

衆憲資第87号

「緊急事態」に関する資料

平成25年5月  
衆議院憲法審査会事務局

この資料は、衆議院憲法審査会における調査の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法審査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、調査テーマに関する諸事項のうち関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法審査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関する国会答弁、主要学説等を整理したのですが、必ずしも網羅的なものとなっていないことにご留意ください。

## 目 次

第 1	緊急事態（非常事態）に関する論点メモ	1
第 2	緊急事態と憲法についての各党の見解	2
第 3	国家緊急権の憲法上の位置付け	4
第 4	緊急事態条項に関する日本側とGHQとの交渉経過	10
第 5	緊急事態に関する国会における議論等	
1	衆議院帝国憲法改正案委員会における政府答弁	13
2	緊急事態に関する事項についての政府答弁	15
3	衆議院憲法調査会報告書における非常事態規定についての意見	23
第 6	国内における緊急事態等への対応措置	26
第 7	現行法における危機対応法体系図	33
第 8	各国憲法における緊急事態規定	34



# 第1 緊急事態（非常事態）に関する論点メモ

## 1 緊急事態に関する規定とは

外部からの武力攻撃、大規模なテロ、大規模な自然災害等の場合について、平常時の憲法の例外規定を置くもの

現行憲法の関連規定：参議院の緊急集会

現行の対応法制度：災害対策基本法、武力攻撃事態対処法、自衛隊法等

(「第7 現行法における危機対応法体系図」参照)

## 2 緊急事態に関する規定を憲法に設けるべきか否か

### ○設けるべき

→緊急事態においては、内閣総理大臣への権限集中、人権の制約等が必要となる場合があり、これらの措置の発動要件・手続・効果は、あらかじめ憲法で定めておくべき。

→緊急事態への対処に当たっては、為政者による超法規的措置の発動を誘発することが多く、憲法保障の観点からそれを防止するための規定が必要である。



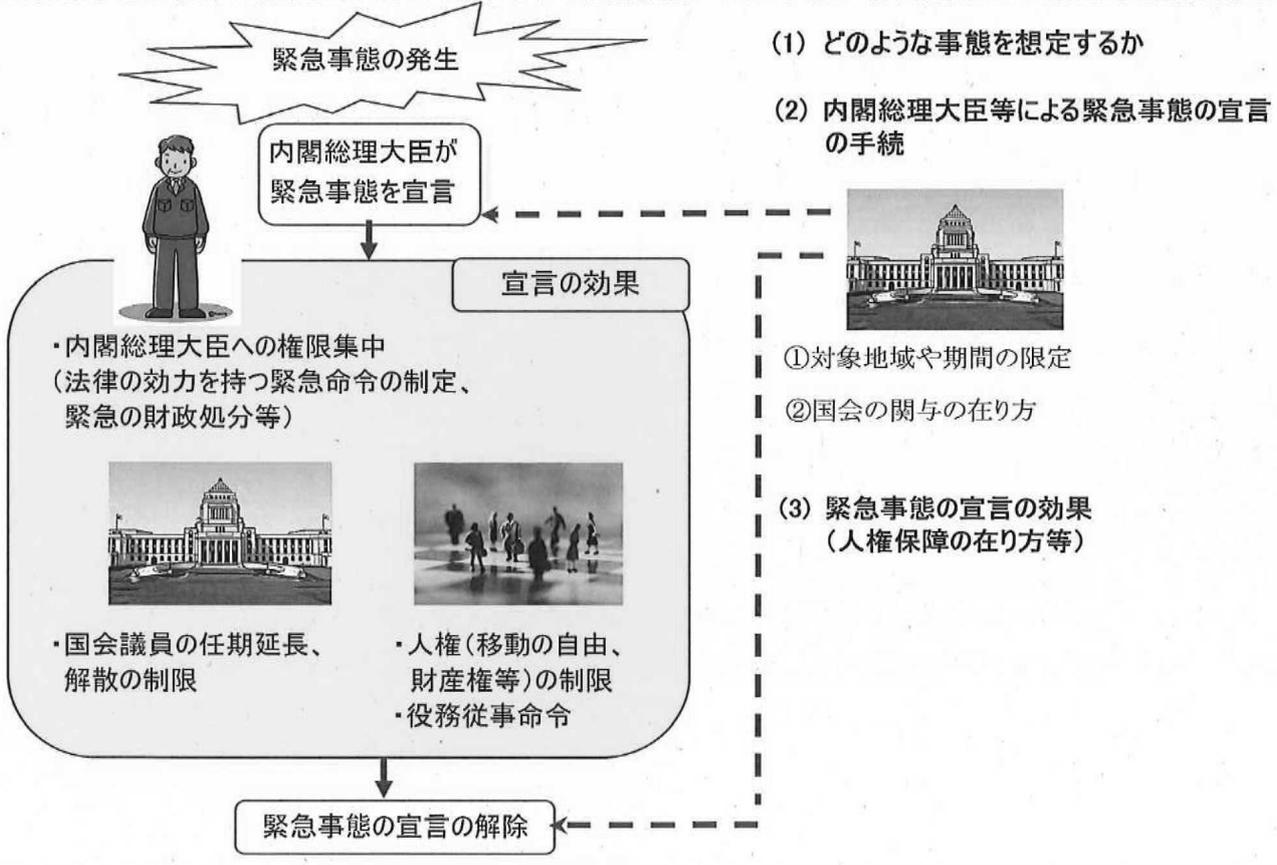
### ○設ける必要はない

→現行憲法が基本的には緊急事態への対処について規定を持たないことの意義を重視すべき(非常事態を生じさせないよう努力すべきことが規範として存在する)。

○憲法に規定する必要はないが、法律を整備すべきである

→現行憲法の下でも、「公共の福祉」の解釈等により、法律で、緊急事態に対処するために必要な措置を定めることはできるのではないか。

### ○緊急事態に関する規定として、どのような事項を規定すべきか(「第8 各国憲法における緊急事態規定」参照)



## 第2 緊急事態と憲法についての各党の見解

### 日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）

#### 第九章 緊急事態

##### （緊急事態の宣言）

第九十八条 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）

第九十九条 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。

### 民主党「憲法提言」（民主党憲法調査会 2005年10月31日）（抜粋）

#### 3. 違憲審査機能の強化及び憲法秩序維持機能の拡充

国家非常事態における首相(内閣総理大臣)の解散権の制限など、憲法秩序の下で政府の行動が制約されるよう、国家緊急権を憲法上明示しておくことも、重ねて議論を要する。

③ 国家緊急権を憲法上に明示し、非常事態においても、国民主権や基本的人権の尊重などが侵されることなく、その憲法秩序が確保されるよう、その仕組みを明確にしておく。

公明党憲法調査会による論点整理（公明党憲法調査会、2004年6月16日）

第2章「戦争の放棄」（抜粋）

- ◆ミサイル防衛、国際テロなどの緊急事態についての対処規定がないことから、あらたに盛り込むべしとの指摘がある。ただ、あえて必要はないとの意見もある。

みんなの党 アジェンダ 2012（平成24年4月27日）

IV 日本の再生のためには復興第一！

B 震災被災地の復興を日本再生のモデルに

1 - ② 憲法上、非常事態法制の整備を明記する。

日本共産党 2012年総選挙政策各分野政策（2012年11月）

31、憲法（抜粋）

改憲案を発議できる国会の憲法審査会は、2011年10月から衆参両院で本格的に始動し、条文ごとの審査に加え、東北大震災や福島原発事故を口実にして、国家の非常時の超法規的な動きに言及する主張も出されています。

（略）現在の日本の政治の停滞や閉塞状況は、現行憲法のせいではありません。国民の意思や願いにさからって、もっぱら財界本位とアメリカいなしの政治に偏重し、憲法をないがしろにしてきた政治にこそその原因があります。

生活の党 憲法記念日にあたって（平成25年5月3日）（抜粋）

生活の党は、憲法の4大原則である、国民主権、基本的人権の尊重、平和主義、国際協調を堅持すべきと考えます。96条の改正規定は憲法の趣旨から現状を維持すべきです。その上で、国連の平和活動、国会、内閣、司法、国と地方、緊急事態の関係で一部見直し、加憲が必要だと考えます。

### 第3 国家緊急権の憲法上の位置付け<sup>1</sup>

#### 1 国家緊急権の意義

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、国家権力が、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限<sup>2</sup>」をいう。これは、一般に、憲法秩序を崩壊させる政治の動きを事前に防止し、又は事後に是正する装置という意味において、憲法保障制度の一形態であると考えられている。

緊急事態に際して国家が有する権能については、①平時の立憲体制の範囲内における臨時的かつ一時的な統治機構・作用の変更としての緊急権、②憲法上又はコモン・ロー (common law) 上、憲法秩序の一時的な停止の要件、一定条件下における一国家機関による独裁的な権限行使等を認める緊急権 (いわゆる「憲法制度上の国家緊急権」)、③憲法秩序の全面停止又は否定の上に超憲法的な独裁的権力の行使を認める不文の緊急権 (いわゆる「憲法を踏み越える国家緊急権」)、以上の三つのパターンを概念することができると考えられている<sup>3</sup>。ただし、憲法秩序の停止を伴わない①のパターンは、固有の意味での国家緊急権の概念に該当するものではなく、また、③のパターンは、法の問題ではなく、政治の問題であると考えられていることから、②のパターンが憲法学の対象となる<sup>4</sup>。

#### 2 実定化の問題

立憲制度の下において、緊急事態時における国家的危機の克服と近代憲法の本来的任務である人権の保障という相反する課題を解決するため、大陸法系の諸国では、国家緊急権を憲法等に実定化する試みがなされてきた。

国家緊急権は、国家存亡の危機において憲法保障のために行使されるものであるが、他方で、一時的であれ、立憲的な憲法秩序を停止し、一国家機関への権力の集中と強化を認めるものであるため、立憲主義を破壊する危険性を有しており、その権限行使は、厳格な要件の下においてのみ認められるべきとき

<sup>1</sup> 本稿は、衆憲資第45号『「非常事態と憲法（国民保護法制を含む）」に関する基礎的資料』を加筆修正したものである。

<sup>2</sup> 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第五版〕』（岩波書店、2012年）365頁参照。

<sup>3</sup> 古川純「国家緊急権」法律時報49巻7号（1977年）249頁参照。

<sup>4</sup> なお、②のパターンと③のパターンとの区別の基準は、憲法上又はコモン・ロー上予定された制度であるか否かという意味で形式的であり、また、国家緊急権を厳格に憲法に位置付けるとなれば、想定外の緊急事態が発生した場合に対応することが困難となり、他方、国家緊急権を包括的又は抽象的に規定するとなれば、国家緊急権に対する実効的な統制が損なわれ、その濫用の危険性が増大することとなるという意味で相対的なものであると考えられている。

れている。

このため、国家緊急権の実定化に当たっては、①その権限の行使が立憲主義体制の維持及び国民の権利・自由の擁護という明確な目的に限定されること、②その権限の行使は、緊急事態に対処するための一時的かつ必要最小限度のものであること、③緊急事態とは、憲法又はコモン・ローに定める通常的手段では対処できない事態であり、かつ、それが客観的に明らかである場合をいうこと、④緊急事態の終了後、国家緊急権に基づき講ぜられた措置等について、議会及び裁判所において政治的及び法的責任が追及され、また、国民が被った不利益について、十分な回復措置が講ぜられること等の要件が設けられるべきであると一般に考えられている。

国家緊急権の実定化の具体例として、以下の類型を挙げることができる。

実定化の類型	内容等
行政府専権型	○憲法上、あらかじめ、行政府（又は軍部）が平時の法的制約を解除され、独裁的権力を行使することが認められているタイプ 例) ワイマール憲法の大統領非常大権（48条）、フランス憲法の大統領非常措置権（16条）、明治憲法の戒厳宣言の大権（14条） ○緊急時に立法府から執行府に対し大幅な立法権を委譲するタイプ 例) イギリスの緊急権法 <sup>5</sup>
立法府参与型	国家緊急権の行使について、議会が関与するタイプ 例) ドイツ基本法上の緊急事態条項

なお、大陸法系の諸国と異なり、英米法系の諸国においては、平時と緊急時とが区別されておらず、行政府が公共の安全を維持するため必要な範囲内で権限を行使すること（必要性の原則）等を内容とする“martial rule”という不文の制度が存在する。

### 3 日本における国家緊急権

#### （1）大日本帝国憲法下における国家緊急権

大日本帝国憲法では、緊急事態における非常措置として、①緊急勅令制定権（8条）、②戒厳宣告の大権（14条）<sup>6</sup>、③非常大権（31条）、④緊急財政措

