

『国会議員の任期延長改憲』 その危険な本質

～軍事大国化の中での憲法審査会の動向～

9条改憲 NO！全国市民アクション
改憲問題対策法律家6団体連絡会

『国会議員の任期延長改憲』その危険な本質
～軍事大国化の中での憲法審査会の動向～

目 次

はじめに	1
第1章 いま、憲法審査会で何が起きているのか	2
1 激しさを増す憲法審査会の動き	
2 任期延長改憲 あと一步で条文案取りまとめ	
3 いまなぜ任期延長改憲？	
第2章 代表民主制と任期延長改憲論	8
4 憲法は、なぜ、国会議員の任期を定めているのか	
5 任期延長改憲論の内容	
第3章 任期延長改憲は不要である	14
6 国会議員の任期延長改憲論（改憲派の主張）	
7 論破された任期延長改憲論～参議院の緊急集会で対応	
8 論破された任期延長改憲論～その他の主張も理由がない	
第4章 任期延長改憲の危険な本質	
～任期延長改憲は何を生み出すのか	24
9 侵害されるのは国民主権	
10 選挙時期の操作と「居座り」	
11 9条改憲・緊急事態条項改憲への「導入口」	
資料 憲法、公職選挙法、改憲条文案	30

はじめに

昨年 12 月 16 日、岸田政権は、憲法 9 条のもと専守防衛に徹するとしてきた安全保障政策を大転換し、相手国の領域を攻撃できる能力の保有と、5 年間で 43 兆円の防衛費など、憲法 9 条違反の安保 3 文書改定の閣議決定を行いました。改定安保 3 文書は、中国を「深刻な懸念」と位置づけ、米軍とともに、南西諸島を軍事拠点として、中国と戦争をすることが想定されています。今年度の防衛費は、前年比 1.3 倍の 6 兆 7880 億円、軍拡関連 2 法も成立し、南西諸島では自衛隊の配備と武器弾薬の配備とミサイル基地の建設が進み、対中国を想定した実践的な日米共同軍事演習が繰り返されています。戦争の準備が加速しています。

この 9 条違反の実態と合わせて、憲法審査会では 9 条自衛隊明記の改憲案が主張されています。安保法制と安保 3 文書の改定だけでは、未だ「戦争する国」としては未完成です。最大の障害物である憲法 9 条 2 項を無効化し、国民主権・基本的人権の尊重と平和主義の基本原則を骨髄にして、内閣ないし内閣総理大臣の独裁的権限を強化することこそが、改憲派の真の狙いといえます。

しかし、9 条明文改憲では改憲派の足並みがそろっていないことから、緊急事態における国会議員の任期延長を認める改憲が急浮上しています。衆議院憲法審査会では、自民党、公明党、日本維新の会、国民民主党、有志の会の 4 党 1 会派が、戦争やテロ、大地震などの緊急事態のために選挙が困難なときは、国会議員の任期を延長できる改憲が必要と一致して主張し、今年秋の臨時国会で憲法改正の条項案をまとめると豪語しています。

任期延長改憲は、単なる「お試し改憲」にとどまりません。憲法に武力攻撃（戦争）が明記され、内閣の判断で、民主主義の根幹である国民の選挙権を停止できるとするものです。停止される期間は半年か 1 年さらにそれ以上です。任期延長改憲は、国民主権の基本原則に対する大きな例外を認めると同時に、基本的人権の尊重と 9 条・平和主義の基本原則を崩壊させて、「戦争する国」を完成させる「突破口」「導入口」となるのです。

このパンフは、憲法審査会の今の動きを伝え、緊急事態における任期延長改憲の危険な本質をわかりやすく説明しています。多くの市民のみなさまにこのパンフが届くことで、政府自民党の進める「戦争する国づくり」「戦争するための改憲」に対する反対の声が一層大きく広がることを期待します。

第1章 いま、憲法審査会で何が起きているのか

1 激しさを増す憲法審査会の動き

憲法審査会と改憲手続法

衆参両議院に設置されている憲法審査会（審査会）は、憲法や憲法に関連する法制についての「広範かつ総合的な調査」と「憲法に係る改正の発議」の審査のために設置されています（国会法 102 条の 6）。他の委員会と違って政府関係は出席せず、憲法関係の案件を除いて法案質疑が行われることもありません。審査会委員の「自由討議」のかたちで論議を積み上げていくのが、審査会の基本的な「会議スタイル」です。

審査会は、2007 年 6 月に成立した日本国憲法の改正手続に関する法律（改憲手続法）による国会法の改正で設置されました。強行採決によって改憲手続法を成立させたのは、「任期中の 9 条改憲の実現」を叫んだ安倍晋三首相（第一次政権）でした。

与党の自民・公明両党と野党の民主党（当時）がともに準備にあたったこともあって、改憲手続法と憲法審査会には、「与野党の合意で運営する」「審査会の論議から憲法改正案を生み出す」「憲法問題を政局化させない」などのいくつかの準則がつけられています。「中山方式」と呼ばれるこの準則は、安倍首相（第二次安倍政権）による外からの政治的な押しつけに反発して審査会を停止させ、「安倍改憲」（自民党草案 4 項目）を頓挫に追い込む一因になるなど、やみくもな改憲策動への歯止めの役割も果たしてきました。

21 年 6 月、改憲手続法の 7 項目改正（投票所などの投票環境を公職選挙法にあわせる「公選法並び」の改正）が成立しました。改憲論議の「呼び水」にするために 18 年 6 月に改憲派が提出しながら、7 国会（2 年半）にわたって審議入りすることができなかった法案です。

7 項目改正の成立の際、改憲手続法に、国民投票運動の放送広告・ネット広告や運動資金の規制を義務づける附則 4 条がつけられました（立憲民主党の提出）。広告や運動資金が野放しで、「カネで改憲が買われる」事態になりかねない欠陥の、是正を義務づけた重要な附則です。

憲法審査会の暴走

2022年から審査会の動きが激しくなりました。

20年8月の「安倍退陣」で外からの押しつけの様相が変化したこと、「コロナ」の感染拡大やウクライナ戦争、「台湾海峡危機」などによって「危機扇動」が入りやすい情勢が生まれたことが背景にあります。

22年通常国会の衆議院の審査会では、冒頭から「憲法が定める定足数（3分の1）にオンライン出席が含まれるか」という「オンライン審議」をめぐる論議が続けられました。多くの会派から「含まれる」との見解が表明され、3月3日には『「含まれる」が大勢』との「取りまとめ」が、一部会派の反対を押し切って強行されました（共産党は反対）。審査会で法案採決以外の採決が行われたのはこれがはじめてで、「憲法改正原案の取りまとめ」の「予行演習」をうかがわせるものでした。

「オンライン審議」の論議を皮切りに、衆議院の審査会では緊急事態条項や自衛隊明記などの自民党4項目を取り上げての論議が続けられました。「コロナ」やウクライナ戦争などへの国民の不安に乗じて、改憲論議を一気に進めようとする意図が露骨に現れた展開でした。

22年通常国会では、本予算の審議中に開会されたこと、改憲派が主張していた「毎週開会」がほぼ実現したこと、改憲派提出の改憲手続法3項目改正案（公選法並び）の趣旨説明が立憲野党の反対を押し切って強行されたことなど、「中山方式」やこれまでの慣行に反する事態も続きました。23年の通常国会では予算審議中の開会こそなかったものの、開催回数は22年と変わらず、「毎週開会」はほとんど常態化しています。

参議院の審査会は、「オンライン審議」の「取りまとめ」が行われなかったこと、予算審査中の開会や「毎週開会」が行われなかったことなど、衆議院とは違った様相になっています。立憲野党の反対・批判によるものですが、それでもそれ以前に比べれば開会回数にはるかに増えています。

国民が望んでいない憲法改正の実現を叫んで審査会の「毎週開会」を強行しようとするのは、憲法と主権者国民の意思を蹂躪するに等しいもので、厳しく批判される必要があります。

