

怖い「緊急事態条項」～内閣がやりたいようにできる すべての手続無視

■「緊急事態条項」の創設

自民党は「日本国憲法改正草案」(2012年:以下「自民党草案」もしくは「草案」)で、「有事や大規模災害などが発生したときに、緊急事態の宣言を行い、内閣総理大臣等に一時的に緊急事態に対処するための権限を付与することができることなどを規定しました。国民の生命、身体、財産の保護は、平常時のみならず、緊急時においても国家の最も重要な役割です。今回の草案では、東日本大震災における政府の対応の反省も踏まえて、緊急事態に対処するための仕組みを、憲法上明確に規定しました」(自民党草案「Q&A」より)といて、緊急事態条項の創設(草案98、99条)を提起。この緊急事態条項創設は自民党が最初にしたい「改憲」4項目の一つといわれています。

う～ん、たしかに“必要なんじゃないの”と思う方は少なくないかもしれないですね。でも、ちょっと待って下さい!

■日本国憲法制定時に敢えて入れなかった

ヒトラーの独裁を招いたドイツのみならず、明治憲法下の日本でも緊急事態条項は深刻な事態をもたらしました。

明治憲法下では戒厳令や緊急事態が生じたとき議会の議を経ず法律に代わる命令を出せる緊急勅令などがありました。戦争や事変、内乱を要件にしていた戒厳令も脱法的に拡大されていきます。1923年9月1日の関東大震災において戒厳令が発動され、その下で緊急勅令「治安維持令」が発動されました。そこで行われたのは被災者の迅速な救済ではなく、**報道規制や反政府的活動の取り締まりであり、「暴動の恐れ」を理由に多数の朝鮮人などが虐殺され、「大杉事件」など無政府主義者や社会主義者が憲兵や警察により殺害されたという事実だったのです。**最高刑を死刑にしたり(共産党員のみならず)支持者も処罰できるようにする1928年「治安維持法改正法案」は議会で廃案になったのですが、**その直後に、ときの内閣総理大臣は緊急勅令「治安維持法中改正ノ件」で通してしまいました。**戦前はこうした緊急勅令を100回以上も乱発。緊急事態の名目下に濫用され、国民を戦時体制に駆り立てていったのです。

日本国憲法制定時、こうした条項を入れないのかという質問に対し金森徳次郎国務大臣は、①非常という言葉が口実に政府の自由判断を大幅に残しておくことのような精緻な憲法でも破壊される可能性がある、②民主政治を徹底させて国民の権利を充分擁護するためには、非常事態に政府の一存で行う措置は極力防止しなければならない、③特殊の必要があれば臨時国会を召集し、衆議院が解散中であれば参議院の緊急集会を召集して対処できる、④特殊な事態には平常時から法令等の制定によって濫用されない形式で完備しておくことが出来る、などといって導入反対の答弁をしています。しかも日本国憲法は、前文に平和的生存権を謳い、9条で戦争の放棄と戦力を保持しないという徹底した恒久平和主義を定めています。日本は平時から周辺諸国と平和で友好な関係を構築するための外交を実践することにより有事を理由とする緊急事態の発生を防ぐべきであり、戦時に軍隊に権限を集中することを認める「戒厳」や「非常大権」「緊急勅令」「緊急財源処分権」などという緊急事態条項を認めないこととしました。

このように日本国憲法に緊急事態条項がないことについては、「法の欠缺」ではなく、**憲法上、緊急事態条項を設けることを積極的に拒否したのです。**

■緊急事態に備える法律等があり、緊急事態条項創設の必要性はない

●「我が国に対する外部からの武力攻撃」

そもそも日本国憲法は徹底した恒久平和主義をとっています。平時の平和外交により周辺諸国との友好関係を構築し、紛争が生じても平和的手段により解決すべきです。しかも、外部からの武力攻撃又はそのおそれが生じた場合への対処については、安全保障会議設置法、自衛隊法、事態対処法、米軍等行動関連措置法、特定公共施設利用法、外国軍用品等海上輸送規制法、捕虜取扱法、国民保護法、国際人道法違反処罰法などからなる法制度が整備されています（もっとも中には立憲主義・恒久平和主義に抵触するものがあり、これらは憲法に適合するように修正すべきです）。