<sup>5</sup> 英米法系の国家であるイギリスの緊急事態法制については、第一次世界大戦以降、制定法主義への転換が見られる。

<sup>6</sup> 明治15年太政官布告36号により制定された「戒厳令」は、大日本帝国憲法76条1項により法律に相当する効力を有するものとされた。

大日本帝国憲法14条1項「天皇ハ戒厳ヲ宣告ス」、同条2項「戒厳ノ要件及効力ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」、76条1項「法律規則命令又ハ何等ノ名稱ヲ用キタルニ拘ラス此ノ憲法ニ矛盾セサル現行ノ法令ハ總テ遵

置権（70条）等の制度が設けられていた。

なお、戒厳宣告の大権と非常大権との関係については、非常大権が一度も発動されなかったこともあり、必ずしも明瞭でないと言われている。

＜明治憲法下における緊急事態措置の比較表＞<sup>7</sup>

	緊急勅令	戒厳宣告の大権	非常大権	緊急財政措置
要件	公共の安全の保持し又はその災厄を避けるために新たな立法を行う必要がありその必要が緊急であること、かつ、帝国議会の閉会中	戦時又は内乱	戦時又は国家事変	公共の安全の保持に緊急の需用ある場合、かつ、帝国議会を召集することができないとき
認定	天皇	天皇	軍の大元帥たる天皇	政府
効果	勅令制定権	行政権等の軍当局への移管、権利制限等	軍事行動に必要な範囲内での措置	勅令による財政上必要な処分
議会統制	次の会期で議会の承諾を要する	なし	(不明)	次の会期で議会の承諾を要する
期間	議会閉会中	上記の効果が必要とされる期間	上記の効果が必要とされる期間	議会を召集することができない間

## （2）日本国憲法下における国家緊急権

一般に、現行憲法においては、国家緊急権に関する規定は存在しないと考えられている。

### ＜国家緊急権に関する学説＞

#### ○ 国家緊急権規定の不存在の意義

国家緊急権に関する規定の不存在の意義について、これが不文の国家緊急権を認める趣旨であるか否かをめぐり、見解の対立がある。すなわち、緊急事態が発生した場合に対応措置を講ずることは国家の「不文の原理」であるとする見解<sup>8</sup>がある一方で、その不存在には旧体制の遺物の払拭というネガティブな側面と平和主義及び民主主義に徹するというポジティブな側面があるとする立場から、憲法の基本原則に憲法自らが忠実であろうとする当然の結果として、積極的な意義を認めるべきとする見解<sup>9</sup>や、国家緊急権に関する

由ノ効力ヲ有ス」

<sup>7</sup> 大江志乃夫『戒厳令』（1981年）岩波新書、美濃部達吉『逐条憲法精義』（1931年）有斐閣などをもとに事務局において作成。

<sup>8</sup> 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）50頁

<sup>9</sup> 小林直樹「緊急権—立憲体制と危機政府の問題」『日本国憲法体系』1巻（1961年）

規定の不存在は法の不備であるとする見解<sup>10</sup>など、不文の国家緊急権を否定する見解がある。

## ○ 国家緊急権の明文化の当否

また、不文の国家緊急権を否定する見解については、その明文化の当否をめぐり見解が分かれる。

国家緊急権に関する規定の不存在を法の不備であるとする立場から、立憲主義の要請に応えつつ、権力者による権限濫用を防止するためには、非常事態に際しての明確な実体的及び手続的規定を明文化する必要があるとする見解がある。この見解は、包括的又は抽象的な根拠規定を設け、詳細については法律に委ねるべきとする説と、憲法上、要件、効果等に関する詳細な規定を設けるべきとする説とに分かれる<sup>11</sup>。

他方で、緊急権条項の不存在は第二次世界大戦直後の立憲主義憲法と同様の意識的な選択の結果であるとする見解<sup>12</sup>や、国家緊急権には、濫用の危険が常に存在し、また、憲法政治の運用は民主主義の基盤に立つ健全な常識によって可能であるとする立場から、そのような常識によっても克服し得ない緊急事態の発生は、憲法の否定を意味するものであり、憲法の否定を憲法中に明記することは、「憲法の自殺」であるとする見解<sup>13</sup>など、国家緊急権の明文化に否定的な見解がある。

## ア 憲法制定時

いわゆる「3月2日案」<sup>14</sup>では、明治憲法下の緊急命令及び緊急財政措置に代わるものとして、76条において、「衆議院ノ解散其ノ他ノ事由ニ因リ国会ヲ召集スルコト能ハザル場合ニ於テ公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ必要アルトキハ、内閣ハ事後ニ於テ国会ノ協賛ヲ得ルコトヲ条件トシ法律又ハ予算ニ代ルベキ閣令ヲ制定スルコトヲ得」と規定されていた。GHQ側は、国家緊急権に関する英米法的な理解を根拠に、「非常時の際には、内閣のエマージェンシー・パワー（emergency power）によって処理すべき」としてこれを否定したが、その後の協議の結果、日本側の提案に基づき、参議院の緊急集会の制度が採り入れられることになった<sup>15</sup>。

## イ 参議院の緊急集会

現行憲法においては、国会中心立法の原則（41条）を採用していること

<sup>10</sup> 大西芳雄「緊急権について」『公法研究』17号（1957年）

<sup>11</sup> 岩間昭道「非常事態と法」現代憲法学会編『現代国家と憲法の原理』（1983年）

<sup>12</sup> 樋口陽一『憲法I』（青林書院、1998年）404頁

<sup>13</sup> 田中二郎「憲法改正の諸問題」『法学協会雑誌』67巻1号（1950年）

<sup>14</sup> 昭和21年2月8日に日本側が提出した憲法改正要綱は総司令部によって全面的に拒否され、2月13日、総司令部は自らの案を日本側に交付しこれに基づく改正案の作成を要求した。この総司令部案に基づき日本側が起草した案をいわゆる「3月2日案」という。

<sup>15</sup> 本衆憲資「第4 緊急事態条項に関する日本側とGHQとの交渉経過」を参照

から、緊急の必要がある場合においても、立法措置等を講ずるためには、できるだけ臨時会を召集しなければならないとされている。ただし、衆議院の解散から新しい衆議院が召集されるまでの間において、国に緊急の必要がある場合には、国会の権能に関する事項につき、内閣は、参議院の緊急集会を求めることができる（54条2項）。なお、緊急集会において講ぜられた措置については、次の国会開会の後10日以内に、衆議院の同意を得なければならない（同条3項）<sup>16</sup>。

この規定は、一定条件の下に、ある種の緊急立法権を認めるものであるが、憲法秩序の一時停止を伴うものではないため、固有の意味での国家緊急権を定めるものではなく（1で整理した①のパターンに該当する。）、したがって、通常時における範囲を超えて国民の権利の制限又は停止に関する措置等を講ずることは認められないと一般に考えられている。

## ウ 個別法上の緊急権

個別法においても、警察法上の「緊急事態」（71条・74条）、災害対策基本法上の「災害緊急事態」（105条・106条）、自衛隊法上の「防衛出動」（76条）や「治安出動」（78条・81条）等緊急事態への対応措置が規定されている。

これらの措置と国家緊急権との関係について、国家の「不文の原理」として国家緊急権が認められるとする立場から、これらの措置と国家緊急権とを結び付け、緊急事態において行政権限を法的に強化することを意味すると解する見解と、現行憲法は国家緊急権を想定していないとする立場から、これらの措置は警察や自衛隊の活動を集中強化する場合を定めたものであり、憲法秩序を一時的に停止する権限を認めるものでないと解する見解とが対立している<sup>17</sup>。

## （3）内閣憲法調査会での議論

憲法調査会（1957年～1964年）では、「非常事態に関する規定を設けるべきか否か」が検討課題として取り上げられた。

その議論においては、非常事態に対処するために何らかの措置を講ずる必要があるという点について全委員の見解は一致したものの、これを憲法に明記すべきか否かという点については、見解が対立した。すなわち、緊急事態規定を憲法に明記すべきとする見解は、明示の緊急規定がなければ必要な措

<sup>16</sup> これまで緊急集会の会議が開かれたことは2回ある。

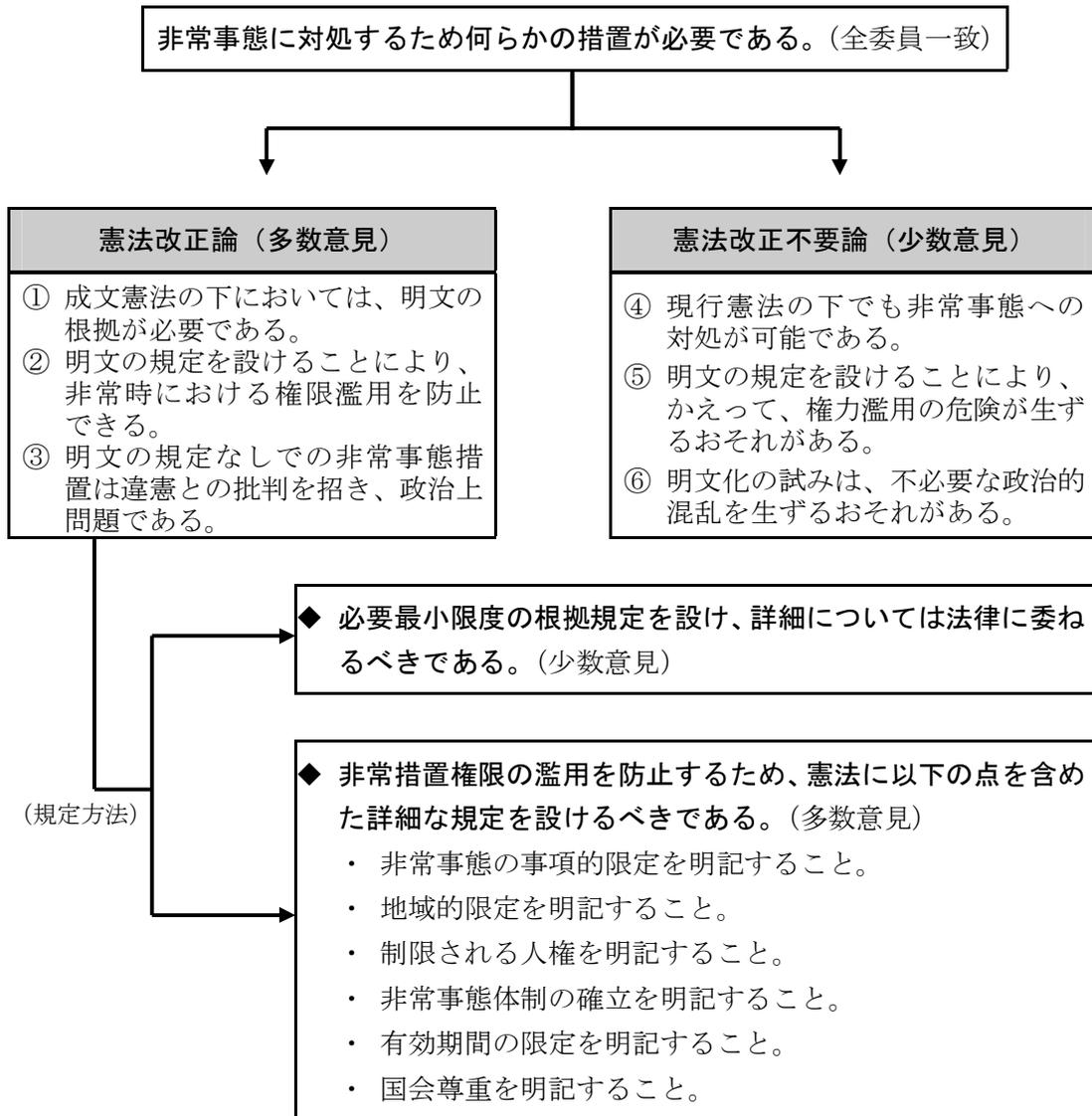
・昭和27年8月26日（第14回国会閉会后）内閣は中央選挙管理会の委員の任命を目的として緊急集会を請求した。同月31日に参議院は緊急集会を開き、中央選挙管理会の委員及び予備委員を指名し、同日、緊急集会は終了。（第15回国会において衆議院同意）。

・昭和28年3月14日（第15回国会閉会后）内閣は、昭和28年度一般会計等の暫定予算及び法律案4件についての議決を求めることを目的として緊急集会を請求した。同月18日に緊急集会の会議を開き、議案をすべて可決し、同月20日、緊急集会は終了。（第16回国会において衆議院同意）。

<sup>17</sup> 伊藤正巳『憲法 [新版]』（弘文堂、1992年）613頁参照。

置を講ずることができない又は政治的に著しく困難であるとするのに対し、緊急事態規定を憲法に明記する必要なしとする見解は、①不文の原理、②必要性の原則、③公共の福祉を根拠として、緊急事態に対処するためやむを得ず必要な場合には内閣又は国会が適宜の措置を講じ得るというものである。

