

災害対策のために  
緊急事態条項を創設する  
憲法改正は必要か

弁護士 小口 幸人(おぐち ゆきひと)

# 憲法改正は来年の参院選の注目点

- 憲法改正には、衆・参両院の2/3が必要。参議員では162議席が必要
- 自民党は平成17年に新憲法成立を、党の新綱領の最上位に定めている
- 憲法改正は安倍総理の祖父岸信介元総理の悲願
- 前回の参院選（今回非改選）で、自公は76議席獲得済み。他に、非改選議員がおおさか維新に4人、次世代の党に3人（合計83議席  $162-83=79$ 議席）
- 来年の参院選で、彼らが79議席以上とれば2/3
- 憲法改正の場合、最後は国民投票にかかるけれども、一連の報道を見ていると...

## 緊急事態条項の新設は「大切な課題」 安倍首相が強調

2015年11月11日15時25分



91



list



17

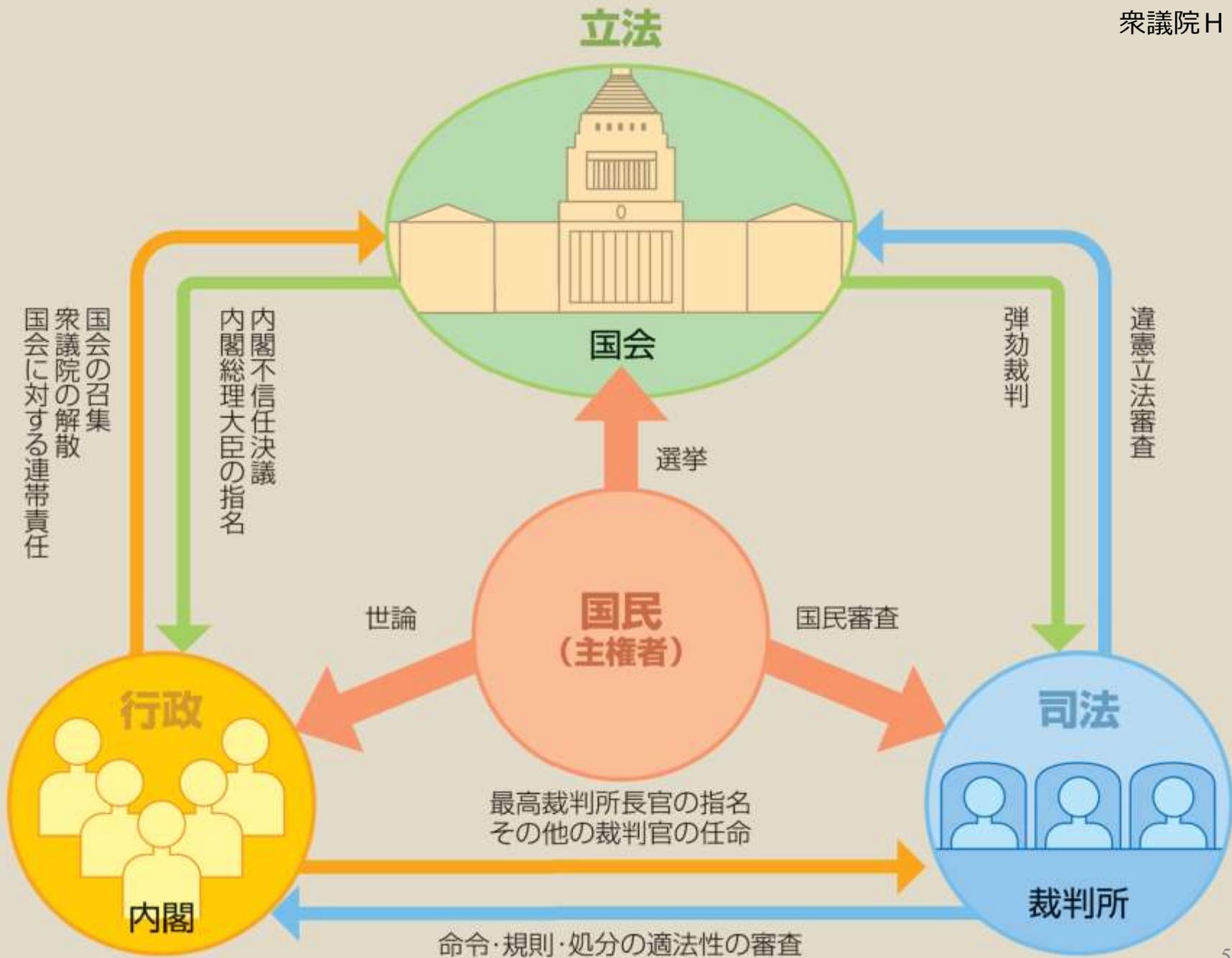
[続きから読む](#)

