

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	緊急時における議会機能の維持及び政府の監視—憲法に緊急事態条項がない国の状況—
他言語論題 Title in other language	Parliamentary Business Continuity and Government Oversight during Emergencies: Countries without Emergency Provisions within Their Constitutions
著者 / 所属 Author(s)	高澤 美有紀 (TAKAZAWA Miyuki) / 国立国会図書館調査及び立法考査局主任調査員 憲法調査室
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	899
刊行日 Issue Date	2025-11-20
ページ Pages	57-78
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	緊急時に議会の機能を維持し政府の権限濫用を監視する議会の役割について、日本同様に憲法上の緊急事態条項のない OECD 加盟国のうち 2 院制の国を取り上げて紹介する。

- * この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- * 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

緊急時における議会機能の維持及び政府の監視 —憲法に緊急事態条項がない国の状況—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主任調査員 憲法調査室 高澤 美有紀

目 次

はじめに

I OECD 諸国における憲法上の緊急事態条項及び議会機能維持の規定

II 緊急時を想定した法令

- 1 日本
- 2 米国
- 3 英国
- 4 オーストラリア
- 5 カナダ
- 6 ベルギー

III 議会機能の維持

- 1 定足数を満たせない場合及び集会できない場合の対応
- 2 議会閉会中の対応
- 3 議会解散後の議員任期の空白期間の対応
- 4 議員任期の空白の回避策

おわりに

キーワード：緊急事態、定数、オンライン審議、閉会中審査・継続審査、臨時会、緊急集会、解散、選挙延期、議員任期の延長

要 旨

- ① 世界の憲法の約 9 割に緊急事態条項が規定されている。緊急時には、政府の権限が拡大されるため、その濫用を監視し、防止する議会の役割が、特に重要とされる。日本同様、憲法に緊急事態条項のない国では、既存の憲法の枠内で法律に基づいて緊急事態に対処し、議会が監視を行っていると考えられる。そこで、OECD 加盟国のうち 2 院制の国（日本、米国、英国、オーストラリア、カナダ及びベルギー）の状況について紹介する。
- ② 日本は、発生した事象や国際情勢の変化などで発生する蓋然性が高まった事象について個別に法整備が行われており、国会による監視に関連する規定も法律によって規定ぶりが異なっている場合がある。米国、英国、オーストラリア及びカナダには、緊急時に関する総則的な法律がある。ベルギーでは、国王の特別権限法等による対応がなされている。
- ③ 議会機能の維持について、定足数が満たせない場合と集会できない場合の問題がある。米国では、議員が多数死亡・負傷したり行方不明になったりして、集会できたとしても定足数を満たせない場合に備え、下院規則で、暫定定足数について定めている。ベルギー議会、カナダ下院及び英国上院は、議院規則でオンライン表決について規定している。
- ④ 議会が閉会中の場合、英国やカナダでは、緊急時を想定した法令で、期限を定めて議会を召集することが規定されている。
- ⑤ 本稿で扱う議院内閣制の国では議会の解散により議員任期の空白期間が生じるが、日本以外では参議院の緊急集会のような制度はない。解散後の選挙に限られるわけではないが、選挙期日について、日本、米国、オーストラリア及びカナダでは、災害等による一部地域の選挙延期が可能である。ただし、これは議員任期を延長する性質のものではない。
- ⑥ 議員任期の延長について、カナダでは憲法で戦争時の任期延長が規定され、英国では法改正で任期の変更が可能である。戦時中の任期延長の例については、党派間の争いを避けることに主眼が置かれていたこともあり、任期延長には議会の全会一致の賛成が必要であるといった指摘がなされている。

はじめに

非常事態（戦乱・内乱・恐慌ないし大規模な自然災害など、平時の統治機構をもってしては対処できないような事態）において、国家権力が国家の存立を維持するために、立憲的な憲法秩序（人権保障と権力分立）を一時停止して非常措置をとる権限を国家緊急権という⁽¹⁾。ここにいう「非常事態」は、一般的には緊急事態と表現される場合も多い。緊急時には、基本的権利、民主主義、法の支配といった憲法の基本原則に制約が課されるため、緊急時に関する基本的な規定、すなわち緊急事態条項は、憲法に盛り込まれるべきであると言われており⁽²⁾、世界の憲法の約9割に規定されている⁽³⁾。

憲法に緊急事態条項を設けている国においても、憲法上は一般的な枠組みを定め、憲法以外の通常の立法領域で憲法の規定を具体的に適用している⁽⁴⁾。これについて、憲法レベルの規定では具体化されない部分が残し、濫用の危険や常態化による立憲制の掘り崩しのおそれがあることから、法律による規律が、重要かつ効果的な緊急対応を可能にするために不可欠であるとされる⁽⁵⁾。さらに、政府の権限が拡大されることから、その濫用を監視し、防止する議会の役割が、特に重要であると言われる⁽⁶⁾。

憲法に緊急事態条項のない国では、憲法上の緊急事態条項がないために、憲法に基づく立憲的な憲法秩序の停止はできず、法律に基づいて緊急時の対応を行うことが想定されていると考えられる。そうした場合にも、できる限り議会の統制により政府の権力濫用を防止することが要請される。

日本では、憲法に緊急事態条項がないとして、その導入及び議会による監視を目的とした議会機能の維持が議論されている。本稿では、日本と条件が類似する国（現行憲法に緊急事態条項⁽⁷⁾のない OECD 加盟国のうち議会が2院で構成される2院制の国。I 章）における緊急時を想定した法令及びそれらの法令に関連する議会による政府監視の仕組み（II 章）並びに緊急時の議会機能の維持（III 章）について紹介する。前述のように、緊急時の対応において法律による規律が不可欠であることから、法律に基づく対応の確認は、現在我が国で行われている憲法上の緊急事態条項の検討及び議会機能の維持に関する議論にも資すると考えられる。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2025 年 10 月 16 日である。本稿で「憲法」という場合、日本は「日本国憲法」、米国は“Constitution of the United States of America”、オーストラリアは“Commonwealth of Australia Constitution Act”、カナダは“Constitution Act 1867”又は“Constitution Act 1982”、ベルギーは“La Constitution Belge”をいう。

(1) 芦部信喜『憲法学 1（憲法総論）』有斐閣、1992、p.65。なお、緊急の度合いに応じて採られる措置の強弱によって、複数に分類する考え方があり（井田敦彦「超法規的措置」「超実定法的措置」と国家緊急権（短報）『レファレンス』874 号、2023.10、pp.79-89。<<https://doi.org/10.11501/13036571>>）。

(2) Venice Commission, “Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: Reflections,” CDL-AD(2020)014, 2020.6.19, pp.6-7。<[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)>

(3) ケネス・盛・マッケルウェイン『日本国憲法の普遍と特異—その軌跡と定量的考察—』千倉書房、2022、p.103。

(4) Oren Gross, “19. Constitutions and emergency regimes,” Tom Ginsburg and Rosalind Dixon, eds., *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011, p.345。

(5) 高田篤「非常事態とは何か—憲法学による捉え方—」『論究ジュリスト』21 号、2017.春、p.10。

(6) マッケルウェイン 前掲注(3)、p.107。

(7) ここでは、緊急事態条項は、①憲法上、緊急事態の宣言を発することを緊急事態発動の要件とする規定又は②そのような規定はないが法的効果として、憲法上、行政府に例外的な権限が付与される規定をいう（越田崇夫『諸外国の憲法における緊急事態条項』（調査資料 2023-1-a 基本情報シリーズ 30）国立国会図書館、2023、p.6。<<https://doi.org/10.11501/12998127>>）。

I OECD 諸国における憲法上の緊急事態条項及び議会機能維持の規定

OECD（経済協力開発機構）加盟国について、憲法上の緊急事態条項の有無及び議会機能維持の規定の有無を整理すると表1のようになる。表1の「議会機能維持の規定あり」とは、緊急事態発動に伴う議会の集会、議会（2院制の国では下院）の解散制限、議員の任期延長のいずれか又は全てが規定されている国である⁽⁸⁾。OECD加盟国のうち、憲法に緊急事態条項のない2院制の国として、日本のほかに、米国、オーストラリア、カナダ及びベルギーがある。また、本稿では成文憲法のない英国の法律に基づく対応も扱う。

一般に、憲法への緊急事態条項の規定はフランスやドイツを始めとする大陸法系諸国（体系化された法典の解釈を通じて法の運用を行う国）を中心に広がってきた一方、英国を始めとするコモン・ロー法系諸国（判例に基づく不文法を中心に法体系を発展させてきた国）では、憲法に緊急事態条項が規定されておらず、政府が緊急時に採った措置に対する事後的なチェックが想定されている⁽⁹⁾。成文憲法のない英国のほか、米国、オーストラリア及びカナダはコモン・ロー法系の国である。日本及びベルギーは大陸法系の国であり、ベルギーは憲法上、国家緊急権を否定している。

表1 OECD 諸国における憲法上の緊急事態条項及び議会機能維持の規定の有無

	緊急事態条項あり	緊急事態条項なし
議会機能維持の規定あり	2院制 イタリア、オーストラリア、コロンビア、スペイン、スロベニア、チェコ、チリ、ドイツ、フランス、ポーランド、メキシコ 1院制 エストニア、ギリシャ、コスタリカ、スウェーデン、スロバキア、トルコ、ハンガリー、ポルトガル、リトアニア、ルクセンブルク	2院制 日本、米国、英国、オーストラリア、カナダ、ベルギー 1院制 ニュージーランド、ノルウェー
議会機能維持の規定なし	2院制 アイルランド、オランダ、スイス 1院制 アイスランド、イスラエル、韓国、デンマーク、フィンランド、ラトビア	

（出典）越田崇夫『諸外国の憲法における緊急事態条項』（調査資料 2023-1-a 基本情報シリーズ 30）国立国会図書館，2023，pp.44-45. <<https://doi.org/10.11501/12998127>> 等を基に筆者作成。なお、ノルウェーの動向については、越田崇夫「ノルウェーの憲法と緊急事態法制—憲法に緊急事態条項がない国の法制度の概要と動向—」『レファレンス』889号，2025.1，pp.55-60. <<https://doi.org/10.11501/13982598>> を参照。

II 緊急時を想定した法令

本章では、日本、米国、英国、オーストラリア、カナダ及びベルギーにおける緊急時を想定した法令及びそれらの規定における議会による監視に関連する規定の概略を紹介する。コモン・ロー法系に分類される米国、英国、オーストラリア及びカナダには、緊急時に関する総則的な法律がある。日本とベルギーにはそのような法律がなく、日本では個別の法整備が行われ、ベ

(8) 同上，pp.44-45.

