

## 「強い参議院」と緊急集会

大 西 祥 世\*

### 目 次

はじめに

- 1 緊急集会の開催——「強い参議院」の顕在化
- 2 緊急集会の制度設計——「強い参議院」への懸念
- 3 緊急集会と議院内閣制

おわりに

### はじめに

日本国憲法第54条第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」と定めると同時に、「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」と規定した。衆議院解散後、その総選挙を経て特別会が召集されるまでの短期間とはいえ、衆議院が優位する二院制として構成されている「国会」に代わって、参議院がその権限を単独で行使する国権の最高機関となるように思われる。このような制度は、大日本帝国憲法には存在しない。日本国憲法の制定時にこの制度は注目され、衆議院優位型の憲法構造と調和を取るために、第54条第3項では、「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。」とされて、参議院の一院のみでは「国会」の意思

---

\* おおにし・さちよ 立命館大学法学部教授

が形成されないことを明示した。

憲法の条文上は、緊急集会について、国に緊急の必要がある場合に限るという限定がある以外には、その構成や権限についてはどのような制限も設けられていない。これについて、憲法学では、例えば「衆議院解散後に内閣総理大臣が欠けた場合、緊急集会で次の内閣総理大臣を指名することができるか」「衆議院解散後に国に国費の支出を要する緊急の事態が生じたときに緊急集会単独で予算を承認することができるか」「自衛隊の防衛出動承認の必要が生じた場合に、緊急集会単独で行うことができるか」「国会が制定した法律を緊急集会単独で改廃できるか」などが問題点として仮に想定されて検討されてきた。

しかし、実際の国の緊急の事態とは、まさに突如、緊急に生じるものである。内閣総理大臣については、1980年に大平正芳内閣総理大臣が衆議院解散後の選挙期間中に死去した。生前に内閣官房長官を内閣総理大臣の臨時代理に任命してあったとすることで、憲法第70条の内閣総辞職、第71条の職務執行内閣に移行して、新たな内閣総理大臣の指名を避けて、緊急集会の開催にも至ることなくこの緊急の事態を乗り切った。防衛出動の承認については、自衛隊法(昭和29年法律第165号)第76条第1項で「国会の承認(衆議院が解散されているときは、日本国憲法第五十四条に規定する緊急集会による参議院の承認。以下本項及び次項において同じ。)を得て」と定めた(現在は武力攻撃事態法<sup>1)</sup>第9条第4項)が実例は生じていない。予算については、日本国憲法第60条で「予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。」と衆議院の先議権が定められているにもかかわらず、1953年に、緊急集会で参議院が議決した後に衆議院が同意した暫定予算が執行された例がある。法律の制定に関しても実例がある。こうした事例を見れば、参議院の緊急集会という制度は、現実に憲法上重要な機能を営みうるものであることが否定できない。このほか近年では、大規模災害への対応ができるかという議論もなされている<sup>2)</sup>。

これまで緊急集会を定める憲法第54条は「憲法上あまり見栄えのしな

い<sup>3)</sup>と評されるほど地味な条項として扱われてきた。先行研究はわずかである。実際に、70年に及ぶ憲政史上、同条が活用されて緊急集会が開催されたのは2回である。

しかし、これは大きな誤解である。緊急集会は、議会を召集できない場合に、本来ならば議会の議決を要する緊急の案件が生じたときに、行政府かぎりでの措置を認める方法をとらず、立法府を尊重しながら対処しようという制度<sup>4)</sup>である。二院制の上院と下院が同時に活動することを原則とする「両院同時活動原則」の例外<sup>5)</sup>であり、暫定的に上院のみに議会の権能を行わせるものであり、各国の憲法制度と比較すると珍しい例<sup>6)</sup>である。本稿で検討する過去の2つの事例をよくみれば、実は、憲法制度上、内閣が衆議院をいわば無視して政策決定を行う際の手法として緊急集会を用いることができるのである。その意味で、緊急集会は、「強い」参議院という日本国憲法上の二院制や議院内閣制の特徴を現実化する一つの制度として、もっと注意深く検討されるべきである。

過去2回の緊急集会は、吉田茂内閣総理大臣が、自らを支持しない与党会派に属する衆議院議員に対抗するためにこの手法を用いようと企図し、実行に移したものである。すなわち、これらの緊急集会は、「抜き打ち解散」や「バカヤロー解散」と呼ばれるように、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。これは実例により、内閣が衆議院と対立したときに、参議院の多数の支持を得れば衆議院との対立を無視して乗り越えられるという参議院の「強さ」、あるいは、見方によってはその「危険性」を顕在化させたといえよう。

筆者はこれまでも、両院協議会<sup>7)</sup>、参議院の問責決議<sup>8)</sup>、国会の予備費事後承諾および決算の審査<sup>9)</sup>、衆議院の再可決および衆参両院の同意人

事<sup>10)</sup>を例に、参議院における憲法の運用を考察してきた。議会における憲政の運用は、憲法典および憲法附属法といった成文法だけではなく、実務が重なった不文の憲法慣習に大きく支えられている。日本国憲法下での参議院の展開は、後者の重要性を示す好例である。これらの論考で明らかにしたいのは、日本国憲法という「原作」に描かれた参議院と、実際に国会という舞台上で演じられてきた参議院とは異なる点があり、制定後70年の運用の中で蓄積された憲法慣習をみると、ときには主役であるはずの衆議院以上に目立つ存在感を発揮する性質を含んでいるということである。本稿は、これら一連の論文に続き緊急集会を取り上げて、憲政の実態を明らかにしようとするものである。

## 1 緊急集会の開催 ——「強い参議院」の顕在化

緊急集会の第1回目は、1952年8月28日に衆議院が解散されて第14回国会が閉会となった後に開かれた(1952年8月31日)。第2回目は、1953年3月14日に衆議院が解散されて第15回国会が閉会となった後に開かれた(1953年3月18日～20日)(後掲表1)。この2回の緊急集会は、衆議院で多数派の支持を得にくかった内閣が開催を請求したという共通点をもつ。そこで、憲政の運用の実際から、緊急集会について検討する。

### (1) 第14回国会閉会後の緊急集会(第1回目)

第14回国会は、1952年8月26日に召集された常会であり、150日間の会期が予定された。しかし、同月28日に衆議院が解散され、実際の会期は3日間であった。この解散は、憲法学では憲法第7条に基づく初めての衆議院の解散であることや、その解散の是非をめぐって苦米地義三が衆議院議員資格の確認と歳費請求を理由に裁判を提起した「苦米地事件」(最大判昭和35・6・8民集14巻7号1206頁)により、よく知られている。また、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「抜き打ち解散」であるとか、解散が宣言されたのが衆議院の本会議中（議場）ではなく議長応接室であったため、政治史的にも著名なできごとである。

この衆議院の解散にともない、最高裁判所裁判官の国民審査の管理事務に必要な中央選挙管理委員がいないという事態が生じた。中央選挙管理委員（5人）および同予備委員（5人）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（公職選挙法第5条の2第2項、第4項、第8項）。第13回国会に公職選挙法が成立して同委員の指名の必要が生じたので、同会期中でのそれが予定されていた。しかし、会派間の合意が整わなかったのでできなかった。第14回国会は開会からわずか3日目に衆議院が解散されて指名には至らなかったため、同委員および予備委員全員の欠員が生じた。同委員の任命がなければ、次の衆議院議員総選挙と同時に行われるべき最高裁判所裁判官の国民審査の手續に欠缺があることになり、行うことができないという事態となる<sup>11)</sup>。

同委員の指名は、衆参両院の指名が一致したときに衆議院議長から「国会」の指名があった旨を内閣に通知する（衆議院先例集368号、参議院先例録482号）という、衆参両院が先導して行う手續である。しかし、衆議院が解散されて国会は閉会した。後述2(2)のとおり、参議院議員が憲法第53条により臨時会を請求したとしても、国会の「両院同時活動原則」の下、衆議院議長も衆議院議員も欠けた状況では、内閣は臨時会の召集を決定することができない。そこで、この指名を行うため、吉田内閣は参議院緊急集会の開催を請求した。当初内閣は、請求した28日の翌29日に集会の期日を設定しようとしたが、あまりに急であるとして参議院が拒み、日曜日ではあったが3日後の31日に設定された。

吉田総理大臣から佐藤尚武参議院議長に「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、日本国憲法第五十四条及び国会法第四条（筆者注：現行第九十九条）により、昭和二十七年八

月三十一日東京に、参議院の緊急集会を求める。」という文書が発出された。すなわち、第1回目の緊急集会は、委員の任命の前提となる国会の指名という本来は議員発議の案件であるため、内閣提出の議案は存在せず、参議院議員が自ら指名に関する動議を提出し、審議することになった。

