

衆憲資第102号

「参議院の緊急集会」に関する資料

令和5年5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

はじめに	1
I 「参議院の緊急集会」規定とその制定経緯	2
1 「参議院の緊急集会」規定（憲法 54 条）	2
2 「参議院の緊急集会」規定の制定経緯	5
II 「参議院の緊急集会」の実例	10
III 「参議院の緊急集会」に係る諸論点	12
1 要件の限定	14
(1) 場面	14
(2) 期間	17
(3) 緊急性	20
(4) 判断主体	22
2 効果の限定	23
(1) 権限	23
(2) 案件	34
(3) 暫定性	43
(参照条文)	51

はじめに

近年、新型コロナウイルスのまん延やロシアによるウクライナ侵略などを契機に、緊急事態にいかに対応し、対処するかということについての関心が高まっている。その中で、憲法審査会において、「いかなる緊急事態においても国会機能を維持することが重要である」との認識が広がりつつあり、その一環として、国会議員が不在となる事態を防ぐという観点から、「国会議員の任期延長」についての議論が行われている。

この点、憲法審査会における議論では、日本国憲法においては、衆議院の解散時に緊急の必要がある場合の措置として「参議院の緊急集会」の制度が設けられており、これにより対応できるのではないかとの意見がある。その一方で、憲法が、衆議院の解散後40日以内の総選挙の実施と総選挙後30日以内の特別会の召集を定め（54条1項）、その例外規定を設けていないことを考えると、制定当初は、当該期間を超えて総選挙が実施できず、長期にわたり衆議院議員が存在しないという究極の事態を想定していたとは考えにくく、参議院の緊急集会による対応には限界があるとの意見もある。

「国会議員の任期延長」が必要かどうかは、「参議院の緊急集会」の射程やその権能次第であるとの意見が多く述べられていることから、その要否を検討するに当たっての前提事項として、以下において、「参議院の緊急集会」の意義やその位置付け等について整理する。

I 「参議院の緊急集会」規定とその制定経緯

1 「参議院の緊急集会」規定（憲法 54 条）

参議院の緊急集会は、一般に、「衆議院が解散されて総選挙が施行され、特別会が召集されるまでのあいだに、法律の制定・予算の改訂その他国会の開会を要する緊急の事態が生じたとき、それに応じて国会を代行する」ための制度であるとされる¹。

日本国憲法は、明治憲法と異なり徹底した国会中心主義を採用しており、閉会中に国会の措置を必要とする緊急の問題が生じた場合には、速やかに国会が召集されることを前提としている²。しかし、解散により全ての衆議院議員がその地位を失い（45 条ただし書）、総選挙により新たな議員が選出されるまでの間は衆議院は集会し得ないこと、さらに、衆議院が解散された場合は参議院も同時に閉会となること（54 条 2 項本文）から、解散後特別会が召集されるまでの間、国会はその活動能力を失うこととなる³。そこで、このような国会が活動できない期間中に国に緊急の必要が生じた場合に備えて、憲法には「参議院の緊急集会」制度が設けられている⁴。

このような参議院の緊急集会制度には、政府の専断を排し、議会の統制なしには立法や予算などの重要な決定をさせないよう、あくまでも国会中心主義を貫こうとする趣旨が現れているとされる⁵。

○日本国憲法

第四十五条 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。

第五十四条 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。

衆議院が解散されると、「参議院は、同時に閉会となる」（憲 54 条 2 項）し、新国会の召集まで（最長 69 日間）、国会の活動は停止し、国家意思の有効な決定はできなくなる。その間に国会の議決を要する緊急の事件や問題が生じた場合、それに対処する方法が必要となる。憲法

¹ 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第 7 版〕』（岩波書店、2019 年）321・322 頁

² 佐藤幸治『日本国憲法論〔第 2 版〕』（成文堂、2020 年）495 頁

³ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020 年）686 頁〔土井真一執筆部分〕

⁴ なお、一院のみに例外的に国会の権能を代行させるという参議院の緊急集会の制度は「外国憲法でもあまり例をみない特殊の制度」とであるとされる（伊藤正己『憲法〔第 3 版〕』（弘文堂、1995 年）469 頁。野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第 5 版〕』（有斐閣、2012 年）120 頁〔高見勝利執筆部分〕や清宮四郎『憲法Ⅰ〔第 3 版〕』（有斐閣、1979 年）239 頁、小林直樹『〔新版〕憲法講義（下）』（東京大学出版会、1981 年）217 頁も同旨）。

⁵ 小林直樹『〔新版〕憲法講義（下）』（東京大学出版会、1981 年）217 頁

はそうした事態に備え、明治憲法時代の緊急勅令や緊急財政処分の制度に代えて、独特な参議院の緊急集会制度を置いた。いかえれば、緊急集会は、本来ならば国会の臨時会を召集すべき場合、衆議院の不存在のために、やむをえず参議院だけで国会の権能を代行する制度である。議会の閉会中や議会の召集できない場合に、明治憲法時代は緊急勅令や緊急財政処分の制度によって、政府が臨機に独断の措置をとりえたのに対し、現行憲法では、そのような緊急時においても、議会の統制なしには立法や予算などの重要決定をなさしめないように考慮されているのである。行政部の独断的処置の代りに、あくまでも国会中心主義をつらぬこうとする趣旨が、緊急時におけるこの参議院による国会権能の一時的代行の——外国にもほとんど類のない——制度によく現れているといえよう。⁶

小林直樹『〔新版〕憲法講義（下）』（東京大学出版会、1981年）217頁

本条の緊急集会制度は、明治憲法の緊急勅令・緊急財政処分の制度に「ある程度まで」取って代わるものである。しかし、明治憲法の場合には緊急措置をとる権限が政府に委ねられていたのに対して、国会中心主義の見地からして、日本国憲法の下では、政府の専断によって措置することは許されず、政府のイニシアチヴを認めつつ、国会を構成する一院たる参議院において実質的に暫定的な措置を講ずべきものとされたのである。

高見勝利「衆議院の解散・特別会、参議院の緊急集会」高見勝利ほか編『日本国憲法解釈の再検討』（有斐閣、2004年）286頁

大日本帝国憲法下では、議会閉会中に緊急に立法や財政処分を必要とする事態が生じた場合には、天皇の緊急勅令（8条）や政府の緊急財政処分（70条）で対処することが定められたが、これに対する議会の承認は次の会期に行えばよいとされたため、行政の専断に委ねる危険があった。このため日本国憲法では、国民主権に基づく国会中心主義の立場から国会が国政の民主的処理を行うことができるように、緊急の必要がある場合には参議院だけで国会の権能を行う「外国にもほとんど類例をみない」（清宮・憲法I 239頁）制度が設置されたのである。

辻村みよ子『憲法〔第7版〕』（日本評論社、2021年）376・377頁

【参考】明治憲法における緊急勅令及び緊急財政処分の制度

参議院の緊急集会制度に関連するものとして、明治憲法では、緊急勅令（8条）と緊急財政処分（70条）の制度が設けられていた。いずれも、緊急の状況において、帝国議会の関与なく、天皇が法律に代わるべき勅令を発し、財政上の処分を行うことを認めた上で、事後的に帝国議会の承認を経る仕組みであった⁷。

○大日本帝国憲法

第八条 天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル為緊急ノ必要ニ由リ帝国議会議閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス

② 此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝国議会議ニ提出スヘシ若シ議会議ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ

第七十条 公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝国議会議ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為スコトヲ得

② 前項ノ場合ニ於テハ次ノ会期ニ於テ帝国議会議ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

⁶ 引用文献中の下線は事務局において付したもので、以下同じ。

⁷ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020年）684・685頁〔土井真一執筆部分〕

また、日本国憲法は、「国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する」(42条)として二院制(両院制)を採用した上で、「衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる」(54条2項本文)として、両院同時活動の原則を定めている⁸。衆議院が解散すると、全ての衆議院議員の地位が同時に失われるとともに、国会の会期は終了し、衆議院はもとより、参議院もその活動能力を失うこととなる⁹。

参議院の緊急集会は、このような①衆議院の解散中に、②国に緊急の必要がある場合に、③内閣の求めによって行われることとされ(以上54条2項)、また、④緊急集会において採られた措置はあくまで臨時のものとされる(54条3項)など、「二院制の例外」・「両院同時活動の原則の例外」として位置付けられている。

要するに、参議院の緊急集会は、文字どおり「緊急」の場合のための制度であり、また本来ならば国会を召集すべき場合であるが、衆議院が存在しないがために已むを得ず参議院だけで国会の権能を行わしめるという意味で、あくまで臨時的、応急的または異例的、変則的な制度であるわけである。このことは、第54条第3項にも示されているところであるが、更に、内閣が緊急集会を求める場合の「緊急の必要」の意味や、また緊急集会の権能の範囲を考える場合にも、つねに忘れてはならないことなのである。

……要するに、緊急集会請求の理由としての「緊急の必要」とはできるだけせまく限定して考えられなければならない。緊急集会制度は両院制の国会に対する極めて特殊な場合の異例的・変則的措置なのであつて、もしも「緊急の必要」を広く解して、たとえば内閣が必要と認める立法や予算措置を自由に緊急集会で行い得るといように考えられるようになるとすれば、それがたとい後に新国会の承認を得なければならないとしても、憲法の趣旨に反することはいうまでもないからである。

佐藤功「緊急集会の諸問題」『憲法解釈の諸問題 第1巻』(有斐閣、1953年)
197・200頁

国会の閉会中に国に緊急の必要があり、法律の制定その他の措置をとらなければならない事態が生じた場合、明治憲法の下では緊急勅令や緊急財政処分によってこれに対処したが、国会中心主義に立つ日本国憲法はそうした政府の専断による措置を認めない。このような場合、政府は、国会の臨時会(53条)を召集して、必要な措置をとるべきであるが、しかし、衆議院の解散・総選挙から新国会召集までの期間中は、国会を開くことも不可能である。そこで、この間にあって上述の事態が生じたとき、解散がなく常時存在している参議院によって、暫定的に国会の職務を代行させることにしたのが、本条〔事務局注：54条〕(第2項但書・第3項)で規定された参議院の緊急集会制度である。それは、本条第2項本文に示された両院同時活動原則の例外措置を規定したものである。

高見勝利「衆議院の解散・特別会、参議院の緊急集会」高見勝利ほか編
『日本国憲法解釈の再検討』(有斐閣、2004年)295頁

⁸ 「両院同時活動の原則」は、明治憲法においては「帝国議会ノ開会閉会会期ノ延長及停会ハ両院同時ニ之ヲ行フヘシ」(44条1項)として明文で定められていた。日本国憲法においては、召集の対象が「国会」とされていることに表れており、54条2項本文は、特に衆議院の解散の場合についてこれを確認したものとされる。(長谷部恭男編『注釈日本国憲法(3)国民の権利及び義務(2)・国会 § § 25~64』(有斐閣、2020年)683頁〔土井真一執筆部分〕)

⁹ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法(3)国民の権利及び義務(2)・国会 § § 25~64』(有斐閣、2020年)683頁〔土井真一執筆部分〕

憲法 54 条 2 項は、「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」旨を定め、緊急事態に対処するため、両院制の例外として、暫定的な一院による国会の権能の代行を認めている。

松澤浩一『議会議法』(ぎょうせい、1987年) 344頁

憲法 54 条 2 項但書は、「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」とし、参議院の緊急集会制度を置いた。国会は両議院の意思の合致をもって活動するのが原則であるが、国会の一院たる参議院のみによって国会の意思を代行し擬制する例外措置を設けたのである。ただし、あくまで補足的・暫定的措置であることから、「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 10 日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ」(54 条 3 項)とした。

渋谷秀樹『憲法〔第 3 版〕』(有斐閣、2017年) 560頁

緊急集会を定める本規定は、衆議院の解散による参議院の閉会を定める本条〔事務局注：54 条〕2 項本文に対するただし書であり、条文体系上は、会期制の原則および両議院同時活動の原則の例外として位置付け得る……

長谷部恭男編『注釈日本国憲法 (3) 国民の権利及び義務 (2)・国会 § § 25~64』
(有斐閣、2020年) 687頁〔土井真一執筆部分〕

参議院の緊急集会の規定は、「国に緊急の必要」が生じた場合に備えた制度であることから、日本国憲法における緊急事態条項として挙げられることがあるが、その一方で、衆議院の解散から 40 日以内に総選挙が行われることを前提としたあくまで「平時の制度」にすぎないとの意見もあり、いわゆる「緊急事態条項」として理解すべきか否かについて、判断が分かれるところである¹⁰。

2 「参議院の緊急集会」規定の制定経緯¹¹

日本国憲法における緊急事態条項として参議院の緊急集会の規定が挙げられることがあるのは、現行憲法制定時における下記のような経緯を踏まえたものである(後掲 9 頁「参議院の緊急集会の制定経緯」の図も参照)。

1946 年(昭和 21 年)に開始された GHQ(連合軍最高司令官総司令部)との交渉において、日本側は、当初、緊急時における「法律・予算に代わる閣令」の制定を可能と

¹⁰ なお、アメリカの非営利団体 CCP(Comparative Constitutions Project)が提供する各国憲法に関する包括的なデータベースにおいては、日本国憲法の「参議院の緊急集会」は、「緊急事態条項」(Emergency provisions)として分類されていない(CCP データベース掲載の各国憲法に“Topic: Emergency provisions”でフィルターをかけての検索結果による(https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en&key=em&status=in_force))。

CCP: 憲法の改正が諸外国の憲法規定に関するごく基本的な情報を欠いたまま行われることが少なくない現状を踏まえ、各国の研究者に分析のための体系的なデータを提供することにより、憲法起草者の情報格差を埋めることを目指した団体。ザカリー・エルキンス(Zachary Elkins、テキサス大学准教授)、トム・ギンズバーグ(Tom Ginsburg、シカゴ大学教授)、ジェームズ・メルトン(James Melton)が監督(<https://comparativeconstitutionsproject.org/>)。

¹¹ 佐藤達夫著・佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第三巻』(有斐閣、1994年) 69-363頁等

する条文案を作成したが（いわゆる「3月2日案」）、これに対してGHQ側は、「外国にも例はない」、「〔事務局注：解散など急に必要が生じた場合は〕予め法律をもって授權しておけばいい」¹²などと強硬に反対し、全文削除となった。

参考：1946年（昭和21年）3月4日に日本側が提案した内容（「3月2日案」）

第七十六条 衆議院ノ解散其ノ他ノ事由ニ因リ国会ヲ召集スルコト能ハザル場合ニ於テ公共ノ安全ヲ保持スル為特ニ緊急ノ必要アルトキハ、内閣ハ事後ニ於テ国会ノ協賛ヲ得ルコトヲ条件トシテ法律又ハ予算ニ代ルベキ閣令ヲ制定スルコトヲ得。

その後の交渉過程において、日本側は、「国会は、国権の最高機関であり、衆議院解散の場合にその機能を全く停止すべきこととなるのは、望ましくない」、また、不測の事態には超法規的な内閣のエマージェンシー・パワーで処置すればよいとのGHQ側の主張については、「憲法をこれから作ろうという際に、超法規的な運用を予想するようでは、明治憲法以上の弊害の原因となる」などとし、4月2日に①「参議院による国会機能の代行」、②「常置委員会の設置」の2案を提案し、さらに4月12日には③「内閣による緊急措置」を提案した。

参考：4月2日に日本側が提案した内容

【案①】

第六十条 衆議院解散ノ場合ニ於テハ参議院ハ次ノ会期ニ於ケル衆議院ノ承諾ヲ条件トシテ、仮ニ国会トシテノ権限ヲ行フ

【案②】

第六十条 国会ニ法律ノ定ムル所ニ依リ常置委員会ヲ置ク。

衆議院解散ノ場合ニ於テハ、国会常置委員会ハ次ノ会期ニ於ケル国会ノ承諾ヲ条件トシテ、仮ニ国会ノ権限ヲ行フ

参考：4月12日に日本側が提示した私案

【案③-1】

内閣は、衆議院の解散又はその他のやむを得ない事情によって、国会を召集することができない場合において、緊急の必要があるときは、法律の定める条件に従い国会の議決を要する事項について、臨時に緊急措置をとることができる。この場合において、内閣は、次の国会においてこの臨時の措置につき国会の承認を得なければならない。

【案③-2】

内閣は、衆議院の解散又はその他の不測の事由によって国会を召集することができない場合において、緊急の必要があるときは、法律の定める条件に従い、国会の議決を要する事項について緊急措置をとることができる。

この措置は、臨時のものであって、内閣が、次の国会開会の後一〇日以内に、国会の承認を得ない場合には、その効力を失う。

これに対し、GHQ側から、「もし、このような規定が絶対に必要だというならば、参議院に国会の機能を代行させることが適当であり、常置委員会を設けることは国会無視に陥りやすいから賛成できない」とし、参議院が十分に民主的に構成されるという条件

¹² これに対し、日本側は「せめて命令に罰則を付け得るようにして置きたい」と申し入れ、結果として73条6号ただし書の政令への罰則委任禁止の対象から「特にその法律の委任がある場合」が除かれることとなった（佐藤達夫著・佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第三巻』（有斐閣、1994年）131頁等参照）。

の下の私案として、下記の案が示された。

日本側は、以前に提案した内容（上記【案①】）と同趣旨であるとしてこれを受け入れ、現在の参議院の緊急集会の規定が設けられるに至った。

参考：4月12日にGHQ側が提示した私案

第50条〔事務局注：現行54条2項〕の後段に但し書として「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。」を加え、第2項〔事務局注：現行54条3項〕として、「前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであって、次の国会開会の後10日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。」を加える。

このような経緯を経て設けられた参議院の緊急集会制度について、制憲時の帝国議会の審議においては、その趣旨について「民主政治を徹底させて国民の権利を十分擁護するためには政府の一存で行う措置を極力防止しなければならない」、「国会制度の趣旨を徹底して実行するため」などと説明されている。