(9) Christian Bjørnskov and Stefan Voigt, *State of Emergency: An Economic Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2024, p.24. 英国では、コモン・ローとして、マーシャル・ロー（martial law）の法理が認められてきた。この法理によると、政府は、非常事態が発生した場合、平常時では許されない非常手段で対処することが許容され、その措置は、事後に、議会の免責法により合法化され得る（矢部明宏・山田邦夫・山岡規雄「I 憲法上の国家緊急権」『主要国における緊急事態への対処—総合調査報告書—』（調査資料 2003-1）国立国会図書館調査及び立法考査局，2003，p.10. <<https://doi.org/10.11501/999552>>）。

ルギーでは国王の特別権限法等による対応がなされている。これらの国には憲法上の緊急事態条項が存在しないため、成文憲法のある国（英国以外の国）において、緊急時を想定した法令は、立憲的な憲法秩序にのっとったものであることが要請される。

1 日本

日本は、発生した事象や、国際情勢の変化などで発生する蓋然性が高まった事象について個別に法整備が行われており（表2参照）、緊急事態に関する基本法等で緊急事態に関する統一の見解が示されていないことが指摘されている⁽¹⁰⁾。

表2 緊急時を想定した法律における議会による監視に関する規定

対象	根拠法	議会による監視
①緊急事態の布告	警察法第74条	・内閣総理大臣による布告・命令から20日以内に国会に付議し（閉会中・衆議院解散中はその後最初の国会）、承認
②自衛隊の治安出動の命令	自衛隊法第78条	
③災害緊急事態の布告	災害対策基本法第106条	
④自衛隊の防衛出動の命令	自衛隊法第76条 武力攻撃事態対処法第9条第4項	・内閣総理大臣による命令に対する国会の事前承認（緊急時は事後承認。衆議院解散中は参議院の緊急集会）
⑤武力攻撃事態等又は存立危機事態に至ったときの対処基本方針	武力攻撃事態対処法第9条第7項	・対処基本方針の閣議決定後、直ちに国会の承認
⑥緊急対処事態対処方針	武力攻撃事態対処法第22条第5項	・対処方針の閣議決定から20日以内に国会に付議し（閉会中・衆議院解散中はその後最初の国会）、承認
⑦基本計画に定められた自衛隊の活動等の実施	重要影響事態法第5条	・自衛隊の活動等の実施に対する国会の事前承認（緊急時は事後承認）
⑧緊急措置（生活必需品の流通制限、金銭債務支払猶予）	災害対策基本法第109条	・国会閉会中又は衆議院解散中、かつ、臨時会召集・参議院緊急集会召集のいとまがない場合に政令を制定 ・政令制定後、直ちに、臨時会又は参議院の緊急集会を召集し、政令に代わる法律制定措置等 ・政令に代わる法律を制定しない場合、政令は、臨時会召集から20日若しくは臨時会終了日のいずれか早い時、又は参議院の緊急集会召集から10日若しくは緊急集会終了時のいずれか早い時に失効
⑨金銭債務の支払猶予等	国民保護法第130条 新型インフルエンザ特措法第58条	
⑩被災者救助に係る海外支援の受入れ	災害対策基本法第109条の2	
⑪避難民救護に係る海外支援の受入れ	国民保護法第93条	

（注）各法律の名称等については次のとおり。警察法（昭和29年法律第162号）、自衛隊法（昭和29年法律第165号）、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）、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（平成15年法律第79号。「武力攻撃事態対処法」）、重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律（平成11年法律第60号。「重要影響事態法」）、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成16年法律第112号。「国民保護法」）、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。「新型インフルエンザ特措法」）。

（出典）衆議院憲法審査会事務局『「緊急事態」等に関する資料』（衆憲資第98号）2022, p.16. <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi098.pdf/\\$File/shukenshi098.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi098.pdf/$File/shukenshi098.pdf)> 等を基に筆者作成。

警察法（昭和29年法律第162号）は、個人の権利・自由の保護、公共の安全・秩序の維持のため、警察の組織を定める法律である。大規模な災害又は騒乱その他の緊急事態に際して、治安維持のための緊急事態の布告（同法第71条）後、原則20日以内に国会に付議して承認を求めることとされる（同法第74条。表2①参照）。緊急事態の布告は平時の警察組織の指揮体

(10) 笹川平和財団安全保障研究グループ緊急事態法制研究会「日本の緊急事態法制の現状と課題—南海トラフ地震から台湾有事まで—」2025, p.37. <<https://www.spf.org/global-data/user205/reportii.pdf>>

制を変更し、一時的に内閣総理大臣が警察を統制する体制に移行するため、当該布告の当否について国会で議論を行う機会を確保する趣旨で、国会の承認が要件となっている⁽¹¹⁾。

自衛隊法（昭和 29 年法律第 165 号）は、自衛隊の任務、自衛隊の部隊の組織及び編成、自衛隊の行動及び権限、隊員の身分取扱等を定める法律である。自衛隊の治安出動が命じられた場合には、警察法に基づく緊急事態の布告と同様に、原則 20 日以内に国会に付議して承認を求めることとされる（自衛隊法第 78 条。表 2 ②参照）。また、防衛出動の命令（同法第 76 条）には、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（平成 15 年法律第 79 号）第 9 条第 4 項に基づく国会承認を要する。具体的には、武力攻撃事態等⁽¹²⁾又は存立危機事態⁽¹³⁾に至ったときに定める対処基本方針に、防衛出動の命令について国会承認（衆議院解散中は参議院の緊急集会による承認）を求めることを記載することとなっている（同法第 9 条第 4 項。表 2 ④参照）。また、対処基本方針について国会承認を求めることとなっており（同条第 7 項）、国会が開会していない場合は直ちに召集手続が採られることが、明文の規定はないが想定されている（表 2 ⑤参照）⁽¹⁴⁾。同法第 22 条の緊急対処事態⁽¹⁵⁾対処方針は、対処の緊急的性格から国会の事前承認が困難である一方、後に武力攻撃事態の認定につながり得ることから、手続に慎重を期し、国会の事後承認を経ることとされている（表 2 ⑥参照）⁽¹⁶⁾。

重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律（平成 11 年法律第 60 号）は、放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態（重要影響事態）に際しての合衆国軍隊等に対する後方支援活動等について規定する法律である。重要影響事態の基本計画（同法第 4 条）に定められた自衛隊の活動の実施について、国会の事前承認（緊急時は事後承認）を要することが規定されている（同法第 5 条。表 2 ⑦参照）。国会閉会中・衆議院解散中の規定がない点について、法の不備であり、国会閉会中は臨時会召集、解散中は参議院の緊急集会により、国会の承認を求めるべきであると指摘されている⁽¹⁷⁾。

災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）は、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定める法律である。災害緊急事態の布告（同法第 105 条）後、原則 20 日以内に国会に付議して承認を求めることとされ（同法第 106 条。表 2 ③参照）、これは内閣の政治的責任を解除する趣旨である⁽¹⁸⁾。

(11) 警察制度研究会編『警察法解説 全訂版』東京法令出版, 2004, pp.426-427. これまでに布告の例はない（「国家公安委員会の概要」国家公安委員会ウェブサイト <<https://www.npsc.go.jp/about/summary/index.html>>）。

(12) 武力攻撃事態（武力攻撃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と認められるに至った事態。武力攻撃事態対処法第 2 条第 2 号）及び武力攻撃予測事態（武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態。同条第 3 号）をいう。

(13) 我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態（武力攻撃事態対処法第 2 条第 4 号）をいう。

(14) 磯崎陽輔『武力攻撃事態対処法の読み方』ぎょうせい, 2004, p.48.

(15) 武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態をいう。

(16) 磯崎 前掲注(14), p.115.

(17) 森英樹「逐条コンメンタル・周辺事態法」『法律時報』882 号, 1999.8, p.63. あわせて、国会承認の期間の規定がないことが指摘されている。

(18) 防災行政研究会編『逐条解説災害対策基本法 第 4 次改訂版』ぎょうせい, 2024, p.722. 阪神淡路大震災や東日本大震災では、全国的な国民生活及び経済の混乱による国の経済及び公共の福祉に重大な影響が及ぶ事態に至らなかったため、災害緊急事態の布告はされていない（第 183 回国会参議院災害対策特別委員会会議録第 4 号 平成 25 年 5 月 31 日 p.9.）。

これらのほか、生活必需品の流通制限等（災害対策基本法第 109 条第 1 項第 1・2 号）、金銭債務等の支払猶予（同項第 3 号、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成 16 年法律第 112 号。以下「国民保護法」）第 130 条及び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）第 58 条）について、国会閉会中又は衆議院解散中、かつ、臨時会召集又は参議院緊急集会召集のいとまがない場合に政令を制定することができる旨の規定がある（生活必需品の流通制限等について表 2 ⑧、金銭債務等の支払猶予について表 2 ⑧⑨参照）。これは、災害により、生活必需物資の供給が著しく不足し、その価格が異常に高騰したり、災害、武力攻撃災害及び感染症により、履行期限の到来した金銭債務を履行し得ない事態が生じたりして経済秩序が乱れ、ひいては社会不安に至って公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあることから、政令で規制できるようにするものである⁽¹⁹⁾。海外支援の受入れについても、事態の重大性、緊急性に鑑み、同様の規定がある（災害対策基本法第 109 条の 2、国民保護法第 93 条。表 2 ⑩⑪参照）。これらの政令を制定したときは、直ちに、臨時会又は参議院の緊急集会で、政令に代わる法律の制定又は政令の制定についての承認を要する。この臨時会召集は、事態の重大性、緊急性に鑑みて、内閣による召集の決定を法律で義務付けるものであり、差し迫った国家的な必要があるときの典型的な場合であることから、参議院の緊急集会による代行措置の規定もある⁽²⁰⁾。

2 米国

1976 年に制定された国家緊急事態法⁽²¹⁾は、①連邦法で認めた場合に大統領に国家緊急事態宣言を発する権限が付与されること（合衆国法典第 50 編第 1621 条）、②宣言が発せられた国家緊急事態が議会の両院合同決議（joint resolution）又は大統領の緊急事態終了宣言によって指定された日のいずれか早い日に終了すること、③宣言後 6 か月以内及び事態が存続している期間中 6 か月ごとに、緊急事態終了の可否について両院合同決議で決定すること（同編第 1622 条）を規定している。大統領による緊急事態宣言の例として、同時多発テロを理由とする国家緊急事態宣言、新型コロナウイルス感染症に関する国家緊急事態宣言等がある。例えば、2020 年の新型コロナウイルス感染症に関する国家緊急事態宣言は、医療提供時に法令に基づき要請される要件等の免除又は変更を可能とするもので⁽²²⁾、数次にわたる更新の後、2023 年に議会で終了が可決された⁽²³⁾。

3 英国

2004 年民間緊急事態法⁽²⁴⁾は、①緊急事態が発生したこと又は発生しつつあること、緊急事

(19) 防災行政研究会編 同上, p.735; 国民保護法制研究会編『国民保護法逐条解説 新版』ぎょうせい, 2024, p.416; 新型インフルエンザ等対策研究会編『逐条解説新型インフルエンザ等対策特別措置法 改訂版』中央法規, 2025, p.314.

