

参議院の緊急集会論

— 起源と残された課題 —

加 藤 一 彦

《目 次》

- 一、はじめに
- 二、緊急集会条項導入の経緯
- 三、緊急集会の国家実践
- 四、緊急集会の憲法的課題
- 五、小結

一、はじめに

参議院の緊急集会規定に興味をもったのは、昨今の改憲論との関係においてである。2016年3月に施行された安保関連法において、多くの「事態」法概念が規定され、これを束ねる形で「緊急事態」の大概念を日本国憲法典に導入しようという計画が生まれ、現在も進行中である。

日本国憲法は緊急事態を知らない。但し、唯一の例外が、憲法54条2項及び同3項である。本条項は、「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。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」と定めている。もちろんこの規定は、衆議院が解散により存在しないときに、参議院が国会の権能の代行機関としての役割¹⁾をもち、内閣に対する民主的統制を果たすために設けられている。

一方、昨今の緊急権条項導入の計画に対しては、本条項が存在しているため、

1) 清宮四郎『憲法 I [第3版]』(1979年、有斐閣) 239頁参照。

その必要性はないという言説がある²⁾。確かに、憲法改正の必要性を認めない立場からすれば、その言説は成立する。しかし、筆者が疑問に感じたのは、参議院の緊急集会規定は、果たしてそもそも「国家緊急権」あるいは「非常権」と接続できる規定であるのかという点である。

そこで本稿では、原点に戻り、第1に、憲法54条2項及び同3項の規定がどのように生まれたのか、第2に、過去の緊急集会がどのように機能したのか、第3に、緊急集会規定の憲法解釈論において残された課題はないのか、という3つの論点について、考察を加えたい。その作業を通じて参議院の緊急集会規定が、今後の緊急権条項の新設の意味を論じるにあたって、何かしらのヒントを与えるかもしれないと考えるからである³⁾。

二、緊急集会条項導入の経緯

1 3月2日案と3月5日案

参議院の緊急集会条項の導入経緯は、一種独特である。そこには2つの大きな遠因があるからである。第1に、マッカーサー草案(1946年2月13日/日本政府手交)では、そもそも議会は一院制であり、第二院たる参議院は存在せず、したがって「参議院の緊急集会」の端緒自体が草案に垣間見ることできない点である。二院制の導入経緯について旧稿でふれたことがあるので⁴⁾、ここでは参議院が日本側の強い要求により——但しGHQ側からは「全国民の代表機関」として参議院が設置されることを条件として——実現したことを確認すればよいであろう。

第2に、日本側の3月2日案とその後のGHQとの修正交渉の関連性である。まず、2月13日、マッカーサー草案が日本政府に手交され、その後、日本政府は、2月22日に草案受け入れを閣議決定した。同草案の仮翻訳(外務省訳)が26日

2) 長谷部恭男発言/杉田・長谷部対談『朝日新聞』2016年1月10日朝刊参照。

3) 緊急集会の規定の導入経緯については、高見勝利「天変地異と憲法」『憲理研叢書19号 政治変動と憲法理論』(2011年、敬文堂)2-15頁に素描がある。なお、最近の緊急事態条項と国会議員議員任期の延長問題を批判する分析として、同「大震災と憲法」『世界』2016年6月号149-160頁参照。この問題については、ここでは扱わない。

4) 加藤一彦「参議院の意識化された原像形成」『現代法学』30号(2016年)199-239頁。

に閣議に提出されたが、翌 27 日以降、松本丞治（国務大臣）、入江俊郎（法制局次長）、佐藤達夫（法制局第一部長）が首相官邸内放送室において、翻訳条文化作業を始めた⁵⁾。もともと、この条文化が翻訳作業ではなく、マッカーサー草案の「日本化」⁶⁾であったことが重要である。すなわち、この「日本化」作業は 3 月 2 日に終了し、同 4 日 GHQ に提出されたが、この 3 月 2 日案では、次のようなマッカーサー草案にはない条項が導入された⁷⁾。

第四十条 国会ハ衆議院及参議院ノ両院ヲ以テ成立ス。

第五十四条 衆議院解散ヲ命ゼラレタルトキハ解散ノ日ヲ距ル三十日乃至四十日ノ期間内ニ衆議院議員ノ総選挙ヲ行ヒ、其ノ選挙ノ日ヨリ三十日以内ニ国会ヲ召集スベシ。衆議院解散ヲ命ゼラレタルトキハ参議院ハ同時ニ閉会セラルベシ。

この条文では、参議院の緊急集会条項は存在していない。しかし、「第五章 内閣」のところでは、次の規定が設けられている。

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⁸⁾ヲ制定スルコトヲ得。

この規定の導入の主導者が松本であり、入江と佐藤がこれに応え、「国会ヲ召集スルコト能ハザル場合」に、政府が一定の行動をとることが可能とする趣旨を日本国憲法草案に挿入したことは、すでに今日明らかになっている⁹⁾。佐藤自身の

5) 古関彰一『日本国憲法の誕生』（2009 年、岩波現代文庫）168-169 頁参照。

6) 「日本化」は古関の表現である。同上・168 頁。

7) 国立国会図書館 HP 「日本国憲法の誕生」参照。

8) 「閣令」の法形式は、第 7 条が「天皇ハ内閣ノ輔弼ニ依リ国民ノ為ニ左ノ国務ヲ行フ。一 憲法改正、法律、閣令及条約ノ公布」と規定されているため、法律の直下に位する法形式である。なお、旧憲法時代の用法として、「閣令」は、内閣総理大臣の発する命令である。旧公式令 10 条は「閣令ニハ内閣総理大臣年月日ヲ記入シ之ニ署名ス」と定めていた。

言葉によれば、本条項を導入したのは、二つの天皇大権、すなわち旧憲法 8 条に基づく天皇の緊急勅令条項及び旧憲法 70 条に基づく政府の緊急財産処分条項が念頭にあった故である¹⁰⁾。

では、以上の規定はどのような経緯をたどって現行規定へと変化していったのであろうか。

1946 年 3 月 4 日、松本は、佐藤を同伴させ、GHQ（第一生命ビル 602 号室）に日本案（3 月 2 日案）を持参した。そこで同案の英語訳が開始されるが、松本は、翻訳作業中、ケーディス大佐（民政局次長／同行政部長）と喧嘩状況に落ち入り、昼食後、松本は GHQ を後にした（これ以降、松本は GHQ を訪ねることは一度もなかった¹¹⁾）。佐藤はそのまま残り、徹夜の 30 時間、彼一人が 3 月 2 日案の修正作業に GHQ スタッフとともに従事せざるを得なかった。この間の経過に関し、次の「顛末」文書が示唆に富む。

佐藤は「3 月 4、5 日司令部ニ於ケル顛末」文書¹²⁾において、先の第 76 条について、次のメモ書きを残している。「法律又ハ予算ニ代ルベキ閣令ノ條項ハ不可ナリト云フ（ドイツ系ハ先例トシテ主張シ難キモ他ニ少国ノ例アリタル様ニ思ヒタルモ確実ナラザリシ爲此ノ点主張セザリシハ遺憾ナリ）本條ニ対スル反対ハ相当強シ 解散ノ場合ノ如キハ如何処置スルヤト訊ネタルニ夫ハ予メ委任シ置ケバ可ナルベシト云フ（以下、略）」¹³⁾。また GHQ との逐条審議済みの案文（佐藤達夫文書 40）には、憲法 76 条の所に大きな罰点がつけられ、GHQ の説明として「法律ノ委任デ可ナルベシト云フ」と記載されている。結局、本条項は GHQ の拒

9) 松本自身の発言として、松本喬治「日本国憲法の草案について」憲法調査会『憲資・総 28 号』（1958 年）20 頁において、松本は「天皇、戦争の廃棄、議会、内閣の部分執筆しました」と述べている。また、佐藤達夫『日本国憲法誕生記』（1999 年、中公文庫）81-82 頁参照。なお本書は 1957 年同名書の文庫版である。入江俊郎『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』（1976 年、第一法規）235 頁以下参照。ここに明確に松本の努力が言及されている。なお、憲法調査会『憲法制定の経過に関する小委員会第二十八回議事録』（1959 年）7-9 頁も参照。

10) 佐藤達夫参考人発言。憲法調査会『憲法制定の経過に関する小委員会第二十八回議事録』（1959 年）7 頁参照。

11) 古関・前掲書（註 5）179-180 頁参照。

12) 国立国会図書館 HP「日本国憲法の誕生」の「入江俊郎文書 15」に掲載されている。

13) 同上。但し、旧字体は新字体に改めた。また、『日本国憲法制定に関する談話録音 速記録』（談話者 佐藤達夫）42-43 頁に同一の談話記録がある。

否に遭い、全文削除されることとなった¹⁴⁾。

したがって、3月5日案(閣議配布)では、憲法76条に相当する条項は削除されたため、存在していない。また国会の章は、次の規定となっている。

第四十九条 衆議院解散ヲ命ゼラレタルトキハ解散ノ日ヨリ四十日以内ニ衆議院議員ノ総選挙ヲ行ヒ、其ノ選挙ノ日ヨリ三十日以内ニ国会ヲ召集スベシ。
衆議院解散ヲ命ゼラレタルトキハ参議院ハ同時ニ閉会セラルベシ。

なお、3月6日の「憲法改正草案要綱」では、多少の字句の修正があるが、基本的には次のように同一である。

第四十九 衆議院解散ヲ命ゼラレタルトキハ解散ノ日ヨリ四十日以内ニ衆議院議員ノ総選挙ヲ行ヒ其ノ選挙ノ日ヨリ三十日以内ニ国会ヲ召集スベキコト
衆議院解散ヲ命ゼラレタルトキハ参議院ハ同時ニ閉会セラルベキモノトスルコト

II 復活交渉

「憲法改正草案要綱」が公表された後も、GHQとの交渉は継続していく。緊急集会規定に関しては、入江の次の記述がその流れを正確に描写している。「これはその後熱心に司令部側と交渉をつづけ漸く四月一七日の憲法改正草案には、国会の章のうちに第五十条に参議院緊急集会の制度が加えられまして、解散の場合に限って緊急事態に対処する特別応急の方法の規定を置くことがようやく司令部に承認されたのでありますが、この努力は、終始松本内務大臣に負う所多大であ

14) GHQとの妥協の結果、内閣が発する命令に「特ニ当該法律ノ委任アル場合ヲ除クノ外」を追加し、政令に「刑罰規定ヲ設クルコト」も追加した。これが現憲法73条6号但書の誕生経緯である。佐藤達夫著 佐藤功補訂『日本国憲法史 第三巻』(1994年、有斐閣)131頁参照。なお、この政令罰則附与条項は、行為の自由の制限のみならず、違反行為を理由にした刑罰権発動とワンセットとなり、人権制約の原因となる。憲法定定者の意図はともかく、緊急の事態が発生した場合、政令違反行為を刑罰対象にする点での修正条項は絶大な効能を発する。GHQが妥協したとはいえ、憲法各人権条項との調和性は、軽視されたといえる。

ったのであります」¹⁵⁾。

この入江の証言を仔細に追跡してみると、次の流れが確認できる。オリジナル文書より確認しておこう。

① 1946年4月2日の交渉

出席者：入江（長官）、佐藤（当時、次長）、加藤（連絡官）、ケーディス（民政局長／陸軍大佐）、ハッシー（海軍中佐）。

日本側より「国会は国の最高機関であるに拘わらず、衆議院解散の場合は、短期間とはいえ全然活動不能となるのは不合理だから、たとえば次の如き規定を設けては如何。(イ)「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認ヲ条件トシテ仮リニ国会トシテノ権限ヲ行フ」又は(ロ)「国会ニ、法律ノ定ムルトコロニヨ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認ヲ条件トシテ仮リニ国会ノ権限ヲ行フ。」しかるにケーディスはこの点は強硬に反対しました。この問題は、すでに三月四日、五日の審議で認めないこととはっきり言っている、あらかじめ法律で委任しておけばよいので、法律の授権によって適当に目的を達せよと言って応じませんでした」¹⁶⁾。

この点に関し、「要綱の一部訂正の入江・佐藤・ケーディスの会談の覚」文書において、佐藤達夫は次のように記載している¹⁷⁾。「参議院ノ代行ニ付テハ数々考ヘ居サタルモ如何ナル場合ニ必要カト云フ故、総理大臣ノ死シタ場合ノ補充ノ要等ヲ一例トセルモ、之ハ衆議院デヤルベキモノナルベシト云フ、次ニ緊急ナル法律ヲ必要トスル場合、財政上ノ処分スル場合等ヲ例示セルモ之ハ cabinet ノ権限 Emergency Power デヤレバ可ナルベシトノ故、入江氏ノ示唆モアリ、本 note

15) 入江・前掲書(註9)235頁。また、佐藤達夫著 佐藤功補訂『日本国憲法史 第三巻』(1994年、有斐閣)324頁の脚註(4)に松本の手記(「司令部側との交渉一般」Ⅲ 昭和二年五月一八日稿)が引用されており、松本自身の言葉が記載されている。「第五十条第二項但書以下ノ追加ニシテ之ニ依リ国会召集不能ノ際ノ緊急立法及処分ニ不完全乍ラ法的根拠ヲ与ヘタル」ことが、「実質的改善」であるとの記述がある。