○第90回帝国議会 昭和21年7月2日 衆議院・帝国憲法改正案委員会

金森徳次郎大臣 ……緊急勅令其の他に付きましては、緊急勅令及び財政上の緊急処分は、行政當局者に取りましては實に調法なものであります、併しながら調法と云ふ裏面に於きましては、國民の意思を或る期間有力に無視し得る制度であると云ふことが言へるのであります、だから便利を尊ぶか或は民主政治の根本の原則を尊重するか、斯う云ふ分れ目になるのであります、そこで若し國家の伸展の上に實際上差支へがないと云ふ見極めが付くならば、斯くの如き財政上の緊急措置或は緊急勅令とか云ふものは、ないことが望ましいと思ふのであります、併し本當に言つて、國家には色々な變化が起り得るのであります、全然是等の制度なくして支障なしとは斷言出来ませぬ、けれども我我過去何十年の日本の此の立憲政治の經驗に徴しまして、間髪を待たないと云ふ程の急務はないのであります、さう云ふ場合には何等か臨機應變に措置を執ることが出来、隨て緊急の措置を要しますのは稍稍餘裕のある事柄であります、して見れば、さう云ふ場合には、臨時に議會を召集すると云ふ方法に依つて問題を解決することが出来る、又臨時に議會を召集することが出来ない場合が考へられます、それは衆議院が解散され、未だ新議員が選舉せられない所の三、四十日の期間が豫想せられるのであります、其の時には何ともしやうがない、そこで参議院の緊急集會を以て暫定的に代へる、斯う云ふことが考へられます……

○第90回帝国議会 昭和21年7月15日 衆議院・帝国憲法改正案委員会

金森徳次郎大臣 ……現行憲法に於きましても、非常大權の規定が存在して居つたことは今御示しになつた通りであります併しながら民主政治を徹底させて國民の権利を十分擁護致します爲には、左様な場合の政府一存に於て行ひまする處置は、極力之を防止しなければならぬのであります言葉を非常と云ふことに藉りて、其の大なる途を残して置きますなら、どんなに精緻なる憲法を定めましても、口實を其處に入れて又破壊せられる虞絶無とは斷言し難いと思ひます、隨て此の憲法は左様な非常なる特例を以て——謂はば行政權の自由判斷の餘地を出来るだけ少くするやうに考へた譯であります、隨て特殊の必要が起りますれば、臨時議會を召集して之に應ずる處置をする、又衆議院が解散後であつて處置の出来ない時は、参議院の緊急集會を促して暫定の處置をする、同時に他の一面に於て、實際の特殊な場合に應ずる具體的な必要な規定は、平素から濫用の虞なき姿に於て準備するやうに規定を完備して置くことが適當であらうと思ふ譯であります、現行憲法に於きまして、二段にも三段にも斯様な非常な場合に應ずる用意があつて、謂はば極めて用意周到ではあつたのであります、實際左様の手段が明白に用ひられた場合はなかつた

やうに思つて居りますでありますから餘りにも苦勞し過ぎるよりも寧ろ自由保障の安全を期した譯であります

○第 90 回帝国議會 昭和 21 年 9 月 20 日 貴族院・帝国憲法改正案特別委員会

金森徳次郎大臣 ……御承知の如く衆議院には解散がある、解散があれば暫くの間は議會が成立し得ないのでありまして、先づ此の憲法の表から申しますれば、大凡七十日位は衆議院の解散後は先づ働けないものと思つて宜いのであります、詰り總選舉を行ひます迄には、三十日乃至四十日が要ませう、又其の跡始末をして召集致しまする爲に三十日位要るとすれば、大凡七十日、國會のないことを豫想しなければなりません、處が此の憲法は又國會に對して常に多くのことを要求して居りまして、現在の制度の緊急勅令、緊急處分と云ふやうなことを認めて居りませぬ、どうしても國會と云ふものが、何時でも開き得る態勢を備へて居なければならぬのであります、其の七十日、解散後の七十日と云ふものは、どうも開かうと思つても開けない狀況になります、其の際に何等か此の國會制度の趣旨を徹底して實行致しまする爲には、方法はないかと言へば、參議院がある、其の參議院がある、其の參議院は國民代表である、故に經過的に而も一時的なる效力を以て參議院の議決を、恰も國會の代りを其の限られた限度で爲すもののやうに考へまするならば、此の不便を補ひ且合理的な途が出来るのではなからうかと云ふことに依りまして、參議院の緊急集會と云ふことを茲に考へた譯であります……

すなわち、日本国憲法制定時には、緊急事態には基本的には立法措置で対処するという明確な意思決定があり、それを機能させるための統治機構として「參議院の緊急集會」制度を設けたと言えよう（上記金森大臣答弁を参照）。

II 「参議院の緊急集会」の実例¹³

参議院の緊急集会は、これまでに1952（昭和27年）年と1953年（昭和28年）の2回、開催された例がある¹⁴。なお、参議院の緊急集会は、集会ごとに、「第何回国会閉会後の参議院緊急集会」と称することとされている¹⁵。

第14回国会閉会後の参議院緊急集会（1952年）は、公職選挙法において、中央選挙管理会の委員及びその予備委員は、内閣総理大臣が国会の議決による指名に基づいて任命することとされていたところ、その任命が行われないうまま解散となったため、任命が行われなければ今回の総選挙と同時に進行されるべき最高裁判所裁判官の国民審査が行い得ない事態となるとして、内閣が求めたものである^{16 17}。

また、第15回国会閉会後の参議院緊急集会（1953年）は、昭和28年度予算が成立しないままに衆議院が解散されたため、4・5月分の暫定予算及び特別会召集までの間に失効する法律の期限延長を行う法律等の議決を求めたものである^{18 19}。

なお、過去2回の参議院の緊急集会については、「内閣総理大臣が内閣に対抗的になった衆議院を解散した結果、国会が閉会となったので、本来は国会会期中に処理されなければならない内閣提出の議案が処理されず、その後始末のために緊急集会が開催されたという政治的な事情なのであって、衆議院解散後に突発的に生じた緊急事態への対応ではなく、解散前から計算された国会対策の技法であった」²⁰との指摘がある。

¹³ 平成25年版参議院先例録487・489、平成29年版衆議院先例集359、大西祥世『強い参議院』と緊急集会」立命館法学368号（2016年）4-10・29頁

¹⁴ いずれも、1955年（昭和30年）の国会法改正（後掲「Ⅲ2（2）イ 参議院の緊急集会に関する国会法規（「案件」限定等）の制定・改正経過」参照）前の事例。

¹⁵ 平成25年版参議院先例録487

¹⁶ 奥野健一「参議院緊急集会の法的性格」ジュリスト19号（1952年）25頁。委員任命の前提となる国会の指名は、本来、議員発議の案件であるため、内閣提出の議案は存在せず（平成22年版参議院委員会先例諸表26参照）、参議院議員が自ら指名に関する動議を提出して審議された（大西祥世『強い参議院』と緊急集会」立命館法学368号（2016年）6頁）。

¹⁷ 内閣総理大臣が緊急集会を求めるときに示した文書の内容は、次のとおり。「衆議院の解散に伴い、中央選挙管理会の委員の任命について緊急の必要があるため、日本国憲法第54条及び国会法第4条〔事務局注：現行99条〕により、昭和27年8月31日東京に、参議院の緊急集会を求める。」（平成25年版参議院先例録489）

¹⁸ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020年）693頁〔土井真一執筆部分〕

¹⁹ 内閣総理大臣が緊急集会を求めるときに示した文書の内容は、次のとおり。「衆議院の解散に伴い、昭和28年度一般会計等の暫定予算並びに国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律の一部を改正する法律案、国立学校設置法の一部を改正する法律案、不正競争防止法の一部を改正する法律案及び期限等の定のある法律につき当該期限等を変更するための法律案について議決を求める緊急の必要があるため、日本国憲法第54条及び国会法第4条〔事務局注：現行99条〕により、昭和28年3月18日東京に、参議院の緊急集会を求める。」（平成25年版参議院先例録489）

²⁰ 大西祥世『強い参議院』と緊急集会」立命館法学368号（2016年）3頁。なお、参議院の緊急集会一般については、「内閣が衆議院を解散して、参議院の支持の下に、その総選挙における与党に有利な選挙法の改正を緊急集会で行うというような場合」（佐藤功「緊急集会の諸問題」『憲法解釈の諸問題 第1巻』（有斐閣、1953年）200頁）や「内閣と衆議院が対立することがあった場合、内閣が国会の鈍重な審議を嫌い、国会対応を簡略化するために任期中の衆議院をあえて解散し、参議院の緊急集会をもって国会の議決とする方法をとる危険」（松浦一夫「日本国憲法と国家緊急事態——参議院緊急集会規定（憲法第54条2項・3項）は『緊急事態条項』か——」防衛法研究43号（2019年）

過去 2 回の参議院の緊急集会の概要は、次のとおりである。

<参議院の緊急集会の例（概要）>

	第 14 回国会閉会後の参議院緊急集会 (1952 年 (昭和 27 年))	第 15 回国会閉会後の参議院緊急集会 (1953 年 (昭和 28 年))
前国会の閉会原因	衆議院の解散 ※吉田茂内閣総理大臣が、与党である自由党内における自らの支持派「吉田派」と不支持派「鳩山派」の対立を解消するために行った、いわゆる「抜き打ち解散」	衆議院の解散 ※吉田茂内閣総理大臣の「バカヤロー」発言を契機に提出された内閣不信任案の可決による、いわゆる「バカヤロー解散」
衆議院の解散日	8 月 28 日 ²¹	3 月 14 日
内閣による緊急集会の請求日	同上	同上
緊急集会の開催期間	8 月 31 日 (1 日間)	3 月 18 日～3 月 20 日 (3 日間)
緊急集会の議決案件 ²²	・ 中央選挙管理委員会及び同予備委員指名の件	・ 昭和 28 年度一般会計暫定予算 ・ 昭和 28 年度特別会計暫定予算 ・ 昭和 28 年度政府関係機関暫定予算 ・ 国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律の一部を改正する法律案 ・ 不正競争防止法の一部を改正する法律案 ・ 国立学校設置法の一部を改正する法律案 ・ 期限等の定のある法律につき当該期限等を変更するための法律案
衆議院議員の総選挙の期日	10 月 1 日	4 月 19 日
衆議院の同意を得たい旨の要求書の提出日 ²³	10 月 24 日 (第 15 回国会 (特別会) 召集日)	5 月 18 日 (第 16 回国会 (特別会) 召集日)
衆議院の同意日	10 月 25 日	5 月 27 日

137・138 頁) があり得るなどとして、その濫用のおそれも指摘されている。

²¹ 8 月 26 日に召集された常会 (会期 150 日) が同月 28 日に解散されたため、結果として、会期は 3 日間となった。

²² 議案とその処理の経緯の詳細については、平成 22 年版参議院先例諸表 36 及び平成 22 年版参議院委員会先例諸表 26 参照

²³ 「参議院の緊急集会において採られた措置につき同意を求めるの件」は、次の国会の召集日に、内閣から提出されるのが例とされている (平成 29 年版衆議院先例集 359)。

Ⅲ 「参議院の緊急集会」に係る諸論点

前掲「Ⅰ 1 「参議院の緊急集会」規定（憲法 54 条）」のとおり、参議院の緊急集会は、①衆議院の解散中に、②国に緊急の必要がある場合に、③内閣の求めによって行われることとされ（54 条 2 項）、また、④緊急集会において採られた措置はあくまで臨時のものとされる（54 条 3 項）など、「二院制の例外」・「両院同時活動の原則の例外」として位置付けられている。

○日本国憲法

第五十四条 衆議院が解散されたとき^①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^①しなければならない。

② 衆議院が解散されたとき^①は、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は^②、国に緊急の必要があるとき^②は、参議院の緊急集会を求めることができる^③。

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^④。

その上で、これらの憲法に定められた要件・手続との関係で、参議院の緊急集会の位置付けやその射程が問題となる。特に、憲法審査会での「緊急事態における国会議員の任期延長」についての議論においては、議論の前提として「参議院の緊急集会」の射程を明らかにすることが求められるとの意見が多く述べられている。

そこで、以下においては、「要件における 4 つの限定」と「効果における 3 つの限定」という観点から、論点の整理を試みる。すなわち、日本国憲法は、参議院の緊急集会の発動要件について、明文上、(a)衆議院の解散時に限られるという「場面の限定」、(b)衆議院の解散から特別会の召集までの最大でも 70 日程度の期間を想定した一時的なものであるという「期間の限定」、(c)「国に緊急の必要」があるときに限られるという「緊急性の要件」、(d)あくまでも「内閣の求め」によって開かれるという「判断主体の限定」という 4 つの限定を付しており、以上の要件を満たした場合の効果についても、(e)一定の行使できない権限があるという「権限の限定」、(f)審議対象は内閣提出の案件とこれに関連する案件に限られるという「案件の限定」、(g)事後に衆議院の同意がなければ効力を失うという「暫定性」という 3 つの限定が存在すると考えられる。

このような考え方を図示したものが次の表であり、以下においては、これに基づき諸論点を整理する。

<参議院の緊急集会に関する論点の整理>

	憲法上の要件・手続等	導き出される限界	具体的な論点	本資料における対応項目
要件	①衆議院の解散中であること	(a) 場面の限定	・「解散時」だけでなく「任期満了時」にも集会可能か	Ⅲ 1 (1)
		(b) 期間の限定	・活動期間は 40 日か 70 日か、それ以上か	Ⅲ 1 (2)
	②国に緊急の必要があること	(c) 緊急性	・「参議院の緊急集会を求めることができる事態」とはどのような場合か	Ⅲ 1 (3)
	③内閣の求めによって行われること	(d) 判断主体の限定	・参議院による自発的な集会が可能か	Ⅲ 1 (4)



上記①～③を踏まえた効果	(明文なし)	(e) 権限の限定	・ 憲法改正の発議、内閣総理大臣の指名、条約締結の承認、各議院に認められた権限の行使等が可能か ・ 本予算の議決が可能か	Ⅲ 2 (1)
	上記③から導かれる効果	(f) 案件の限定	・ 「内閣が示した案件」関連に限られるか ・ 審議対象を法改正により拡大可能か ・ 「個別具体的な案件」に限られるか	Ⅲ 2 (2)
	④事後に衆議院の同意が必要であること	(g) 暫定性	・ 不同意の場合、「将来効」にとどまるか「遡及効」もあり得るか	Ⅲ 2 (3)

1 要件の限定

(1) 場面（衆議院の解散時だけでなく任期満了時にも集会可能か）

憲法は、「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」（54条2項）と定めており、明文上は、参議院の緊急集会の開催は衆議院の解散の場合に限定されている。

一方、衆議院議員が不在となるのは、衆議院の解散の場合に限られない。現行公職選挙法上、衆議院議員の任期満了に伴う総選挙については、議会の欠缺を防ぎ国政の運営に支障を来たすことを防ぐ観点から、任期満了前の実施が原則とされているが、一定の場合には、例外的に任期満了後の実施が認められている²⁴。衆議院議員の任期満了後の総選挙の場合には、衆議院の解散の場合と同様、衆議院議員が不在となることから、参議院の緊急集会が開けるかどうかの問題となる²⁵。

この点、従来の通説は、憲法に明文の根拠がないことや、衆議院議員の任期満了の期日は明らかであり、内閣は当該期日までに必要な措置を講じ得ることを理由として、このような場合であっても内閣が参議院の緊急集会を求めることはできないと否定的に解してきたとされる²⁶。他方、近時は、現に衆議院議員が存在しない状況は同じであることや、内閣による単独の措置を招きかねないことなどを理由として、解釈により任期満了時にも参議院の緊急集会を求めることができるとして、肯定的に解する見解が多数説となっているようである。

ア 肯定する学説

憲法 54 条 2 項の条文上は、内閣が参議院の緊急集会を求めることができるのは、「衆議院が解散されたとき」であるが、大災害等の発生により選挙を施行することができないまま、任期満了によって衆議院議員がいなくなった場合においても、内閣は緊急の必

²⁴ 関連する公職選挙法の規定は、次のとおり。

(総選挙)
第三十一条 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。
3～5 (略)

なお、31条1項の原則規定の趣旨は本文のとおりであるが、同条2項の例外規定の趣旨は、「第1項に規定する任期満了による総選挙の原則を貫くときは、国会開会中に総選挙の公示がなされ、あるいは、国会開会中に総選挙が執行されることとなり、現に在職中の議員は、その議員としての職責を果たすためには選挙運動ができず、選挙運動に専念すれば議員としての職責が果たせなくなるという不都合な事態を生ずることとなる」ことから、「この不都合な事態を避ける」ことにあるとされる（黒瀬敏文ほか編著『逐条解説 公職選挙法 改訂版(上)』（ぎょうせい、2021年）329頁）。

²⁵ この点、「運用論としては、任期満了の直前にでも衆議院を解散して緊急集会を開ける状態にしておくのが危機管理の方策として必要な措置となる。立法論としては、衆議院議員の任期満了による総選挙は必ず任期満了前に行えるようにし、任期に隙間を生じさせないようにすべきである」として、立法による解決を図ろうとする見解もある（森本昭夫『逐条解説 国会法・議院規則〔国会法編〕』（弘文堂、2019年）339頁）。

²⁶ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 §§25～64』（有斐閣、2020年）691頁〔土井真一執筆部分〕

要に応じて参議院の緊急集会を求めることができると考えるべきであろう。

長谷部恭男『憲法〔第8版〕』（新世社、2022年）376頁

大規模な自然災害や安全保障上の危機の発生を事前に予測し制御することは困難であり、このような事態が現実には生じれば緊急の対応が求められることとなる。とりわけ、大規模な自然災害等により総選挙の実施に支障が生じる場合には、臨時会の召集に日数を要する事態も想定し得る。

また、緊急集会は両院制の例外であり、これを安易に認めることが適切でないとしても、衆議院が存在しない状況で緊急集会を認めなければ、内閣が、緊急事態の法理に依拠するなどして、単独で必要な措置を講じる事態を招きかねない。

……緊急集会に関する本条〔事務局注：54条〕2項の規定を、衆議院が存在しない例として解散の場合を定めたものと解し、衆議院議員の任期満了による総選挙の場合にも、本条を類推適用して、国に緊急の必要あるときは、内閣は緊急集会を求めることができると解するのが適当である……