参院 予算委員会 は11日、国会が閉じている際の質疑の場となる 閉会中審査 を開いた。安倍晋三 首相は、憲法改正 について「緊急時に国民の安全を守るため、国家、国民自らがどのような役割を果たしていくべきかを憲法にどのように位置づけるかは極めて重く大切な課題だ」と述べ、現憲法に規定がない緊急事態条項の新設が重要なテーマになるとの考えを示した。

緊急事態条項は大災害時や有事（戦争）での政府・国会の権限や議員の任期を定めるもので、自民党 が2012年にまとめた 憲法改正 草案にも盛り込まれた。公明党 や 民主党 内にも何らかの規定が必要との意見がある。首相は「憲法改正 には国民の理解が必要不可欠で、具体的内容についても国民的な議論と理解の深まりの中でおのずと定まってくる」と述べ、国会などでの議論に期待を示した。

# 自民党改憲草案（緊急事態条項の要点）

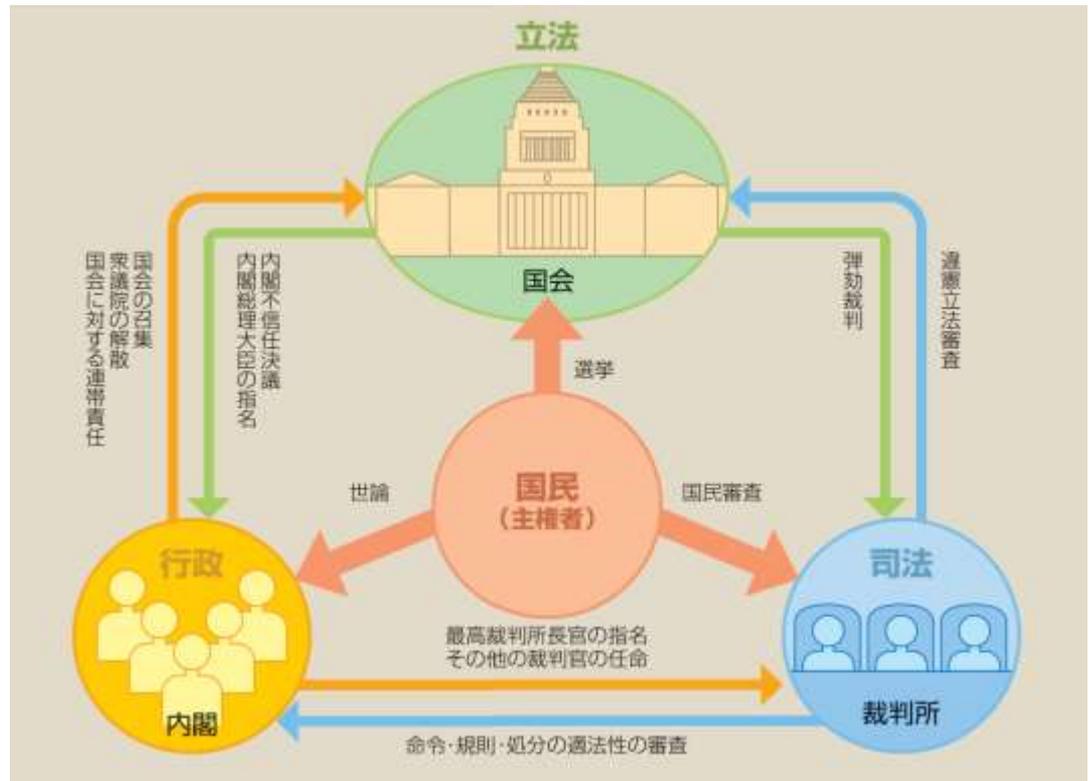
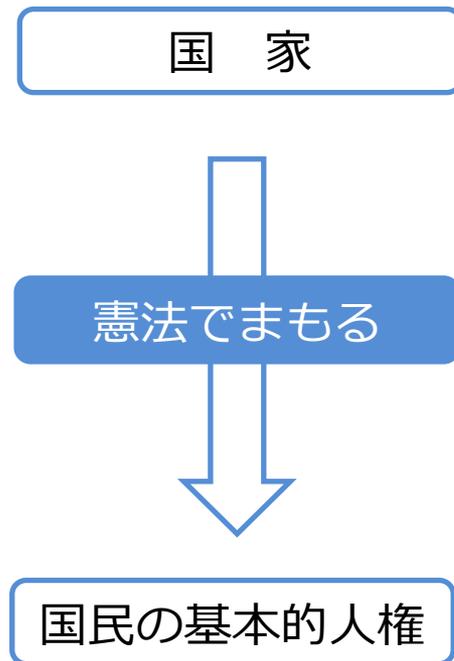
- 内閣総理大臣が閣議で緊急事態を宣言
- 宣言後，内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定できる
- 宣言後は，何人も，国の指示に従わなければならない
- 宣言後，衆議院は解散されない
- 緊急事態宣言・政令は事後に国会承認。緊急事態が100日を越えるときは事前承認
- 国会承認は衆議院優先