2 任期延長改憲 あと一歩で条文案取りまとめ

「オンライン審議」から緊急事態条項・任期延長改憲へ

「オンライン審議」の論議は、「コロナ」感染拡大で本会議の定足数（1/3 憲法 56 条 1 項）を満たせない事態を想定したものでした。「オンライン審議」が定足数に含まれないなら、国会機能維持のために憲法改正が必要だ・これが改憲派の主張でした。

実際にはそのような事態など全く考えられないままで、「コロナ」は収束に向かっています。「オンライン審議」の論議は、「起こり得ない事態」を想定したものだったと言わざるを得ません。

その論議は、「国会が開会できない事態」を想定しての緊急事態条項（内閣の判断で行える緊急政令や緊急財産処分など）の論議や、ウクライナ戦争や「台湾海峡危機」を持ち出した自衛隊明記などの 9 条改憲の論議になだれこんでいきました。感染症や自然災害、戦争といった「危機」を言い立てて憲法の基本原則をねじ曲げようとするのは、どのテーマにも共通しています。

9 条や緊急事態条項の改憲論議が錯綜するも、で、「取りまとめやすい改憲」として浮上してきたのが、任期延長改憲です。

集中論議と参考人陳述、論点整理

任期延長改憲は、「選挙ができない事態」を言い立てて憲法が定めている国会議員の任期の延長を認めようとする改憲で、「オンライン審議」と同じように国会機能維持を「大義名分」にしています。この改憲については、2022 年通常国会で早くも「取りまとめ」の動きが起こり、22 年臨時国会と 23 年通常国会の衆議院憲法審査会では、改正案の「取りまとめ」に向けた集中的な論議が行われました。

この論議では、自民党（自民）、公明党（公明）、維新の会（維新）、国民民主党（国民）、有志の会（有志 無所属議員の衆議院会派）の委員から、任期延長改憲を主張する発言が続きました。任期延長を認める事態、手続、延長期間などについて若干の違いはありましたが、全体としては大同小異のものでした。

これに対して、立憲民主党の委員は参議院緊急集会の活用などを主張して改憲は不要とし、共産党の委員は国民主権を侵害する改憲に反対を表明しました。

衆議院の審査会では、参考人陳述・質疑（23 年 5 月 18 日）や、衆議院法制局による 2 度にわたる論点整理（22 年 12 月 1 日、23 年 6 月 15 日）が行われています。

参議院の審査会は、23年通常国会から任期延長改憲の論議に入り、参考人陳述・質疑が行われました（5月31日）。全体として参議院緊急集会の積極的な役割を重視する意見が多く、衆議院のような論点整理は行われていません。

5 党派条文案の取りまとめの危険

22年3月30日、維新・国民・有志の2党1会派は、公式に合意した3党派条文案を発表しました。それまでこの3党派の委員が主張していた任期延長の決定への裁判所の関与を除外したもので、裁判所の関与を否定していた自民・公明両党との違いはわずかなものになりました。これによって改憲5党派（4党と1会派）が政治的な調整を行って、5党派条文案を生み出すことは容易になったと考えられます。

重大なことは、改憲5党派に所属する議員が、衆参両議院で3分の2を超えていることです（23年9月末日現在）。憲法改正は、衆参両議院がそれぞれの議院の総議員の3分の2以上の賛成で憲法改正原案を可決して憲法改正を発議し、国民投票で過半数の賛成を得ることによって成立します（憲法96条）。5党派条文案の取りまとめは、3分の2以上での可決を見込んで原案として提出できる改憲案を、改憲派が手中にしたことを意味しています。

この間の論議では、参考人の陳述や立憲野党議員の批判で任期延長改憲論は論破されており、5党派条文案の取りまとめや強行は「数の力による横暴」とならざるを得ません。また、90年代以降の明文改憲策動の中心となってきた9条改憲を残して、任期延長改憲だけで発議と国民投票に踏み切る可能性は、大きくないとも考えられます。

しかしそれでも、「3分の2以上の可決で発議できる憲法改正案」が、憲法制定後はじめて取りまとめられることの意味は大きく、9条改憲や緊急事態条項改憲に与える影響も小さくありません。

5党派条文案の取りまとめは許されてはなりません。

3 いまなぜ任期延長改憲？

戦争国家と9条改憲

いま展開されている改憲策動の「源流」は、衆参両議院の憲法調査会が報告書を取りまとめ、改憲手続法が準備されていった1990年台にさかのぼります。そのころ、この国の支配層は、ソ連崩壊で唯一の超大国になったアメリカに追随して国際化の道をまい進しようとし、政治改革・小選挙区制や新自由主義的な構造改革を強行しました。その「外に出ていく国」のために要求されたのが、自衛隊の海外派兵とそれを可能にする憲法改正でした。この「90年代改憲」の本命が9条改憲だったことは、言うまでもありません。

あれから30年が経過し、中国が大国化して「台湾海峡有事」の危険が叫ばれるもとで、この国はアメリカの要求に応じた軍事大国化に踏み切り、大軍拡を進めて戦争国家の道を走ろうとしています。世界第3位の軍事費を投じて整備される自衛隊が「台湾海峡有事」に参戦すれば、南西諸島をはじめとする多くの地域で国土・国民を戦火にさらした戦争が続くことになりかねません。

そうしたもとで、自衛隊を完全に活用し、国民を「銃後の守り」に動員するために必要になる改憲は、自衛隊明記などの9条改憲や緊急政令などの緊急事態条項改憲のはずです。

ではなぜ、いま取りまとめられようとしているのが、9条や緊急事態条項の改憲ではなく、これまでほとんど問題にされてこなかった任期延長改憲なのでしょう。

9条、緊急事態条項と憲法審査会

衆議院憲法審査会は、「オンライン審議」の論議から緊急事態条項の論議になだれ込み、9条をめぐる論議も断続的に続けられました。3党派案文案の発表で任期延長改憲が取りまとめの一手手前まできた23年4月、自民の主導で9条・自衛隊の集中論議が行われており、9条改憲を「あと送り」する意思がないことは明らかです。

ところが、この9条改憲と緊急事態改憲は、どちらも論議が錯綜し、いまのところ取りまとめられるところにまで至っていません。

9条と自衛隊の問題では、自民は憲法9条1項、2項を維持したうえでそのあとに自衛隊と自衛の措置を明記する改憲を主張し、維新がおおむね同調しているの

に対して、公明は内閣総理大臣による統制のために憲法 72 条もしくは 73 条に自衛隊を明記する改憲を主張しています。また、国民と有志は「自衛隊が合憲になっても行動が違憲になりかねない」などとして 9 条 2 項の削除を含む検討を提起しています。

緊急政令などの緊急事態条項では、自民、維新、国民、有志の 4 党派が、緊急事態の認定とそのもとの緊急政令、緊急財産処分などを容認するのに対し、公明は、緊急の政令は緊急事態条項によるのではなく災害法制や有事法制などのそれぞれの法律によるべきとしています。

すべての改憲派が自衛隊の明記や緊急の政令そのものは認めているのであり、違いを過大に評価することはできません。

その一方で、とりわけ公明の慎重姿勢の背景に、公明支持層を含めた国民世論があることもまた事実です。公明をして「すぐには 9 条改憲や緊急事態条項に同調できない」とさせているものが、自衛隊の拡大や海外派兵法制・戦争法制強行にもかかわらず、戦争を許してこなかった憲法 75 年の重みであり、国民の意思であることも見ておく必要があります。

一致できる任期延長改憲がまず突出

自衛隊の 9 条明記や緊急事態条項に慎重姿勢を崩していない公明が、積極的な推進を主張したのが国会機能の維持を掲げた任期延長の改憲でした。この任期延長改憲には、他の改憲 4 党派も異論がありません。

