこから何らかの解釈論上の結論を引き出しうるような強い意味は持っていないとの見解が一般的である。

## エ 65 条説

この説も、国事行為は、本来、儀礼的行為であり、内閣の助言と承認は、解散の実質的決定権を含まないとする。そして、いわゆる行政権概念の控除的定義に従い、衆議院の解散は、立法作用でも司法作用でもない以上、行政作用であると考え、したがって、解散の実質的決定権は、憲法 65 条により行政権を有する内閣の権限に属するとする。

65 条説については、果たして解散が控除説のいう実質的意味における行政に含まれるか否かについて疑問があるとされる。国家作用全体から立法権と司法権を除いた部分を行政権とする控除説は、国民に対する関係での国家作用をいかに配分するかに関する議論であり、解散権のような、国家機関相互の関係を念頭に置くものではないとの批判がある。

## オ 制度説【有力説】

この説も、国事行為は、本来、形式的儀礼的行為であり、内閣の助言と承認は、解散の実質的決定権を含まないとする。しかし、日本国憲法が採用している議院内閣制および権力分立の建前からすれば、衆議院の倒閣権に対応して、内閣に衆議院の解散権が与えられていると考えるべきであるとする。

清宮四郎『憲法 I (第 3 版)』(有斐閣、1979 年) 235-237 頁

憲法は、権力分立制を採用し、行政権を内閣に属せしめている。解散の決定が憲法第 65 条にいう「行政権」に属するかどうかは問題であるとしても、憲法は、解散の決定を内閣の担当する作用に属せしめているものと解することができる。

憲法は、議院内閣制を採用し、内閣の国会に対する責任を明らかにすると同時に、衆議院の内閣不信任決議権を認め、これに対応するものとして、権力分立の見地から、内閣の解散決定権を認めるものと解せられる。…

解散が行なわれる場合について、これを正面から規定した憲法の規定は、どこにもみあ

<sup>74</sup> もっとも、内閣に実質的解散権があると考えるのであれば、衆議院の自律解散が許されないと主張する実益はさほどないとされる。衆議院の多数派が解散を望む場合は、それによって支持されている内閣も解散を望むのが通常であろうし、かりに内閣が解散権の行使を拒否したとしても衆議院の多数派はその内閣を倒すことができ、不信任決議の可決を受けてなお内閣が解散せず総辞職した場合でも、衆議院の多数派は解散を行うための新内閣を構成することができるからである(前掲注 12・長谷部 392 頁)。

たらない。…憲法第六九条は、もともと、内閣の総辞職について規定したものであって、それに関連して、解散が行なわれる特定の場合を予想しているにすぎないもので、そこには、解散が行なわれる場合を限定する意図はないものと解せられる。…そうすれば、解散が行われる場合は第 69 条の場合に限られないという解釈になる。解散は、国会、ことに衆議院が、民意を反映しているかどうか疑わしい場合に、民意を確かめるために設けられた制度である。解散が行なわれる普通の場合としては、衆議院が内閣を信任しない場合、または重要問題について、衆議院と内閣とがはなはだしく意見を異にする場合などが考えられるが、解散はこれらの場合に限らず、憲法改正、条約締結など、国家の大事について、民意を確かめるために行なわれることもありうる。

伊藤正己『憲法（第 3 版）』（弘文堂、1995 年）464-468 頁

実質的な解散決定権について、憲法の規定は不明確である。…条文上の根拠はなお十分でなく…むしろ憲法の採用する議院内閣制の本質に重要な根拠を求めることができよう。

議院内閣制もまた権力分立という近代憲法の基本原則と結合するものである。しかし、大統領制が行政部と立法部を厳しく峻別し、その権力の分離を厳密にするのに反し、議院内閣制は、ある意味では両者の結合を認めつつ、むしろ二つの権力の間の抑制と均衡のうちに権力の制約を求めようとするものである。…内閣は、その成立と存続を議会とくに衆議院の信任に負っており、議会のコントロールをうけるけれども、衆議院の不信任決議に対抗する手段として内閣に与えられたのが解散権であって、それは両者の間の均衡を確保する重要な手段である。…