# 国家緊急権とは

戦争・内乱・恐慌ないし大規模な自然災害など、平時の統治機構及び基本的人権保障をもっては対処できない非常事態において、国家の存立、憲法秩序若しくは公共秩序の維持または住民の保護等緊急の必要のために、国家権力が、立憲的な憲法秩序の一時的例外または一時停止の下で非常措置を取る権限。

# 平時の立憲的な憲法秩序とは



# 平時の立法における調整例

- 職業選択の自由と各種専門職の規制
- ストライキと公務員の労働基本権の制限
- 肖像権と速度違反の自動撮影（オービス）
- 表現の自由と公職選挙法
- 通信の秘密と令状による通信傍受
- 財産権と土地収用
- 公開裁判と証人の遮蔽

# 法律上の国家緊急権（三権分立の例外）

## 【立法権→内閣】（災害対策基本法109条）

内閣は、国会閉会中...臨時会の召集を決定し...  
まっいとまがないときは、内閣は次の...政令を制定することができる（違反者への罰則付き）。

- ① 生活必需物資の配給，譲渡，引渡し of 制限  
禁止
- ② 物の価格，役務その他の給付の対価の最高  
額の決定
- ③ 金銭債務の支払の延期及び権利の保存期間  
の延長

# 法律上の国家緊急権（人権尊重の例外）

## 【知事に強制権を付与】（災害救助法7～10条）

- ① 都道府県知事は...医療，土木建築工事関係者を，救助に関する業務に従事させることができる（罰則31条）
- ② 都道府県知事は，救助を要する者及びその近隣の者を救助に関する業務に協力させることができる
- ③ 都道府県知事は，病院，診療所，旅館その他...施設を管理し，土地，家屋もしくは物資を使用し...，物資の生産，集荷，販売，配給，保管もしくは輸送を業とする者に対して，その...物資の保管を命じ，又は物資を収用することができる（罰則31条）
- ④ 都道府県知事は，③の職員に，施設，土地，家屋，物資の所在する場所又は...保管させる場所に立ち入り検査をさせることができる（罰則33条）

# 憲法上の国家緊急権？

## 【日本国憲法54条2項，3項】（緊急集会）

- 2 衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。
- 3 前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。