衆議院では自民、維新、国民、有志の 4 党派で 3 分の 2 に達していますが、参議院はこの 4 党派では 3 分の 2 に達しておらず（いずれも 23 年 9 月末日現在）、公明が賛成しない憲法改正原案は参議院で可決することができません。その結果、さしあたり取りまとめられるのは、公明を含めた改憲 5 党派が賛成する改憲案に絞らざるを得ない・・・これが、いまなぜ任期延長改憲の答えです。

このことは、任期延長改憲が決して「終着駅」ではないこと、9 条改憲や緊急事態条項改憲が、こんごの情勢や運動によっていかようにも揺れ動くものであることを示しています。

第2章 代表民主制と任期延長改憲論

4 憲法は、なぜ、国会議員の任期を定めているのか

国民主権（憲法1条）と国会中心主義（憲法41条）

「緊急時において国会議員選挙を延期し、選挙の実施まで議員任期を延ばす」という議員任期延長・選挙延期改憲は、主権者が国民代表者の政治責任を追及するという、代表制民主主義制度の根底を支える理念、すなわち、日本国憲法の国民主権原理（1条）および国会中心主義（41条）を危うくするものです。

大日本帝国憲法（明治憲法）は、帝国議会の議員任期を定めていませんでした。議員任期は、憲法の委任（34・35条）をうけ、衆議院議員選挙法66条および貴族院令4条で定められていました。ですから、国民（臣民）には、議会・議員の責任を追及する機会と権限が保障されていません。しかしこのことは、そもそも大日本帝国憲法のもとで、帝国議会が、国民（臣民）に対して責任を負う機関ではなかったこと、天皇の立法権を協賛するための機関であったことから（5条）、自然なことでした。

これと対照的に、日本国憲法は、「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項」を法律に委任します（47条）。しかし、国会議員の任期については、憲法みずからが具体的に規定しています。すなわち45条で、衆議院議員の任期は4年（ただし解散の場合は、任期の途中であっても、議員資格は失われず）、また46条で、参議院議員の任期は6年と定められています。

このように議員任期は憲法で具体化されていますから、国会の立法手続その他の手続をもってしても、議員任期を変更することはできません。かりにそのようなことを認めてしまうと、国会議員自身の判断で、議員任期を自由に延ばすこと（「お手盛り」で、いつまでも議員として続けること）が可能になってしまうからです。

国会議員の任期はある年限で区切られ、任期満了あるいは解散と同時に、議員は資格を失います。さらに議員であろうとすれば、次の選挙で当選しなければなりません。このような仕組みは、主権者である国民（1条）の意思を反映した議会政治を実現するためにも、きわめて重要なことなのです。

諸外国でも一般に、議員任期は憲法で規定しています（アメリカ、ドイツ、イタリア、韓国、スペインなど）。現行のフランス第5共和制憲法の場合、議員任期は憲法で規定せず、組織法という法律に委任されています。しかし組織法は事前の違憲審査に付されることになっているように、厳格な憲法統制が制度化されています。いずれにしても、議員が議員任期を勝手に延長することはできないようになっています。

民主主義と切り離された議会政治

「議員任期延長・選挙延期改憲は、緊急事態においても国会が機能することを重視した改憲である」、「議員任期延長・選挙延期改憲の反対論は、国家を軽視している」という主張があります。本当でしょうか。

現職議員の地位を保障し国会の活動を持続させる議員任期延長改憲論は、たしかに一見すると、どのような場合でも国会が活動することを最優先した議論だともいえそうです。しかし議員任期延長・選挙延期改憲に反対する人も、「選挙は実施可能なところから実施するべきだ」と、選挙をできるだけ早期に実施することを求めています。また「臨時会（53条）や参議院の緊急集会（54条）など、現行憲法上の制度を使うことで対処するべきだ」と、議会政治を重視しています。だから、議員任期延長・選挙延期改憲の反対論は、議会制度を重視した議論だといえます。

それでは両者の違いはどこにあるのでしょうか。

議員任期延長改憲・選挙延期改憲の賛成論が、民主主義と切り離した議会制を重視するのに対し、議員任期延長改憲・選挙延期改憲の反対論が、民主主義と切り離さない議会制を重視していることにあるようにおもわれます。

しかも、自民党「憲法改正草案」によれば、内閣の制定する政令によって、国民の権利、あるいは地方自治権を停止することが可能になります。また維新・国民民主・有志の会の「2党1会派合意」でも、そのような改憲案にまとめられる含みを残しています。

このような改憲論は、「国会を重視する」といいながら、じつは憲法のなかに内閣独裁政治を盛り込もうとしているのです。そこでいう国会重視論がいかにも形ばかりのものか、あきらかです。

5 任期延長改憲論の内容

任期延長改憲の論点

改憲派は、任期延長改憲についての以下の論点をめぐって論議を交わし、条文案を取りまとめようとしています。

- ① どのような緊急事態が対象となるか（要件①）。
- ② どのような事態にいたったときに認めるか（要件② 附加要件）。
- ③ 認めるにはどのような手続が必要か。
- ④ 任期はどれだけ延長されるか。他にどんな効果が発生するか。

維新・国民・有志が3党派条文案を発表した後の各党派の主張は、表「論点と改憲5党派の主張」とおりのです。以下、論点ごとに検討を加えます。

対象とする事態（要件①）

「外部からの武力攻撃」「内乱等による社会秩序の混乱」「地震等による大規模な自然災害」「感染症の大規模なまん延」の4事態および「その他これらに匹敵する緊急事態」が対象となることに、改憲5党派は異論を見ません（事態名は3党派条文案による）。

それぞれの事態は、なにを意味しているでしょうか。

選挙が実施できない「武力攻撃」とは、放棄したはずの戦争に突入して戦火が国土を覆おうとしている事態を意味しています。国民主権と民主主義が正しく発展していれば、選挙が不能になる「内乱等」などは起こるはずがありません。

大規模な自然災害や感染症のまん延はあり得ますが、広範な地域で国政選挙が長期間不可能になることなど考えられず、この間の自然災害や「コロナ」の教訓から、災害の予防や機敏な対応、迅速な復興に向けた国民的な努力が積み重ねられています。

4つの事態とは、あつてはならないと決意した事態や国民的努力で克服しようとしている事態を、決意や努力を無視して、現実にかかる事態として憲法に持ち込むことを意味しています。

「匹敵する事態」をめぐっては、「隕石の衝突」や「日本沈没」といった事態が語られることがあります。国のあり方を決める憲法の論議にSF的な事態を持ち出すことは、不見識の極みと言わねばなりません。

なお、「安倍改憲」の自民党改憲素案では、任期延長が認められるのは、「大地震その他の異常かつ大規模な災害」だけでした（64条の2）。認められる事態がはるかに広げられていることに、注意を払う必要があります。

任期延長が認められる場合（要件②）

3党派条文案では「選挙の一体性が害されるほどの広範な地域において、国政選挙の適正な実施が70日を超えて困難であることが明らかであること」となっており（95条の2第1項）、自民、公明の主張も大きくは変わらないものと考えられます。

要件そのものがはらんでいる問題を指摘しておきます。

第1に、「広範な地域で国政選挙が長期間不可能」というこれまで起こったことはなく、断じて起こしてはならない事態が想定されていることです。

第二次世界大戦のさなかにも国政選挙は実施されており、「コロナが原因で選挙延期を検討」といった場面はまったくありませんでした。にもかかわらず、「選挙不可能」を言い立てる改憲派には、「国民主権の見地から選挙をなんとしても実行する」という意思是認められません。

第2に、「選挙の一体性を害されるほど広範」という基準に客観性が認められず、将来の選挙の実行可能性を判定することはほとんど不可能なことです。

これでは、政府が「〇〇地方で実施できないから一体性が害される」「〇か月後に実行することはできない」と主張し、国会の多数派が「そうだ」と言えば、任期延長に行きつくことになり、恣意的な運用を生む危険は甚大です。