長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』
（有斐閣、2020年）691頁〔土井真一執筆部分〕

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、奇しくも大震災が突発し、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の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」だけでは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「緊急事態条項 大震災と憲法 ——議員の任期延長は必要か？」
世界883号（2016年）156・157頁

解散されずに任期満了を迎えた場合は緊急集会はできないのだろうか。

石川健治東京大法学部教授は「条文上は、参議院の緊急集会も開けない体裁になっています。今風にいえば『憲法のバグ』ですね」という。

「戦前の緊急勅令の制度に代わるものとして、当時の法制局が知恵を絞ってオリジナルでつくった緊急集会制度なので、『考え落ち』だった可能性が高い」

もっとも「解釈によって、任期満了選挙の最中にも緊急集会を開けると解する学説があり、実際上の扱いもそうなるでしょう」（石川氏）。

長谷部氏〔事務局注：長谷部恭男教授〕も「憲法の解釈問題になるが、緊急集会はできないのは良識に反するようにも思われる」との答えだ。

「学説を見ると憲法 54 条を類推して、緊急の必要のある場合には内閣は緊急集会を求
めることができると解する説が多数説と思われます」〔事務局注：長谷部氏〕

東京新聞、2021 年 9 月 23 日

只野雅人・一橋大学教授（憲法）は、……「例外的な場合には、54 条を類推適用する
ことで、解散ではなく任期満了後であっても、内閣が参院の緊急集会を求めることはで
きる」と語った。

朝日新聞、2022 年 5 月 31 日

イ 否定する学説

解散後新しい国会が成立するまでに、国会の議決を必要とし、しかも特別会を待ちえ
ない緊急の案件が生じたとき、その措置に困ることとなる。明治憲法のもとでは、緊急
勅令や緊急財政処分により行政部のみで対処する道が開かれていたが、日本国憲法は、
このような行政部単独で国会の議決に代わる行為をすることを認めず、「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」（54 条 2 項但書）と
定め、国会の一院のみで例外的に国会の権能を代行できるものとした。存在している国
会の一院を利用することによって立法部を尊重しつつ、実際の緊急の要求に対応する手
段であるが、外国憲法でもあまり例をみない特殊の制度である。なお、衆議院議員の任
期満了によって総選挙が行われるときにも起こりうる状態であるが、明文上このときは
参議院の緊急集会は認められない。この場合は、緊急集会を求める必要の生じないよう
あらかじめ措置しておかねばならないことになる。

伊藤正己『憲法〔第 3 版〕』（弘文堂、1995 年）469・470 頁

緊急集会は、①解散による衆議院不存在の場合で（議員の任期満了の場合でも理論上
その必要は考えられうるが、憲法はそういう場合は想定していない）、かつ②「国に緊急
の必要があるとき」に限る。

佐藤幸治『日本国憲法論〔第 2 版〕』（成文堂、2020 年）495 頁

参議院の緊急集会は、「衆議院が解散されたとき」に求めることができる。衆議院議員
の任期満了の場合、これにより総選挙が施行されて新たに衆議院議員が選出され、臨時
会が召集されることとなるが、それまでには解散の場合ほどではないにしても同様に一
定の期間を要するから、この間に緊急の必要が生ずることがないとはいえないけれども、
憲法は明白に解散の場合に限定しているから、任期満了の場合に参議院の緊急集会を求
めることは困難であろう。

松澤浩一『議会法』（ぎょうせい、1987 年）344 頁

ウ 政府の見解

政府の答弁書によれば、昭和 30 年代に内閣の憲法調査会において、衆議院議員
任期満了総選挙の場合に、衆議院解散の場合と同じく緊急集会的制度が必要ではな
いかとの指摘がされたことがあり、また、この点について、1976 年（昭和 51 年）
の任期満了総選挙の際に内閣法制局において検討したが、結論を得るに至っていな
いとされている。また、2018 年（平成 30 年）の衆議院予算委員会において、内閣
法制局長官が同様の答弁を行っている。

○第 190 回国会質問第 77 号（参議院議員蓮舫君提出災害対策としての選挙制度の在り方等に関する質問主意書、平成 28 年 3 月 9 日）

現行憲法下において、衆議院議員の任期満了により閉会となっているときに、内閣は参議院の緊急集会を求めることができるか、という点についての、過去の検討状況及び過去の答弁等を全て明らかにされたい。

○上記質問主意書に対する答弁書（平成 28 年 3 月 18 日）

御指摘の「過去の検討状況及び過去の答弁等」を網羅的にお答えすることは困難であるが、旧憲法調査会法（昭和 31 年法律第 140 号）第 1 条の規定により内閣に置かれた憲法調査会の昭和 34 年 7 月 22 日及び 9 月 23 日に開催された第二委員会において、衆議院議員の任期満了による総選挙は、原則的には任期満了以前に行われるが、常会の会期が衆議院議員の任期満了によって終了するような場合には、総選挙は任期満了後に行われることになり、このあとの場合に何らかの緊急事態が発生したときには、衆議院解散の場合と同じく、緊急集会的制度が必要なのではないかという指摘がされたことがあると承知している。

また、衆議院議員の任期満了による総選挙が行われた昭和 51 年には、内閣法制局において検討したことがあるが、結論を得るに至っていないものと承知している。

第 196 回国会 平成 30 年 2 月 6 日 衆議院予算委員会

○奥野総一郎委員 ……緊急集会は解散時のものということで規定されていますが、任期満了時の選挙で、選挙ができなくて失職したときに緊急集会ができるのか、ここに疑義が残るわけですが、これは憲法上、解釈として、対応、緊急集会が開けるのか、任期満了時でも緊急集会を開けるのか。……

○横畠内閣法制局長官 ……参議院の緊急集会についてでございますけれども、憲法第 54 条第 2 項は、「衆議院が解散されたときは、」と冒頭に規定しております関係で、任期満了により衆議院議員がいなくなったという場合にこの緊急集会が開けるのかという論点が確かでございます。

この点につきましては、昭和 51 年に、必ずしも大災害という前提ではございませんけれども、内閣法制局において検討したことがございます。

そのときは、①参議院の緊急集会の制度は、極めて特殊な場合の変則的、異例の措置であって、解散という予期しない事態の場合に限って、特に明文の規定をもって認めたものであり、それ自体としても抑制的に運用されるべきものであるため、消極的に解すべきであるという見解、②解散による選挙と任期満了による選挙の間に根本的な差異があるとは考えられず、解散の場合の条件よりも厳格に考えるべきであるが、真に国政上の緊急の必要があるときは、憲法第 54 条第 2 項の類推適用が許されるという見解の両論がありました。が、結論を得るに至っておりません。

いずれにせよ、この問題につきましては、憲法上の国会の権能に関する重要な事柄でございますので、国会で御議論をいただくのが適当であると考えます。

（2）期間（40 日か 70 日か、それ以上か）

参議院の緊急集会を求めることができるのは、憲法上、衆議院の解散中とされており（54 条 2 項）、また、解釈により任期満了時にも認め得るとする見解が多数となっている中で（前掲「（1）場面」参照）、この参議院の緊急集会が活動できる期間をど

のように捉えるべきか。すなわち、「衆議院が解散されたときは、解散の日から 40 日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から 30 日以内に、国会を召集しなければならない」（54 条 1 項）とされているところ、衆議院の解散から総選挙までの間（40 日間）だけではなく、総選挙後特別会が召集されるまでの間（+30 日間）においても参議院の緊急集会を開催することができるかが問題となる。

この点、特別会の召集までの最大 70 日間とする見解がある一方で、総選挙後に衆議院議員が選出され特別会の召集が可能な状態となった以上は参議院の緊急集会を求めることができないとして、総選挙が実施されるまでの最大 40 日間程度とする見解もある。

いずれにしても、これらの見解は、総選挙が問題なく実施されて特別会が開かれることを前提としているが、総選挙も実施できないような緊急事態が発生した際にもこのような活動期間に限定されることとなるのかは明らかではない。この点、憲法が参議院の緊急集会の活動期間を「衆議院の解散中」に限定している趣旨の主眼が「衆議院議員の不在」という点にあると考えれば、そのような場合については、70 日を超えても参議院の緊急集会が対応することができると考える余地もあるか²⁷。

ア 最大 40 日間から 70 日間までとする見解

【最大 70 日間とする見解²⁸】

憲法によると、衆議院の解散から特別国会が召集されるまでは、最長 70 日の日数がかかることになる（54 条 1 項）。この間に、国会の権能をまたないでは処理することのできないような国政上の緊急事項が発生した場合、国会の召集不能を理由にこれを放置するわけにはゆかぬ。そこで、このような事態に対処するために、日本国憲法では、参議院の緊急集会の制度がとり容れられることになった。

高辻正巳「参議院の緊急集会について」自治研究 29 卷 7 号（1953 年）3・4 頁

憲法改正の国会による発議を求める案件……についても、衆議院の解散から特別会の召集までの期間（54 条 1 項により最長 70 日）を待つことができない場合はない、と解すべきである。〔事務局注：参議院の緊急集会の権能についての記述〕

樋口陽一『憲法 I』（青林書院、1998 年）235 頁

【最大 40 日間程度（特別会が召集可能な期間は集会不可）とする見解】

通説・実務は、衆議院が解散されていることを緊急集会の実体的要件と解している…

²⁷ なお、長期間にわたり参議院の緊急集会で対応することについては、「緊急集会は本来、最長 70 日間に限り国会の空白を埋めるべきものだが、『憲法制定の経緯から見て緊急事態条項の性格を有する』として事態収息まで活動期間は延長できると憲法第 54 条を拡大解釈し、これを翼賛機関として利用し続け、政府への権限集中の歯止めが効かなくなるような『非常事態』を自ら招来することはないか」として、その濫用のおそれを指摘する見解もある（松浦一夫「日本国憲法と国家緊急事態——参議院緊急集会規定（憲法第 54 条 2 項・3 項）は『緊急事態条項』か——」防衛法研究 43 号（2019 年）137・138 頁）。

²⁸ いずれも特別会が召集可能な期間を明示的に排除していないという観点から、「最大 70 日間とする見解」として分類している。

…。これは、本条〔事務局注：54条〕2項本文が衆議院の解散による参議院の同時閉会を定め、そのただし書において緊急集会を定めていること、および同ただし書の制定経緯を踏まえたものである。したがって、単に国会の閉会中に緊急の必要が生じた場合には、緊急集会でなく、国会の臨時会を召集しなければならないと解されている（53条）。

衆議院が解散されていることを実体的要件とする場合、まず問題となるのは、衆議院が解散されている期間を具体的にどのように解するかである。この点については、天皇により衆議院が解散された日から、総選挙により新たな衆議院議員が選出され、特別会の召集が可能な状態となるまでの期間を指すものと解すべきである。本条1項は、総選挙の日から特別会の召集まで最長30日の期間を置くことを認めているが、この30日内であっても、衆議院議員が選出され特別会の召集が可能な状態となった以上、緊急の必要がある場合には、内閣は、特別会を召集すべきであって、緊急集会を求めることはできないと解される……

長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § 25～64』（有斐閣、2020年）690頁〔土井真一執筆部分〕

参議院の緊急集会に関する規定は、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日間（厳密に言えば、総選挙が行われた以後においては必ずしも30日を要しないで特別会を召集しうるのであるから、この期間は短縮されうる。……）に、緊急の必要が生じた際には、衆議院が欠けているため、臨時会を召集することはできないので、特に参議院一院を以て国会の権能を代行せしめようとするものである……

佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）718頁

集会は何時まで続行し得るか、次の国会が招集されるまでか、衆議院議員の選挙による当選確定までか疑問であるが、恐らく後者が妥当であろう。

奥野健一「参議院緊急集会の法的性格」ジュリスト19号（1952年）27頁

「衆議院が解散されたとき」とは、解散後、総選挙によって新議員が選出されるまでの間を指す。特別会が召集されるまでの間と解する立場もあるが、国会が活動し得る状態にある以上は両議院の協働によるべきである。したがって、衆議院議員が選出されて特別会の召集が可能である期間は、緊急集会を行い得る期間に該当しないと解する。

森本昭夫『逐条解説 国会法・議院規則〔国会法編〕』（弘文堂、2019年）338頁

国会の活動はあくまで両院の共同によるのが現行憲法上の原則である以上、参議院一院により応急的にそれを行う期間は最短期間をもつてこれに当てるものと考えられるべきであり、厳に、国会の召集が不可能な場合という意味での「衆議院の解散中」と解すべきであろう。国会法第1条第3項は明文上、憲法第54条にいう『国会』は『特別会』であることを明らかにして、その召集に必要な召集詔書の公布は少なくとも20日前にしなければならない常会の例によることを要しないとしているのであるから、もはや法的には総選挙後は直ちに特別会を召集することが可能と考えられ、特別会の召集が可能である期間は、緊急集会を行いうる期間に該当しないと解すべきである。したがって(2)の立場〔事務局注：解散の日から総選挙が終了するまでの最長40日間と解する立場〕に理由があると考えるが、ただ問題は、解散後総選挙を行うべき40日の期間の末期に総選挙が行われた場合には、衆議院議員が確定して召集可能な状態になるのが40日の期間を超えることと思われる点であり、この場合は、特別会の召集が不可能な最長期間——緊急集会が行われうる期間——は厳格に最長40日ではなく40日を数日出でること

となろう。

永井憲一「参議院の緊急集会制度に関する一考察 ——主として現行法の解釈理論を中心として——」早稲田法学会誌 7号 (1957年) 136頁

イ 70日を超えた対応も可能としていると考えられる見解²⁹

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、……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、奇しくも大震災が突発し、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。……これらの場合、そこで想定されている問題状況を支配すべき憲法規定は、……「衆議院が解散された」ため、当該議員が存在しない間に、「国に緊急の必要がある」事態が生起したとき、内閣は「参議院の緊急集会を求めることができる」と明記した憲法 54 条 2 項但書である。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」……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。

……（なお、「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「緊急事態条項 大震災と憲法 ——議員の任期延長は必要か？」
世界 883 号 (2016 年) 156・157 頁

(3) 緊急性（参議院の緊急集会を求めることができる事態）

憲法は、「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」（54 条 2 項ただし書）と定めており、参議院の緊急集会を求めることができる場合を「国に緊急の必要があるとき」に限定している。

「国に緊急の必要があるとき」とは、一般に、「総選挙後の特別会の召集を待つ余裕がないほどに切迫した国家的必要があり、そのために、参議院に国会の代行を求めなくてはならないような場合」とされる³⁰。

この「緊急の必要」の具体例については、「他国からの武力の行使、内乱または大規模自然災害等による国家緊急事態がこれに当たることは明らか」とされているが、通説・実務は、こうした国家緊急事態に限られず、「憲法および法律を施行する上に特別会の召集を待たずに措置しなければならない緊急の必要がある場合」を含むものと解している³¹。

²⁹ 令和 5 年 4 月 5 日の参議院憲法審査会において、参議院の緊急集会を開く期間について、杉尾秀哉委員より「憲法 54 条 1 項の 70 日を超え得ることを、高見上智大学名誉教授は本文のもちろん解釈からして当然であると説明されている」旨の発言があり、これを受けて、参議院法制局より、高見教授の学説の紹介がなされている。

³⁰ 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第 5 版〕』（有斐閣、2012 年）120 頁〔高見勝利執筆部分〕

³¹ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 §§ 25～64』（有斐閣、2020 年）692・693 頁〔土井真一執筆部分〕、佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984 年）720 頁

なお、現行法では、自衛隊の防衛出動（自衛隊法 76 条 1 項・武力攻撃事態対処法 9 条 4 項）や災害緊急事態における緊急政令の制定（災害対策基本法 109 条）等に関し、衆議院の解散中の場合における参議院の緊急集会の関与を規定しており、これらは前者の例に当たるとされる³²。一方、過去 2 回の実例は後者の例に当たるとされる³³。

「緊急の必要」については、その英訳が “in time of national emergency” であること、および緊急集会制度が設けられた憲法制定過程の議論に鑑みれば、他国からの武力の行使、内乱または大規模自然災害等による国家緊急事態がこれに当たるとは明らかである……

他方、緊急集会がこのような国家緊急事態の場合に限定されるか否かについては、憲法制定過程において、総司令部側がそのような意向を有していたとされるものの……、日本政府側は、そのような限定を狭きに失すると解していたようであり、最終的に、正文においては「緊急の必要」という文言が用いられた。そのため、通説・実務は、「緊急の必要」は国家緊急事態に限られず、「国の利害に関し国法上国会の議決なしには許されない措置がつぎの国会の召集をまつてするいとまがないほど緊急に必要とされるような場合」（高辻・講説 278 頁）、あるいは「憲法および法律を施行する上に特別会の召集を待たずに措置しなければならない緊急の必要がある場合」（佐藤（功）・ポケ註下 720 頁）を含むものと解している。

緊急集会が求められた過去 2 度の実例は、……いずれも国家緊急事態に関わらない。

……したがって、「緊急の必要」とは、国民の生命、身体および財産その他の権利に対する重大な侵害、円滑な国民生活や統治機構の運営に対する重大な支障が、現に生じ、または生じるおそれがあり（事態の重大性）、それらの侵害または支障の除去、回復または防止等のために必要な措置を直ちに講じなければならないこと（措置の切迫性）をいうものと解すべきである。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020 年）692・693 頁〔土井真一執筆部分〕

「国に緊急の必要があるとき」というのは、国家非常事態といわれるような国の危急に対処するための必要がある場合に限定されることはなく、国の利害に関し国法上国会の議決なしには許されない措置が、次の国会の召集をまつてするいとまがないほど緊急に必要とされるような場合、がすべてこれに含まれるといつてよいであろう。

高辻正巳「参議院の緊急集会について」自治研究 29 巻 7 号（1953 年）5 頁

緊急集会は、ほんらいならば国会の臨時会を召集してとるべき措置を、それが不可能である場合に代行させるものであるが、このことは通常の場合臨時会を召集してとるべき措置をすべて緊急集会によってとりうるということではない。すなわち、ここに「国に緊急の必要があるときは」というのは、臨時会召集の要件よりもさらに緊急のもの、すなわち時期的に新衆議院の成立・特別会の召集を待つことができない程度の緊急の必要があり、そのため参議院だけで国会の権能を代行させるという異例を冒してまで措置しなければならないという場合でなければならない。このような要件に当たる場合の具体的な例としては、まず治安上のいわゆる緊急事態または非常事態的な場合が考えられる。……

