

日本国憲法に国家緊急権（緊急事態条項）を創設することに反対する意見書

2016年（平成28年）9月28日

兵庫県弁護士会

会長 米田耕士

意見の趣旨

当会は、日本国憲法に国家緊急権（緊急事態条項）を創設することに反対する。

意見の理由

第1 はじめに

国家緊急権とは、戦争、内乱、恐慌、大規模自然災害など、平時の統治機構をもってしては対処できない非常事態（以下「緊急事態」という。）において、国家の存立を維持するため、立憲的な秩序を一時停止して、非常措置をとる権限のことをいう。国家緊急権（緊急事態条項）は、立憲秩序を停止し、政府に権限を集中し、人権保障を停止させるものであることから、ひとたび濫用されると、人権への悪影響は計り知れないものとなる。

実際、ワイマール憲法下のドイツにおいては、ナチスドイツによる独裁のきっかけを与え、またわが国においても、関東大震災時に戒厳令が発令された際、朝鮮人が多数殺害されるといった悲劇を招いた。日本国憲法は以上のような国家緊急権（緊急事態条項）の危険性を認識し、あえてこれらの規定を設けなかったことが帝国憲法改正委員会議事録にて明らかとなっている。

近時、国会の憲法審査会などにおいて、日本国憲法に緊急事態条項を創設し、国家緊急権を認めるべきではないかとの議論がある。

しかし、国家緊急権（緊急事態条項）は、歴史的事実からも、濫用の危険があり、国家緊急権（緊急事態条項）を創設することは、立憲主義の根幹に関わる重大な問題といえる。

国家緊急権（緊急事態条項）の創設については、日本国憲法が国家緊急権（緊急事態条項）をあえて設けなかった趣旨を踏まえてもなお、現在の情勢において、国家緊急権（緊急事態条項）の創設を支えるだけの具体的な立法事実が存在するのか否かという観点から議論されなければならない。

以下では、このような観点から、国家緊急権（緊急事態条項）必要論の理由とされる①～③について、具体的に検証することにする。

① 不測の災害が発生した場合の政府の対応不備を理由とする点

② テロ防止対策に資するという点

③ 選挙が実施できない場合に国会議員が不在となるという点

なお、現在議論されている国家緊急権（緊急事態条項）の中には、必ずしも冒頭の定義には当てはまらない内容のもの、例えば東日本大震災時のように統治機構が健全に機能している場面でも国家緊急権（緊急事態条項）の発動を認めるかのような見解もある。しかしながら、統治機構が機能している状況にあるにもかかわらず、立憲的な秩序を一時停止して、非常措置をとることを認めるとすれば、余りにも広範に立憲秩序が停止されることとなりかねない。緊急事態の名の下に、安易に憲法秩序が停止されるという事態は、避けなければならないことはいままでもない。

第2 国家緊急権（緊急事態条項）必要論の検証

1 災害対策を理由とする見解について

不測の大災害が生じた場合に、政府に権限を集中させて対策をとる必要があるとして、国家緊急権（緊急事態条項）を創設すべきであるとの見解がある。

当会は、2015年（平成27年）4月10日、災害対策を理由にした国家緊急権の創設は不要であるとの会長声明を発出しているが、改めて検討する。

まず、現行法制をみると、災害対策基本法では、原則として災害の応急対応の一次的責任は基礎自治体（市町村）が負い、市町村長は被災者に対する救助や応急措置を行う（62条1項）。市町村は災害現場に最も近く正確な情報が入り、地域や住民に精通しているので、迅速で柔軟な対応ができるからである。これに対して、二次的責任を都道府県が担い（4条）、三次的責任を国が行うと位置付ける（3条）。国には個々の災害現場の正確な情報が入りにくく、また、特定の地域や住民の実情に精通せず、対応も画一的となりがちであり、迅速柔軟な対応ができないことによる。

そもそも、災害対策の原則は「準備していないことはできない」という点にある。災害対策は過去の災害を検証して、これに基づいて将来の災害を予測し、その効果的な対策を準備することに尽きる。災害対策は、①事前の予防対策、②災害直後の応急対策、③事後の復旧対策に分かれており（災害対策基本法1条、2条の2参照）、このうち国家緊急権（緊急事態条項）が問題になるのは災害直後の応急対策であるところ、この災害直後の応急対策は、被災者からのヒアリングを行い、被災地の状態を調査し、将来の災害を予測して策定されるべきものであるため、正確な事実の検証とこれを前提とした合理的な判断が必要である。こうした検証と判断は、現場に最も近い基礎自治体こそが最もよくなし得るところであり、これに反し、国家緊急権（緊急事態条項）による国からの発令を行ったのでは、被災地の状態の把握も不十分なまま対策を立てることになりがちであり、却って、現場に混乱を招き、被災者救済を阻害するおそれもある。