議院内閣制の本質は…これだけでは 69 条の場合以外に広く解散を行うことのできる理由として十分ではない。…議院内閣制をとることと、69 条限定説とは両立しうるのである。しかし、国会と内閣の均衡は不信任決議と解散のみでとりうるのではないだけでなく、解散は、現代において、立法部と行政部の均衡のみでなく、さらに深く国民主権と結びつく意味をもつことを忘れてはなるまい。すなわち、内閣と衆議院が対立している場合に、これを打開することは主権者である国民に期待される。さらに、衆議院が民意を正しく代表しているかどうか疑わしいとき、また国家の重要な政策について国民の意思を問う必要のあるときなども、解散はとられるべき最良の手段であり、国民は総選挙における投票を通じてその意思を表明できるのである。そのようにみると、解散を 69 条に限定する説は、自律的解散が憲法上認められない以上、国民主権を事実上制約するものである。民主制における解散の機能を考えるなら、解散は、69 条の場合に限られないと解すべきことになる。…

内閣はその裁量権を行使して、解散の時期と場合を決定できる。これは内閣の独裁を認めるといわれることがあるが、解散という重要な政治的決定は、単なる党派的利益によってではなく、相当の理由のある場合に行われるべきであり、もし不当な解散があったときは、国民が投票によって批判することとなる。

制度説については、たとえ日本国憲法が議院内閣制を採用しているとの前提を受け入れることができるとしても、議院内閣制にはさまざまな類型があるため、この前提のみから一義的に、内閣に解散権があることを論結することは難しいとの批判がある。

### (3) 解散が行われる場合

解散が行われる場合が 69 条所定の場合に限定されるか否かについて、上記(2)に掲げた各説のうち、69 条説と自律解散説は、内閣による解散権の行使は 69 条所定の場合、すなわち衆議院において内閣を信任しない旨の決議がなされた場合に限られるとする。占領軍の起草したいわゆる総司令部案は、このような考え方に立脚していた。占領下にあった 1948 年（昭和 23 年）12 月に行われた第 1 回解散の際には、総司令部の示唆に従い、野党提出の内閣不信任案の可決を待って、解散が行われている（「なれあい解散」）。その際の解散の詔書は「衆議院に於て内閣不信任案を可決した。因って日本国憲法第 69 条及び第 7 条により、衆議院を解散する」という文言となっていた。これに対し、1952 年（昭和 27 年）8 月の第 2 回解散では、69 条所定の場合でないにも関わらず解散が行われ（「抜き打ち解散」）、それ以降、69 条所定の場合での解散をも含めて、解散の詔書では「日本国憲法第 7 条により、衆議院を解散する」という文言が用いられている。

#### ア 非限定説の根拠

学説の多くは、内閣が解散を行いうるのは、69 条所定の場合に限られないとする。その理由としては、①69 条の規定そのものは、内閣が総辞職しなければならない場合を定めているにとどまり、解散を行いうる場合を限定する趣旨を読み取ることはできないこと、②解散制度の目的は、衆議院が民意を反映しているかどうか疑わしい場合に民意を確かめることにあるため、内閣を信任しない旨の議決がなされた場合に限らず、国政上の重大な問題について民意を反映しているか確かめるために行われるべきであること、が挙げられる。

実例を見ても、現在までのところ、69 条所定の場合における解散は、第 1 回の解散の他には、1953 年（昭和 28 年）3 月、1980 年（昭和 55 年）5 月及び 1993 年（平成 5 年）6 月の 3 回であり<sup>75</sup>、その他の大部分の解散は、69 条所定以外の場合に行われている。

#### 【参考】解散一覧表<sup>76</sup>（網掛けは、内閣不信任決議案が可決された際の解散）

通算	国会 回次	詔書年月日	内閣	備考
①	第 4 回	昭 23.12.23	第 2 次 吉田内閣	不信任決議案（片山哲君外 14 名提出）可決後 憲法第 69 条及び第 7 条により解散