任期延長決定の手続

緊急事態と選挙不能事態の発生を、政府が認定し、国会が事前承認の議決をする・・・ここまでは改憲5党派で異論を見ません。

3党派と公明が議決に出席議員の3分の2以上の賛成を必要としているのに対し、自民は過半数で足りるとしています。しかし、その自民の改憲素案の任期延長の議決は「出席議員の3分の2以上の多数」（64条の2）であり、政治的な調整によって3分の2以上でまとまる公算が大きいと考えられます。

3党派条文案の発表までは、3党派は司法の関与を主張していました。憲法改正で設置を主張している憲法裁判所による事後審査を主張していたのが維新（判断には拘束力）、最高裁判所による事後審査を主張していたのが国民と有志です（勸

告)。3党派条文案では、この司法の関与がなくなっており、それだけ改憲5党派での取りまとめは容易になりました。

なお、自民や公明からは、「通常訴訟で争える」あるいは「法律で要件や手続等を決める客観訴訟を検討する」といった発言があります。しかし、通常の裁判所が、選挙が実施できるかどうかを判断することは容易ではなく、「無効の判決が確定するまでは任期が延長されたまま」なので、恣意的な運用への有効なチェックにはなり得ません。

延長期間と「副次的効果」

任期延長期間の上限を、自民は1年、公明と3党派は6月としていますが、いずれも再延長を認めます。

公明だけは「同一の事態で、通算して1年を超えることはできない」としていますが、自民と3党派は再延長の限界を組み込んでいません。これでは、政府と多数派が「選挙不能事態は変わっていない」と考えれば、いつまでも任期を延長できることになります。1年を限界とする公明案でも、「同一の事態ではない」と強弁すれば同じ結果になるでしょう。

3党派条文案では、選挙が実施できるようになったときは過半数の議決で任期終了を決定することになっていますが（95条の2第5項）、これとても、過半数の議員が「まだ無理だ」と考えれば任期を続けられる理屈です。

任期延長が議決された時は、以下の「副次的効果」が発生することになります。

- ① 国会の「年中開会」が義務づけられる（開会禁止・即時召集）。
- ② 内閣総理大臣による衆議院解散が禁止される。
- ③ 衆議院の内閣不信任案の議決が禁止される。

また、衆議院の解散後や議員任期の満了後国政選挙前に任期延長議決に至ったときには、解散や任期満了で失われた議員の身分が回復されることになります。

これらの「副次的効果」については、23年6月19日に維新・国民・有志が条文案（イメージ）を発表しているだけで、自民・公明からは具体的な発表はありませんが、改憲5党派に異論がないとされています。

論点と改憲5党派の主張

区分	論点／党派	自民	公明	維新	国民	有志
要件	対象とする緊急事態	4 事態 ① 我が国に対する外部からの武力攻撃 (国家有事・安全保障事態) ② 内乱等による社会秩序の混乱 (テロ・内乱事態) ③ 地震等による大規模な自然災害 (大規模自然災害事態) ④ 感染症の大規模なまん延 (感染症まん延事態) その他これらに匹敵する事態				
	任期延長に関する要件の附加	適正な選挙実施が困難な状態 (その他具体的要件化が必要)	広範な地域での国政選挙の適正実施が長期間明らか・客観的に困難な事態	選挙の一体性が害されるほどの広範な地域において、国政選挙の適正な実施が70日を超えて困難であることが明らかであること		
手続	認定主体	内閣				
	国会の関与	事前承認				
	議決要件	過半数	出席議員の3分の2以上	出席議員の3分の2以上		
	司法の関与	なし	なし	なし (3党派条文案)		
	3 党派の従前の主張			憲法裁判所拘束力	最高裁判所勧告	最高裁判所勧告
	その他	客観訴訟の検討	客観訴訟の検討			
効果	任期延長期間の上限	1 年再延長可。	6 月再延長可。通算1 年を超えず。	6 月再延長可。		
	選挙可能時	任期終了		国会による終了議決。過半数。		
	前議員の身分復活	必要				
	閉会禁止／即時召集	必要				
	衆議院解散禁止	必要				
	内閣不信任案議決禁止	必要				

3 党派条文案、衆議院法制局の論点整理をもとに作成。

4 事態の表記は3 党派条文案による (事態名は法制局論点整理)

第3章 任期延長改憲は不要である

6 国会議員の任期延長改憲論（改憲派の主張）

任期延長改憲論とは

憲法 45 条本文は、「衆議院議員の任期は 4 年とする。」と任期を定めているため、法律で任期を延長することはできない。このため、大規模災害や戦争により、選挙ができないと国会議員が不在となって国会の機能が維持できないから、緊急事態下において、国会議員の任期延長を認める、また、解散などで失った国会議員資格の復活を認める改憲が必要というのが、改憲派（自由民主党、公明党、維新の会、国民民主党、有志の会）の主張です。本パンフでは、この改憲論をまとめて「任期延長改憲」と呼んでいます。

改憲が議論されている場面

改憲派は、(A) 衆議院の解散の後に、又は (B) 衆参議院議員の任期満了の前後に、緊急事態が起きて、日本全土で長期間にわたり選挙の実施が困難な場合を想定して、任期延長改憲が必要であると述べています。

議論の中心は B の場面です。これは、A の場合には、憲法 54 条 2 項が、「衆議院が解散されたときは、…内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる」と明文で規定しているためですが、後述するとおり、改憲派は、70 日を超えて緊急集会を開催できないと主張し緊急集会には限界があるから、A の場合も任期延長改憲が必要であるとする点では同じです。なお、参議院議員も憲法で任期は 6 年と明記されています（憲法 46 条）が、参議院議員の場合は、憲法で半数改選とされていることのほか、参議院憲法審査会では衆議院と異なり、そもそも任期延長改憲に反対もしくは慎重であるべきとする意見が優勢であるため、衆議院のように改憲に前のめりの議論は行っていない。

改憲派の論拠（改憲の必要性）は以下のとおりです。

参議院の緊急集会では対応できない

改憲派の論拠は、第 1 に、参議院の緊急集会は、以下のような限界があり、緊急事態に十分に対応することができないということです。

- ① 任期満了の場合に、緊急集会は開催できない。

これは、憲法 54 条 2 項が「衆議院が解散された場合」のみ規定しているこ

とを理由としています。

- ② 緊急集会は70日間を越えて開催できない。

これは、憲法54条1項が、「衆議院が解散されたときは、解散の日から40日以内に、衆議院議員の選挙を行い、その選挙の日から30日以内に、国会を召集しなければならない。」と規定していることから、参議院の緊急集会は最長70日の間しか開催できないという理屈です。

- ③ 参議院の緊急集会は、例外的で暫定的な制度であり、権限もおおのずと限定されるべきである。国会法も、審議できる案件は「内閣が示した案件」又は「これに関連するもの」に限定している（国会法99条、101条1項）。
- ④ 緊急集会は、平時の制度であり、緊急事態に対応する制度ではない。

そのほかの改憲の必要性

改憲派は、参議院の緊急集会では対応できないという理由のほかに、以下のような改憲の必要性があると主張しています。

- ① 東日本大震災では57の自治体が、法律改正により選挙を延期（最長7か月間）している。国会議員の任期は憲法に定めがあり、法律改正で対応できない。
- ② 国政選挙は全国一律にかつ同時に行うべきだから（選挙の一体性）、繰延投票制度は使えない。
- 繰延投票とは、「天災その他避けることのできない事故により投票所において投票ができないとき」などに投票日を繰り延べる（延期する）制度をいいます（公職選挙法57条）。
- ③ 被災地の議員が不在となり、被災者の声が国会に届かなくなる。

しかし、これら改憲派の論拠（改憲の必要性）は、2023年の通常国会までに、いずれも完全に論破されています。

以下、参議院の緊急集会の問題とその他の主張に分けて、そのことを順次明らかにします。

7 論破された任期延長改憲論～参議院の緊急集会で対応

参議院の緊急集会の目的

2023年6月15日、衆議院憲法審査会で新藤義孝議員は「参議院の緊急集会は、……衆議院の一時的な空白を埋める平時の制度」と発言しました。こうした理解は正しいのでしょうか？