³² 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第 5 版〕』（有斐閣、2012 年）120 頁〔高見勝利執筆部分〕、長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020 年）692 頁〔土井真一執筆部分〕等

³³ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020 年）692・693 頁〔土井真一執筆部分〕、佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984 年）720 頁等

……しかし必ずしもこれに限らず、憲法および法律を施行する上に特別会の召集を待たずに措置しなければならない緊急の必要がある場合も存する。すなわち、これらの措置はほんらいならば予めなされていなければならないものであるが、たとえば政治上の事情から予期せざりし解散が行われたために、緊急の必要が生じたという場合がこれに当たる……

佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）719・720頁

「国に緊急の必要があるとき」とは、総選挙後の特別会の召集を待つ余裕がないほどに切迫した国家的必要がある、そのために、参議院に国会の代行を求めなくてはならないような場合をいう。この「緊急の必要」は、自衛隊の防衛出動（自衛76条1項）、災害緊急措置（災害対策基本法109条）など、多くの場合、国民の公の安全または国民生活に対する危害を防ぐという消極目的から生ずるとはいえ、単に憲法・法律を遅滞なく施行するために生ずる場合も有り得る。参議院の緊急集会はこれまで二回行われたが……、いずれも後者の場合であり、前者の消極目的による集会の例はない。

高見勝利「衆議院の解散・特別会、参議院の緊急集会」高見勝利ほか編『日本国憲法解釈の再検討』（有斐閣、2004年）296頁

「国に緊急の必要があるとき」とは、国会議決を要する事項について、総選挙後の特別会をまてないような差し迫った事情がある場合をいう。

このような事情は、まさに国家の緊急事態において考えられる。……ただ、「緊急の必要」は、こうした重い事情の場合に限られず、いわば事務処理上の必要の場合もありえ、実際過去の幾度かの例はそういう例であった。

佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』（成文堂、2020年）495頁

集会の要件として、憲法にいう、「国に緊急の必要があるとき」というものは、緊急かつ国家的な必要があるときの意味であり、すなわち、総選挙後の特別会の召集を待つことのできないほど、さし迫った、国家的な必要がある、そのために特に参議院の代行措置を求めなければならないような場合をいう。自衛隊法では、内閣総理大臣が自衛隊の防衛出動を命ずる場合は、国会の承認を要するが、「国に緊急の必要があるとき」に該当するから、衆議院が解散されているときは、参議院の緊急集会による承認を求めている（自衛隊法76条）。緊急の必要は、明治憲法時代の緊急勅令の場合のように、公共の安全を保持し、またはその災厄を避けるため、という消極的な治安の目的から生ずる場合が多いが、単に憲法および法律を施行するために生ずる場合もあり得る。昭和27年8月及び翌28年3月の緊急集会の二つの先例は、いずれもこのような場合に該当し、前者は、最高裁判所裁判官の国民審査の事務を管理すべき中央選挙管理会の委員の指名のため、後者は、暫定予算の議決のために開かれている。

清宮四郎『憲法I〔第3版〕』（有斐閣、1979年）240頁

（4）判断主体（「内閣の求め」のない自発的集会が可能か）³⁴

「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」（憲法54条2項ただし書）として、参議院の緊急集会は、「内閣の求め」が前提とされている。

³⁴ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法(3) 国民の権利及び義務(2)・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020年）688頁〔土井真一執筆部分〕

通説及び実務によれば、緊急集会の要求権は内閣の専権であり、参議院による自発的な集会は不可能であるとされている。その理由としては、①行政の責任者たる内閣が参議院の緊急集会の必要性を最も正確に判断できる地位にあることや、②単独の国家機関の判断により講じられる緊急の措置は権力篡奪の危険があり、これを極力回避するため、「内閣」に緊急集会の要求権と案件を定める権限を、「参議院」に審議・議決権を別に帰属させたことなどが挙げられている。

2 効果の限定

(1) 権限（類型的に行使できない権限があるか）

参議院の緊急集会は国会の権能を代行するものであることから、参議院の緊急集会においては、原則として、「法律、予算など国会の権能に属する事項のすべて」³⁵を議することが可能とされている。しかし、「案件の性質からみて、参議院の単独の議決のみでは許されないものや緊急の必要性があると考えられないもの」³⁶など、参議院の緊急集会が類型的に行使できない一定の権限があると解されている。

具体的には、憲法改正の発議や内閣総理大臣の指名、条約締結の承認、同意人事、議院規則制定権、懲罰権、国政調査権、内閣不信任決議等について、解釈上議論があるところである。

また、最近の憲法審査会の議論では、長期にわたり衆議院議員が不在となる場合における参議院の緊急集会の権能という観点から、本予算の審議ができるのかといった新たな論点も提示されている。

そこで、以下では、これらの論点について、①「国会」の権能、②「両議院」の権能、③「各議院」の権能（④を除く）、④「衆議院のみ」の権能に分類して整理する。

憲法は、緊急集会に固有の権限または行為形式を定めていないことから、緊急集会は、内閣総理大臣が請求時に示した案件に関連する範囲内で、国会の権能を代行することができるのが原則であると解される。

この点について、緊急集会は、『緊急の必要』に該当するものである限り、国会の権能すべてを行うことができる」（佐藤（功）・諸問題(1)205頁）とする見解がある（宮沢・全訂407-408頁も参照）。しかし、衆議院が不存在であるときに臨時に行使されることが不相当であると考えられる権限など、緊急集会が類型的に行使できない国会の権能があると解するのが一般的である。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § 25～64』
（有斐閣、2020年）698頁〔土井真一執筆部分〕

緊急集会を開くことを求めるのは内閣であり、内閣がここで取り扱われる案件を示して、それを要求することになる（国会99条）。……もとより、国会の権能を代行できるのであるから、内閣の提示する案件は、法律、予算など国会の権能に属するものに及ぶことができ（国会の権能に属しないもの、たとえば衆議院のみのもつ内閣不信任決議に及ばないことは当

³⁵ 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第5版〕』（有斐閣、2012年）121頁〔高見勝利執筆部分〕

³⁶ 伊藤正己『憲法〔第3版〕』（弘文堂、1995年）471頁

然である)、緊急集会はその案件について議決できることになる。しかし、案件の性質からみて、参議院の単独の議決のみでは許されないものや緊急の必要性があると考えられないものは、緊急集会の権能の外にあると解される。

伊藤正己『憲法〔第3版〕』（弘文堂、1995年）471頁

もともと緊急集会の制度は、衆議院の解散国会の権能をまたないでは処理することができないようなことならについて緊急処理の必要が生じた場合、これに対処するために設けられたものであるから、緊急集会でとられる措置が国会の権能にまつべきことならに限られると同時に、その措置は、たとえば憲法改正の発議のように、その措置が臨時のものであつては意味をなさないようなものを除き、国会の権能のすべてにわたると解するのが当然であろう。……緊急集会では、参議院の議決によつて法律を制定し、予算を成立させることができるわけである。むろん、……それは臨時のものであるに過ぎないが、憲法は、これについて特別の形式を設けなかつたから、そこで成立するものは、やはり法律であり、予算であるということになる。

高辻正巳「参議院の緊急集会について」自治研究 29 卷 7 号（1953 年）7・8 頁

緊急集会では、いかなる種類の措置をなしうるかであるが——勿論、それが緊急の案件として示されていることを前提として考える——、緊急集会は、本来国会に属する権能を代行するものであるが、それは、次に新たに成立する衆議院の同意を求め、それがもし同意をえられなければ失効する「臨時のもの」であることから考えて、緊急集会で採られる措置が、(一) 国会の権能にまつべき事柄に限られると同時に、(二) その措置が臨時のものであつては意味をなさないようなものは取り除かなければなるまい。

永井憲一「参議院の緊急集会制度に関する一考察 ——主として現行法の解釈理論を中心として——」早稲田法学会誌 7 号（1957 年）146 頁

このように、議員による議案の発議権は制限されており、緊急集会の権能は、本来参議院だけで単独に議決することができない内容や、緊急性に欠けるものには、及ばないと解される。

辻村みよ子『憲法〔第7版〕』（日本評論社、2021年）378頁

緊急集会においてとられた措置とは、参議院の緊急集会が単独で国会に代る活動をするものであるところからみて、国会の一切の権能に及ぶもののようにみえるが、しかし緊急の必要がない事項をとりあげることができないのはもとより、参議院単独で行うことを性質上許さないものがあると認められる。例えば、憲法改正の発議などがこれである。

法学協会編『註解 日本国憲法 下巻(1)』（有斐閣、1953年）841頁

緊急集会の権能については、緊急集会は国会の権能を代行するものであるから、参議院は、……「緊急の必要」に該当する限り、その国法上有する権能のすべてを緊急集会において行いうるし、議員もその権能のすべてを行いうる。ただし、それは「緊急の必要」に該当するものについてに限る。すなわち、……緊急集会で措置する案件はその請求の際に内閣が明示するところのものに限られる。したがって、緊急集会で行使される議員の権能も、内閣が示した案件に関してに限られ、その案件に関連のあるもの限り、議員は議案の発議・修正案の提出・質疑などをなしうるが、その案件に関連のない事項についてはこれらの権能を行使することはできない。請願についても同様である……

佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）722・723頁

要するに、参議院の緊急集会は、文字どおり「緊急」の場合のための制度であり、また本来ならば国会を召集すべき場合であるが、衆議院が存在しないがために已むを得ず参議院だけで国会の権能を行わしめるという意味で、あくまで臨時的、応急的または異例的、変則的な制度であるわけである。このことは、第 54 条第 3 項にも示されているところであるが、更に、内閣が緊急集会を求める場合の「緊急の必要」の意味や、また緊急集会の権能の範囲を考える場合にも、つねに忘れてはならないことなのである。

……要するに、緊急集会請求の理由としての「緊急の必要」とはできるだけせまく限定して考えられなければならない。緊急集会制度は両院制の国会に対する極めて特殊な場合の異例的・変則的措置なのであつて、もしも「緊急の必要」を広く解して、たとえば内閣が必要と認める立法や予算措置を自由に緊急集会で行い得るといふように考えられるようになるとすれば、それがたとえ後に新国会の承認を得なければならないとしても、憲法の趣旨に反することはいふまでもないからである。

……緊急集会は……「緊急の必要」に該当するものである限り、国会の権能のすべてを行うことができる。……即ち緊急集会の権能は緊急集会に求められる案件の側からの制限は受けるのである。

佐藤功「緊急集会の諸問題」『憲法解釈の諸問題 第 1 巻』（有斐閣、1953 年）
197・200・205 頁

集会は、国会の権能を代行するものであるから、法律、予算など国会の権能に属する事項のすべてを議することが可能である。しかし、憲法改正の発議は、国会両議院の議決を要すること（96 条 1 項）、「国に緊急の必要がある」場合にあたらないことなどから、集会の議決事項になじまないものと解される。また、内閣総理大臣が欠けたとき、集会によって新たに内閣総理大臣の指名を行いうるかについても問題となるが、一般的には、総辞職後の内閣として、臨時代理のもとにその職務を続行すべきこと（71 条）、緊急性を欠くことなどから、指名のための集会は必要ないものといえる……

野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第 5 版〕』（有斐閣、2012 年）121 頁〔高見勝利執筆部分〕

緊急集会を求める権能が内閣だけに属することに対応して、議員は、内閣総理大臣から緊急集会の請求がなされたときに示された案件に関連のあるものに限って、議案を発議することができることとされている（国会 101 条）。

緊急集会は、国会にかわるものであり、その権能は、国会の権能の全部に及ぶ。ただし、総選挙後の特別会の召集を待つことができないほどの緊急性という要件があるから、……内閣総理大臣の指名（67 条）を求める案件は、それに該当しないと考えるべきである……。憲法改正の国会による発議を求める案件……についても、衆議院の解散から特別会の召集までの期間（54 条 1 項により最長 70 日）を待つことができない場合はない、と解すべきである。

樋口陽一『憲法Ⅰ』（青林書院、1998 年）234・235 頁

議員の議案発議権に加えられたかような制限のもとにおいて、緊急集会中の参議院の権能は、国会の権能の全部におよぶということが出来る。どのような法律の制定も、予算の制定も、それが内閣によって緊急の案件として提案されるかぎり、緊急集会における参議院は、国会に代わって、これを行うことができる。そこに別段の制限は定められていない。

宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』（日本評論社、1978 年）407・408 頁

① 「国会」の権能³⁷

ア 憲法改正の発議

衆議院が不存在であるときに臨時に行使されることが不適當であると考えられる権限など、緊急集会が典型的に行使できない国会の権限があると解するのが一般的である。

このような例外として、第1に、憲法改正の発議がある……。これは、参議院のみによる改正の発議を認めることおよびそれに対して衆議院が同意するか否かを審議する期間が10日以内となること（54条3項）が、憲法改正について十分な審議を尽くすため、特に厳格な発議要件を課す96条の趣旨と相容れず、また発議に引き続いて行われる国民投票の手續に相当な期間を要することに鑑みれば、特別会の召集を待つことができないほどの切迫性が認められないからである。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § 25～64』（有斐閣、2020年）698頁〔土井真一執筆部分〕

もともと緊急集会の制度は、衆議院の解散中国会の権能をまたないでは処理することができないようなことがらについて緊急処理の必要が生じた場合、これに対処するために設けられたものであるから、緊急集会でとられる措置が国会の権能にまつべきことがらに限られると同時に、その措置は、たとえば憲法改正の発議のように、その措置が臨時のものであつては意味をなさないようなものを除き、国会の権能のすべてにわたると解するのが当然であろう。

高辻正巳「参議院の緊急集会について」自治研究29巻7号（1953年）7頁

憲法改正の発議のごときは、その措置が臨時の暫定的な措置であつては意味をなさないという理由で除外されよう。

永井憲一「参議院の緊急集会制度に関する一考察——主として現行法の解釈理論を中心として——」早稲田法学会誌7号（1957年）147頁

内閣は緊急集会に憲法改正の発議を求め得るかという問題がある。これも「緊急の必要」には該当しないと考える。なぜなら仮りに急いで憲法改正を発議する必要があるとしたとしても、憲法改正は、内閣総理大臣の指名の場合よりも更に一層、総選挙後に召集される新国会によつて決定さるべき性質のものであり、70日の時日を惜しむべきものではないからである。

佐藤功「緊急集会の諸問題」『憲法解釈の諸問題 第1巻』（有斐閣、1953年）201頁

集会は、国会の権能を代行するものであるから、法律、予算など国会の権能に属する事項のすべてを議することが可能である。しかし、憲法改正の発議は、国会両議院の議決を要すること（96条1項）、「国に緊急の必要がある」場合にあたらないことなどから、集会の議決事項になじまないものと解される。

野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第5版〕』（有斐閣、2012年）121頁〔高見勝利執筆部分〕

緊急集会は、国会にかわるものであり、その権能は、国会の権能の全部に及ぶ。……憲法改正の国会による発議を求める案件（憲法96条が、憲法改正案を国会に提出する

³⁷ なお、以下に掲げるものうちイからエまでについては、憲法上、衆議院に優越が認められている（67条2項、61条、60条）。

ことを内閣の権能としてみとめていると解した場合……) についても、衆議院の解散から特別会の召集までの期間 (54 条 1 項により最長 70 日) を待つことができない場合はない、と解すべきである。

樋口陽一『憲法 I』(青林書院、1998 年) 234・235 頁

内閣総理大臣の指名や憲法改正の発議などは、国会の権限であるが、いずれも「国に緊急の必要があるとき」にあたらないと解されている。前者は憲法 70 条で対応が可能であり、また憲法改正については、事案が重大であることに加え、総選挙後に召集される特別国会を待つことができないとは考えにくい。

木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール 憲法 [第 2 版]』
(日本評論社、2019 年) 515 頁 [只野雅人執筆部分]

イ 内閣総理大臣の指名

例えば、衆議院の解散後に内閣総理大臣が欠けたため、内閣が総辞職した場合に、緊急集会において内閣総理大臣の指名を行うことができるかが問題となる。

……この点については、これを禁止する憲法の明文が存在しないことや速やかに後任を選出する必要を根拠に、緊急集会による内閣総理大臣の指名を認める説もある……。しかし、「衆議院議員総選挙の後に初めて国会の召集があつたときは、内閣は、総辞職」(70 条)しなければならず、次の国会で「他のすべての案件に先だつて」(67 条 1 項)、内閣総理大臣の指名が行われることが予定されており、緊急の必要が認められにくいことや、衆議院解散中に内閣総理大臣が任命され組閣が行われると、内閣総理大臣および国务大臣の過半数が参議院議員のみで構成されるという例外的事態になることから、緊急集会では内閣総理大臣の指名を行わず、内閣総理大臣臨時代理 (内 9 条) の下、総辞職した内閣に引き続き職務を行わせること (71 条) が原則であると解される……。

ただし、大規模な自然災害などにより内閣総理大臣ほか多数の国务大臣を欠くこととなり、かつ総選挙の実施も延期せざるを得ない非常事態においては、例外を認めざるを得ない場合もあろう。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法 (3) 国民の権利及び義務 (2)・国会 § § 25~64』
(有斐閣、2020 年) 698・699 頁 [土井真一執筆部分]

内閣総理大臣の指名も緊急集会で行う措置としては適当でない。

……内閣総理大臣の指名が緊急集会で行いようかどうか学説は分れる。……私は、憲法第 67 条の「国会議員の中から」という点を重視したい。緊急集会が行われるのは、衆議院が解散中で、現に衆議院議員は存在しないわけであり、緊急集会でこれを強行するとすれば、内閣総理大臣を「参議院議員の中から」指名するという不合理な事態を生ずることになる。憲法第 67 条はこのような場合を予想しているとは考えられない。

