

名による議員——を設けようという説が一部に有力であるが、そういう構想は、本条のもとでは、許されないから、それを実行するためには、憲法を改正する必要がある。

(5) 両議院の議員の定数は、公職選挙法で定められている。

衆議院議員の定数は、一九二五年(大正一四年)以来、四六六人であったが、一九五三年(昭和二八年)奄美群島の日本復帰に伴い、同群島を一選挙区として議員一名を選出することにし、さらに、一九七二年(昭和四七年)沖縄復帰に伴い、五名を増した。また、人口との不均衡を是正するため、一九六四年(昭和三九年)に一人、一九七五年(昭和五〇年)に二〇人定数を増し、一九七八年現在の定数は五一一人である(公選法四条一項、附則二項)。

参議院議員は、地方選出議員が一五二人、全国選出議員が一〇〇人、合計二五二人が定員である(公選法四条二項)。

議員の「定数」を法律で定めるとは、かならずしも、その定数が法律で何名と固定的に定められなくてはならないとする趣旨ではない。固定的に定数を定めず、たとえば、ワイマール時代のドイツでやったように、得票いくつにつき一の議席を与える(したがって、各選挙のたびに、投票数に応じて、議員の数が変わる)というふうな、定数を非固定的に定めることも、もちろん許されよう。要するに、各議院を構成すべき議員の数が、法律によって、確定されるようになっていさえすれば、いいのである。

〔国会議員およびその選挙人の資格〕

第四十四条 両議院<sup>1)</sup>の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める<sup>4)</sup>。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地<sup>6)</sup>、教育、財産又は収入<sup>8)</sup>によつて差別してはならない<sup>10) 11)</sup>。

本条は、国会議員の選挙権および被選挙権の要件を法律で定めるべきものとするとともに、その点についての差別禁止を、第一四条をこの点で補充する趣旨で、規定する。

(1) 「両議院」については、第四二条(4)を見よ。

(2) 「議員の資格」とは、議員に就任するために備えていなくてはならない資格をいう。議員は、日本国憲法のもとでは、選挙によってのみその地位に就くことができるのであるから、両議院の議員となる資格は、すなわち、議員に選挙されることのできる資格である。公職選挙法ではこれを「被選挙権」と呼んでいる(公選法一〇条)。被選挙資格と呼んでも同じ意味である。

(3) 「選挙人」とは、選挙における選挙人団の成員をいう。

「選挙人の資格」とは、選挙人となるために備えていなくてはならない資格をいう。両議院の議員の選挙人の資格は、それらの議員の選挙で選挙人団の一員となる資格、言葉をかえていえば、その選挙に参加する資格である。公職選挙法はこれを「選挙権」と呼んでいる(公選法九条)。あるいはこれを選挙資格ということもできる。

(4) 「法律でこれを定める」とは、議員の選挙権および被選挙権の要件は、憲法自体では、詳しく定めることをせず、原則として、すべてこれを法律の定めるところにゆずる意である。同時にまた、そういう法律の制定を憲法が予想し、さらに要請している意をも含む。

両議院の議員およびその選挙人の資格は、現在は、公職選挙法で定めている。

(イ) 公職選挙法によれば、選挙権は、日本国民で年齢満二〇年以上の者に与えられ、被選挙権は、日本国民で、衆議院議員については年齢満二五年以上の者、参議院議員については年齢満三〇年以上の者に対して与えられる(公選法九条・一〇条)。

(ロ) 明治憲法のもとでは、衆議院議員の選挙権および被選挙権は、衆議院議員選挙法で定められた。当時は、

帝国議会では衆議院だけが公選議員で組織されていたので、衆議院議員選挙法を単に「選挙法」とも呼んでいた。衆議院議員選挙法によって、選挙権ははじめ二五歳以上の日本臣民男子で、直接国税年額一五円以上を納める者に与えられ、被選挙権は三〇歳以上の日本臣民男子に与えられたが、後しだいに選挙権に必要な納税額が引き下げられ、ついに一九二五年（大正一四年）に至って納税要件が撤廃され、普通選挙が確立されるに至った。一九四五年（昭和二〇年）の暮れ、連合国最高司令官の指示により、選挙権の年齢を二〇歳に、被選挙権の年齢を二五歳にそれぞれ引き下げ、かつ女子に対しても、男子とまったく同じ条件で、選挙権および被選挙権を与えた。衆議院議員選挙法は、日本国憲法施行後も引きつづいて効力をもっていたが、一九五〇年（昭和二五年）に公職選挙法に統合された。