2023年4月5日、参議院憲法審査会で、川崎政司参議院法制局長は、日本の敗戦後の憲法改正論議の際、「衆議院の解散等により国会を召集できない場合に内閣が緊急措置をとることができるとする案などを提示」したが、「GHQ側からは……拒否される一方、議会解散に備えてこうした規定が必要であるならば、参議院に緊急権能を、職能を代行させることがよいとして参議院の緊急集会制度の提案がなされ、これが憲法に取り入れられることになった」と説明しています。

実際、参議院の緊急集会が導入された背景として、日本政府は「我が国の如き天災多き所に於いては」憲法上も「不測の災害」に対応する措置を講じておく必要がある」として「参議院の緊急集会制度」が導入されました（野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法 II 第5版』有斐閣 120頁）。

参議院の緊急集会は「不測の事態」に対応する制度であり、新藤義孝氏のような「衆議院の一時的な空白を埋める平時の制度」という理解は正しくありません。

任期満了の場合も憲法54条2項を適用できるか

参議院の緊急集会について定めた憲法54条2項では、「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」と定められています。条文を見る限り、「衆議院が解散されたとき」とされているので、衆議院議員の任期満了の際には54条2項を適用して参議院の緊急集会を開くことができないとの意見が出されました。

では、憲法学説はどうでしょうか？

憲法研究者の見解を紹介します。

- ① 高見勝利上智大学名誉教授（高見勝利「大震災と憲法 一議員の任期延長は必要か―」『世界』2016年6月号 156—157頁）。

「衆院解散と任期満了という原因にちがひがあるとはいえ、現に衆議院議員が存在しないという点に於いて何らの径庭も認められない」。そこで「必要な変更を加えて、任期満了後の同種の事態にも適用可能であり、それゆえ、内閣の判断により「解散されたとき」だけでなく「任期満了後の場合にも「参議院の緊急集会」を求めうる」。

- ② 長谷部恭男早稲田大学教授（長谷部恭男・石田勇治『ナチスの「手口」と緊急事態条項』 集英社 2017年 176—177頁）。

「仮に万が一、総選挙が行われないまま衆議院議員の任期が満了してしまい、しかも新たな立法が急遽必要になるような、なかなか想定し難いような事態が生じたとしたら、憲法第54条第2項を類推適用して、参議院の緊急集会を求めればよいでしょう。衆議院議員が存在しない場合で発生した緊急事態に対処するのが、緊急集会制度の目的ですから」。

以上のように、憲法研究者の間では衆議院の任期満了の際にも参議院の緊急集会を開くことができるという見解が多数です。

2023年の通常国会の憲法審査会に参考人として出席した4人の憲法研究者（大石眞京都大学名誉教授、長谷部恭男教授、松浦一夫防衛大学校教授、土井真一京都大学法学系（大学院法学研究科）教授）も、衆議院の任期満了の際にも参議院の緊急集会で対応は可能と発言しています。

「衆議院の解散」と「任期満了」という違いはありますが、衆議院議員がいない点では同じです。そうであれば、衆議院の任期満了の際にも参議院の緊急集会を開くことが可能と解釈するのが合理的です。

緊急集会の開催は70日に限定されるか。

憲法54条1項では「衆議院が解散されたときは、解散の日から40日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から30日以内に、国会を召集しなければならない」と定められています。「40日以内」「30日以内」、合計して「70日以内」という期間が定められたのは、「立憲体制以前のいわゆる絶対主義的な体制の下で、議院を解散したままなかなか選挙を行わないと、選挙は行ったけれども新たな議院を召集しないということが間々ございましたので、そういうことが起こらないようにということでこういう日数を限っている」ためです（2023年5月31日参議院憲法審査会での長谷部恭男参考人発言）。

こうした規定から、「参議院の緊急集会」で対応できるのは70日以内であり、70日を超える緊急事態に対応するためにも議員の任期を延長できる憲法改正が必要だと改憲5会派は主張します（70日限定説）。改憲5会派は、緊急事態に際して70日を超えても緊急集会を開催できるという主張（70日例外許容説）は「立憲主義」に反する旨の批判をします。

しかし、「個人の権利・自由」を守るため権力の濫用・暴走を阻止するというのが「立憲主義」の最大の目的です。そして権力の濫用・暴走を防ぐため、日本国憲法は、選挙をしないで権力者が政権の座に居座り続けることを阻止しようとしています。そのために憲法では70日以内に国会を召集するという「手段」が定められています。「70日」という「手段」を守るため、選挙もしない権力者の居座りを許さないという「目的」を損なうのでは「本末転倒」です。「改憲5会派」が主張する「70日限定説」は選挙に基づかない長期政権を誕生させる危険性があります。主権者が国政について意志を示す「選挙権」行使の機会を奪い、「国民主権」からも問題です。

そこで憲法学説では、緊急事態の際に選挙が全国一斉にできないような場合には、例外的に70日を超える参議院の緊急集会で対応することが可能という見解（70日例外許容説）が有力です。もちろん、70日を超えて参議院の緊急集会が開催されるという事態を好ましいと憲法研究者が考えているわけではありません。

「70日」を超えて参議院の緊急集会を開催するのは憲法違反だから選挙を先延ばしにする憲法改正では、「70日」という期間も守られない上、選挙を経ない権力者の居座りを認めることになります。「緊急事態」を口実に選挙を全国一斉に先延ばしするのでなく、主権者の意志を多角的に示すという点でも、「選挙の実施が部分的とはいえ可能である以上は、緊急の事態においても、困難が解消され次第、可及的速やかに順次選挙を粛々と実施をするということが、基本権の観点からしても要請をされている」（2023年5月18日衆議院憲法審査会での長谷部恭男参考人発言）のです。

「採られた措置」から考える任期延長改憲論

議員任期延長の改憲論を「採られた措置」という視点からも考えてみましょう。

憲法53条3項では「前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ」と定められています。この規定のように、参議院の緊急集会の行為は

「措置」にすぎず、しかも国会開催後 10 日以内に衆議院が同意しない場合には効力を失うとのように、あくまで暫定的な措置です。

一方、任期延長改憲が実現すれば、選挙を先延ばしした、ある意味で民主的正当性に疑問がある国会議員が、平時に戻っても一般的効力を持つ「法律」を制定できる可能性があります。

「採られた措置」の民主的正当性という視点からも、任期延長改憲は問題です。緊急事態に対処する際には、あくまで臨時の暫定措置にとどめることが大切です。緊急事態が生じたとしても、その恒常化を防ぐ制度設計が大切であり、参議院の緊急集会はその点を踏まえた制度です（2023 年 5 月 18 日衆議院憲法審査会での長谷部恭男参考人意見同旨）。

おわりに

今まで紹介したように、参議院の緊急集会は衆議院が解散された場合だけでなく、衆議院議員の任期満了の際にも適用できます。憲法制定時の議論や憲法学説でも、参議院の緊急集会は「衆議院の一時的な空白を埋める平時の制度」ではなく、自然災害などにも対応が想定された制度とされています。

選挙が困難な事態が 70 日以上続く場合に参議院の緊急集会は憲法的に認められないと改憲 5 会派は主張しますが、こうした理由で選挙を先延ばしするのでは、選挙に基づかない政治家の居座りを可能にします。