永井憲一「参議院の緊急集会制度に関する一考察 ——主として現行法の解釈理論を中心として——」早稲田法学会誌 7 号 (1957 年) 147・148 頁

憲法第 54 条にいう「緊急の必要」……に関連して、なお次のような諸点がある。

一つは、内閣は緊急集会に内閣総理大臣の指名を求めることができるか、という問題である。即ち、衆議院の解散後に内閣が政治上の理由等で総辞職したり、あるいは内閣総理大臣が死亡したために総辞職したというような場合である。この場合は「緊急の必要」には該当しないと解する。なぜなら、この時期は衆議院解散後であつて、総選

挙後、新国会が召集されたときは内閣は総辞職せねばならず（憲法第 70 条）、その場合に新国会によつて内閣総理大臣が指名されることが予定されているのであるから、仮りにその以前に内閣が総辞職したとしても、緊急集会で新内閣総理大臣を指名すべきではないからである。

佐藤功「緊急集会の諸問題」『憲法解釈の諸問題 第 1 巻』（有斐閣、1953 年）201 頁

集会は、国会の権能を代行するものであるから、法律、予算など国会の権能に属する事項のすべてを議することが可能である。……内閣総理大臣が欠けたとき、集会によつて新たに内閣総理大臣の指名を行いうるかについても問題となるが、一般的には、総辞職後の内閣として、臨時代理のもとにその職務を続行すべきこと（71 条）、緊急性を欠くことなどから、指名のための集会は必要ないものといえる……

野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第 5 版〕』（有斐閣、2012 年）121 頁〔高見勝利執筆部分〕

緊急集会は、国会にかわるものであり、その権能は、国会の権能の全部に及ぶ。ただし、総選挙後の特別会の召集を待つことができないほどの緊急性という要件があるから、その意味で、解散後に内閣が総辞職（たとえば、内閣総理大臣が欠けたときの憲法 70 条による総辞職）した場合に内閣総理大臣の指名（67 条）を求める案件は、それに該当しないと考えるべきである（71 条により、あらたに内閣総理大臣が任命されるまで、前の内閣が引きつづきその職務をおこなえばよい）。

樋口陽一『憲法Ⅰ』（青林書院、1998 年）234・235 頁

内閣総理大臣の指名や憲法改正の発議などは、国会の権限であるが、いずれも「国に緊急の必要があるとき」にあたらないと解されている。前者は憲法 70 条〔事務局注：71 条も含むか〕で対応が可能であり、また憲法改正については、事案が重大であることに加え、総選挙後に召集される特別国会を待つことができないとは考えにくい。

木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール 憲法〔第 2 版〕』（日本評論社、2019 年）515 頁〔只野雅人執筆部分〕

憲法は、参議院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 10 日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失う（憲法 54 条）と規定しているだけで、その採りうる措置については、何等の限定もしていないから、緊急集会において、内閣総理大臣を指名することは、強ち違憲行為ではない。しかし、かゝる場合があるとすれば、解散直後に内閣総理大臣が欠けるか又は引責辞職かの事由によるであろうが、既に衆議院が解散されている以上は、憲法第 70 条の規定する総辞職の事由が予見せられているのであるから、次の国会であらたに内閣総理大臣が指名され、任命あるまでは、その内閣が引きつづきその職務を行い、参議院の緊急集会で内閣総理大臣を指名しないのを妥当と解する。而して衆議院の解散後内閣の総辞職があつて、もし緊急集会において内閣総理大臣が指名されたときは、憲法第 70 条の規定によつて国会の召集があつたときは総辞職しなければならないのか、それとも憲法第 54 条によつて衆議院の同意を得ればよいのか。思うに憲法第 70 条によつて当然に総辞職するものと解することが、参議院の第二院的性格にも合致し且つ又衆議院優越主義を認むる新憲法の精神に副う如くである。

鈴木隆夫「内閣総理大臣の指名手続について」『国会法の理念と運用』

（信山社、2012 年）121 頁

ウ 条約締結の承認

緊急集会による条約締結の承認が問題となる。この点については、憲法 73 条 3 号自体が、「時宜によつては事後に、国会の承認を経ること」を認めており、切迫性は必ずしも高くない。また、緊急集会で承認を得ても、衆議院の同意を欠けば承認の効力が失われる以上、当該条約の法的地位を安定化することにならず、かえって相手国との信頼関係を損なうおそれがある。したがって、条約締結の承認については、「緊急集会の措置としては、実益を欠くものといえよう」（高辻・前掲論文 11 頁……）。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § 25～64』（有斐閣、2020 年）699 頁〔土井真一執筆部分〕

緊急集会を開くことを求めるのは内閣であり、内閣がここで取り扱われる案件を示して、それを要求することになる（国会 99 条）。……もとより、国会の権能を代行できるのであるから、内閣の提示する案件は、法律、予算など国会の権能に属するものに及ぶことができ（国会の権能に属しないもの、たとえば衆議院のみのもつ内閣不信任決議に及ばないことは当然である）、緊急集会はその案件について議決できることになる。しかし、案件の性質からみて、参議院の単独の議決のみでは許されないものや緊急の必要性があると考えられないものは、緊急集会の権能の外にあると解される。

……条約締結の承認も、その性質上緊急集会を必要とする緊急性が考えられず、その権限外とみてよい。

伊藤正己『憲法〔第 3 版〕』（弘文堂、1995 年）471 頁

緊急集会でとられた措置はもともと臨時のものであるから、その措置自体に確定の効力がなければ意味をなさないものは、緊急集会でとられる措置に適当しない。前述の憲法改正の発議の如きはその例であるが、批准を要する条約について批准前においてする条約締結の承認も、批准自体条約の最終的確認としてこれを確定的に成立させるためのものであるわけだから、緊急集会の措置としては、実益を欠くものといえよう。

高辻正巳「参議院の緊急集会について」自治研究 29 巻 7 号（1953 年）11 頁

条約の承認の場合も、批准を要する条約について批准前においてする条約の承認のごときは、批准自体が条約の最終的確認としてこれを確定的に成立せしめるためのものであるから、緊急集会が行う措置としては実益を欠くものといわなければなるまい。

永井憲一「参議院の緊急集会制度に関する一考察 ——主として現行法の解釈理論を中心として——」早稲田法学会誌 7 号（1957 年）147 頁

エ 本予算（衆議院議員の長期不在時における対応の観点）

参議院の緊急集会は国会の権能を代行するものであることから、当然、「予算」もその審議対象とすることができる。1953 年に開かれた第 15 回国会閉会後の参議院緊急集会は、まさに、「暫定予算」等について議決を求めるために内閣により請求されたものであった（前掲「Ⅱ 「参議院の緊急集会」の実例」参照）。

しかしながら、参議院の緊急集会は、憲法上最大 70 日間という比較的短期間の開催が想定されているため、予算措置が必要な場合には、基本的には「暫定予算」で対応することとなるとも考えられるが、仮に参議院の緊急集会が長期にわたり活動することも見据えた場合（前掲「1（2）期間」参照）、「本予算」も審

議することができるのか、という点が問題となり得る。

この点については、結局は、「本予算」の審議について、事態の重大性・措置の切迫性の観点から「緊急の必要」があると言えるのかどうか³⁸、活動が想定される期間との関係で参議院の緊急集会として扱うことがなじむ案件かどうか、といった点から検討されるべき事項となるか。

緊急集会では、参議院の議決によつて法律を制定し、予算を成立させることができるわけである。むろん、……それは臨時のものであるに過ぎないが、憲法は、これについて特別の形式を設けなかつたから、そこで成立するものは、やはり法律であり、予算であるということになる。

高辻正巳「参議院の緊急集会について」自治研究 29 巻 7 号 (1953 年) 8 頁

議員の議案発議権に加えられたかような制限のもとにおいて、緊急集会中の参議院の権能は、国会の権能の全部におよぶということができる。どのような法律の制定も、予算の制定も、それが内閣によつて緊急の案件として提案されるかぎり、緊急集会における参議院は、国会に代わつて、これを行うことができる。そこに別段の制限は定められていない。

宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』(日本評論社、1978 年) 407・408 頁

集会は、国会の権能を代行するものであるから、法律、予算など国会の権能に属する事項のすべてを議することが可能である。

野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第 5 版〕』(有斐閣、2012 年) 121 頁〔高見勝利執筆部分〕

本来、憲法上国会の行う権能(広義)とされている主なものには、1 憲法改正の発議権(第 96 条)、2 法律制定権(第 59 条)、3 予算制定権(第 60 条)、4 条約承認権(第 61 条)、5 内閣総理大臣の指名権(第 67 条)、6 内閣に対する信任・不信任決議権(第 69 条)、7 財政議決権(第 83 条)等が挙げられようが、……内閣に対する信任・不信任決議のごときは、……除外されようし、……憲法改正の発議のごときは、……除外されよう。条約の承認の場合も、……実益を欠くものといわなければなるまい。内閣総理大臣の指名も……適当でない。以上のものは、内閣が請求するしないにかかわらず緊急集会の権能に含めえないが、残る 2、3、……7 が、内閣から案件として示された場合には緊急集会で採りうる措置に入ろう。

永井憲一「参議院の緊急集会制度に関する一考察 ——主として現行法の解釈理論を中心として——」早稲田法学会誌 7 号 (1957 年) 146・147 頁

参議院の緊急集会において本予算が議決されるということは通常ない。内閣は、参議院の緊急集会において本予算を提出できるが、「国に緊急の必要」要件上、必要最小限の措置を内閣は考慮せざるを得ず、その場合、特別会において議決されるのは、本予算の繋ぎ予算としての暫定予算であり、これを内閣は参議院緊急集会に提出するはずである。過去 2 回目の実例も暫定予算であった。

³⁸ なお、予算について「緊急の必要」があるかどうかの判断については、「内閣の経済政策をよりよく実現するために必要な補正予算を成立させる必要だけでは、緊急の必要があるとは言えないが、1953 年の事例のように、本予算が成立せず、新年度に予算が執行できない事態は、国民生活および統治機構の運営に対する重大な支障に当たると考えられる」とされている(長谷部恭男編『注釈日本国憲法 (3) 国民の権利及び義務 (2)・国会 § § 25~64』(有斐閣、2020 年) 694 頁〔土井真一執筆部分〕)。

② 「両議院」の権能（国会同意人事等）

緊急集会は、国会ではなく、「両議院」……に付与された権限を行使し得るかが問題となる……。

この点については、緊急集会は、あくまで「国会」の代行機関であることを根拠として、これを消極に解する見解がある（佐藤（功）・ポケ註下 635 頁・719 頁）。しかし、両院間の手続における差異は緊急時における権限行使の必要性に影響を及ぼすものではなく、また、国会の権限のうち、衆議院の優越が強く認められる予算についても緊急集会で議決し得ることに鑑みれば、「両議院」に付与された権限について緊急集会による行使を認めるのが適当である（宮沢・全訂 408-409 頁、森本・逐国 340 頁）。ただし、法律自体が、両議院による事後の同意または承認を認めているときは、切迫性が認められないがゆえに、緊急集会による代行は許されないのが原則であると解される。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § 25～64』
（有斐閣、2020 年）699・700 頁〔土井真一執筆部分〕

法律によって、公務員の任命について「両議院の同意」（会計検査院法 4 条等）や、「両議院の事後の承認」（警察法 7 条等）が必要とされる場合がある。これらの「同意」や「承認」を、参議院の緊急集会でなし得るか。

これらの行為は、もとより国会そのものの権能ではないが、それらがなされることが、「国に緊急の必要がある」とされる場合もあり得る以上、本条〔事務局注：54 条〕の精神からいえば、それらの行為をも、参議院の緊急集会でなし得ると解するを妥当としよう。

ただし、現行法では、それらの公務員の任命につき、国会の閉会中または衆議院の解散のため、両議院の同意を得ることができないときは、内閣（または内閣総理大臣）は、両議院の同意を得ないで、その任命を行うことができるとし、その場合は、次の国会で両議院の（事後の）承認を求め、それが得られないときは、その公務員は当然退官し（会計検査院法 4 条 4 項）、または、任命者はその者を罷免すべきもの（警察法 7 条等）としている。したがって、それらの公務員の任命につき、参議院の緊急集会で「両議院の同意」や、「両議院の承認」を求める必要が生ずることはほとんどないと考えられるから、……ちがった解釈（参議院の緊急集会で「両議院の同意」や、「両議院の承認」をすることはできないとする説）をとっても、実際の結果には、別段のちがいはない。

宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』（日本評論社、1978 年）408・409 頁

国会ではなく「両議院」の権能とされている事項（国会の権能は両院交渉事項となる……）、また、衆議院と参議院それぞれの権能とされている事項に、緊急集会の権能が及ぶかどうか。内閣によって示された案件に関連するかぎり、参議院が議院として有する権能について肯定に解することができよう。

樋口陽一『憲法 I』（青林書院、1998 年）235 頁

両議院一致の議決を要する案件の処理も、緊急の必要となり得る。「両議院一致の議決」は「国会の議決」とは区別され……、国会の権限でないものは緊急集会の付議事項とならないとして問題視する向きもあるが、両議院一致の議決を要するものも国会の権能と解することが可能であり、参議院の議決が衆議院の議決を取りあえず肩代わりするものと

考えるべきである。

森本昭夫『国会法概説』（弘文堂、2021年）114頁

緊急集会は……「国会」の代行機関であるから、法律によって衆議院または参議院の権能とされたものを代行することはできず、また「国会」ではなく「両議院」の権能とされたものについても代行することはできない……

佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）719頁

③ 「各議院」の権能（議院規則制定権、懲罰権、国政調査権など）

議院規則制定権、懲罰権および国政調査権など、各議院に認められる権限については、参議院にも認められるものである以上、内閣が求める案件を規律ある手続により適切に審議するために必要な限りで行使することができると解すべきである（宮沢・全訂 408頁、樋口ほか・注解Ⅲ112頁〔樋口〕、奥野・前掲ジュリ 19号 27頁、永井・前掲論文 148頁……）。ただし、この場合であっても、衆議院が議院として有する権限（例えば、衆議院の議院規則制定権）を参議院が代行することは、議院の自律性を害するために許されないと解される。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § 25～64』（有斐閣、2020年）700頁〔土井真一執筆部分〕

参議院の緊急集会において、参議院が議院として有する各種の権能（決議、議員の懲罰、議院規則の制定、国政調査など）を行い得るかどうかは問題であるが、内閣の提示した案件に関連するかぎりは、それらも緊急集会中の参議院のなし得るところと解すべきであろう。

宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』（日本評論社、1978年）408頁

なお観点を換えれば、緊急集会における参議院は、当然に、内閣から求められた措置の議決に必要な欠くべからざる事項、たとえば、議員の議席の指定、議長、副議長その他の役員が欠けている場合にその選挙を行うこと、必要な常任委員会の委員および委員長の変更など行い得るのであり、また、一院限りでなしうる決議、請願の処理、懲罰事犯の処理、公聴会の開催、証人尋問、委員派遣等緊急集会を行うのに必要と思われる範囲の国会活動はなしうると考えられよう。ここに別段の制限規定はないが、よき先例のつくられることがのぞまれる。

永井憲一「参議院の緊急集会制度に関する一考察 ——主として現行法の解釈理論を中心として——」早稲田法学会誌 7号（1957年）148頁

国会ではなく「両議院」の権能とされている事項（国会の権能は両院交渉事項となる……）、また、衆議院と参議院それぞれの権能とされている事項に、緊急集会の権能が及ぶかどうか。内閣によって示された案件に関連するかぎりで、参議院が議院として有する権能について肯定に解することができよう（宮沢・コメ 408頁——否定説として、佐藤・註釈（下）719頁）。

樋口陽一ほか『注解法律学全集 憲法Ⅲ〔第41条～第75条〕』（青林書院、1998年）112頁〔樋口陽一執筆部分〕

緊急集会は……「国会」の代行機関であるから、法律によって衆議院または参議院の権能とされたものを代行することはできず、また「国会」ではなく「両議院」の権能とされ

たものについても代行することはできない……

佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）719頁

議員は内閣が請求した案件（国 99 I）に関連のあるものに限り議案を発議することができ（国 101）、緊急集会はそれを審議対象とすることができる。

国政調査権は議院の権能であるが、緊急集会では、それを題目として議事を行うことはできない。

森本昭夫『国会法概説』（弘文堂、2021年）114頁

④ 「衆議院のみ」の権能（内閣不信任決議など）

憲法または法律により衆議院にのみ付与されている権限（例えば、憲法 69 条の内閣不信任決議権）については、敢えて参議院に当該権限を付与しなかった趣旨に鑑みれば、緊急集会による代行を認めるべきではない（有倉＝小林編・基本コメ 204 頁 [永井憲一]、辻村・憲法〔6 版〕 379 頁）。なお、これとの関連で、緊急集会において内閣総理大臣問責決議を行うことができるか否かが論点となるが、衆議院議員総選挙が行われ、新たな内閣総理大臣の指名が控える段階であることに鑑みれば、原則として、緊急の必要を欠くというべきである（森本・逐国 345 頁）。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020年）700頁 [土井真一執筆部分]

緊急集会を開くことを求めるのは内閣であり、内閣がここで取り扱われる案件を示して、それを要求することになる（国会 99 条）。……もとより、国会の権能を代行できるのであるから、内閣の提示する案件は、法律、予算など国会の権能に属するものに及ぶことができ（国会の権能に属しないもの、たとえば衆議院のみのもつ内閣不信任決議に及ばないことは当然である）、緊急集会はその案件について議決できることになる。しかし、案件の性質からみて、参議院の単独の議決のみでは許されないものや緊急の必要性があると考えられないものは、緊急集会の権能の外にあると解される。

伊藤正己『憲法〔第3版〕』（弘文堂、1995年）471頁

緊急集会では、いかなる種類の措置をなしうるかであるが、……緊急集会で採られる措置が、（一）国会の権能にまつべき事柄に限られると同時に、（二）その措置が臨時のものであつては意味をなさないようなものは取り除かなければなるまい。……（一）の理由から、内閣に対する信任・不信任決議のごときは、狭義に解すれば、衆議院の専権に属する事項であり除外されようし、次に（二）の理由から憲法改正の発議のごときは、その措置が臨時の暫定的な措置であつては意味をなさないという理由で除外されよう。

