

緊急事態条項は憲法に必要か

子どもと法・21 通信編集委員会（2015年5月執筆）

■漫画政策パンフレット

本年4月28日、自民党（憲法改正推進本部）は漫画政策パンフレット「ほのぼの一家の憲法改正ってなあに？」を公表した。

一郎の妻、優子が憲法改正について疑問を呈し、一郎の父司郎と祖父千造の答えに優子が納得していく展開だ。優子のヒステリックと単純さが印象に残る。司郎と祖父の回答も一面的だ。

たとえば、31頁、「緊急事態の宣言」（98条）では緊急事態として大地震しか挙げられておらず、「外部からの武力攻撃や内乱等による社会秩序」は触れられていない。また、緊急事態の宣言により「内閣が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」、「法律の委任があれば内閣の政令で人権を制限できる」ことにも触れていない。

また明らかに間違いもある。たとえば27頁、日本国憲法の基本的人権についてのやりとりで「基本的人権は保障されていてそれは保持すべきだが公共の福祉に反するようなことにやたらに権利を振りかざしちゃダメ」「公共の福祉って？」「公益、つまりはみんなの利益ってことじゃ」とあり、「公共の福祉」を「公益」に言い換えていたりする。

反論できる根拠を持てるようしっかり学習しようと思わせてくれる漫画パンフレットだ。

■緊急事態条項新設を先行させる

2014年12月の衆院選後の2015年5月7日、衆議院憲法審査会【委員50名：自民31、民主8、公明4、維新4、共産2、次世代1】は、はじめて自由討論を行い、実質審議に入った。自民党憲法改正推進部長の船田元は、緊急事態条項（「改憲案」98、99条）・環境権（同25条の2）・財政の健全性の堅持条項（同83条2項）、以上3つの「新設」条項を優先して協議するよう提案した。

今回提案のあった環境権や財政健全化などは憲法に入れなくても、下位の法律で定めていける。それに、今後このコーナーで誰かが書くと思うが、自民党改憲案にある「環境権」（25条の2）は権利ではなくむしろ義務だ。緊急事態条項については、現在すでに、警察法、海上保安庁法、自衛隊法などの各種法律の中で緊急事態への対応措置が定められており、これまで緊急事態条項が憲法にないことで困ったことなど一度もなかった。

■「大きな人権」のためには「小さな人権」は制限？

自民党改憲案の緊急事態の定義は「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」の例を挙げ、その他は、「法律の定めるところにより」と、立法によりいくらでも拡大できる。

緊急事態の宣言により、「財政上必要な支出」及び「地方自治体の長に対して必要な指示をする」ことができ、総理大臣が強大な力を持つ。それだけではなく、内閣は「法律と同一の効力を有する政令を制定できる」とある（99条1項）。後述するようにこれは、ナチスの「全権委任法」と同じである。

他方、改憲案は私たちに、「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」としているが、この場合、基本的人権は最大限の尊重にとどまるから（同条2項）、時によっては人権が制限されてもやむを得ないということとなる。全権委任法の下、ワイマール憲法に定めた人権は事実上停止してしまった事実を想起すべきであろう。

自民党「日本国憲法改正草案Q&A」は、「国民の生命、身体及び財産という「大きな人権」を守るために、そのため必要な範囲でより「小さな人権」がやむなく制限されることもあり得る」と説明している。生命や身体・財産という「大きな人権」のためには、報道の自由や集会及び結社の自由といった「小さな人権」が制限されることがあるという意味である。

日本の国会は二院制で、衆議院の解散中に国家に緊急な案件が生じても参議院が対処できる、そのような時のためにも参議院が存在しているのだが、改憲案99条4項によれば、いったん緊急事態が宣言さ

れると衆議院は解散されないことになる。しかも、両議院の選挙期日には特例を設けることができるとしているから、任期が来ても選挙はしなくてもいい、永久に政権を維持し得ることができるというわけである。

緊急事態は、明治憲法下での戒厳令に似た効力を有し、「国防軍」の設置と関連づけて考える必要がある。内閣総理大臣が強大な権限を持ち、明治憲法下で天皇が発した緊急勅令と同質の緊急政令を内閣は制定し得ることを、改憲案は定めているのである。(4月臨時増刊号より要約抜粋)

■被災地の弁護士会が声明・記者会見

このような動きに対し、大きな震災に見舞われた被災地の5つの弁護士会(兵庫県・新潟県・岩手・仙台・福島県)が「国家緊急権」創設への会長声明を出し、5月1日、東京・弁護士会館で共同記者会見を開いて、「国家緊急権は危険だ」「被災地をダンにするのはよくない」と反対を表明した。