16) 入江・前掲書(註9)276頁。

17) 国立国会図書館 HP「日本国憲法の誕生」の「佐藤達夫文書 59」に掲載されている。

ハ政府トシテノ確定案ニ非ズ唯解散等ノ場合、緊急事件ヲ如何ニ処理スベキカ所見ヲ伺フハ充分ナリトシテ、打切ル」。

加えて、佐藤達夫は、後日、憲法調査会の参考人として、当時を振り返り、次のような陳述をしている。3月2日案の76条について、「これはすなわち明治時代における緊急勅令、それから緊急財産処分に対応するもの（です）……ところがこの3月2日案のこの条文は、徹夜の会議におきまして完全にこれは否定されました。こういうことは絶対に認められないということでした」。

「四月二日あたりから折あるごとに先方にかけていまして、国会閉会中における暫定措置について、何か手がかりを設けて参りたいということを申し入れておったんですが、その最初の交渉の四月二日の席であったと思うのですが、そのとき実は日本側から、この今あります緊急集会的な案を一つの案として先方に見せた。先方はそういうことは、非常の際には内閣のエマージェンシー・パワーによって処理すればいい、というようなことで、否定的な態度でこれに臨んでおった」¹⁸⁾。

② 1946年4月9日の交渉

出席者：入江（長官）、佐藤（当時、次長）、加藤（終戦連絡中央事務局連絡官）、ケーディス（民政局行政部長／陸軍大佐）、ハッシー（海軍中佐）。

入江は、参議院の緊急集会に関連する点について、次のように記述している。「なお、この日衆議院解散の場合の緊急措置についての四月二日の時の議論をむしかえて申しましたが、依然相手側は了承しませんでした」¹⁹⁾。

この点について、「新憲法草案修正ニ關スル會談ノ件（第二次第三次及第四次）」文書（記／1946年4月15日：終戦連絡中央事務局政治部）²⁰⁾では、次のような記

18) 佐藤達夫参考人発言。憲法調査会『憲法制定の経過に関する小委員会第二十八回議事録』（1959年）7頁。同趣旨の記録として、『日本国憲法制定に関する談話録音速記録』（談話者 佐藤達夫）文書56-57頁参照。なお、「エマージェンシー・パワー」によって処理すれば良いというGHQの言説に注目しているものとして、高柳賢三ほか編著『日本国憲法制定の過程 II』（1972年、有斐閣）205頁がある。

19) 入江・前掲書（註9）282頁。

20) 国立国会図書館HP「日本国憲法の誕生」の「佐藤達夫文書66」に掲載されている。

述がある。

「三、次で当方ヨリ別添第三質問書ヲ提示先ツ議會解散中ニ於ケル議會職能代行措置ノ必要ニ付第一次会談ノ際行ヒタル議論ヲ重ネ併セテ別添第一条約締結ニ際シテモ右措置ノ必要ナルコトヲ説明セル処先方ハ議會解散中内閣ニ非常権力ヲ与フト謂フハ勿論法律ニ依リ予メ之ヲ定ムルヲ要シ別ニ憲法ヲ超越スルガ如キ非常権ヲ謂フニ非ズ又第八十三条ノ予備金ハ必スシモ制限付トハ限ラズ議會ガ内閣ニ対シ其ノ解散中ノ不慮ノ災害ニ備ヘ予メ白紙小切手ヲ切ルモ本憲法違反トハナラズ更ニ予算成立セズシテ議會解散トナルガ如キコトハ考ヘラレス蓋シ予算ナクハ内閣ガ困惑スルノミナルヲ以テ内閣ハ之ガ成立スル迄解散ヲ見合スベシ之ヲ要スルニ本憲法ニ禁止シ居ラサル限り議會ハ法律ヲ以テ何事ヲモ定メ得ベク右ノ如キ懸念ノ要ナカルベシト答フ」。

③ 1946年4月12日の交渉²¹⁾

出席者：入江（長官）、佐藤（当時、次長）、ケーディス（民政局行政部長／陸軍大佐）。

入江は、参議院の緊急集会がこの3回目の交渉において初めて追加されたことを明らかにしている。入江は次のように記載している。「新規定として参議院の緊急集会の規定が加えられました。これは四月十七日の草案の第五十条であります。四月二日の会見で先方は強固に反対しました。従って四月九日の会見の際にはこの点にはあまり深く触れませんでした。別に松本国务大臣、吉田外相からホイットニーに強固に主張を重ねておりました結果、ようやく相手方の了承を得たものであります。松本国务大臣のこの間の努力はなみなみのものではなかったのであります」²²⁾。

『日本国憲法制定に関する談話録音 速記録』（談話者 佐藤達夫）66-67頁もアメリカ側が積極的にこの問題を取り上げない姿勢を指摘している。

21) 入江の『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』の記述では、日付が入っておらず「その後の交渉」とされている。ただ、同286頁に次のような記述がある。「四月九日の会談後更に四月十二日に佐藤次長と加藤連絡官がケーディスを訪問し大体はかたまつた。その他は随時終連を通じて相手方と連絡した」。

22) 同上・283頁。

また、当事者の一人である佐藤達夫は、次のようにいう。「このままでは、万一の場合に臨機の処置ができず、国政上大きな支障を生ずるおそれがあり、何とかこれに代る規定を入れておかないと安心できない、というわけで再びこの問題を持ち出した。先方がなかなかうんといわないところを、手をかえ品をかえ、いろいろと代案を用意して、三回にわたってしつこく談じ込み……入江さんと二人で座り込みに近いことまでやって、ようやく三度目に目的を達することができたのであった。現在の第五四条第二項および第三項の規定がそれであるが、これについては、松本・金森両氏の指導・激励も大いに与って力があつたと思っている」²³⁾。

「新憲法草案修正ニ關スル會談ノ件（第二第三次及第四次）」文書（記／1946年4月15日：終戦連絡中央事務局政治部）第三次會談²⁴⁾では、この最後の交渉内容は、次のように詳細にまとめられている（なお、長文の故、適宜改行をした）。

「四、最後ニ当方ヨリ同ジコトヲ何度モ繰返シ執拗ナリト考ヘラルルモ如何カト思ハルルカト前置キシ乍ラ議會解散中總理死亡ノ場合又ハ天災発生ノ場合若ハ緊急ニ条約締結ヲ要スル場合新憲法ノ下ニ於テ如何ニ処理シ得ルヤ未ダニ疑問解ケズ甚ダ困惑シ居ル次第ナリト持出シタル処

先方ハ總理死亡ノ場合ハ第六十七條ニテ処理シ得ベク条約締結ノ場合ハ何処ノ国ニ於テモ直ニ批准セラルルモノニアラザルヲ以テ差支ヘナカルベシト述ベタルヲ以テ当方ハ例ヘバ条約ニ依リテハ署名調印ノ日ヨリ十日以内ニ批准ヲ了スベキコトヲ規定スルモノアリ日本ハ右ノ如キ条約ヲ締結シ得ザルコトニナルベシト述ブレバ先方ハ右ノ如キ条約ハ締結セザルガ至当ナリ又相手国トシテモ日本トノ条約締結ニ際シテハ右ノ如キ規定ヲ設ケザルベシト述ベタルヲ以テ当方ハ然ラバ国際聯盟規約ノ如キ多角の条約ノ場合ハ如何多クノ国ハ米国ガ批准セザリシニ拘ラズ之ヲ批准シタルニ非ズヤト述べ論議ノ挙句実ハ右ノ如キ場合ニ備ヘスクノ如キ規定ヲ設ケテハ如何トノ意見ヲ述ブル者モアリト別添第六ヲ單ナル私案トシテ先方ニ提出ス

「ケ」（ケーデイス大佐のこと——引用者）ハ一読ノ上若シ議會解散ニ備ヘスル規定ヲ絶対必要トスルトセバ参議院ニ議會職能ヲ代行セシムルヲ最良トスベク常置委員會ヲ設置スル案ハ最モ議會無視ニ陥リ易キヲ以テ最悪トスル旨ヲ主張シ之

23) 佐藤達夫『日本国憲法誕生記』（1999年、中公文庫）81-82頁。

24) 国立国会図書館 HP「日本国憲法の誕生」の「佐藤達夫文書 66」に掲載されている。

ハ自分ノ私案ニシテ而モ参議院ガ十分ニ民主的基礎ノ上ニ構成セラルルコトヲ前提トスルモノ（第三十九条）（新）ナルガト称シツツ左ノ如ク提案セリ

第五十条（新）後段「衆議院解散ノ場合参議院モ同時ニ閉会ス」ノ後ニ但書トシテ「但シ内閣ハ国家非常ノ際参議院ノ緊急集会ヲ求ムルコトヲ得」（—be closed, except that the Cabinet may in time of national emergency convoke the House of Councillors in emergency session.）ト規定シ第二項ニ「前項但書ノ緊急集会ニ於テ採ラレタル措置ハ臨時ノモノトシ次ノ国会開会后十日以内ニ衆議院ノ同意ナキ場合ハ其ノ効力ヲ失フモノトス（Measures enacted at such session shall be provisional and shall become null and void, unless agreed to by the House of Representatives within a period of ten (10) days after the opening of the next session of the Diet.）」

当方ヨリ例ヘバ条約ノ締結ガ右ニ謂フ「国家非常ノ時」ニ必ズシモ該当スルヤ否ヤ疑問ナルヲ以テ緊急ノ必要アル時トシテハ如何ト質セル処

「ケ」ハ實際ニ或ハ条約ノ締結ガ如何ナル程度迄緊急ニ必要ナルヤモ亦疑問ナルベシ自分トシテハ本規定ハ主トシテ天災等ニ際シ政府ニ十分ノ予備金ナキ場合適用アルベキモノト考フ其ノ他ノ場合ハ要スルニ非常ノ場合ノ解釈如何ニ依ルベシト答フ右ノ点ヲ固執スルコトハ折角先方ガ折レ出シタル際良策ナラズト認メラレタルヲ以テ結局「ケ」ノ案ヲ其ノ儘採用スルコトトセリ²⁵⁾。

以上の経過を経て、参議院の緊急集会の骨格は定まったといえる。当該条文は、口語化された「憲法改正草案」（1946年4月17日公表）では、現憲法と同文であり（但し、条文番号は異なる）、次の法文となっている。

第五十条 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。

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、

25) 以上の記述と同様な記載は、佐藤達夫著 佐藤功補訂『日本国憲法史 第三卷』（1994年、有斐閣）321-323頁及び『日本国憲法制定に関する談話録音 速記録』（談話者 佐藤達夫）文書70-71頁にもある。

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。

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。

ただこの最終場面でもう一度、緊急集会の規定についてケーディスから疑義が示された。枢密院に下付した4月17日の翌日18日、ケーディスが緊急集会の規定に危惧を示し、「参議院と内閣と結託さえすれば、何でもできる」と考え、修正を口に出した。しかし佐藤は「『参議院っていうものは、極めて民主的に構成されるものだ。これから緊急集会に普通の案件が提案されるなんていうことは、これは常識的にはとても考えられない』。さんざん言って、安心させるべく努力をして、やっと向こうが安心いたしました²⁶⁾と記録されている——もつとも、緊急集会は「普通の案件」を衆議院が存在の時に機能させるところに意味があることに注意が必要である。

III 評価

松本が3月2日案において76条の規定を入れた理由は、旧憲法8条における天皇の緊急勅令及び旧憲法70条における政府の緊急財産処分に基づく緊急命令に相当する規定が、マッカーサー草案に存在していないところにある。すなわち、旧憲法8条1項は、「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會閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス」と定め、旧憲法70条は、「公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ需要アル場合ニ於テ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ハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為スコトヲ得」と定めていた。両条項とも、帝国議会在閉会中あるいは召集不能である場合に、天皇大権として天皇が「法律ニ代ハル命令²⁷⁾」を発し、あるいは「財政上ノ緊急勅令²⁸⁾」を発する権限を規定していた。

一方、旧憲法は、各種の天皇大権を定め、特に軍統帥大権（11条）、軍編成大権（12条）のほか、戒厳宣告大権（14条）及び非常大権（31条）²⁹⁾も用意していた。

26) 『日本国憲法制定に関する談話録音 速記録』（談話者 佐藤達夫）80頁。

27) 美濃部達吉『憲法撮要〔第4版〕』（1927年、有斐閣）432頁。

28) 同上・556頁。

もちろん、マッカーサー草案（1946年2月13日）では「皇帝ハ国家ノ象徴ニシテ又人民ノ統一ノ象徴タルヘシ」（1条）、「第二章 戦争ノ廃棄」では、「国民ノ一主権トシテノ戦争ハ之ヲ廃止ス他ノ国民トノ紛争解決ノ手段トシテノ武力ノ威嚇又ハ使用ハ永久ニ之ヲ廃棄ス」（8条）と規定していたため、松本が天皇大権としての非常権に類する規定を当初から構想することはあり得なかった。

GHQ側は最初の段階では76条の松本提案を拒絶したが、おそらくケーディスは76条の規定内容を内閣が独占的に行う緊急事態法的一种と思い違いした様に思える。ケーディスが「法律ノ委任デ可ナルベシ」（3月4日）と語り、あるいは「cabinetノ権限 Emergency Power デヤレバ可ナルベシ」（4月2日）と答えていることから、新憲法制定後、内閣に一定の非常権付与を国会が法律で定めればよいと考えていた節がある。