なお、参議院は半数改選（憲法46条）なため、どんなときでも参議院議員半分は存在するので立法措置はとれる（定足数は3分の1以上）

# 日本国憲法になぜ国家緊急権はないのか

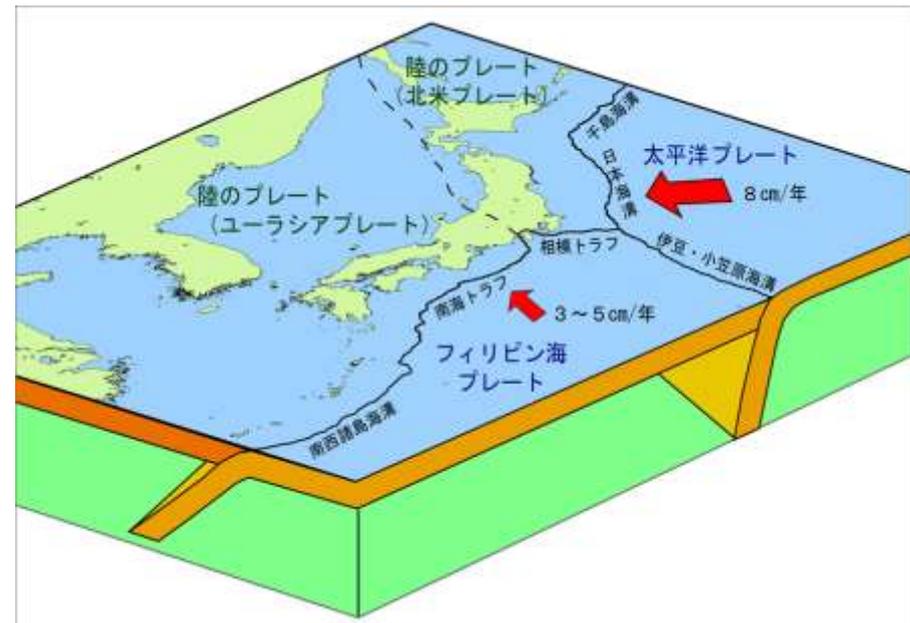
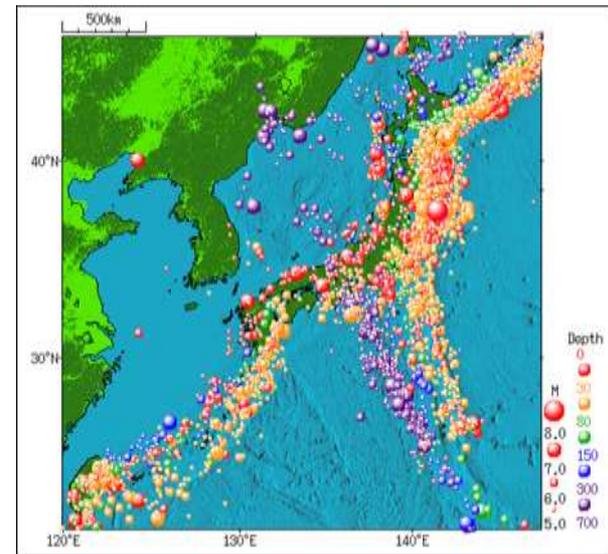
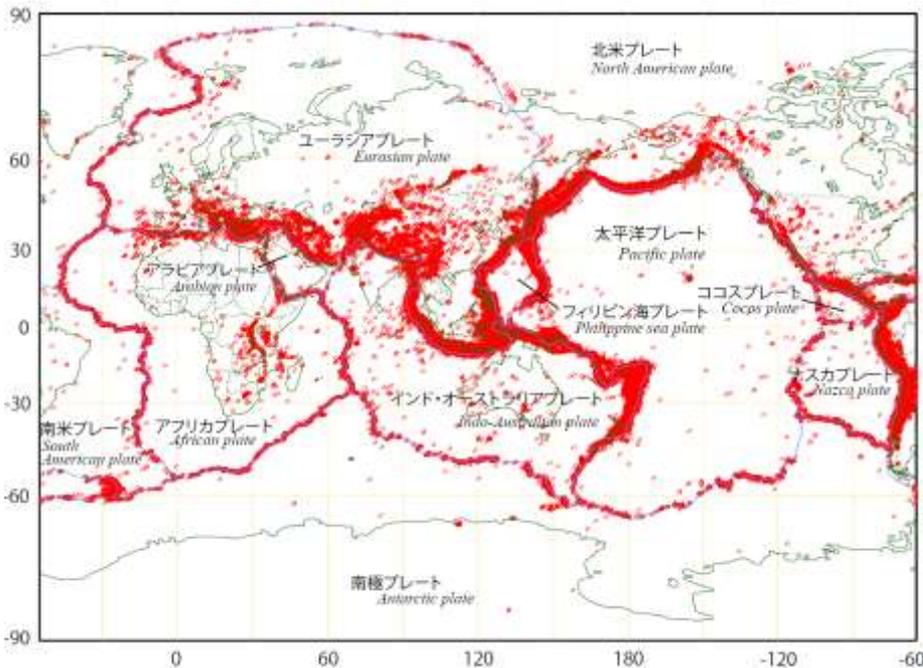
- 昭和21年7月2日帝国議会衆議院憲法改正委員会で、北浦委員は「次に此の草案は何故緊急勅令や財政上の緊急處分と云ふやうな規定を持たないか、此の點を一つ御伺ひ致します」と尋ねている
- これに対し金森國務大臣は次の答弁をしている

