

第5 緊急事態条項（国家緊急権）

1 国家緊急権（緊急事態条項）をめぐる議論の背景・経緯

自民党は2017（平成29）年6月に憲法改正を目指す内容として、自衛隊明記をはじめ、教育無償化、緊急事態対応、参院「合区」解消の4項目を挙げ、同年10月の選挙公約にも挙げた。また、2018年（平成30）年3月の党大会で、自衛隊を憲法に自衛隊を明文化する条項、教育環境の整備等に関する条項、災害時の緊急事態条項の新設、参議院合区の解消に関する条項（いわゆる「たたき台素案」）を取りまとめて、憲法改正を目指すことが確認された。

大災害への対応、災害時における衆議院議員の不在という事態を避けるためとして改正を求めているのが、緊急事態条項（国家緊急権）である。

一般に、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とる権限を指す」といわれる。そしてその内実は、行政権への権力の集中と人権の強度の制限をその中核とするものである。

我が国では、2011（平成23）年3月11日の東日本大震災とその後の原発事故による混乱状況を契機として、その年の4月28日に超党派の改憲派国会議員で作る新憲法制定議員同盟が政府の震災対応を批判して「（緊急事態条項がない）現行憲法の欠陥が明らかになった」との決議が採択されている。

そして、その翌年（2012〔平成24〕年）の4月27日に発表された自由民主党の憲法改正草案においては、「第9章 緊急事態」として「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法律で定める緊急事態において、……緊急事態の宣言を発することができる（草案第98条1項）」「緊急事態の宣言が発せられたときは、……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（草案第99条1項）」「何人も…公の機関の指示に従わなければならない（草案第99条3項）」等との国家緊急権を認める規定が定められている。

そして、近年では、世界中で起こる無差別テロの恐怖や、我が国の近隣国の軍事的脅威等を理由に、その対応策としての緊急事態条項（国家緊急権）の有用性を主張する意見も声高に主張されるようになってきている。関連して、緊急時に任期満了等によって衆議院議員が不在となる事態を避けるとして、衆議院議員の任期延長も主張されている。

2 国家緊急権の性質とその歴史、世界の状況

「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」という謳い文句は、そのような非常事態に恐怖感を抱きやすい一般市民からすれば、ともすれば共感を持ちやすい側面がある。

さらに、国家緊急権と立憲主義の関係についても、そもそも国家の非常事態において、憲法秩序を回復させるために存在する制度であることを強調するなら、立憲主義でさえ、国家緊急権の庇護の下にあるとさえいわれている（諸外国がこの制度を維持する主たる理由とされている）。

しかしながら、国家緊急権の内実は、行政権への権力集中によって法律によらずに人権を強度に制限できるものであり、一時的であったとしても立憲主義的憲法秩序を停止するものであるため、強度の人権侵害を伴う危険性が極めて高い。

裁判所の令状なしでの捜索・差押や身体拘束、一方的な表現の自由の抑制、財産権や居住の自由等の過度の制限等、国家権力が集中された権限を濫用する傾向があることは否めず、憲法自身が人権制約を認め行政に対する制限規範性を後退させることになるので、ひとたび濫用されれば容易には民主的統制（司法統制を含む）によって回復できず、極めて危険な制度であるといえる。

実際、歴史的にも、当時最も民主的といわれたドイツのワイマール憲法下において、大統領非常権限が濫用され、民族及び国家の防衛や反逆の防止の名目でナチスが政敵を弾圧し、さらに全権委任法の制定によってヒットラーの独裁政権が誕生し、優れた憲法秩序が破壊されたことは公知の事実である（ナチスの「手口」といわれる）。

また、ワイマール憲法の経験を経た後においても、1961年フランス第5共和制下で、ドゴール大統領によって、アルジェリア独立に反対する軍の反乱を鎮圧するため非常事態措置権が行使されている。その際、反乱自体は1週間経たずに鎮圧されたにもかかわらず、非常事態措置権は以後約5ヶ月にわたって維持適用され、その結果、身体的自由・表現の自由が侵害され続けた。デモ隊と警察官との衝突事件の際には警察官によって「あらゆる種類の暴力行為」が行われたともいわれている。

もっとも、このような濫用の歴史があるにもかかわらず、ドイツ・フランス・イタリアなどの国々では、立憲主義国家でありながら、明文で憲法に緊急事態条項が存在する。また、明文規定を置かずにコモンローのもとでのマーシャルローの法理で認めるイギリスやアメリカの例もある。これは、すでに述べたとおり、「立憲民主制が脅かされる国家の非常事態の場合には、立憲民主制を保全するため、一時的に国家に権力を集中させる必要がある」という論理に基づくものであるが、例外的措置とはいえ、権力の行使が常に濫用の危険を伴うことに鑑みれば、「憲法規範により国家権力を抑制・制限し、個人の基本的人権を守る」という立憲主義の理念とはやはり相反する関係にあり、重大な緊張関係に立つといわざるを得ない。