●「内乱等による社会秩序の混乱」

警察法第6章（「緊急事態の特別措置」）、海上保安庁法、自衛隊法、事態対処法第三章（「緊急対処事態その他の緊急事態への対処のための措置」）、国民保護法第8章（「緊急対処事態に対処するための措置」）、刑法、刑事訴訟法、警察官職務執行法、出入国管理及び難民認定法等の法制度があり、また、今日テロ防止対策に国際社会が取り組む必要性から「航空機内の犯罪に関する条約」ほか多くのテロ防止対策に関連する条約が締結されています（もっとも現行の法制度の中には、国民の思想信条の自由や集会結社の自由、メディアの報道の自由への萎縮効果をもたらすことなど、警察権限の拡大に伴う問題点なども認められるので改善が必要です）。

●「地震等による大規模な自然災害」

みなさんが心配するのはこれでしょう。ですが、大地震等による大規模な自然災害については、日本国憲法の下で、災害対策基本法、大規模地震対策特別措置法、原子力災害対策特別措置法、新型インフルエンザ特別措置法、災害救助法、警察法、自衛隊法等と、高度に整備された法制度と体制が存在しています。

東日本大震災において政府が初動時に迅速に対応出来なかったこと（熊本地震でも似たようなことがいわれた）を理由に緊急事態条項を憲法上創設すべきとの見解がありますが、政府が初動時に迅速に対応できなかった原因は、高度に整備された法制度があるにもかかわらず、平時から災害に備えた事前の準備がほとんどなされていなかったことに原因があります。

そもそも自然災害に直接対応するのは都道府県、市町村などの地方自治体や各種団体であり、被災地域の実情に通じているこれら地方公共団体等こそが災害へのきめ細やかな対応を行うことができるのです。このことは、日弁連がした東日本大震災の被災三県の37市町村に対してのアンケート結果等に明確に表れています。内閣に権限を集中させることはむしろ有害です。

●このように緊急事態に備えるものは既に述べた法律中に規定されていますし、予備費制度等もあります。

●金森国務大臣が答弁したように、緊急の必要があれば臨時国会を召集して対処できます。衆議院が解散中であれば参議院の緊急集会を召集して対処できます。

■これまで憲法上緊急事態条項がなくても問題はなかった

日本国憲法制定時金森国務大臣は「我々過去何十年の日本のこの立憲政治の経験に徴しまして、間髪を待てないという程の急務はない」と答弁していますが、日本国憲法70年を経てもそのような事態はなかったのです。

■立憲主義を壊し深刻な人権侵害をもたらす自民党草案の「緊急事態条項」

・・・基本的人権の制限・憲法体制の停止、独裁に

自民党草案は、緊急事態宣言が発せられた場合、内閣に「法律と同一の効力を有する政令制定権限」（「緊急命令権限」（*1））、内閣総理大臣に地方自治体の長に対する指示

権限と財政処分権限（「緊急財政処分権限」（*2））等を付与。そのうえで、わたしたち市民には「緊急事態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等の指示に対し従う義務を課すのです。

これらは、緊急事態への対処を理由にして、憲法による規律及び国会のコントロールを外して権力を内閣に集中させ人権制限を容易にさせます。内閣総理大臣（「内閣」）の独裁による憲法体制の停止をもたらすのです。これにより基本的人権の保障はなくなり、そのうえわたしたちは国の指示に従う義務——後に法律で定めることになっていますが、義務違反には罰則が科されるかもしれない——が課される。基本構図はこういうものです。

しかも自民党草案の緊急事態条項は宣言できる場合等の範囲も広ばかりか歯止めがほとんどなく、宣言後の内閣等の権限も他国の規定と比較しても特異なほど大きい。それらをチェックする機関や制度もなく、極めて危険なものになっています。

●緊急事態宣言の発動要件は、「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」のみならず「**その他の法律で定める緊急事態**」と**範囲が広い**。草案の緊急事態条項は「法律の定めるところ」（「法律の委任」）が多用されています。これでは憲法上の制約はなく国会でいくらでも広げられます。

内閣は「法律の定めるところにより」法律と同一の効力を有する政令制定（「緊急命令権限」）が可能ですが、草案では**制定できる範囲の規定がありません**。しかも、（明治憲法でさえ緊急勅令を発することができるのは議会閉会中でしたが）国会開会中ですらこれを制定でき、立法府である国会を無視するものです。「草案」Q&Aでは、「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考えます」という“説明”をもって基本的人権の制限を当然としています。緊急事態宣言の期間中、報道や表現の自由は制限されたり、逮捕状や捜索令状がないままの逮捕や家宅捜索もあるかもしれません。事前手続もなく、異議申立や行政訴訟もできない断行的な土地収用なども緊急命令で可能となるかもしれません（*3）。