<sup>75</sup> 第 1 回目（昭和 23 年・第 2 次吉田内閣）は少数与党（民自党）であったため、第 2 回目（昭和 28 年・第 4 次吉田内閣）及び第 3 回目（昭和 55 年・第 2 次大平内閣）は、それぞれ自由党、自民党における内閣総理大臣の支持基盤が弱く、与党内に大量の棄権者を出したためであり、第 4 回目（平成 5 年・宮澤内閣）は、与党の自民党内の大量の議員が賛成に回ったために可決されたとされる。浅野一郎・河野久『新・国会事典〔第 3 版〕』（有斐閣、2014 年）145 頁

<sup>76</sup> 衆議院先例集付録をもとに作成。

②	第14回	昭 27. 8.28	第3次 吉田内閣	召集日に議長選挙を行い、その翌々日憲法第7条により解散（理由発表）
③	第15回 （特別）	昭 28. 3.14	第4次 吉田内閣	吉田内閣不信任決議案（北村徳太郎君外15名提出）可決後憲法第7条により解散（理由発表）
④	第21回	昭 30. 1.24	第1次 鳩山内閣	国務大臣の演説に対する各会派の質疑中憲法第7条により解散（理由発表）
⑤	第28回	昭 33. 4.25	第1次 岸内閣	岸内閣不信任決議案（浅沼稻次郎君外4名提出）の討論中憲法第7条により解散（理由発表）
⑥	第36回 （臨時）	昭 35.10.24	第1次 池田内閣	暴力排除に関する決議案（益谷秀次君外19名提出）外1決議案可決後憲法第7条により解散（理由発表）
⑦	第44回 （臨時）	昭 38.10.23	第2次 池田内閣	国務大臣の演説に対する各会派の質疑終了後憲法第7条により解散（理由発表）
⑧	第54回	昭 41.12.27	第1次 佐藤内閣	召集日に、議席指定後憲法第7条により解散（理由発表）
⑨	第62回 （臨時）	昭 44.12. 2	第2次 佐藤内閣	国務大臣の演説に対する各会派の質疑終了後憲法第7条により解散（理由発表）
⑩	第70回 （臨時）	昭 47.11.13	第1次 田中内閣	衆議院解散に関する緊急質問（楯兼次郎君提出）外2緊急質問を動議により順次許可するに決した後憲法第7条により解散（理由発表）
⑪	第88回 （臨時）	昭 54. 9. 7	第1次 大平内閣	大平内閣不信任決議案（多賀谷眞稔君外12名提出）の議題宣告後憲法第7条により解散（理由発表）
⑫	第91回	昭 55. 5.19	第2次 大平内閣	昭 55. 5.16 大平内閣不信任決議案（飛鳥田一雄君外5名提出）可決 5.19 憲法第7条により解散（理由発表）
⑬	第100回 （臨時）	昭 58.11.28	第1次 中曽根内閣	中曽根内閣不信任決議案（石橋政嗣君外13名提出）の議題宣告後憲法第7条により解散（理由発表）
⑭	第105回 （臨時）	昭 61. 6. 2	第2次 中曽根内閣	召集日に、会議を開くに至らないまま憲法第7条により解散（理由発表）
⑮	第117回	平 2. 1.24	第1次 海部内閣	平成元年度の水田農業確立助成補助金についての所得税及び法人税の臨時特例に関する法律案（参議院提出）可決後憲法第7条により解散（理由発表）
⑯	第126回	平 5. 6.18	宮澤内閣	宮澤内閣不信任決議案（山花貞夫君外8名提出）可決後憲法第7条により解散（理由発表）
⑰	第137回 （臨時）	平 8. 9.27	第1次 橋本内閣	召集日に、議席指定後憲法第7条により解散（理由発表）
⑱	第147回	平 12. 6. 2	第1次 森内閣	森内閣不信任決議案（鳩山由紀夫君外11名提出）の議題宣告後憲法第7条により解散（理由発表）
⑲	第157回 （臨時）	平 15.10.10	第1次 小泉内閣	同意人事案件議了後憲法第7条により解散（理由発表）
⑳	第162回	平 17. 8. 8	第2次 小泉内閣	小泉内閣不信任決議案（岡田克也君外7名提出）の議題宣告後憲法第7条により解散（理由発表）
㉑	第171回	平 21. 7.21	麻生内閣	開会宣告後憲法第7条により解散（理由発表）
㉒	第181回 （臨時）	平 24.11.16	野田内閣	自衛隊法等の一部を改正する法律案（内閣提出）可決後憲法第7条により解散（理由発表）
㉓	第187回 （臨時）	平 26.11.21	第2次 安倍内閣	銃砲刀剣類所持等取締法の一部を改正する法律案（内閣提出、参議院送付）可決後憲法第7条により解散（理由発表）