(20) 防災行政研究会編 同上, p.736.

(21) National Emergencies Act. (50 U.S.C. §§ 1601-1651). U.S. Government Information Website <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2023-title50/pdf/USCODE-2023-title50-chap34.pdf>>

(22) Proclamation 9994 of March 13, 2020, “Declaring a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak,” (85 FR 15337).

(23) Subcommittee on Economic Development, Public Buildings, and Emergency Management of the Committee on Transportation and Infrastructure, House of Representatives, “Never-Ending Emergencies—An Examination of the National Emergencies Act,” 118 Congress 1st Session, 2023.5.24, p.12. <<https://www.congress.gov/118/meeting/house/115858/documents/CHRG-118hhrg52652.pdf>>

(24) Civil Contingencies Act 2004, c.36. Legislation.gov.uk Website <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>>; 岡久慶「緊急事態に備えた国家権限の強化—英国 2004 年民間緊急事態法—」『外国の立法』No.223, 2005.2, pp.1-37. <<https://doi.org/10.11501/1000423>>; 矢部明宏「英連邦諸国（イギリス、ニュージーランド、カナダ）の緊急事態法制—大災害時の緊急権行使と緊急事態管理の仕組み—」『外国の立法』No.251, 2012.3, pp.70-72. <<https://doi.org/10.11501/3487059>>

態に対処するための規定を定める必要があること、その規定を緊急に定める必要があることの3要件を満たす場合に（第21条）、国王が枢密院令（Order in Council）により緊急事態規則（emergency regulations）を制定できること（第20条）、②緊急事態規則で緊急事態の防止、管理又は緩和のために必要なあらゆる規定を定めることができること（第22条）、③緊急事態規則は、可能な限り速やかに議会に提出され、その後7日以内に承認されなかったときに失効すること（第27条）、④議会が閉会し、又は休会している場合⁽²⁵⁾は、緊急事態規則の制定後5日以内に集会すること（第28条）等を規定している。2022年時点で、同法に基づく緊急事態規則が制定された事例はない⁽²⁶⁾。

4 オーストラリア

オーストラリアでは各州が緊急事態管理法を整備しており、連邦政府が州・準州政府を支援するため、連邦政府が国家緊急事態宣言を発することを内容とする2020年国家緊急事態宣言法⁽²⁷⁾がある。同法は、オーストラリア国内外を問わず、緊急事態が最近発生し、発生しつつあり、又は発生する可能性があること、かつ、当該緊急事態が、オーストラリア又はその沖合域で国家的に重大な被害をもたらし、もたらしつつあり、又はもたらす可能性があること等の要件を満たす緊急事態であると連邦首相が認めた場合に、総督が国家緊急事態宣言を発することができることを規定する（第11条）。国家緊急事態宣言が効力を有する間は、国民の利益となる場合に、文書提出、本人確認等を求める法律の規定を変更して被災者等が支援を受けやすいように手続的要件を緩和できる（第15条）⁽²⁸⁾。なお、2020年国家緊急事態宣言法に基づく国家緊急事態宣言が初めて発せられたのは、2022年のニューサウスウェールズ州の洪水被害に対するものである⁽²⁹⁾。

国家緊急事態宣言は委任立法である（第11条第6項）⁽³⁰⁾。通常の委任立法に対しては2003年立法法⁽³¹⁾に基づき議会が不承認とすること（不承認手続）ができるのに対し、国家緊急事態宣言は委任立法であるにもかかわらず不承認手続の適用除外とされている（2020年国家緊急事態宣言法第11～14条）⁽³²⁾。このため、上院法務及び憲法問題常任委員会は、2021年の報

(25) 閉会により議会の会期は終了する。休会は、各議院独自の活動休止である（安田隆子「欧米主要国議会の会期制度【第2版】」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1098号, 2020.5.14, pp.4-5. <<https://doi.org/10.11501/11488118>>）。

(26) Cabinet Office, “Civil Contingencies Act: Post-Implementation Review 2022,” 2022.3.29, p.7. <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6283a1a6d3bf7f1f3ef4838d/cca-pir-2022.pdf>>

(27) National Emergency Declaration Act 2020, No.128, 2020. Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2020A00128/latest/text>> オーストラリアでは、憲法でなく「通常の法」を緊急事態に対する備えとし、過度な権限行使に対しては法による抑制が存在し、最終的には裁判所が政府に自制を促している（山田邦夫「オーストラリア憲法と緊急権」『レファレンス』822号, 2019.7, p.30. <<https://doi.org/10.11501/11335491>>）。

(28) 内海和美「【オーストラリア】2020年国家緊急事態宣言法」『外国の立法』No.301, 2024.9, pp.73-74. <<https://doi.org/10.11501/13736765>>

(29) 同上, p.76.

(30) 委任立法とは、法律で定めた行政施策の目的・要件・内容等について細部的な事項等に関する立法を行政に委ねるものである。なお、表2に示した日本の緊急事態や災害緊急事態の布告は、行政立法か否かの判別が困難なものや行政立法と類似の機能を有する諸規範の一種として、その位置付けが問題となり得ることが指摘されている（雄川一郎ほか編『現代行政法大系 第2巻』有斐閣, 1984, pp.67, 70.）。

(31) Legislation Act 2003, No.39, 2003. Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2004A01224/latest/text>>

(32) 適用除外の根拠として、国家緊急事態宣言が不承認となると、緊急事態に関する連邦政府の役割及び利用可能な法的権限の確実性が損なわれ、緊急を要する対応や復旧活動が不確実となることが挙げられる（内海 前掲注(28), p.74.）。

告書で不承認手続の対象とすることを求めた⁽³³⁾。

また、2015年バイオセキュリティ法⁽³⁴⁾にも緊急事態宣言に関する規定があり、2020年には、新型コロナウイルス感染症に対応して緊急事態宣言が発せられ、移動や輸送の制限に違反する行為は拘禁刑又は罰金の対象となった⁽³⁵⁾。同法に基づく緊急事態宣言についても、不承認手続の規定が適用除外とされている⁽³⁶⁾。上院法案審査委員会は、2015年バイオセキュリティ法に基づく委任立法が不適切に不承認手続の適用除外とされる可能性のある30の規定を特定し、2021年及び2022年に、同法の改正が必要とする報告書を上院に提出した⁽³⁷⁾。

5 カナダ

緊急事態法⁽³⁸⁾は、①国民の生命・健康を危険にさらしたり、国の主権・安全、領土の一体性等を維持する政府の能力を深刻に脅かしたりする緊急かつ重大な一時的状況が生じた場合（第3条）に、総督が「公共福祉緊急事態」（Public Welfare Emergency. 第6条）、「公共秩序緊急事態」（Public Order Emergency. 第17条）、「国際緊急事態」（International Emergency. 第28条）、「戦争緊急事態」（War Emergency. 第38条）を宣言できること、②当該事態の間、総督は集会・移動の規制等の一定の事項に関して当該事態に対処するために必要な命令を制定できること（第8条、第19条、第30条、第40条）、③緊急事態宣言後7日以内に議会に承認の動議が提出され、動議提出の翌開会日に審議すべきこと（閉会中又は休会中は7日以内に召集し、下院解散中の場合はできる限り速やかに召集すること）（第58条）等が規定されている。

2022年2月14日に、新型コロナウイルスワクチン接種への抗議デモに対応するため、1988年の同法施行後、初めて「公共秩序緊急事態」の宣言が発せられ、特定の集会、それらの集会への参加を目的とする外国人の入国及び集会参加者に対する支援行為が禁止された⁽³⁹⁾。この宣言は、同月21日に下院で承認され⁽⁴⁰⁾、上院で同月22日及び23日に審議された⁽⁴¹⁾。同月23日に、政府が緊急事態宣言を解除したため、上院では緊急事態宣言の承認動議が撤回された⁽⁴²⁾。

(33) 同上, p.75.

(34) Biosecurity Act 2015, No.61, 2015. Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C2015A00061/latest/text>>; “Australian Government Crisis Management Framework (AGCMF).” Department of the Prime Minister and Cabinet Website <<https://www.pmc.gov.au/resources/australian-government-crisis-management-framework-agcmf/key-legislation>>

(35) Parliamentary Library, “Briefing Book: Key Issues for the 47th parliament,” 2022.6, p.333. <https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/54_Parliamentary_Depts/544_Parliamentary_Library/Research_Papers/2023-24/Briefing_Book_key_issues_for_the_47th_Parliament.pdf>

(36) 2015年バイオセキュリティ法第475条第2項。適用除外の根拠として、技術的・科学的であるべき決定過程に政治的考慮が及ぶと、リスクマネジメント過程を阻害し、不適切なリスク管理につながり得ることが挙げられて（Parliament of the Commonwealth of Australia, House of Representatives, “Biosecurity bill 2014: Explanatory memorandum,” 2013-2014, p.17. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/ems/r5379_ems_97aa862c-089c-4fc2-abe5-ce1204f1bfc6/upload_pdf/399357-b.pdf>）。

(37) “Review of exemption from disallowance provisions in the Biosecurity Act 2015.” Parliament of Australia Website <https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Scrutiny_of_Bills/Work_of_the_committee/Completed_inquiries_and_reports/Review_of_exemption_from_disallowance_provisions_in_the_Biosecurity_Act_2015>

(38) Emergencies Act (R.S.C., 1985, c.22 (4th Supp.)). Justice Laws Website <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-4.5/index.html>>

(39) Paul S. Rouleau, “Report of the Public Inquiry into the 2022 Public Order Emergency, Volume 1: Overview,” 2023.3, pp.13, 120. Public order emergency commission website <<https://publicorderemergencycommission.ca/files/documents/Final-Report/Vol-1-Report-of-the-Public-Inquiry-into-the-2022-Public-Order-Emergency.pdf>>

(40) House of Commons Canada, *Journals*, 44th Parliament, 1st Session, 2022.2.21, p.442. <<https://www.ourcommons.ca/Content/House/441/Journals/036/Journal036.PDF>>