上記の国々においても、濫用の歴史を踏まえ、緊急事態条項を憲法規範の中に認めることの是非には多くの議論があったが、第二次大戦後の東西冷戦状態の中で、政治の現実としてこれを維持してきたという経緯がある。そのような中で認められてきた緊急事態条項には、その濫用の危険性を意識した様々な抑制手段が講じられている。緊急事態の継続期間を短期間に制限したり、議会の関与・裁判所の審査権を保障したりしていることや、ドイツのように国家の緊急権に対し

て国民の抵抗権を保障する例もあり、人権の侵害をできる限り抑制するための権限の限定と濫用の防止の制度が存在している。

しかし、こうした抑制手段があるにもかかわらず、先のドゴールの例のように濫用事例は生じてくるのであって（実際、発動事例は全て濫用事例である）、真にその濫用の危険を封殺する手法が存在するのかは、国家緊急権の行使が身体的自由・表現の自由の制約に繋がるものであるだけに、極めて困難なものであるといえる。また、一方、ドイツの様な極めて厳格な規制の下では国家緊急権の発動自体が困難であるともいわれ、そうであるならば、そのような緊急事態条項を置く必要もないともいえる。

3 日本国憲法に緊急事態条項を創設することの是非

明治憲法（大日本帝国憲法）においては、戦争・内乱等の非常事態に対処するために軍や天皇に全ての権限を移管する戒厳・非常大権や、立法・財政上の例外的措置の緊急勅令・緊急財政処分といった緊急事態条項が存在していたが、日本国憲法においては、このような国家緊急権を認める緊急事態条項は定められていない。その理由については諸説があるが、1946（昭和21）年7月2日の当時の衆議院帝国憲法改正案委員会における金森憲法担当大臣の答弁では「緊急事態条項は国民の意思をある期間有力に無視し得る制度でもあり、民主政治の根本原則を尊重するか否かの問題である」旨述べて、日本国憲法においては消極に解すべきであるとの政府見解が示されているが、明治憲法下における国家緊急権の濫用が重大な人権侵害と悲惨な戦禍を招いた苦い経験を踏まえ、あえてそれらの規定を置かなかったものと見るのが自然である。

すなわち、日本国憲法は、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないようにすることを決意し、ここに主権が国民にあることを宣言し、この憲法を確定する」と宣言し、国家権力を憲法の制限規範に服せしめ、個人の尊重と人権保障を徹底することを根幹とするものであり、戦争を放棄した憲法9条の恒久平和主義ともあいまって、徹底した立憲主義をその理念とするものである。これに対し、国家緊急権は、非常時の例外的措置とはいえ、常に濫用の危険をはらみ、濫用を防止するシステムの構築も困難なことに鑑みれば、やはり日本国憲法が立脚する立憲主義の理念とは相反し、重大な緊張関係に立つといわざるを得ない。

以上のとおり、日本国憲法は、日本のみならず各国において国家緊急権が濫用されてきた歴史的経緯と、濫用を防止するシステムが実際上困難な現状を踏まえ、基本的人権の尊重と恒久平和主義のための徹底した立憲主義を貫くために、あえて国家緊急権（緊急事態条項）を規定しなかったものと解するべきであり、したがって現時点で日本国憲法に国家緊急権（緊急事態条項）を新たに創設することは認められるべきではないと考える。

なお、自由民主党の憲法改正草案の緊急事態条項は、事前又は事後の国会の承認規定こそ置いているものの、それ以上の具体的な抑制手段の記述はなく、その意味でもおよそ認められないものである。

4 国家緊急権の立法事実

また、日本国憲法においては、国家緊急権（緊急事態条項）を憲法の中に必要とするような立法事実もまた存在していない。

(1) 大規模な自然災害時における必要性

第一に、今回の議論の契機となった東日本大震災のような大規模な自然災害の場合における必要性であるが、災害時の対応については、災害対策基本法、災害救助法その他の法律の規定があり、その適切な運用によって十分に対応は可能であるし、必要であれば、立憲主義に反しない限度において、新たな法律をもって対応することも、十分可能である。

むしろこれまで周知な準備や訓練がなされていなかったことにこそ問題があるというべきであろう。実際、被災自治体の調査結果によれば、ほとんどの自治体が、国に権限を集中させても、現地の状況やニーズの把握が迅速にできるわけではないため、むしろ自治体の長の権限の強化の方が有効であり、緊急事態条項の憲法編入に反対すると回答している。

このように、災害対策を名目とする緊急事態条項は、その必要性がないだけでなく、一旦これを名目として制定されると、災害以外の場合に安易に利用される恐れがあり、その危険性ゆえに創設を阻止すべきである。