……緊急集会は、国会の権能を代行するものであつて衆議院の代行機関ではないから、したがって、内閣の信任・不信任の決議は緊急集会の行う措置には適当しない。

永井憲一「参議院の緊急集会制度に関する一考察 ——主として現行法の解釈理論を中心として——」早稲田法学会誌 7 号（1957年）146・147頁

このように、議員による議案の発議権は制限されており、緊急集会の権能は、本来参議院だけで単独に議決することができない内容や、緊急性に欠けるものには、及ばないと解される。……問題になりうるのは各議院の専権事項であるが、緊急集会の権能は、衆議院の専権事項である内閣に対する不信任決議には及ばないが、参議院の専権事項については及ぶ、と解することができよう……

緊急集会においては、内閣の信任・不信任決議を行うことは認められない。衆議院の専権事項であることのほか、総選挙やその後の内閣総辞職を控えている時点で行う意義が乏しく、緊急性が認められないことも理由として挙げることができる。

森本昭夫『国会法概説』（弘文堂、2021年）114・115頁

（２）案件（「内閣が示した案件」に限られるか）

ア 現行法の規定（「案件」限定）

前掲「１（４）判断主体」のとおり、参議院の緊急集会は、「内閣の求め」が前提とされている。

これを受けて、国会法では、参議院の緊急集会は内閣総理大臣が「案件」を示して参議院議長に請求することとされ（99条1項）、更に、参議院の緊急集会で議員が発議できる議案や請願は、内閣総理大臣が示した「案件」に関連のあるものに限るものとされている（101条・102条）³⁹。更に、緊急の案件が全て議決されたときは、参議院の緊急集会は終わることとされている（102条の2）。

○日本国憲法

〔総選挙、特別会及び緊急集会〕

第五十四条（略）

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（略）

○国会法

〔緊急集会の請求と集会〕

第九十九条 内閣が参議院の緊急集会を求めるには、内閣総理大臣から、集会の期日を定め、案件を示して、参議院議長にこれを請求しなければならない。

②（略）

〔議案の発議〕

第一百一条 参議院の緊急集会においては、議員は、第九十九条第一項の規定により示された案件に関連のあるものに限り、議案を発議することができる。

〔請願〕

第一百二条 参議院の緊急集会においては、請願は、第九十九条第一項の規定により示された案件に関連のあるものに限り、これを行うことができる。

〔閉会宣告〕

第一百二条の二 緊急の案件がすべて議決されたときは、議長は、緊急集会が終わったことを宣告する。

³⁹ なお、「関連のある」とは、その案件に対する対案や案件を施行する上で必要となる議案で、衆議院総選挙後の国会まで成立を待つことができないものであり、その認定は議長が行い、要件を満たさないものは受理しないこととなるとされ、また、「議案」は、法律案が念頭に置かれ、決議案を発議することは、必要性及び緊急性の上で疑問とする見解がある（森本昭夫『逐条解説 国会法・議院規則〔国会法編〕』（弘文堂、2019年）345頁）。

イ 参議院の緊急集会に関する国会法規（「案件」限定等）の制定・改正経過

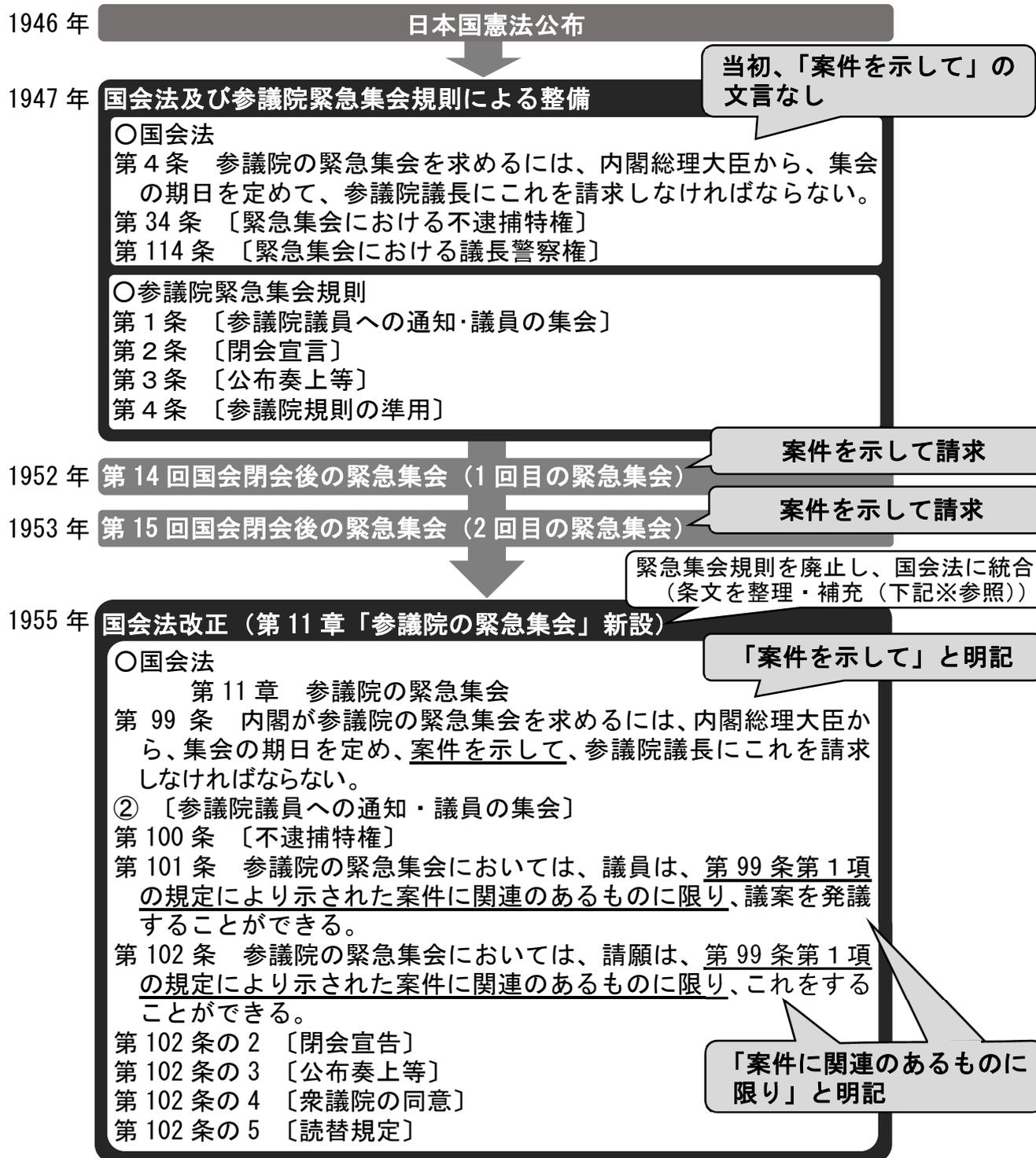
上記のように、現行国会法上、内閣による参議院の緊急集会の請求は「案件を示して」行うこととされ（99条1項）、議案発議等はこの「案件」関連に限られている（101条・102条）が、1947年（昭和22年）に国会法及び参議院緊急集会規則が制定された当初は、内閣が「案件を示して」参議院の緊急集会を請求するとは規定されていなかった⁴⁰。

その後、参議院の緊急集会が1952年及び1953年に開かれた際には、内閣から「案件を示して」請求された。その後、その趣旨を確認する形で、1955年（昭和30年）の国会法改正により、「案件を示して」「案件に関連のあるものに限り」等が明文化されたという経緯がある⁴¹。

⁴⁰ 1947年時点の規定については、後掲「(参照条文) 2 1947年時点の規定」参照

⁴¹ 佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）722頁、宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』（日本評論社、1978年）407頁

＜参議院の緊急集会に関する国会法規の制定・改正経過＞



※「緊急集会を求める手続、緊急集会における議案の發議等の議員権能についての規定等を設け、はつきりと条理上緊急集会の本質と相容れないものを排除することによりまして、大かたの疑問を解消いたしました」（昭和34年9月23日・内閣憲法調査会第二委員会、海保参議院議事部長説明）

ウ 「案件」限定は憲法上の要請か（審議対象を法改正により拡大することの可否）

内閣から示された「案件」を超えて参議院の緊急集会が活動することについては、緊急集会を求める権能を内閣のみに認めた憲法の趣旨に反するとする見解がある〔限定説〕。一方で、憲法上、一度集会した以上は、集会時に内閣が示した「案件」に限定されないとする見解もある〔無限定説〕。

無限定説に立った場合は、参議院の緊急集会において、内閣の求める案件以外の案件について議案の提出・審議や政府に対する一般質疑等を認めるか否かは、単に立法政策の問題ということになる。

(ア) 限定説

緊急集会の場合、議員がその権能を無条件に行使しうるかということについては、問題がないわけではない。論者は、この点について、参議院の緊急集会は、衆議院の解散中両院によつて構成される国会にかわつて参議院のみで国会の権能を行使するというきわめて異例の制度であるし、それは、そもそも内閣の求にもとづいて行われ、それ以外の場合に行われるということは絶対にあり得ないわけであるから、緊急集会で行使される議員の権能は、内閣がこれについて集会を求めた事案に関するものに限定され、その事案に関する限り、議案を発議し、修正案を提出し、質疑をすることができるが、その事案に関連のない事項について議案を発議し、修正案を提出し、緊急質問をすることは許されないものと説く。もし、緊急集会における議員の権能が無制約であるとすれば、内閣に限つて緊急集会を求める権能を与え、議員にはこれを認めないこととした憲法の趣旨に抵触するおそれがあるし、なによりも緊急集会における参議院を両院制度の国会と暫定的にはせよ同視する結果をきたすことになるのであるから、少くとも論者の説くような線にそつて憲法上の習律が確立することが望まれ、これと同時に、内閣が緊急集会を求める事案の内容は、その集会を求めるにあつて明確にされる必要があるということになる。

高辻正巳「参議院の緊急集会について」自治研究 29 卷 7 号（1953 年）8・9 頁

緊急集会において内閣の求める案件以外に、議員が議案を発議したり、それを審議したり、決議したり、国政調査を行つたり、質疑したりすることを認めることは、……緊急集会を求める権を内閣にのみ与えた憲法の趣旨に反することになり、参議院に自律的に緊急集会を開く権限や緊急集会を開くことを内閣に求め得る権限を与えたことと同じ結果になる……。即ち、緊急集会は一般の常会、臨時会、特別会とは異なり、あくまで特定の緊急の案件のための制度であつて、その権能や活動もこの限りにおいて認められる。参議院緊急集会規則が「緊急の議案がすべて議決されたとき議長は緊急集会の終つたことを宣告する」（第 2 条）と定めていることも、その権能や活動が特定の緊急の案件の範囲に限られるものであることを示している。

佐藤功「緊急集会の諸問題」『憲法解釈の諸問題 第 1 巻』（有斐閣、1953 年）206 頁

その間に国に緊急の必要があつて国会活動を必要とする場合に、衆議院が存在しないから、やむを得ず参議院のみで国会の作用をなし得ることとしたのである。しかも、緊急集会で採られた措置は、臨時的なものとされ、次の国会開会の後 10 日以内に、衆議院の同意がなければその効力を失うのである。かくの如く、参議院のみで、国会活動をなし得るということは、全く、異例、変体に属することであつて、その活動の範囲も、制限的に厳格に決せらるべきものである。従つて、この場合の参議院の国会活動の

範囲は、内閣より求められた事項の範囲において必要なものに限らるべきものと考える。若し、各議員が、政府提出にかかる案件の外に、各自議案を提出し、審議し得るものとするならば、議員に緊急集会の召集権を認めるのと同じの結果となり、内閣のみに緊急集会の請求権を与えた憲法の趣旨に反するからである。

奥野健一「参議院緊急集会の法的性格」ジュリスト 19号（1952年）25頁

（イ）無限定説⁴²

緊急集会が、「内閣の請求」にかかる「臨時のもの」であるから、また「緊急の議案がすべて議決されたとき議長は緊急集会の終つたことを宣告する」（参議院緊急集会規則第2条）からといて、ただちに、緊急集会は内閣の請求案件についてのみ国会のもちうる権能を行使できるとみるのは、緊急集会の場合には、立法作用は行政作用に制約されるとみなすのであり、現行憲法があえて緊急集会制度をみとめた趣旨、また、それをとおしてさらに行政権に対する立法権の優位（憲41条）を確保しようとする憲法原則に矛盾するといわなければならない。

われわれの考えによれば、参議院の緊急集会において国会権能一般を行いうることを、原則としてみとめたいのである。その理由としては、たしかに緊急集会なるものは、（イ）国の緊急のため臨時的に、（ロ）内閣の請求によつて、（ハ）あえて二院制の国会原則に背馳して、行われるものであるから、「あくまで臨時的、応急的または異例的、変則的な制度」には相違ないが、それにもかかわらず、現行憲法が、あえて明治憲法流の方式を否定してかような制度を設けたのは、あくまでも立法作用についての行政府からの優位性ないし独立性を維持、確保しようという国会重視の民主的憲法原則を貫徹かんがためである。……学者はよく、（ロ）の「内閣の請求せる集会」だからという点を強調して、その故に内閣の意思に拘束されると主張する。……

しかしここで考えなければならないのは、各国憲法の例をみても、……多くの場合、立法機関の集会は形式的には行政府の意思表示によつて、行なわれるのが一般である。……したがつて緊急集会が、「内閣の請求」にもとずき集会するのは手続上ごく普通のことであり、だからといて、この用語がなにか集会の性質に深い影響を与えるかのように解することは賛成できない。……ここで注意しなければならないのは、われわれが、緊急集会において、参議院が国会の権能のすべてを行いうるといつたのは、内閣の請求によつて集会したとはいへ、一度集会した以上は、集会時において内閣の提示した案件のみに権能を限定されることはないという意味である。つまり、緊急集会は内閣の意思に拘束されず、国会の代行機関として自主的に運営されるという意味である。

小林孝輔「参議院の『緊急集会』制度の研究」青山経済論集 5巻3号（1953年）268-270頁

緊急集会の召集は内閣によつてなされるから、そこでとられる措置とは、内閣の求める案件に基くものに限られるのではないかという疑があるが、しかし一度び召集された以上、議院自身は自由に活動し得なければならないから、議員の発議にかかる事項についても、同様の措置がとられ得ると解すべきである。

法学協会編『註解 日本国憲法 下巻(1)』（有斐閣、1953年）841頁

⁴² なお、掲載した見解は、いずれも、1955年の国会法改正（「案件を示して」「案件に関連のあるものに限り」の文言明記）前の文献における記述であることに留意されたい。

【議員の議案発議権についての過去の議論・経緯】

参議院の緊急集会における議員の議案発議権について、国会法及び参議院緊急集会規則の制定時（1947年（昭和22年））は明文上何の制限もなかったが、1955年（昭和30年）の国会法改正の際に、内閣から示された「案件に関連のあるものに限る」（国会法101条）との限定が付されることとなった（前掲「イ 参議院の緊急集会に関する国会法規（「案件」限定等）の制定・改正経過」参照）。

このように、現在は、「内閣が示した案件」関連限定ではあるものの議員の議案発議権が認められているが、参議院緊急集会規則の制定時、その原案には議員の議案発議権を全面的に否定する規定が置かれていたところ、何らの発議権もないというのは妥当性を欠くという理由で、立案の過程で同規定は削除されたという経緯がある⁴³。

【原案】	【提出案（→成立）】
第1条 〔参議院議員への通知・議員の集会〕	第1条 〔参議院議員への通知・議員の集会〕
<u>第2条 緊急集会において、議員は、法律案を発議することができない。</u>	(→削除)
第3条 〔閉会宣言〕	第2条 〔閉会宣言〕
第4条 〔公布奏上等〕	第3条 〔公布奏上等〕
第5条 〔参議院規則の準用〕	第4条 〔参議院規則の準用〕

また、1952年（昭和27年）に開かれた第14回国会閉会後の参議院緊急集会においては、その請求権が内閣にあること等を理由に議員の議案発議権を否定的に解する事務方の見解に対し、直接関連がなくてもより柔軟に議案の発議を認めるべきとする意見も述べられていた。

第14回国会閉会後の参議院緊急集会議院運営委員会（昭和27年8月31日）

○河野義克参議院議事部長 ……緊急集会において法案その他の議案の発議権があるかどうか……についての我々と法制局との見解を申し上げたいと思います。

緊急集会は……内閣がその国に緊急の必要あるとき、その緊急性を認定して、参議院にこれを求めるのでありますし、緊急集会において審議せられることは、ことごとく緊急の案件でなければならず、その緊急の案件の認定性は内閣にあるわけでありますから……臨時国会の召集につきましては、議員側からこれを求め得る途が開かれておりますのに対して、緊急集会においてはそういう途が開かれておりません。つまり飽くまで内閣の全責任においてこれを行う形になっておりますこと等から……緊急集会において一般的に議案を発議するという事は困難ではないかと存ずるわけであります。……一般的に言えば緊急集会に政府から法律案を提出して来る。或いは予算案を提出して来るということは大いにあり得るわけでありまして、その場合に、議院が修正権ありや否やということになりますれば、これは通常の議案の形式に従つてその審議に認められていることは、緊急集会の本質に反しない限り、すべて認められると思いますので、修正権があることは当然であろうと存じます。尤も発議のところで申上げましたように、本来的には政府から緊急の案件なりとして出された案件以外のことを発議することは慎むべきではないかと考えられますから、修正権の作用の名の下に、実質的には全然異なることを修正するというようなこ

⁴³ 「原案には議員は議案の発議権を有しないという規定があつたのでありますが、政府提出議案と関連して何らの発議権もなしということは妥当を欠くということで、将来の慣行により最も妥当な線がでるまで待とうということで、これを削除いたしました」（昭和34年9月23日・内閣憲法調査会第二委員会、海保参議院議事部長説明）