(41) Senate Canada, *Journals of the Senate*, 1st Session, 44th Parliament, 2022.2.22, pp.281-282. <https://sencanada.ca/content/sen/chamber/441/journals/pdf/019jr_2022-02-22.pdf>; Senate Canada, *Journals of the Senate*, 1st Session, 44th Parliament, 2022.2.23, p.285. <https://sencanada.ca/content/sen/chamber/441/journals/pdf/020jr_2022-02-23.pdf>

(42) *ibid.*

6 ベルギー

1831年の憲法改正で、憲法の全部又は一部を停止することはできないとする規定が追加され（憲法第187条）、緊急事態宣言を発したり緊急時に既存の法律から逸脱したりすることを認める立法は違憲と考えられている⁽⁴³⁾。ただし、憲法に規定された手続に従うことが不可抗力により不可能となる戦時のような場合には、例外が認められるとする考え方が広く受け入れられている⁽⁴⁴⁾。憲法第187条を改正し緊急事態法制を整備することで、緊急時の手続上の限界を明確にして立法者や政府が憲法を無視できないようにできるという意見がある一方、憲法第187条を堅持すべきという意見もある⁽⁴⁵⁾。

緊急時に用いられる手法として、特定の法律に基づいて国王の特別権限行使を可能とする特別権限法（*pouvoirs spéciaux*）による対応がある⁽⁴⁶⁾。経済危機や公衆衛生上の例外的状況時に制定された例があり、2020年3月には、国王に3か月間の特別権限を付与する「新型コロナウイルスのまん延に対抗するための措置を講じる権限を国王に付与する法律」⁽⁴⁷⁾が制定された。また、2021年8月に制定された「伝染病緊急時の警察行政措置に関する法律」⁽⁴⁸⁾は、最大3か月間の伝染病緊急事態を国王が宣言することによる移動制限等を規定し、宣言後15日以内に議会の法律による承認を要することとした（同法第3条）⁽⁴⁹⁾。

Ⅲ 議会機能の維持

緊急時に議会機能の維持が問題となり得る場合として、まず、定足数を満たせない場合及び

(43) Willem Verrijdt, “The state of emergency in Belgian constitutional law,” 2020.5.30, pp.4-5. Ku Leuven Website <<https://ghum.kuleuven.be/NL/corona/papers/the-state-of-emergency-in-belgian-constitutional-law>>

(44) *ibid.*, p.6. 戦時に、国王の緊急命令（*arrêté-loi*）等により対処した例を踏まえた考え方である（Ⅲ章1節（2）（ii））。

(45) *ibid.*, p.25. 憲法第187条を堅持すべきとする意見の根拠として、①憲法の最も基本的な規定の一つであり、立憲主義の理念そのものを表している、②過去の例は、憲法が緊急事態に対処するのに十分な柔軟性を備えていることを示している、③法の支配によって統治される民主主義国家において、人権の停止よりも人権の制限が望ましい、④近年の諸外国の事例によると、緊急事態において制定される法律が数年間続く場合もある、⑤緊急事態宣言は、反対の多い措置の強行、司法審査の排除、中央政府の地位強化といった他の目的のためにしばしば濫用されるといった点が挙げられる。

(46) 特別権限法は、国王は、憲法及び憲法自体に基づき定められた個別の法律が正式に付与する以外の権限を有しないという憲法の規定（憲法第105条）により正当化され、①例外的な状況により特別権限の付与が正当化される必要性、②例外的状況の間のみ付与された権限が有効であること、③権限内容の詳細な定め、④明確な目的、⑤国王の権限の詳細な範囲の記載等が要件となる（Yves Lejeune, *Droit constitutionnel belge: fondements et institutions*, 3e éd., Bruxelles: Éditions Larcier, 2017, pp.657-658.）。

(47) Loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, 2020.3.27. Service Public Fédéral Justice Website <<https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2020/03/27/2020040937/moniteur>> この法律に基づき、新型コロナウイルス感染症まん延を防止するための緊急措置を遵守しない者に対する行政罰の実施に関する命令（*Arrêté royal n° 1 portant sur la lutte contre le non-respect des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales. ibid.* <<https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2020/04/06/2020020733/moniteur>>）等の命令が発せられている。

(48) Loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, 2021.8.14. Service Public Fédéral Justice Website <<https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2021/08/14/2021021663/moniteur>>

(49) 例えば、この法律に基づき2021年10月28日に発せられた宣言（*Arrêté royal portant la déclaration de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19*, 2021.10.28. Service Public Fédéral Justice Website <https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=21-10-29&numac=2021042994>）は、同年11月10日に議会で承認された（*Projet de loi portant confirmation de l'arrêté royal du 28 octobre 2021 portant la déclaration de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19*. *Chambre des représentants website* <<https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=F&legislat=55&dossierID=2295>>）。なお、憲法裁判所は2023年に、この法律やそれに基づく命令について、基本的権利を制限するにすぎず、憲法を停止するものではないとして、合憲と判断している（“*Communiqué de presse Arrêt n° 33/2023.*” *Cour constitutionnelle website* <<https://fr.const-court.be/public/f/2023/2023-033f-info.pdf>>）。

集会できない場合（本章 1 節）がある。また、会期制を採る国においては、閉会中の対応（本章 2 節）が問題となる。さらに、選挙を挟んで前議員と新規選出議員との任期の間に空白が生じる国では、空白期間中の対応（本章 3 節）が問題となるとともに、任期の空白を回避する方策（本章 4 節）も議論されている。

1 定足数を満たせない場合及び集会できない場合の対応

議員が多数死亡・負傷したり行方不明になったりして、集会できたとしても定足数を満たせない場合（定足数の変更等による対応）と、交通の途絶や衛生上の理由により議員が 1 か所に集会できない場合（オンライン審議等による対応）の 2 種類が主に議論されている。米国では前者の議論が行われているが、その他の国では後者の議論が主となっている。

(1) 定足数を満たせない場合の対応（米国）

2001 年に発生した同時多発テロ事件以降、攻撃その他の妨害行為によって連邦議会議員が多数死亡・負傷したり、行方不明になったりした場合に、憲法で定める定足数を満たせなくなる可能性があるため、その対応が議論されてきた。

下院規則には、壊滅的な災害で定足数を満たせない場合に招集に応じた議員数に基づく暫定定足数に変更できる規定がある⁽⁵⁰⁾。ただし、憲法では、定足数（過半数。第 1 条第 5 節第 1 項）が、現在議員数に基づくのか、法定議員数に基づくのかが明示されていないため、実際に下院の過半数が欠員となり暫定定足数を適用した場合に、違憲と評価される可能性がある⁽⁵¹⁾。また、下院議員（法定議員数 435 人）が 100 人以上欠員となった場合は、下院議員が欠員となった州において、49 日以内に特別選挙を執行することが連邦法で規定されている⁽⁵²⁾。この制度に対しては、緊急時に 49 日間で適切な選挙が可能かどうかについて疑問が呈されている⁽⁵³⁾。

上院規則では下院規則のような措置は採られていないが、多くの州で州知事が補欠議員を任命する規定があるため、憲法を改正することなく対応可能とする見解があるのに対し、通常の選挙を経た議員と補欠議員の 2 種類の議員が生じる問題や、多数派の構成が変わってしまう問題、補欠議員が国政や議員活動の正統性に対する国民の認識に影響を与える可能性等が指摘されている⁽⁵⁴⁾。

また、現在の各議院の措置は両議院で多数の欠員が生じた場合への対応として不十分であるとして、欠員が生じた場合に備えてあらかじめ補欠議員を指名して議会に提出しておくこと等を内容とする憲法改正提案が数多くなされている⁽⁵⁵⁾。

(2) 集会できない場合の対応

(i) 日本

憲法では、国会閉会中・衆議院解散中の場合に、臨時会召集（憲法第 53 条）又は参議院の

(50) Rules of the House of Representatives 119 Congress, Rule XX 5(c). <<https://rules.house.gov/sites/evo-subsites/rules.house.gov/files/documents/houserules119thupdated.pdf>>

(51) R. Eric Petersen, “Continuity of Congressional Representation: Background and Issues for Congress,” *CRS Report*, R40628, 2024.9.3, p.7. <https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R40628/R40628.9.pdf>

(52) 2 U.S.C. § 8(b). U.S. Government Information Website <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2023-title2/pdf/USCODE-2023-title2-chap1-sec8.pdf>>

(53) Petersen, *op.cit.*(51), p.6.

(54) *ibid.*, pp.4, 9.

(55) *ibid.*, pp.13-15.

緊急集会（憲法第 54 条第 2・3 項）の規定があり、緊急時に関する法律にもそれらの制度に基づき国会で審議する規定が置かれている（表 2 ④・⑧～⑪）。しかし、例えば開会中の土日に災害が発生し、交通機関の途絶により定足数が満たせないといった場合を想定し、憲法第 56 条で定足数と規定される「総議員の 3 分の 1」が在京する必要性も指摘されている⁽⁵⁶⁾。同条の総議員の解釈は、法定議員数とするか現在議員数とするかが分かれている。両議院の実務では法定議員数とされているが、死亡者等議員として活動し得ない者を総議員に算入することは不適切であるとして、現在議員数とする学説も有力である⁽⁵⁷⁾。

なお、オンライン審議の検討が進められ、両議院の委員会等における参考人のオンラインによる出席について規則等が改正されたが⁽⁵⁸⁾、その他の審議に関する改正はなされていない。

(ii) ベルギー

米国と同様、各議院の議決には議員の過半数の出席が必要とされる（憲法第 53 条第 3 項）。公衆衛生上の危機により議員が会議に出席できない場合に、各議院の議事決定機関の決定で、オンラインでの会議出席・表決が可能である⁽⁵⁹⁾。

第 1 次世界大戦時は、ドイツ軍の占領により、議会の集会ができずに議会機能が停止し、国王の緊急命令（arrêté-loi）等により対処した例がある⁽⁶⁰⁾。

(3) その他

英国、オーストラリア及びカナダの定足数は、上の 3 か国に比べて少なく⁽⁶¹⁾、新型コロナウイルス感染症期に、オンライン審議の実施について議論された。その後、カナダ下院では、下院規則の恒久的な規定として、議員がカナダ国内にいる限り、本会議及び委員会にオンラインで参加し、定足数に算入されることが可能となった⁽⁶²⁾。英国上院では、長期にわたる障害

⁽⁵⁶⁾ 第 183 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第 9 号 平成 25 年 5 月 23 日 pp.3-4.

