

憲法の現在

OBA MJ 連載

《 憲法問題特別委員会だより 》

第65回

憲法市民講座「憲法に緊急事態条項？ いらんやろ！」

憲法問題特別委員会 委員 中平 史



憲法問題特別委員会では、2016年（平成28年）10月29日、名古屋学院大学教授の飯島滋明先生をお招きして、緊急事態条項に関する憲法市民講座を開催しました。

ご承知のとおり、自民党憲法改正草案（以下「改正草案」といいます。）98条、99条には「緊急事態条項」が掲げられています。大阪弁護士会からは、本年6月21日、「憲法に緊急事態条項を創設することに反対する会長声明」が発表されました。また、7月には会長声明の市民向け版として「いらんやろ！」パンフレットが発行され、既に5万6千部が配布されています（11月9日時点）。今回の市民講座は、改めて、憲法学の先生からしっかりと緊急事態条項（国家緊急権）の解説をしていただこうと企画しました。

飯島先生からは、以下のように、多角的に憲法上の問題点をご指摘いただきました。

(1) 「国民投票」の危険性について

まず、憲法改正一般について、「国民投票」（日本国憲法96条）によって国民の意思が直接反映されることになるので望ましいとの見解がある。しかし、逆に、権力者の地位や権力を正当化するために悪用される危険性があるから不適切である。歴史的にみても、ナポレオン1世、3世は国民投票で皇帝になり、1933年にドイツが国際連盟を脱退

したのも、1934年にヒトラーが総統になったのも、1938年にドイツがオーストリアを併合したのも国民投票の結果であり、独裁者ほど国民投票を多用する傾向にある。

(2) 緊急事態条項とは？

緊急事態条項（国家緊急権）とは、戦争・内乱・恐慌や大規模な自然災害などの緊急事態の際、通常は認められない非常措置を国家機関、とくに首相がとる権限であり、「立憲主義」の制約を緊急事態の際に解除するものである。

(3) 緊急事態宣言の発動要件の問題点

ア 発動要件を法律に委任すること自体が大問題

改正草案98条1項は、緊急事態を宣言すべき場合（発動要件）を「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」と列挙したのち、「その他の法律で定める緊急事態」とし、発動要件自体を法律に委任しており大問題である。

イ 反政府的言動に対する弾圧の可能性

政府に反対するデモや集会が大々的に組織されたとき、「内乱等による社会秩序に混乱」と認定され、緊急事態が宣言される危険性がある。

(4) 緊急事態宣言により、法律と同じ効力の政令が制定できる

改正草案99条1項では、「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」とこととなる。

これは、ナチスの独裁を可能にした「国民と国家の困難を除去するための法律」（Gesetz zur

Behebung der Not von Volk und Reich)、いわゆる「授權法」(Ermächtigungsgesetz)「共和国の法律は、憲法に定められた手続以外に、連邦政府によっても制定されうる」(1条1文)と同じである。

(5) 緊急事態宣言による国家総動員体制

ア 市民に課される協力義務

改正草案99条3項では、緊急事態が宣言されると「何人も、法律の定めるところにより、…国その他の公の機関の指示に従わなければならない」とされる。

これにより、国民には、広範な憲法規範化された協力義務が、法律に基づかない政令によって、罰則付きで課され得ることになる。

現在でも、医師・看護師・薬剤師、建築・土木関係者等に業務従事命令が可能であり(自衛隊法103条)、現に湾岸戦争の際にアメリカの要請で協力の形で中東医療団が派遣されたりしているが、罰則付きの出動命令が可能となる。

イ 財政上必要な支出その他の処分

改正草案99条1項では、緊急事態が宣言されると「内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行うことができるが、これによって財政国会中心主義、租税法律主義を潜脱して、国会の議決を経ない軍事目的の増税、戦時予算の編成が可能となる。

例えば、アフガン戦争やイラク戦争はアメリカ連邦議会による軍事費削減を契機に戦争継続が困難になったとの事情があった。ところが、改正草案ではそのような財政上の歯止めがないことになる。

ウ 地方自治体の長に対して必要な指示

改正草案99条1項では、緊急事態が宣言されると「内閣総理大臣は…地方自治体の長に対して必要な指示を行うことができる」ことになる。

戦後、日本では、戦前、政府が一元的に港湾等を管理することによって戦争を始めることにつながったとの反省を踏まえ、国の権限に足枷をはめるため、港湾の管理権が地方自治体に認められた。それにより、例えば神戸市では1975年以降「非核神戸方式」(非核証明を提出しない外国軍艦の入港を認めない)を採用している。

ところが、改正草案では、法律に基づかない政令によって、自治体の港湾・空港管理権、病院の軍事優先・独占使用などが可能となる。

(6) 選挙に基づかない長期政権

改正草案99条4項では、緊急事態が宣言されると「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間の特例を設けることができる」とされ、主権者意志に基づかない長期政権が誕生する可能性がある。

(7) 憲法上、緊急事態条項がないと自然災害に対応できないのか?