(ハ) 日本国憲法によって参議院が設けられるや、その議員の選挙権・被選挙権は、衆議院議員選挙法にならって、参議院議員選挙法（昭和二年法一一号）で定められたが、これも一九五〇年に至り、公職選挙法に統合された。選挙権および被選挙権の要件は、参議院議員選挙法時代と同じく、選挙権は、二〇年以上の日本国民、被選挙権は、三〇年以上の日本国民である（公選法九条・一〇条）。

(五) この但書で列挙されているもののうち、「人種、信条、性別、社会的身分、門地」までは、第一条と同じであるが、本条では、そのほかに「教育、財産または収入」が加わっている。

この但書は、すでに第一条第一項が「法の下平等」の原則を定め、国民が人種・信条・性別・社会的身分または門地により、政治的・経済的または社会的関係において差別されないと定めていることと、第一条第三項が公務員の選挙については成年者による普通選挙を保障すると定めていることからいって、無用のようにも見えるが、次の意味でかならずしも無用ではないといえる。

(イ) 第一条との関係では、本条は人種・信条・性別・社会的身分・門地のほかに、新たに教育・財産または収入を加えている。したがって、たとえば、教育による差別（一定の学歴のある者にのみ教員の資格を与える

など）はかならずしも第一条の禁ずるところではないが、両議院の議員の選挙権および被選挙権について、教育によって差別することは、本条によってはじめて禁止されるのである。

(ロ) 第一条において要求されている普通選挙が、財産または収入によって選挙権につき差別を定めることを禁止する趣旨であることは明瞭であるが、それが(a)被選挙権についても、そういう差別を禁ずる趣旨であるかどうか、また(b)教育によって選挙権または被選挙権に関して差別することを禁ずる趣旨であるかどうかは、かならずしも明瞭でない。選挙権のみならず、被選挙権についても、財産または収入による差別が禁止されること、および教育によっても選挙権または被選挙権を差別することが禁止されるのは、主として本条によってである。

(6) 「人種、信条、性別、社会的身分、門地」の意味については、第一条(3)―(7)を見よ。

(7) ここに「教育」とは、ひろく知能の意味である。かならずしも学校の経歴のみを意味するのではない。たとえば、なんらかの調査方法により、知的な能力を調査し、その結果によって選挙権または被選挙権について差別することは、本条にいう「教育」による差別に該当する。

(イ) 公職選挙法は、衆議院議員選挙法以来のやり方にしたがって、投票の方式につき、いわゆる投票自書主義を採用している。すなわち、選挙人は、その投票に当り、その自由な筆跡によって投票用紙に候補者の氏名を書くことを要求され、そういう意味の自書によらない投票は、すべて無効とされる。そのために、候補者の氏名を自書できるだけの知的能力のない者は、実際において選挙権がないのと同じ結果になる。言葉をかえていえば、現行法は投票自書能力という知的能力を選挙権の要件としているということが出来る。自書主義をやめていわずに記号式投票（投票用紙に候補者の氏名を印刷しておいて、選挙人は自分の投票しようとおもう候補者の氏名をなんらかの記号をつける方法）を採用すれば、この点の問題はなくなるわけであるが、しかし、投票用紙に候補者の氏名を自書する能力というものは、きわめて低い程度の、ある意味では、民主国家における国民に要求され

ている最小限度の知的能力ともいえるものであり、また、投票自書主義は實際上簡便に投票を行うために必要なひとつの方法と考えられるから、現行法が採用しているような投票自書主義をもって、あえて本条が禁じている「教育」による差別と見るにはおよぶまいとおもう（しかし、ほかの理由——投票の効力の判定を容易ならしめることなど——で、記号式投票はやがては自書投票に代わることと考えられる）。