## イ 判例及び政府見解

69 条所定以外の場合に行われた最初の解散である昭和 27 年解散（第 2 回目の解散）の合憲性が争われた苫米地事件で、第一審及び控訴審判決は、いずれも、解散をなしうる場合は 69 条所定の場合に限定されておらず、「いかなる事態の下に解散を為すべきやの判断」は内閣の政治的裁量に委ねられているとした<sup>77</sup>。

政府も、いかなる場合に衆議院を解散するかは、内閣が政治的責任において決すべき事柄であり、憲法上、解散権の行使に関する制約はないとの立場をとっている。

### 【参考】政府の見解

#### 第 111 回国会 昭和 62 年 12 月 11 日 参議院予算委員会

○政府委員（味村治内閣法制局長官） まず、解散権に制約があるかどうかということですが、これは憲法 7 条の規定によりまして、内閣の助言と承認によりまして天皇が「衆議院を解散すること。」というふうになっておりまして、その際に実質的に解散を決定するのは内閣であるということは、もう従来から御答弁申し上げているところであります。そして、じゃどういふ場合に解散権を行使するのかと申しますと、これは国政の重大な局面において内閣の判断においてするということございまして、その解散権の行使について制約はないものというふうに承知をいたしているところでございます。

#### 第 192 回国会 平成 28 年 10 月 21 日 衆議院内閣委員会

○横畠政府特別補佐人（内閣法制局長官） …衆議院の解散の憲法上の根拠ということですが、憲法第 7 条の規定により、天皇の国事に関する行為とされておりまして、実質的に衆議院の解散を決定する権限を有するのは、天皇の国事に関する行為について助言と承認を行う内閣であるというふうに解されておりまして。

○横畠政府特別補佐人（内閣法制局長官） 解散権の行使についての制約条件というお尋ねだと思いますけれども、衆議院の解散は、先ほどお答えしたとおり、実質的には内閣に与えられた権能であって、いかなる場合に衆議院を解散するかは、内閣が政治的責任において決すべき事柄であり、憲法上はこれに関する制約は規定されておりません。

## ウ 習律上の制約

一方で、解散が 69 条所定の場合に限定されず、広く認められる根拠が、解散の果たす民主的機能に求められる以上、そのような機能が期待される場合に限り解散を行うべきであるとの結論が、条理上、導かれるはずであるとの指摘もある。

学説の中には、内閣による解散権の行使は憲法習律上の制約を受けるとし、

<sup>77</sup> 東京地判昭和 28・10・19 行集 4 巻 10 号 2555 頁、東京高判昭和 29・9・22 行集 5 巻 9 号 2181 頁

①内閣と衆議院との意思が衝突した場合、②政権担当者の政治的基本性格が改変された場合、③前選挙時に、国民の承認を得ていない重大な立法・条約その他重要政策を新たに行う場合、④選挙法の大改正のあった場合、⑤任期満了時期の接近など、解散が民主的な是認すべき役割を果たす場合にのみ、解散は許され、かつ、義務づけられるとするものもある。