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、行政當局者に取りましては實に調法なものであります、併しながら調法と云ふ裏面に於きましては、國民の意思を或る期間有力に無視し得る制度であると云ふことが言へるのであります、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、斯う云ふ分れ目になるのであります、そこで若し國家の仲展の上に實際上差支へがないと云ふ見極めが付くならば、斯くの如き財政上の緊急措置或は緊急勅令とか云ふものは、ないことが望ましいと思ふのであります、併し本當に言つて、國家には色々な變化が起り得るのでありまするが故に、全然是等の制度なくして支障なしとは斷言出來ませぬ、けれども我我過去何十年の日本の此の立憲政治の經驗に徴しまして、間髪を待てないと云ふ程の急務はないのであります、さう云ふ場合には何等か臨機應變に措置を執ることが出來ます、隨て緊急の措置を要しますのは稍稍餘裕のある事柄であります、して見れば、さう云ふ場合には、臨時に議會を召集すると云ふ方法に依つて問題を解決することが出來る、又臨時に議會を召集することが出來ない場合が考へられます、それは衆議院が解散され、未だ新議員が選舉せられない所の三、四十日の期間が豫想せられるのでありまするが、其の時には何ともしやうがない、そこで參議院の緊急集會を以て暫定的に代へる、斯う云ふことが考へられます、尚且つ考へましても色々御意見は起り得ると思ひます、例へば咄嗟の場合に交通斷絶其他の場合に、如何に適當の處置をするかと云ふ時には、今後色々な工夫を致しまして、さう云ふ非常の場合に處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、大體是は警察法規等が主眼をなすものと思ひまするが、特別な場合に稍稍臨時措置をなし得るやうな規定を平素から豫備して置くと云ふのも、一つの考へ方であらうと思ひます

憲法上の国家緊急権を創設する、憲法改正は必要か？

- 1 必要性
- 2 弊害の有無
- 3 濫用の恐れ

# 必要？（日本は災害大国）



災害対策関係の法律は2002年当時で  
150~200に及ぶと言われている

(国会図書館調査報告より)

# 必要？（弁護士連合会，弁護士会の反対）

- 災害が発生すると，既存の法制度の不備等が明らかになるため，被災した弁護士会は，様々な立法提言を行ってきた。
- 災害が起きると，立法をどんどん求めるのが弁護士会
- しかし，既に被災経験のある弁護士会を中心に、17の弁護士会・連合会が反対を表明

# 必要？（東日本大震災の教訓：政府）

- H27.1.27 衆議院本会議。赤羽議員(公明)からの質問に、安倍総理は次の答弁をした。
- 「緊急事態への対処に係る組織体制についてお尋ねがありました。政府の危機管理体制のあり方については、現在、関係省庁の副大臣等による検討会議において精力的に検討を行っているところであります。今後、主要各国における危機管理体制も参考にしながら、政府として最も総合力が発揮できる体制について、本年度内を目処に成果を得るべく検討を進めてまいります。」

# 必要？（東日本大震災の教訓：政府）

H27.3.30 政府危機管理組織のあり方に関する関係副大臣会合「政府危機管理組織の在り方について(最終報告)」

- 関係機関の連携や調整がより円滑かつ効率的に行えるよう平時からの対応を含めて改善を図っていく
- 統一的な危機管理対応官庁(日本版FEMA)については、積極的な必要性は直ちに見出しがたい
- 緊急事態条項については、憲法上も法律上も含めて、一切言及なし。必要性を見出す記載すら見あたらない
- 東日本大震災で明らかになった課題への対応は、二度の災害対策基本法の改正等の枠組み整備を踏まえ、政府の体制強化、関係省庁間の一層の連携強化、地方自治体との連携強化、人材育成、研修・訓練の充実等を着実かつ早急におこなっていくことにより対処することが重要

# 必要？（東日本大震災の教訓？）

- 東日本大震災の被害は、国家緊急権があれば何か防げたか？

## 【双葉病院事件】

- 福島第一原発から4.5kmの病院。高齢者440名のうち避難等でわかっているだけでも50人死亡。避難計画と訓練の問題

## 【釜石の悲劇】

- 市は、正規の避難所ではなく津波の襲来が予想されていた鵜住居防災センターを、避難訓練の避難場所に使っていた。高齢者参加率増加のため。震災時、多くの方が訓練通り避難し、200名以上が亡くなられた。避難計画と危機意識と訓練の問題
- 東日本大震災のときに、国会での立法に要する時間のために政策が打てなかった。ということはあったのか？

# 必要？（実際の2011年3月の国会）

- 震災後初めての本会議は3月17日

- 3月17日，22日，25日，29日，31日，4月12日，4月15日，4月22日に本会議が開かれ，60回の決議が行われている。

- しかし，H23年3月中に成立した法律のうち，東日本大震災関連はたった2つだけ。

- H23年4月に予定されていた統一地方選の延期のための法律
- 復旧復興資金のため，4月～9月の国会議員歳費を減額する法律

- 上記2つ以外に，震災関係の法律が成立したのは4月22日
  - 東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律案
  - 地方税法の一部を改正する法律