各弁護士会声明から抜粋する。

「今、東日本大震災を契機に、『災害対策』に必要なからという名目で、憲法にこのような『国家緊急権』を加えることが検討されています。」(新潟県弁護士会)

「国家緊急権とは、戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など平時の統治機構をもっては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置を取る権限と解され、行政府への強度の権力集中と基本的人権の制限を内容とするため、立憲主義を破壊する大きな危険性を孕んでいる。現憲法も、かかる危険性を重視して、国家緊急権を規定していない。」(仙台弁護士会)

「具体的には、政府が緊急事態を宣言した後、政府が法律と同じ効力の政令を定めることができるといった条文を、憲法に設けることが考えられています(自民党改憲案99条)。これによれば、国会で議論することなく、政府の意思決定のみで、市民の権利を制限し、義務を課すことが可能になります。」(新潟県弁護士会)

「そもそも、災害対策について言えば、事前に準備していない措置は、災害発生時には十分に執ることができないのであり、それゆえ、平時に事前準備を十分に行っておくことが大原則である。東日本大震災において、政府の初動対応は極めて不十分だったと評価されているが、それは、法制度に問題があったからではなく、事前の対策が不足し、法制度を十分に活用できなかったからである。また、東京電力福島第一原子力発電所事故に適切な対処ができなかったのは、いわゆる『安全神話』の下、大規模な事故が発生することをそもそも想定してこなかったという事故対策の怠りによるものであることは明らかである。」(福島県弁護士会)

「東日本大震災においては、いくつもの命が失われた一方、早期の避難により助かった例も多い。『地震が来たら何を置いても安全な高台に避難する。』との意識が、平常時から保たれていたからこそ、大地震が生じた際に速やかに行動をとることができ、そうした避難が可能だったのであり、非常時になってから国家緊急権に基づき避難を命じたとしても、その命令によって多数の命を救うことなどできない。」(岩手弁護士会)

「新潟県中越地震、新潟県中越沖地震における復興支援活動、東日本大震災の被災者の支援活動の経験から、『準備していないことはできない』、被災して不自由な生活を強いられる人達にこそ、人権が守られる必要があることを学びました。災害対策として必要なのは、『事前の準備』と『市民に寄り添い、その人権を守ること』だと考えます。市民の権利を制限し、義務を課すことではありません。」(新潟県弁護士会)

「憲法は、市民の自由を守るため、政府を含む権力に対し、人権を保障すべき義務を課し、権力を抑制する法です。我々市民に義務を課す法ではありません。大規模災害など、市民の自由が危ない状態にあるときこそ、最大限、人権を保障しなければなりません。まさに憲法の出番です。『国家緊急権』が導入され、たとえ一時的でも、本来的な憲法の機能を停止し、権力への抑制が不十分となってしまうと、かえって、我々市民の自由が侵されかねません。これは非常に危険です。」(新潟県弁護士会)

「災害対策についてみれば、既に日本の災害法制は精緻に整備されている。たとえば、非常災害が発

生して国に重大な影響を及ぼすような場合、内閣総理大臣が災害緊急事態を布告し（災害対策基本法 105 条）、生活必需物資等の授受の制限、価格統制、及び債務支払の延期等を決定できるほか（同法 109 条）、必要に応じて地方公共団体等に必要な指示もできる（大規模地震対策特別措置法 13 条 1 項）など、内閣総理大臣の権限集中の規定がある。また、防衛大臣が災害時に部隊を派遣できる規定もある（自衛隊法 83 条）。さらに、都道府県知事の強制権（災害救助法 7～10 条等）、市町村長の強制権（災害対策基本法 59, 60 条, 63～65 条等）など、私人の権利を一定範囲で制限する規定も設けられている。このように諸外国に見られる程度の『国家緊急権』の内容は、我が国では既に法律により十分に定められているのである。」（兵庫県弁護士会）

「東日本大震災の被災地の弁護士会として、4 年に亘る復旧・復興支援活動を行ってきた経験と教訓にもとづいて検討した結論としては、災害対策を理由とした国家緊急権の創設は不要であると言わざるを得ない。災害対策を理由として国家緊急権を創設しようとすることは、災害法制についての理解を著しく欠くものであり、かつ、災害対策としての実効性も甚だ疑問である。」（岩手弁護士会）

こうして、被災地の 5 つの弁護士会は憲法には国家緊急権の創設は不要であると結論付けている。

■日本国憲法に緊急事態条項は敢えて入れなかった

どこの国の憲法にも緊急事態条項はある、と自民党は言っている。たしかに、明治憲法にもあった。しかし、日本国憲法には、あえてそれを入れなかったのだ。

1946 年 7 月 2 日、衆議院の帝国憲法改正案についての委員会第 3 回、北浦圭太郎衆議院議員の質問、「政府提案の帝国憲法改正案（日本国憲法案）は何故緊急勅令や財政上の緊急処分というような規定を持たないか」に対する金森徳次郎国務大臣の政府答弁を引用する。