芦部信喜〔高橋和之補訂〕『憲法（第6版）』（岩波書店、2015年）334・335頁（〔 〕は、補訂部分）

…もともと、7条により内閣に自由な解散権が認められるとしても、解散は国民に対して内閣が信を問う制度であるから、それにふさわしい理由が存在しなければならない\*。

\*解散権の限界 解散は、憲法 69 条の場合を除けば、①衆議院で内閣の重要案件（法律案、予算等）が否決され、または審議未了になった場合、②政界再編成等により内閣の性格が基本的に変った場合、③総選挙の争点でなかった新しい重大な政治課題（立法、条約締結等）に対処する場合、④内閣が基本政策を根本的に変更する場合、⑤議員の任期満了時期が近接している場合、などに限られると解すべきであり、内閣の一方的な都合や党利党略で行われる解散は、不当である。〔2005年8月に参議院で郵政民営化法案が否決されたのを受けて小泉内閣が行った衆議院の解散については、憲法 59 条が想定する両議院の協議会の開催あるいは衆議院による3分の2以上の多数による再議決を要求することなく行われたことなどを理由に違憲とする見解と、政党政治の現状を前提にすればこれらの手続を経ることを要求するのは形式論にすぎ、実質的には内閣の重要法案が衆議院により否決（3分の2以上の賛成をえられなかった）された場合と同視しうるから合憲であるとする見解が対立している。〕

また、苫米地訴訟当時には、両院法規委員会<sup>78</sup>が「解散は、いやしくも内閣の恣意的判断によってなされることのないようにせねばならない」とする勧告を行っているほか、保利茂元衆議院議長も、議長在任中に、「解散権について」と題する見解をものし、解散せざるを得ないような「十分客観的な理由が必要なはずだ」と指摘している。

#### 第13回国会 昭和27年6月17日 両院法規委員会

衆議院の解散については、その決定権の所在及び理由の範囲に関し、種々の論議が行われているが、憲法の解釈としては、同法第69条の場合以外にも、民主政治の運営上、新たに国民の総意を問う必要があると客観的に判断され得る充分な理由がある場合には解散が行なわれ得るものと解することが妥当である。しかし、解散は、いやしくも内閣の恣意的判断によってなされることのないようにせねばならない。たとえば衆議院が解散に関する決議を成立せしめた場合には、内閣はこれを尊重し、憲法第7条により解散の助言と

<sup>78</sup> 法律などの解釈運用について両院議長に勧告する任務を有するものとして、国会法により設置されていた。その後、廃止された。佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、平成7年）847頁

承認を行なうというがごとき慣例を樹立することが望ましく、また将来適当な機会があれば、解散制度に関するこれらの基本的の事項につき明文を置き民主的な解散の制度を確立するとともに、憲法上の疑義を一掃すべきである。

【参考】朝日新聞（1979年3月21日付）

（略）

## 2 諸外国の解散制度

### (1) 概観<sup>79</sup>

OECD 諸国のうち、大統領制を採用しているアメリカ、メキシコ、韓国、チリには、いずれも議会解散の制度はない。そのほか、議院内閣制を採用しているノルウェー及び参事会制を採用しているスイス<sup>80</sup>においても、解散制度はない。

G7 諸国では、アメリカを除く諸国（イギリス、イタリア、カナダ、ドイツ、フランス及び日本）には解散制度が存在する。イタリアでは解散の対象は両議院であり、解散・選挙は両議院同時に行われるのが慣例となっているが<sup>81</sup>、それ以外の諸国では、解散の対象は下院のみである。G7 諸国の中で、議会の解散要件を厳格に規定している例として、イギリス及びドイツがある。

### (2) イギリスの解散制度<sup>82</sup>

下院議員の任期は5年、原則としてほとんどの上院議員は事実上の任命制で終身議員である。解散の対象は議会であるが、実質的に解散の対象となるのは下院のみである。現在の解散は、2011年議会期固定法に基づく。同法の制定前は、国王が解散大権を有し、首相の助言に基づき国王が解散を行った。政府が下院の信任を得られない場合に、憲法慣習により、辞職又は国王に対する議会の解散要請を行っていたが、下院による不信任以外の場合には、解散事由について限定はなかったため、首相は自由な判断により国王に解散を要請することができた。このため、首相が単に政治的な利益によって解散を要請することを防止する目的で、2011年議会期固定法が制定され、解散に関する国王大権は廃止された<sup>83</sup>。