選挙もしないで自分たちだけ国会議員や総理大臣が地位に留まり続けることを可能にする任期延長改憲論を、私たちは認めるべきでしょうか？

8 論破された任期延長改憲論～その他の主張も理由がない

国会機能の維持をいうのであれば

改憲派は、国会機能（国会の立法機能・行政監視機能）の維持のために、議員任期延長の改憲が必要であると主張していますが、これも欺瞞に満ちた主張です。

国会機能の維持が必要であることは、平常時であっても同じです。

野党から要求されても国会を召集しない（憲法53条）、束ね法案を乱発し、議論不十分なまま審議を打ち切り、野党の質問に政府が真面目に答えようとしないなど国会軽視、国民無視の内閣と多数派の暴走によって国会の機能が損なわれています。この現状の改革こそが喫緊の課題であるのに、そこには一切触れずに、任期延長改憲のみを取り上げる議論の在り方は、根本的に間違っています。そもそも、議員の任期が延長されたところで、国会が開かれて充実した審議が行われる保証は一切ないのです。

広範な地域で長期間選挙が困難という想定

改憲派は、日本全土の広範な地域で長期間にわたり選挙が実施できないような事態が起きるのに備えて改憲が必要なのだと主張しています。

しかし、これまでもそのような大災害は起きていませんし、第2次世界大戦中の1942年（昭和17年）にも帝国議会議員の総選挙は行われています。想定し難い事態を出して改憲の議論をすると「間違う危険性が強い」（2022年2月24日衆議院憲法審査会参考人高橋和之東大名誉教授）と、専門家は繰り返し指摘しています。

繰延投票制度の活用

長谷部恭男早稲田大学教授も、「そういった場合が果たしてどれほどの蓋然性で発生しうるのか」と疑問を呈した上で、仮にそうした状況『天災その他避けることのできない事故により、投票所において、投票を行うことができないとき』は公職選挙法（57条）が既に繰延投票の制度を設けております。」「投票だけでなく選挙の実施そのものの延期が必要となる…場合は、参議院の緊急集会が、選挙期日を延期する臨時特例等を定める法律で対処することとなるでしょう。」と繰延投票を活用すべきと述べています。

さらに、同教授は、選挙権が国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹をなすものであり、国民の選挙権またはその行使

を制限することは原則として許されないとした最高裁の判例（在外邦人選挙権制限違憲判決：最大判平成 17 年 9 月 14 日）に触れつつ、「緊急の事態におきましても、基本権は、可能な限り十全に保障されるべき」、「選挙の実施が部分的とはいえ可能である以上は、緊急の事態においても、困難が解消され次第可及的速やかに順次選挙を粛々と実施することが、基本権の観念からも要請されているはずでございます。」「困難がそもそもない選挙区の選挙も含めて丸ごと延期をすべきものではない」と、きわめて明解に改憲論を批判しています（2023 年 5 月 18 日衆議院憲法審査会、同 5 月 31 日参議院憲法審査会参考人質疑）。

選挙の一体性と東日本大震災

衆議院憲法審査会で改憲派は、国政選挙は全国一律に行うべきであり繰延投票は使えないと主張します。彼らはこれを「選挙の一体性」と呼んでいます。

しかし、選挙の一体性なるものが、憲法上の要請なのかは疑問であり、少なくとも、「全国一律でなければいけない要請というのは憲法上はそれほど強いものではない」（2023 年 5 月 31 日参議院憲法審査会 長谷部恭男参考人）のであって、選挙の一体性なる怪しげな理由によって、議会制民主主義の根幹（前述最高裁判例）である国民の選挙権を丸ごと一律に停止（長期間にわたり先送り）することなど、絶対に許されません。

改憲派は、何かというと東日本大震災では 57 の自治体で選挙が延期されて、最長延期期間は 7 か月にも及んだと強調します。これも国民をたぶらかすまやかしです。

2011 年の 4 月の統一地方選挙の時点で、全国の市町村を含めた地方自治体数は 3588 あり、そのうち 4 月の統一地方選挙の実施団体は 27%強の 983 団体です。このうち選挙を延期せざるを得なかったのは 57 自治体。つまり 94%以上の自治体では予定通り選挙を実施しています。延期を余儀なくされた自治体は、主に被災地の岩手、宮城、福島などの市町村長であり、延期期間の 3 か月程度が多く、延期の理由ももっぱら選挙に要する人手不足が原因でした。

改憲派の理屈でいうと、94%の選挙区で選挙が可能であっても一律にすべての選挙区で半年も 1 年も選挙を延期すべきだということになります。

他方で、2016 年 4 月 14 日及び 16 日に連続して震度 7 の地震に襲われた熊本ではその後 3 か月間に 3800 回以上の余震が続き大きな被害が出ました。それでも 7 月 10 日に行われた参議院議員選挙は予定通りに実施されています。このことは、

憲法審査会では触れられません（日本弁護士連合会 2023 年 5 月 11 日付「国会議員の任期延長を可能とする憲法改正に反対し、大規模災害に備える公職選挙法の改正を求める意見書」）。

改憲派の主張は、ご都合主義であり、災害をだしに、国民を誤導して改憲を進めようとする所業は、被災者、被災地自治体を愚弄するものであり、厳しく批判されるべきです。

より重要なことは、日頃からの備えである

改憲派は、南海トラフ地震や首都直下型地震がいつ来てもおかしくない。だから国会議員の任期延長改憲が必要だと述べています。これも理解しがたい理屈です。

改憲派が本気で災害から市民の命や財産を守る気があるのなら、議論すべきは、災害に強いまちづくり、パンデミックに負けない医療体制の整備であり、たとえば老朽化や陳腐化で危険となった公共インフラの整備補修など、やるべきことは山ほどあります。

また、大規模災害やパンデミックにも強い選挙制度を準備することも喫緊の課題です。日本弁護士連合会は、①平時から選挙人名簿のバックアップを取ること、②避難所又は避難先で被災者が元の住所を入力することで、被災者の所在地を把握できる仕組みを構築すること、③現在要介護者に限定されている郵便投票制度の要件を緩和して大規模災害時の被災者にも適用できるものとする、繰延投票制度に加えて、一定の期間選挙自体を延期できる制度を新たに設けることなど、公職選挙法の改正を行うべきと提言しています。

国会議員がやるべきことは、災害から国民を守り選挙も可能にする法整備であって、自分たちの任期をお手盛りで伸ばせる改憲の議論ではありません。

被災地選出の議員がいないと被災者の声が届かないのか

改憲派は、「被災地では選挙が遅れて被災地の議員がいらないため被災者の声が国会に届かない。だから、従前の議員の任期を延長する改憲が必要だ」と主張しています。憲法を全く理解しない、国会議員の責務を理解しない主張であるといわざるを得ません。

まず、参議院議員の半数は国会議員として存在しており、その中には、被災地域から選出された議員も存在しているはずです。また、そもそも国会議員は国民の代表（憲法 43 条）であり、選挙区民の利益のためだけに活動するものではあ

りません。すべての国会議員は、全国民を代表し、大規模災害などの緊急事態にあたり、当然に被災地の現状や被災者の声を踏まえて、全国民のために活動することが憲法上要求されているのです。

「1人別枠方式」の合憲性が争われた最高裁2011（平成23）年3月23日大法廷判決も、以下のように述べています。

国会の審議においては、「相対的に人口の少ない県に定数を多めに配分し、人口の少ない県に居住する国民の意思をも十分に国政に反映させることができるようにすることを目的とする旨の説明がされている」が、選挙によって選出される国会議員は、「いずれの地域の選挙区から選出されたかを問わず、全国民を代表して国政に関与することが要請されているのであり、相対的に人口の少ない地域に対する配慮はそのような活動の中で全国的な視野から法律の制定等に当たって考慮されるべき事柄」である。

そもそも、地元から議員が選出されてさえいれば、被災住民の声を聞く政治が行われるという主張自体きわめて疑わしいというべきです。

地元選出議員がいる中で、現在、福島原発事故の被害や福島からの避難住民の人権に、どれだけの配慮が払われた政治が行われているのでしょうか。沖縄の基地問題ひとつとっても、「地元選出議員がいれば地元の声が政治に反映される」という主張が欺瞞であることは明らかです。