そこで同月31日に緊急集会が開かれ、本会議には定数250(欠員3)人中、議長と副議長を含む181人の議員が出席した。解散直前の第14回国会では会期中に参議院本会議は1回しか開催されなかったが、その出席人数が134人であったことからみると、多くの議員が出席したことがわかる。参議院は、衆議院解散・国会閉会と同日に請求されたとはいえ、当時の交通・通信事情により、各議員には参議院公報とともに電報やNHKの放送(当時はラジオ)などによりその開催を通知した<sup>12)</sup>。

参議院議院運営委員会では、議案だけではなく、緊急集会での議論のあり方について活発に議論された。たとえば、主任の大臣として岡野清学自治庁長官(文部大臣の兼任)が出席したが、保利茂内閣官房長官は説明員として議論の途中で呼び出されたり、開会請求の趣旨を聞くために吉田総理大臣の出席を求めたところ胆石症により数日間安静加療を要するという病气診断書が提出されて欠席となったり、参議院事務局からの「こういう制度は、憲法慣習として、これから育てて行くべきものでありますから、濫りに妥当でない先例を開くこともおかしいでございますし、また現在において、濫りに将来どうなるかわからんわけでありまして、一定不変の拘束を加えてしまうことも如何であろうかと存するわけでありまして、慎重に御考慮を願いたいと思う<sup>13)</sup>」といった説明に対して議員が先例形成という趣旨で高評価を与えたりして、実例に基づいた憲法慣習の構築に熱心に取り組んだことがわかる。

同委員会は8月31日の午前11時前に開会し、午後5時前に散会した。引き続き同日に本会議が開かれ、中央選挙管理会の委員および予備委員を議長において指名することの動議が提出されて、ただちに賛成の議決が行われて議長がそれぞれを指名し、緊急集会は同日中に終了した。参議院議長

は、同案件を内閣に送付した。

内閣は、翌第15回国会の開会にあたり、衆議院の同意を得る手続はどのように行うかについての明文規定がないため、内閣総理大臣より衆議院議長に対して、同意の「手続に関し、別段の定がないが、便宜政府により貴院の同意を求める」<sup>14)</sup>という文書を発出して、内閣から同意を求める議案の提出についてその疑問を示唆した。結局は、同人事案件は内閣提出議案として第15回国会の開会直後に衆議院に提出<sup>15)</sup>されて、同院の同意を得た。

なお、第13回国会において、1952年10月5日に行われることが予定されていた教育委員会委員の選挙を1年延期する旨の法律案（閣法）が、参議院で可決され、衆議院に送付されたが審議未了で廃案となった。そこで、同趣旨の法律案を本緊急集会で議員立法により議案として提出できないか、また、他の案件について政府に緊急質問できないかと模索する動きがあった。このように、緊急集会において、内閣から議決を求められた議案と別個の議案を扱うことができるかどうか大きな議論となった。議院運営委員会ではくりかえし議論されたが結論が出ず、同委員会に自治庁長官として出席していた岡野文部大臣が、教育委員会法改正案に関する緊急集会を求めるよう閣議で提案すると発言した<sup>16)</sup>。結局、内閣はこの件では緊急集会の開催を請求することはなかった。

## (2) 第15回国会閉会後の緊急集会（第2回目）

「抜き打ち解散」とともなう第25回衆議院議員総選挙が1952年10月1日に行われた。第15回国会はその後に召集されて内閣総理大臣の指名を行う特別会（国会法第1条第3項）である。1952年10月24日に召集されて、吉田茂が内閣総理大臣に指名されたが、政局は依然として不安定であった。会期は60日間の予定であったが、結局99日延長されて、翌1953年3月14日に衆議院が解散されて閉会となった。この解散は「バカヤロー解散」として知られている。

第2回目の緊急集会は第15回国会閉会直後に、昭和28年度の一般会計お

よび特別会計、政府関係機関の暫定予算と法律案4件の議決を求めるものであった。吉田総理大臣から佐藤尚武参議院議長に「衆議院の解散に伴い、昭和二十八年度一般会計等の暫定予算並びに、①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、②国立学校設置法の一部を改正する法律案、③不正競争防止法の一部を改正する法律案及び④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ので、日本国憲法第五十四条及び国会法第四条（筆者注：現行第九十九条）により、昭和二十八年三月十八日東京に、参議院の緊急集会を求める。」（丸数字は筆者による）という文書が発出された。

④の法律案は、関税法など特定の日に法律が失効するまたは適用期限が切れる規定を含む限時法であるが政策的にその後もその効力を継続させる新たな立法を求めるという、今日にいういわゆる「日切れ法案」16件の整備法案である<sup>17)</sup>。その具体的な内容は、(1) 租税の減免措置についての期間延長について、ア) 給与所得および退職所得についての所得税の軽減措置、イ) 学校給食用乾燥脱脂ミルクの輸入税免除、ウ) 航空機用揮発油についての揮発油税免除、エ) こうりやん、とうもろこし、航空機、染料などの輸入税の減免、オ) 金鉱業の復興用機械などの輸入税の免除、(2) 付加価値税の実施の延期、(3) 軍人恩給の支給の停止、(4) 国家公務員などの退職手当の支給、(5) 保安官および警備官の退職手当の支給、(6) 昭和21年度における一般会計などの借入金の償還期限の延期、(7) 引揚援護庁の存続、(8) 代用少年保護鑑別所および代用特別少年院の存続、(9) 外国人の指紋押なつの規定の実施の延期、(10) 国際的供給不足物資などの需給調整に関する法律案である。

いずれも GHQ による占領終了後の復興体制づくりにとって重要な議案であるが、次期特別会における新内閣の自主性を尊重するという趣旨などから、予算や法の空白を避けるための必要最小限度にとどめるとして、緊急集会で議決された暫定予算は昭和28年度の4月～5月の2か月分であ

り、「日切れ法案」の延長は一律に2か月分であった。

このように④に関する法律案は複数の常任委員会の所管に属するため、佐藤議長の発議により、これを審査するために委員25人からなる「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特別委員会」を設置した（参議院先例録491号）。同特別委員会のほか、緊急集会の議案は、常任委員会の議院運営委員会、地方行政委員会、文部委員会、通商産業委員会、予算委員会において審査された。

また、第2回目の緊急集会は予算の組替えという点でも注目されるので、やや細かいが経緯を紹介しておきたい。緊急集会の開会を請求した時、内閣は、「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」の議案の中に義務教育費半額国庫負担法の施行期日を2か月延期するための法律案を含め、その成立を見込んだ暫定予算の提出を予定した。しかし、参議院の野党および緑風会は、義務教育費の国庫負担については各党派で論議がある政策的な法案<sup>18)</sup>で緊急集会の審議の対象にならないと強く反発した。参議院議院運営委員会は、18日午前に行われた会議で、これを変更するよう議長から内閣に対して申入れを行うよう決定した。佐藤議長は、緒方竹虎副総理（内閣官房長官）に対し、議案の提出のみで法律案の内容は承知していないが、多数派の賛成を得て採決される見込みがなく、政府において適当な変更を加えた上での提案を望むと述べた。緒方副総理は、まだ提案されていない法律案について参議院側で議論して決定に達したというのが先例となることには疑義があるが、議長からの議院運営委員会の決定を以ての正式な申出なのでこれを了承すると返事をした<sup>19)</sup>。内閣は、同日午後、国庫負担延期に関する法律案を撤回して暫定予算を組み替えることを閣議決定した。変更後の法律案は同日午後、また、義務教育費の半額国庫負担を4月から実施するために必要な11億円を増額して組み入れた暫定予算は同日夜にそれぞれ参議院に提出された<sup>20)</sup>。

翌19日に、参議院の各委員会で予算および法律案が審議された。開会から3日目の同月20日に本会議において議案のすべては議決された。

緊急集会でとられた措置については、同年5月18日に開会された翌第16回国会にて、内閣から衆議院に対して同意を求めた。衆議院は同国会にて同議案を審査するために、委員30人からなる特別委員会として「昭和28年度一般会計暫定予算に同意を求めるの件外六件特別委員会」を設置して審査し、議決した。その他の議案も同意された<sup>21)</sup>。衆議院の同意があった旨は内閣告示により、官報にて公示された。また、内閣は、同第16回国会開会直後に、同年6月分の暫定予算といわゆる「日切れ法案」の6月以降の再延長を求める法律案を提案した。