しかし日本側は、内閣に非常権を付与することは全然意図していなかったと判断できる。あくまで日本側の意図は、旧憲法8条と70条が予定する議会活動不能の「非常時」のみを描き、これに対応する規定を憲法に導入すること、一点のみにあった。実際、佐藤達夫が第3回目の復活交渉において事前に用意していた「メモ」は、そのことを証拠立てている。「佐藤メモ」はこうである。

「Emergency Power に付ては、法律の委任に依り目的を達し得べき旨度々お話あり、御趣旨は充分承するも、我国の如き天災多き所に於ては実際にかかる措置の必要せられ、従つて全権委任的立法の必要も想定し得る所なり。而して、勿論かかる委任立法を制定することは憲法上可能なるべきも、広汎なる委任立法の合憲法性に付ては、兎角の議論あるべく、又最高裁判所に於て憲法違反なりとの判決を下ざる憂もなきにしにあらざり、尚又、斯かる立法をすることは、往年のナチス独乙に於けるが如き独裁専制の端緒を開くことにもなり、危惧に堪えず。依て前回お渡しせるメモに触れたる如く、厳格なる条件を設け、憲法上の明文を以てかかる場合に処すべき途を設け置く方民主的ならずやとの見解あり、之に付て、例へば下記の如き条文を draft に加ふることは絶対に許されざるや否や、御意向を承りたし」³⁰⁾。

29) 非常大権は旧憲法時代一度も発せられなかった。非常大権規定が無用の長物であった点については、加藤一彦「大日本帝国憲法における非常大権の法概念」『現代法学』28号（2015年）95-121頁参照。

以上の記述から明らかのように、現憲法 54 条の緊急集会規定の原主旨は、衆議院解散・総選挙中のため、国会が召集できない政治空白時に、「異常な事態」が発生した場合、参議院が国会の代行機関として機能することを定めた規定であり、それ以外の要素は一切ないと判断できる。およそ国家緊急権・非常事態法制の根拠条文ではなく、帝国議会在活動能力をもたないときに行使できる天皇の緊急措置権を内閣と参議院の共同任務とした規定である。

では、法務官僚による抵抗によって導入された参議院の緊急集会は、現実の場面では、どのように機能したのであろうか。

三、緊急集会の国家実践

参議院の緊急集会は、過去 2 回開かれ、計 8 件について議決手続が行われたことがある。第 1 回目は 1952 年 8 月 31 日（緊急集会の議決日）に議決された「中央選挙管理委員及び同予備委員指名の件」である。第 2 回目は 1953 年 3 月 19 日（緊急集会の議決日）に議決された「昭和二十八年度一般会計暫定予算」ほか暫定予算 2 件、合計 3 件の暫定予算、加えて暫定予算関連法案として「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」と「期限等の定のある法律につき当該期間等を変更するための法律案」（本法案のみ本会議議決日 20 日）の 4 件であり、したがって第 2 回目は総計 7 件の議決が行われた³¹⁾。

1 第 1 回目の緊急集会

第 14 回国会は、衆議院議員の任期満了を考慮に入れて召集された常会である。当時の国会法 2 条但書は、「その会期中に議員の任期が満限に達しないようにこれを召集しなければならない」と定めていた。そこで衆議院議員任期満了日が 1953 年 1 月 22 日であったため、常会の会期 150 日を逆算して、1952 年 8 月 26 日に常会は召集された。

30) 佐藤達夫著 佐藤功補訂『日本国憲法史 第三卷』（1994 年、有斐閣）324 頁。

31) 参議院事務局『平成二十二年版 参議院先例諸表』（2000 年）992 頁参照。

第3次吉田内閣（自由党／1949年2月16日-1952年10月30日）は、第13回国会開催中から、公職追放を解かれた（1952年8月6日）鳩山一郎及びそのグループとの派閥対立により政権運営は困難を極めていた³²⁾。そこで吉田首相は第14回国会召集日に衆議院議長選挙を行い、その僅か2日後の28日、突如、衆議院を解散した。世上にいう「抜き打ち解散」である。この解散は、憲法7条のみに基づく最初の衆議院解散であった。その結果、国会は3日間で閉会となった³³⁾。

吉田内閣は、衆議院議員総選挙と同時に行われる最高裁判所裁判官の国民審査を執行するための中央選挙管理委員会委員の任命をしないまま、衆議院を解散したため、同委員の任命を参議院の緊急集会で処理せざるを得なかった。当時の公職選挙法5条の2第2項は、次のように定めていた。「委員は、国会議員以外の者で参議院議員の被選挙権を有する者の中から国会の議決による指名に基いて、内閣総理大臣が任命する」。そこで内閣より1952年8月28日に「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ので、憲法第五十四条及び国会法第四条により、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」³⁴⁾という通知が発せられた。これを受け参議院の緊急集会が8月31

32) 林茂 辻清明『日本内閣史録5』（1981年、第一法規）213頁参照。

33) 以上の記述は、衆議院 参議院『議会制度百年史 国会史 上巻』（1990年）444頁による。

34) 1952年〔昭和27年〕8月28日の『官報号外第98号』では、「内閣告示第2号」において、次の記述がある。「内閣は、日本国憲法第五十四条及び国会法第四条により、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た。昭和二十七年八月二十八日内閣総理大臣 吉田茂」。これを受けて同『官報』『国会事項』において、参議院から次の受領文書が発せられている。「八月二十八日吉田内閣総理大臣から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ので、日本国憲法第五十四条及び国会法第四条により、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旨の請求書を受領した」。同趣旨の文書は『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』1952年〔昭和27年〕8月31日1頁にもある。緊急集会開催の理由は、同『会議録』では次のように記載されている。「緊急集会の目的として書いてございます中央選挙管理委員の任命という件につきましては、これは御承知の通り十三国会において議決相成っております公職選挙法の規定によりまして、中央選挙管理会を設置することに相成っておつたのでございますが、この法律がすでに会期の末に成立いたしました、その際に大体のお話合いその他の準備ができておつたわけでございますが、或る会派におきましては、まだその指名の準備の整わないところがございましたために、

日（日曜日）に参議院において開かれた。その議事は実に簡易である。

「議長（佐藤尚武君）これより会議を開きます。日程第一、議席の指定。

議長は、本院規則第十四條により、諸君の議席を只今御着席の通り指定いたします。議事の都合により暫時休憩いたします」。午前十時五分休憩

おそらく旧参議院緊急集会規則 1 条 2 項³⁵⁾に従い午前 10 時に開催されたと思われるが、5 分後には休憩に入っている。同日午後 5 時 1 分に開議されたが、再開後の議事は次の通りである。

十三国会の最終日においては、その指名を行うことができなかつたわけでございます。そこで今回これが必要となります理由は、御承知の通り衆議院の総選挙に際しましては、それと同時にそれまでに任命されました最高裁判所の裁判官の国民審査を同時に行わなければならないのでございます。そしてその国民審査を行いますための、その管理事務は、中央選挙管理会が行うことと相成っております。即ち今回の場合で申しますならば、裁判官につきまして、その国民審査を受けます順位の抽籤をいたし、そうして審査を受ける票を作りまして、これを各選挙の投票所に全部選挙の公示までに配付する。かような必要があるわけでございます。そして選挙の告示がありますと同時に、不在投票を行う人々は、その票によりまして裁判官の国民審査の投票を行なつて外に出て行くというような、かような措置がとられるわけでございますので、そのために緊急に中央選挙管理会の委員の任命が行われなければならない。かような理由で、この選挙管理会委員の任命のために参議院の閉会中で、同時に衆議院の解散中でございます関係から、今回参議院の緊急集会を求められた。よつて先刻申上げましたような手続によつて招集の手続をいたしましたということだけを御報告申し上げます。

35) 当時は、国会法改正（1955 年〔昭和 30 年〕法律第 3 号）前であつたため「参議院緊急集会規則」が適用されていた。同規則は、寺光忠『国会の運営』（1947 年、刑務協会）巻末「国会関係法規集」54 頁に掲載されているほか、当時の我妻栄 宮沢俊義責任編集『六法全書』（岩波書店）にもある。参考までに全文をあげておく。「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。第 2 項 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 1 章、第 5 章から第 11 章まで、第 13 章、第 14 章及び第 16 章から第 20 章までの規定は、これを緊急集会に準用する」。現在では本規則は廃止され、国会法にこの条文は導入されている。

「議長（佐藤尚武君）御異議ないと認めます。よつて議長は、中央選挙管理委員会に山浦貫一君、金子武麿君、莊原達君、松村眞一郎君、柏正男君を、山浦貫一君の予備委員に中御門経民君を、金子武麿君の予備委員に小島憲君を、莊原達君の予備委員に山崎広君を、松村眞一郎君の予備委員に宿谷栄一君を、柏正男君の予備委員に芹澤彪衛君を指名いたします。

これにて緊急案件を議了いたしましたので、参議院緊急集会規則第二條により、緊急集会は終了いたしました。これにて散会いたします」。

午後 5 時 3 分散会である。最初の緊急集会は総計 10 分足らずで終了している。緊急集会終了後の手続は、憲法 54 条 3 項による。同条項は、「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」と定めている。そこで、衆議院議員総選挙後、最初の国会において、緊急集会の議決を確定させなければならない。

この最初の国会は、第 15 回国会、特別会として 1952 年 10 月 24 日に召集された³⁶⁾。衆議院本会議は、翌 25 日に開かれた。24 日の『衆議院会議録』では、次の記述がある。「去る八月三十一日近藤参議院事務総長から近藤事務総長宛、緊急集会は中央選挙管理会の委員及び同予備委員を次の通り指名しその旨内閣に通知したことの通知書を受領した」³⁷⁾。この要求書の文面は、次の通りである（発信者／内閣総理大臣 吉田茂、受信者／衆議院議長 大野伴睦。10 月 24 日）。「さきに政府は日本国憲法第五十四条第二項により本年八月三十一日参議院の緊急集会を求め、別紙のとおり中央選挙管理会の委員及び同予備委員の指名を得てこれを任命したが、右指名については、日本国憲法第五十四条第三項により今期国会において貴院の同意を必要とするので、右の手続に関して別段の定めはないが便宜政府より貴院の同意を求める」³⁸⁾。

36) 日本国憲法では、国会の「召集」と「開会」を「召集」一つに統合している。したがって、憲法 54 条 3 項に基づく衆議院における「次の国会開会の後 10 日以内」との規定の起算日は、特別会の召集日である。宮沢俊義『全訂 日本国憲法』（1978 年、有斐閣）393 頁。

37) 『第 15 回国会衆議院会議録第 1 号』1952 年〔昭和 27 年〕10 月 24 日 8 頁。

38) 「国立公文書館デジタルアーカイブ」の件名「参議院の緊急集会において採られた措置について衆議院へ通知の件」。なお、佐藤功『憲法解釈の諸問題 第 1 巻』（1953 年、

この要求書に衆議院は次のように応えている。「昨二十四日、内閣総理大臣から、参議院の緊急集会においてなされた中央選挙会委員及び同予備委員の指名につき日本国憲法第五十四条第三項による本院の同意を得たい旨の要求書を受領した」³⁹⁾。

衆議院の同意議決は、翌 25 日の本会議である。この同意議決も簡潔である。

「議長（大野伴睦君） これより会議を開きます。

第一 参議院の緊急集会においてなされた中央選挙管理会委員及び同予備委員の指名につき同意の件

議長（大野伴睦君） 日程第一につきお諮りいたします。去る八月三十一日の参議院緊急集会において、中央選挙管理会委員に山浦貫一君、金子武磨君、莊原達君、松村眞一郎君、柏正男君を、また同予備委員に中御門経民君、小島憲君、山崎廣君、宿谷榮一君、芹澤彪衛君を指名したので、右指名につき内閣から本院の同意を得たいとの要求がありました。右要求の通り同意するに賛成の諸君の起立を求めます。〔賛成者起立〕

議長（大野伴睦君） 起立多数。よつて同意するに決しました」⁴⁰⁾。

この同意議決後、衆議院議長より内閣総理大臣宛に次の通知が発せられた。「今二十五日本院は八月三十一日の参議院緊急集会においてなされた別紙中央選挙管理会委員及び同予備委員の指名につき同意した。よつてここに通知する。昭和二十七年十月二十五日 衆議院議長 大野伴睦 内閣総理大臣 吉田茂殿」⁴¹⁾

II 第 2 回目の緊急集会

第 2 回目の緊急集会は、第 4 次吉田内閣（自由党／1952 年 10 月 30 日-1953

有斐閣) 212-213 頁も参照。

39) 『第 15 回国会衆議院会議録第 2 号』1952 年〔昭和 27 年〕10 月 25 日 17 頁及び 1952 年 10 月 27 日の『官報』7745 号 585 頁。

40) 『第 15 回国会衆議院会議録第 2 号』1952 年〔昭和 27 年〕10 月 25 日 17 頁。

41) 「国立公文書館デジタルアーカイブ」の件名「衆議院参議院緊急集会においてなされた中央選挙管理会委員及び同予備委員の指名につき同意の件」。

年5月21日)の時である。第15回国会は特別会(1952年10月24日召集)であるが、99日延長され、翌1953年3月31日までを会期としていた⁴²⁾。1953年衆議院予算委員会(2月28日)において、西村栄一議員(右派社会党)の質問に対し、吉田首相は着席のまま不規則発言として「バカヤロー」と発言してしまった⁴³⁾。これを契機に吉田に対する懲罰委員会への付託動議は可決された。加えて、自由党の分裂状況が一層深刻になり、3月14日衆議院において内閣不信任決議が可決され、吉田内閣は即日、衆議院を解散した⁴⁴⁾。いわゆる69条解散である。これによって、予算不成立が確実に became ため、吉田内閣は1953年度4月分及び5月分の暫定予算及び同関連法を成立させるため、内閣総理大臣より14日に参議院に緊急集会を求めた⁴⁵⁾。参議院議長宛の通知書は、前回と同様である。すなわち、「衆議院解散に伴い昭和二十八年度一般会計の暫定予算……〔中略〕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四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らる」⁴⁶⁾。