第4章 任期延長改憲の危険な本質

～任期延長改憲は何を生み出すのか

9 侵害されるのは国民主権

憲法の基本原理としての国民主権

前文が明確に述べるように、憲法は国民主権を基本原理の一つとしています。

まず、憲法前文は「ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する」と述べたうえで、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」として、国民主権とそれに基づく代表民主制の原理を宣言しています。さらに、「われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する」と言い、国民主権を含む基本原理は憲法改正によっても否定できないことを明らかにしています。

国民主権という基本原理によれば、国民主権やそれに基づく代表民主制の原理を否定するような憲法改正は、そもそも許されないのです。

国民主権に基づく選挙権こそが国会議員の正当性の根拠

国民主権には、国家権力を正当化する根拠は究極的には国民にある、という要素があります。そのため、国民主権原理は代表民主制や選挙権と密接に結びついています。

このことは、最高裁判所の判例も明確に述べています。在外日本人選挙権制限違憲判決（平成17年9月14日最高裁判所大法廷判決）によれば、「憲法は、国民主権の原理に基づき、両議院の議員の選挙において投票をすることによって国の政治に参加することができる権利を国民に対して固有の権利として保障して」いるのです。

そうすると、国会も国会議員も、代表民主制の基盤である選挙があつて初めて、正当性があることになります。逆に言えば、選挙権を行使する機会が保障されなければ、国会や国会議員には正当性がないのです。

選挙権の制限は原則として許されない

国民主権に基づく重要な権利であることから、選挙権を制限することは原則的に許されません。

前述の最高裁判決によれば、「国民の選挙権又はその行使を制限することは原則として許されず、国民の選挙権又はその行使を制限するためには、そのような制

限をすることがやむを得ないと認められる事由がなければならなりません。この「やむを得ない」事由とは、「そのような制限をすることなしには選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることが事実上不可能ないし著しく困難であると認められる場合」に限られています。

さらに、同じ判決の福田博哉判官の補足意見は、「国会は、平等、自由、定時のいずれの側面においても、国民の選挙権を剥奪し制限する裁量をほとんど有していない。国民の選挙権の剥奪又は制限は、国権の最高機関性のもとより、国会及び国会議員の存在自体の正当性の根拠を失わしめるのである。」とまで述べています。

国民主権原理は、国会に対して、選挙権を最大限保障するように義務付けているのです。

議員の任期延長＝選挙権の停止

任期延長とは、国会議員から見た言い方です。国民の側から見た場合、延長後の任期満了時まで選挙が行われなかったということですから、「選挙権の停止」です。

例えば、被災地以外の地域の国民は、物理的には投票可能なのに、延長中は選挙権を停止され、投票の機会を奪われてしまうのです。

任期延長とは、国民の選挙権を制限するものにほかなりません。

任期延長改憲は国民主権の侵害

現在憲法審査会で議論されている改憲案は、選挙権を制限することがやむを得ないと言えるような場合に当たるとはでしょうか。

改憲案が挙げる要件は抽象的で、政府と国会多数派によって、選挙が実施可能で恣意的に使われる可能性があります。

また、一部の地域で「選挙の一体性」がないことは、直ちに公正な選挙が行えないことを意味しません。選挙区選出の国会議員が欠員になった場合に行われる補欠選挙は、「選挙の一体性」はありませんが、公正な選挙でないという人ははいはいはずです。

このように改憲案の内容は、選挙権を制限することがやむを得ない場合とは言えません。

国民の選挙権を不当に制限する任期延長改憲は、憲法の基本原理である国民主権を侵害していますから、憲法上許されない改憲案だというべきです。

10 選挙時期の操作と「居座り」

選挙困難を口実にした政府と議員の延命

任期延長のために、政府が認定し、国会が議決するのは、「選挙の一体性が害されるほどの広範な地域において、選挙の実施が70日を超えて困難」（3党派条文案）という抽象的で将来にわたることがらです。

「本当に一体性が害されるか」「本当に6か月後も実施困難か」という客観的な判定はほとんど不可能で、政府や国会多数派の恣意的な判断が割り込むことは避けられません。

任期延長の議決で、選挙が延期されて議員の任期は延長され、内閣不信任決議も衆議院解散も禁じられるため、政府と議員の地位は安泰になります。事態が収拾して選挙が可能になったら、任期を終了させて選挙になるはずですが（3党派条文案では過半数の議決）、地位を失いたくない心情から任期終了の議決を回避することも十分考えられます。

これでは、政府と国会多数派が共謀して、緊急事態と選挙困難を口実に選挙時期を操作し、「居座り」をはかっていることにしかありません。

民主主義の正当性を欠く「居座り」が続く国会で

「居座り」が続く国会がどれほど異様なものになるか想像してみてください。

選挙困難を理由に選挙が際限なく延期され、どれだけ国民の不信が高まっても内閣不信任決議や衆議院解散は行われることがなく、同じ構成の国会が延々と開会され続ける。衆議院の解散後や任期満了後の議決の場合には、前議員となったはずの元議員が、「ゾンビ」のように舞い戻ってきて「居座り」続ける。これが、「正当に選挙された国会における代表者」（憲法前文）の姿からほど遠いものであることは明かでしょう。

こんな国会を生み出すことは、自然災害や感染症などの「避けられない危機」への対処を誤らせることにもなり得ます。

大災害が発生したところに任期延長問題が割り込んだら、「任期延長のために被害が誇大に評価されているのではないか」「選挙を遅らせるために復旧・復興に力を注いでいないのではないか」といった疑惑が生じかねず、実際にそうした操作がされない保障はありません。「復旧の遅れ」を理由に選挙延期が続けられれば、

大災害への対処についての国民の審判の機会を奪い、国民が支持しない政策が続くことにもなり得ます。

災害対処に政治操作を持ち込む道を開くことが、被災地や被災者に寄り添うことにならないことは明かです。

政治操作は政府・与党の常套手段

戦前・戦後を問わず、選挙や国会の召集が政府・与党の政治操作の道具にされてきたのは、動かしがたい事実です。

1941年2月、「衆議院議員ノ任期延長ニ関スル法律」が成立し、4年とされていた衆議院議員の任期を臨時に1年延長しました。制定の理由は、「今日のような緊迫した内外情勢下に短期間でも国民を選挙に没頭させることは・・・内政外交上はなほだ面白くない結果を招く」といったものでした。国民を選挙権行使ができない状態においたままで戦争準備が遂行され、この国が対米英の全面戦争に突入していったのは、その年の12月8日のことでした。

憲法が議員任期や衆議院解散後の国会召集時期を規定したのは（憲法第45条、第46条、第54条）、このような任期や選挙時期の操作を許さないためです。

その憲法のもとでも、選挙や国会の召集は政府・与党の政治操作の道具にされてきました。

任期満了前に議員の資格を失わせる衆議院解散は、衆議院で内閣提出の重要案件が否決された場合など重大な政治的争点に対する国民の審判が求められる場合に限られるべきものです。ところが、「内閣支持率が上向きになったから解散」といった、政府・与党の一方的な都合で行われる党利党略的な解散が横行しています。

また、「いずれかの議院の総議員の4分の1以上の要求」で国会召集が義務づけられているにもかかわらず（憲法53条）、野党議員の要求があっても政府は臨時国会の召集に応じません。違憲訴訟が提起され、最高裁判所が「内閣の召集義務」を認めても（最高裁令和5年9月12日付判決）、政府は姿勢をあらためようとしていません。

こうした政府・与党によって、任期延長が政治的に利用され、恣意的に運用される危険は甚大と言わねばなりません。

11 9条改憲・緊急事態条項改憲への「導入口」

憲法への戦争の組み込み

3党派条文案は、「我が国に対する外部からの武力攻撃、・・その他これらに匹敵する緊急事態により」となっています（95条の2第1項）。緊急事態を並列する法文は、冒頭に武力攻撃すなわち戦争が掲げられるのが通例であり（例えば自民党改憲草案98条）、任期延長改憲も例外ではありません。