また、緊急事態規定を憲法に明記すべきとする見解においては、その規定方法について、二つの意見が見られた。



(「衆憲資第8号」86頁の図を参考に作成)

## 第4 緊急事態条項に関する日本側とGHQとの交渉経過

※佐藤達夫・佐藤功『日本国憲法成立史』第三卷（有斐閣、平成6年）より  
\_\_\_\_\_線及び\_\_\_\_\_線は引用者加筆

### <憲法改正草案要綱>発表（昭和21年3月6日）後の関係省庁との打ち合わせ

#### 第四 国会

〔付〕

- (2) 解散等ノ理由ニ依リ国ノ最高機関ガ機能ヲ停止スルハ不都合ナルヲ以テ常置委員会ニ関スル条項ヲ加ヘタシ（貴、衆）（右ニ付テハ常置委員会ニ代ヘ、解散ノ場合参議院ヲシテ国会ノ機能ヲ代行セシメ次ノ会期ニ於テ衆議院ノ承諾ヲ得シムル方法モ考ヘ得ベキカ） (250頁)

### 第一回交渉（昭和21年4月2日）

なお、付記として提出した衆議院開催の場合の例外措置については、先方は、常置委員会を代行させる案に対しては、さきに、松本博士と司令部首脳との会談の際、これは認めないことに申し渡し済みである・といった。参議院の代行についてはいろいろと考えていたが、どういう場合に必要か、解散後次の国会成立までの七〇日間に国会の議決を必要とするような場合は想像できない・というので、立法を要する事態が発生したときとか、総理大臣が急死した場合などに必要だ・と答えた。先方では、現に日本では、昨年末から国会なしに済ませているのではないか、どこの国でも解散の場合に備えて、このような規定を設けている例は知らない。解散の場合にも内閣が存在する以上大した困難はないと思う。総理大臣の指名は、本来、衆議院をぬきにして行うものではあるまい・というような見解を述べた。これに対し、さらに、災害などの突発によって緊急な立法ないしは財政措置を講ずる必要が生じた場合どうするか・とたずねたところ、内閣の emergency power で処置すればよい・というようなことをいったので、憲法をこれから作ろうという際に、超憲法的な運用を予想するようでは、明治憲法以上の弊害の原因となる、すべてが憲法の正条によって処置されるようにすることがむしろ正道ではないか・と反ばくしたが、結局、この問題については、それ以上深入りすることを避け、この付記に掲げた案は、政府としての確定案でもないから、一応司令部の所見を承知すれば充分であるとして話しを打ち切った。

(296頁)

### 第二回交渉前の日本側の準備

前回のわれわれの会談において、衆議院解散の際における不測の災害の場合、貴方の見解では、内閣の emergency power によって措置ができるというように了解した。

このことは、

- (a) 法律の特別の授権によらない憲法を超越する権能 又は
- (b) 法律の授権によって内閣に与えられた権能

を意味するものと解せられるが、もし、(a)の意味とするならば、それは形式上憲法の違反となるばかりではなく、憲法をじうりんするものとみられ、ひいては独裁主義の危険をまねくことになる。不測の災害に対する措置の必要が予期される限り、憲法の条文中に、厳格な条件をもってかかる措置を規定することが立憲的であり、且つ民主的であるといわなければならない。このような質問に対して、その答はどうであるか。

もし、第二の意味(b)と解し、法律による授権が可能だとしても、やはり憲法において、このような場合に処すべき規範を定めることとし、法律による広範囲の委任に対する厳格な態度をリザーヴすることが一層適当であるという見解がある。

(307頁)

### 第二回交渉（昭和21年4月9日）

先方は、解散中の内閣の非常権力というのは、もちろん法律によって、あらかじめこれを定めるべきであり、憲法を超越するような権力を意味するものではない。また、第八三条の予備金には、必ずしも制限があるとはいえない。国会が内閣に対して、解散中に不慮の災害に備え、あらかじめ“白紙小切手”を切っても憲法違反とはならない、なお、予算が成立せずに解散が行われるというようなことは考えられない。予算がなければ内閣は困るわけだから、内閣は予算が成立するまで解散を見合すだろう。要するに、憲法に禁止のない限り、国会は法律で何でも定め得るから、心配はなからう・というようなことをいって、一向こちらの話に乗って来なかった。(315頁)

### 第三回交渉（昭和21年4月12日）

最後に、こちらから、何度も同じことをくり返すようだが・と前おきして、例の緊急措置の問題をもち出した。前回の司令部の話のように、法律の委任によって目的を達成することは可能であろうが、広汎な委任立法の合憲性についてはいろいろ議論もあろうし、また、最高裁判所で、憲法違反の判決をされるおそれもないではない・ということをくり返し(注1)、かつ、加藤氏(引用者注：終戦連絡中央事務局連絡官。この種の会談については、当時の慣例として、これに立ち会った連絡官によって記録が作られていた。)からも、解散中に総理大臣が死亡した場合、天災の発生した場合、あるいはまた、急に条約締結を要する場合の問題を持ち出したが、先方は総理大臣死亡の場合は第六七条(新)で処置し得ようし、条約締結については、どこの国でもただちに批准するわけではないから差し支えはなからう・というようなことをいっていた。加藤氏は、さらに、批准について期限の付せられた条約の場合などをあげて、論議を重ねたが、機会を見て、こちらで準備して行った次の二案を単なる私案として提出した。

(a)内閣は、衆議院の解散又はその他のやむを得ない事情によって、国会を召集することができない場合において、緊急の必要(urgent necessity)があるときは、法律の定める条件に従い国会の議決を要する事項について、臨時に緊急措置(emergency measure)をとることができる。この場合において、内閣は、次の国会においてこの臨時の措置につき国会の承認を得なければならない。

(b) 内閣は、衆議院の解散又はその他の不測の事由によって国会を召集することができない場合において、緊急の必要があるときは、法律の定める条件に従い、国会の議決を要する事項について緊急措置をとることができる。

この措置は、臨時のものであって、内閣が、次の国会開会の後一〇日以内に、国会の承認を得ない場合には、その効力を失う。

先方は、それを読んで、もし、このような規定が絶対に必要だというならば、参議院に国会の機能を代行させることが適当であり、常置委員会を設けることは国会無視に陥りやすいから賛成できないといい、参議院が十分に民主的に構成されるという条件での私案だとして、次のように提案した。

第五〇条（新）の後段に但し書として

……be closed, except the Cabinet may in time of national emergency convoke the House of Councillors in emergency session.

(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。)

を加え、第二項として、

Measures enacted at such session shall be provisional and shall become null and void, unless agreed to by the House of Representatives within a period of ten (10) days after the opening of the next session of the Diet.

(前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであって、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合は、その効力を失ふ。)

を加える。 (321～323 頁)

(注1) この点の口語説明のために私の用意したペン書きのメモがある。しかし、当日はその要  
点しか発言しなかった。

「Emergency Power に付ては、法律の委任に依り目的を達し得べき旨度々お話あり、御趣旨は充分了承するも、我国の如き天災多き所に於ては実際にかかる措置の必要を予想せられ、従つて全権委任的立法の必要も予想し得る所なり。

而して、勿論かかる委任立法を制定することは憲法上可能なるべきも、広汎なる委任立法の合憲性に付ては、兎角の議論あるべく、又最高裁判所に於て憲法違反なりとの判決を下さるる憂もなきにしもあらず、尚又、斯かる立法をすることは、往年のナチス独乙に於けるが如き独裁専制の端緒を開くことにもなり、危惧に堪へず。

依て前回お渡しせるメモにも触れたる如く、厳格なる条件を設け、憲法上の明文を以てかかる場合に処すべき途を設け置く方民主的ならずやとの見解あり、之に付て、例へば下記の如き条文を draft に加ふることは絶対に許されざるや否や、御意向を承りたし。」

(324 頁)

## 第5 緊急事態に関する国会における議論等

### 1 衆議院帝国憲法改正案委員会における政府答弁

(注) 本文中、旧字体については、新字体に改めてある。

#### ◎第90回帝国議会 S21.7.2・衆・帝国憲法改正案3回34頁

○北浦圭太郎委員 アナタノ御説明ハ何処マデ行ツテモ法律的デアリマセヌカラシテ、私ハソレデ其ノ点ハ止メマスルガ、懂レノ中心デアルト云フコトハ、初メカラ私申上ゲマシタヤウニ、ドウカ説明出来タラ法律的ニ御願ヒ致シタイ、斯様ニ申シテ居ル、懂レ、昔カラ懂レノ中心ダ、今モ懂レノ中心ダ、ソレハアナタ独特ノ御説明デアツテ、ドウモ憲法ト云フ法律学ノ眼カラ見マスルテ云フト、諒解シ難イモノガアリマスル、併シ何処マデ行ツテモ同ジコトヲ繰返スノデアリマスカラ、是ハ是デ止メマセウ (笑声)

次ニ此ノ草案ハ何故緊急勅令ヤ財政上ノ緊急処分ト云フヤウナ規定ヲ持タナイカ、此ノ点ヲ御伺ヒ致シマス

○金森徳次郎国务大臣 前ノ寧口答ヘヲ御求メニナリマセヌ方ノ御尋ネニ対シテ強ヒテ御答ヘヲ致シマスルガ、法律的ニ説明ガ足ラヌト云フコトデアリマシタガ、私ハ国体ノ規定ハ現行憲法ノ条文ノ上ニ現ハレテ居ルノデハナクシテ、其ノ基盤ニ存在シテ居ルノデアル、斯ウ信ジテ居リマス、ダカラ憲法ノ条文ニ現ハレテ居リマスノハ、本当ノ国体規定デハナイノデアリマス、ソレヲ強ヒテ国体規定ノ言ツテ居ルノデ、ドウゾサウ云フヤウニ御考ヘ願ヒマス

緊急勅令其ノ他ニ付キマシテハ、緊急勅令及ビ財政上ノ緊急処分ハ、行政当局者ニ取りマシテハ実ニ調法ナモノデアリマス、併シナガラ調法ト云フ裏面ニ於キマシテハ、国民ノ意思ヲ或ル期間有力ニ無視シ得ル制度デアルト云フコトガ言ヘルノデアリマス、ダカラ便利ヲ尊ブカ或ハ民主政治ノ根本ノ原則ヲ尊重スルカ、斯ウ云フ分レ目ニナルノデアリマス、ソコデ若シ国家ノ伸展ノ上ニ實際上差支ヘガナイト云フ見極メガ付クナラバ、斯クノ如キ財政上ノ緊急措置或ハ緊急勅令トカ云フモノハ、ナイコトガ望マシイト思フノデアリマス、併シ本當ニ言ツテ、国家ニハ色々ナ変化ガ起リ得ルノデアリマスルガ故ニ、全然是等ノ制度ナクシテ支障ナシトハ断言出来マセヌ、ケレドモ我我過去何十年ノ日本ノ此ノ立憲政治ノ経験ニ徴シマシテ、間髪ヲ待テナイト云フ程ノ急務ハナイノデアリマシテ、サウ云フ場合ニハ何等カ臨機応変ニ措置ヲ執ルコトガ出来マス、随テ緊急ノ措置ヲ要シマスルノハ稍々余裕ノアル事柄デアリマス、シテ見レバ、サウ云フ場合ニハ、臨時ニ議會ヲ召集スルト云フ方法ニ依ツテ問題ヲ解決スルコトガ出来ル、又臨時ニ議會ヲ召集スルコトガ出来ナイ場合ガ考ヘラレマス、ソレハ衆議院ガ解散サレ、未ダ新議員ガ選挙セラレナイ所ノ三、四十日ノ期間ガ予想セラレルノデアリマスガ、其ノ時ニハ何トモシヤウガナイ、ソコデ参議院ノ緊急集会ヲ以テ暫定的ニ代ヘル、斯ウ云フコトガ考ヘラレマス、尚且ツ考ヘマシテモ色々御意見ハ起リ得ルト思ヒマス、例ヘバ咄嗟ノ場合ニ交通断絶其ノ他ノ場合ニ、如何ニ適當ノ処置ヲスルカト云フ時ニハ、今後色々ナ工夫ヲ致シマシテ、サウ云フ非常ノ場合ニ処スル僅カバカリノ臨時措置ノ規定ヲ必要ナル法律等ニ編込ミ、大体ハ警察法規等ガ主眼ヲナスモノト思ヒマスルガ、特別ナ