「緊急勅令其の他に付きましては、緊急勅令及び財政上の緊急処分は、行政当局者に取りましては実に調法なるものであります。併しながら調法と云う裏面に於きましては、国民の意思を或る期間有力に無視し得る制度であると言ふことが言えるのであります。だから便利を尊ぶか或は民主政治の根本の原則を尊重するか、斯う云う分れ目になるのであります。・・・斯くの如き財政上の緊急措置或は緊急勅令とか云うものは、ないことが望ましいと思うのであります。・・・我我過去何十年の日本の此の立憲政治の経験に徴しまして、間髪を待てないと云う程の急務はないのでありまして、・・・そう云う場合には、臨時に議会を招集すると云う方法に依って問題を解決することができる、又臨時に議会を招集することができない場合が考へられます。・・・其の時には何ともしようがない、そこで参議院の緊急集会を以て暫定的に代へる、斯う云うことが考へられます。・・・そう云う非常の場合に処する僅かばかりの臨時措置の規定を必要なる法律等に編込み、大体是は警察法規等が主眼をなすものと思ひますが、特別な場合に稍々臨時措置をなし得るような規定を平素から予備して置くと言ふのも、一つの考え方であろうと思ひます。」

■ヒトラー独裁に至ったみち

1919 年に制定されたワイマール憲法は、当時もっとも進んだ憲法とされていた。その体制下で、なぜヒトラーの独裁・ファシズムという未曾有の事態をもたらしたか。

ワイマール憲法では大統領の権限は非常に大きかった。とりわけ 48 条 2 項には、「公共の安寧秩序に著しい障害が生じ、またはそのおそれがあるときは、大統領は、公共の安寧秩序を回復させるために必要な措置をとることができ、必要な場合には、武装兵力を用いて介入することができる。この目的のために、大統領は、一時的に、第 114 条〔人身の自由〕、第 115 条〔住居の不可侵〕、第 117 条〔信書・郵便・電信電話の秘密〕、第 118 条〔意見表明等の自由〕、第 123 条〔集会の自由〕、第 124 条〔結社の自由〕および第 153 条〔所有権の保障〕に定められている基本権の全部または一部を停止することができる」という大統領の緊急令等の発布権限が規定されていた。

ヒトラーが政権を握る前から経済的不安定や社会不安の中、大統領令が頻発された。1931 年には大統領緊急令の数が国会採択の立法の数を上回り、1932 年には大統領緊急令 60 に対し、議会での立法はわずか 5 となった。

1933 年 1 月ヒトラーは首相に。ただちに議会を解散して選挙を公示。選挙日の直前に「国会議事堂放

火事件」が発生。事件現場にいた共産党員が犯人として逮捕された。その真相はいまだ闇だが、翌日、「民族と国家防衛のための緊急令」「ドイツ民族への裏切りと国家反逆の策謀防止のための緊急特別令」という2つの「大統領緊急令」が發布された（もちろんヒトラーが出させた）。これによって国民は、「反ナチス的」な行動を禁止され、共産党幹部が一斉検挙。こうした中で選挙が行われた。共産党は81議席を獲得したが、ナチスによって全員が逮捕あるいは逃亡・亡命を余儀なくされた。ヒトラーが目論んだ全権委任法成立には総議員の2/3の出席と、出席議員の2/3の賛成を必要としたが、ヒトラー与党は2/3に足りなかった。そこで、ヒトラー政権は議院運営規則を改め、無届けの欠席は出席したものと見なすことができるようにした。その上で共産党議員を全員逮捕することで、「無届けの欠席をした」ことにしたのである。（「社会民主党」議員の26人も逮捕）。こうした国会で、「民族および国家の危難を除去するための法律」（「全権委任法」）案が提出され、社会民主党の反対はあったものの大差で可決された。「ワイマール憲法」は事実上廃止され、ナチ党の独裁へ。

自民党改憲案における緊急事態はその条文をみると、ワイマール憲法下の大統領緊急令と全権委任法が合体しているようなものにみえ、その事態をもたらさないと断言はできない。ワイマール憲法体制の崩壊をみれば、まさに「行政当局者に取りましては実に調法なるもの」だが「調法と云う裏面」で「国民の意思を或る期間有力に無視し得る制度である緊急事態条項ではなく、「民主政治の根本の原則を尊重する」ことがいま肝に銘じられる。