42) 衆議院 参議院『議会制度百年史 国会史 上巻』(1990年)448-449頁参照。

43) 『第15回衆議院予算委員会会議録31号』1953年〔昭和28年〕2月28日23頁によれば、「バカヤロー」の発言は削除され「一(棒線)」にすべて置き換えられている。以下、紹介しておく。「西村(榮)委員 総理大臣は興奮しない方がよろしい。別に興奮する必要はないじやないか。(吉田国務大臣——なことを言うな」と呼ぶ) 何が——だ。(吉田国務大臣「——じやないか」と呼ぶ) 質問しているのに何が——だ。君の言うことが——だ。国際情勢の見通しについて、イギリス、チャーチルの言説を引用しないで、翻訳した言葉を述べずに、日本の総理大臣として答弁しなさいということが何が——だ。答弁できないのか、君は……。 (吉田国務大臣「————」と呼ぶ) 何が————だ。————とは何事だ。これを取消さない限りは、私はお聞きしない。議員をつかまえて、国民の代表をつかまえて、————とは何事だ。取消しなさい。私はきょうは静かに言説を聞いている。何を私の言うことに興奮する必要がある。吉田国務大臣 ……私の言葉は不穏当でありましたから、はつきり取消します。

44) 林茂 辻清明・前掲書・247-249頁参照。

45) 『第15回国会閉会後の参議院緊急集会会議録第1号』1953年〔昭和28年〕3月18日1頁によれば、次のような記述になっている。「去る十四日、内閣総理大臣から、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国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律案、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、本日参議院の緊急集会を求められました。

今回の緊急集会は、予算と法律案の2種類の議案のためにその開催が求められた。予算は、①昭和28年度一般会計暫定予算、②昭和28年度特別会計暫定予算、③昭和28年度政府関係機関暫定予算の3つである。法律案は、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不正競争防止法の一部を改正する法律案、③国立学校設置法の一部を改正する法律案、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の4本である。

緊急集会は3月18日に開かれたが、今回の議決対象は予算と法律案であり、その点、第1回目の「国会の議決による指名」という国会同意人事案件とは性質を異にしている。そこで、参議院内に議院運営委員会のほか、予算委員会、文部委員会、通商産業委員会、地方行政委員会及び「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」を審議するための特別委員会が設置され、審議されることとなった。

各委員会では、政府原案はそのまま可決され、3月19日及び20日⁴⁷⁾の緊急集会において暫定予算3本及び同関連法4本は、それぞれ可決された。議長の「よつて三案は可決せられました。これにて緊急案件はすべて議了いたしました。よつて緊急集会は終了いたしました」⁴⁸⁾との発言により、緊急集会は終了した。その後、緊急集会終了後の手続として、参議院事務総長から衆議院事務総長宛の「通知書」が発せられるが、予算と法律案については別の通知内容となっている。予算については、「参議院緊急集会において議決した次の予算を参議院議長から内閣に送付」との文言であり、法律案については「参議院緊急集会規則三条の規定により参議院議長より次の法律の公布⁴⁹⁾を奏上した」との文言となっている⁵⁰⁾。

46) 「国立公文書館デジタルアーカイブ」の件名「参議院の緊急集会を求めるの件」。また、1953年3月14日の『官報号外第9号』掲載の「内閣告示第1号」では、次の記述がされている。「内閣は、日本国憲法第五十四条及び国会法第四条により、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た。昭和二十八年三月十四日 内閣総理大臣 吉田 茂」。

47) 本会議の議決日は、参議院事務局『平成二十二年版 参議院先例諸表』(2000年)992頁参照。

48) 『第15回国会閉会後の参議院緊急集會會議録第3号』1953年〔昭和28年〕3月20日23頁。

49) 緊急集会における法律公布の文言は、次のようになっている。当時の予算関連法の一例を挙げておく。「日本国憲法第五十四条第二項但書の参議院の緊急集会において議

この扱いの差は、旧参議院緊急集会規則 3 条に起因している。すなわち同 3 条は「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」と定めていたので、法律のみ公布手続がとられたのである。今回の緊急集会も僅か 3 日間で終了したが、これは、政府側が予算に関しては必要最小限の暫定予算に限定したこと、また法律案についても予算関連法の性質をもち、著しい必要性があったことに起因する。

第 16 回国会（特別会）は 1953 年 5 月 18 日に召集された。衆議院は、緊急集会の議決の審議のため、「昭和 28 年度一般会計暫定予算につき同意を求めるの件外 6 件特別委員会」を設置し（5 月 19 日）、合計 6 回委員会審議を行った。この審議に先立ち、内閣は衆議院に対し、5 月 18 日に通知書を発している。予算関連法の一つを例示すれば、次の通りである。「日本国憲法第五十四条第二項但書の参議院の緊急集会において議決された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につき、同条第三項の規定に基く衆議院の同意を求める」⁵¹⁾。

この審議過程を通観すると、緊急集会の性格論はもちろんのこと、通常の審議同様、緊急集会議決事項につき、賛成／反対の議論が継続され、意味ある審議となっている。衆議院の同意には憲法上 10 日の期限が定められているが、逆に、時間がない故、参議院の緊急集会における審議よりも内容的には豊かである。最終的に、衆議院は憲法 54 条 3 項に基づく議決を同条項 10 日以内の 5 月 27 日に

決された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をここに公布する。御名御璽 昭和二十八年三月二十四日 内閣総理大臣 吉田 茂（1953 年 3 月 24 日の『官報号外第 13 号』4 頁）。通常の法律の公布文とは異なり、緊急集会における議決であることが明示されていることに注意が必要である。

50) 『第 16 回国会衆議院会議録第 2 号』1953 年〔昭和 28 年〕5 月 19 日 16 頁。

51) 「国立公文書館デジタルアーカイブ」の件名「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につき日本国憲法第五十四条第三項の規定に基く同意を求めるの件外六件を衆議院へ提出の旨参議院へ通知の件」。なお、5 月 18 日に内閣総理大臣から参議院事務総長に対し、「さきに参議院緊急集会において議決された左記法律等について、日本国憲法第五十四条第三項の規定に基く衆議院の同意を求めるため、本日別紙のとおり衆議院に提出したので、念のため通知する」との通知書が作成されている。通知書は、同デジタルアーカイブ。

行った⁵²⁾。

四、緊急集会の憲法的課題

旧憲法 8 条の緊急勅令及び同 70 条の緊急財産処分の規定を欠いた「憲法改正草案要綱」に対し、松本烝治、入江俊郎、佐藤達夫は、国会が活動能力を失った場合の救済規定を新憲法に導入しようと努力した。当初、GHQ はその必要性を認めなかったが、3 回に渉る復活交渉の結果、参議院の緊急集会規定を設けることに成功した。憲法施行後、わずか 5 年後に緊急集会の必要性が発生したことからいえば、当時の法務官僚の先見の明には驚かされる。

しかし、その一方で、緊急集会が過去 2 回しか開かれていないことから、緊急集会の憲法上の課題も残されたままである。以下では、各論として緊急集会の憲法解釈上の課題を論じてみたい。

1 緊急集会の開催端緒

衆議院の解散原因は、内閣の裁量による憲法 7 条に基づく天皇の国事行為による解散と、憲法 69 条による内閣不信任決議案可決に対抗するための解散の 2 種類がある。緊急集会の開催に関して、第 1 回目の緊急集会は、いわゆる「憲法 7 条解散」、第 2 回目の緊急集会は「憲法 69 条解散」を契機に衆議院が不存在となり、緊急集会が内閣によって求められた事例である。

では、この衆議院の解散原因を場合分けし、緊急集会を開く可能性を限定化することは可能であろうか。憲法 7 条による解散の場合は、衆議院解散の最初の端緒は内閣の意思により始まる。第 1 回目の例は、衆議院への懲罰としての「抜き打ち解散」であった。この場合、国会活動不能原因は、衆議院にはなく、もっぱら内閣にあり、当該内閣が衆議院不存在を理由に参議院に緊急集会を求めること

52) 『第 16 回国会衆議院会議録第 5 号』1953 年〔昭和 28 年〕5 月 27 日 37 頁参照。なお、次のような内閣告示が発せられた。予算関連法律の一例をあげておく。「内閣告示 第二号 日本国憲法第五十四条第二項但書の参議院の緊急集会において議決された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（昭和二十八年法律第二十二号）について、昭和二十八年五月二十七日に同条第三項の規定に基く衆議院の同意があつた」。1953 年 5 月 30 日の『官報号外第 26 号』15 頁。

は、確かに不自然さが伴う。

一方、憲法 69 条解散の場合は、衆議院において内閣不信任決議案が可決されたことを端緒としている——政治的にたとえ談合があったとしても。内閣は、総辞職ではなく、衆議院の解散を選択することもある。その場合、衆議院不存在の最初の原因は、内閣にはなく、衆議院の多数派の意思にある。衆議院解散中に「国に緊急の必要」が発生した場合、内閣は、緊急集会を求めざるを得ない立場に置かれる。緊急集会の規定は、正にそういう場面を想定していた。

しかし、両者を区分し「憲法 69 条解散」に限って、内閣は緊急集会を求めることができると解することは適切ではない。憲法 54 条 2 項は、衆議院不存在を絶対条件としているのであり、その最初の原因が内閣にあるのか、衆議院にあるのかは、問わないとみられる。

次に、衆議院不存在という条件について、これを拡大解釈できるかが問題となる。憲法 54 条 2 項は「衆議院が解散されたとき」と定めている。この衆議院解散という憲法的効果は、憲法 45 条に定める衆議院議員の任期 4 年を短縮することにある。戦後憲政史上、衆議院の任期満了による総選挙は、一度だけ行われたことがある⁵³⁾。公職選挙法 31 条 1 項は、「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 30 日以内に行う」と定めている。本規定の主旨は、衆議院の連続性を確保する点にある。しかし、例外的に衆議院議員の任期満限の到来が、国会開会中に発生する場合がある。国会法 10 条は、「常会の会期は、150 日間とする。但し、会期中に議員の任期が満限に達する場合には、その満限の日をもつて、会期は終了するものとする」と定めている。一方、公職選挙法 31 条 2 項は、任期満了総選挙に関し「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 23 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 24 日以後 30 日以内に行う」と定め、国会開会中に衆議院議員任期満了があることを前提とし、その場合には、満了日を以て国会は閉会となるため、結果的に、新しい衆議院が形成される間、国会活動不能状態が存在することになる。

問題は緊急集会規定が、この場合にも適用されるかである。その場合には、内

53) 三木武夫内閣のとき、1976 年 12 月 5 日に衆議院議員総選挙が行われた。当時の衆議院議員の任期満了日は 1976 年 12 月 9 日であったため、任期満了前に総選挙は実施されている。

閣は緊急集会を求めることはできないと解される⁵⁴⁾。確かにこの場合には、衆議院不存在であるが、緊急集会は、衆議院の解散を必須条件として、内閣がこれを求めるという例外措置である。この例外をさらに拡大化することは、不適切であろう。仮に内閣が、この場合にも緊急集会を求めることができるという見解を採ったとしても⁵⁵⁾、「緊急」の時間的幅として、衆議院総選挙後の臨時会（任期満了後の国会は特別会ではない）が召集できないほどの必要度の存否が、別個問題となろう——この「緊急」の度合いが低ければ臨時会の召集で足りるはずである。

参議院議員の任期満了の場合についても検討が必要である。公職選挙法 32 条は「参議院議員の通常選挙は、議員の任期が終る日の前 30 日以内に行う」と定めているのも、参議院の連続性を確保するためである。しかし、参議院議員通常選挙を行うべき期間が「参議院開会中又は参議院閉会の日から 23 日以内にかかる場合」、「通常選挙は、参議院閉会の日から 24 日以後 30 日以内に行う」とされている（同 2 項⁵⁶⁾）。したがって、参議院議員選挙が参議院議員任期満了後に行われる場合がある。その際に、内閣は緊急集会を参議院に求めることができるかという課題である。

この事例では、衆議院が議院として存立し、参議院議員の半数が存在（憲法 58 条 1 項によれば、定足数は 3 分の 1 以上である）している。この場合、内閣がとるべき方途は、臨時会の召集（憲法 53 条）である。参議院が片肺であることが、内閣の臨時会召集決定権を阻害する要因とはならない。よって、衆議院が解散されず、完全に存在しているため、内閣は、参議院に緊急集会を求めることはできないと解される。なお、参議院議員の任期満了前に選挙が行われた場合は、選挙中とはいえ、参議院議員全員が存在している故、特段問題は発生しない——政治