場合ニ稍々臨時措置ヲナシ得ルヤウナ規定ヲ平素カラ予備シテ置クト云フノモ、一ツノ考ヘ方デアラウト思ヒマス、或ハ又財政上ノ緊急処分ノ点ニ付キマシテハ、例ヘバ議會ニ於テ必要ナル予算ノ成立ヲ見ルコトガ出来ナイ、而モ經費ヲ支弁スベキ時期ハ差迫ツテ居ル、ドウスルカト云フヤウナ場合ガ考ヘラレマスルガ、是ハ議論デ解決スルノデハナクシテ、政府ト議會トガ一心ノ如ク合体シテ居リマスルナラバ、ソコニ自ラ途ガ開カレテ来ルノデアリマシテ、今期議會ニ於テ始マリマシタ所ノ此ノ暫定ノ予算ト云フガ如キハ、此ノ方法ニ於テ一道ノ光ヲ与ヘテ居ルモノト思フ訳デゴザイマス

◎第 90 回帝国議會 S21. 7. 15・衆・帝国憲法改正案 13 回 240 頁

○北浦圭太郎委員 此ノ憲法ニ規定ナイ事項デ将来起リ得ルコトハ、三機關ノ何レカニ依ツテ決定サレルンダ、斯ウ云フ御答弁デアリマスガ是ハ不完全デアリマス、併シ是レ以上ハ議論デアリマスカラ申上ゲマセヌ

最後ニ現行憲法ノ三十一条デアツタカ、斯ウ云フ規定ガアリマス今後ハ戦争ハアリマセヌガ、戦時又ハ事変ノ際ニハ、臣民ノ権利義務ハ憲法ニ規定ハシテアルケレドモ、一朝事変ノ際ニハ停止スルゾ是ハ行ハナイ、天皇ガ総テ大権ヲ行使サレル、斯ウ云フ趣旨ノ規定ガアツタコトハ、条文ハ探セバ直グ分ルノデアリマスガ、是ハ間違ヒアリマセヌ、ソコデ先程カラ同僚ノ代議士諸君モ盛ンニ心配シテ居ラマスルヤウニ、戦争ハアリマスマイ、アツテハナラヌ、併シ国内事変ハ、是ハ金森國務相、夢デモ或ハ想像談デモアリマセヌ、将来是ハ心配シテ置カナケレバナリマセヌ、サウ云フ場合ニハココニ草案ニ色々國民ニ対シテ広範圍ノ權利ヲ与ヘテ居リマスガ、停止ノ必要アルノデハナイカ、ヤハリ私ハ第三十一条デスカ、サウ云フ規定ガ必要デハナイカト思フ、ナゼ此ノ憲法ニソレヲ置カナイカ、此ノ点御伺ヒ致シマス

○金森徳次郎國務大臣 今御示シニナリマシタヤウナ場合ヲ予想スルコトハ可能デアルト思フノデアリマス現行憲法ニ於キマシテモ、非常大権ノ規定ガ存在シテ居ツタコトハ今御示シニナツタ通りデアリマス併シナガラ民主政治ヲ徹底サセテ國民ノ權利ヲ十分擁護致シマス為ニハ、左様ナ場合ノ政府一存ニ於テ行ヒマスル処置ハ、極力之ヲ防止シナケレバナラヌノデアリマス言葉ヲ非常ト云フコトニ藉リテ、其ノ大イナル途ヲ残シテ置キマスナラ、ドンナニ精緻ナル憲法ヲ定メマシテモ、口実ヲ其処ニ入レテ又破壊セラレル虞絶無トハ断言シ難イト思ヒマス、随テ此ノ憲法ハ左様ナ非常ナル特例ヲ以テ——謂ハバ行政權ノ自由判断ノ余地ヲ出来ルダケ少クスルヤウニ考ヘタ訳デアリマス、随テ特殊ノ必要ガ起リマスレバ、臨時議會ヲ召集シテ之ニ応ズル処置ヲスル、又衆議院ガ解散後デアツテ処置ノ出来ナイ時ハ、參議院ノ緊急集会ヲ促シテ暫定ノ処置ヲスル、同時ニ他ノ一面ニ於テ、實際ノ特殊ナ場合ニ応ズル具体的ナ必要ナ規定ハ、平素カラ濫用ノ虞ナキ姿ニ於テ準備スルヤウニ規定ヲ完備シテ置クコトガ適當デアラウト思フ訳デアリマス、現行憲法ニ於キマシテ、二段ニモ三段ニモス様ナ非常ナ場合ニ応ズル用意ガアツテ、謂ハバ極メテ用意周到デアツタノデアリマスガ、實際左様ノ手段ガ明白ニ用ヒラレタ場合ハナカツタヤウニ思ツテ居リマスデアリマスカラ余リニモ苦勞シ過ギルヨリモ寧ロ自由保障ノ安全ヲ期シタ訳デアリマス

## 2 緊急事態に関する事項についての政府答弁

### ◎憲法に国家緊急権が明記されなかった理由

○今川正美委員 ……そもそも、1945年に日本が敗戦しまして、その後、1947年に現在の憲法が施行されるわけでありましてけれども、この我が国の憲法に国家の緊急事態だとかあるいは非常事態にかかわるいわゆる国家緊急権をあえて明記をしなかったという、その背景なり理由なりをどのようにお考えでしょうか。

○津野修内閣法制局長官 ……事務的に、経緯でございますので事実関係をお答えさせていただきますが、国家緊急権と申しますのは、これは講学上の概念でございます。戦争とか内乱とか、あるいは恐慌、大規模な自然災害など、平時の統治機構をもってしては対処できない、そういった非常事態におきまして、国家の存立を維持するために、国家権力が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いうものと解されているわけでございます。これは、一般的に、学説上、大体このような概念でございます。

このような国家緊急権につきましては、大日本帝国憲法におきましては、戦争、内乱等の非常事態において、天皇による戒厳、それから非常大権などとして憲法に規定されておりまして、制度化が図られているところでございますが、日本国憲法においては、そういった規定はないわけでありまして、

この点につきましては、要するに規定されていないということにつきましては、その具体的な経緯は明らかではありませんが、憲法制定議会におきまして、第90回帝国議会の衆議院帝国憲法改正案委員会におきまして、金森国務大臣は、非常事態の際に、大日本帝国憲法第31条、非常大権のような制度が必要ではないかという質問に対しまして、

民主政治ヲ徹底サセテ国民ノ権利ヲ十分擁護致シマス為ニハ、左様ナ場合ノ政府一存ニ於テ行ヒマスル処置ハ、極力之ヲ防止シナケレバナラヌノデアリマス言葉ヲ非常ト云フコトニ藉リテ、其ノ大イナル途ヲ残シテ置キマスナラ、ドンナニ精緻ナル憲法ヲ定メマシテモ、口実ヲ其処ニ入レテ又破壊セラレル虞絶無トハ断言シ難イト思ヒマス、随テ此ノ憲法ハ左様ナ非常ナル特例ヲ以テ—謂ハバ行政権ノ自由判断ノ余地ヲ出来ルダケ少クスルヤウニ考ヘタ訳デアリマス、随テ特殊ノ必要ガ起リマスレバ、臨時議会ヲ召集シテ之ニ応ズル処置ヲスル、又衆議院ガ解散後デアツテ処置ノ出来ナイ時ハ、参議院ノ緊急集会ヲ促シテ暫定ノ処置ヲスル、同時ニ他ノ一面ニ於テ、實際ノ特殊ナ場合ニ応ズル具体的ナ必要ナ規定ハ、平素カラ濫用ノ虞ナキ姿ニ於テ準備スルヤウニ規定ヲ完備シテ置クコトガ適当デアラウト思フ訳デアリマス、

と答弁しているわけでありまして、

こういったことございまして、いわゆる国家緊急権が設けられなかった理由が答弁として残されているわけでありまして、ただ、日本国憲法のもとにおきましては、例えば、大規模な災害や経済上の混乱などの非常な事態に対応すべく、公共の福祉の観点から、合理的な範囲内で国民の権利を制限し、国民に義務を課す法律を制定することは可能であり、これまでにも、災害対策基本法、国民生活安定緊急措置法などの多くの立法がなされているところでございます。

また、今回のいわゆる武力攻撃事態対処関連三法案につきましては、申すまでも

ありませんが、日本国憲法の範囲内で立法化をしようとするものでありますから、これまで述べてきました立憲的な憲法秩序を一時停止する性格を有する講学上の国家緊急権の制度を図るといったような法律ではないということでございます。

(第 154 回国会 H14. 5. 8・衆・事態対処特 4 号 38 頁)

#### ◎現行憲法下における緊急事態立法の可否

○吉國一郎内閣法制局長官 現行憲法のもとにおいて非常時立法ができるかというお尋ねでございますが、非常時立法というものにつきまして、もともとこれは法令上の用語ではございませんから明確な定義があるわけではございませんけれども、まあわが国に大規模な災害が起こった、あるいは外国から侵略を受けた、あるいは大規模な擾乱が起こった、経済上の重要な混乱が起こったというような、非常な事態に対応いたしますための法制として考えますと、それはあくまでも憲法に規定しております公共の福祉を確保する必要上の合理的な範囲内におきまして、国民の権利を制限したり、特定の義務を課したり、また場合によりましては個々の臨機の措置を、具体的な条件のもとに法律から授權をいたしまして、あるいは政令によりあるいは省令によって行政府の処断にゆだねるというようなことは現行憲法のもとにおいても考えられることございまして、現に一昨年 11 月に国会で非常に多大の御労苦を願ひまして御審議いただきました国民生活安定緊急措置法というものがございまして、…また古くは、災害対策基本法の中で、非常災害が起こりました場合に、財政上、金融上の相当思い切った措置を講じ得るようになっておりますが、これもそのたびごとに政令をもって具体的な内容を規定いたすことになっております。

このように、現憲法のもとにおきましても特定の条件のもとにおいてはこのような立法ができることは、すでに現在先例を見ていることから言っても明らかでございます。いわゆる非常時立法と申すものにつきまして、一定の範囲内においてこれを制定することができることは申すまでもないと思ひます。もちろん、旧憲法において認められておりましたような戒厳の制度でございますとか、あるいは非常大権の制度というようなものがとれないことは当然のことでございますし、また、現段階において全面的な広範な非常時立法を考えているというような事態はございませんことを申し上げておきます。

(第 75 回国会 S50. 5. 14・衆・法務 19 号 9 頁)

#### ◎有事法制と国家緊急権

○秋山収内閣法制局長官 お尋ねの大統領非常大権、これは法律学ではいわゆる国家緊急権という言葉で議論されるものでございます。すなわち、戦争とか内乱、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することが困難なような非常事態におきまして、国家の存立を維持するために国家権力が通常の立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限というふうに考えられております。

それで、フランスでは、御指摘のとおり、フランス第五共和国憲法は第 16 条でそういう規定があるわけでございます。それから、大日本帝国憲法でも、先ほど御指摘のとおりのものでございます。日本国憲法においてはこのような規定は存在しておらず、したがって、先ほど申し上げたような国家緊急権というものは現行の憲

法下では認められないものと考えております。

ただ、現行憲法下でも、大規模な災害とか経済的混乱などのような非常な事態に対応すべく、公共の福祉の観点から合理的な範囲内で国民の権利を制限し、あるいは義務を課す法律を制定することは可能でございます。災害対策基本法、国民生活安定緊急措置法など、既に多くの立法がございます。今回提案しております有事関連の法律も、そのような系列のものに入るものと考えております。

(第 159 回国会 H16. 4. 20・衆・事態対処特 5 号 28 頁)

## ◎災害時の私権制限について

第 177 回国会衆議院議員木村太郎君提出「緊急時における日本の危機管理に関する質問主意書」に対する答弁書 (H23. 6. 10)

### 一について

現行憲法下においても、大規模な災害に対応すべく、公共の福祉の観点から合理的な範囲内で国民の権利を制限する法律を制定することは可能であるが、その是非は、制限の必要性、その内容の合理性等を総合的に勘案して判断されるべきものと考えている。

## ◎緊急事態法制と国民の権利・義務との関係

### ① 武力攻撃時における国民権利の制限及び義務の賦課

○岩橋修内閣官房内閣審議官 一般論として申し上げますと、我が国が外部から武力攻撃を受けた場合、国家国民の安全を守ることは公共の福祉を確保することにほかならないことでもありますから、そのために必要がありますときには、合理的な範囲において法律で国民の権利を制限し、もしくは特定の義務を課すことも憲法上許されるものと考えております。 もっとも、そのような場合におきましても可能な限り国民の権利を尊重すべきことは言うまでもございません。

(第 151 回国会 H13. 4. 3・参・外交防衛 7 号 23 頁)