ア 東日本大震災に関して、気仙沼市菅原茂市長は「私権を制限した方がいいと思うほど大変だったが、何とかやり遂げた。(改憲してまでの)制限は必要なのではないか。」と述べ(『河北新報』2015年5月17日付)、仙台市の奥山恵美子市長は「震災で法改正の必要性は感じたが、改憲が必要と考えたことはない。災害時は地方自治体が、喫緊の優先課題が何かを目の前で見ながら行動することが大事だ」「国への権限一元化ではなく自治体の権限強化を考えてほしい」と述べている(『河北新報』2015年5月20日付)。

イ 阪神淡路大震災に関しても、「市長が直ちに迅速な対応をとった市の被害が少ない」との指摘がある(川口英俊「阪神大震災初動体制における危機管理—政治・行政の役割—」(慶応大学法学政治学論究第27号(1995年冬季号)248頁)。

ウ このように、緊急時、被災地から遠く離れた政府への権限の集中は、かえって混乱のもとである。

(8) 自民党『日本国憲法改正草案Q&A』も認める必要性

自民党が発行している『日本国憲法改正草案Q&A』でも、「緊急政令は、現行法にも、災害対策基本法と国民保護法(「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」)に例があります。したがって、必ずしも憲法上の根拠が必要ではありません」(同Q&A33—34頁)、「地方自

治体の長に対する指示は、もともと法律の規定を整備すれば憲法上の根拠がなくても可能です」(同34頁)と記載されている。このように、自民党も自ら必ずしも憲法上、緊急事態条項を設ける必要性はないことを認めている。

(9) 緊急事態条項は、外国の憲法にもある？

ア アメリカ

憲法には、緊急事態条項はない。

イ フランス

1961年のアルジェリア危機の際、第5共和制憲法16条の「緊急権」が発動されたが、アルジェリアの反乱はわずか4日間で収まった。それにも関わらず以後2年間緊急事態が維持され、その間、少なくとも48名が警察により殺害されたとされる。

第5共和制憲法では、「緊急権」は絶えず批判の対象となり、2008年の憲法改正で、第16条に第6項が追加され、「憲法院」が「緊急権」発動の要件を審査することができるようになり、裁判的統制が及ぶこととなった。

2015年11月のパリ同時多発テロをきっかけにフランスで発動された「非常事態宣言」は、憲法上の措置ではなく、法律に基づく措置に過ぎない。

ウ ドイツ

ヒトラーを党首とするナチスが最も民主的と言われたヴァイマル共和国を蹂躪するために濫用したのがヴァイマル憲法48条の「非常事態条項」であったという苦い歴史がある。

しかし、ドイツ連邦共和国基本法には、1968年緊急事態条項が導入された。これは、旧西ドイツ(当時)が、政府成立後(49年～)も駐留した3か国(米・英・仏)から完全に独立するためであり、駐留軍は盗聴や信書の開封などを可能とする留保権を持っていたがこの留保権を解消するためには自前の緊急事態条項を持つことが条件であったためである(山内敏弘『西ドイツの国家緊急権—その法制と論理について』ジュリスト701号35頁)。

しかも、自民党改正草案とは異なり、①「防衛事態」の認定権者(=原則として連邦議会)と権限行使者(=首相)は異なる国家機関に分けられ、②連邦憲法裁判所の統制に服し(基本法115条)、③

ストライキに対して内的緊急事態条項の適用は禁止されている(基本法9条3項)。

エ 自民党改正草案ではどうか？

これに対して、自民党改正草案では、①認定権は内閣総理大臣にあり単に「閣議にかける」ことを要するだけである。また、内閣の他、内閣総理大臣が多くの権限を行使することができる。②司法的統制は及ばない。③「内乱等による社会秩序の混乱」の場合も緊急事態となり得、歯止めはない。

(10) 日本・明治憲法下での緊急権

ア 関東大震災の際の行政戒厳について

関東大震災の際、朝鮮人の虐殺が記録されている箇所は、いずれも軍の配置の拠点であり、戒厳令に基づき出動した「軍こそは、虐殺の主体であったといつてよい」とされる(『関東大震災と朝鮮人虐殺 歴史の真実』現代史出版会1975年65頁)。

イ 治安維持法の強化について

治安維持法は、1925年国会の議決を経て成立したが、1928年、いったんは議会で否決された死刑と目的遂行罪(加担者の処罰)が緊急勅命で導入された。

(11) 1945年7月15日衆議院帝国憲法改正案委員会での金森徳次郎大臣の答弁

北浦圭太郎委員の緊急事態条項の導入を求める質問に対して、金森國務大臣は、「言葉を非常と云ふことに藉りて、其の大いなる途を残して置きますなら、どんな精緻な憲法を定めましても、口實を其處に入れて又破壊せられる虞絶無とは斷言し難いと思ひます」などと導入反対の答弁をし日本国憲法には盛り込まれなかった。

(12) 憲法改正国民投票法では、発議から国民投票まで60日～180日

「改憲手続法」(憲法改正国民投票法)では、発議から60日～180日以内と短期間で国民投票が実施される。しかも、「公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動」は禁止されている。

いち早く「緊急事態条項」の危険性を市民に周知してもらい取り組みが必要である。