したがって、災害対策という目的に照らしてみるとき、国家権力への権限集

中を目的として国家緊急権（緊急事態条項）を創設することは、現実には、個々の現場のニーズに応じた迅速柔軟な支援を困難にし、市町村の活動と抵触して現場での混乱を招き、被災者支援を阻害するおそれがある。そして、前記の災害対策基本法を基本とする現行の災害法制は、既に、現時点において想定される限りの「備え」をとっており、あとは事前の準備を尽くすことに尽きるのであって、これを超えて、災害対策を理由とした国家緊急権（緊急事態条項）の創設は不要であると考ええる。

2 テロ対策を理由とする見解について

世界各地でのテロの頻発及び邦人犠牲者の増加といった情勢をふまえ、日本国内においてもテロリズムの危険が高まっており、その対処のために国家緊急権（緊急事態条項）を創設すべきであるとの見解がある。

しかし、そもそもテロは、あくまで政治目的をもった特定の犯罪であることから、警察機構による対処が原則でなければならない。

実際、わが国では、1995年（平成7年）3月20日、地下鉄サリン事件（死亡被害者13人、傷害被害者数千人）が発生しているが、当時存在した法令の範囲内（破壊活動防止法の適用すら行われていない。）の警察活動で対応することができた。

また、地下鉄サリン事件の後、わが国では大規模テロに対処するための法整備もなされた。いわゆる有事法制の中に「緊急対処事態」を組み込み、大規模テロに対する十分な対処が可能となった。

具体的には、武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（以下「武力攻撃事態法」という。）における「緊急対処事態」（同法22条「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為」）の類型として、政府は、①原子力事業所施設の破壊、石油コンビナート、都市ガス貯蔵施設等の爆破、②大規模集客施設、ターミナル駅等の爆破、新幹線等の爆破、③放射性物質を混入させた爆弾（ダーティボム）等の爆発による放射能の拡散、炭疽菌等の生物剤の航空機等による大量散布、市街地等におけるサリン等化学剤の大量散布、水源地に対する毒素等の混入、④航空機等による多数の死傷者を伴う自爆テロを想定しているとしており（磯崎陽輔著「武力攻撃事態対処法の読み方」112頁以降参照）、同法はテロ対策基本法としての性格をあわせ持っている。

そして武力攻撃事態法では、内閣総理大臣は閣議で「緊急対処事態」を認定したうえで、対処方針を決定し（同法22条1項、2項、4項）、緊急対処事態対策本部を設置すると規定している（同法23条1項）。

また、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（以下「国民保護法」という。）では、各自治体からの武力攻撃災害による被害情報は知事、総務大臣を経由して内閣総理大臣に集中し（同法127条、183条）、内閣総理大臣は必要があれば、自衛隊の派遣を求めることもできる（同法15

条2項，183条)。さらに，国民保護法は，公安委員会による車両の道路通行禁止（同法155条，183条），警察等による避難住民への警告，指示（同法66条1項，183条），危険な場所への立ち入り禁止等（同条2項，183条），知事等による運送事業者への避難住民の運送指示（同法71条1項，183条），必要な物資（医薬品，食料）の業者からの収用（同法81条2項，183条），収容・医療施設のための土地家屋の同意なき使用（同法82条2項，183条），医師・看護師の医療の実施の指示（同法85条2項，183条）など，国民の権利のための措置を実施するに当たって，国民の自由と権利を制限が加えられることが予定されている。

この武力攻撃事態法については「緊急対処事態」の定義及び範囲が曖昧であるなどの問題があり，国民保護法については報道の自由や市民の知る権利に対して不当な制約が課される危険性が高いなどの問題のあることは当会においても指摘してきたところではあるものの，これらの法律を慎重に運用することを通じて，大規模テロに対する十分な対処が可能である。

よって，テロ対策としても現在の法整備で対処可能であり，国家緊急権（緊急事態条項）を創設する根拠とはならない。

3 選挙時期徒過・国会議員不在事態の発生を理由とする見解について

(1) 選挙時期の経過の問題

憲法54条には，衆議院が解散された場合，40日以内に選挙をしなければならないと規定されており，たとえば大震災が発生し，解散後40日以内に選挙ができない場合，憲法違反となるとして，かかる事態に対応する国家緊急権（緊急事態条項）を創設すべきであるとの見解がある。

しかしながら，大震災等で一部の選挙区が選挙不能となった場合であれば，繰り下げ投票制度（公職選挙法57条）が用意されており，選挙不能事態が解消した段階で，選挙を実施し，議員を補充すれば足りる。実際，過去にも繰り下げ投票制度は実施されているのであって（1965年参院選 熊本県・坂本村の一部，五木村，1974年参院選 三重県・伊勢市の一部，御蔭村），あえて国家緊急権（緊急事態条項）を創設する理由にはならない。