現在は、議会が解散するのは、2011年議会期固定法に基づき、

- ①下院総選挙日の25平日前の任期満了による自動解散
- ②下院が定数の3分の2以上の多数で繰上総選挙の実施を可決した場合（下

<sup>79</sup> 帖佐廉史「諸外国議会の一院制・二院制の別（2016年）」レファレンス791号（2016年12月）をもとに作成。

<sup>80</sup> 参事会制とは、政府は議会によって選出されるが、議会に責任を負わず、議会の解散することもできない政治体制をいう。なお、スイスでは、憲法の全部改正に際し、両院が解散される場合がある（前掲注79・帖佐90頁、95頁）。

<sup>81</sup> 解散の対象を下院のみとすること等を内容とする憲法改正案について、2016年12月4日に国民投票が行われたが、否決された。高澤美有紀「主要国議会の解散制度」調査と情報923号（2016年10月）4頁、読売新聞夕刊（2016年12月5日付）

<sup>82</sup> 前掲注81・高澤をもとに作成。

<sup>83</sup> 東京新聞（2014年11月15日付）によれば、「2010年の選挙では、保守党、労働党とも単独で過半数の議席を得られなかった。二大政党のどちらかが政権を担う体制が戦後初めて崩れ、保守党と中道左派の自民党による連立政権が誕生した。連立政権は2011年、首相の解散権を大幅に制限する『議会任期固定法』を成立させたが、これには『首相の一方向的解散で政権から外されたくない』という自民党の思惑もあったようだ」とされている。

院の自主解散)

- ③下院が不信任案を可決した場合においてその後 14 日以内に何らかの信任案を可決しないとき  
の 3 通りである<sup>84</sup>。

### (3) ドイツの解散制度<sup>85</sup>

ドイツの下院議員の任期は 4 年、上院議員は各州政府が任免する当該州の政府構成員が務め、任期はない。下院のみが解散の対象となる。ワイマール憲法下における解散権の行使が政権の基盤となる安定的な議会多数派の形成に資するものではなかったことへの反省から、現行の基本法（憲法）では、解散権の行使は厳格に制限され、

①首相が任命されない場合

②首相が下院で信任を得られず、後任の首相も選出されない場合にのみ、解散が可能である。

①については、下院の首相選挙において 2 回目までの選挙で下院議員の過半数の投票を得た当選人がない場合には、大統領は、3 回目の選挙での最多得票者で下院議員の過半数の投票を得ていないものを首相に任命し、又は、下院を解散しなければならない。

②については、首相が提出した首相の信任案に下院議員の過半数の賛成が得られなかった場合において、下院議員の過半数の投票により他の首相を選出できなかったときは、首相の提案に基づき、大統領は 21 日以内に下院を解散することができる。

なお、首相に対する不信任案の可決は、下院議員の過半数により後任の首相を選出した場合に限られ（建設的不信任）、不信任案が可決された場合には、下院を解散することができない。したがって、首相が政治的理由により下院を解散しようとする場合には、自ら信任動議を提出し、与党議員に棄権させるなどして故意に否決させるよりほかに、実際に過去に行われた 3 回の解散はいずれもそうした手段がとられ、解散権の濫用として批判を受けたとされる<sup>86</sup>。

<sup>84</sup> 先般の EU 離脱国民投票の結果をめぐる混乱との関係で、解散総選挙により国民の意思を改めて確認することにより誤情報に基づく国民投票の結果の是正を試みることができなくなっている、との指摘が、細谷雄一慶應義塾大学教授によりなされているところである（毎日新聞（2016 年 7 月 12 日付））。