○福田康夫内閣官房長官 先日の委員会で前原委員からお求めのありました武力攻撃事態における憲法で保障している国民の自由と権利についてを御説明申し上げます。

武力攻撃事態における憲法で保障している国民の自由と権利について

一 武力攻撃事態対処法案（以下「法案」という。）第 3 条第 4 項において、「武力攻撃事態への対処においては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない、これに制限が加えられる場合は、その制限は武力攻撃事態に対処するため必要最小限のものであり、かつ、公正かつ適正な手続の下に行われなければならない」と明記し、武力攻撃事態への対処と国民の自由と権利との関係に関する基本理念を述べているが、これは、憲法における基本的人権についての考え方にのっとりたものである。

二 すなわち、憲法第 13 条は、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、……立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と定めているところである。他方、同条自体が「公共の福祉に反しない限り」と規定している

ほか、憲法第 12 条その他の規定からも、憲法で保障している基本的人権も、公共の福祉のために必要な場合には、合理的な限度において制約が加えられることがあり得るものと解される。また、その場合における公共の福祉の内容、制約の可能な範囲等については、立法の目的等に応じて具体的に判断すべきものである。

三 したがって、武力攻撃事態への対処のために国民の自由と権利に制限が加えられるとしても、国及び国民の安全を保つという高度の公共の福祉のため、合理的な範囲と判断される限りにおいては、その制限は憲法第 13 条等に反するものではない。

国民の自由と権利の制限の具体的内容については、この基本理念にのっとり、今後整備する事態対処法制において個別具体的に対処措置を定めていく際に、制限される権利の内容、性質、制限の程度等と権利を制限することによって達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等を総合的に勘案して、定めることとなる。また、損失補償を含め、救済措置等についても、その際に定めることとなる。

四 このため、具体的な対処措置がすべては定まっていない現段階において、武力攻撃事態において制約される自由・権利と武力攻撃事態において制約されない自由・権利を確定的に区分することは困難であると考えている。

五 ただし、例えば、憲法第 19 条の保障する思想及び良心の自由、憲法第 20 条の保障する信教の自由のうち信仰の自由については、それらが内心の自由という場面にとどまる限り絶対的な保障であると解している。しかし、思想、信仰等に基づき、又はこれらに伴い、外部的な行為がなされた場合には、それらの行為もそれ自体としては原則として自由であるものの、絶対的なものとは言えず、公共の福祉による制約を受けることはあり得る。

また、憲法第 21 条第 2 項にいう「検閲」とは、行政権が主体となって、思想内容等の表現物を対象とし、その全部又は一部の発表の禁止を目的として、対象とされる一定の表現物につき網羅的一般的に、発表前にその内容を審査した上、不相当と認めるものの発表を禁止することを、その特質として備えるものを指すと解しており、検閲について公共の福祉を理由とする例外を設ける余地がないものと解している。

六 このような絶対的に保障されている基本的人権以外の自由・権利の制約については、今後整備する事態対処法制において個別具体的に定められることとなるが、例えば、テレビ、新聞等のメディアに対し報道の規制など言論の自由を制限することは全く考えていない。

七 国民の自由と権利に制限が加えられる場合の救済措置としては、行政上の不服申立て、行政訴訟、国家賠償についての一般的規定として、行政不服審査法、行政事件訴訟法及び国家賠償法が存在している。武力攻撃事態への対処においても、行政事件訴訟法及び国家賠償法は適用され、行政不服審査法も、例外的に不服申立てができないと法律上規定されている場合を除き、適用されることとなる。一方、損失補償については一般的規定がなく、必要がある場合には個別法律に明文の規定を設けることにより救済措置が講じられることとなるが、このような明文の規定がない場合においても、司法による救済が否定されるものではない。

い。

八 なお、武力攻撃事態における対処措置は、法案第2条第6号に定められているとおり「法律の規定に基づいて」実施するとされていることから、対処措置の根拠となる個別の法律の規定がないにもかかわらず、法案のみを直接の根拠として、国民の権利義務にかかわる対処措置が実施されることはない。

(第154回国会 H14. 7. 24・衆・事態対処 18号 5頁)

## ② 徴用、徴発制度：徴用、徴発制度が許容される場合の憲法上の根拠

○角田禮次郎内閣法制局長官 ……徴用については、公権力が法律で定める一定の要件のもとにおいて一定の公的な業務に国民をして強制的に従事せしめる、そういうことが基本的な要素であろうと思いますし、また、徴発につきましては、公権力が法律で定める一定の要件のもとにおいて一定の軍需を私人に負担せしめることを基本的な要素とするというふうに考えていいと思います。

そこで、いつか稲葉委員からも御指摘がございましたけれども、両者を統一して公的負担あるいは防衛負担というようなことで言うわけでございますが、このような役務の提供の強制、あるいは物的負担の強制が許されるかどうかということにつきましては、これも前に56年の5月に衆議院の安全保障特別委員会で私が答弁いたしましたことがございますけれども、要するに、公共の福祉のために基本的人権の制限が許されるということが政府の基本的な立場でございますから、そういう制限が許される場合に該当するかどうかということであろうと思います。したがって、そういうものの目的なりあるいは内容等を子細に検討いたしまして、それぞれのケースに応じて総合的に判断をすべきものだと私どもは考えております。

(第98回国会 S58. 2. 23・衆・予算 13号 22頁)

## ③ 従事命令等：災害救助法上の従事命令等の合憲性（制定時の議論）

○佐藤達夫法制局長官 第一の点といたしましては、本法案の第24条、すなわち患者等を救助の業務に従事せしむることに關しての規定は、憲法第11条、第12条、第13条、第18条等の趣旨に照らして、自由権の侵害ではないかというようなお尋ねであると心得ております。…本法案のねらっておりますような公共の秩序の保持、あるいは大きな災害のために罹災者の立場の保全というようなものためには、法律をもつてある特定の技術を身につけておる人をそのために奉仕してもらうということを規定することは、一向憲法の精神に矛盾するところはないと確信いたしております。なお憲法の第18条という条文をお引きになつておるやに承ります。…ここに申します苦役というのは、本人の意に反する勞役そのものを全部含むものではない。本人の意に反する勞役というものの中で、通常人の耐え得ない程度の、通常豫想し得ない程度の苦痛を伴うものというふうにこれを了解しておるわけであり、苦役の苦という字はそこを表わしたものであると信じております。従つて本法案の24条で救助に關する業務に従事せしめることができると言つておりますのは、普通の人が普通の勞務に従事するという場合の程度のものを大體豫想したものでありまして、この憲法18条に申します苦役というものには全然該当しない。これも憲法關係の問題はないものと確信しておる次第であります。

第二点といたしまして、災害救助法案の第12条、13条、26条、27条の規定は、

財産権の侵害として憲法違反ではないかというような御趣旨の御質疑があつたやに承っております。…第一の種類は、12 条、26 条に掲げてありますような物資等の使用、収用、管理という問題と、ただいまの財産権の保障との関係はどうであるか、…それから第二種の問題、すなわち 13 条、27 条、これは同じことでありまして、いわゆる一定の場所に立入つて検査ができるという一つの問題であります。

この使用収用等の問題は申すまでもございませぬが、財産権の保障に關しまする憲法第 29 條の問題であります。第 29 條は…、少くともただいまの法案に關する限度においては、憲法上の問題はないものと考えております。すなわち第 29 條の最後の項に「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」という條項にまさに該當するものと信じております。

立入りの問題は私どもはむしろ財産権の侵害という面よりも、その人の居住であるとか、なんとかいうものを、侵すという問題に近い性格のものではないかと思ひます。…この災害救助法のねらつておりますところは、この法案の第 1 條にも明らかのように、公共の福祉というものを直接の目当てにしての條文であります。そういう場合の必要のために、やむを得ない必要によつて調査のために役人がはいつてくるという場合にはそれを受忍する。忍ぶ義務を課する。これを法律で課しまする以上は、何ら憲法に違反するものではないということになるわけであります。

(第 1 回国会 S22. 8. 18・衆・厚生 11 号 1 頁)

## ◎災害時における国会議員の任期延長について

### ①近藤三津枝議員質問主意書（第 179 回国会第 23 号）

一 今回のような大災害が国政選挙の公示日の直前に発生した場合、「東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」のような法律を制定することにより、国政選挙の選挙期日を延期するとともに、国会議員の任期を延長することは、日本国憲法に照らして許されるかどうか、政府の見解如何。

### ○答弁書（H23. 11. 11）

#### 一について

憲法第四十五条本文は衆議院議員の任期を四年、憲法第四十六条は参議院議員の任期を六年と規定しており、また、衆議院が解散された場合、憲法第四十五条ただし書は衆議院議員の任期はその期間満了前に終了し、憲法第五十四条第一項は解散の日から四十日以内に総選挙を行うと規定しているところであり、これらの憲法の規定にかかわらず、御指摘の東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律（平成二十三年法律第二号）のような法律を制定することにより「国政選挙の選挙期日を延期するとともに、国会議員の任期を延長すること」は、できないものとする。

### ②近藤三津枝議員質問主意書（第 179 回国会第 76 号）

一 東日本大震災のような大災害が国政選挙の公示日の直前に発生した場合においても、国政選挙の選挙期日を延期するとともに国会議員の任期を延長することができないならば、大災害の発生という不可抗力によって、被災地では実際上選挙が行

われなくなるおそれがある。その場合、被災地の住民にとっては実質上参政権が奪われてしまうことにならないか。…(中略)…これでは、そのような国民主権や、憲法第十四条の法の下での平等という憲法の根本の原理が侵されることにならないか。このようなことになるのは、やむを得ないものとするか、政府の見解如何。

二 一に述べたような観点から考えれば、現行憲法の下でも、大災害が発生した場合等の非常時においては、必要最低限の範囲で、国政選挙の選挙期日を延期するとともに国会議員の任期を延長することが必要ではないか。これを踏まえても、法律によってこれらを行うことは許されないか、政府の見解如何。

#### ○答弁書 (H23. 12. 9)

##### 一について

憲法第四十五条本文は衆議院議員の任期を四年、憲法第四十六条は参議院議員の任期を六年と規定しており、その任期が満了するときは、公職選挙法(昭和二十五年法律第百号)の定めるところにより、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙を行うこととされ、また、衆議院が解散されたときは、憲法第五十四条第一項の規定により、解散の日から四十日以内に衆議院議員の総選挙を行うこととされているところであり、御指摘のような場合であっても、公職選挙法の下で、これらの選挙が執行されることとなると考えている。

##### 二について

先の答弁書(平成二十三年十一月十一日内閣衆質一七九第二三号)でお答えしたとおり、法律を制定することにより「国政選挙の選挙期日を延期するとともに国会議員の任期を延長すること」は、できないものとする。

#### ◎緊急事態に際して、閣議決定などにより、法律制定と同様の効果を生じさせることができる法律

##### ○長妻昭議員質問主意書(第183回国会第66号)

五 現行法で、緊急事態に際して、法律制定と同様の効果を閣議決定などで内閣が生じさせることができる法律を内容・理由とともにすべて、お示し願いたい。

#### ○答弁書 (H25. 5. 7)

##### 五について

お尋ねの「緊急事態に際して、法律制定と同様の効果を閣議決定などで内閣が生じさせることができる法律」が具体的に何を意味するのか必ずしも明らかではないが、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないときに、内閣が必要な措置をとるため、政令を制定することができる旨規定している法律の規定は、次のとおりである。

災害対策基本法(昭和三十六年法律第二百二十三号)第百九条第一項においては、「災害緊急事態に際し国の経済の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置をまついとまがないときは、内閣は、次の各号に掲げる事項について必要な措置をとるため、政令を制

定することができる」としており、当該「次の各号に掲げる事項」として、「一 その供給が特に不足している生活必需物資の配給又は譲渡若しくは引渡しの制限若しくは禁止」、「二 災害応急対策若しくは災害復旧又は国民生活の安定のため必要な物の価格又は役務その他の給付の対価の最高額の決定」及び「三 金銭債務の支払（貸金、災害補償の給付金その他の労働関係に基づく金銭債務の支払及びその支払のためにする銀行その他の金融機関の預金等の支払を除く。）の延期及び権利の保存期間の延長」を挙げている。

同法第百九条の二第一項においては、「災害緊急事態に際し法律の規定によつては被災者の救助に係る海外からの支援を緊急かつ円滑に受け入れることができない場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないときは、内閣は、当該受入れについて必要な措置をとるため、政令を制定することができる」としている。

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（平成十六年法律第百十二号）第九十三条第一項においては、「内閣は、著しく大規模な武力攻撃災害が発生し、法律の規定によっては避難住民等の救援に係る海外からの支援を緊急かつ円滑に受け入れることができない場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないときは、当該支援の受入れについて必要な措置を講ずるため、政令を制定することができる」としている。

同法第百三十条第一項においては、「内閣は、著しく大規模な武力攻撃災害が発生し、国の経済の秩序を維持し及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないときは、金銭債務の支払（貸金その他の労働関係に基づく金銭債務の支払及びその支払のためにする銀行その他の金融機関の預金等の支払を除く。）の延期及び権利の保存期間の延長について必要な措置を講ずるため、政令を制定することができる」としている。