(2) 国会議員不在の問題

憲法上，衆議院議員の任期は4年であり（憲法45条），参議院議員の任期は6年であるが（憲法46条），任期に関する例外規定は設けられていない。したがって，衆議院解散後総選挙前や任期満了直前に緊急事態が発生して選挙が不能となり，国会議員不在の期間が生ずると，国会が機能せず，緊急事態への迅速かつ適切な対応ができないため，国家緊急権（緊急事態条項）を創設すべきであるとの主張がなされている。そこで，国家緊急権（緊急事態条項）の創設が必要とされる根拠となる「国会議員不在」の事態について，場合を分けて検討する。

ア 衆議院を解散したが，総選挙前に総選挙が実施できない事態が発生した

場合

憲法54条2項但書に規定される「国に緊急の必要があるとき」に当たり、参議院議員によって参議院の緊急集会の請求、開催が可能であり、必要な法案等の審議・議決は可能である。

イ 参議院の通常選挙の直前に選挙が実施できない事態が発生した場合

衆議院議員及び非改選の参議院議員が存在する。両議院の定足数は3分の1で足り（憲法56条）、必要な法案等の審議・議決は可能である。

ウ 衆議院総選挙と参議院通常選挙のいわゆる衆参同日選挙（ダブル選挙）の公示直前に選挙が実施できない事態が発生した場合

憲法第54条2項但書に規定される「国に緊急の必要があるとき」に当たり、非改選の参議院議員によって参議院の緊急集会の請求、開催が可能であり、必要な法案等の審議・議決は可能である。

エ 衆議院議員の任期満了による選挙の直前に選挙が実施できない事態が発生した場合

この点、公職選挙法31条1項において、衆議院議員の任期満了に因る総選挙は、議員の任期が終る日の前30日以内に行うと規定されており、仮に、同条項による手当が不十分というのであれば、任期満了日と新議員の就任の日の間に空白期間が生じないように同条項の改正を行い、さらに早期に選挙を実施し、任期満了前に新議員の選出を行えば、議員不在の状態が生じることはない。

また、前述のとおり、公職選挙法では繰り下げ投票制度（公職選挙法57条）がすでに用意されており、一定の地域で災害などの事態が発生することによって選挙不能となった場合、当該地域についてのみ、投票日を繰り下げて選挙を実施すれば足りる。

さらに言えば、憲法の条文上、参議院の緊急集会は衆議院を解散した場合に適用される形になってはいるが、衆議院が機能しない場合に参議院が国会に代わって活動するという緊急集会の趣旨からすれば、衆議院の任期満了の場合も緊急集会を求められるとも解し得るし、現にこのような解釈をとる学説もある。

そもそも、衆議院議員の任期満了による選挙は日本国憲法制定後68年間で1回しかないきわめて稀なケースであり、さらにそのタイミングで選挙が実施できない事態が発生することは重ねて稀なケースである（もっとも、衆議院議員の任期満了による選挙が原則であるところ、実際には、憲法7条に基づく衆議院解散による選挙が常態化していることについては問題がないわけではない）。したがって、現状では憲法に国家緊急権（緊急事態条項）を創設する前提となる立法事実があるとは言い難い。

(3) 以上のように、いずれの場面も、日本国憲法の範囲内で対処可能であって、選挙時期徒過・国会議員不在などの事態の発生を理由として、日本国憲法に国

家緊急権（緊急事態条項）を創設する必要性は乏しいと言わざるを得ない。

(4) 最後に、国家緊急権（緊急事態条項）により、国会議員の任期を延長するという事は、弊害も存する。即ち、緊急事態の名の下に、国会議員の任期が延長されることにより、国会議員は、国民による選挙を経ずに議員の地位にとどまることとなる。その場合、仮に国政において誤った決定が下された場合においても、国民が選挙を通じてこれを是正するということができなくなってしまい、民主制の根幹を損なうこととなる。

このような点に鑑みれば、議員の任期を一律に延長するなどという国家緊急権（緊急事態条項）を認めることは手段として不相当であり、選挙の実施ができない場所に限って繰り下げ投票制度を実施するということが、民主主義のあるべき姿であるというべきである。

4 小括

以上のとおり、①不測の災害が発生した場合の法令の欠缺を理由とする国家緊急権（緊急事態条項）の創設は、既に相応の法整備がなされており、事後的に国家に権限を集中させて対応策を検討することは却って災害対策につながらないこと、②テロ防止対策に資することを理由とする国家緊急権（緊急事態条項）の創設も、現行法制で対応できること、③選挙が実施できない場合の国会議員が不在となることを理由とする国家緊急権（緊急事態条項）の創設は、現行の憲法の下で、公職選挙法などの運用・改正によって対応できるので、必要がない上に、民主制の根幹を損なうおそれもあることは明らかである。