なお、これら2回の緊急集会の前後の日本をめぐる政治および社会の状況は混乱していたといえよう。吉田内閣は、衆議院では多数の支持を失い、参議院では少数与党という状況で成り立っていた。1952年4月28日にサンフランシスコ平和条約が発効し、占領の終了を迎える日本にとって内政・外交の大きな転換点であった。同条約発効後、1年以内に加入すると宣言していた3条約である「航空運送の規定統一に関するワルソー条約」、「原産地虚偽表示防止に関するマドリッド協定」、「戦争犠牲者の保護に関するジュネーブ諸条約」については、第15回国会後の緊急集会にて承認が求められることなく、第16回国会にて国会の事後承認を求める議案が提出されて、承認された<sup>22)</sup>。なお、前述の③不正競争防止法の一部を改正する法律案は、上記の「マドリッド協定」を政府が批准するために事前に整備することが必要な国内法であるため、本緊急集会での議決が求められた。

## 2 緊急集会の制度設計

### ——「強い参議院」への懸念

緊急集会は、憲法制定過程において慌ただしく整備された制度である。そのため、その関係法規は、1947年の憲法施行直後は、憲法第54条のほか、旧国会法に緊急集会の請求手続（第4条）、緊急集会中における参議院議員の不逮捕特権（第34条）、議長警察権（第114条）および参議院緊急集会

規則<sup>23)</sup>（昭和22年8月15日議決）があるのみで、不備が多かった。

その後、1952年と1953年に実際に緊急集会が開催されると、その法文上の不備が明らかになったので、1955年に国会法が改正された際（昭和30年法律第3号）に、同規則の内容を加えて規定を拡充し、新たに第11章として組み入れられた。同時に参議院緊急集会規則は廃止された（昭和30年3月18日議決）。こうして明文の規定はある程度整備された。本章では、その制定過程および制度を紹介し、緊急集会が内包する参議院の「強さ」の源泉を検討する。

#### (1) 日本国憲法に規定された経緯

緊急集会は、日本国憲法の制定過程において、日本政府側の発意と強い要望により設置された。その議論の始まりは遅く、憲法上の議会制として一院制ではなく二院制を採用することが決まった1946年3月以降である。

大日本帝国憲法下では、緊急勅令（同第8条）、緊急財政条項（同第70条）、当年度予算不成立時の前年度予算の施行（同第71条）、非常大権（同第31条）で対応するとされた事態について、日本国憲法下ではどのように対応するか、という制度設計が求められた。日本国憲法の3月2日案は、そうした事態に内閣が閣令によって単独で対応する（第76条<sup>24)</sup>とした。しかし、内閣が独断で法律案と予算について措置をとるというこうした内容は、第二次大戦後の状況からは採用し得なかったので削除された。法律や予算の議決について、日本国憲法は、全国民の代表である「国会」の関与が必要とされる国会中心主義を採用したからである。そのため、この後の憲法改正案では、国会閉会中の緊急事態に対応するための条項が欠落した。

松本丞治国務大臣は、法制局長官の入江俊郎とともに、1946年4月2日と6日のGHQとの協議の際に、国会閉会中にどうしても国会で決めなければならないことが生じた場合の憲法上の措置として、閣令での対応に代わり、参議院が一時的に機能を果たすか、国会常置委員会を設置するかを提案した。これにGHQ 民政局次長のチャールズ・L・ケーディスは強く

反対した。

「常置委員会」は、第一次大戦後のドイツで創出された制度である。第二次大戦前の日本において、衆議院を中心に設置に向けて議院法などの改正が検討されたが、貴族院の反対により潰れた構想である<sup>25)</sup>。その法案要綱によると、常置委員は毎年の常会の終わりに72人が選出され、次の常会で改選されるまで在任する。国会閉会中に、現在の閉会中審査(国会法第47条第2項)の議決がなくても、自由に国会の活動ができることが特徴である。

GHQ側は、あらかじめ法律で幅広い委任をしておくという委任立法の手法の活用を示唆したり、行政府へのエマージェンシー・パワーの付与で処理すればよいとしたりしたが、日本側は憲法外の権力の発動を想定するのは大日本帝国憲法以上におそろしいことになる主張した<sup>26)</sup>。当時の日本政府は国会による緊急措置権の明文化に懸命で<sup>27)</sup>、4月12日の交渉の際に、GHQより、国会に常置委員会を設けるよりも参議院に国会の権能を代行させることが適当であるとの発言を引き出した<sup>28)</sup>。松本内務大臣がGHQ 民政局長のコートニー・ホイットニーに直接申し入れて、暫定的に国会の職務を行う憲法上の制度として参議院に「緊急集会」制度を設けることで決着した<sup>29)</sup>。こうして緊急集会は1946年4月17日に発表された「憲法改正草案」において初めてその姿を現した。

憲法制定過程では、緊急集会の是非について、国会が会期制を採用していても、常時開催に近いならばそうした対応への不安はない<sup>30)</sup>とか、国会閉会中であれば新たに臨時会を召集して対応すればよいという批判があった。日本政府側は、緊急集会は衆議院解散後に適当な方法がなく、特別会の召集もできない場合にやむを得ない制度として考えている<sup>31)</sup>とした。また、常置委員については、日本国憲法に違反することはない<sup>32)</sup>が、必ずしも妥当とはいわれておらず国会法に盛り込むことの是非を研究したい<sup>33)</sup>と述べた。

ただ、重要なのは、衆議院が解散された後から、次の(国会会期が始ま

る）特別会が召集されるまでの間に、緊急に国会の議決が必要とされる事態が生じた時の対応をどうするかという点である。日本国憲法の条文の内容が確定した後は、議論は憲法制定に伴う憲法附属法、とくに新設される国会法の審議の場に移された。今野彧男によると<sup>34)</sup>、国会法の制定過程において、衆議院は、常置委員会制度を今こそ実現すべきものと考えて、その草案に設置規定を加えた。憲法改正案に緊急集会の規定が設けられていたことから、衆参各院において常置委員は閉会中に法律執行の成績を調査し、事件を審査するという内容であった。「議案」ではなく「事件」を審査するとされたのは、常置委員会の主たる機能を国政調査に置いていたからであろう。

GHQ で国会関係法規を担当していた同民政局国際課のジャスティン・ウィリアムスは、国会法の第一次草案検討後の第二次草案の検討の際に、国会のあり方について、委員会中心主義を採用するよう求めるとともに、常置委員会は認められないと強く主張した。衆議院側は、GHQ が議会の権限活動の拡大に積極的であったので、常置委員会制度にも理解を示すと思っていたが、それが裏切られて狼狽した。そこで第三次草案では常置委員会制度を撤回したところ、GHQ 側は常任委員会と特別委員会はとくに衆参各院で認めた場合には閉会中に活動してもよい、と態度を変更した<sup>35)</sup>。今野は、こうした GHQ 側の強い反対は、常置委員会がドイツに由来する制度であることが影響したのではないかと指摘した<sup>36)</sup>。なお、日本政府側は、帝国議会での審議において、常置委員会は一定の会期制を設けた憲法の趣旨に反して行政機関を一年中拘束することになり、行政と立法との間に支障をきたすおそれがあると指摘されて採用されず、閉会中審査でも実質的にはその機能を果たすことができると説明した<sup>37)</sup>。

## (2) 緊急集会開催の要件、手続

### ① 開始と終了

衆議院の解散は、衆議院議員の資格を失わせるだけではなく、同時にそ

の国会の会期を終わらせる効果をもつ<sup>38)</sup>。衆議院の解散によって当然に発生する効果であるので、参議院の追加的行為は必要ない(憲法第54条第2項)。閉会にともない衆議院と参議院は同時にその活動能力を失うが、緊急集会は、内閣の求めにより、参議院に議院としての活動能力を与える効果を生じさせるものである。

緊急集会を求める権能は内閣にある。臨時会(憲法第53条)の召集のように、参議院議員が求めることはできない。

内閣が緊急集会を求める場合、集会の期日と案件を定めて参議院議長に請求する(旧国会法第4条。現第99条)。その請求には、内閣総理大臣から集会の期日および案件を示した文書により、参議院議長にこれを請求することを要する(参議院先例録489号)。内閣はこれを告示して広く知らせる。請求を受けた参議院議長は開催を決定し、これを議員に通知し、議員は指定された期日(第1日目)に参議院に集会しなければならない(旧参議院緊急集会規則第1条。現国会法第99条第2項)。

参議院議長は、緊急集会の第1日に会議を開く際は、内閣総理大臣から参議院の緊急集会を求められた旨を告げた後、開会を宣言する(参議院先例録490号)。これにより緊急集会が成立する。緊急集会の開会は、国会の召集とは性質も手続も異なる<sup>39)</sup>。