新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成二十四年法律第三十一号）第五十八条第一項においては、「内閣は、新型インフルエンザ等緊急事態において、新型インフルエンザ等の急速かつ広範囲なまん延により経済活動が著しく停滞し、かつ、国の経済の秩序を維持し及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないときは、金銭債務の支払（貸金その他の労働関係に基づく金銭債務の支払及びその支払のためにする銀行その他の金融機関の預金等の支払を除く。）の延期及び権利の保存期間の延長について必要な措置を講ずるため、政令を制定することができる」としている。

### 3 衆議院憲法調査会報告書における非常事態規定についての意見

非常事態に関しては、明確な概念規定がなされているわけではないが、外部からの武力攻撃、テロリストによる大規模な攻撃、大規模な自然災害等特別な対処措置が必要な事態を指すものとして、議論が行われた。主な議論は、非常事態に関する事項を憲法に規定すべきかどうか、すなわち、平常時の憲法秩序の例外規定を憲法に置く必要があるかどうかというものであった。また、非常事態に関する事項を規定する場合に、どのような事項を規定すべきかについても議論が行われた。

#### (1) 非常事態と憲法

現行憲法に非常事態に関する規定が存在しないことに対する評価について議論が行われ、憲法が当該規定を持たないことの意義を踏まえるべきであるとする意見と、憲法に規定が存在しないことの問題点を指摘する意見が述べられた。その上で、非常事態に関する事項を憲法に規定することの是非について議論が行われた。

#### ①憲法に規定することの是非

非常事態に関する事項を憲法に規定すべきであるとする意見が多く述べられたが、これを規定すべきではないとする意見もあった。

#### ア 非常事態に関する事項を憲法に規定すべきとする意見

- 大規模自然災害の場合を含め非常事態においては、内閣総理大臣に権限を集中し一元的に事態を処理し、人権を平常時よりも制約することが必要となる場合がある。そのような措置を発動し得る要件、手続及び効果は、憲法に規定すべきである。
- 国民の生命・財産等を保護することは国家の最大の義務であり、非常事態においてはすべてに優先してこの義務を履行すべきである。このことを踏まえると、非常事態への対処に関する重要事項は、憲法に規定すべきである。
- 近時、テロや不審船等、近隣諸国等からの我が国の安全に対する脅威が顕在化しており、これへの基本的対応を憲法に規定すべきである。
- 地域紛争、地球環境の劣化、グローバリズムの進展等による相互影響関係、テロリズムの蔓延等、現代社会は多様な危険を内包しているが、それにもかかわらず非常事態への対処規定が設けられていないのは、憲法の欠陥である。
- 憲法に非常事態に関する規定を設けた上で、基本的人権の保護との間で法益の均衡を図る必要がある。ただし、人権保護に偏りすぎて国家

を守ることができなかつた場合には、原状回復もできない事態になることもある。

- 憲法保障の観点から非常事態に関する規定を設けることが重要である。すなわち、非常事態への対処に当たっては、為政者に超法規的措置の発動を誘発することが多く、それを防止するためには非常事態に関する規定が必要である。

#### イ 非常事態に関する事項を憲法に規定すべきでないとの意見

- 現行憲法が非常事態への対処について明文規定を持たないことの意義、すなわち、非常事態を生じさせないよう努力すべきことが規範としてある。
- 平和憲法がなかったことから起きた戦時の悲惨な体験に鑑み、憲法を変えるべきではない。
- 非常事態法制を比較法的に検討するとしても、国ごとの憲法的・地政学的条件を念頭に置く必要がある。

※ なお、憲法に規定する必要はないが、法律で整備可能であり、また整備すべきであるとの意見がある。

- 現行憲法の下でも、「公共の福祉」の解釈等により、法律で、非常事態に対処するために必要な措置を定めることはできるのではないか。

#### ②憲法に規定する場合の規定事項等

非常事態に関する事項を憲法に規定する場合の規定事項や考慮事項については、次のような意見が述べられた。

- 大規模自然災害の場合を含め非常事態においては、内閣総理大臣に権限を集中し一元的に事態を処理し、人権を平常時よりも制約することが必要となる場合がある。そのような措置を発動し得る要件、手続及び効果は、憲法に規定すべきである。(再掲)
- 非常事態に関する事項を憲法に規定するに当たっては、国の責務や国民の権利の保護についての理念を明らかにすることが必要である。
- 非常事態から平常時への復帰に関する条項を併せて規定する必要がある。
- 非常時における権限集中は必要であるとしても、事後的なチェックや不当な人権侵害の際の原状回復・損失補償等のあり方について検討する必要がある。

- 非常事態への対処措置の制度設計については、武力攻撃事態と、大規模テロ・大災害等のそれ以外の事態とに分類して考えるべきである。
- ドイツ基本法のような非常に詳細な規定を参考に、どの程度の規定ぶりが適当であるかについて、検討すべきである。
- 非常事態に関する制度を過度に厳格なものとすると、措置を講ずる上での裁量の幅が狭くなるが、そのことによってかえって国民の利益が損なわれないよう慎重な制度設計が必要である。
- 基本的人権の中でも、特に18条、19条、20条、21条、23条、31条以下の人身の自由などは、徹底して保障されなければならない。

## (2) その他

その他、非常事態について次のような意見が述べられた。

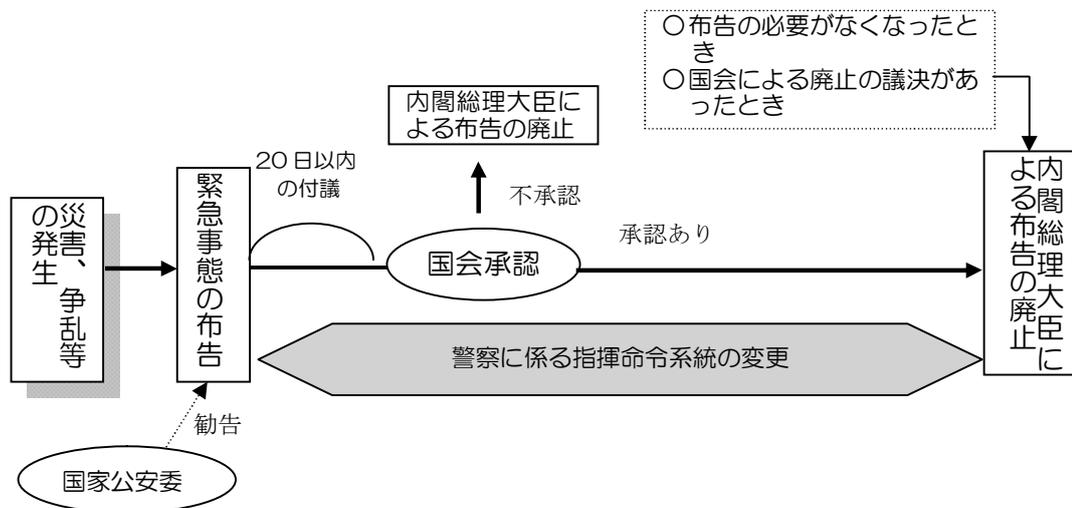
- テロや災害への対処のために米国の国土安全保障省のような一元的な組織の設置を検討してはどうか。また、そのような一元的組織の設置に当たっては、単なる調整機関としてではなく、内閣総理大臣等に指揮監督権を与え、責任が明確となる組織とすべきである。
- 事態が起きる度に新しい法律を作るのではなく、大規模テロ等への対処について明確に定義付けをして、根拠法を制定すべきである。
- 住民の生命と福祉を守る場合は、最も住民に近い自治体が深く関与すべきである。
- 災害の救助、救援については、自衛隊の活動よりも、消防能力の向上が重要である。例えば、自衛隊を縮小して災害対策用の別組織を作る方が、憲法の理念からは、効果的かつ現実的である。
- 自然災害への対策は、生存権の観点から不十分であり、憲法の要請に沿って十分に対策を行うべきである。

## 第6 国内における緊急事態等への対応措置

### 1 警察法上の緊急事態対応（71条及び74条）

要件・ 手続	内閣総理大臣は、大規模な災害又は争乱その他の緊急事態に際して、治安維持のため特に必要があると認めるときは、国家公安委員会の勧告に基づき、適用地域、事態の概要及び布告の効力発生時期を明記した緊急事態の布告をすることができる。この布告は、これを発した日から20日以内に国会に付議してその承認を得なければならない、承認を得られない場合、内閣総理大臣は、速やかに、この布告を廃止しなければならない。
効果	緊急事態の布告が発せられた場合、警察に係る指揮命令系統が変更され、①内閣総理大臣が警察庁長官を指揮監督し、②警察庁長官及び管区警察局長が布告地域の警視総監又は警察本部長に対し指揮・命令を行う。
統制	国会は、緊急事態に当たって、事態発生に係る認定・布告の確認及び事態終了の段階において、その統制を及ぼすことができるが、緊急事態布告の効果は、警察に係る指揮命令系統の変更に過ぎず、これに対する特別な統制権限を有しない。

#### <警察法71条に規定する緊急事態発動の手続図>



### 2 海上保安庁法上の強制措置（不審船等への対応）

不審船等への対応については、警察機関たる海上保安庁が第一次的に対処しているが、海上保安庁では対処することが不可能又は著しく困難と認められる場合には、海上警備行動（自衛隊法82条）に基づき自衛隊が対処することとされている。海上保安官等の武器使用については、1999年の能登半島沖不審船事件を契機に、内水・領海で立入検査目的による停船命令を拒否して逃亡する場合に船舶を停止させるための武器使用（危害射撃）が可能となった。

### 3 自衛隊法上の緊急事態等への対応

自衛隊法においては、緊急事態等を類型化した上で、各類型に応じた要件、効果、手続等が定められている。

区 分	対象となる事態	行動の要件など	認められる主な権限など
防衛出動 (76条)	外部からの武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態に際して、わが国を防衛するため必要があると認める場合	①命令権者：内閣総理大臣 ②国会の承認：必要（原則として事前承認）	・武力の行使（自衛権発動の三要件を満たす場合に限り） ・公共の秩序維持のための権限（治安出動時と同じ） ・その他（海上保安庁の統制、緊急通行、物資の収用、海上輸送規制、捕虜の取扱、国民保護など）
防衛施設構築の措置 (77条の2)	事態が緊迫し防衛出動命令が発せられることが予測される場合において、出動を命ぜられた自衛隊の部隊を展開させることが見込まれ、かつ、防備をあらかじめ強化しておく必要があると認められる地域（展開予定地域）があるとき	①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：必要（対処基本方針の閣議決定後）（注1） ③その他：内閣総理大臣の承認	・展開予定地域内における陣地・その他の防御のための施設の構築 ・自己等防護のための武器使用
防衛出動下令前の行動関連措置 (77条の3)	事態が緊迫し、防衛出動命令が発せられることが予測される場合	①命令権者：（物品提供）防衛大臣又はその委任を受けた者、（役務提供）防衛大臣 ②国会の承認：（物品提供）不要、（役務提供）必要（対処基本方針の閣議決定後）（注1）	・米軍行動関連措置法に基づく行動関連措置としての米軍への物品の提供 ・行動関連措置としての役務の提供 ・自己等防護のための武器使用
国民保護等派遣 (77条の4)	国民保護法の規定に基づき都道府県知事から要請を受けた場合において事態やむを得ないと認めるとき、又は武力攻撃事態等対策本部長（又は緊急処理事態対策本部長）から同法の規定による求めがあったとき	①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：不要 ③その他：内閣総理大臣の承認	・国民保護法に規定する避難住民の誘導に関する措置、応急措置等、交通の規制など ・警職法（注2）の一部準用（退避、犯罪の予防・制止、立入など） ・海上保安庁法の一部準用（協力要請など） ・武器の使用
命令による治安出動 (78条)	間接侵略その他の緊急事態に際して、一般の警察力をもっては、治安を維持することができないと認められる場合	①命令権者：内閣総理大臣 ②国会の承認：必要（出動命令から20日以内に付議）	・警職法の準用（質問、避難、犯罪の予防・制止など） ・海上保安庁法の一部準用（協力要請、立入検査など） ・武器の使用 ・海上保安庁の統制
治安出動下令前に行う情報収集 (79条の2)	事態が緊迫し治安出動命令が発せられること及び小銃、機関銃などの武器を所持した者による不法行為が行われる	①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：不要 ③その他：国家公安委員会と協議の上、内閣総理大臣の承認を得る	・自己等防護のための武器使用