## 非常事態宣言、日本は可能か 憲法に規定なし…「テロとの戦い」欠陥に

産経新聞 11月19日(木)7時55分配信



フランスのオランド大統領はパリ同時多発テロ後、「非常事態宣言」を発令し、治安当局が令状なしで家宅捜索に踏み込むなど対テロ作戦を遂行している。こうした対応が可能なのは、緊急事態に対応するため、一時的に国の権限を強化して国民の権利を制限する「国家緊急権」が、憲法や法律に設けられているからだ。国際テロの脅威は日本にとって対岸の火事ではないが、憲法には同様の規定は存在せず、「テロとの戦い」の欠陥となっている。

仏政府は非常事態宣言で、国境封鎖▽夜間の外出禁止▽集会の禁止—などの措置を取ったほか、治安当局が令状なしで家宅捜索を行い、武器の押収や逮捕につながっている。

西修・駒沢大名誉教授の調査によると、1990～2014年に制定された102カ国の憲法の全てに、国家非常事態に関する規定があった。しかし、日本の憲法にこうした規定はない。大規模テロに際してフランスのような措置を取ろうにも、居住・移転の自由や財産権、通信の秘密といった権利の制限は困難だ。憲法の枠内で緊急立法するとしても国会審議が必要で、機動的な対応は難しい。

# 必要？（1990年以降に制定された憲法）

- 「国家非常事態対処条項」の定義は不明。自民党の改憲草案のようなものが入っている、ということではない

- 1990年以降に憲法を制定した国って、どういう国？

ナミビア、アフガニスタン、サントメ・プリンシペ、モザンビーク、ネパール、クロアチア、ギニア、ガボン、ルワンダ、ブルキナファソ、コロンビア、モーリタニア、ブルガリア、ラオス、ザンビア、シエラレネオ、赤道ギニア、マケドニア、ルーマニア、スロベニア、マリ、モンゴル、コンゴ、ベトナム、ユーゴスラビア、ガーナ、トルクメニスタン、パラグアイ、エストニア、スロバキア、ジブチ、カーボベルデ、トーゴ、チェコ、リトアニア、ウズベキスタン、アンドラ、レソト、マラウイ、エルサルバドル、エチオピア、アルゼンチン、イエメン、タジキスタン、中央アフリカ、アルメニア、グルジアなど

- 上記の国には、1989年11月のベルリンの壁崩壊からのソ連解体、社会主義憲法体制の崩壊を受けて制定した国が多い。また植民地からの独立を受けての制定も多い。

# 弊害は？（行使時の混乱）

- かつて緊急事態が宣言された経験はない
- 宣言後，どんな政令が制定されるかわからない
- 既存の法制度，想定，訓練どおりに動いてよいのか否かもわからない。権限が現場ではなく、総理大臣に集中
- 被災地全体の状況や情報を十分に把握できないまま一元的な政令が定められることによる弊害
- 検討不十分，反対意見や失われる利益への配慮が欠ける中で政令を制定することによる損失（過度な人権制限の恐れ）
- 災害直後というデマが溢れやすい時期に突如新たな法令が定められることによる噂の飛躍による混乱。ある意味，より世の中が不確かになり，被災者は予想を立てられなくなる
- 事後に国会で承認が得られなかった場合の大混乱

# 弊害は？（災害対策が疎かになる恐れ）

【国会でこんなやりとりがなされそう】

Q 1万年に一度，こういう大災害が起きると言われていますが，それに対する備えは十分か

A 我が国の憲法には緊急事態条項が定められておりますので，もしものときでも対応可能です

例えば，東日本大震災や南海トラフに見られる連動型地震，まだ発見されていない大規模な津波や地震，複数の原子力発電所事故，カルデラ噴火，ハイパー台風と地震等による災害の同時発生など

# 濫用の恐れ（一般的な指摘）

「立憲的な憲法秩序を一時的にせよ停止し，執行権への権力の集中と強化を図って危機を乗り切ろうとするものであるから，立憲主義を破壊する大きな危険性をもっている。」【芦辺信喜】

- ① 緊急事態の宣言が正当化されない場合にも宣言を行う傾向がある
- ② 危難が去った後も緊急措置を延長しがち
- ③ 一般市民の人権を過度に制限しがち
- ④ 裁判所も行政府の裁量的判断を尊重し，平時に比して市民の権利保護を抑制する傾向

# 濫用の恐れ（過去の例：日本1）

## 【大日本帝国憲法】

第8条 天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル  
為緊急ノ必要ニ由リ帝国議會閉会ノ場合ニ於テ法律  
ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス

- ① 治安維持法の重罰化改正が帝国議会では審議未了で廃案となったが、緊急勅令により改正された

## 第14条

1 天皇ハ戒嚴ヲ宣告ス

2 戒嚴ノ要件及効力ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

- ② 戒嚴令は「戦時若クハ事変ニ際」だけの法律だが、天災の際にも緊急勅令により戒嚴を実施。関東大震災のときも戒嚴が実施され朝鮮人への警戒が呼びかけられる中、市民による自警団による朝鮮人の大量虐殺が行われたと言われている

# 濫用の恐れ（過去の例：ドイツ）

- 当時最も民主的と言われていたワイマール憲法も、48条で国家緊急権を定めていた。

公共の安全及び秩序の著しい障害が生じ、またはその恐れがあるときは、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旨を定めていた

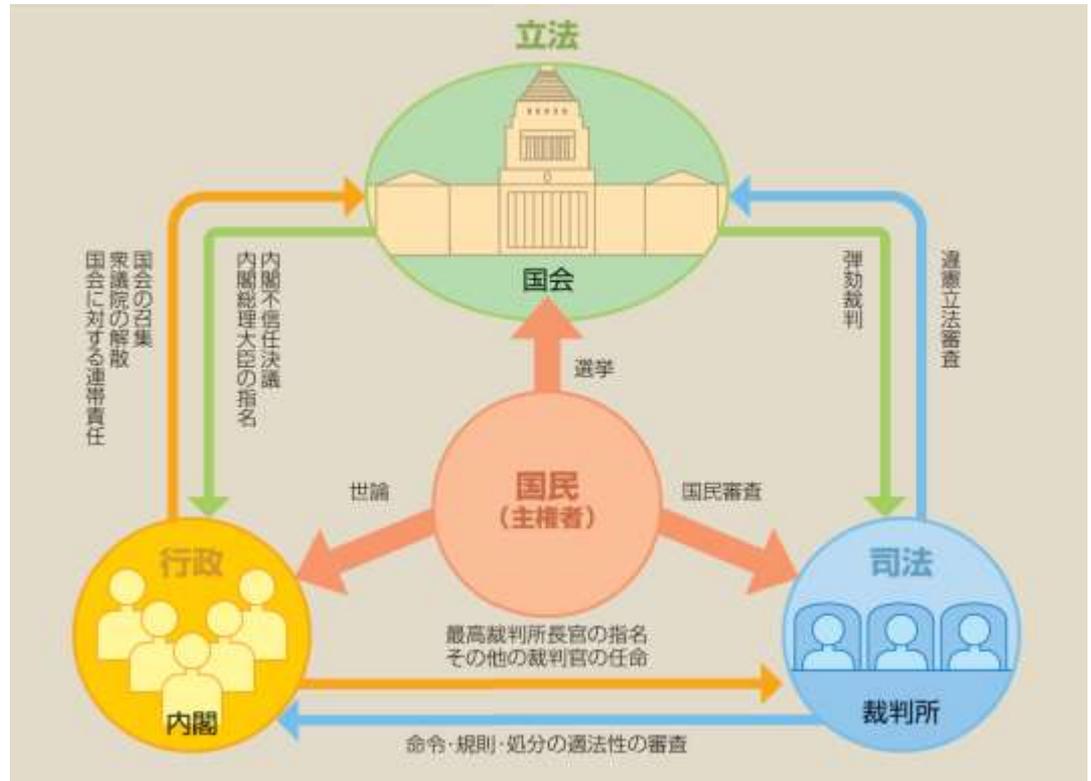
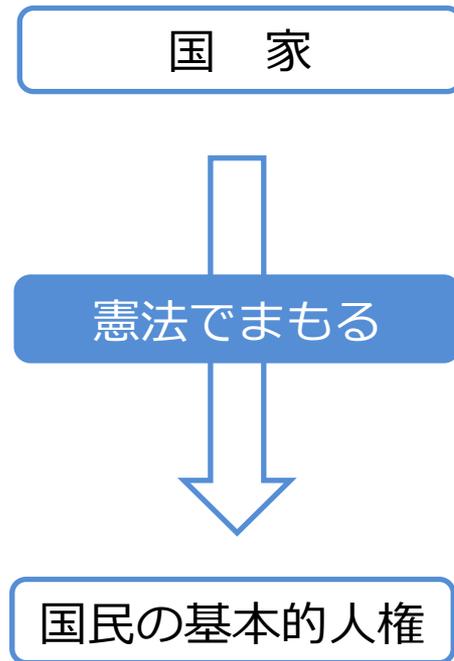
- ナチスはこれを拡大解釈し、議会の機能不全が「公共の安全及び秩序の著しい障害」これにあたりと解釈した上、必要な措置に立法作用も含まれると拡大解釈し、緊急命令を濫発した（250回以上）。