内閣総理大臣の財政処分権限も「必要な支出」といって包括的に委ねており緊急命令同様歯止めがありません。**軍事費に制限がなくなり膨らんでいく事態も十分予想できます**。

●緊急事態宣言は国会の承認が必要ですが、それは事後でもよいとされています。緊急命令や財政上必要な支出（緊急財政処分）等の処分にいたっては国会の事前承認ということは念頭がなく、「事後承認が必要」とされています。ただ草案ではいずれも事後承認の期限につき定めはなく、放置されることもありえます。しかも事後承認されなかった場合すでになされた宣言や処分等の効力がどのようになるか触れられていません。もっとも多数派の与党出身者が内閣を構成していますから、国会では数の力で承認される可能性が高く、国会の「承認」は形式的なものになりかねません。

●緊急事態宣言は100日を超える毎に国会の承認が必要ですが、その回数には制限はなく、延々と緊急事態宣言を発することが可能となっています。多数派の与党出身者が内閣を構成していますから、その可能性は大でしょう。

●緊急事態宣言があった場合、何人も、法律の定めるところにより、国など公の指示に従う義務があります。前記したように**基本的人権は緊急命令で制限され、それも含めてわたしたちは従う義務があるのです**。

●秘密保護法との関係で更に深刻に

緊急事態宣言が発動される当否を判断する際、安全保障関連情報が国会や国民に開示されることが必要ですが、秘密保護法は、当該情報を「特定秘密」として指定することから、国会や国民が緊急事態宣言発動の当否を適切に判断することができません。また秘密保護法は、特定秘密の指定解除の要件も不十分なので、緊急事態宣言発動の当否を検証することが将来長きにわたって困難となる可能性が高いのです。

●緊急事態宣言があった場合、その期間、衆議院は解散しません。前記したように緊急事態宣言が延々と続くことも予想されますが、その間ずっと選挙しないというのは、国民主権がないがしろにされるということを意味します。

●緊急事態条項をもつ国では司法チェックを必ず入っていますが、自民党草案では司法に関し規定はありません。現行の(具体的に自分の権利が侵害されたといった争訟性がないと対象にならない)訴訟制度だと、緊急事態宣言発動や緊急命令などを違憲として訴訟で争うのは困難ですし、具体的な侵害があっても統治行為論で無視される可能性も大です。

●内閣総理大臣(内閣)の独裁

自民党草案はこのように、緊急事態宣言時は内閣総理大臣等に権力が集中する仕組みになっております。「承認」という国会のチェックも既に述べたように形式的なものになる可能性は高く、実質は内閣総理大臣(内閣)の独裁というべき、憲法が停止される事態になるのです。

■9条改悪との連動

必要性がないばかりか極めて危険な条項をなぜ創設するのでしょうか。50年代の「改憲案」は9条と緊急事態条項とがセットで出されていました。緊急事態条項が一番必要とされる状況は外国との武力抗争でしょう。自民党草案の緊急事態条項の創設は、海外派兵など軍隊整備のための9条「改憲」と連動しているのは間違いありません。

■自民党日本国憲法改正草案

第九章 緊急事態

(緊急事態の宣言)

第98条 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。
- 3 内閣総理大臣は、前項の場合において不承認の議決があったとき、国会が緊急事態の宣言を解除すべき旨を議決したとき、又は事態の推移により当該宣言を継続する必要がないと認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、当該宣言を速やかに解除しなければならない。また、百日を超えて緊急事態の宣言を継続しようとするときは、百日を超えるごとに、事前に国会の承認を得なければならない。
- 4 第二項及び前項後段の国会の承認については、第六十条第二項の規定を準用する。この場合において、同項中「三十日以内」とあるのは、「五日以内」と読み替えるものとする。

(緊急事態の宣言の効果)

第99条 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。

(*1) から (*3) についてさらに詳細に知りたい方は「付録1」をお読みください。
「付録2」にはイメージ図も入っています。

作成：子どもと法・21

連絡先 〒160-0004 東京都新宿区四谷 4-25-10-608

石井法律事務所内 (☎03-3353-0841) *改変は禁止です