緊急集会の期間やその終了については、憲法に規定されていない。緊急集会は「会期制」ではないので、前もって会期の期間が議決されることはない。そこで、参議院は議院規則を整備して、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わったことを宣告する(旧参議院緊急集会規則第2条。現国会法第102条の2)とした。緊急集会は内閣提出の緊急の議案のみを審議するものであって、これが終われば緊急集会は当然に終了することとされた。

緊急集会で可決された議案は、国会法第65条に準じて、参議院議長が、その公布を要するものは内閣を経由して天皇に奏上し、その他のものは内閣に送付する(旧参議院緊急集会規則第3条。現国会法第102条の3)。加えて

実例では、参議院事務総長から衆議院事務総長宛てに、緊急集会の開催と終了、法律の奏上、内閣への送付について念のため通知した<sup>40)</sup>。

## ② 要件

開催の要件は、憲法第54条のとおり、第一に衆議院が解散中であること、第二に国に緊急の必要があること、第三に内閣が必要と認めて参議院に請求すること、である。

第一の、衆議院の解散中であることは、解散の日から最長70日間（実質68日間）とする立場と、解散の日から総選挙が終了するまでの最長40日間（実質39日間）とする立場がある<sup>41)</sup>。後者は、緊急集会は応急的な活動であるのでそれが可能な期間は最短とすべきであること、国会の召集は法的には衆議院議員総選挙後ただちに可能であることから特別会の召集が不可能な期間は衆議院の解散中のみであるため40日余とすべきであるとする<sup>42)</sup>。前者が通説である。

第二の、国に緊急の必要があるかどうかを判断して、緊急集会の請求を行うかどうかの決定は内閣が行う。突如・緊急な事態だけではなく、政治的な事情によって予測できない解散が行われた場合も含まれる<sup>43)</sup>。

第三の、内閣は、内閣総理大臣について、別の国务大臣が臨時代理を務めている場合（内閣法第9条）でも、請求することはできると解される<sup>44)</sup>。内閣総理大臣が死亡した場合は、内閣は直ちに総辞職（憲法第70条）する。前内閣は新たに内閣総理大臣が任命されるまで職務執行内閣を務めることになる（同第71条）。こうした状況で国の緊急事態が生じた場合は、前内閣における内閣総理大臣の臨時代理を務める国务大臣が中心になり、職務執行内閣も緊急集会を求めることができると解されるだろう。

ただし、参議院は緊急の必要がないという理由で、議案を否決することができる。すなわち、「緊急の必要があるとき」に該当するかどうかの第一次判断権は内閣にあるが、緊急の必要があるかどうかの最終的な決定権は、議案への賛否の意思を表明する参議院にある<sup>45)</sup>。

なお、大日本帝国憲法では、「内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝国議會ヲ召集スルコト能ハサルトキ」(第70条)のための緊急財政条項が規定されていた。日本国憲法にはそうした文言はないことから、こうした事態に対処する方法は別に考えられていない<sup>46)</sup>、すなわち、憲法第54条で対応できると解するのが通説であろう。旧警察法および旧自衛隊法で規定された緊急集会(後述(4))は、まさに治安上の緊急事態または非常事態の場合である。ただ、憲政史上、そうした経験はない。

### ③ その他

参議院の先例によると、緊急集会は開催された集会ごとに、「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た(参議院先例録487号、参議院委員会先例録諸表26)。

また、国会法により、緊急集会中の参議院議員は国会会期中と同様、不逮捕特権が与えられる(旧国会法第34条。現第100条)。議長警察権も、会期中と同様に扱われる(同第114条)。

なお、衆議院議員総選挙と参議院議員通常選挙が同時に実施されるいわゆる「衆参同一選挙」の選挙期間中であっても、緊急集会は開催できる。その際、改選の対象の参議院議員の任期中であれば選挙期間中の現議員を含めた全議員によって、任期満了後であれば非改選の議員によって、緊急集会は開催される。公職選挙法上、参議院議員通常選挙は議員の任期満了の前30日以内に行う(第32条第1項)とされている。通常選挙を行う期間が参議院開会中および参議院閉会の日から30日以内にかかる場合は、その閉会の日から24日以後30日以内に行うとされている(同条第2項。1997年改正前は31日以後35日以内)<sup>47)</sup>ため、後者の状況が生じる可能性はある。すなわち、そもそも参議院議員が半数のみで議院の活動を行うことは想定されていないにもかかわらず、緊急集会では「当・不当の問題がある」<sup>48)</sup>との指摘もあるが、例外的にありうるのである。

1949年5月に、国会の両院法規委員会は、参議院議員の半数改選が初め

て行われる直前の第5回国会にて、一般的に参議院議員の定数の半数が欠ける事態は望ましくなく、また、緊急集会が開催された場合、定数の半数の議員により国会の権能を行使することになるという憲法上の懸念から、「参議院議員通常選挙の施行期日に関する勧告」<sup>49)</sup>を行った。同勧告では、こうした間隙のないようにすることが憲法の要請するところであるので、改選される議員の任期満了前に参議院通常選挙を実施するよう、参議院議員選挙法改正などの立法措置を求めた。なお、1947年4月から2016年10月までの24回の選挙のうち8回は任期満了後に実施された（後掲表2、表3）。

### (3) 権 能

緊急集会は、国会の権能を参議院が暫定的で行うものであるもので、その対象や範囲が問題となる。学説は大きく分けて2つの考え方がある<sup>50)</sup>。第一に、緊急集会の権能を限定的に解する立場である<sup>51)</sup>。すなわち、緊急集会は一般の常会、臨時会、特別会とは異なり、無制約に国会活動をなしているのではなく、内閣より緊急議案として議決を求められた議案のみに活動が限定されると解する。議員はこれと関係のない案件を議案として提出できず、また、緊急質問も許されないという立場である。

第二の立場は、これと異なり、緊急集会の権能を、憲法改正の発議を除き、国会に準じて考えて、議員による発議や緊急質問を自由に認めるものである<sup>52)</sup>。

先例に基づく参議院の解釈では、前者の、内閣提出から緊急議案として議決が求められた議案、すなわち、法律案、予算、条約承認案、同意人事議案にのみその審議の対象、範囲が限定されると解すべきとされている。1955年の国会法改正の際に、その趣旨は明文化された（第101条、第102条）。なお、内閣提出議案を否決した場合は、修正案や、同一目的を達成するための対案を提出することは許されるべきと解されている。さらに、内閣提出の予算の執行に必要な予算関連法案を議員立法にて提出することも可能であるという見解<sup>53)</sup>もある。他方、内閣から議決が求められた議案と関連

のない、別個の案件については、緊急集会ではその審議も議決もなし得ないとされている。

また、議員資格争訟裁判(憲法第55条)、議長その他役員を選任(同第58条第1項)、議院規則制定(同第58条第2項)、懲罰(同)、国政調査(同第62条)、議員の釈放要求(同第50条)など、衆参各院がもつ議院の権能は、緊急集会でも行うことができるとされている<sup>54)</sup>。その他の議案の発議や決議、請願の処理などは、上述のとおり、内閣請求議案に関連のあるものに限りに行うことができる(国会法第101条、第102条)。他方、内閣が請求するかしないかにかかわらず、内閣総理大臣の指名、憲法改正の発議、同意人事<sup>55)</sup>および衆議院のみの権能である内閣信任・不信任決議は当然に行えないと考えられる<sup>56)</sup>。ただし、同意人事については、その根拠法の多くにおいて衆参両院による「事後の承認」も容認しているため、緊急集会で扱えないとしても、実際の結果には別段のちがいはない。

ただし、内閣総理大臣の指名に関する権能には、学説上2つの考え方がある。一つは、衆議院議員総選挙後に新たに国会が召集されたときは内閣は総辞職し、国会が新たに内閣総理大臣を指名することが予定されているので、緊急集会において行うことはできないと解する<sup>57)</sup>ものである。

もう一つは、緊急集会の権能として否定されていないと解する<sup>58)</sup>ものである。これは、参議院が臨時とはいえ単独で内閣総理大臣を指名することは、第二院のみの支持を基盤とする内閣が誕生するという、議院内閣制の趣旨の根源からその適格性が問われる行為である。憲法制定直後に整備された緊急集会規則第4条における参議院規則の準用規定では、内閣総理大臣の指名、開会式、会期の決定・延長、国会の休会などの規定を除く部分を準用すると定められた。同規則には、こうした異例で変則的な議院内閣制の具現は憲法上参議院には期待されていないという参議院の意思が込められているのではないだろうか。内閣総理大臣の指名を行う場合は、緊急集会ではなく、特別会において扱うと解するのが適切であろう。