# 濫用の恐れ（過去の例：日本2）

- 太平洋戦争末期の1944年12月7日にM7.9の東南海地震が発生し、死者・行方不明者1,223人、負傷者2,864名、住宅全壊17,611棟、半壊36,565棟の被害が発生。最大9mの津波も発生
- その37日後、1945年1月13日にM6.8の三河地震が発生し、死者は2,306人、負傷者3,866、住宅全壊7,221棟、半壊16,555棟
- 国民の戦意低下、軍需工場への被害を伏せるため報道管制が行われ、地震発生自体は報じられたが、被害規模等は伏せられた。

『戦争に隠された「震度7」』より

# なぜ濫用が起きるのか



# 自民党の改憲草案で濫用の恐れは？

① 内閣総理大臣が、閣議で緊急事態を宣言(98条1)

② 緊急事態の宣言を衆議院で承認(98条2、4)

内閣総理大臣

=

衆議院与党党首

③ 緊急事態宣言により国会議員の任期延長(99条4)

④ 100日超えを、100日毎に衆議院で承認(99条3)

- 国会が開かれ98条3の不承認議決がされるまでは、内閣の思うがまま。
- 衆議院の過半数もあれば、法律と同じ効力の政令を制定し続けられる。選挙も行われない。

# 災害対策とは

- 1 事前に準備していないことは緊急時にはできない
- 2 災害対策のための法律を、一つ一つつくっていく。真の復興のための法律はまだまだ足りない
- 3 避難計画、防災計画も一つ一つつくっていく。原発事故避難計画も含めて
- 4 想定外をなくす研究を進め、想定外が見つかる毎に、法律と計画を更新していく
- 5 緊急時に運用できるよう訓練しておく

災害対策に近道はない。災害が起きた後、緊急事態を宣言して、慌てて法律をつくったりしても、どうにかなるものではない

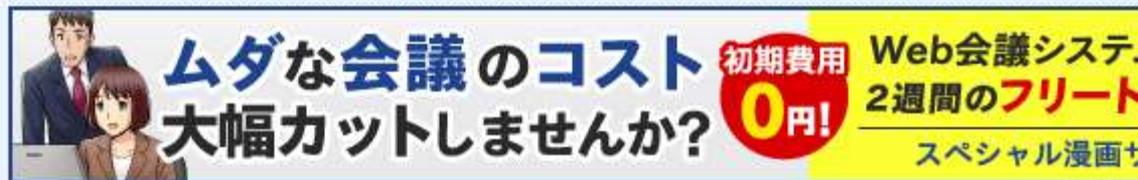
憲法上の国家緊急権を創設する、憲法改正  
は必要か？

なぜ、いま憲法改正か？

なぜ、緊急事態条項か？



# 報道



ムダな会議のコスト 大幅カットしませんか? 初期費用 0円! Web会議システム 2週間のフリートライアル

スペシャル漫画サ

ホーム | 社会 | 政治 | 経済 | 国際 | スポーツ | 芸能 | 東京情報 | 社説・コラム | 天気 | 囲碁・将棋 | 特報 | TC

東京 | 神奈川 | 千葉 | 埼玉 | 茨城 | 栃木 | 群馬 | 首都圏 | 静岡 | 暮らし | 文化 | 教育 | BOOK | イベント | 動

トップ > 政治 > 紙面から > 10月の記事一覧 > 記事

## 【政治】

### 「9条改憲の本音を言わず着手」 古屋・自民本部長代理

ツイート 48

B! 1

f シェア 25

G+ 0

2015年10月1日 朝刊

自民党の古屋圭司憲法改正推進本部長代理は三十日、東京都内での会合で改憲に関し、大災害や他国からの武力攻撃の際、首相の権限を強化する緊急事態条項新設から着手したいとの意向を示した。「本音は九条（改憲）だが、リスクも考えないといけない。緊急性が高く、国民の支持も得やすいのは緊急事態条項だ。本音を言わずにスタートしたい」と述べた。

各党が賛同しやすい項目から改憲を目指す自民党方針をめぐり、野党などから「お試し改憲」だとする批判が出ていることについて「お試し改憲でいけないのか。問題ない。世界各国は時代の変遷に応じて改憲している」と反論した。

安全保障関連法の成立後、安倍晋三首相が記者会見で経済優先の姿勢を示したことに関し「改憲を放棄したとの見方は全く間違いだ。戦略的にどうしたらいいか考えている。首相とも話をしている」と説明した。

同時に「安倍内閣のときが最大のチャンスだ。絶対に失敗しない取り組みをしないと行けない」と強調した。