54) 同旨、松沢浩一『議会法』（1987 年、ぎょうせい）344 頁参照。

55) 衆議院議員任期満了後に緊急集会が開催できない点について、従前より問題視されてきた。たとえば、憲法調査会第二委員会『憲法調査会報告書付属文書第四号 憲法運用の実際についての調査報告書』（1964 年）79-80 頁参照。緊急集会の開催可能性を示唆するものとして、清水望『緊急事態と国会』清宮四郎・佐藤功編集『憲法講座 3』（1964 年、有斐閣）163 頁参照。

56) 公職選挙法 32 条 2 項に「参議院開会中」の文言が使用されているのは、この概念の中に緊急集会も含まれているからである。安田充 荒川敦編著『逐条解説 公職選挙法〔上〕』（2009 年、ぎょうせい）300 頁参照。

的に混乱は発生する可能性はある。

衆参ダブル選挙があった場合は、参議院議員の任期満了前後によってその取り扱いは異なる。第1の事例は、参議院議員任期満了前の選挙の場合である。すなわち、参議院議員の半数について任期満了前に新たな参議院議員のための選挙が現に行われ、憲法7条によって衆議院が解散され衆議院が不存在というという状況である。この場合は、内閣は緊急集会を参議院に求めることはできる。選挙中とはいえ、現職の参議院議員は、緊急集会に出席しなければならない⁵⁷⁾。

第2の事例は、参議院議員任期満了後の選挙の場合である。参議院選挙が任期満了後に行われたため、現に存在する国会の構成員は、参議院の残余任期3年の身分をもつ議員だけである。この場合、内閣は緊急集会を求めることはできるであろうか。参議院議員の任期は6年であり、参議院が半数改選制をとり、憲法56条1項による定足数が3分の1以上とされており、しかも参議院には解散による議員身分剥奪制度がない故に、片肺の参議院が存在することを憲法は予定しているとみられる。緊急集会は、衆議院解散を必須条件としており、この場合には、その条件を満たしていると考えられる。したがって、内閣はそうした異常な状況下でも、半数の参議院議員しかいない参議院に緊急集会を求めることができると解される⁵⁸⁾。

II 「国に緊急の必要」の意味

憲法54条2項但書に定める「国に緊急の必要」の要件に関する前提条件は、時間的要素である。すなわち、その時間的絶対条件は、解散による衆議院議員不存在の日から特別会召集前までの期間である。現行法上、その最大の期間は70日間である（憲法54条1項）。もちろん総選挙終了後、特別会召集を早めれば、その期間は短縮可能である。

57) 同旨・樋口ほか著『憲法Ⅲ第41条～第75条』〔樋口陽一執筆〕(1998年、青林書院) 111頁参照。

58) 同旨・樋口ほか・同上、松沢・前掲書(註54) 345頁参照、宮沢・前掲書(註36) 368-369頁参照。但し、半数の参議院議員の政党構成が内閣を支える政党構成と一致していない場合もあり(いわゆる逆転国会状況)、そうした中で内閣の意思が緊急集会において実現できるとの保障はない。このことは、もちろん参議院議員全員で構成される緊急集会の場合にもあてはまる。

「国に緊急の必要」について、通説は「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、国家的な必要があり、そのために参議院の代行措置を求められなければならないような場合」⁵⁹⁾と捉えている。その点をより詳細に区分してみると、「国に緊急の必要」には次の要件が含まれている。

第1の要件は、内閣が特別会の召集を待てないほどの時間的切迫性があると判断することである。衆議院議員総選挙中であり、衆議院の不存在状況が現にあり継続中であり、しかも特別会召集まで待つことができない程の時間的切迫性が必要である⁶⁰⁾。

第2の要件は、緊急の除去のために国会の関与が不可欠であると内閣が判断することである。すなわち、内閣の裁量の余地がある点である。ただ、その裁量には既存法律上の制約がかかっている。内閣のみが緊急集会を求める権能を有するといっても、予め緊急集会が法定されている場合があるからである。そこで以下では、緊急集会の開催原因を場合分けして説明しておこう。

第1類型として、予め緊急集会が法定されている場合についてである。この類型として、警察法の旧第7章「国家非常事態特別措置」に関するものがある。同法旧62条は、「国家非常事態に際して、治安の維持のため特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、国家公安委員会の勧告に基き、全国又は一部の区域について国家非常事態の布告を発することができる」と定め、同法旧65条は「第62条の規定により内閣総理大臣が発した国家非常事態の布告は、これを発した日から20日以内に国会の承認を得なければならない。もしも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求めなければならない」と定めていた。この法律規定の仕方は、緊急集会必要型といえる。

この緊急集会必要型の類型に属する他の規定として自衛隊法がある。自衛隊法76条は、「内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃（以下「武力攻撃」という。）が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫している

59) 清宮・前掲書（註1）240頁。

60) 黒田覚『国会法』（1958年、有斐閣）74頁参照。黒田は、「国に緊急の必要」とは、「衆議院の解散に伴う総選挙後に召集される特別会における議決では時機を失する、という意味での時間的緊急性」とであると指摘している。

と認められるに至つた事態に際して、我が国を防衛するため必要があると認める場合には、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずることができる。この場合においては、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）第 9 条の定めるところにより、国会の承認を得なければならない」と定めている。これを受けて、武力攻撃事態等法 9 条 4 項は、武力攻撃事態又は存立危機事態の内閣総理大臣の認定、同 4 項 1・2 号に定める防衛出動に関する国会の承認及び同 6 項における「対処基本方針」の国会の承認について、「内閣総理大臣が行う国会の承認（衆議院が解散されているときは、日本国憲法第 54 条に規定する緊急集会による参議院の承認）」が必要であることが法定化されている——但し、同法 9 条 4 項において「特に緊急の必要があり事前に国会の承認を得るとまがない場合」には、事前の国会承認自体が排除されている。

法律によって緊急集会を必須とした場合でも、国会閉会中の場合、内閣は衆議院が存在しているときには、緊急集会を求めることはできない。したがって第 1 類型に属する事案が発生した場合には、内閣は臨時会の召集を求めることになる。但し、武力攻撃事態等法 9 条にあるように、国会閉会中の場合には、臨時会召集の「いとまがない」と判断し、事後承認の方途を選択することが可能である——それが適切か否かはここではふれない。

第 2 類型として、緊急集会ではなく新国会の召集後に手続きが開始される場合があり、その例として現行警察法 74 条がある。警察法は「国家非常事態」を「緊急事態」に改め、同 74 条は「内閣総理大臣は……緊急事態の布告を発した場合には、これを発した日から 20 日以内に国会に付議して、その承認を求めなければならない。但し、国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合には、その後最初に召集される国会においてすみやかにその承認を求めなければならない」と定め、参議院の緊急集会を求める規定を削除し、緊急集会を回避し、新国会において「緊急事態の布告」の承認を得ることを求めている⁶¹⁾。この類型は、

61) 但し、内閣が緊急集会を求める権能を有するため、この規定があるにもかかわらず、緊急集会を開く可能性は完全には排除されてはいないと解される。本規定は緊急集会の開催を禁止する積極規範とはみられないからである。内閣が緊急集会を求めるか否かは、参議院多数派が与党勢力であるのか否かという政治状況に依存する可能性が著しく高い。

緊急集会回避＝事後国会承認型といえる⁶²⁾。

この類型に属する他の例として、国際平和支援法6条の規定がある。同法6条は「内閣総理大臣は、対応措置の実施前に、当該対応措置を実施することにつき、基本計画を添えて国会の承認を得なければならない。第2項 前項の規定により内閣総理大臣から国会の承認を求められた場合には、先議の議院にあっては内閣総理大臣が国会の承認を求めた後国会の休会中の期間を除いて7日以内に、後議の議院にあっては先議の議院から議案の送付があった後国会の休会中の期間を除いて7日以内に、それぞれ議決するよう努めなければならない」と定め、両議院一致の議決を合計14日以内に行うことを基本と定めている⁶³⁾。加えて同3項では「内閣総理大臣は、対応措置について、第1項の規定による国会の承認を得た日から2年を経過する日を超えて引き続き当該対応措置を行おうとするときは……報告書を添えて国会に付議して、その承認を求めなければならない。ただし、国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合には、その後最初に召集される国会においてその承認を求めなければならない」とし、警察法74条と同様、緊急集会回避＝事後国会承認型を法定している。

もちろん、緊急集会回避＝事後国会承認型といっても、緊急集会のみならず国会召集自体が回避されている点に留意が必要である。国会閉会中の場合、内閣は臨時会の召集をすれば足りるが、これをも回避しているのがこの類型の特徴である。

では、緊急集会を回避する意味は、どこにあるのであろうか。およそ内閣が迅速に措置を行うにあたって、国会の関与をなるべく少なくしたいというところから出ているのであろう。しかし、緊急集会回避＝事後国会承認型を法定化した場合に、緊急集会は排除されているといえるのであろうか。おそらく、この類型に該当する事態が発生した場合にも、緊急集会を積極的に排除することは、憲法54

62) 参議院の緊急集会が無効とされた趣旨は、衆議院不存在の場合、内閣が早急に「緊急事態の布告」を内閣の意思のみで行いたいからであろう。しかし、特別会が召集された場合、両議院の一致の議決は、政治状況によっては、緊急集会の措置よりもハードルが高くなる場合もある。

63) もっとも「14日規定」は訓示の規定であり、法的拘束力はない。これに法的拘束力を与えれば、それぞれの議院において7日を超えて審議した場合、消極的に「不承認の議決」があったと解するほかないからである。

条の趣旨から逸脱していると思われる。確かに、緊急集会ではなく、「その後最初に召集される国会」、すなわち解散の場合は特別会、国会閉会中の場合は臨時会において、国会が関与すれば、国会の民主的統制は担保することはできる。しかし、緊急集会回避＝事後国会承認型における国会承認の対象は、そもそも法律上、内閣の措置に限定化されている。警察法上の「緊急事態の布告」に関していえば、衆議院解散中に布告がされた場合、この布告に伴う新たな予算措置を講ずる必要があるとき、特別会ではなく緊急集会における国会審議・議決が必要なはずである。加えて、内閣の措置に対する民主的統制は、国会の同時並行的な監視と審議によって初めて可能となる。さらに、予め緊急集会を排除する理由が、「緊急」にあるとすれば、憲法 54 条 2 項に定める「国に緊急の必要」以上の「緊急」概念を想定せざるを得ない。

もつとも、緊急集会回避＝事後国会承認型には多種多様な事項が入っている。たとえば、警察法 7 条 2・3 項⁶⁴⁾、会計検査院法 4 条 2・3 項⁶⁵⁾などの国会同意人事案件について、「その後最初に召集される国会」の議決で足りると定められている。おそらく、欠員が「国に緊急の必要」要件と合致せず、事後の国会の承認で足りると描かれた結果であろう。

どこまで緊急集会回避＝事後国会承認型が適用可能であるのか、あらためて尺度を設定し直す必要がある。この基本線は、第 1 に、「国に緊急の必要」の度合いを量ると共に、第 2 に、国会統制が脆弱にならない事項は何かを確定することだと思われる。ただ、法律上、緊急集会回避＝事後国会承認型に含まれる事項だと

64) 警察法 7 条 2 項は、国家公安委員会の委員に関し、「委員の任期が満了し、又は欠員を生じた場合において、国会の閉会又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないときは、内閣総理大臣は、前項の規定にかかわらず、同項に定める資格を有する者のうちから、委員を任命することができる。3 項 前項の場合においては、任命後最初の国会で両議院の事後の承認を得なければならない。この場合において、両議院の事後の承認を得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員を罷免しなければならない」と定めている。

65) 会計検査院法 4 条 2 項は、会計検査官の内閣の任命に関し、「検査官の任期が満了し、又は欠員を生じた場合において、国会が閉会中であるため又は衆議院の解散のために両議院の同意を経ることができないときは、内閣は、前項の規定にかかわらず、両議院の同意を経ないで、検査官を任命することができる。3 項 前項の場合においては、任命の後最初に召集される国会において、両議院の承認を求めなければならない。両議院の承認が得られなかつたときは、その検査官は、当然退官する」と定めている。

しても、緊急集会の請求権は内閣に留保されていると解した方が、利便性が高い。というも、第1回目の国会同意人事の例にあるように、何が突発的に生じるかが事前予測できないからである。したがって、緊急集会回避＝事後国会承認型が法律によって定められたとしても、緊急集会を積極的に禁止しているとみるべきではなく、内閣の裁量によって、緊急集会開催の余地は残されていると捉えるべきであろう。この点については、次の第3類型と関連する。

第3類型として、法秩序の維持のため補完的に国会の議決を要する事項がある。この類型が緊急集会の雛形を示す。というも、緊急集会を導入した経緯からすれば、法秩序の維持のため補完的に国会の議決を要するときに、内閣が緊急集会を任意に求めることが憲法制定者の基本的発想であったからである。すなわち、内閣が行う措置として緊急集会の開催を法定化し、あるいは事後的に次の特別会の国会承認を法定化しても、予想もつかない特異な事情が発生し、内閣が政治的困難に遭遇する場合がある。特に、衆議院の解散という政治的激変は、政治スケジュールを乱し、その結果、憲法73条各号に定める内閣の権能が行使できない事態は、しばしばある。これを回避するための規定が、立法府のいわば「最後のセーフティ・ネット」としての緊急集会の役割である。過去2回の緊急集会は、まさにこの役割を果たしてきた。