	ことが予測される場合において、情報収集を行うための特別の必要があると認められる場合		
要請による治安出動(81条)	都道府県知事が治安維持上重大な事態につきやむを得ない必要があると認め、かつ内閣総理大臣が事態やむを得ないと認める場合	①命令権者：内閣総理大臣 ②国会の承認：不要 ③その他：都道府県公安委員会と協議の上、都道府県知事が内閣総理大臣に要請	・警職法の準用（質問、避難、犯罪の予防・制止など） ・海上保安庁法の一部準用（協力要請、立入検査など） ・武器の使用
自衛隊の施設等の警護出動(81条の2)	自衛隊の施設又は在日米軍施設・区域において、大規模なテロ攻撃が行われるおそれがあり、かつ、その被害を防止するため特別の必要があると認める場合	①命令権者：内閣総理大臣 ②国会の承認：不要 ③その他：あらかじめ関係都道府県知事の意見を聴き、防衛大臣と国家公安委員会とが協議する	・警職法の一部準用（質問、避難などの措置、立入（以上は警察官がその場にはいない場合のみ）、犯罪の予防・制止） ・武器の使用
海上における警備行動(82条)	海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合	①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：不要 ③その他：内閣総理大臣の承認	・海上保安庁法の一部準用（協力要請、立入検査など） ・武器の使用
海賊対処行動(82条の2及び海賊対処法)	海賊行為に対処するため特別の必要がある場合	①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：不要（海賊対処行動を総理が承認したとき又は海賊対処行動が終了したとき、国会報告） ③その他：内閣総理大臣の承認（防衛大臣が対処要項を総理に提出）	・海上保安庁法の一部準用（協力要請、立入検査など） ・武器の使用
弾道ミサイル等に対する破壊措置(82条の3)	弾道ミサイル等が我が国に飛来するおそれがあり、その落下による我が国領域における人命又は財産に対する被害を防止するため必要があると認めるとき	①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：不要（事後報告） ③その他：内閣総理大臣の承認（緊急の場合にそなえ、総理の承認を受けた緊急対処要領に従いあらかじめ命令できる）	・武器の使用
災害派遣(83条)	天災地変その他の災害に際して、人命又は財産の保護のため、必要があると認める場合（注3）	①命令権者：防衛大臣又はその指定する者 ②国会の承認：不要 ③その他：都道府県知事その他政令で定める者の要請（ただし、その事態に照らし特に緊急を要し要請を待ついとまがないと認めるときを除く）	・警職法の一部準用（避難、立入など。警察官がその場にはいない場合に限る） ・海上保安庁法の一部準用（協力要請） ・災害対策基本法に規定する権限（警戒区域の設定、緊急通行車両の通行確保など。市町村長、警察官等がその場にはいない場合に限る）
地震防災派遣(83条の2)	地震防災応急対策を的確かつ迅速に実施するため、自衛隊の支援を求める必要があると地震災害警戒本部長が認める場合（大規模地震対策特別措置法13条2項）	①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：不要 ③その他：地震災害警戒本部長（内閣総理大臣）の要請	・警職法の一部準用（災害派遣時と同じ） ・海上保安庁法の一部準用（災害派遣時と同じ）

原子力災害派遣 (83条の3)	緊急事態応急対策を的確かつ迅速に実施するため、自衛隊の支援を求める必要があると原子力災害対策本部長が認める場合(原子力災害対策特別措置法20条4項)	①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：不要 ③その他：原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）の要請	・災害派遣時と同じ
領空侵犯に対する措置 (84条)	外国の航空機が国際法規又は航空法その他の法令の規定に違反してわが国の領域の上空に侵入したとき	①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：不要	領空侵犯機を着陸させ又はわが国の領域の上空から退去させるため必要な措置（誘導、無線などによる警告、武器使用など）（注4）
機雷等の除去 (84条の2)		①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：不要	・海上における機雷その他の爆発性の危険物の除去及びこれらの処理
在外邦人等の輸送 (84条の3)	外国における災害、騒乱その他の緊急事態	①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：不要 ③その他：外務大臣から生命又は身体の保護を要する邦人の輸送の依頼	・自己等防護のための武器使用
後方地域支援等 (84条の4、周辺事態安全確保法及び船舶検査活動法)	我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態	①命令権者：（物品提供）防衛大臣又はその委任を受けた者（役務提供、後方地域捜索救助活動、船舶検査活動）防衛大臣 ②国会の承認：必要（原則として対応措置の実施前） ③その他：内閣総理大臣の承認（基本計画に従い定められた実施要項につき）	・後方地域支援としての物品及び役務の提供、後方地域捜索救助活動、船舶検査活動 ・自己等防護のための武器使用
国際緊急援助活動 (84条の4及び国際緊急援助隊法)		①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：不要 ③その他：被災国政府等より国際緊急援助隊派遣の要請及び外務大臣との協議	・部隊等又は隊員による国際緊急援助活動及び当該活動を行う人員又は当該活動に必要な物資の輸送
国際平和協力業務 (84条の4及び国際平和協力法)	国際平和協力法に適合する範囲で国際連合から要請された場合	①命令権者：防衛大臣 ②国会の承認：平和維持隊の本体業務を自衛隊の部隊等が行う場合は必要（原則として事前承認） ③その他：国際平和協力本部長（内閣総理大臣）の要請	・部隊等による国際平和協力業務及び委託に基づく輸送 ・自己等防護のための武器使用

（図中の権限などについては、すべて法律に規定されている。）

（注） 1 防衛施設構築の措置及び防衛出動下令前の行動関連措置としての役務の提供に関して内閣総理大臣が行う承認は、対処基本方針に記載し、国会の承認を求めることとされている（武力攻撃事態対処法第9条）。

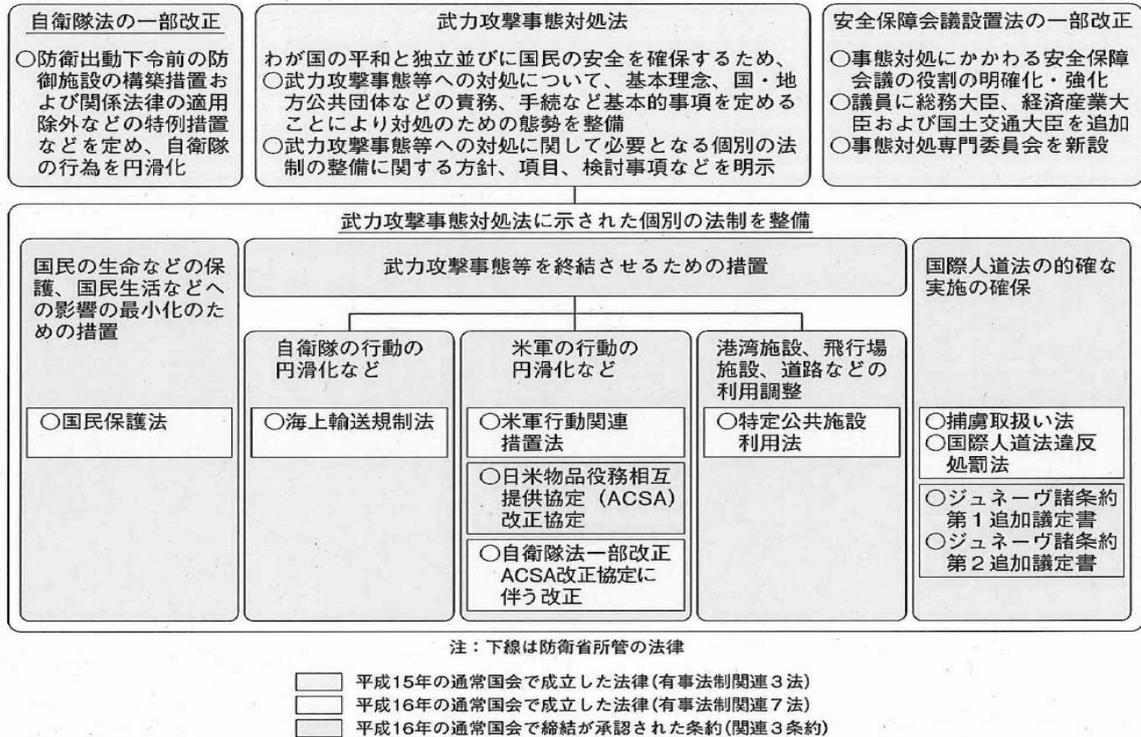
2 警察官職務執行法の略。警察官がその場にはない限りのみ準用

3 このほか、庁舎、営舎その他の防衛省の施設またはこれらの近傍に火災その他の災害が発生した場合には、部隊等の長は、部隊等を派遣できる（83条3項。いわゆる近傍派遣）。

4 「必要な措置」の中に含まれると解される。

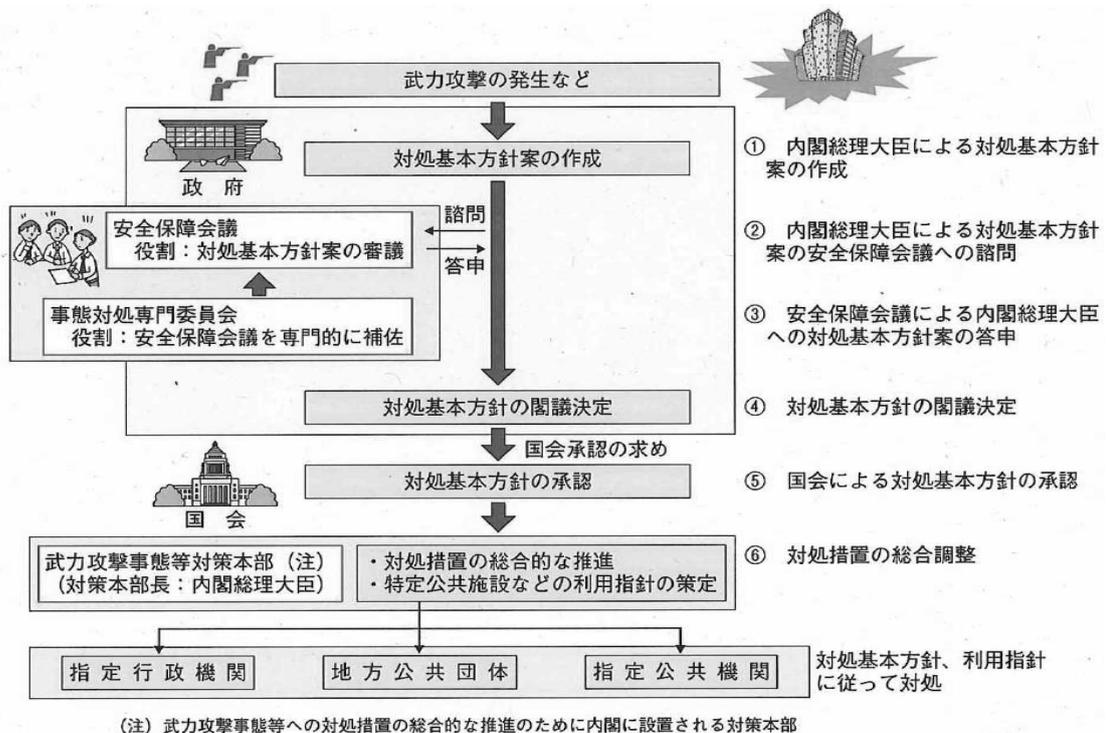
（出典：平成24年版防衛白書）

## ○有事法制の全体像



(資料出所：平成24年版防衛白書)

## ○武力攻撃事態等への対処のための手続



(資料出所：平成24年版防衛白書)

## 4 自然災害等への対応

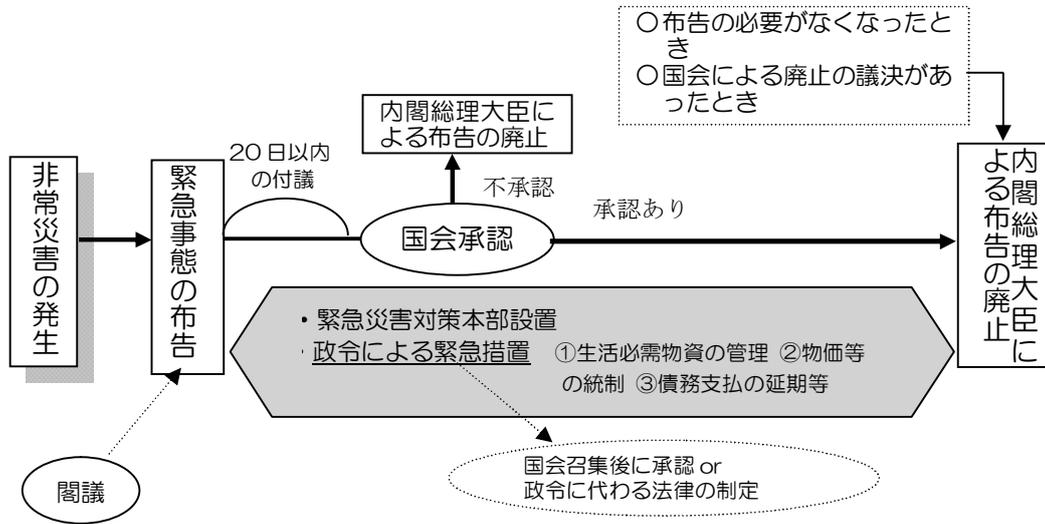
### (1) 自然災害等への対応に係る法的枠組み

災害とは、「災害 暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」をいう（災害対策基本法2条1号）。日本の災害対策法制は、災害対策基本法を中心として、各種の災害類型に応じて整備されている。