(ロ) 明治憲法時代に、義務教育を終えない者に対しては選挙権を与えないようにしようという意見が有力だったことがある。日本国憲法のもとで、そういう主張は許されるだろうか。

日本国憲法も、一方において、義務教育をみとめ、すべての子女が普通教育を受けることを憲法上の義務としているのであるから、そういう憲法上の義務を果たしていない国民には、選挙権（および被選挙権）を与えないとすることにも、かならずしも理由がないわけではないとおもわれるが、本条は、明確に「教育」による差別を禁止しているし、また、教育の義務は子女の保護者の義務であり、義務教育を終えないということはかならずしもその子女の責任ではないことを考えると、やはり義務教育を終えたことをもって選挙権の要件とすることは、本条によって許されないと見るのが正当であろう。

(ハ) アメリカ合衆国の南部の諸州で（ニグロを選挙権から締め出す目的で）最近まで行われていたように、読み書きをなし得ることというような知的能力をもって選挙権の要件とすることは、もちろん、本条の禁ずるところである。アメリカでも、一九六五年の合衆国最高裁判決（Louisiana v. United States, 380 U. S. 145）で、読み書き能力検査ないし解釈能力検査は違憲とされ、同年改正の Voting Rights Act で禁止された。

〔8〕「財産」とは、個人の有する財産的な諸権利の総体をい、「収入」とは、個人が一定の期間内に獲得し、または獲得すべき財産をいう。

(イ) 普通選挙とは、通常、選挙権および被選挙権（特に選挙権）の要件として財産または収入をみとめない選挙制度の意味に解される。選挙法は、どこでもはじめはいわゆる制限選挙であり、選挙権（および被選挙権）

の要件として財産・収入またはなんらかの経済能力がみとめられるのが通例であったが、やがて無産者階級の勢力が大きくなるにしたがって、制限選挙はしだいに普通選挙に代わられるようになり、選挙権（および被選挙権）の要件として財産または収入をみとめることは、今日ではどこの国でも行われなくなっている（一五九条〔9〕）。

憲法は、すでに第一五九条第三項で「普通選挙」を保障しており、その意味で本条と重複しているともいえるが、本条は、特に選挙権だけでなく、被選挙権についても、財産または収入を要件とすることを許さないとする趣旨を明確に定めている。

(ロ) 直接に財産または収入を選挙権および被選挙権の要件とするのではなくとも、たとえば、一定額の納税を要件とするように、間接に本人の経済的能力を要件とすることも、すべてここにい「財産又は収入」によって選挙権および被選挙権について差別することであり、本条の禁ずるところである。

一九二五年（大正一四年）以前の衆議院議員選挙法のように、一定額の納税をもって選挙権の要件とするのが本条の禁ずるところであるのはもちろん、その後終戦までの同法のように、「貧困ニ因り生活ノタメ公私ノ救助ヲ受ケ又ハ扶助ヲ受ケル者」には選挙権・被選挙権をみとめないとするのも、結局、財産または収入を選挙権および被選挙権の要件にすることに帰着し、本条の許さないところである。アメリカの一部で行われていたような、選挙権の登録に対する手数的の意味をもった人頭税（poll tax）を課する制度も、同じような意味で、本条に違反する。アメリカでも、一九六六年の合衆国最高裁判決（Haper v. Virginia Board of Elections, 383 U. S. 603）で、人頭税は違憲とされた。

明治憲法時代の衆議院議員選挙法では、破産者で復権を得ない者は選挙権および被選挙権をもたないとされた。今日はこの制限は存しないが、そういう制限も、おそらく本条の精神に違反すると見るのが妥当であろう。

納税義務を履行しない者の選挙権または被選挙権をある範囲で制限することは、本条の禁ずるところであるか。地方議会の議員中に、滞納者が多いというので、租税滞納処分中の議員（地方議員）の職務を停止することにし