<sup>85</sup> 前掲注 81・高澤をもとに作成。

<sup>86</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局「主要国の議会制度」（平成 22 年 3 月）23 頁。なお、1983 年及び 2005 年 7 月の解散については、首相の作爲的な信任案の提出とその否決に基づく下院の解散及び総選挙の実施が基本法違反であるとして、連邦憲法裁判所に対して訴訟が提起されたが、いずれにおいても、基本法違反とはならない旨の判断がなされたとされる（前掲注 81・高澤 9 頁）。

## 【参照条文】ドイツ連邦共和国基本法

### 〔連邦首相の選挙〕

#### 第 63 条

- 1 連邦首相は、連邦大統領の推薦に基づき、討論を経ずに、連邦議会によって選挙される。
- 2 連邦議会議員の過半数の票を得た者が連邦首相に選出される。選出された者は、連邦大統領によって任命される。
- 3 推薦された者が選ばれなかったときは、連邦議会は、選挙手続後 14 日以内に、議員の過半数をもって、連邦首相を選挙することができる。
- 4 選挙がこの期間内に成立しないときは、速やかに新たな選挙手続が行われ、最多得票をした者が選出される。選出された者が連邦議会議員の過半数の票を得ているときは、連邦大統領は、選挙後 7 日以内に、この者を任命しなければならない。選出された者が過半数の票を得ていないときは、連邦大統領は、7 日以内に、この者を任命するか、または連邦議会を解散しなければならない。

### 〔建設的不信任決議〕

#### 第 67 条

- 1 連邦議会は、その議員の過半数をもって連邦首相の後任者を選挙し、かつ、連邦大統領に連邦首相を罷免すべきことを要請することによってのみ、連邦首相に対する不信任を表明することができる。連邦大統領は、この要請にしたがい、選挙された者を任命しなければならない。
- 2 動議と選挙との間には、48 時間がおかれなければならない。

### 〔信任決議、連邦議会の解散〕

#### 第 68 条

- 1 自己に信任を表明すべき旨の連邦首相の動議が、連邦議会議員の過半数の同意を得られなかったときは、連邦大統領は、連邦首相の申立てに基づいて、21 日以内に、連邦議会を解散することができる。解散権は、連邦議会在議員の過半数をもって、別の連邦首相を選挙したときは、直ちに消滅する。
- 2 動議と投票の間には、48 時間がおかれなければならない。

阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第 4 版〕』（有信堂、2009 年）

【参考】主要国議会の解散制度

	イギリス	イタリア	カナダ	ドイツ	フランス	(参考) 日本
根拠規定	2011年議会期固定法第2条、第3条	憲法第88条	1867年憲法第50条 1982年憲法第4条 カナダ選挙法第56.1条	基本法(憲法)第63条、第68条	憲法第12条	憲法第7条第3号、第69条
解散の対象(任期)	下院(5年以内) ※議会が解散の対象であるが、実質的に下院のみが解散される。	両議院(両議院とも5年) 解散・選挙は両議院同時に行われるのが慣例。	下院(憲法では5年を超えて継続しないと規定し、選挙法で選挙後4年目の10月に選挙を行うと規定) ※国会が解散の対象であるが、実質的に下院のみが解散される。	下院(4年) ※上院は、各州政府が任免する州政府構成員で構成される。	下院(5年) ※上院議員は、下院議員、地方議会議員等で構成される選挙人団による間接選挙で選出され、上院は解散の対象ではない。	衆議院(4年) ※参議院は、解散の対象ではない。
解散権者	国王 ※首相の要請に基づく。	大統領(両議院議員と各州代表を選挙人とする間接選挙で選出) ※両議院の議長の見解を聴く義務があるが、意見には拘束されない。	総督(首相の助言)に基づいて ※国王の任命) ※首相の助言に基づく。	大統領(下院議員及び州議会代表から成る連邦会議で選出) ※首相信任案を下院が否決した場合には、首相の提案に基づく。	大統領(直接公選) ※首相及び両議院議長の意見を聴く義務があるが、意見には拘束されない。	天皇(世襲) ※内閣の助言と承認による。
要件	下院が政府不信任案を可決した場合において、その後14日以内に何らかの政府信任案を可決しないときは、下院は解散する。	政府不信任案が可決された場合又は政府信任案が否決された場合には、政府は総辞職するか、首相が総督に下院の解散を要請するわけではない。	下院が政府不信任案を可決した場合又は政府信任案を否決した場合には、政府は総辞職するか、首相が総督に下院の解散を要請する。	首相が下院で信任を得られず、後任の首相も選出されない場合 首相が提出した首相信任案に下院議員の過半数の賛成が得られなかった場合には、その過半数により他の首相を提案しなかつたときは、首相の提案に基づき、大統領は21日以内に下院を解散することができる。	下院が政府不信任案を可決した場合又は政府の綱領・一般政策の表明を否決した場合に、政府は首相の辞表を提出する。この場合、必ずしも下院が解散されるわけではない。	衆議院で内閣不信任案を可決し、又は内閣信任案を否決した場合、10日以内に衆議院が解散されない限り、内閣は総辞職しなければならない。
	①任期満了に伴い自動的に解散 ②下院が定数の3分の2以上の多数で繰上総選挙の実施を可決した場合 ※上院は解散する。	大統領は、両議院の議長の見解を聴いた後、両議院又は一議院を解散できる。	首相は、総督に下院の解散を助言できる。	首相が任命されない場合 下院の首相選挙において3回目までの選挙で総議員の過半数の投票を得た者がいない場合には、大統領は、3回目の選挙での最多得票者を首相に任命するか、下院を解散する必要がある。	大統領は、首相及び両議院議長の意見を聴いた後、下院を解散できる。	内閣は、天皇に解散の助言と承認を行う。
解散の制限	解散は、上の場合に限られる。	大統領任期(7年)の最後の6か月間は、その期間の全部又は一部が立法期の最後の6か月と重複する場合は除き、解散権を行使することができない。	不信任以外の場合には、実質的に任意の時期に解散が可能。	以下の場合には解散できない。 ①解散に伴う下院総選挙後1年以内 ②大統領の非常事態権限の行使中 ③上院議長又は政府が大統領の職務を代行している場合	不信任以外の場合には、実質的に任意の時期に解散が可能。	不信任以外の場合には、実質的に任意の時期に解散が可能。
解散後の選挙時期	繰上総選挙は、首相の助言に基づいて国王が指定する期日に行う。 ※任期満了による自動解散後の総選挙期日は、原則として5年ごとの5月の第1本曜日に固定。	議会解散の16労働日(土曜、日曜及び祝日を除く)後 ※慣例として木曜日に行われていた。	早期に解散した場合の選挙期日は、内閣の助言に基づき、総督が決定する。 ※上記以外の選挙の日は、選挙の4年後の10月第3月曜日に固定。	解散後60日以内 ※任期満了の場合には、その任期の開始後46か月目から48か月目までの間	解散後20日以降40日以内 ※任期満了の場合には、任期満了日(前の選挙から5年後の6月第3火曜日)前60日以内	解散後40日以内 ※任期満了の場合には、任期満了日(前30日以内)
過去の解散	1945年以降2011年議会期固定法制定までの解散は、18回。 同法制定後の解散は、直近の2015.3.30(自動解散)のみ。	イタリア共和国成立(1948年)以降16回。直近の解散は、2012.12.22。	1945年以降23回。直近の解散は、2015.8.2。	ドイツ連邦共和国成立(1949年)以降の解散は3回。直近の解散は、2005.7.21。	第5共和制成立(1958年)以降の解散は5回。直近の解散は、1997.4.21。	日本国憲法施行(1947(昭和22)年)以降の解散は、23回。直近の解散は、2014(平成26)11.21。

出典：高澤美有紀「主要国議会の解散制度」ISSUE BLIEF 923号 (2016年10月) 13-14頁の別表をもとに作成。