#### (4) 効 果

緊急集会での議決は、国会の議決と一応同様の効力があるが、臨時のものである。次の国会（特別会）の開会后10日以内に衆議院の同意を得られなければその効力を失う（憲法第54条第3項）。

ところが、1955年に国会法が改正されるまで、その同意を得る手続は憲法にも国会法にも規定がなかった。また、何人がその同意を求めるべきであるのかについても、規定がなかった。そこで、実例では、内閣は、緊急集会の後、特別会が開会されるとすぐに、事後の同意を求める議案を衆議院に提出した。緊急集会請求権は内閣にあるので、その同意を求めるのも内閣であるとの考え方であろう<sup>59)</sup>。また、10日以内という短期間での審議が求められるため、国会開会直後に議案が提出されることが望ましい。衆議院はこれを「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を例とする。」と先例に位置づけて（衆議院先例集（昭和30年2月版）362号）、憲法慣習とした。国会法改正時に同意を求める案件は内閣が提出するとされた（第102条の4）。

衆議院は、加えて、同意の方法について、「その全部について同意するか否かを議決する」（衆議院先例集（昭和30年2月版）363号）として、部分同意を排除した。ただし、その一部を同意し、他の部分については同意しないということもありうると解する説もある<sup>60)</sup>。

また、「その効力を失う」とは、いつの時点からであろうか<sup>61)</sup>。失効が遡及する、すなわち、緊急集会において措置をとった時に遡って効力を失うのか、あるいは、将来効が失われる、すなわち、将来に向かってのみ効力を失うのか。大日本帝国憲法においては、緊急勅令について、将来に向かって効力を失うことを公布することとされていた（第8条）。日本国憲法には明文の規定がないが、通説・実例は後者の、その失効は過去に遡及しないと解する説である<sup>62)</sup>。ただ、法律の改正案であった場合、将来に向かって効力を失うというのは、改正前の状態に戻ることになるが、改正部分は元の法律の中に溶け込む扱になる。そこで、「改正前の状態に戻る」と

は、改正前の状態に再び戻す改正が行われたと解するのか、改正されなかったことになるのかといった解釈上困難な問題が生じる。当時の実務家の立場からは、緊急の措置で時間的に無理かもしれないが、議案は改正法律の形式ではなく、独立の条文によるならば解釈上の疑義を避ける立法がなしえるのではないかとの指摘がある<sup>63)</sup>が、大いに説得力がある。

なお、旧警察法（昭和22年法律第196号）では、内閣総理大臣が国家非常事態の布告をして全警察を統制した場合、布告を発した日から20日以内に国会の承認を得なければならず、もし衆議院が解散されているときであれば緊急集会による参議院の承認を求めなければならないとされていた（第65条第1項）が、承認を得られないか、不承認の議決があれば、国家非常事態の布告は、将来にわたってその効力を失うとされていた（同条第2項）。1954年に警察法が全面改正された際（昭和29年法律第162号）に同条は削除された。この「将来にわたって効力を失う」という明文規定は、憲法第54条の解釈を補完するものといえよう。

また、旧自衛隊法（昭和29年法律第165号）では、内閣総理大臣は、外部からの武力攻撃に際して、日本を防衛するため必要があると認める場合には、国会の承認を得て、あるいは、衆議院が解散されているときは日本国憲法第54条に規定する緊急集会による参議院の承認を得て、自衛隊の全部または一部の出動を命ずることができることとされた（第76条第1項。現在は武力攻撃事態法第9条第4項）。国会あるいは参議院緊急集会による承認を得ないで内閣総理大臣が出動を命じて、かつ事後に不承認の議決があったときは、総理大臣は直ちに自衛隊の撤収を命じなければならない（同条第2項、第3項）。同法も、旧警察法と同様に、効力を失う時期は将来であるという解釈を導くものといえよう。

災害対策基本法（昭和36年法律第223号）では、第109条第1項の規定により緊急措置を政令のかたちで内閣が制定した場合、直ちに臨時会を召集するか参議院の緊急集会を求めるとされた（同条第4項）。臨時会あるいは緊急集会において、この政令に代わる法律が制定された場合はその施行

と同時に、法律が制定されないことが議決された場合はその議決と同時に、政令は失効する（同条第5項）。新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）により緊急措置を政令のかたちで内閣が制定した場合も同様である（第58条）。この2つの法律は、緊急集会の議決のみで政令を失効させる効果を規定するものである。

#### (5) 公 示

緊急集会でとられた措置の効力が存続するか、失効するかのいずれかに確定した場合の公示の手続に関する規定は存在しない。

参議院の先例によると、参議院事務総長は、集会した期間および緊急集会において成立した法律の公布の奏上、予算の内閣への送付などについて、衆議院事務総長に通知するとされている（参議院先例録493号）。

他方、内閣は、第2回目の緊急集会後の第16回国会で全案件について衆議院の同意が得られたので、内閣告示により、衆議院の同意があった旨を官報で公示した。また、成立した法律は、その公布文において参議院の緊急集会において議決を経た旨が明らかにされた。

#### (6) 国会法の改正

1955年に国会法が改正された際に、参議院緊急集会規則の内容は国会法に取り入れられて拡充され、同規則は廃止された。この改正は、緊急集会の議決は、最終的には衆議院の同意により成立するため、参議院単独の行為においても衆参両院の合意に基づく運営が貫かれている趣旨を表すものと解することができる。

### 3 緊急集会と議院内閣制

参議院の緊急集会は、第二院に国会の権能を代行させるということの意味する。後に失効の可能性があるとはいえ、参議院単独で国会の権能を行

使することができる。これは、参議院も衆議院と同様に国民代表議会である(憲法第43条)という、衆参両院がともに同質のものとして単一の「国会」を構成すればこそ、衆議院の解散制度は国政に欠缺や滞りを生じさせることなく存在し得る<sup>64)</sup>という、日本国憲法における「議院内閣制」の支柱の一つである。

ただし、緊急集会は衆議院優位型の「二院制の国会に対するきわめて特殊な場合の変則的・異例的措置」<sup>65)</sup>であり、憲法制定直後から、第二院の性格に反するという学説からの批判もあった<sup>66)</sup>。緊急集会は、衆議院議員総選挙を通じて国民の意思が表明されて、次の特別会の召集ができるようになるまでの間に開かれるのであるから、「議院内閣制」の本来の趣旨によれば、「国会」としての意思の形成は新たな衆議院の構成を待つべきであろう。

また、くりかえしになるが、その手続や運用についての明文規定が乏しいため、わずかな実際の経験が先例として形成されて、それが不文の憲法慣習になって運用されている面が大きい。本章では、そうした憲政の運用を検討し、緊急集会は、実は、日本国憲法の二院制や議院内閣制のあり方を大きく揺さぶる可能性があることを明らかにする。

#### (1) 内閣が衆議院に対抗する手段としての活用

参議院の緊急集会が開催された発端は、第1回目も第2回目も、内閣総理大臣による衆議院における与党内での多数支持確保の失敗および衆議院における内閣不信任という、議院内閣制の運用の大混乱であった<sup>67)</sup>。

第1回目の緊急集会が開催される直前の第14回国会の召集日において、衆議院は与党の自由党が定数466人中285人(61.1%)を占めており、内閣は安定多数の支持を得ていた。他方、第13回国会から、自由党内では吉田茂を支持する「吉田派」と鳩山一郎を支持する「鳩山派」との対決が続き、吉田総理大臣は次期の衆議院議員総選挙で「鳩山派」の勢力をそぐことを企図して、第14回国会を会期3日目で解散した。

第13回国会が混乱したのは、開会中の1951年に公職追放が解除された影響もある。この解除は参議院で吉田内閣の与党勢力を増やすことにつながった<sup>68)</sup>ものの、依然として吉田内閣は参議院では少数与党であり、第13回国会は国会の会期が5回延長されるなど、重要法案の成立に苦勞した。たとえば、人事院を廃止して内閣の下に総理府の外局として人事委員会を設置するという国家公務員法改正案は、参議院で審議が行われなかったもので、1951年7月30日に衆議院は憲法第59条第4項に基づき、参議院が否決したものとみなす「みなし否決」の議決を行った。その上で両院協議会の開催を求めたが、参議院側は協議委員4人が欠席することでその開催を阻止して、同改正案は廃案となった。このように、当時は、内閣、衆議院、参議院の三者の複雑な対立構造があった。この影響を受けて、先述のとおり、第13回国会では中央選挙管理委員および同予備委員の指名に至らず、第14回国会でも指名されなかったため、同国会の閉会後に緊急集会を請求して指名の議決を得たのである。