⁽⁵⁷⁾ 長谷部恭男「第 56 条【定足数、表決】」同編、川岸令和ほか『注釈日本国憲法 3』有斐閣、2020、p.733.

⁽⁵⁸⁾ 衆議院規則第 85 条の 2 第 1 項、衆議院憲法審査会規程第 18 条、参議院規則第 186 条第 2 項、参議院憲法審査会規程第 18 条

⁽⁵⁹⁾ 下院規則第 42 条第 3 項の 2（“Règlement de la Chambre des représentants,” 2024. Chambre des représentants website <https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementfr.pdf>）; 上院規則第 45 条第 1 項（“Règlement du Sénat de Belgique 2024.” Sénat de Belgique Website <https://www.senate.be/doc/Reglement_2024_F.pdf>）下院は、議長、副議長、議長経験者、各会派代表等で構成される議長会議、上院は、議長、副議長、常任委員会の各会派の長等で構成される議事協議会が決定する。

⁽⁶⁰⁾ 民主主義研究会編『欧米八ヶ国の国家緊急権』（復刻版）（日本立法資料全集 別巻 156）信山社出版、2000、pp.263-264. 第 2 次世界大戦中は、国王がドイツに拘束されて国王による緊急命令も不可能となったため、閣議に基づく緊急命令により対処した（同、pp.267-269.）。

⁽⁶¹⁾ 英国では原則として、下院は定足数がなく、上院の定足数は 3 人である（辻晃士「イギリスの議会制度【第 2 版】」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1311 号、2025.3.6、p.6. <<https://doi.org/10.11501/14062157>>）。オーストラリア憲法では、定足数についての規定が法律に委任されており（第 22 条、第 39 条）、下院の定足数は、1989 年下院（定足数）法（House of Representatives (Quorum) Act 1989, No.42, 1989）により法定議員数（現在 151 人）の 5 分の 1、上院の定足数は、1991 年上院（定足数）法（Senate (Quorum) Act 1991, No.138 of 1991）により法定議員数（現在 76 人）の 4 分の 1 である。カナダ下院の定足数は 20 人（1867 年憲法第 48 条。法定議員数 343 人）、上院の定足数は 15 人（同憲法第 35 条。法定議員数 105 人）である。

⁽⁶²⁾ Martin McCallum, “Digital parliament: Canada in context,” *HillStudies*, No.2021-30-E, 2025.5.1, pp.5-6. Library of Parliament Website <<https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/HillStudies/PDF/2021-30-E.pdf>>; 下院規則第 15.1 条 “Standing Orders of the House of Commons,” 2025.6.5, p.11. House of Commons Website <<https://www.ourcommons.ca/procedure/standing-orders/SOPDF.pdf>>; 小林公夫「第 1 章 カナダ議会下院におけるオンライン議事の動向—新型コロナウイルス感染症対応から「新しい日常」へ—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『デジタル時代の技術と社会—科学技術に関する調査プロジェクト 2023 報告書—』（調査資料 2023-5）国立国会図書館、

により議場への出席が困難な議員はオンラインでの審議・表決への参加が可能となった⁽⁶³⁾。カナダ上院及び英国下院では、2020～2021年にかけて臨時に、本会議の審議・表決を議場とオンラインのハイブリッドで実施した⁽⁶⁴⁾。同時期に、オーストラリアでは、本会議への遠隔参加は可能であったが、憲法上、議会は連邦政府の所在地で集会することが規定されており（第125条第3項）、定足数や投票数には算入されなかった⁽⁶⁵⁾。

2 議会閉会中の対応

日本では、国会の閉会中、次の召集までの間に、委員会に特に付託された案件について、衆議院では閉会中審査、参議院では継続審査ができる（国会法（昭和22年法律第79号）第47条第2項）。参議院では、参議院議員通常選挙及び衆議院解散に伴う衆議院議員総選挙と日程が重なる閉会中は委員会審査を行わないのが通例であるが、通常選挙が行われる閉会中に審査が行われた例がある⁽⁶⁶⁾。緊急時を想定した日本の法律には、20日以内に国会に付議する規定や、閉会中に臨時会を召集する規定等がある（表2参照）⁽⁶⁷⁾。

米国では、大統領が、非常の場合に両院又は一院を招集することができる（憲法第2条第3節）。直近では1948年に臨時会を招集した例があるが、近年の例はない⁽⁶⁸⁾。

英国議会は閉会中の審査はできないが、通例、閉会期間は年に1週間程度である⁽⁶⁹⁾。2004年民間緊急事態法第28条に基づき、閉会中に国王が緊急事態規則を制定した場合、制定後5日以内に議会が集会することとなっている（Ⅱ章3節）⁽⁷⁰⁾。

オーストラリア下院は、原則として閉会後に会議を開くことはできないが⁽⁷¹⁾、上院の一部の委員会及び小委員会は、上院規則により、議会の閉会中に、公開・非公開の会議を開催する

2024, pp.5-27. <<https://doi.org/10.11501/13383210>>

(63) 安田隆子「欧米主要国の議会におけるオンライン審議の動向—イギリス及びアメリカを中心に—」『レファレンス』866号, 2023.2, pp.72-73. <<https://doi.org/10.11501/12601835>>; 上院規則第24A条（The Standing Orders of the House of Lords Relating to Public Business. UK parliament website <<https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/rules-and-guides-for-business/the-standing-orders-of-the-house-of-lords-relating-to-public-business/>>）

(64) McCallum, *op.cit.*(62), pp.5-6; 安田 同上, pp.63-71.

(65) Harry Hobbs and George Williams, “Did Australian parliaments meet regularly during the COVID-19 pandemic?” 2023.7.28, pp.34-35. Parliament of Australia Website <https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/52_Sen/Publications_and_resources/Papers_and_research/Papers_on_Parliament/pop72/PDFs/DIDAUS1.PDF>

(66) 『参議院委員会先例録 令和5年版』参議院事務局, 2023, pp.293-295. <<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/09senrei/pdf/r5i-se11.pdf>>

(67) なお、閉会中、内閣は、臨時会を召集でき、いずれかの議院の総議員の4分の1以上の要求があれば臨時会の召集を決定しなければならないが（憲法第53条）、必ずしも要求に応じて臨時会が召集されるわけではない（加藤一彦「議院による臨時会召集要求の憲法的意義—国会の自律的集会権の保障—」『憲法研究』11号, 2022.11, pp.179-180; 衆議院憲法審査会事務局『臨時会の召集要求』に関する資料』（衆憲資第103号）2025, p.29. <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi103.pdf/\\$File/shukenshi103.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi103.pdf/$File/shukenshi103.pdf)>）。

(68) 安田 前掲注(25), p.2.

(69) 同上, pp.5-6. なお、2019年の英国のEU離脱予定日が迫る中での5週間の閉会に関する首相の助言について、違法であり無効とする最高裁判決により、議会が再開された例がある（上田健介「イギリスの最高裁判所は議会の閉会をなぜ審査し違法と判断できたのか—ミラー（第2）事件判決瞥見—」『同志社法学』72巻4号, 2020.10, pp.1421-1463. <<https://doshisha.repo.nii.ac.jp/records/28119>>）。

(70) このほか、1996年予備役部隊法（Reserve Forces Act 1996）第68条第10項により予備役を動員する場合も、議会の休会・閉会が5日超継続する場合は、①5日以内に議会を召集し、②議会は、開会し議事運営を行う。1707年王位継承法（Succession to the Crown Act 1707）では、国王が崩御又は王位継承者が薨御（こうぎょ）した場合は、閉会中でも直ちに議会が集会しなければならないことが規定されている（安田 同上, p.5.）。

(71) D.R. Elder and P.E. Fowler, eds., *House of Representatives Practice*, 7th ed., 2018, p.234. Parliament of Australia Website <https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/53_HoR/532_PPP/Practice7/combined.pdf>

ことができる⁽⁷²⁾。なお、2015年バイオセキュリティ法や2020年国家緊急事態宣言法に基づく緊急事態宣言は、議会による不承認手続の対象外とされている（Ⅱ章4節）。

カナダでは、下院議員の任期を通じて1会期の例と、任期期間中1か月程度の閉会を挟んで複数の会期となる例がある⁽⁷³⁾。議会は閉会中に集会できず、原則として全委員会が不在となる⁽⁷⁴⁾。緊急事態法第58条第2項には、議会在閉会中又はいずれかの院が休会中の場合、緊急事態宣言後7日以内に議会在召集されることが規定されている（Ⅱ章5節）。2022年に、1988年の同法施行後初めて緊急事態宣言（この時は「公共秩序緊急事態」）が発せられた時は、会期中であった。

ベルギーでは、下院の会期は、9月の第3火曜日から翌年の7月20日までで、緊急時はこの期間外でも集会できる⁽⁷⁵⁾。下院の会期外に行われた上院の会議は無効となる（憲法第73条）。ベルギー国王は、議会の閉会中に臨時会を召集することができるが（憲法第44条第4項）、常会閉会後の国王による臨時会召集は長らく行われておらず、第1次世界大戦期の1914年8月4日に1日のみ開かれた例がある⁽⁷⁶⁾。

3 議会解散後の議員任期の空白期間の対応

(1) 解散中の対応

議院内閣制を採る日本、英国、オーストラリア、カナダ及びベルギーには下院の解散制度があり、オーストラリア及びベルギーは両議院が同時に解散される場合もある。日本には、参議院の緊急集会（後述）の制度があるが、その他の4か国には、そのような制度やドイツ連邦議会（下院）にかつて置かれていた任期空白期間中の職務代行機関（解散前の議員で構成される常置委員会）のような制度はない⁽⁷⁷⁾。委員会審査について、日本の参議院及びオーストラリア上院は、他院が解散されている間、委員会審査を行う手続が採られた例や審査が行われた例がある。

(i) 日本

衆議院が解散されると参議院は同時に閉会となるが、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（憲法第54条第2項）。これは、衆議院議員総選挙後の特別会が召集されるまでの間に、国会の開会を要する緊急の事態が生じた場合に国会を代行する制度である。ただし、この制度は、参議院の集会が可能な程度の緊急時において衆議院議

(72) 上院規則第19条第9項、第23条第11項、第24条第7項、第25条第14項（“Standing Orders.” Parliament of Australia Website <https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standingorders/b00/b05#standing-order>）

(73) “Parliaments and Sessions.” Parliament of Canada Website <https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/en_CA/Parliament/parliamentsSessions>