日本国憲法施行後の約70年にわたるわが国の法整備の状況及び緊急事態への対応の蓄積などを考えた場合に、国家緊急権（緊急事態条項）の創設を支えるだけの具体的な立法事実は存在しない。

第3 自由民主党の憲法改正草案の検証

憲法改正の発議については、衆議院においては議員100名以上、参議院においては議員50名以上の賛成により原案の発議がなされるところ（国会法68条の2）、現状では具体的な内容を伴った国家緊急権（緊急事態条項）案は、自由民主党（以下「自民党」という。）が2012年（平成24年）に発表した憲法改正草案（以下「自民党憲法改正草案」という。）のそれのみである。そして、自民党は平成28年9月1日現在両議院において、上記原案発議の要件を遥かに超える議員を擁している。

したがって、自民党憲法改正草案の内容が、そのまま憲法改正の発議の原案となる可能性が否定できない。そこで、以下、同草案の内容についても検証することとする。

1 自民党憲法改正草案における緊急事態条項

自民党憲法改正草案では、「第9章 緊急事態」において国家緊急権（緊急事態条項）が設けられている。

以下、抜粋する。

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 (略)

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。

2 自民党憲法改正草案における国家緊急権（緊急事態条項）の問題点

前項に掲げた自民党憲法改正草案における国家緊急権（緊急事態条項）は、以下で述べるとおり、大日本帝国憲法の緊急勅令よりも強大な権限を政府に与えるともいえるものであるうえ、数々の不備が存する。

(1) 「緊急事態」の内容について、憲法に限定列挙されるのではなく、法律でも定めることができるとされる（98条1項）。これにより、様々な場合を「緊急事態」に付け加えることも可能となり、将来、国家緊急権（緊急事態条項）が不当な目的で濫用されるおそれすらも否定できない。

(2) 緊急事態の宣言について、98条2項で「事前又は事後に国会の承認を得なければならない」とし、同条3項で「国会で不承認の議決があったとき、

または、国会が緊急事態の宣言を解除すべき旨を議決したときは、閣議にかけて宣言を速やかに解除しなければならない」とされているが、国会の承認について期限が定められていない。そのため、緊急事態宣言がなされても、国会の承認を得ないまま長期間放置されるという事態も想定され、国会の統制が及ばなくなるという懸念がある。

- (3) 緊急事態の期間について、98条3項により、百日を超えるごとに事前に国会の承認を必要としているが、立憲秩序を停止する例外措置であるにもかかわらず、百日という期間は長すぎる。

また、同項により、国会の承認が得られれば、更新を重ねていつまでも期間を延長できることになっており、この点でも濫用の危険が大きい。

- (4) 99条1項により、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定できるとされるが、災害対策基本法のように、「国会閉会中、衆議院解散中、臨時会の招集及び参議院の緊急集会を求めるとまがない場合」という限定がなく、国会開会中ですら内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定できる。大日本帝国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の場合としていたところ（大日本帝国憲法8条1項）、自民党憲法改正草案はこれよりも内閣に強大な権限を与えるものであり、濫用の危険が大きいと言わざるを得ない。

- (5) 99条2項において、同条1項の政令の制定及び処分については事前又は事後に国会の承認が必要とされているが、承認が得られない場合に効力を失う旨の規定がなく、それらに国会の統制が全く及ばないおそれがある。大日本帝国憲法でさえ、緊急勅令が事後に議会の承認を得られない場合は将来に向かって効力を失う旨の規定があったものであり（大日本帝国憲法8条2項）、自民党憲法改正草案はそれよりも濫用の危険の大きいものとなっている。

- (6) 99条1項により「法律の定めるところにより」となっているものの、政令で制定できる対象について憲法上の制限がなく、全ての人権を制限できる可能性があり、また、全ての事項について政令の制定ができる可能性がある。これは、国会の立法権が完全に内閣に移転する可能性がある内容であり、政府の独裁をもたらしかねず、将来、濫用される危険が極めて大きいものと言わざるを得ない。

第4 結論

以上のとおり、国家緊急権（緊急事態条項）は、そもそも立憲主義を停止するもので濫用の危険があり、実際に濫用され、悲劇を招いた歴史的事実もあるところ、日本国憲法が、国家緊急権（緊急事態条項）を設けなかった趣旨を踏まえてもなお、現在の情勢において、国家緊急権（緊急事態条項）の創設を支えるだけの具体的な立法事実は存在しない。そして、自民党憲法改正草案における国家緊急権（緊急事態条項）も、濫用を防ぐことはできず、かえって、

濫用の危険が大きい内容となっている。

よって、当会は、日本国憲法に国家緊急権（緊急事態条項）を創設することに反対する。

以上