この「抜き打ち解散」後の衆議院議員総選挙では、自由党は吉田派と鳩山派の各々が別個に選挙活動を行った。1952年10月24日の第15回国会召集日において、衆議院では自由党は定数466人中242人（51.9%）と過半数を占めたが、吉田派と鳩山派の対立は続いた。鳩山派の強硬派の議員が「民主化同盟」（民同派）を立ち上げて対決姿勢を強めた。第15回国会会期中の1953年2月28日に吉田総理大臣が、右派社会党の西村栄一議員の質問中に「バカヤロー」と失言したことをきっかけに、与野党間および与党内の対立は激化し、同年3月14日に内閣不信任決議が可決されるに至った。吉田総理大臣は同月18日に衆議院を解散した。その際に、昭和28年度の予算は成立していなかった。3月31日を期限とする今日でいういわゆる「日切れ法案」の期限を延長する議案は、審議未了で廃案となった。そこで、第15回国会閉会直後にこれらに対応するために緊急集会が請求された。

このように、緊急集会の実例は、衆議院を中心とした権力抗争による議院内閣制運用の行き詰まりの後始末であったのである。佐藤功は、もっと

も極端な場合と条件をつけながらも、内閣が衆議院を解散して、参議院の支持の下に、衆議院議員総選挙にて与党に有利な選挙法の改正を緊急集会で行うことも可能であるとして、緊急集会が包含する参議院の「強さ」を鋭く指摘した<sup>69)</sup>。

## (2) 「事後の同意」による衆議院の意思の拘束

緊急集会での議決は、次の国会の開会から10日以内に衆議院で同意が得られなかった場合は効力を失う(憲法第54条第3項)。

ただし、その失効は過去に遡及しない。そこで、緊急集会の初例当時、参議院法制局長であった奥野健一は、衆議院の同意がない場合、その法律が刑罰法規であってすでにその法律に基づいて処罰された場合はどうなるか、租税に関する法律であって税金がすでに徴収された場合は返還を求め得るか、行政機関設置に関する法律であってその機関による行政処分 of 効力はどうなるか、緊急集会で既存の法律が廃止されて衆議院の同意が得られない場合は廃止された法律が当然に復活するのかなど、単に法律の廃止にともなう手続論で割り切れない法律問題がさまざまにあることを指摘した<sup>70)</sup>。

奥野のこの問題提起はたいへん示唆に富む。衆議院の解散から次の特別会が開会するまで2か月近く、最長で70日間(憲法第54条第1項)の期間があるため、これらの問題は実際に起こる可能性がある。憲法上、衆議院は参議院の結論に拘束されず、自由に議論することができるかと理解されており、これは二院制の根本原理である。しかし、衆議院が次の国会開会后10日以内に同意しない場合にどのように取り扱うか、憲法学説ではその結論を見出していない。当時の法制局幹部らは「将来の研究課題である」<sup>71)</sup>と述べるにとどまり、難題であることがわかる。ただ、このようなことが起きれば法律秩序の急激な変動がもたらされ<sup>72)</sup>、社会は大きく混乱するので、事実上衆議院は「同意する」以外に選択肢はなく、参議院と異なる自らの意思を表明することが非常に困難である、といえよう。第2回目の緊

急集会では、内閣から「日切れ」法案について一括して議案が提出された。これについて、当の参議院議員からも、内閣は「あえて参議院には一括して法案を出して道連れにしたまま衆議院の承認を求めるという形でやって、一部不同意ということを許さないという状態に追込むことから、法律の成立を期待するというふうと考えられる場合も起るであろうし、又時の新内閣、政府与党と野党との勢力の関係においては解釈にそれぞれ異同を来して紛糾するという事態も起るであろうと予想せられる。そういう点から考えるならば、こういう緊急集会の場合には、飽くまでもやはり疑義の残らんように、如何ようにでも自由な審議が衆議院においてもでき得るように、法の体裁を整えて提案なさるのが至当ではないだろうかという私は疑念を飽くまでも持つ」<sup>73)</sup>と、衆議院優位型の二院制を定める日本国憲法との矛盾を防ぐための内閣の工夫と参議院の抑制的な対応の必要性が鋭く指摘された。

これは、いいかえれば、参議院の単独の意思が「国会」の意思となりうるという、いわば「参議院の優越」といった効果を生じさせることを意味する。議院内閣制とは本来、下院の多数の信任を基礎とした内閣が議会に対して連帯責任を負うものである。一方、日本国憲法では、参議院では内閣提出議案について賛成が多数になると見込まれる場合、内閣は、緊急集会を活用することで衆議院を無視した「議院内閣制」の運用が可能なのである。日本国憲法は、憲政の実際からみると「強い参議院」という性質を含んでいるのであるが、改めてそれが示された。

緊急集会が開かれた第14回国会および第15回国会の前後は、第3次～第5次吉田内閣の時期と重なっており、憲政の運用からみると、吉田総理大臣は緊急集会を、自らを支持しない衆議院多数派に対抗する措置として用いたことがわかる。

また、たとえば、第1回目の緊急集会において参議院が指名した中央選挙管理会の委員の指名について、衆議院の同意が得られなければ、その指名に基づいて行われた内閣総理大臣の委員任命行為および最高裁判所裁判

官の国民審査の効果についても議論となろう。たとえ衆議院の同意が得られなくてもその失効が遡及しないとされている以上、指名に基づいて行われた任命も法的に何ら影響を受けることはないという考え方も成り立ちうる。しかし、当時の法制局第一部長であった高辻正巳は、緊急集会での措置は臨時のものであり、最初から確定の効力を有するものではないので、衆議院の同意がないことを解除条件とする「条件付き任命」と解する考え方も成り立つ<sup>74)</sup>とした。これは、衆議院の意思が参議院の意思よりも優越するという議院内閣制の考え方が基盤になっているように思われる。

ところが、同委員の指名は公職選挙法上「国会」の同意が必要とされている。事前の会派間の合意が前提とされているためか、衆参両院の意思が異なることが想定されていない<sup>75)</sup>。想定されていないので、意思の調整規定もなく、たとえば他の同意人事案件のように、事後に衆参両院の同意が得られない場合は退任するといった規定もない。高辻は見落としているようであるが、衆議院が次の特別会で同意せず、衆参両院に意思の相違が生じた場合は、単に、指名に至らないということになる。したがって、第15回国会では事実上、衆議院は参議院の意思に「同意する」という選択肢しかとり得なかったのである。実際には、同指名案件が、直前の第13回国会において、参議院が同意して衆議院で同意が得られずに審議未了となった<sup>76)</sup>ことからすると、衆参両院の意思が異なって「国会」の意思が形成されない事態も想定される事態であったことがわかる。このように、緊急集会は議院内閣制の運用において大きな論点を含んでいるといえよう。

さらに高辻は、緊急勅令の例から、内閣が緊急集会でとられた措置の失効を望む場合は、内閣は「衆議院の同意を求めるには及ばない、ということになろう<sup>77)</sup>」と解した。これは、同意を求める議案の提出について内閣に裁量権があるとする解釈で、大きな疑問があろう。

### (3) 予算における衆議院先議原則の反故の可能性

吉田総理大臣は、1948年の第3回国会(第2次吉田内閣)において、衆議

院で多数の支持を得る見込みがなかったので、衆議院を解散して、参議院の緊急集会を請求してそこで予算の議決を図ろうとした。このことが明らかになったので、衆議院は予算の衆議院先議権を踏みにじる行為であるなどと猛反発し、同年11月に内閣を牽制する趣旨で、次のような決議を行った<sup>78)</sup>。

憲法第五十四條第二項但書によつて、内閣が参議院の緊急集会を求めることのできるのは、衆議院の解散中に突発した非常事態の臨時措置に限るべきであつて、この例外規定の拡張解釈は厳にこれを慎まなければならない。

第三国会開会以来、重大な懸案として院議を以て政府に提出を迫つている公務員新給与並びに災害復旧の追加予算の措置について政府は国会の審議を避けて参議院の緊急集会にこれを提案するような邪道を択んではならない。

右決議する。

第3回国会では懸念されたこうした事態は起こらなかったが、日本国憲法施行からわずか1年半後に、緊急集会が包含する議院内閣制をゆるがすような参議院の「強さ」や「危険性」が指摘されていたことはたいへん注目される。

ところで、国会閉会中に予算を新たに執行する必要が生じた場合は、通常は、あらかじめ予算として議決された当該年度の予備費によって対応される。しかし、第15回国会閉会後の第2回目の緊急集会の開催当時の国会状況は、翌年度の本予算の成立前の3月中旬に解散が行われたため、翌年度すなわち1953年4月以降の予算が存在せず、当然に予備費もなく、予算の執行そのものが不可能になるという異例の事態であった。