ただし、「法秩序の維持のため補完的に国会の議決を要する場合」という不定形型の緊急集会といえども、一定の限界はある。それは、本来的に、緊急集会の議決対象としてはならない領域の問題である。通説は、緊急集会の議決対象にならない領域として、国会の権能に属する内閣総理大臣の指名、憲法改正の国会発議をあげている⁶⁶⁾。前者に関し、想定できる緊急集会における内閣総理大臣の指名という場面は、衆議院解散後、内閣総理大臣が欠けた場合である。憲法70条によれば、解散後の内閣は、必ず次の国会において総辞職しなければならないため、緊急集会において内閣総理大臣の指名をしたところで、この解散中の「新内閣総理大臣」が、その後の国会召集時に直ちに総辞職するという無意味なことが生じてしまう。したがって、緊急集会では内閣総理大臣の指名はできないと解するのが適切である⁶⁷⁾。

66) 清宮・前掲書(註1)241頁参照。

67) 第2次大平内閣時に、衆参ダブル選挙が行われたが、選挙中の1980年6月12日大

憲法改正の国会発議も、発議要件において「両議院の総議員の3分の2以上」と定め、参議院の単独行為を排除している。硬性憲法の実質的安定性を確保するため、緊急集会における憲法改正の国会発議は積極的に禁止されていると解される。

以上2つの事例は、緊急集会の性質上、緊急集会の守備範囲ではないといえるが、それ以上に、そもそも先にあげた緊急集会開催の第1要件、すなわち時間的切迫性の要件に該当しない事項だともいえる⁶⁸⁾。

III 内閣の緊急集会認定権と請求権の範囲

憲法54条2項但書きは「内閣は……参議院の緊急集会を求めることができる」と定めていることから、内閣のみが緊急集会認定権及び請求権を有する。内閣は、前述した要件を満たす事案が発生したときに限って、「国に緊急」があると自ら判断し（認定権）、緊急集会を求める（請求権）ことができる。内閣以外の国家机关、特に参議院は緊急集会開催請求権をもたない。

内閣のみに緊急集会認定権があることから、緊急集会を請求する事案がある場合に、内閣が緊急集会を求めるか否かは、内閣の裁量による。但し、武力攻撃事態等法9条4項の規定にあるように法律上、緊急集会が求められている場合には、内閣の認定権及び請求権は、裁量行為ではなく法的義務行為である。

内閣が緊急集会認定権を有し、そこに裁量があるといっても、その認定権の幅は厳格に制限される。すなわち、内閣が緊急集会を求める場合、「国に緊急の必要」の内実に関し、もっぱら内閣の政権維持を緊急集会開催の斟酌事由にすることは許容できない。この点について、悪しき実例がある。

それは第2次吉田内閣のときである。1948年3月、昭和電工事件が発覚し、

平首相は死亡した。前日11日に伊藤正義内閣官房長官が内閣総理大臣臨時代理に指定されており、大平首相の死亡時点において総辞職が行われた。但し、新国会召集まで憲法71条に基づくいわゆる職務執行内閣として臨時伊藤内閣は存立した。なお、総辞職の時期については、大平首相の死亡時ではなく、新国会召集時であるという学説もある。以上の点については、樋口ほか著『憲法Ⅲ第41条～第75条』〔中村睦男執筆〕（1998年、青林書院）226-227頁参照。なお、宮沢・前掲書（註36）（1978年、有斐閣）368-369頁も参照。

68) 佐藤功『ポケット註釈全書 憲法（下）〔新版〕』（1984年、有斐閣）721頁参照。

芦田連立内閣は10月7日総辞職した。これを受けて10月14日、第2次吉田内閣が発足したが、この内閣は民主自由党の単独少数政権であった⁶⁹⁾。吉田首相は政権を安定化させるため、衆議院の解散を当初より目論んでいた⁷⁰⁾。一方、野党多数派は解散阻止に動き、公務員給与引き上げ法案及び当追加予算措置を内閣に出すよう迫り、解散を引き延ばそうと考えていた。そうした状況下で、吉田首相は衆議院を解散し、公務員給与引き上げ法案及び当追加予算措置を参議院の緊急集会で処理しようと意図していた。

この政治文脈で衆議院本会議における「参議院の緊急集会の権限に関する決議案」が1953年11月26日に上程され、野党賛成多数で可決された。この決議は次の通りである。

「憲法第五十四条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、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」(起立多数により可決)⁷¹⁾。

この決議案が可決されたのは、内閣が政局を利用して衆議院解散を意図し、国務上必要な措置を緊急集会で処理しようとする吉田内閣の思惑に抗するためであった。吉田少数政権は——衆議院解散が69条に限定されるならば——野党衆議院多数派が意識的に内閣不信任決議を出さないことで、政権運営につき困難にさ

69) 衆議院の首相指名の決選投票では、投票総数399票、吉田茂184票、片山哲1票、白票213票である。参議院では第1回目の投票で吉田が過半数を獲得している。投票総数213票、吉田茂144票である。林茂 辻清明『日本内閣史録5』(1981年、第一法規)170頁参照。

70) 衆議院解散の根拠が憲法69条のみであるというのが当時の野党の見解である。というのも、少数政権である吉田首相に解散権行使をさせないために、あえて内閣不信任決議をせず、いわば「蛇の生殺し」を目論んでいたからである。1948年11月8日の朝日新聞に掲載された宮沢俊義の「解散の憲法的意味」は、イギリス型議院内閣制をモデルに吉田内閣が憲法7条に基づく解散権を行使できることに賛意を示す内容となっている。

71) 『第3回国会衆議院会議録第21号』1948年〔昭和23年〕11月27日210頁参照。但し、新字体と算用数字に改めた。

らされる。そこで、参議院多数派が吉田内閣に協調的であるので、参議院の緊急集会により国務事項を処理しようと吉田首相は構想していたのであろう。しかし、このような緊急集会の利用の仕方は、先の第1要件と第2要件を共に満たしていないと断じなければならない。決議にあるように緊急集会は、「衆議院の解散中に突発した」事項に限定化されるのであって、政権運営が緊急集会を求める斟酌事由として考慮されてはならない⁷²⁾。憲法制定直後で憲法を動かす技量を政権党が欠いていたとはいえ、かかる事例は緊急集会の意味を理解していなかったと評しうる。なお、この決議後、GHQの仲裁が入り、吉田内閣は、名目上は憲法69条を利用して衆議院の解散を行うと約定し（いわゆる「馴れ合い解散」、公務員給与引き上げ法案及び当追加予算措置は、衆議院解散前に国会において議決されたため、緊急集会は開かれなかった⁷³⁾。

次に、緊急集会請求権の範囲である。緊急集会に諮る事項の範囲の課題である。第1回目の緊急集会は、国会同意人事案件であり、その議決範囲は単純化されている。特定の人物に対する賛成／反対の指名議決である。したがって、「求める」内容に幅はない。一方、第2回目の予算及び予算関連法の場合、「求める」内容はかなり広汎である。では、この範囲も内閣は任意に決することはできるであろうか。

おそらく、そこでは憲法54条3項の主旨が制限の論理として援用されると思われる。すなわち、「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」と定めていることから、緊急集会の議決対象自体が「臨時のもの」であり、自ずとこの法文によって、内閣の裁量に制限がかかる。

ここでいう「臨時」とは、まず時間的に暫定的であることのほか、参議院の措置の前提となる内閣が求めようとする事項も暫定的であるはずだという見方である。この見方からすれば、内閣の求める事項は、暫定的に必要な事項に限定されるという枠が作られる。換言すれば、内閣の請求事項は、必要最小限の「国に緊急の必要」な措置に限定されると解される。実際、第2回目の予算及び予算関連法では、1953年度4月分及び5月分の暫定予算及び同関連法のみ措置であり、

72) 同旨、佐藤功『憲法解釈の諸問題 第1巻』（1953年、有斐閣）200頁参照。

73) 林茂 辻清明・前掲書・175頁参照。

本予算は新国会において、しかも新内閣によって提出され、各議院において審議・議決された。この予算を暫定予算に絞り込むという先例は、緊急集会の主旨に合致していたと評価できる。

IV 参議院の緊急集会の権能

参議院の緊急集会の審議事項は、内閣の請求事項に限定され、その限りで緊急集会は国会の代行機関として活動能力をもつ⁷⁴⁾。旧参議院緊急集会規則1条は、「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」と定めていた。当該条文には、開催事由を明示する定めはなかったが、過去2回の緊急集会請求の内閣による通知書では、案件が明示されていた。現国会法99条1項は、その点を改め、「内閣が参議院の緊急集会を求めするには、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」と改正されている⁷⁵⁾。

緊急集会における参議院の審議に関しては、通常の国会審議における議員特権が妥当する(国会法100条)。ただし、議員の発議権、請願に関しては国会法上、明示的に「案件に関連のあるもの」(国会法101条/102条)に限定化されている。緊急集会には会期はなく、また緊急集会の迅速な議決を要するという必要性から、内閣が請求した案件に限って審議することが適切だという実際的理由があるからである。もっとも何が「案件に関連のあるもの」に該当するかは、内閣が提示する「案件」の幅と連動するため、その都度、審議過程で明らかにするしかないであろう。ただ、緊急集会が開かれる状況下では、緊急に処理しなければならない案件が提示されるのが常であり、緊急集会を混乱させるような幅のありすぎる「案件」が内閣より提示される可能性は少ない。絞り込まれた「案件」だからこそ緊急集会は迅速に対応できるからである——広汎な「案件」であれば、内閣は、緊急集会の時宜にかなった「措置」を獲得することはできないだろう。

緊急集会の終期については、特段の定めはない。緊急集会が通常の国会の会期

74) 宮沢・前掲書(註36)407頁参照。佐藤功『ポケット註釈全書 憲法(下)〔新版〕』(1984年、有斐閣)723頁参照。

75) 『参議院先例録 平成25年版』の先例489では、「緊急集会を求める文書には、集会の期日及び案件を示す」と定めている。

とは異なり、その始期について天皇の召集（憲法7条2号）を必要とはせず、会期もないため、その終期も不確定としている。旧参議院緊急集会規則2条は、「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」と定めていたが、現行国会法102条の2も「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」と規定しているだけで、具体的な緊急集会の期間及び終期の定めはない。

もちろん衆議院議員総選挙後、新特別会が召集されるので、この召集前までが終期といえるであろう。緊急集会開催条件である衆議院不存在事由が存在しなくなるからである。過去2回の実例をみれば、第1回目は1日、第2回目は3日間であり、それぞれ緊急集会の参議院本会議において、議長が「終了」宣告をしている。

内閣が専属的に緊急集会請求権を有することから、内閣が「終了」権限も有するというにはならない。憲法54条2項は、内閣に「緊急集会を求める」権能を付与しているだけである。では、内閣は緊急集会の終期を定めて「緊急集会を求める」ことはできるであろうか。国会法99条1項は「内閣が参議院の緊急集会を求めるとは、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」と定めている。この「期日」は始期を意味し、期間は含まれないと解される。また「案件」は審議事項の内容を意味し、時間的要素は排除されていると捉えられる。むしろ、参議院は、内閣の請求を拒絶する権限はなく、受動機関として参議院が緊急集会において審議及び議決する機能を専属的に有することからすれば、内閣によって時間的制約を課すことは、参議院の審議権を侵害するといえるであろう。

ただし、立法論としては、終期を国会法に導入することは構想されてもいいであろう。その期限としては、憲法54条3項に定める衆議院審議期間としての10日が参考になろう。もっとも短期の期限を付した場合、緊急集会の議決が政治的に困難になるという負の側面もある。

V 衆議院の同意までの手続

憲法54条3項は、「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」と定めている。参議院の議決は、「臨時のもの」として法的に有効ではあるが、これを確定させるには、次の特別会において衆議院がもつぱら「緊急集会において採られた措置」について同意を与えることによって、「臨時」の「措置」が確定的に将来に向けて法的連続性を獲得する。

同意に至る手続について、旧参議院緊急集会規則3条は、「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」と定めていた。また現国会法102条の3は「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」とほぼ同一の規定を置いている。ただ同法102条の4は、「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」との規定が追加され、内閣が主体となって緊急集会後の手続を行うことが明文化された。

第1回目の緊急集会では、緊急集会から衆議院への案件の移行手続は、旧参議院緊急集会規則上、不明確であったため、「参議院の緊急集会において採られた措置について衆議院への通知の件」（前出）⁷⁶⁾では、「……右指名については、日本国憲法第五十四条第三項により今期国会において貴院の同意を必要とするので、右の手続に関して別段の定めはないが便宜政府より貴院の同意を求める」となっている——あわせて内閣総理大臣から参議院議長宛に通知書が発せられるが、その文面は「さきに、参議院緊急集会において採られた措置について、別紙のとおり衆議院へ通知したので、念のために通知する」となっている⁷⁷⁾。改正された国会法102条の4は、その点、「別段の定めはない」部分を補ったといえる。なお、衆議院先例として「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」（衆議院先例355）と定め、内閣が同意を求める形式が確立した。

76) 全文は、「国立公文書館デジタルアーカイブ」の件名「参議院の緊急集会において採られた措置について衆議院へ通知の件」。佐藤功『憲法解釈の諸問題 第1巻』（1953年、有斐閣）212-213頁参照。