よとの主張がなされたのに対し、それは、経済能力によって被選挙権を制限することになるから本条に違反する、という反対論が出たことがある（一九五五年五月）。

〔9〕「差別」するとは、ちがった取扱いをすることをいう。  
本条に列挙したような事項を理由として、選挙権または被選挙権を甲に与え、乙に拒否することはもちろん、選挙権または被選挙権を与えたとしても、その内容に差等をもとめること（等級選挙や、複数投票など）は、すべてここにいう「差別」することにほかならない。

〔10〕本条は、第一四条および第一五条の規定とある部分は重複している。憲法制定者は、両議院の議員の選挙権および被選挙権の有する重大な意味にかんがみて、それらの規定のほか、特に本条を設けたのであろう。  
本条の終わりの「教育、財産又は収入」の句は、マッカーサー草案にも、内閣要綱にも、内閣草案にもなく、衆議院の修正で加えられたものである。

〔11〕本条は、もちろん、両議院の議員の選挙権および被選挙権について、ことの性質上、合理的な理由のある場合において、ここに列記された事項以外の理由による差別を設けることを禁ずる趣旨ではない。

（イ）たとえば、年齢については、憲法自体成年者による普通選挙を保障すると定めて（一五条三項）、一定の年齢による選挙権・被選挙権の差別を当然のことと予想している。公職選挙法は、被選挙権の年齢要件として、さきへのべたように、衆議院議員については二五年、参議院議員については三〇年と定めているが、これは別に本条に違反することはない。

（ロ）公職選挙法はまた、禁治産者、禁錮以上の刑に処せられその執行を終えるまでの者、および禁錮以上の刑に処せられその執行を受けることがなくなるまでの者は、選挙権および被選挙権を有しないと、また、選挙に関する犯罪により一定期間選挙権および被選挙権を停止されることをみとめているが（公選法二一条）、これも、あえて本条の禁ずるところというべきではない。

明治憲法時代のように、準禁治産者や、一定の刑に処せられた経歴のある者は選挙権・被選挙権をもたないとすることも、適当であるかどうかは別問題として、かならずしもただちに本条に違反するものではない。

（ハ）選挙人名簿に選挙人の氏名を登録するための技術的必要にもとづいて、選挙人たるには一定期間一定の地域内に住所を有することを必要とし、その要求を充たさない者には選挙権を与えないことも、また本条に違反するといふべきではない。公職選挙法は、この種の住所要件をもって、選挙権の要件ではなくて選挙人名簿登録の要件であるとしている。しかし、選挙人名簿に登録されることのできない者は、すなわち、選挙権のない者にほかならない。選挙人名簿は本来選挙権を有する者をすべて登録すべきであり、選挙権を有しながら選挙人名簿に登録されることのできない者は、理論上あり得ないはずである。公職選挙法によれば、選挙人名簿に登録された者でなければ投票することができず、また選挙人名簿に登録されることができず、選挙人名簿に登録され得る者すなわち真の選挙権者であり、それに登録されることのできない者は選挙権を欠く者である。すなわち、選挙人名簿登録要件とされている住所要件は、実は、選挙権そのものの要件にほかならない。

大学の附属寮に起臥する学生の生活の本拠は、原則として、その寮にあると解すべきである（最判昭和二九・一〇・二〇民集八卷一〇号一九〇七頁）。

（ニ）選挙権および被選挙権を日本国民または日本人（日本の国籍を有する人）にのみ与え、外国人に与えないことは、参政権の性質上、当然のはなしである（公選法九条・一〇条）。

（ホ）公職選挙法は、「戸籍法の適用を受けない者の選挙権および被選挙権は、当分の間、停止する」と定めている（公選法附則三項）。

ここに「戸籍法の適用を受けない者」とは、旧朝鮮人および旧台湾人をさす（彼らは、終戦まで、日本人ではあったが、戸籍法の適用を受けなかった）。これらの者の選挙権・被選挙権を停止することは、「人種」による差