そこで、内閣は、参議院の緊急集会において暫定予算を議決するよう請求した。実質的には衆議院の予算先議権が侵害されているが、こうした異例の事態への対応であり、かつ、緊急集会の権能には予算の議決も含まれるため、憲法に則ったやむを得ない措置であったといえよう。ただし、第3回国会で衆議院が懸念したような事態も制度上は可能である。

また、第2回目の緊急集会では、予算および予算関連法案が参議院の意向により変更されて、提出された。この事例は、内閣が参議院に予算を提出する直前に修正したので、正確に言えば「予算の組替え」ではない。しかし、予算の成立が参議院の意思に左右されるという点で、議院内閣制のあり方から大きな疑念が生じよう。

## おわりに

緊急集会は憲政上わずかに2例しかない。しかしながら、運用を検討することで、緊急集会は憲法学界では軽視されてきたが、実は二院制や議院内閣制のあり方の根幹にかかわる条項であることが明らかになった。筆者のこれまでの憲政の運用に関する論文とあわせて考察すると、日本国憲法という「原作」に描かれた二院制および議院内閣制に関する立憲政策のデザインは、「強い参議院」の要素も含んでいるといえよう。

ところで、緊急集会が開かれた「国に緊急の必要があるとき」は、先例では確かに緊急の必要はあったものの、与野党の枠を超えて広い合意を得ることが見越される突発的な緊急事態への対応ではなく、政治の事情であり、直前の会期終了時にその議案を扱う必要性はあらかじめ認知できた状況であった。この意味で「緊急」といえるかどうかは疑念があろう。政局の混乱の後始末として内閣が活用すると、参議院の少数会派は当然これに反発するだろう。参議院少数会派が議事の進行の抵抗や妨害を試みる可能性もある。議長不信任決議、常任委員会や特別委員会の委員長への不信任決議や解任決議の提出もあり得る。そうすると、憲法が予定した本来の緊急集会の役割を果たすことができなくなる。衆参両院での合意が困難であるような賛否が大きく分かれる予算や法律案の議決が内閣から請求された場合も、同様の混乱が予測される。先例からはこうした事態の発生も予見されるのであるが、憲法学ではほとんど検討されていない。あるいは、想像さえもされてこなかったというべきであろう。政治のテンポが速くなっ

「強い参議院」と緊急集会（大西）

た今日では、緊急集会の重みは増しつつある。いずれにせよ、生きた憲政に関する問題関心が広がり、実際の憲法慣習をふまえた今後の熟議が強く期待される。

〔表1〕緊急集会とその前後の国会状況

会 議	自 至	緊急集会の案件	備 考
第14回国会（常会）	1952年8月26日～ 28日	—	・衆議院の「抜き打ち解散」により閉会
第14回国会閉会後の参議院緊急集会	1952年8月31日 (1日間)	国会同意人事 (委員の指名)	・内閣からの請求は8月28日 ・本会議、議院運営委員会を開催
第25回来議院議員総選挙	1952年10月1日	—	
第15回国会(特別会)	1952年10月24日～ 1953年3月14日	—	・1952年10月25日に衆議院本会議で参議院緊急集会議決に同意 ・衆議院の「バカヤロー解散」により閉会
第15回国会閉会後の参議院緊急集会	1953年3月18日～ 20日 (3日間)	暫定予算 日切れ法案の延長	・内閣からの請求は3月14日 ・本会議、議院運営委員会、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特別委員会などを開催
第26回来議院議員総選挙	1953年4月19日	—	
第16回国会(特別会)	1953年5月18日～ 1953年8月10日	—	・1953年5月27日に衆議院本会議で参議院緊急集会議決に同意

〔表2〕参議院通常選挙の施行にともない議員の半数が欠けていた期間

期 間	日 数	期 間	日 数
1950年5月3日～6月3日	31日間	1977年7月4日～7月9日	6日間
1956年6月4日～7月7日	33日間	1989年7月10日～7月22日	13日間
1959年5月3日～6月1日	29日間	1992年7月8日～7月25日	18日間
1965年6月2日～7月3日	32日間	2001年7月23日～7月28日	6日間

〔表3〕 上記〔表2〕をもたらしした選挙期日および任期

○印：前議員の任期満了後に実施された選挙

\*印：衆参同日選挙

選挙回数	選挙期日	任期開始日	任期満了日
第1回	1947年4月20日	1947年5月3日	1950年5月2日
			1953年5月2日
第2回 <sup>○</sup>	1950年6月4日	1950年6月4日	1956年6月3日
第3回	1953年4月24日	1953年5月3日	1959年5月2日
第4回 <sup>○</sup>	1956年7月8日	1956年7月8日	1962年7月7日
第5回 <sup>○</sup>	1959年6月2日	1959年6月2日	1965年6月1日
第6回	1962年7月1日	1962年7月8日	1968年7月7日
第7回 <sup>○</sup>	1965年7月4日	1965年7月4日	1971年7月3日
第8回	1968年7月7日	1968年7月8日	1974年7月7日
第9回	1971年6月27日	1971年7月4日	1977年7月3日
第10回	1974年7月7日	1974年7月8日	1980年7月7日
第11回 <sup>○</sup>	1977年7月10日	1977年7月10日	1983年7月9日
第12回*	1980年6月22日	1980年7月8日	1986年7月7日
第13回	1983年6月26日	1983年7月10日	1989年7月9日
第14回*	1986年7月6日	1986年7月8日	1992年7月7日
第15回 <sup>○</sup>	1989年7月23日	1989年7月23日	1995年7月22日
第16回 <sup>○</sup>	1992年7月26日	1992年7月26日	1998年7月25日
第17回	1995年7月23日	1995年7月23日	2001年7月22日
第18回	1998年7月12日	1998年7月26日	2004年7月25日
第19回 <sup>○</sup>	2001年7月29日	2001年7月29日	2007年7月28日
第20回	2004年7月11日	2004年7月26日	2010年7月25日
第21回	2007年7月29日	2007年7月29日	2013年7月28日
第22回	2010年7月11日	2010年7月26日	2016年7月25日
第23回	2013年7月21日	2013年7月29日	2019年7月28日
第24回	2016年7月10日	2016年7月26日	2022年7月25日

「強い参議院」と緊急集会（大西）

- 1) 「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」（平成15年法律第79号）が2015年の安保法制の整備にともない「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」に改正されたが、緊急集会に関する規定内容に変更はない。
- 2) 舟楫格致「大災害時 憲法に空白 解散後被災 衆院議員不在に」（読売新聞 2015年12月1日）。
- 3) 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）284頁。
- 4) 樋口陽一ほか『注解法律学全集 憲法Ⅲ』（青林書院、1998年）〔樋口陽一〕110頁。
- 5) 法学協会編『註解日本国憲法（中巻）』（有斐閣、1948年）102頁。
- 6) 清宮四郎『憲法Ⅰ（第3版）』（有斐閣、1979年）239頁。野中俊彦ほか『憲法Ⅱ（第5版）』（有斐閣、2012年）〔高見勝利〕120頁。
- 7) 大西祥世「両院間の意思の相違と調整」立命館法学354号（2014年）1-32頁。
- 8) 大西祥世「内閣の国会に対する責任と二院制」立命館法学359号（2015年）52-74頁。
- 9) 大西祥世「憲法87条と国会の予備費承諾議決」立命館法学362号（2015年）1-32頁。
- 10) 大西祥世「参議院と議院内閣制」立命館法学367号（2016年）1-50頁。
- 11) 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。
- 12) 第14回国会閉会後の参議院緊急集会議院運営委員会会議録1号（1952年8月31日）1頁。
- 13) 同上、10頁。
- 14) 第15回国会衆議院公報第2号（1952年10月25日）。
- 15) 同意を求める議案は、常任委員や同委員長の選任に関する議案に先だって議決された（第15回国会衆議院本会議会議録2号（1952年10月25日）1頁）。
- 16) 第14回国会閉会後の参議院緊急集会議院運営委員会・前掲注12、10頁。
- 17) 第15回国会閉会後の参議院緊急集会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特別委員会会議録1号（1953年3月18日）1頁。
- 18) 第13回国会で成立した義務教育費国庫負担法の施行は1953年4月1日であった。他方、第15回国会に提出された義務教育に従事する教職員をすべて国家公務員とし、その給与費を全額国が負担しようとする義務教育学校職員法案は中央集権化や地方自治のあり方にも関連するため、与野党に異論があった（衆議院、参議院編『議会制度百年史 国会史上巻』（大蔵省印刷局、1990年）451-452頁）。
- 19) 第15回国会閉会後の参議院緊急集会議院運営委員会会議録1号（1953年3月18日）1-2頁。
- 20) 「参院、きょう緊急集会」（京都新聞 1953年3月18日）。「参議院緊急集会波乱なく終了の見通し」（朝日新聞 1953年3月18日夕刊）。「暫定予算審議へ」（京都新聞 1953年3月19日）。
- 21) 第16回国会衆議院本会議会議録5号（1953年5月27日）。
- 22) HI「参議院緊急集会の跡始末」時の法令99号（1953年）16頁。
- 23) 参議院緊急集会規則は次の4か条であった。  
第1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2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3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4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。