(74) “Effects of Prorogation,” Marc Bosc and André Gagnon, eds., *House of Commons Procedure and Practice*, 3rd ed., 2017. House of Commons Website <https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_08_6-e.html#8-6-1-1>; “Senate Procedure in Practice,” 2015.6, pp.48-49. Senate Website <<https://sencanada.ca/media/93509/spip-psep-full-complet-e.pdf>> 例外的に、上院の内閣経済予算行政委員会、上院議員倫理利害関係委員会は、会議を開くことができる。

(75) 下院規則第40条（“Règlement de la Chambre des représentants,” *op.cit.*(59)）

(76) “Sept questions à propos... du deuxième mardi d’octobre,” 2024.10.8. Sénat de Belgique Website <https://www.senate.be/www/?MIval=index_senate&MENUID=56000&LANG=fr&PAGE=/web/fr/article/986/raw>

(77) 河島太郎「ドイツ基本法上の議院内閣制における信任—信任手続を中心に—」『レファレンス』857号, 2022.5, p.30. <<https://doi.org/10.11501/12289530>> 連邦議会議員の任期が、新規に選出された連邦議会議員の任期開始とともに終了するようにドイツ基本法が改正されたため、常置委員会制度は廃止された。

員総選挙の執行が見通せる場合を念頭に置いた制度であり、国会の召集や緊急集会すら求めることができないような事態は想定されていないという指摘がある⁽⁷⁸⁾。衆議院議員の任期満了の場合も緊急集会を開催できるか否かについては、政府見解では結論が出ていないが、学説上、肯定的見解が多数となっている⁽⁷⁹⁾。参議院議員の任期満了後に衆参同日選挙が行われる場合でも、参議院議員の残りの半数が存在しており、定足数は総議員の3分の1以上とされているので、参議院の緊急集会は可能である⁽⁸⁰⁾。その他、衆議院解散前に参議院の委員会における継続審査の手続が採られた例がある⁽⁸¹⁾。

(ii) オーストラリア

オーストラリアでは両議院の同日選挙が通例である。上院は、通常の場合半数改選であるが、両議院の法律案賛否の不一致による両議院同時解散（憲法第57条）の場合、上院も全議席改選となり（1914年以降7回実施）⁽⁸²⁾、両議院の全議員が不在となる。上院は、1984年の決議で、下院のみの解散中に集会する権限を有することを宣言した後、上院本会議の例はないのに対し、上院委員会の審査は行われている⁽⁸³⁾。

(iii) その他

英国の2004年民間緊急事態法に基づく国王の緊急事態規則は、議会が解散されている間も制定可能である。緊急事態規則制定後は、速やかに議会の承認を得ることとされているが、下院の解散中は議会が不在であるため、総選挙後に議会を召集して承認を得ることとなる⁽⁸⁴⁾。

カナダでは、解散により、下院は不在となり、上院も活動を停止する。下院が解散されると、上院は集会することができず、閉会中と同様、原則として全委員会が不在となる⁽⁸⁵⁾。緊急事態法には、下院の解散中に緊急事態宣言が発せられた場合にはできる限り速やかに議会を召集することが規定されているが（Ⅱ章5節）、英国同様、総選挙後の召集となる。

ベルギーでは、下院のみが解散される場合（憲法第46条第1～4項）と両議院が解散され

(78) 上田健介「「緊急事態における国会の機能維持のあり方」について—緊急集会・選挙延期・＜非常事態＞—」『立教法学』111号, 2024, pp.35, 38-39. <<https://rikkyo.repo.nii.ac.jp/records/2001137>>

(79) 衆議院憲法審査会事務局『「参議院の緊急集会」に関する資料』（衆憲資第102号（補訂版））2025, pp.16-18. <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi102-hotei.pdf/\\$File/shukenshi102-hotei.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi102-hotei.pdf/$File/shukenshi102-hotei.pdf)>

(80) 第103回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録第3号 昭和60年12月3日 pp.28-29. ただし、1988年の参議院制度研究会（参議院議長の諮問を受けた研究会。研究者等で構成）は、衆参同日選挙の場合には参議院が正常・完全な形にあるものとはいえないと指摘している（参議院制度研究会「参議院のあり方及び改革に関する意見」1988.11.1. 参議院ウェブサイト <<https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/631101.html>>）。

(81) 第194回国会参議院会議録第1号 平成29年9月28日 pp.3-4; 大西祥世「議院の閉会中審査と憲法」『年報政治学』74巻1号, 2023.6, p.115. <https://doi.org/10.7218/nenpouseijigaku.74.1_95> なお、当該解散中に委員会審査は行われていない。

(82) “Electing Australia’s Senators,” *Senate Briefs*, No.1, 2025.7, pp.3-4. Parliament of Australia Website <https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/52_Sen/523_PPP/Senate_Briefs/PDFs/brief01.pdf>

(83) Rosemary Laing, ed., Harry Evans, rev., *Odgers’ Australian Senate Practice*, 14th ed., 2016, p.199. Parliament of Australia Website <https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/52_Sen/pubs/odgers/2016_odgers.pdf>

(84) House of Lords House of Commons Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, “Draft Civil Contingencies Bill: Session 2002–03 Report and evidence,” HL Paper 184, HC 1074, 2003.11.28, pp.118-119. <<https://publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtdcc/184/184.pdf>>

(85) “Senate Procedure in Practice,” *op.cit.*(74), pp.48-49. 例外的に、内国経済予算行政委員会、上院議員倫理利害関係委員会は、会議を開くことができる。

る場合（同条第5項、第195条）があり⁽⁸⁶⁾、最近は両議院の解散が慣例となっている⁽⁸⁷⁾。両議院が解散している間に国王が崩御した場合は、新たに議員が選挙されるまで前議院が代わりに職務を果たすが（憲法第90条）、それ以外の緊急時については同様の規定はない。

（2）選挙執行上の対応

解散後の選挙に限られるわけではないが、選挙の時期が緊急時に重なった場合、どのように対応するかが課題とされている。選挙期日については、日本では災害の影響を受けた地域での繰延投票の例がある。米国⁽⁸⁸⁾、オーストラリア、カナダでも災害等による一部地域の選挙延期が可能である。なお、これらの選挙延期措置は、本章4節（2）で後述する任期延長に直接結びつくものではない。英国、ベルギーには、選挙の延期に関する規定は見当たらない。

（i）日本

天災その他避けることのできない事故により投票所で投票ができない場合は、期日を改めて繰延投票をすることができる（公職選挙法（昭和25年法律第100号）第57条第1項）。衆議院議員総選挙の場合、衆議院解散の日から40日以内に総選挙を執行する必要がある（憲法第54条第1項）、選挙期日（投票日として公示された日）が解散の日から40日以内であれば、繰延投票が解散の日から40日を超えて行われた場合でも、解散の日から40日以内に選挙が行われたものといえる⁽⁸⁹⁾。任期満了による選挙の場合、選挙期日は公職選挙法で定める期間内となっている⁽⁹⁰⁾。繰延投票の期限については、公職選挙法に規定はない。国政選挙における繰延投票の例として、1965年及び1974年の参議院議員通常選挙で、集中豪雨により一部地域の選挙がそれぞれ7日間繰り延べられた例がある⁽⁹¹⁾。

選挙の延期については、次のような指摘が見られる⁽⁹²⁾。自然災害が発生した地域の選挙区では選挙の執行が困難になるとしても、全国的に不可能になる事態にはならないため、定足数である3分の1の議員の選出が可能であれば選挙の執行は可能である。臨時会（任期満了の場合）や緊急集会（解散の場合）で一部選挙区の選挙期日を変更する特例法制定を制定することも考えられ、長期間選挙ができない事態は容易に想定できないといった指摘である。

（ii）米国

連邦議会選挙の時期を決定する権限は連邦議会が有し（憲法第1条第4節第1項）、連邦法で、連邦議会の選挙期日は西暦の偶数年11月の第1月曜日の次の火曜日と規定されている⁽⁹³⁾。連

(86) 山岡規雄「憲法改正手続の特例による憲法改正の是非—イタリアとベルギーの事例—」『レファレンス』794号、2017.3、p.124。<<https://doi.org/10.11501/10315723>>

(87) 武居一正「ベルギーの憲法改正宣言（M.B., 2019.5.23）について」『福岡大学法学論叢』235号、2020.9、p.236。<<https://fukuoka-u.repo.nii.ac.jp/records/5086>>

(88) 米国では、解散による議員任期の空白はないが、選挙期日の延期に関する議論がなされており、本稿で言及する。

(89) 「衆議院議員近藤三津枝君提出緊急事態に対する現行憲法の問題に関する質問に対する答弁書」（平成24年3月23日内閣衆質180第139号）p.[1]。<[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b180139.pdf/\\$File/b180139.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b180139.pdf/$File/b180139.pdf)>

(90) 国会閉会から任期満了までが53日以内の場合は閉会から24日以後30日以内、54日以上の場合は任期満了日前30日以内（公職選挙法第31・32条）。

(91) 辻田好和『戦後の選挙総覧』ぎょうせい、1988、pp.61, 105。

(92) 上田 前掲注(78)、pp.64-65。

(93) 2 U.S.C. §7. U.S. Government Information Website <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2023-title2/pdf/USCODE-2023-title2-chap1-sec7.pdf>> 選挙後の会期は、通常翌年1月3日から開始する。

邦法上、下院議員の欠員発生時の選挙期日を州法で定めることができることから⁽⁹⁴⁾、州法で選挙期日の延期が可能という指摘がある⁽⁹⁵⁾。上院議員選挙についても緊急時に選挙を延期することは妨げられないという指摘がある⁽⁹⁶⁾。ただし、選挙期日の延期は、適正手続、延期の必要性を判断する時期、延期対象とする地理的範囲等について、様々な考慮が必要であることも指摘されている⁽⁹⁷⁾。連邦議会選挙が延期された例として、2018年の下院議員選挙10日前の台風の影響で、北マリアナ諸島選出議員の選挙が、知事の行政命令（executive order）に基づき7日間延期された例がある⁽⁹⁸⁾。

（iii）オーストラリア

選挙管理官は、1918年連邦選挙法⁽⁹⁹⁾によれば、まず、暴動、自然災害、健康上の危険等により投票が中断された場合には、投票日を1日ずつ延期することができる（第241条）。この規定に基づき、2019年の連邦議会選挙で、期日前投票所の外で投票直後に人が死亡したことを理由として、当該投票所での投票日が翌日に延期された例がある⁽¹⁰⁰⁾。また、何らかの理由により投票所が開設されない場合は最大21日間、投票を延期することができる（同法第242条）。さらに、2020年国家緊急事態宣言法や2015年バイオセキュリティ法等に基づいて緊急事態宣言が発せられ、選挙管理官が適正な選挙が妨げられると判断する場合には、期日前投票期間の拡大（ただし、一定の時期より早めることは不可）等ができる（1918年連邦選挙法第396条）。

過去に選挙の延期が議論になった例として、1914年7月30日に両議院を解散した時の例（同年9月5日に総選挙執行予定）がある。解散直後に英国から同国の第1次世界大戦参戦と同国への協力要請の通知を受領したため、選挙日程繰上げ、国民評議会と称する会議の召集、解散の撤回等の対応が議論されたが、既に選挙執行令状が発行されていたため、選挙は予定どおり執行された⁽¹⁰¹⁾。

（iv）カナダ

カナダ選挙法⁽¹⁰²⁾には、洪水、火災その他の災害により選挙の執行が困難な場合には、当該選挙区について選挙執行令状を撤回し、新たな投票日を指定できる規定がある。選挙執行令状が撤回された場合、撤回の日から3か月以内に新たな選挙執行令状を発行し、その発行日から

(94) 2 U.S.C. §8(a). U.S. Government Information Website <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2023-title2/pdf/USCODE-2023-title2-chap1-sec8.pdf>>

(95) *Busbee v. Smith*, 549 F. Supp. 494 (D.D.C. 1982), Memorandum Opinion (September 21, 1982).