この条文が加えられたら、戦争を永久に放棄して戦力の不保持と交戦権の否認を宣言した日本国憲法に、はじめて戦争が書き込まれることになります。しかもその戦争は、「広範な地域で国政選挙が長期間不可能」という状態の戦争であり、国土と国民が戦火によって蹂躪されようとしている戦争です。

任期延長改憲は、全面戦争が現実には発生することを認め、憲法にその戦争に対する措置を組み込むことを意味しています。

任期延長はあるが自衛隊も自衛の措置もない憲法

任期延長を組み込んだ憲法は、戦争とどのように向き合うことになるのでしょうか。

戦争のなかでの任期延長の議決によって、国民は選挙権行使の機会を奪われ、国民主権の原則は変容を強いられます。選挙が延期されて議員の任期は延長され、内閣不信任決議も衆議院の解散も禁じられるため、政府と議員の地位は安泰ということになります。

その一方で、「外部からの武力攻撃」に対処する自衛隊は憲法に登場せず、自衛隊などが展開する自衛の措置も憲法には組み込まれていません。また、国政選挙ができないほどの緊急事態のもとで、「国民保護」や「銃後の守り」のために政府にどのような権限が認められるのかも、憲法には明らかにされていません。

これでは、「戦争で守られるのは政府と議員だけか」「改憲は議員の地位を失わないための『お手盛り』ではないか」といった声が出てくるのも当然と言わねばなりません。

この声に応えようとすればどうすればいいか。いったん戦争を組み込んだ以上、戦争の可能性を否定することはできません。「選挙ができない事態」を認めた以上、「国会が開会できない事態」を否定するのも容易ではありません。

とすれば、武力攻撃に対処する自衛隊や自衛の措置を憲法に組み込み、「国民保護」や「銃後の守り」のための政府の権限を明記するしかない・・・こうなっていくでしょう。これすなわち、自衛隊明記などの9条改憲と緊急政令などの緊急事態条項改憲にほかなりません。

改憲5党派が任期延長改憲の条文案取りまとめに行きついたら、この「論理」によって次なる段階の9条改憲と緊急事態条項改憲の取りまとめに向かうでしょう。仮にもし、なんらかの事情で任期延長改憲だけの発議と国民投票が強行されたなら、それは「本体」というべき9条改憲・緊急事態条項改憲の「先触れ」の役割を果たすでしょう。

いかなる道筋をたどろうとも、任期延長改憲は9条改憲・緊急事態条項改憲への「導入口」にはかならないのです。

戦争国家と任期延長改憲

いまこの国は、「国家安全保障戦略」などの安保3文書改定や2+2合意にもとづいて、戦争国家への道を走ろうとしています。「敵地攻撃」を可能にする兵器の配備を進め、南西諸島をはじめとする地域で軍事基地を強化し、日米軍事同盟を深化させて「矛」の役割をも担おうとするものです。

そのいま、衆議院憲法査会では9条改憲や緊急事態条項改憲が議論され、安保3文書と9条改憲を結びつける発言も繰り返されています。全面戦争に道を開きかねない戦争国家への道は、「戦争完遂」のための9条改憲・緊急事態条項改憲を要求せざるを得ません。

そうしたもとの、「まず条文化できる改憲」として任期延長改憲が取りまとめられようとしています。この任期延長改憲は、主権者国民の選挙権を侵害し、政府と国会議員の「居座り」を許すだけでなく、戦争を憲法に書き込むことによって9条改憲や緊急事態条項改憲などを呼び込む「導入口」としての役割をもっています。

いま問われているのは、東アジアの軍事緊張を高め、「永久に放棄」（憲法前文）したはずの戦争の道を行くかどうかの選択です。

その道を行かないためにも、戦争への「導入口」になる任期延長改憲は、断じて許されてはなりません。

資料

◎ 憲法と公職選挙法

【日本国憲法】

第四章 国会

第四十五条 衆議院議員の任期は、四年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。

第四十六条 参議院議員の任期は、六年とし、三年ごとに議員の半数を改選する。

第五十四条 衆議院が解散されたときは、解散の日から四十日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から三十日以内に、国会を召集しなければならない。

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

③ 前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。

【公職選挙法】

(繰延投票)

第五十七条 天災その他避けることのできない事故により、投票所において、投票を行うことができないとき、又は更に投票を行う必要があるときは、都道府県の選挙管理委員会（市町村の議会の議員又は長の選挙については、市町村の選挙管理委員会）は、更に期日を定めて投票を行わせなければならない。この場合において、当該選挙管理委員会は、直ちにその旨を告示するとともに、更に定めた期日を少なくとも二日前に告示しなければならない。

② （略）

◎ 3党派条文案

維新・国民・有志の3党派が2023年3月30日に発表した条文案。同年6月19日に発表された追加部分は省略。

第八章の二 緊急事態における国会議員の任期延長

第九十五条の二 我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害、感染症の大規模なまん延その他これらに匹敵する緊急事態により、選挙の一体性が害されるほどの広範な地域におい

て衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が七十日を超えて困難であることが明らかとなったときは、国会の議決により、当該総選挙又は通常選挙に係る衆議院議員又は参議院議員の任期は、これらの選挙を適正に実施することができるまでの間において当該国会の議決で定める期間、延長される。この場合において、その延長の期間は、六月を超えることができない。更に延長されるときも、同様とする。

- ② 前項の国会の議決は、同項に規定する選挙の適正な実施が困難である旨の内閣の発議を受けて、各議院の出席議員の三分の二以上の多数によることを必要とする。
- ③ 第一項の国会の議決をする場合において、衆議院議員又は参議院議員の任期が解散又は任期満了により既に終了しているときは、同項の国会の議決をするため必要な限度において、当該任期は終了していないものとみなす。この場合において、同項の国会の議決があつたときは、当該任期は同項の規定により延長される。
- ④ 第一項の国会の議決があつたときは、第五十四条第一項の規定中総選挙の期日に係る部分は、適用しない。
- ⑤ 衆議院議員又は参議院議員の任期が延長されている間に、その総選挙又は通常選挙を適正に実施することができると認めるに至つたときは、国会は、直ちに、その議決により当該任期の終了の期日を定めなければならない。

◎ 自民党改憲素案

2018年3月26日に自民党憲法改正推進本部が「条文イメージ（たたき台素案）」として発表したもの（いわゆる「安倍改憲」4項目）から関係部分を抜粋。

第七十三条の二 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

- ② 内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

第六十四条の二 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国

会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の三分の二以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

◎ 自民党憲法改正草案

「日本国憲法改正草案」（2012年4月27日決定）から関係部分を抜粋。

第九章 緊急事態

第九十八条（緊急事態の宣言）

内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。

- ② 緊急事態の宣言は、法律の定めるところにより、事前又は事後に国会の承認を得なければならない。

③④ （略）

第九十九条（緊急事態の宣言の効果）

緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。

- ② 前項の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後に国会の承認を得なければならない。
- ③ 緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。この場合においても、第十四条、第十八条、第十九条、第二十一条その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。
- ④ 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。

【執筆者一覧】（あいうえお順）

飯島滋明（名古屋学院大学教授） 第3章7

大江京子（弁護士） はじめに、第3章6、8

田中 隆（弁護士） 第1章、第2章5、第4章10、11

辻田 航（弁護士） 第4章9

永山茂樹（東海大学教授） 第2章4

『国会議員の任期延長改憲』その危険な本質

～軍事大国化の中での憲法審査会の動向～

発 行 日 2023年10月3日

編集・発行 改憲問題対策法律家6団体連絡会

社会文化法律センター 共同代表理事 海渡 雄一

自由法曹団 団長 岩田研二郎

青年法律家協会弁護士学者合同部会 議長 笹山 尚人

日本国際法律家協会 会長 大熊 政一

日本反核法律家協会 会長 大久保賢一

日本民主法律家協会 理事長 新倉 修

9条改憲NO！全国市民アクション