- 24) 日本国憲法(3月2日案)第76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。
- 25) 衆議院の検討内容は、今野或男「国会閉会中の委員会活動について」議会政治研究53号(2000年)2-7頁に詳しい。
- 26) 佐藤功『憲法研究入門(下)』(日本評論社,1967年)123頁。
- 27) 永井憲一「参議院の緊急集会制度に関する一考察」早稲田法学会誌7号(1957年)131頁。
- 28) 佐藤達夫『日本国憲法制定成立史第3巻』(有斐閣,1994年)321-323頁。
- 29) 入江俊郎『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』(第一法規,1976年)283頁。「民政局長のための覚書」犬丸秀雄『日本国憲法制定の経緯』(第一法規,1989年)203,213-214頁。他方、佐々木高雄は、緊急集会は松本内閣の発案ではなく、ケーディスが私案として、内閣は「国会非常ノ際」に緊急集会を求めることができるという規定を提示したことがもとになったとした。ただし、日本政府側の翻訳作業の過程で、「非常」を「緊急」とすることで、開催の要件を緩和したと指摘した(佐々木高雄「緊急集会制度の成立過程」青山法学論集32巻3・4号(1991年)80-81頁)。
- 30) 第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録第3号(1946年7月2日)35頁。
- 31) 金森徳次郎内閣の発言(第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録第6号(1946年7月5日)18頁)。
- 32) 金森徳次郎内閣の発言(第90回帝国議会貴族院帝国憲法改正案特別委員会速記録18号(1946年9月20日)18頁)。
- 33) 金森徳次郎内閣の発言(第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録第4号(1946年7月3日)15頁)。
- 34) 今野・前掲注25,7頁。
- 35) 大曲薫「国会法の制定と委員会制度の再編」レファレンス2010年11月号(2010年)42-45頁。
- 36) 今野・前掲注25,8頁。
- 37) 第91回帝国議会衆議院本会議速記録15号(1946年12月21日)4頁。第91回帝国議会衆議院

院国会法案委員会速記録2号（1946年12月20日）5頁。

- 38) 宮沢俊義『全訂日本国憲法』（日本評論社，1978年）405頁。
- 39) 他方，日本国憲法の英文表記によると，国会の召集を規定した憲法第7条，第52条，第53条，第54条第1項と同様に，第54条第2項の内閣から緊急集会を求めることも「convoke」である。これには疑義も表された（北吟吉の発言。第90回帝国議会衆議院帝国議会改正案委員会7号（1946年8月1日）36頁）。
- 40) 第15回国会閉会後の参議院緊急集会参議院公報第98号（1953年3月20日）866頁。
- 41) 永井・前掲注27，135頁。
- 42) 佐藤功『憲法（下）新版』（有斐閣，1984年）718頁。
- 43) 田上穰治編『体系憲法事典』（青林書林新社，1968年）〔丸山健〕521頁。
- 44) 田中正巳「参議院の緊急集会制度における緊急措置請求権の主体の一考察」北海道学芸大学紀要6巻1号（1955年）28頁。
- 45) 永井・前掲注27，144頁。
- 46) 宮沢俊義『新憲法と国会』（国立書院，1948年）196頁。他方，緊急集会は非常事態に備えた規定ではないという立場として，青山武憲「憲法改正問題（29）参議院の緊急集会と国家緊急事態の課題」季刊現代警察117号（2007年）104頁。
- 47) 公職選挙法（平成9年法律第127号）による改正。翌1998年に予定された参議院議員通常選挙の投票日が「海の日」前後の連休や夏休みの始期にあたり投票率の低下が懸念されたため，改正された（滝川雄一「参議院議員の通常選挙の期日」立法と調査240号（2004年）53頁）。なお，投票日を決定するための参議院の開会中および閉会の日の算出は，常会，臨時会，特別会とともに緊急集会も含まれる。
- 48) 樋口・前掲注4，111頁。
- 49) 第5回国会両院法規委員会会議録6号（1949年5月7日）2頁。なお，同委員会は当初，国会法（昭和22年法律第79号）第2条但書の常会会期召集の時期を，「議員の任期が満限に達しないように」に加えて，「且つ参議院議員の通常選挙が改選されるべき議員の任期満限前に行われるように召集しなければならない。この場合には十二月より前にこれを召集することができる。」とする案を軸に議論した（同会議録5号（1949年4月22日）1-3頁）。しかし，実際の勧告では，国会開会中および閉会中に行う通常選挙の日程（参議院議員選挙法第9条第2項）および当選後の任期の始期（同第70条）を削除する旨の改正を求めた。さらに，公職選挙法改正が議論された第2回国会では，衆議院が解散された場合に，参議院議員が衆議院に鞍替えして立候補する可能性があり，これにともなう失職によってさらに議員数が少なくなる懸念も示された（第2回国会参議院議院運営委員会会議録60号（1948年7月2日）8頁）。
- 50) 西口照男「参議院緊急集会について」経営と経済32巻2号（1952年）137-139頁。
- 51) 奥野・前掲注11，25-27頁。高辻正巳「参議院の緊急集会」時の法令93号（1953年）15頁。
- 52) 法学協会・前掲注5，103頁。
- 53) 奥野・前掲注11，26頁。
- 54) 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）272-

273頁。

- 55) 国家公安委員会は当初、衆議院のみの同意が要件であった。その他、会計検査院の検査官、人事委員会の人事委員（現在の人事院の人事官）の同意は、衆参両院の意思が異なる場合に衆議院が優越した。大西・前掲注10, 27-28頁。
- 56) 樋口・前掲注4, 112頁。
- 57) 衆議院、参議院編『議会制度百年史 議会制度編』（大蔵省印刷局, 1990年）153頁。
- 58) 小林・前掲注54, 271-272頁。
- 59) 佐藤・前掲注42, 724頁。
- 60) 高見・前掲注3, 300頁。
- 61) 山口正弘「参議院の緊急集会以て制定された法律」ひろば6巻5号（1953年）14頁。
- 62) 衆議院、参議院・前掲注57, 154頁。
- 63) 山口・前掲注61, 15頁。
- 64) 棟居快行「二院制の意義ならびに参議院の独自性：国会の憲法上の位置付けから見た論点整理」レファレンス771号（2015年）14頁。
- 65) 佐藤・前掲注42, 721頁。
- 66) 浅井清「国会」嶺山正道編『新憲法講座（第2巻）』（政治教育協会, 1946年）299頁。
- 67) 衆議院、参議院・前掲注18, 379-483頁。
- 68) 竹中治堅『参議院とは何か』（学陽書房, 2010年）62頁。
- 69) 佐藤功『憲法解釈の諸問題』（有斐閣, 1953年）200頁。
- 70) 奥野・前掲注11, 27頁。
- 71) 山口・前掲注61, 14頁。
- 72) 高辻正巳「参議院の緊急集会上について」自治研究29巻7号（1953年）11頁。
- 73) 小笠原二三男議員の発言（第15回国会閉会後の参議院緊急集会议院運営委員会・前掲注19, 5頁）。
- 74) 高辻・前掲注51, 16頁。
- 75) 大西・前掲注10, 21頁。
- 76) 第13回国会参議院議院運営委員会会議録78号（1952年7月31日）10頁。第13回国会衆議院議院運営委員会会議録77号（1952年7月31日）6頁。
- 77) 高辻・前掲注72, 12頁。
- 78) 第3回国会衆議院本会議会議録21号（1948年11月26日）210頁。

**【追記】** 校了後、加藤一彦「参議院の緊急集会論」現代法学31号（2016年）45-91頁に接した。日本国憲法制定過程での緊急集会制度の導入経過の紹介が詳細であり、軍事的な非常事態への対応という関心が強い点は、議院内閣制での位置づけという関心が強い本稿とは問題関心が多少相違するが、改めて学ばせていただいたことも多い。それを本稿に反映させることはできなかったが、将来、稿を改める機会があればそうさせていただく。