別として、本条に違反するように見えるが、これらの者については、その国籍が明確でないのかように定めただけであり、旧朝鮮人や旧台湾人であっても、日本の国籍を明確に有する者は、もちろんなんらの差別を受けないのであるから、公職選挙法の右の規定は本条に違反すると見るべきではない。

ここに「戸籍法の適用を受けない者」は、天皇および皇族をも含むと解する説もある。もしそう解すれば、この規定は「門地」による差別を定めていると考えることができる。しかし、もともと世襲天皇制をみとめる結果として、天皇および皇族について一般国民と差別待遇を定めることは、憲法が容認するところであるから、そう解しても、その規定を特に本条に違反すると見る必要はない（ここに「戸籍法の適用を受けない者」に天皇および皇族を含ませることは、そこに「当分の間」とある点からいっても、公職選挙法の解釈としては、おそらく不当と見るべきであろう）。

〔衆議院議員の任期〕

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。<sup>4)5)</sup>

本条は、衆議院議員の任期を定める。

〔1〕「衆議院議員」とは、衆議院の成員、すなわち、衆議院という合議体の構成者をいう。すべて「全国民を代表する選挙された議員」でなくてはならない（四三条）。

〔2〕「任期」とは、公務員（または、一般職員）に就任した者がその任にある一定のかぎられた期間をいう。議会の議員はすべてかような任期を有する。そして、任期満了とともに議員たる地位を失う。

（イ）合議体の成員の任期の定め方には、次のようないろいろな方法があり得る。

(a)各成員は、その就任の時期にかかわらず、すべて同じ長さの任期をもつものとする。たとえば、成員の任期三年とする合議体があれば、その成員の一人Aが辞職または死亡して、A'がその後任として就任する場合は、A'の任期はその就任のときから三年間ということになる。

(b)各成員またはその一部のグループの成員の任期は、つねに同時に開始するものとし、任期中に成員が欠けたときは、その後任者の任期は前任者の任期の残りとする。これに、さらに二つの場合がある。

(i)合議体の全成員の任期が同時にはじまり、同時に終わるものとする。この場合は、任期の終了ごとに全成員が退任し、新しい成員が就任する。つまり、全成員の入れ替えが行われる。これを全部入替制または全部交代制という。衆議院議員の場合はこれである。

(ii)合議体の成員が数個のグループに分かれ、Aグループの各成員の任期は、ある時期に同時にはじまり、Bグループの各成員の任期はそれにおけるある時期（たとえば、その一年後）に同時にはじまり、Cグループの各成員の任期はさらにそれにおけるある時期（たとえば、さらにその一年後）に同時にはじまる。あるグループの成員の任期が終わるごとに、そのグループの成員の入れ替えが行われる。これを一部入替制または一部交代制ということが出来る。参議院議員の場合は、これである。

この(ii)の場合に、グループの数が成員の数と一致することがある。この場合は、各成員ごとに任期の始期がちがうことになる。しかし、この場合でも、任期中に欠けた成員の後任者は、前任者の任期の残りをその任期とする点で(i)の場合とはちがう。人事院・会計検査院などはこれに属する。

(ロ) 衆議院については、第四六条のような一部入替制を定めた規定がないばかりでなく、解散の制度がみとめられ、解散されたときは、解散の日から四〇日以内に、衆議院議員の総選挙を行うべきものとされ（五四条一項）、また、衆議院議員総選挙の後のはじめての国会で内閣は総辞職しなくてはならないと定められている（七

○条) ことなどからいって、衆議院議員については、全部入替制を採用していることは明瞭である。したがって、衆議院議員の任期は、全議員について、同時にはじまり、同時に終わる。任期中に議員が欠けたときは、後任者の任期は前任者の任期の残りであると公職選挙法は規定している(公選法二六〇条)が、これは、公職選挙法の規定をまっしてはじめてそうであるのではなく、憲法の規定から当然に生ずる結論である。