77) 「国立公文書館デジタルアーカイブ」の件名「参議院の緊急集会において採られた措置について衆議院へ通知の件」。尚、この文書は前註文書に続けて掲載されている。

この内閣による同意を衆議院に求める手続は、内閣の法的義務である。確かに、参議院の緊急集会を求めた内閣は、特別会の召集時に必ず総辞職し、従って特別会においては新内閣が発足し、旧内閣は存在していない。しかし、新内閣の構成が旧内閣と異なり、また政権交代によって内閣の政治的構成が異なる場合においても、衆議院に対する「求め」は、新内閣の憲法上の義務である。仮に、参議院緊急集会の「臨時の措置」に新内閣が反対の場合であっても、特別会において「衆議院の同意」の手続は開始されなければならない。新内閣が参議院の「臨時の措置」に反対したい場合は、衆議院において「不同意」の議決を衆議院多数派に懲通すれば足りると思われる。先の先例(355)にいう「次の国会の召集日に、内閣から提出されるのを例とする」との文言の実質的意味は、新旧内閣が連続して「衆議院の同意」の手続を遵守することを義務化している点にある⁷⁸⁾。

VI 衆議院の同意の効力

衆議院の同意は、緊急集会において採られた「措置」に対して衆議院が異議なしとする意思表示である⁷⁹⁾。この意思表示によって、法律案が議決される本則である2つの議院の賛成の意思が備わることになる。衆議院の同意の意思表示は、特別会召集日を算入して(国会法133条)10日以内に行わなければならない。

衆議院の同意は、単純化される。参議院の緊急集会において採られた「措置」について、不可分一体に同意を与えるか否かである。一部同意あるいは修正はできない。衆議院が「措置」に不満がある場合には、不同意の議決を行い、特別会において、新規に議案を審議すれば足りる。この点、参考になるのが、複数の法律規定を一本化した法律に対する緊急集会の議決に関してである。衆議院の同意手続に関し、衆議院先例(357)では、「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」について、16件の法律改正を内容としていたが、これを一法律として不可分なものとして捉え、「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、その全部について同意するか否かを議決する」と定め

78) 但し、法律に限定して考察すれば、次のような政治的展開が適切である。参議院の緊急集会の措置を衆議院において新内閣は「同意」させ、その後、新内閣主導の下、当該法律について改めて改正作業に着手するという流れである。

79) 宮沢・前掲書(註36)410頁参照。

られている⁸⁰⁾。

衆議院の「同意がない場合」は、政治的混乱がなければ生じない事態である。この事態が発生するのは、衆議院解散後、新たな衆議院政党構成が生まれ、同時に政権交代が発生し、新内閣が従来の内閣が行った緊急集会の「求め」自体を否定的に捉え、参議院緊急集会の「措置」をも新内閣及び政府与党側が全面的に否定するという政局的文脈がなければ、想定できないであろう。ただ、こうした政治的激変も憲法 54 条 3 項の規律対象のことであり、「不同意」の意味を探ることは無意味ではない。

「同意がない場合」には、概念上、積極的不同意と消極的不同意がある。積極的不同意とは、衆議院が不同意の明示的議決をした場合である。消極的不同意とは、①衆議院が 10 日以内に議決をしなかった場合、② 10 日以内に改めて衆議院が解散された結果、特別会（場合によっては常会）の会期が終了し、国会が閉会になった場合の双方を含む。「同意がない場合」の実例はなく、どのような手続で「不同意」を確定させるかは、未解決である。過去 2 回の事例ではそれぞれ、10 日以内にすべてに関し衆議院は同意の議決を行っている。

「衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ」とされるが、その「効力を失ふ」点については、2 つのことが問題となる。一つは、遡及効があるか否かである。旧憲法 8 条の緊急勅令（命令）の条文では、同 2 項において「此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝国議会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」と定められ、不承諾が確定した場合、「将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フ」とされていた。憲法 54 条 3 項にはこれに対応する規定はない。通説は、将来効である⁸¹⁾。というのも、緊急集会において採られた措置は、法律の場合、法的効力があるものとしてすでに公布され、（暫定）予算の場合も予算執行がなされ、それぞれ法律関係が継続してきており、これを過去に遡り無効とすることは、法的安定性を害すると解されるからである。

もう一つの論点は、衆議院の不同意の議決がなされ、参議院の緊急集会の「措

80) 『衆議院先例集 平成 15 年版』440 頁。

81) 清宮・前掲書（註 1）242 頁参照、宮沢・前掲書（註 36）411 頁参照、佐藤功『ポケット註釈全書 憲法（下）〔新版〕』（1984 年、有斐閣）724-725 頁参照、野中俊彦ほか『憲法Ⅱ〔第 5 版〕』（2012 年、有斐閣）〔高見勝利執筆〕122 頁参照。

置」が効力を失った場合、「措置」以前の法律関係をどのように描くかである。この点、旧憲法 8 条の緊急命令（緊急勅令の形式として発せられる）の解釈が参考になる。美濃部は、緊急命令に関し議会在不承諾の議決をした場合を想定して、次のようにいう。「緊急命令ヲ以テ既定ノ法律ヲ廃止変更スルノ規定ヲ設ケタル場合ニ於テ、其緊急命令ガ不承諾トナリタルトキハ、前ノ法律ガ其効力ヲ復活スルモノナルコトハ更ニ疑ヲ容レズ。是モ緊急命令ガ暫定的効力ヲ有スルニ過ギザルコトヨリ生ズル結果ナリ」⁸²⁾。もちろん美濃部は、天皇が発する緊急命令と帝国議会在協賛して成立した法律の法的関係性に留意し、議会制の立憲主義的解釈の視点から、帝国議会在の不承諾に憲法的意義を与えるべきだという見解に立って解釈を展開している。緊急命令前の状態が「復活スル」と美濃部が説いたのは、帝国議会在が関与して成立した旧法律に対し後の帝国議会在により改めて当該旧法律の有効性を確認するために行った「不承諾」の議決に強調点を置いたからにほかならない⁸³⁾。

一方、日本国憲法上、緊急集会の「措置」と特別会における衆議院の「措置に対する不同意」との間には、国家機関の民主的正当性に関わる法的関係性はない。そこで、遡及効のない衆議院の「不同意」によって、緊急集会の「措置」を消滅させるという時間軸に沿った解決が基本とみられる。ただ、この立場を堅持しつつも、想定しなければならないことがある。それは、緊急集会の「措置」の対象に応じた 3 つの想定である。

第 1 に、最初の緊急集会のような人事案件である。中央選挙管理会の委員及び予備委員の指名に関する緊急集会の議決について、後日、衆議院が不同意した場合——法律上、特別な定めがない限り（会計検査院法 4 条 2・3 項が典型的であ

82) 美濃部達吉『憲法撮要〔第 4 版〕』（1927 年、有斐閣）438 頁。

83) この美濃部の考え方は異なった見解を出しているのが、佐々木惣一である。佐々木は「緊急勅令ノ失効ノ為常ニ法律復活スト誤解スベカラズ」と述べるが、「實際ニ於テ其ノ何レタルカハ、各場合ニ付緊急勅令ノ規定ヲ見テ決スルノ外ナシ」と指摘している。例示として、緊急勅令が既存法律規定の廃止の場合には、緊急勅令の失効によって旧法律規定が復活することはなく、緊急勅令が旧法律規定の停止などの場合には、復活すると描いている。おそらく両者の相違は、帝国議会在の力量をどこまで評価するかに起因するのであろう。佐々木惣一『日本憲法要論〔訂正第 4 版〕』（1933 年、金刺芳流堂）618-619 頁参照。

る)⁸⁴⁾ — 不同意の日に指名は無効となり、当該日に失職し、改めて内閣が、特別会中に指名の人事案件を議案として国会に提出する義務が発生すると考えられる。というのも、衆議院の「不同意」によって、人事は空白となり、参議院の緊急集会の「措置」以前の状況に戻るからである。

第2に、予算の場合である。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、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。この必要最小限に絞られた暫定予算が、特別会において「不同意」となることは通常はあり得ない。ただ、「不同意」の議決が行われた場合には、暫定予算は執行不能となり、よって内閣は特別会において、改めて暫定予算を提出するか、本予算を提出するかしかなないであろう⁸⁵⁾ — 若干の期間は予備費で対応可能であろう。

第3に、法律の場合である。法律の場合は事情は複雑である。一例として新規にX法案を制定する場合を想定してみよう。内閣がX法案を成立させるために緊急集会を求めたその時点において、当該X法案は他の法律の改正を伴うことが大半である。そこで、衆議院が「不同意」の議決をした場合、参議院の緊急集会以前の状況に戻るが、そこでは、2つのことが発生する。一つはX法固有の新規法文が将来に向かって無効となるほか、当該X法制定のために随伴して改正され

84) 会計検査院法4条は次のように定めている。「検査官は、両議院の同意を経て、内閣がこれを任命する。2項 検査官の任期が満了し、又は欠員を生じた場合において、国会が閉会中であるため又は衆議院の解散のために両議院の同意を経ることができないときは、内閣は、前項の規定にかかわらず、両議院の同意を経ないで、検査官を任命することができる。3項 前項の場合においては、任命の後最初に召集される国会において、両議院の承認を求めなければならない。両議院の承認が得られなかつたときは、その検査官は、当然退官する」。

85) 美濃部によれば、旧憲法70条2項に基づく緊急財政処分としての緊急勅令自体に対する帝国議会の不承諾は、「唯政府ノ責任ヲ生ズルニ止マリ其効力ニハ影響スル所ナシ」(557頁)と解されていた。というのも、予算それ自体が、「全然法規ノ性質ヲ有スルモノニ非ズ」(522頁)とされていたからである。緊急財産処分としての緊急勅令は、「行政作用」であり「法規ヲ定ムルモノニ非(ズ)」(557頁)。美濃部・前掲書。丸括弧内は、同書の頁数である。

た「その他の法律の特定条項」も、将来に向かって無効となる。その場合、この後者の部分についても、緊急集会以前の状況に戻るということは、旧法が「復活する」とみなければならない。というのも、緊急集会の「措置」によって、従来の法文が消滅したにもかかわらず、消滅させた法律自体が、衆議院の不同意によって消滅したからである。

人事案件、暫定予算の緊急集会の議決は、「無から有」を作りだし、その後の衆議院の不同意は、「『無から有』を無にする」ことを意味する。これに対し、法律に対する衆議院の不同意の場面では、先の参議院の緊急集会の議決が「既存法律規定に対する改正すべき法律規定の創造」を意味し、その後の衆議院の「不同意」は、先の「改正された法律規定の創造の否定」をもたらし、結局、最初の法的生活状況——緊急集会において議決された「改正された法律規定」の前段階——に戻ることになる。この場合、その法的生活状況にあった旧法が、「復活」といわざるを得ない。

しかし、緊急集会以前の法的生活を「復活」させた場合、換言すれば、衆議院が「不同意」の議決をした場合、その旧法復活の法的手続など（公布）は、現行法上、一切存在していない——旧憲法 8 条 2 項は帝国議会の不承諾の場合、「公布」を明示していた⁸⁶⁾。おそらく憲法 54 条 3 項に基づく「不同意」はないものとして、今日まで考えてこなかったのであろう——旧公式例に代わる法の通則法自体も未だに制定されていないのが主因である。

衆議院「不同意」の場合、考えられるべき実務上の取り扱い、次の通りであろう。第 1 回目の緊急集会の場合、「内閣告示」として「内閣は、日本国憲法第五十四条及び国会法第四条により、昭和二十七年八月三十一日東京に、参議院の緊急集会をもとめた」⁸⁷⁾ことが公表されている。本件人事案件については、衆議院

86) 旧憲法 8 条 2 項に対応して旧公式例 7 条は、次のように定めている。「勅令ハ上諭ヲ附シテ之ヲ公布ス。第 2 項 前項ノ上諭ニハ親署ノ後御璽ヲ鈐シ内閣総理大臣年月日ヲ記入シ之ニ副署シ又ハ他ノ國務各大臣若ハ主任ノ國務大臣ト俱ニ之ニ副署ス。第 3 項 枢密顧問ノ諮詢ヲ經タル勅令及貴族院ノ諮詢又ハ議決ヲ經タル勅令ノ上諭ニハ其ノ旨ヲ記載シ帝國憲法第八條第一項又ハ第七十條第一項ニ依リ発スル勅令ノ上諭ニハ其ノ旨ヲ記載ス。第 4 項 帝國議會ニ於テ帝國憲法第八條第一項ノ勅令ヲ承認セサル場合ニ於テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スル勅令ノ上諭ニハ同條第二項ニ依ル旨ヲ記載ス」。

87) 昭和 27 年〔1952 年〕8 月 28 日『官報号外第 98 号』。

の同意について、特段、後日、内閣は告示をしていない。

しかし、第2回目の緊急集会においては、「内閣は、日本国憲法第五十四条及び国会法第四条により、昭和二十八年三月十八日東京に、参議院の緊急集会をもとめた」⁸⁸⁾とする「内閣告示」が公表され、衆議院の同意の議決後、「内閣告示第二号」として内閣より「日本国憲法第五十四条第二項但書の参議院緊急集会において議決された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……」について、昭和二十八年五月二十七日に同条第三項の規定に基く衆議院の同意があった⁸⁹⁾と法律に関してのみ公示している。