とは如何であろうかと思ひます……一般的に緊急集会において発議するといふことは、緊急集会の本質上如何であろうかといふふう存ぜられるわけであります。

○菊川孝夫委員 ……憲法上の慣習として、将来育つて行くべきであつて、慎重に考慮されなければならない。……ただ余りに、これで固く考えてしまつてはいけない……ただ政府が出したやつをイエスかノーかをきめるものであるといふように、固く解釈したのでは、これは国の最高機関としての權威が何らなくなつてしまふと思ふ……併しただ問題は、十日以内に議決されない。向うで同意を得られないといふようなことのないように、少くともこれくらいなことは同意するだろうといふ自信を持つてやらなければならない。これだけは十分考へて、……それだけの良識を加へて、最小限度の処置くらいは当然直接それに関係がなくても、発議しても差支えない。かういふような幅を持ちたいと思ひます。

エ 内閣からの「案件」の示し方（個別具体的な提示が必要か、包括的な提示も許されるか）

内閣が参議院の緊急集会を請求する際の案件の示し方については、「できるだけ具体的、個別的に案件を明示することが望ましい」とされる⁴⁴。これは、参議院の緊急集会の請求理由としての「緊急の必要」は、緊急集会制度が「両院制の国会に対する極めて特殊な場合の異例的・変則的措置」であり、「できるだけせまく限定して考えられなければならない」との考えに基づくものである⁴⁵。そのため、国会法 99 条 1 項が内閣総理大臣に対して示すことを求める「案件」とは、通常は、「議案」を意味することとなるとされる⁴⁶。

ただし、緊急事態に際して広範な措置が必要であり個別的に案件を指定することができないといふような場合においては、案件を包括的に示すほかに、これに応じて議員の議案提出権や質疑・討論等の及ぶ範囲も広く認められるとの見解もある⁴⁷。

なお、緊急集会中に新たに緊急を要する問題が発生した場合には、内閣は、緊急集会の請求に準じた手続を踏んだ上で、案件を追加し得るとの見解もある⁴⁸。

要するに、緊急集会請求の理由としての「緊急の必要」とはできるだけせまく限定して考えられなければならない。緊急集会制度は両院制の国会に対する極めて特殊な場合の異例的・変則的措置なのであつて、もしも「緊急の必要」を広く解して、たとえば内閣が必要と認める立法や予算措置を自由に緊急集会で行い得るといふように考えられるようになるのであれば、それがたとひ後に新国会の承認を得なければならないとしても、憲法の趣旨に反することはいふまでもないからである。たとえば最も極端な場合、内閣が衆議院を解散して、参議院の支持の下に、その総選挙における与党に有利な選挙法の改正を緊急

⁴⁴ 佐藤功「緊急集会の諸問題」『憲法解釈の諸問題 第1巻』（有斐閣、1953年）200・201頁

⁴⁵ 佐藤功「緊急集会の諸問題」『憲法解釈の諸問題 第1巻』（有斐閣、1953年）200・201頁

⁴⁶ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法(3) 国民の権利及び義務(2)・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020年）697・698頁〔土井真一執筆部分〕

⁴⁷ 佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）723頁、長谷部恭男編『注釈日本国憲法(3) 国民の権利及び義務(2)・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020年）697・698頁〔土井真一執筆部分〕

⁴⁸ 森本昭夫『国会法概説』（弘文堂、2021年）113頁

集会で行うというような場合を想像すれば、このことは明かであろう。

従つて内閣が緊急集会を請求する場合にも、できるだけ具体的、個別的に案件を明示することが望ましいといわねばならない。

……緊急集会において、議員は法律案の発議、質疑、緊急質問等を自由に行い得るかのように見えるけれども、それは、以上述べてきたように、そこに求められている案件と直接不可分の関連あるものに限られると解さなければならないのである。

以上のように考えると、それはいかにも参議院の緊急集会の権限を制限し、内閣の求めた案件の範囲にのみ局限するかのように思われるけれども、それは結局は、……緊急集会なるものがあくまでも両院制の国会に対する異例・変則的措置であることから導かれることなのである。但し、もしもたとえば著しい緊急事態が生じて、その解決のためには、立法・予算その他各般に亘る広汎な措置が必要であり、個別的に案件を指定することができないというような場合を考えるならば、そのときには恐らくは、内閣の請求も、その緊急事態の解決のための措置について緊急の必要があるという趣旨でなされ、その具体的、個別的な措置を包括的に求めるということになるであろうから、そのような場合には、緊急集会の権能は、右の大きな枠の範囲内では相当に広範囲に行われることとなるであろう。

佐藤功「緊急集会の諸問題」『憲法解釈の諸問題 第1巻』（有斐閣、1953年）
200・201・208・209頁

緊急集会の権能については、緊急集会は国会の権能を代行するものであるから、参議院は、……「緊急の必要」に該当する限り、その国法上有する権能のすべてを緊急集会において行いうるし、議員もその権能のすべてを行いうる。ただし、それは「緊急の必要」に該当するものについてに限る。すなわち、……緊急集会で措置する案件はその請求の際に内閣が明示するところのものに限られる。したがって、緊急集会で行使される議員の権能も、内閣が示した案件に関してに限られ、その案件に関連のあるものに限り、議員は議案の発議・修正案の提出・質疑などをなしうるが、その案件に関連のない事項についてはこれらの権能を行使することはできない。請願についても同様である……。ただし、もしもたとえば著しい緊急事態が生じ、それに対する措置として各般の広範な措置が必要であり個別的に案件を指定することができないというような場合においては、恐らくは内閣の請求も必要な措置を包括的に求めるという趣旨でなされるよりほかはなく、その際には緊急集会の権能もその範囲において相当に広範に行われることとなると解される。

佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）722・723頁

国会法99条1項が内閣総理大臣に対して示すことを求める「案件」は、通例、緊急集会で審議する議案を意味することになるが、緊急事態に対する広範な措置を逐次講じる必要がある場合には、案件を包括的に示すほかなく、それに応じて議員の議案提出権や質疑・討論等の及ぶ範囲も広く認められることになる（佐藤（功）・ポケ註下723頁、原田・議会227頁など）。国会法101条および102条が、「案件に関連のあるもの」（傍点筆者）と定めるのは、かかる趣旨に基づくものと解される。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法(3) 国民の権利及び義務(2)・国会 § 25~64』
（有斐閣、2020年）697・698頁〔土井真一執筆部分〕

第二の問題は、内閣が集会請求に示した案件を超えて審議決定できるか否かである。

まずは、国会法99条1項の「案件を示して」という点が問題となるが、これは、必ずしも具体的に法案とか予算とかの件名を挙げることまで要求されているとは解されてい

ない。むしろ、「緊急集会に付議することを要する問題を明示すれば足りる」と解されている。この解釈を前提とすれば、何を緊急集会の案件とするかについては、かなり広範に内閣の判断に委ねられ、その責任において行われることになっているということになる。

原田一明『議会制度 議会法学入門』（信山社、1997年）227頁

オ 内閣が示した「案件」との関連性（議案・修正案の提出、質疑等）

上記のとおり、一般的には、参議院の緊急集会の権能は、その請求の際に内閣が示した「案件」に限られると解されている。そのため、「緊急集会で行使される議員の権能も内閣が示した案件に関してに限られ、その案件に関連のあるものに限り、議員は議案の発議・修正案の提出・質疑などをなしうる」が、その一方で、「案件に関連のない事項についてはこれらの権能を行使することができない」とされる⁴⁹。

この緊急集会の権限の範囲については、緊急集会は国会の権能を例外的に行使するものであるから、その権限は制限的に解されるべきで、内閣総理大臣が示した案件を超えた審議・決定をおこなうことはできない。

大石眞『憲法概論Ⅰ 総説・統治機構』（有斐閣、2021年）263頁

憲法が緊急集会の要求権を内閣に限定していること、および衆議院を欠く例外的状況であることに鑑みれば、参議院議員に対して、国会が召集されたときと同様に自由な議案提出権を認めることは適当でない。

他方、緊急集会は内閣提出の議案の審議・議決のみを行うと解することも狭きに失する。内閣の求める案件とは、そもそも内閣の提出する議案に限られるものではなく（佐藤（功）・諸問題（1）209頁）、参議院議員は、内閣提出の議案について修正案および対案を提出し得ると解すべきであるし、また、内閣提出の予算案に関連する法律案等の提出も認められると解される……

長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § 25～64』（有斐閣、2020年）697頁〔土井真一執筆部分〕

緊急集会に求められる案件は、すでに述べたように緊急集会を求めるのは内閣のみであるのであるから、その請求の際に内閣が明示するところによつて定まる。従つて緊急集会の権能はこの案件に関する限りにおいて存在する。

……たとえば議員の法律案発議権や質疑・緊急質問権等々も、その案件に関連する事項に限られるものと解すべきである。たとえば、内閣提出の法律案について議員は修正案を発議することはできるが、その案件に関連のない別個の事項について法律案を発議することはできないし、修正案の形式でも全然別個の事項を提案することはできない。また質疑や緊急質問等についても同様である。

佐藤功「緊急集会の諸問題」『憲法解釈の諸問題 第1巻』（有斐閣、1953年）205・206頁

緊急集会で措置する案件は、その請求の際に内閣が明示するところのものに限られる。したがって、緊急集会で行使される議員の権能も、内閣が示した案件に関してに限られ、その案件に関連のあるものに限り、議員は議案の発議・修正案の提出・質疑などをなしうるが、その案件に関連のない事項についてはこれらの権能を行使することはできない。請

⁴⁹ 佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）723頁

願についても同様である……

佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）723頁

勿論、内閣提出の法律案、予算案等について議員は修正案を提出することは許されるが、その案件に関連のない別個の事項について、法律案を提出することは許されない。また、修正案の形式でも全然別個の事項を提案することも出来ないと解すべきである。しかし、政府提出の法律案を否決し、同一目的を達成するための代案を提出するが如きことは或は許されて然るべきであろう。また、ある地方に不慮の災害が起きた場合に、政府は災害救済のため予算案のみを提出したとき、予算執行の裏らづけとなるべき法律案を議員より提出して審議することは可能である。しかし、政府提案の案件と全然関係のない別個の法律案の議員提案は許されない。若し、これを許すとせば、内閣のみに緊急措置を求めするために緊急集会を請求する権能を与え、議員にこれを認めないこととした憲法の趣旨に反するのみならず、例外的な、限定された国会活動のために認められた参議院の緊急集会の活動を一般の国会の場合の無制約の活動と同一視することになり、憲法の本質にも副わない。また、同様に、政府提案の議案について議員が政府に質疑することは固より許されるが、これに関連のない事項について緊急質問をすることは許されないと解すべきである。

奥野健一「参議院緊急集会の法的性格」ジュリスト19号（1952年）26頁

緊急集会に案件が提出された場合、参議院がこれに対して修正権を有することは疑いのないところである。勿論、修正の名のもとに、実質的には全く異なる内容のものを加えるようなことは許されるはずはないが、条理上、修正の範囲に属する事項、および修正によつて当然影響を受ける事項の範囲内において修正権を有するというべきである。……問題となるのは、なにか「示された案件に関連があるもの」かであり、関連性の範囲であるが、緊急集会の本質から条理上当然に生まれてくる限界があるのであつて、一概に定義づけることは困難であるが、例えば、ある災害があつて、内閣はその救済のための予算をのみ案件として緊急集会を請求した場合に、その予算を執行するために必要な法律案を議員から提出することなど可能だと考えられよう。その他、請願については規定があるが、国政調査、質疑・質問等も、同様その案件に関連する事項に限られるものと解すべきであろう。

永井憲一「参議院の緊急集会制度に関する一考察 ——主として現行法の解釈理論を中心として——」早稲田法学会誌7号（1957年）145・146頁

（3）暫定性

ア 54条3項の規定の趣旨

憲法54条3項において、「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」こととされている。

これは、本来であれば国会の権能に属する事項をやむを得ず参議院に代行させたものであることから、そこで採られた措置の効力を臨時的・暫定的なものとし、事後に新衆議院の成立を待ってその同意にかからしめることとしたものであるとされる⁵⁰。

⁵⁰ 佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）723頁

しかし、これらの措置は、ほんらいならば国会すなわち両院の権能に属する事項をやむをえず参議院のみに代行させたものなのであるから、そこでとられた措置の効力を臨時的・暫定的なものとし、事後に新衆議院の成立を待ってその同意にかからしめるのである（旧憲法における緊急勅令・緊急財政処分が事後の承認を要するとしたのと同じ趣旨である）。

佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）723頁

参議院は、緊急集会で、特定の事項に関係があるものの範囲においてはあっても、国会の権能を行うことができるわけであり、したがって、たとえば法律案がそこで可決されると法律になるわけではあるけれども、それはなんといつても、衆議院の解散中両院制度の国会にかわって参議院のみで国会の権能を行うというきわめて異例の措置であるから、そこでとられた措置が臨時のものであるべきことは当然のことである……

高辻正巳「参議院の緊急集会について」自治研究 29 卷 7 号（1953 年）10 頁

なお、その同意手続については、国会法において、「参議院の緊急集会において採られた措置に対する衆議院の同意については、その案件を内閣から提出する」（102 条の 4）として、同意を求める主体が内閣であることが定められている⁵¹。

イ 「衆議院の同意」の仕方（一部のみの同意は可能か）

「衆議院の同意」とは、「参議院の緊急集会においてとられた措置について異議がないとの衆議院による意思表示」をいう⁵²が、衆議院が同意するに際しては、参議院の緊急集会で採られた措置の一部についてのみ同意することは可能かという論点がある。

この点については、全部同意か不同意かのいずれかに限られるとする見解がある一方で、例えば参議院の緊急集会で制定された法律が可分な場合は、一部不同意も認め得るとする見解もある。

なお、過去の参議院の緊急集会に係る実務においては、多数の法律改正を内容とする一本の法律については、不可分的なものであるとして、その全部について同意するか否かが議決されている⁵³。

⁵¹ 憲法は同意を求める手続について規定しておらず、①内閣から衆議院に求める方法、②参議院から衆議院に求める方法、③衆議院が自ら取り上げる方法の 3 つが考えられたが、昭和 30 年の国会法改正により、①の方法を採ることが明らかにされた（改正前の 2 回の実例についても、實際上この方法が採られた）。その理由としては、「緊急集会請求権は内閣にのみあり、そこで何らかの措置をとることを求めたのは内閣なのであるから、事後に同意を求めるのも内閣であるとの考え方に立つものであろう」と説明されている（佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）724頁）。

なお、「衆議院による同意の対象は、緊急集会を求めたことではなく、緊急集会において採られた措置であって、最終的に緊急の必要を認めて措置を講じたのは参議院であること、および緊急集会を求めた内閣は国会の召集があったときに総辞職しなければならない、総選挙の結果により全く異なる内閣が成立し得ること」に鑑みて、衆議院に同意を求める主体は参議院とすべきとの見解もある（長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § 25～64』（有斐閣、2020年）704頁〔土井真一執筆部分〕）。

⁵² 高見勝利「衆議院の解散・特別会、参議院の緊急集会」高見勝利ほか編『日本国憲法解釈の再検討』（有斐閣、2004年）299・300頁

⁵³ 第 16 回国会（特別会）に提出された「参議院の緊急集会において採られた措置につき同意を求め

(ア) 全部同意か不同意かに限られるとする見解

衆議院は、緊急集会でとられた措置について、これを同意しないことができることは当然だが、その一部を限定して同意し、又はその同意に条件を付けることができるであろうか。

緊急集会でとられた措置は、臨時のものではあるにせよ、その措置の成果として、あるいは法律が、あるいは予算が、すでに成立し、現に有効に執行されているわけであるから、その措置がとられた後において問題になるのは、この効力を存続させるか、失わせるかということだけであり、したがって、衆議院が次の国会でこの措置につき権能を行使するのは、同意か不同意かのいずれか一についてであると解さざるを得ないであろう。

高辻正巳「参議院の緊急集会について」自治研究 29 巻 7 号 (1953 年) 14 頁

(イ) 一部不同意もあり得るとする見解

全部同意か不同意かのいずれかに限られるのが原則であるとする見解がある。確かに、既存の法律および予算等に対して、衆議院の意思のみで、新たな内容を追加したり、修正したりするような変更を加えることはできず、また 10 日という短期間では措置の詳細を審議することが難しい場合もあろう。

しかし、裁判所による違憲審査において一部違憲・無効が認められる以上は、法論理的に一部不同意が否定されるわけではなく、例えば緊急集会で制定された法律が可分である場合には、衆議院による一部不同意も認め得ると解される。ただし、不同意の場合には、当該部分の効力が失われることから、一部不同意の範囲が明確に示されなければならない。なお、憲法が 10 日という期間を定めて効力の確定を求めている以上、同意に際して、措置の効力に影響を及ぼすような条件を付すことは適当でない。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法 (3) 国民の権利及び義務 (2)・国会 § 25～64』
(有斐閣、2020 年) 705・706 頁〔土井真一執筆部分〕

従来の 2 例〔事務局注：過去 2 回の参議院の緊急集会〕では、緊急集会の措置に対してすべて衆議院の同意がなされている。その際、第 16 回国会に提出された参議院の緊急集会においてとられた措置につき同意を求める件のうち、期限の定めある法律につき当該期限等を変更するための法律につき本条〔事務局注：憲法 54 条〕第 3 項に基づく同意を求めるの件は、16 件の法律の改正を内容とする一法律について同意を求めたものであるから、一法律として不可分のものであり、その一部について不同意ということはあり得ないとの理由で、衆議院は、その全部について同意するか否かを議決した。これは、同意を求められた案件の内容が不可分なものではなく、可分なものである場合、衆議院は、その一部について同意し、他の部分については同意しないこともあり得るということであろう。

高見勝利「衆議院の解散・特別会、参議院の緊急集会」高見勝利ほか編
『日本国憲法解釈の再検討』(有斐閣、2004 年) 300 頁

るの件」のうち、「期限等の定めのある法律につき当該期限等を変更するための法律 (昭和 28 年法律第 24 号) につき日本国憲法第 54 条第 3 項の規定に基く同意を求めるの件」は、「16 件の法律の改正を内容とする一法律について同意を求めたものであるから、一法律としては不可分的なものであり、その一部について不同意ということはあり得ない」として、その全部について同意するか否かが議決された (平成 29 年版衆議院先例集 361)。