(96) Michael T. Morley, "Election emergencies: voting in the wake of natural disasters and terrorist attacks," *Emory Law Journal*, Vol.67 Iss.3, 2018, pp.586-588. <<https://scholarlycommons.law.emory.edu/elj/vol67/iss3/6>>

(97) *ibid.*, pp.589-601.

(98) Sarah J. Eckman et al., "COVID-19 and Other Election Emergencies: Frequently Asked Questions and Recent Policy Developments," *CRS Report*, R46455, 2020.7.16, p.5. <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R46455.pdf>> なお、同選出議員は、本会議の表決権を有しない。

(99) Commonwealth Electoral Act 1918, No.27, 1918. Federal Register of Legislation Website <<https://www.legislation.gov.au/C1918A00027/latest/text>> 選挙期日は、選挙執行令状発行の日（下院の解散の日から10日以内に発行）から33～58日以内である（Elder and Fowler, eds., *op.cit.*(71), p.99.）。

(100) Joint Standing Committee on Electoral Matters, "Report of the inquiry on the future conduct of elections operating during times of emergency situations," 2021.6, p.32. Parliament of Australia Website <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportjnt/024638/toc_pdf/Reportoftheinquiryonthefutureconductofelectionsoperatingduringtimesofemergency.pdf;fileType=application%2Fpdf>

(101) Rob Lundie and Dr Joy McCann, "Commonwealth Parliament from 1901 to World War I," 2015.5.4, pp.30-32. Parliament of Australia Website <https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/54_Parliamentary_Depts/544_Parliamentary_Library/Research_Papers/2014-15/ComParl-epub.epub?la=en&hash=C8BBEC7C54CBCCE96B6CFE871650C9F7F422E890>

(102) Canada Elections Act, S.C. 2000, c.9. Justice Laws Website <<https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/index.html>>

50 日以内に選挙を執行しなければならない（第 59 条）。同規定の適用は、あらゆる措置の適用可能性を確認した後でなければならず、全選挙区に適用される可能性は低いとされている⁽¹⁰³⁾。感染症のまん延等も災害に含まれると解されるが、同規定が 1952 年に導入されて以降、適用された例はない⁽¹⁰⁴⁾。

（v）その他

英国の下院総選挙は、解散の日から 25 日以内に執行されることとなっており⁽¹⁰⁵⁾、緊急時に選挙の執行を延期できるとの規定はない⁽¹⁰⁶⁾。なお、議会の解散中に国王が崩御した場合は、総選挙の日程が自動的に 14 日間延期され、新国王は首相の助言に基づく布告により、この日程を前後最大 7 日間まで変更することができる⁽¹⁰⁷⁾。

ベルギーの選挙法典⁽¹⁰⁸⁾には、緊急時の選挙期日の変更に関する規定は見当たらない。

4 議員任期の空白の回避策

（1）解散の制限

戦争等の場合に、議会の解散が憲法で制限されている例がある⁽¹⁰⁹⁾。日本でも、緊急時に於いて衆議院の解散を制限する必要性が指摘される一方で、緊急時に解散を差し控えればよいので憲法上の制約は不要という指摘もある⁽¹¹⁰⁾。本稿で扱う国のうち、解散の制度がある国ではいずれも、解散により議員任期の空白が生じるが、緊急時に解散を制限する制度はない。

英国、オーストラリア、カナダ及びベルギーにおいては、主に政局を背景とした解散を念頭に、国王等による解散の拒否が議論された⁽¹¹¹⁾。英国では、ラスルズ（Lascelles）原則⁽¹¹²⁾に基づき、例外的な状況では国王が首相の解散の助言を拒否できるとの考え方があがあるが、これまでにこの原則に基づいて解散が拒否された事例はない⁽¹¹³⁾。カナダ及びオーストラリアでは、首相の助言を得て総督が解散を行うこととなっており、いずれの国でも総督に解散についての裁

(103) “Postponing an election.” Elections Canada Website <<https://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=bkg&document=pos&lang=e>>

(104) *ibid.*

(105) 1983 年国民代表法（Representation of the People Act 1983 c.2）第 23 条, Schedule 1, Part 1. <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/>>

(106) Jack Pannell and Catherine Haddon, “How are crises managed during a general election campaign?” 2024.6.3. Institute for Government Website <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/crises-during-general-election-campaign>>

(107) 1985 年国民代表法（Representation of the People Act 1985 c.50）第 20 条. <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/50/>>

(108) Code électoral. Service Public Fédéral Justice Website <<https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1894/04/12/1894041255/justel>>

(109) Elliot Bulmer, “Dissolution of Parliament: International IDEA Constitution-Building Primer 16,” 2017, p.30. IDEA Website <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf>> 憲法上、解散を制限している例として、ドイツ基本法第 115h 条、フランス憲法第 16 条等がある。

(110) 衆議院憲法審査会事務局『「衆議院の解散」に関する資料』（衆憲資第 104 号）2025, pp.54-55. <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi104.pdf/\\$File/shukenshi104.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi104.pdf/$File/shukenshi104.pdf)>

(111) ヴァーノン・ボグダナー（小室輝久ほか共訳）『英国の立憲君主政』木鐸社, 2003, pp.92-95.（原書名：Vernon Bogdanor, *The monarchy and the constitution*, Oxford: Clarendon Press, 1995.）; Robert Hazell and Timothy Foot, *Executive Power: The Prerogative, Past, Present and Future*, Oxford: Hart Publishing, 2022, pp.206-207. OAPEN Library Website <<https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/92556/9781509951468.pdf>>

(112) 1950 年に国王の秘書官が、国王が議会解散を拒否する 3 条件を公表したものである。①現議会が、活発で存続可能であり、職務遂行能力がある場合、②総選挙が国家経済に有害である場合、③下院で過半数を得て相当の期間政権運営を継続できる別の首相を見つけることができると期待できる場合が挙げられている（Robert Hazell and Charlotte Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, London: UCL, 2022.12, p.14. University College London Website <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution_unit/files/198_reforming_the_prerogative.pdf>）。

(113) *ibid.*

量があるとされ、解散が拒否された先例がある⁽¹¹⁴⁾。ベルギーでは、両議院の同時解散以外の解散で、国王が解散権を有しており（憲法第 46 条第 1・3 項）、1949 年の委員会報告書で、国王は政府の解散提案を拒否できるとされている⁽¹¹⁵⁾。

(2) 任期の延長

カナダでは憲法に議員任期の延長に関する規定があり⁽¹¹⁶⁾、英国では法律で議員任期が定められている。日本及びベルギーでは、過去には議員任期が延長された例があるが、現在は、憲法上、任期の延長はできない。なお、ベルギーを除く過去の戦時中の議員任期延長は、党派間の争いを避けることに主眼が置かれていた。米国及びオーストラリアでは、緊急時の任期延長の規定や例はない⁽¹¹⁷⁾。

(i) カナダ

カナダでは、1949 年英領北アメリカ法（第 2 号）（British North America (No. 2) Act, 1949）に、下院議員の 3 分の 1 を超える反対がない限り、下院議員の任期（5 年）を、戦争、侵略又は反乱を理由に議会が延長できることが規定された⁽¹¹⁸⁾（現在の 1982 年カナダ憲法第 4 条第 2 項）。同憲法制定時の委員会審査では、任期延長規定が濫用されることへの懸念が示され、延長期間を 6 か月ごとに見直す修正案が提出されたが、6 か月ごとの見直しは現実的ではないとして否決された⁽¹¹⁹⁾。この規定に基づき任期が延長された例はない⁽¹²⁰⁾。

1949 年以前は、1916 年英領北アメリカ法（British North America Act, 1916）により、1916 年に満了予定の下院議員の任期が議会の全会一致の賛成で 1917 年まで延長された例がある⁽¹²¹⁾。政府は 1917 年にも、選挙の実施は国の分裂を招くとして同様の法案を提出し、首相は同法の成立に全会一致の賛成が必要であると述べた。しかし、野党から、既に任期が 1 年延長されて多くの国民が代表を選出する機会を失っている等の発言がなされ、表決で全会一致の賛成が得られなかったため、同法案は撤回され、選挙が執行された⁽¹²²⁾。

(114) Hazell and Foot, *op.cit.*(11)

(115) Francis Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles: Bruylant, 2000, p.911. この委員会報告書では、議会主義的君主制の根底にある一般的な憲法原則が説明されている。委員会の正式名称は、“commission chargée d’émettre un avis motivé sur l’application des principes constitutionnels relatifs à l’exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs constitutionnels entre eux”（国王大権の行使及び主要な憲法上の権力間の関係に関する憲法原則の適用について理由を付した意見を表明する委員会）で、破棄院の長、国会議員、憲法学者等で構成された。

(116) 1967 年及び 1982 年のカナダ憲法には、①憲法上、緊急事態の宣言を発することを緊急事態発動の要件とする規定、又は②そのような規定はないが法的効果として、行政府に例外的な権限が付与される規定があるわけではないため、本稿では、憲法上、緊急事態条項がない国として扱っている（前掲注(7)）。

(117) 米国下院議員の任期は 2 年（憲法第 1 条第 2 節）、オーストラリア下院議員の任期は 3 年（憲法第 28 条）である。

(118) この規定は、同法制定時に、カナダ政府による修正案として追加された。その理由として、選挙に 3 か月を要し、戦争中に政府が国家安全保障の責任を負う妨げになることが挙げられた。これに対し、野党は、無制限の任期延長への懸念を示した（Dominion of Canada, *Official Report of Debates House of Commons*, Vol.1, 1949, pp.957-960. Parliament of Canada Website <https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates_HOC2101_01/959>）。

(119) “Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada,” Iss.43, 1981.1.22, pp.91-101. Canadian Constitution Foundation Website <<https://primarydocuments.ca/wp-content/uploads/2018/02/SpecJointComConCan431981Jan22.pdf>>

(120) “Duration of Parliaments,” Bosc and Gagnon, eds., *op.cit.*(74). <https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_02_3-e.html#2-3-1>

(121) “Extension of Life of the House of Commons,” *ibid.* <https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_08_6-e.html#8-6-2-3>

(122) Dominion of Canada, *Official Report of Debates House of Commons*, Vol.CXXIX, 1918, pp.3453-3459, 3501, 3504.