この取り扱いから、参議院の緊急集会の議決が、衆議院において「同意」されたことを「内閣告示」という方法により公表されたのだから、「不同意」の場合も同じように「内閣告示」によって公表すべきだという見解⁹⁰⁾は確かに成り立つ。しかし、衆議院の「同意」があった場合と「不同意」の場合を同列に扱うことは適切であろうか。前者では「同意」事実の確認をすることによって、すでに参議院の緊急集会の議決によって公布された法律に何らの変更がない事実を内閣が確認したのであるから、「内閣告示」で足りると解される。しかし、後者の場合——衆議院の「不同意」の場合——緊急集会の議決対象となった事項が、衆議院不同意の日から無効となるのであるから、そこでは当然新たな法律関係が発生する。この公表方法が、「公示」あるいは「内閣告示」で足りるとするのは、法律の公布に比して、余りにも軽く扱われすぎていると思われる。この点は、やはり旧憲法8条2項と同様に、「公布」手続によるのが正鵠を射ていると思われる。今後の法令実務上の検討課題であろう。

五、小結

これまでの記述から次のことが指摘できる。以下、再確認しておこう。

88) 昭和28年〔1953年〕3月14日『官報号外第9号』。

89) 昭和28年〔1953年〕5月30日『官報号外第26号』。なお、同『官報』において内閣告示第2号から5号迄、同意された法律に関する「内閣告示」が掲載されている。

90) 高辻正巳「参議院の緊急集会について」『自治研究』第29巻第7号(1953年)16頁参照。

第1に、憲法54条2項に基づく参議院の緊急集会は、旧憲法8条及び70条に対応する規定である。その出生は、日本側の意思を出発点としており、GHQが日本側の執拗な要求を受け入れ、これを認めるという形で新規に導入された特異な法制度である。もともと、日本側の意思に明確にあったように緊急集会は、旧憲法14条の戒厳の宣告及び同31条に基づく天皇の非常大権とは全く関係性を有さず、もっぱら国会活動の空白時に参議院が国会の代行機関として活動能力をもつという意味しかない。それ故、参議院の緊急集会は、内閣に「国家緊急権」あるいは「非常権」の発動を許し、これを参議院が承認するという意味をもってはいない。憲法54条各項は、「国家緊急権」あるいは「非常権」の憲法上の根拠規定ではない。

第2に、過去の緊急集会の2つの実例は、憲法制定時に日本側の危惧した事象が実際に発生し、これに緊急集会がよく応えたことを教えている。第1回目の緊急集会は（内閣通知：1952年8月28日、緊急集会：同31日の1日のみ開催）、中央選挙管理委員会に関し、内閣の任命に先立つ「国会の指名」議決を要する案件であった。第2回目の緊急集会は（内閣通知：1953年3月14日、緊急集会：同18-20日の3日間開催）、暫定予算及び同関連法を成立させなければならない局面であった。すなわち、この2種類に関する緊急集会は、内閣が憲法73条1号の法律誠実執行義務及び同5号の予算提出義務を果たさざるを得ない場面で開催された。また、憲法54条2項に定める「国に緊急の必要」要件に該当する事案でもあった。過去2回の緊急集会は、憲法が想定していた衆議院活動不能なときに、国会代行機関としての参議院が、その機能を的確に行使したのであり、軍事的・警察的目的のための「緊急」とは全く異質なものとして緊急集会が利用されたといえる。

加えて、緊急集会は、旧憲法8条及び70条とは異なる機能を果たしていたことも重要である。旧憲法8条の緊急勅令及び同70条の緊急財産処分に基づく緊急勅令を発する場合、「公共ノ安全ヲ保持シ」（8条・70条）あるいは「其ノ災厄ヲ避クル為」（8条）という消極的目的⁹¹⁾が条件化されているが、過去2回の緊急集会は——もちろん消極的目的のほか積極的目的として公共の福利を実現する場

91) この言葉の使用法については、美濃部・前掲書・433頁参照、佐々木・前掲書・611頁参照。

合も、緊急集会を排除していない——明らかに内閣が臨時会の召集ができず、しかも国会の議決が必要不可欠な場面であった。憲法 54 条 2 項の国会活動不能条件が厳しく、この厳格化された条件においてのみ、正確に緊急集会が開催されたといえる。

第 3 に、内閣が緊急集会を求める場合について、予め法律上規定されている場合と、そうでない場合があるが、両者の区別の法制度には混乱がみられる。法律上、緊急集会必要型に属するのは、自衛隊法 76 条に関連する武力攻撃事態等法 9 条 4 項に定める「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 54 条に規定する緊急集会による参議院の承認）」規定である。この原型は、警察法の旧第 7 章「国家非常事態特別措置」の関連条文にある。すなわち、警察法旧 65 条は、「第 62 条の規定により内閣総理大臣が発した国家非常事態の布告は、これを発した日から 20 日以内に国会の承認を得なければならない。もしも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求めなければならない」と定めていた。

一方、緊急集会回避＝事後国会承認型に属するのは、現行警察法 74 条である。同 1 項は「国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合には、その後最初に召集される国会においてすみやかにその承認を求めなければならない」と定めている。また旧保安庁法（1952 年）61 条 2 項も非常事態時における出動命令につき、「内閣総理大臣は、前項の規定による出動を命じた場合には、出動を命じた日から 20 日以内に国会に付議して、その承認を求めなければならない。但し、国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合には、その後最初に召集される国会においてすみやかにその承認を求めなければならない」と定めていた。同趣旨の定めは、国際平和支援法 6 条 3 項にもある。加えて、国会同意人事に関する警察法 7 条 2・3 項、会計検査院法 4 条 2・3 項にもみられる。

では、緊急集会必要型と緊急集会回避＝事後国会承認型とを区分する指標は何かということが問題となる。実定法上の区分は、緊急集会必要型は、防衛法制上の緊急状態に対応しているのに対し、緊急集会回避＝事後国会承認型はそれ以外の事項であり、そこには雑多なものが含まれている。しかし、本来、緊急集会は、衆議院不存在の時に国会代行機関として参議院を活用し、国会レベルの内閣への民主的統制も目的としていたのであり、法律によって緊急集会を排除することは、

制限的でなければならなかった。特に、「国会が閉会中の場合」について、憲法 54 条 2 項は、旧憲法 8 条とは異なり意識的に避け、国会活動不能状況の意味を限定化していたはずである。というのも、衆議院が解散されていないときに「国に緊急の必要」がある場合には——その意味は「緊急事態」という概念とは一致しない——内閣が臨時会の召集をすれば事足りるからである。この点、原点に戻り、緊急集会を開くことの規範的意義を見つめ直すべきであろう。ただ、この解釈論をこれ以上展開するには、日本の緊急事態法令全般——防衛法制、警察法制のみならず災害法制（災害対策基本法 105 条における災害緊急事態の布告⁹²⁾、大規模地震対策特別措置法 9 条の警戒宣言、原子力災害対策特別措置法 15 条の原子力緊急事態宣言）——に関わる論点でもあり、ここでは、先の問題点のみを指摘しておくにとどめる⁹³⁾。

第 4 に、緊急集会も開催できない空白をどのように評価するかの問題である。旧憲法 8 条は「帝国議會閉会ノ場合」、同 70 条は「内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝國議會ヲ召集スルコト能ハサルトキ」と定め、衆議院不存在を必須要件とはしていなかった。一方、参議院の緊急集会の規定は、衆議院解散規定の中に置かれ、同 2 項本文は、衆議院解散を前提とした条文であり、これを受けて同項但書において、緊急集会の設置を認めるという条文構造となっている。したがって、緊急集

92) 災害対策基本法 105 条は、「非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進し、国の経済の秩序を維持し、その他当該災害に係る重要な課題に対応するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、閣議にかけて、関係地域の全部又は一部について災害緊急事態の布告を発することができる。2 項 前項の布告には、その区域、布告を必要とする事態の概要及び布告の効力を発する日時を明示しなければならない」と定めている。本条を受け、同 109 条は「災害緊急事態に際し国の経済の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置をまついとまがないときは、内閣は、次の各号に掲げる事項について必要な措置をとるため、政令を制定することができる」と規定している。これは、緊急集会回避＝事後国会承認型に属するが、その回避の段階は著しく高い。あえて「緊急集会を求めてその措置をまついとまがないとき」という想定は、内閣が内閣としても成立し得ない事態のようにみえるからである。

93) 確かに、国会人事案件については、「国に緊急の必要」度は小さい。緊急集会回避＝事後国会承認型が認められる場合の典型例と思われる。しかし、この類型には多くの事項が含まれているため、整理が必要だと思われる。

会は、衆議院解散を必須条件として内閣によって開かれる。ただ、衆議院不存在は、衆議院解散の場合のみならず、衆議院議員任期満了後に総選挙が行われる場合にも発生する。現行法上、まさにこの状況が、参議院の緊急集会も開けない政治空白の期間である。

その対処法は、2つ考えられる。①この場合にも内閣が緊急集会が求めることができる、国会法を改正する。②任期満了後の衆議院議員総選挙の実施を認めないように公職選挙法及び国会法を改正する。おそらく①の選択肢は、「広げすぎた憲法解釈」となり不適切である。②の視点からの再点検が適切のように思われる。もっとも、衆議院の解散後の総選挙が常態化し、任期満了による総選挙は過去一度であり、任期満了後の総選挙は一度もないことから、この課題は、多少心配し過ぎの感もある。ただ、政治の権力性に対峙しなければならないのが憲法学の使命である以上、この課題の解決策を描く必要はある。

第5に、緊急集会の実例を通観すると、内閣による緊急集会の「求め」から衆議院の「同意」の直後までの手続が今なお、十分、法律化されていないように思われる。確かに、参議院緊急集会規則に代え、国会法改正がおこなわれ、従来よりも手続準則は明確になった。また過去2回の緊急集会を経て各議院の先例も足されていった。しかし、たとえば、緊急集会の臨時的措置に対する議決を内閣が受領後、衆議院の同意案件をいつ提出するのか⁹⁴⁾、また衆議院の同意議決について、法律の場合、当該法律の効力を確定的に決定させる事実行為に関し、「内閣告示」の形式が適切なのか、公布手続が必要なのではないか、衆議院の「不同意議決」の場合は、どの形式の公示が適切であるかなど、国会法上、未整備な部分は数多い。旧公式令に代わる法の通則法が制定される気配のない中、国会法の改正による対処が不可欠であろう。

「緊急事態」や「XX 事態」が飛び交う言説の中で、最後に付言しておくことがある。それは、今後の緊急集会は、過去2回の実例にあるような「幸福な状況下」で開催される保障はないという点である。その一つを例示すれば、参議院の緊急集会は、国会議事堂の参議院の場所で開催されなければならないのかという論点

94) 但し、衆議院先例では「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」(衆議院先例 355)『衆議院先例集 平成 15 年版』438 頁。

である。常会、臨時会及び特別会は、天皇の国会召集より始まる（憲法7条2号）。国会召集詔書はともに「XX会を東京に召集する」との文言であり、地理的概念としての「東京」を明示しているだけであり、これは、場所的概念としての召集場所、すなわち国会議事堂を明示する文言ではない⁹⁵⁾。ただ、国会法5条は「各議院に集会」すると法定しており、この文言が場所的概念であるとみれば、国会議事堂が常会等の開催場所と描くことは可能であろう。

では、緊急集会はどうであろうか。緊急集会は天皇による国会の召集によって始まるのではなく、もっぱら内閣の専属事項である「求め」より始まる。第1回目の緊急集会の内閣による請求文書が興味深い。当該文書は「……日本国憲法第五十四条及び国会法第四条により昭和二十七年八月三十一日東京に（傍点は筆者加筆）参議院の緊急集会を求める」とあるが、「東京に」の文言は書き忘れがあり、加筆訂正印が押されている。確かに、最初の緊急集会のことであり、旧憲法時代に前例もなかったことから、この請求文書は初めて作られたのであろう。おそらく緊急集会を開く場を書き入れるのを失念したとみるのが自然である。ただ、私は、この文書作成者が緊急集会の場を通常の国会と同じように描いてはいなかったことに思いをめぐらしている。

参議院の緊急集会が、定められた期日と時間に国会議事堂内参議院において開かれるときは、異常な国難のときではない⁹⁶⁾。では、どんな国難があろうか。そうしたことも考えながら、昨今の「緊急事態」をめぐる騒動を眺めている。

95) 国会召集詔書の実例は、佐藤功『ポケット註釈全書 憲法（上）〔新版〕』（1983年、有斐閣）82-83頁参照。なお、この詔書の文言は、旧帝国議会の詔書と形式は同一である。

96) 日清戦争中の1894年（明治27年）9月22日の詔勅を参考までにあげておく。同日、臨時帝国議会召集の詔勅が発せられた。「朕惟フニ國家今日ノ急ハ軍旅ニ在リ既ニ大蘇ヲ進メ親ク其ノ事ヲ視ル唯立法ノ要務早ヲ趁ヒ議會ノ協贊ヲ望ムモノアリ乃チ期ニ先チ帝國議會ヲ召集スルノ必要ヲ認メ茲ニ來ル十月十五日ヲ以テ臨時帝國議會ヲ廣嶋ニ召集シ七日ヲ以テ會期ト爲スヘキトヲ命ス百僚臣庶其レ朕カ意ヲ體セヨ 御名御璽 明治二十七年九月二十二日 於廣嶋大本營」。これは、旧憲法及び現憲法を通じて唯一の東京以外の帝国議会（国会）が開催された実例である。なお、原文は、1894年（明治27年）9月22日の『官報号外』による。

【追記】

本稿は、東京経済大学 2016 年度個人研究助成費（受給番号：16-07）に基づく研究成果の一部である。