ウ 不同意の場合の効力と同意の対象

① 不同意の場合の効力（将来効か遡及効か）

参議院の緊急集会で採られた措置は、次の国会の開会后 10 日以内に衆議院の同意が得られない場合には、失効することとされている（憲法 54 条 3 項）。

「衆議院の同意がない場合」とは、衆議院が、参議院の緊急集会において採られた措置に同意を与える議案を積極的に否決した場合だけでなく、当該議案について議決を行わなかった場合も含むとされる⁵⁴。

参議院の緊急集会で採られた措置に関し、衆議院が同意しなかった場合の効果については明文上定めがなく、一般的には、法的安定性の観点⁵⁵等から、将来的に効力を失うこととされている⁵⁶が、一部には、失効の不遡及を原則とした上で、必要に応じて遡及効も認められ得るとする見解もある。

(ア) 将来効にとどまるとする見解

この「効力を失ふ」の意味について若干問題となる余地はあるが、一般には将来に向かって失うの意味であると解されている。

佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』（成文堂、2020年）496頁

緊急集会で採られた措置が「効力を失ふ」というのは、衆議院の同意が得られなかった場合又は所定期限を過ぎた場合は将来的に効力を否認されるという意味であって、すでに実施された措置自体を遡及的に失効させる効果をもつものではないと解される。

大石眞『憲法概論 I 総説・統治機構』（有斐閣、2021年）263頁

明治憲法 8 条 2 項の「将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フ」といった明文の規定を欠くが、本条もまた、将来に向けて効力を失うとするものであり、緊急集会においてとられた措置は暫定的ではあっても効力を有し、その効力は衆議院の同意の有無によって左右されないと解すべきである。けだし、失効を遡及させ、緊急集会の暫定措置を無効とすることは、実際に多くの不便や不都合を伴い、また、そうした不便・不都合

⁵⁴ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020年）703頁〔土井真一執筆部分〕。議決を行わなかった場合としては、「10日の期間内に同意の議決がなされなかった場合」、「10日の期間内に会期が終了した場合」、「10日の期間内に衆議院が再び解散されたため同意がえられなかった場合」などが例として挙げられている（佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）724頁、高見勝利「衆議院の解散・特別会、参議院の緊急集会」高見勝利ほか編『日本国憲法解釈の再検討』（有斐閣、2004年）300・301頁）。

⁵⁵ 学説の大勢が既成事実を法的安定性を認めようとして将来効にとどまるとしている点について、「法的安定性という根拠は一種の立法論的判断で、問題への十全な解決指針たりうるかは疑わしい」と指摘した上で、参議院の緊急集会制度が明治憲法下の緊急勅令の制度の代替物として立案されたという事情も影響を与えたと考えられるとする分析もある（小嶋和司『憲法概説』（信山社、2004年）426頁）。

⁵⁶ 明治憲法における緊急勅令については、「此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出スヘシ若議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ」（8条2項）として、明文でその効果が定められていた。

に抗してまで、特に遡及させなくてはならない理由を見いだし得ないからである。

高見勝利「衆議院の解散・特別会、参議院の緊急集会」高見勝利ほか編
『日本国憲法解釈の再検討』（有斐閣、2004年）301頁

衆議院の同意が得られないとき、右の措置〔事務局注：緊急集会で採られた措置〕は、将来に向かって効力を失う（54条3項）。

野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第5版〕』（有斐閣、2012年）122頁〔高見勝利執筆部分〕

同意がない場合は、その措置の臨時的効力は失われる。しかし、その失効は将来に対するもので過去に遡及するものではない。本条には旧憲法8条2項の「若議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ」というような趣旨の規定はないが、その措置も衆議院の同意の有無が確定するまでの期間は、臨時的であっても効力を有するものであるから、同意がなかった場合の失効の効果が既往に遡るものではない。この場合、内閣がその失効を公布しなければならぬとの規定はないから、同意がなかった場合はその措置は何ら公布を要せず当然に失効する。

佐藤功『憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984年）724・725頁

そこ〔事務局注：憲法54条3項〕には……〔事務局注：明治憲法8条2項にあるような〕「将来ニ向テ」との文句がない。

しかし、緊急集会において採られた措置が衆議院の不同意により遡及して効力を失うとの趣旨でないことは明かであろう。もしも過去に遡及して効力を失うこととするならいわゆる法的安定性を害するからである。

佐藤功「緊急集会の諸問題」『憲法解釈の諸問題 第1巻』（有斐閣、1953年）
213頁

緊急集会でとられた措置が、「臨時のもの」であるというのは、いかなる意味であろうか。

ここにいわゆる臨時、が次の国会開会の後10日以内に衆議院の同意の有無が確定するまでの間をいうものであることは、憲法の規定から明らかであろう。これを反面からみるならば、緊急集会でとられた措置は、その間に関する限り確定的な効力を有するものということができよう。

問題は、次の国会開会の後10日以内における衆議院の同意の有無によつてその効力がいかなる影響を受けるか、ということである。この場合、衆議院の同意があれば、臨時の効力が恒久の効力にかわることはいうをまたない。また、この場合、衆議院の同意がなければ、それが失効することも疑ない。しかして、その臨時的な効力は、……臨時の期間内における確定の効力を意味するのであるから、失効の場合も、それが将来に対するものであつて、既往にさかのぼるものでないことは、当然である。したがつて、その措置に直接もとづいてとられた既成の効果中、その効果が失効の際に及んでいないものは、これによつてなんらの影響を受けることはないが、その効果が失効の際に存続するものは、失効の時に消滅し、当該措置がとられる直前の制度ないし秩序がここに復活することになるわけである。たとえば、その措置によつて改廃されることになったもとの法律は、その措置が有効の間は、改廃の部分に関し確定的にその効力を失うが、その改廃措置が失効すれば、その時以後ふたたびその効力を復活することになるわけである。したがつて、このような場

合には、法律秩序の急激な変動がもたらされ、解釈上種々の困難な問題をひきおこすことになる、おそれがある。通常、既往の法律秩序を変更して新たな法律秩序を設定しようという場合には、この目的を達成するために制定される法律において必要な経過措置が明定されるわけであるが、これを緊急集会でとられる措置にもとづく法律に規定することは、その法律自体の効力が臨時のものであるから、意味をなさない。したがって、もしこのような解決方法を選ぶのが賢明であるとするれば、かかる場合を特別の対象としてあらかじめ規定した一般的な法律の制定にまつ外はない、ということになるろう。

高辻正巳「参議院の緊急集会について」自治研究 29 卷 7 号 (1953 年) 10・11 頁

それらの措置が本条〔事務局注：憲法 54 条〕により「効力を失ふ」のは、もっぱら将来にむかってであり、それらの過去における効力は、衆議院の同意の有無によって影響されないと解すべきである。この点について明文はないが、失効を遡及させることは、實際上多くの不便を伴うし、また、それらの不便を忍んでも、特に遡及させなくてはならないとする理由も、この場合見出されないから、かように解すべきであろう。

宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』（日本評論社、1978 年）411 頁

(イ) 遡及効も認められ得るとする見解

日本国憲法においては、大日本帝国憲法下と異なり、裁判所に違憲審査権が認められており、裁判所において緊急集会で採られた措置が違憲と判断されれば、措置時に遡って無効とされ得ることに鑑みると、緊急集会の要件を欠いていること、または措置の内容が憲法に違反することを理由として、衆議院が不同意とした場合にも、法的安定性を根拠に遡及効を一切認めないことには疑問がある。他方、衆議院の不同意の理由が緊急集会による措置時の瑕疵に限られないこと、人事など遡及効に馴染まない案件があることおよび取消訴訟において事情判決が認められること（行訴 31 条）からするならば、一律に失効を遡及させることも不適切である。さらに、緊急集会で制定された刑罰法規が衆議院の不同意により失効することは、刑事訴訟法 337 条 2 号の刑の廃止に当たると解すべきであるが、この場合に衆議院が必要な経過措置を講じることができないとすると、すべて免訴にせざるを得ず、具体的妥当性を欠く場合が生じ得る。

このような点に鑑みると、衆議院の不同意には積極的な議決を欠く場合があることおよび法的安定性を確保する必要から、失効の不遡及を原則とした上で、必要に応じて失効を遡及させるなど、衆議院が措置の効力の取扱いについて例外的判断を行う余地を認めることが適切ではないかと解される。

なお、措置の効力の取扱いに関する衆議院の判断は、違憲審査における裁判所の判断を拘束するものではなく、衆議院が不同意に際して失効の遡及を認めなかった法律について、裁判所が当初から無効と判断することは妨げられないと解すべきである。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020 年）706・707 頁〔土井真一執筆部分〕

※例外の存在を示唆する見解⁵⁷

効力は、明文の規定はないが、将来に向つて失われ（旧憲法では、第8条にこの意味の規定があつた）、原則として遡及しない。

法学協会編『註解 日本国憲法 下巻(1)』（有斐閣、1953年）842頁

② 同意の対象（将来に向かつて効力を継続させるかどうかに限られるか）

なお、上記①において、不同意の場合の効力を将来効とした場合、過去の効力については不同意であっても変更がないということとなるが、これを前提に、衆議院の同意の対象が、将来に向かつて効力を継続させるかどうかに限られるかという論点がある。

この点については、過去の効力はもはや衆議院により動かす余地がないことや、参議院の緊急集会での対応について責任を追及される内閣は当時の内閣とは別個の内閣であることなどを理由に、「措置の効力を将来に継続させることを可とするかどうか」に限られるとする見解がある一方、そのような見解に基づくと一回的行為で目的が実現される措置を排除することとなるとして、「参議院の緊急集会という形式が採られたことの適否」もその対象に含むとする見解もある。

(ア) 効力継続の要否に限られるとする見解（過去の効力や参議院の緊急集会での対応の適否についての責任は不問）

この場合の「衆議院の同意」は、しかし、ことの性質上、緊急集会においてとられた臨時の措置を事後において可とみとめるという意味よりは、むしろ、それらの措置の効力を将来に継続させることを可とするかどうかに関する衆議院の意志という意味を有すると見るべきだろう（それらの臨時の措置の過去における効力は、もはや衆議院の意志によって、動かす余地はない）。したがって、衆議院がここにいう「同意」を与えるべきや否やは、もっぱらそれらの措置の効力を将来に継続させることが妥当かどうかを標準として、決させられるべきものであろう。

宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』（日本評論社、1978年）410頁

同憲法〔事務局注：明治憲法〕によれば、緊急勅令は、次の会期で帝国議会に提出すべきものと明定されており、しかも、当時の先例によれば、それが議院に提出されたのは、将来に向かつてその効力を存続させる必要がある場合においてのみ、であつた。このような見解に立つとすれば、緊急集会でとられた措置についても、当該措置に基く特定の処分又は不処分による目的の達成等の理由により、もしその措置の効力の存続が必要でなく、むしろその失効こそが望まれるときは、これについて衆議院の同意を求めるとは及ばない、ということになるろう。……現行憲法では、内閣は緊急集会後特別国会の召集にあたり必ず総辞職をしなければならないのであるし（70条）、次の内閣の首班である内閣総理大臣の指名は他のすべての案件に先だつて行われるものとされるのであるから（67条1項）、次期国会における衆議院で緊急集会が求められ、そこで一定の措置がとられたことの当否に関連して責任を追及される内閣は、常に当時の内閣とは別個の——ときによると政治的基盤を全く異

⁵⁷ 長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）国民の権利及び義務（2）・国会 § § 25～64』（有斐閣、2020年）706頁〔土井真一執筆部分〕において、「例外の存在を示唆する見解」として紹介されている。

にする——内閣であるわけである。したがって、このような責任は、むしろ次の内閣首班の指名にあたり、さかのぼっては解散に伴う総選挙にあたって、糾明され、解決されるものとみることが可能であり、旧憲法における緊急財政処分のような明文の規定もないことであるから、もはや、緊急集会が求められそこで一定の措置がとられたこと自体についての責任の追求のために、その同意を求めなければならないとする理由はない、という見方も立つであろう。

高辻正巳「参議院の緊急集会について」自治研究 29 卷 7 号 (1953 年) 12・13 頁

(イ) 参議院の緊急集会での対応の適否も含むとする見解

この同意は、緊急集会において採られた措置の内容のみならず、緊急集会という形式が採られたことの適否をその対象に含むと解すべきであろう。この点に関連して、緊急集会で採られた措置の効力を過去に遡って取り消すと法的安定性を害することから……、衆議院の同意の対象は、「それらの措置の効力を将来に継続させることを可とするかどうか」(宮沢・全訂 410 頁)であるとする見解がある。しかし、この見解に基づくと、一回的行為により目的が実現され、効力が将来にわたって継続しない措置に対する衆議院の審議を排除することになり、適当でない。

……憲法上の根拠があるとはいえ、参議院のみで国会の権限を行使するのは異例の事態であり、第一院たる衆議院は、緊急集会に至った経緯および採られた措置の適否等について重大な関心を有するのが通例であるから、当該措置の効力の存続にかかわらず、衆議院の同意を求める手続に付すのが相当である。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法 (3) 国民の権利及び義務 (2)・国会 § 25～64』
(有斐閣、2020 年) 703・705 頁 [土井真一執筆部分]

(参照条文)

1 現行法の規定

○日本国憲法

〔総選挙、特別会及び緊急集会〕

第五十四条 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。

○国会法

第十一章 参議院の緊急集会

〔緊急集会の請求と集会〕

第九十九条 内閣が参議院の緊急集会を求めるには、内閣総理大臣から、集会の期日を定め、案件を示して、参議院議長にこれを請求しなければならない。

② 前項の規定による請求があつたときは、参議院議長は、これを各議員に通知し、議員は、前項の指定された集会の期日に参議院に集会しなければならない。

〔緊急集会と不逮捕特権〕

第一百条 参議院の緊急集会中、参議院の議員は、院外における現行犯罪の場合を除いては、参議院の許諾がなければ逮捕されない。

② 内閣は、参議院の緊急集会前に逮捕された参議院の議員があるときは、集会の期日の前日までに、参議院議長に、令状の写を添えてその氏名を通知しなければならない。

③ 内閣は、参議院の緊急集会前に逮捕された参議院の議員について、緊急集会中に勾留期間の延長の裁判があつたときは、参議院議長にその旨を通知しなければならない。

④ 参議院の緊急集会前に逮捕された参議院の議員は、参議院の要求があれば、緊急集会中これを釈放しなければならない。

⑤ 議員が、参議院の緊急集会前に逮捕された議員の釈放の要求を発議するには、議員二十人以上の連名で、その理由を附した要求書を参議院議長に提出しなければならない。

〔議案の発議〕

第一百一条 参議院の緊急集会においては、議員は、第九十九条第一項の規定により示された案件に関連のあるものに限り、議案を発議することができる。

〔請願〕

第一百二条 参議院の緊急集会においては、請願は、第九十九条第一項の規定により示された案件に関連のあるものに限り、これを行うことができる。

〔閉会宣告〕

第百二条の二 緊急の案件がすべて議決されたときは、議長は、緊急集会が終つたことを宣告する。

〔公布奏上等〕

第百二条の三 参議院の緊急集会において案件が可決された場合には、参議院議長から、その公布を要するものは、これを内閣を経由して奏上し、その他のものは、これを内閣に送付する。

〔衆議院の同意〕

第百二条の四 参議院の緊急集会において採られた措置に対する衆議院の同意については、その案件を内閣から提出する。

〔読替規定〕

第百二条の五 第六条、第四十七条第一項、第六十七条及び第六十九条第二項の規定の適用については、これらの規定中「召集」とあるのは「集会」と、「会期中」とあるのは「緊急集会中」と、「国会において最後の可決があつた場合」とあるのは「参議院の緊急集会において可決した場合」と、「国会」とあるのは「参議院の緊急集会」と、「両議院」とあるのは「参議院」と読み替え、第二百一十一条の二の規定の適用については、「会期の終了日又はその前日」とあるのは「参議院の緊急集会の終了日又はその前日」と、「閉会中審査の議決に至らなかつたもの」とあるのは「委員会の審査を終了しなかつたもの」と、「前の国会の会期」とあるのは「前の国会の会期終了後の参議院の緊急集会」と読み替えるものとする。

○参議院規則

第二十章 緊急集会

〔緊急集会の参集〕

第二百五十一条 議員は、緊急集会の指定された期日の午前十時に参議院に集会しなければならない。

〔読替規定〕

第二百五十二条 第四条、第十三条、第十四条、第十六条、第十七条、第十九条、第七十四条の六及び第二百二十三条の規定の適用については、これらの規定中「召集」とあるのは「集会」と、「毎会期」とあるのは「緊急集会」と、「会期中」又は「一会期」とあるのは「緊急集会中」とする。

2 1947年時点の規定

○国会法（制定時）

第四条 参議院の緊急集会を求めるには、内閣総理大臣から、集会の期日を定めて、参議院議長にこれを請求しなければならない。

第三十四条 参議院の緊急集会中、参議院の議員は、院外における現行犯罪の場合を除いては、参議院の許諾がなければ逮捕されない。

② 参議院の緊急集会前に逮捕された参議院の議員は、参議院の要求があれば、緊急集会中これを釈放しなければならない。

第百十四条 国会の会期中各議院の紀律を保持するため、内部警察の権は、この法律

及び各議院の定める規則に従い、議長が、これを行う。

② 参議院の緊急集会中は、前項の規定を準用する。

○（旧）参議院緊急集会規則（制定時）

第一条 内閣総理大臣から期日を定めて緊急集会を求められたときは、議長は、これを議員に通知する。

② 議員は、前項の指定された期日の午前十時に参議院に集会しなければならない。

第二条 緊急の議案が、すべて議決されたとき、議長は、緊急集会の終つたことを宣告する。

第三条 緊急集会において可決された議案は、議長が、その公布を要するものは、これを内閣を経由して奏上し、その他のものは、これを内閣に送付する。

第四条 参議院規則中、第一章、第五章から第十一章まで、第十三章、第十四章及び第十六章から第二十章までの規定は、これを緊急集会に準用する。