(ii) 英国

英国では、2022 年議会解散及び召集法 (Dissolution and Calling of Parliament Act 2022) で議員の任期が 5 年と定められており (第 4 条)⁽¹²³⁾、法改正で任期を変更することが可能である。第 1 次世界大戦期には、戦時内閣の下、選挙を実施するのは賢明でないという判断により⁽¹²⁴⁾、1910 年 12 月総選挙で選出された下院議員の任期 (1911 年 1 月から 5 年間) が、1916 年議会及び登録法 (Parliament and Registration Act 1916) 及び議会及び地方選挙法 (Parliament and Local Elections Act) により最終的に 1918 年総選挙まで延長された⁽¹²⁵⁾。第 2 次世界大戦期には、1935 年総選挙により選出された下院議員の任期が、戦時内閣の下、党派間の争いを避けることを目的として⁽¹²⁶⁾、1940 年から 1944 年までの毎年の議会期延長法 (Prolongation of Parliament Act) により 1 年ずつ延長され、最終的には 10 年間となった⁽¹²⁷⁾。当時から、任期延長により長期にわたって議会と国民との接触が失われ、議会が世論を反映していないことが問題視されており⁽¹²⁸⁾、後年には、通常の任期を超えて延長することは、民主主義の活動を停止するという憲法の根幹に関わる問題であり、議会の全会一致の賛成を要するという指摘がなされている⁽¹²⁹⁾。

(iii) 日本

日本では、憲法で、各議院の議員の任期 (憲法第 45・46 条) が規定されるとともに、衆議院解散の日から 40 日以内に選挙を行い、選挙から 30 日以内に国会を召集すること (憲法第 54 条第 1 項) が規定されているため、法律により任期の特例を定めることはできない⁽¹³⁰⁾。このため、衆議院憲法審査会では、自然災害、感染症まん延、武力攻撃等により、選挙の一体性が害されるほど広範な地域で 70 日を超えて選挙が困難な場合に備えて、議員任期を延長するための憲法改正の必要性が議論された⁽¹³¹⁾。

かつて、大日本帝国憲法には議員の任期の定めがなかったため、内外情勢が緊迫している中で選挙を行うことにより国政に関する不必要な議論、摩擦、競争を生じさせるおそれを理由として、「衆議院議員ノ任期延長ニ関スル法律」(昭和 16 年法律第 4 号) を制定し、衆議院議員

Parliament of Canada Website <https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates_HOC1207_04/269>

(123) 上綱秀治「【イギリス】2022 年議会解散及び召集法の制定」『外国の立法』No.292-1, 2022.7, pp.16-17. <<https://doi.org/10.11501/12302071>>

(124) John A. Fairlie, "British War Cabinets," *Michigan Law Review*, Vol.16 No.7, 1918.5, p.474. <<https://repository.law.umich.edu/mlr/vol16/iss7/2>>

(125) Lucinda Maer and Richard Kelly, "Fixed-term Parliaments Bill," *Research Paper*, 10/54, 2010.8.26, p.18. UK Parliament website <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP10-54/RP10-54.pdf>> この時期には、現職下院議員が従軍して多数戦死するなどして、1910 年総選挙で選出された 690 名から、1915 年 1 月には 184 名にまで減少した (Oonagh Gay, "World War One: The significance of Parliament during the Great War," 2014.8.4. House of Commons Library Website <<https://commonslibrary.parliament.uk/1290/>>).

(126) 五十嵐豊作『国防政治の研究』日本評論社, 1945, pp.251-252. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/1281329/1/135>>

(127) Maer and Kelly, *op.cit.*(125), p.18.

(128) 五十嵐 前掲注(126).

(129) Maer and Kelly, *op.cit.*(125), pp.18-19.

(130) 「衆議院議員近藤三津枝君提出緊急事態に対する現行憲法の問題に関する質問に対する答弁書」(平成 23 年 11 月 11 日内閣衆質 179 第 23 号) <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b179023.pdf/\\$File/b179023.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b179023.pdf/$File/b179023.pdf)>

(131) 衆議院法制局・衆議院憲法審査会事務局「「選挙困難事態」に関する立法事実についてのこれまでの議論の概要」(第 217 回国会衆議院憲法審査会第 1 回 資料 2) 2025.3.13. <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/2170313_2housei_kenshin-siryou.pdf/\\$File/2170313_2housei_kenshin-siryou.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/2170313_2housei_kenshin-siryou.pdf/$File/2170313_2housei_kenshin-siryou.pdf)>

の任期が1年延長された例がある⁽¹³²⁾。当時の審議では、選挙は憲政の根軸であり、将来この種の異例な立法を繰り返すことのないように望む等の意見が述べられた⁽¹³³⁾。

(iv) ベルギー

ベルギーの下院議員の任期は5年（憲法第65条）で、上院議員の任期は上院での宣誓日に開始し、憲法に規定された総選挙後の最初の会期開始日に終了する（憲法第70条）。任期延長に関する規定はない。

第1次及び第2次世界大戦期のドイツ占領下では、選挙を執行できず、1916年及び1918年に任期満了となる議員の任期満了時期が、国王の緊急命令⁽¹³⁴⁾により延期され、1919年に制定された新たな選挙法⁽¹³⁵⁾の下で、同年11月に選挙が執行された。また、1939年の総選挙の次の選挙は1946年の摂政令⁽¹³⁶⁾で両議院を解散して執行された。

おわりに

日本は、緊急時に関する法令が分散し、国会による監視に関する規定ぶりのばらつきも指摘されている（Ⅱ章1節）。米国では、国家緊急事態法により大統領に国家緊急事態宣言を発する権限が付与され、議会が定期的に宣言終了の可否を判断することとされている（Ⅱ章2節）。英国及びカナダでは、緊急事態規則や緊急事態宣言について、所定の期間内に議会の判断に付することを要するが、議会の解散時には、日本と同様に議員任期の空白が生じる（Ⅱ章3節、5節、Ⅲ章3節）。オーストラリアの2015年バイオセキュリティ法や2020年国家緊急事態宣言法に基づく緊急事態宣言は、議会による不承認手続の対象外となっている（Ⅱ章4節）。ベルギーでは、憲法を停止するような緊急事態宣言は違憲とされ、例外的状況には国王の特別権限法等で対処されている（Ⅱ章6節）。

日本以外の国の議会機能の維持に関する特徴としては、次の事項が挙げられよう。大量の欠員が発生し、集会できたとしても定足数を満たせない場合の対応については、米国下院の暫定

⁽¹³²⁾ 第76回帝国議会衆議院議事速記録第10号 昭和16年2月4日 p.79. 翼賛体制の下、選挙粛清運動を進めるために、町内会部落会を基礎とする候補者推薦制や家長選挙制が議論されていたが、紛糾のおそれのある法案提出を差し控える閣議決定がなされたため、代わりに提出された法案であった（古屋哲夫「Ⅵ 翼賛体制と対米英開戦—第76回帝国議会～第80回帝国議会—」内田健三ほか編『日本議会史録 3』第一法規出版、1991, pp.343-345.）。

⁽¹³³⁾ 第76回帝国議会貴族院議事速記録第17号 昭和16年2月21日 pp.210-211.

⁽¹³⁴⁾ Arrêté-loi Renouvellement partiel de la Chambre des représentants et du Senat. Ajournement, 1916.3.15. (*Pasinomie: collection complète des lois, arrêtés et règlements généraux qui peuvent être invoqués en Belgique*, Bruxelles: Bruylant, 1916, p.12. KU Leuven Bibliotheken Website <<https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/pasin/1916-bel.pdf>>); Arrêté-loi concernant le Renouvellement partiel de la Chambre des représentants. Ajournement, 1918.4.15. (*Pasinomie: collection complète des lois, arrêtés et règlements généraux qui peuvent être invoqués en Belgique*, Bruxelles: Bruylant, 1918, p.15. *ibid.* <<https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/pasin/1918-bel.pdf>>)

⁽¹³⁵⁾ Loi sur la formation des listes électorales en vue du prochain renouvellement des Chambres législatives, 1919.5.9. (*Pasinomie: collection complète des lois, arrêtés et règlements généraux qui peuvent être invoqués en Belgique*, Bruxelles: Bruylant, 1919, pp.188-193. KU Leuven Bibliotheken Website <<https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/pasin/1919-1.pdf>>)

⁽¹³⁶⁾ Arrêté du Régent relatif à la dissolution des Chambres législatives et à la convocation des collèges électoraux, 1946.1.9. (*Pasinomie: collection complète des lois, arrêtés et règlements généraux qui peuvent être invoqués en Belgique*, Bruxelles: Bruylant, 1946-1, p.20. KU Leuven Bibliotheken Website <<https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/pasin/1946-1.pdf>>) 国王がドイツに拘束されていたため、摂政により発せられた。

定足数の例があり、交通の途絶や衛生上の理由により議員が1か所に集会できない場合への対応としては、ベルギー、カナダ下院及び英国上院のオンライン審議・表決の例がある（Ⅲ章1節）。英国やカナダでは、緊急時を想定した法令において、閉会中の場合は所定の期間内に議会が集会する規定がある（Ⅲ章2節）。日本では衆議院解散後に参議院の緊急集会が可能であるが、本稿で扱う国のうち解散制度を有する国には類似の制度はなく、選挙後の議会で対応することとなる（Ⅲ章3節）。議員任期延長は、カナダでは1982年憲法で規定され、英国では法改正で可能であるが、いずれの国でも、過去の延長の事例に対して、延長には議会の全会一致の賛成が必要であるといった指摘がなされている（Ⅲ章4節）。

（たかざわ みゆき）