(2) 大掛かりなテロや内乱状態での必要性

第二に、大掛かりなテロや内乱状態の場合であるが、その対策は重要であるものの、基本的には警察権によって対処されるべきものであり、現行憲法下であっても、既存の制度や必要性により新たな立法で対処すべきである。また、いかに未然に防止するかが肝要であって、発生後は人命救助や多発防止が求められるものの、憲法上の国家緊急権による人権制約まで認めることは、自ら政府よりの抑圧・弾圧を招きかねず、極めて危険である。

(3) 他国から武力攻撃を受けた場合の必要性

第三に、他国から武力攻撃を受けた場合の対処としての国家緊急権の必要性を説く意見もあるが、そもそも情報収集と外交努力によってそのような事態を防ぐことこそが恒久平和主義と基本的人権保障を根幹とする日本国憲法の求めるところであるし、仮に個別的自衛権の発動が必要な場合があったとしても、そのような事態において広大な権限を時の権力に委ねることは、濫用のおそれますます強まり、制御困難な事態を招きかねず、安易に国家緊急権による国民統制を認めるべきではない。

9条において戦争を放棄し、交戦権を否認している以上、いわゆる「戦時国家緊急権」は認められないと解すべきである。

5 結論—日弁連意見書等

以上述べてきたとおり、我が国の根幹の理念である「恒久平和主義」及び「基本的人権の尊重」

を守るために、日本国憲法は国家権力を抑制するための立憲主義を徹底して貫いているものであり、これと重大な緊張関係に立つ国家緊急権（緊急事態条項）を日本国憲法の中に創設することは、その濫用を防止することが困難な状況に鑑みれば、日本国憲法の標榜する立憲主義と矛盾しかねず、基本的人権の保障を危機に晒すものとして、認められない。

また、国家緊急権が緊急事態の名の下に濫用や独裁の道具とされてきた歴史的事実に鑑みれば、このような法制度を憲法秩序の中に組み入れることは、断じて避けるべきである。

加えて、大規模な自然災害対策やテロ・内乱等への対応においても、現行法の活用及び法整備によって十分対応は可能であり、そのことを理由とする国家緊急権の必要性も認められない。したがって、我々は、日本国憲法に国家緊急権（緊急事態条項）を創設するための憲法改正には強く反対するものである。

なお、安保関連法に関する部分でも述べたとおり、厳格な要件を定めても、特定秘密保護法による安全保障情報の秘密指定によって、発動要件を満たすか否かの判断が極めて困難となる関係にあるため、民主的コントロールが機能しがたいため、濫用の恐れが高いことを忘れてはならない。

かかる観点から、法友会は、2016（平成28）年7月9日の旅行総会において、「日本国憲法に国家緊急権（緊急事態条項）を創設するための憲法改正に反対する決議」を採択し、関係機関に対し執行している。

日弁連も2017（平成29）年2月17日、「緊急事態条項（国家緊急権）は、深刻な人権侵害を伴い、ひとたび行使されれば立憲主義が損なわれ回復が困難となるおそれがあるところ、その一例である自由民主党の日本国憲法改正草案第9章が定める緊急事態条項は、戦争、内乱等、大規模自然災害その他の法律で定める緊急事態に対処するため、内閣に法律と同一の効力を有する政令制定権、内閣総理大臣に財政上処分権及び地方自治体の長に対する指示権を与え、何人にも国その他公の機関の指示に従うべき義務を定め、衆議院の解散権を制限し、両議院の任期及び選挙期日に特例を設けること（以下「対処措置」という。）を認めている。

しかし、戦争・内乱等・大規模自然災害に対処するために対処措置を講じる必要性は認められず、また、同草案の緊急事態条項には事前・事後の国会承認、緊急事態宣言の継続期間や解除に関する定め、基本的人権を最大限尊重すべきことなどが規定されているが、これらによっては内閣及び内閣総理大臣の権限濫用を防ぐことはできない。よって、当連合会は、同草案を含め、日本国憲法を改正し、戦争、内乱等、大規模自然災害に対処するため同草案が定めるような対処措置を内容とする緊急事態条項（国家緊急権）を創設することに反対する。」という意見書を公表している。また同意見書は、衆議院議員任期延長に関して、「衆議院議員の任期満了が到来した場合に対応するために任期延長を認めることは、内閣の権限濫用のおそれがあり、国民主権の原理に照らして弊害もあることから、憲法上任期の特例の規定を設けるべきではない。緊急事態に対しては、あくまでも民主政治を徹底することにより対応すべきとの日本国憲法制定当時の考え方によれば、繰延投票（公職選挙法57条）により選挙を実施することにより衆議院議員不在の状況を可及的速やかに回復し、国会（特別会）を召集することで対応すべきである。」として

いる。