(ハ) 全部入替制においては、議員の任期は、他の面から見れば、その議院そのものの存在の期間でもある。この意味で、外国ではこの期間を立法期(Legislature period)とも呼び、また、それが総選挙から総選挙への期間だという意味で、選挙期間(Wahlperiode)とも呼ぶ。

(3) 衆議院議員の任期を四年とすることは、明治憲法の帝国議會はじまって以来の伝統である。

衆議院議員の任期は、総選挙の期日から起算する。ただし、任期満了による総選挙が衆議院議員の任期満了の前に行われたときは、前任者の任期満了の翌日から起算する(公選法二五六条)。

任期は、暦にしたがって計算し、最後の年のその起算日に応当する日の前日に満了する(民法一四三条)。

(4) 衆議院の解散は、議員の任期を短縮する行為といえるから、それによって、衆議院議員の任期が終了することは当然である。

衆議院の解散については、第七條<sup>13</sup>および第六九條<sup>8</sup>を見よ。

(5) 本条は、衆議院議員の任期を、憲法自体で、四年と定めている点に、特色がある。

明治憲法時代は、憲法では衆議院議員の任期を定めず、これを法律にゆずり、法律がそれを定めたから、したがって、法律でこれを変えることも可能だとされた。現に一九四一年(昭和一六年)には、法律によって在任中の衆議院議員の任期を延長したこともあり(昭和一六年法律四号)、また、当時の衆議院議員選挙法は、議會開会中に衆議院議員の任期が終わる場合には、その議會閉会までその任期が延びるものとしていた(同法七八条)。

これに反して、日本国憲法では、四年という衆議院議員の任期を憲法で定めたのであるから、明治憲法時代の

ように、法律でその長さを変更することは許されないと解される。したがって、今日は、國會開会中に任期が満了するからといって、法律で、その会期終了まで任期を延ばすと定めることは許されない。また、法律により、または國會の議決によって、もしくは、衆議院の議決によって衆議院を解散することができるという説があるが(七條<sup>13</sup>を見よ)、それは、憲法で定めた衆議院議員の任期を、憲法の定めている手続以外の手続によって、短縮することにほかならないという意味でも、おそらく本条に違反するといふべきであろう。

#### 〔参議院議員の任期〕

第四十六條 参議院議員<sup>1)</sup>の任期は、六年<sup>2)</sup>とし、三年ごとに議員の半数を改選する<sup>4)5)</sup>。

本条は、参議院議員の任期と、その一部入替制を定める。

(1) 「参議院議員」とは、参議院の成員、すなわち、参議院という合議体の構成者をいう。衆議院議員と同じように、すべて「全国民を代表する選挙された議員」でなくてはならない(四三条)。

(2) 「任期」については、第四五條<sup>2</sup>)を見よ。

(3) (イ) 参議院議員の任期を六年とし、衆議院議員の任期よりも長くしているのは、参議院に対して、衆議院に対してよりも、より多くの安定性を期待する趣旨であろうが、このことは、日本国憲法がびつこの両院制をみると、参議院にくらべて衆議院に優越性をみとめていることと関連がある。すなわち、参議院議員の任期が衆議院議員のそれよりも長いということは、それだけ参議院が国民によって直接なコントロールを受ける機会がすくない、言葉をかえていえば、主権者たる国民との接触がそれだけすくないことを意味する。この点に着目して、憲法は、参議院の権力を衆議院のそれにくらべて弱めたのであろう。そして、参議院に対しては、衆議院におけ



全訂 日本国憲法

著者 宮澤俊義・芦部信喜

発行所 株式会社 日本評論社

発行者 小林昭一

東京都新宿区須賀町14 電話 東京(03) 341-6161 (代表)

振替 東京0-16番 郵便番号 160

印刷 株式会社 精興社 製本 青木製本工業株式会社

検印省略 Printed in Japan ©宮澤隆代・芦部信喜 1978年

本書の内容の一部あるいは全部を無断で複写複製(コピー)することは、法律で認められた場合を除き、著作者および出版社の権利の侵害となりますので、その場合にはあらかじめ小社あて許諾を求めて下さい。

1978年9月4日 第1版第1刷発行