#### <災害対策基本法第8章における災害緊急事態>

<p>対応措置 発動の 要件・手続</p>	<p>内閣総理大臣は、非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があるときは、<u>閣議にかけて、適用地域、事態の概要及び布告の効力発生時期を明記した災害緊急事態の布告をすることができる。</u></p> <p>この布告は、これを発した日から20日以内に国会に付議してその承認を得なければならず、承認を得られない等の場合、内閣総理大臣は、速やかに、この布告を廃止しなければならない。</p>
<p>効果</p>	<p>災害緊急事態の布告が発せられた場合、内閣総理大臣は、緊急災害対策本部を設置する。</p> <p>また、内閣は、国の経済の秩序を維持し及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないときは、</p> <p>①供給が特に不足している生活必需品の統制、 ②物の価格又は役務等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保存期間の延長</p> <p>に関する事項について、罰則を伴う政令を制定することができる。</p>
<p>国会による 統制</p>	<p>国会は、災害緊急事態に当たって、事態発生に係る認定・布告の確認及び事態終了の段階において、その統制を及ぼすことができ、また、政令により講ぜられた緊急措置に対し、その承認又は法律化の措置を講ずることとされている。</p>

### <災害緊急事態発動の手続図>



### (2) 災害時における国民活動への制約

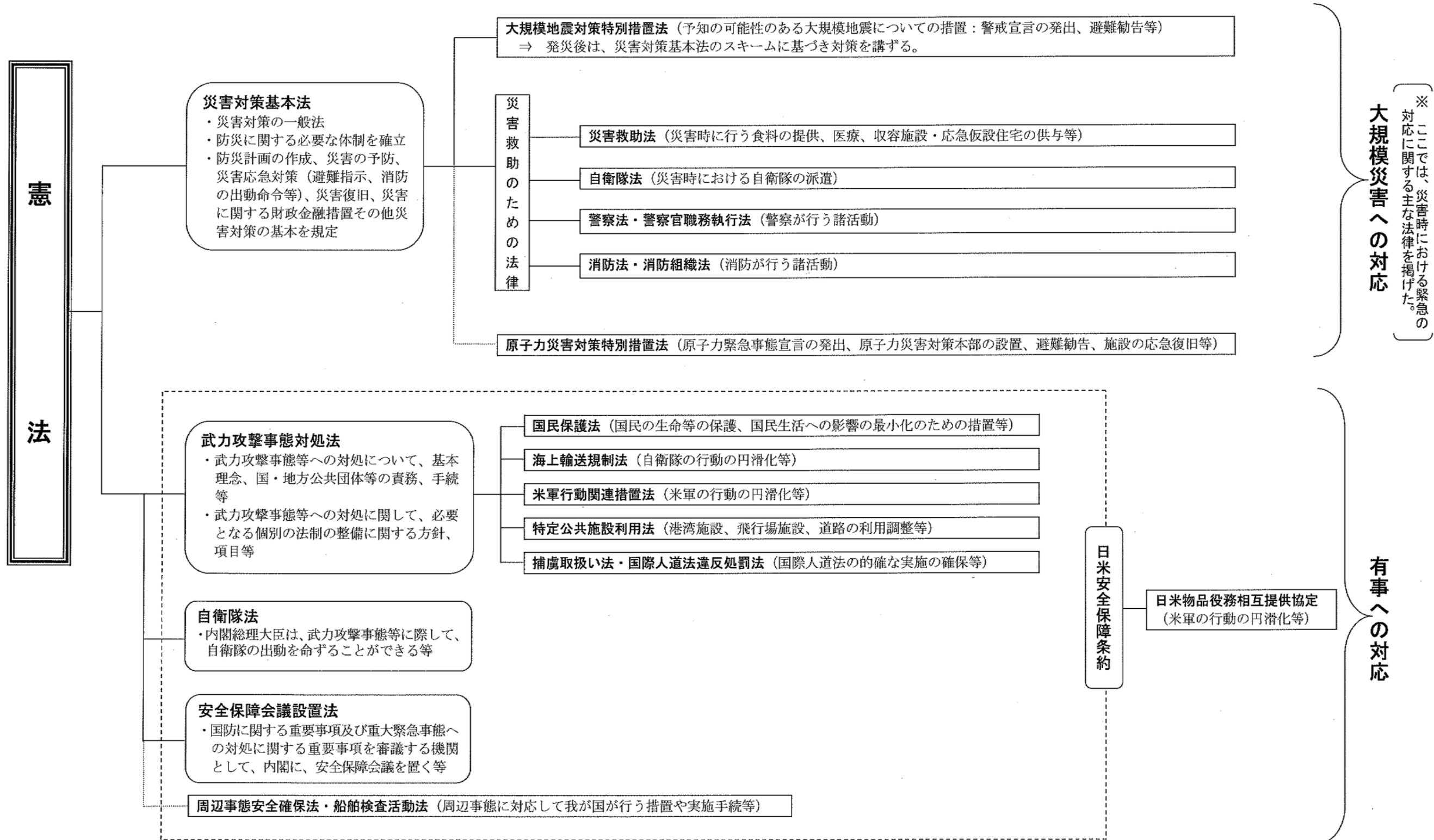
自然災害等が発生した場合において、必要な救助を行い、かつ、被災者の保護及び社会秩序の保全を図る観点から、国民活動に対する一定の制約が認められている。

### <災害関連法における国民活動への制約>

法律名	施設管理	土地等使用	物資保管命令	物資収用	業務従事命令	立入検査
災害救助法	×	×	○ 6月以下懲役 5万円以下の罰金	×	○ 6月以下懲役 5万円以下の罰金	○ 3万円以下の罰金
災害対策基本法	×	×	○ 6月以下懲役 30万円以下の罰金	×	○ 6月以下懲役 30万円以下の罰金	○ 20万円以下の罰金
大規模地震対策特措法	—	×	○ 6月以下懲役 30万円以下の罰金	×	—	○ 20万円以下の罰金

※「○」は罰則が伴うことを、「×」は罰則が伴わないことを、「—」は当該制約が規定されていないことを、それぞれ表す。

第7 現行法における危機対応法体系図



## 第8 各国憲法における緊急事態規定

憲法名 (制定年) 【政体等】	想定される事態	宣言	地域・期限	議会の関与
イタリア共和国 憲法 (1947年) 【共和制、二院 制】	戦争状態	大統領による戦争状態の 宣言	—	事前承認 (両議院の議決)
	緊急の必要がある非常の場合	—	—	—
ドイツ連邦共和 国基本法 (注1) (1949年) 【連邦共和制、 二院制】	防衛事態 (連邦領域が武力で攻撃された、又は このような攻撃が直接に切迫してい る場合)	連邦政府の申立てに基づ き、議会による防衛事態の 確定後、大統領が公布	—	上院の同意を得て下院 が確定 (ただし、即時行 動が必要な事態で、下院 が即時に集会できない等 の場合には、合同委員会 (※) が確定を行う。な お、下院及び合同委員会 のいずれも即時に確定を 行うことができない場合 には、確定は行われたも のとみなす)
	緊迫事態 (解釈上、防衛事態に発展する可能性 が高く、防衛のための準備態勢の即 時の整備を必要とさせるような外交 上の危機状況とされる)	—	—	下院が確定
	連邦若しくは州の存立又は自由で 民主的な基本秩序に対する差し迫 った危険	—	—	—
	自然災害又は災厄事故	—	—	—
フランス共和国 憲法 (1958年) 【共和制、二院 制】	(法律上、外国との戦争、又は武装反 乱に基づく緊迫した危険の場合とされ る)	閣議による戒厳令の発令	12日を超える延 長については、 議会の承認が必要	—
	非常事態 (共和国の制度、国の独立、領土の保 全又は国際的取極めの執行が重大かつ 直接に脅かされ、かつ、憲法上の公権 力の正常な運営が阻害される場合)	(解釈上、大統領が非常事態 を認定するものと解される)	—	事前に大統領が両院議長 に諮問 (首相・憲法院に も諮問)
大韓民国憲法 (1987年) 【民主共和制、 一院制】	戒厳 (戦時、事変またはこれに準ずる 国家非常事態に際し、兵力をもって軍 事上の必要に応じ、又は公共の安寧秩 序を維持する必要があるとき)	閣議を経て大統領による 戒厳の宣布	—	遅滞なく国会へ通告

(注1) ドイツ基本法において、上記のほか、同意事態・同盟事態が規定されている。

宣言の解除・終了	主な措置	その他
(解釈上、両議院の議決があった場合に終了するとされる)	議会の委任により、 <b>政府は必要な権限</b> (憲法規定の停止を含む) <b>を行使</b> することができる	<ul style="list-style-type: none"> <li>・両議院議員の任期延長</li> <li>・軍事裁判所の裁判権の拡大</li> </ul>
—	<b>政府は、法律の効力を有する暫定措置</b> を講じることができる (暫定措置をとった場合には、これを法律に転換するため、その日のうちに両議院に提出。両議院が解散中であっても、特に召集され、5日以内に集会。法律に転換されなければ、当該措置は遡及的に失効)	
上院の同意を得て下院による防衛事態の終了宣言 (上院による要求可)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一定の人権制限措置が可能 (移転の自由、住居の不可侵、財産権、人身の自由) (注2)</li> <li>・兵役又は代替役務の義務を負わない者に対し、非軍事的役務への従事義務</li> <li>・軍指揮権の連邦首相への移行</li> <li>・軍に民間の物件を保護し、交通規制を行う権限を付与</li> <li>・連邦政府は、連邦国境警備隊を出動させることができる</li> <li>・連邦政府による州政府に対する指示</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・州の立法権限に属する分野について、連邦が競合的立法権を行使</li> <li>・連邦政府が緊急と表明した法律案の上下両院への同時送付、両議院の共同審議</li> <li>・大統領・下院議員等の任期延長</li> <li>・下院の解散禁止</li> </ul> <p>※合同委員会 (3分の2を下院議員で、3分の1を上院議員で構成。下院が適時に集会できない等の場合には、両議院の権限を統一的に行使する)</p>
(解釈上、下院の議決により終了させるとされる)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一定の人権制限措置が可能 (移転の自由・住居の不可侵) (注2)</li> <li>・兵役又は代替役務の義務を負わない者に対し、非軍事的役務への従事義務</li> <li>・軍に民間の物件を保護し、交通規制を行う権限を付与</li> </ul>	
—	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一定の人権制限措置が可能 (通信の秘密、移転の自由) (注2)</li> <li>・連邦政府は、当該州及び他州の警察を指揮し、連邦国境警備隊を出動させることができる</li> <li>・連邦政府は、民間物件保護・武装反乱者鎮圧のために軍を出動させることができる</li> </ul>	
—	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一定の人権制限措置が可能 (移転の自由) (注2)</li> <li>・危険が一州の領域を超えるときは、連邦政府は、他州の警察の使用を指示し、連邦国境警備隊及び軍を出動させることができる</li> </ul>	
—	—	
下院議長等は、非常事態権限行使の30日後に、その権限発動の要件を充足しているか審査するために憲法院に付託可。憲法院は、非常事態権限行使の60日後以降、職権審査可	<b>大統領は、状況により必要とされる措置</b> をとることができる (大統領は、当該措置について憲法院に諮問)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・非常事態権限行使中の議会開会</li> <li>・非常事態権限行使中の下院の解散禁止</li> </ul>
国会が戒厳の解除を要求したとき	<ul style="list-style-type: none"> <li>・非常戒厳において一定の人権制限措置が可能 (令状制度、言論・出版・集会・結社の自由)</li> <li>・非常戒厳において政府・裁判所の権限に関して特別の措置が可能</li> </ul> <p>※憲法上、戒厳は、非常戒厳と警備戒厳に分かれている。</p>	

(注2) 上記人権については、明文で制限が定められている。なお、特に明文の定めがない人権についても、制限が可能と解されている。

憲法名（制定年） 【政体等】	想定される事態	宣言	地域・期限	議会の関与
(大韓民国憲法)	国家の安危にかかわる重大な交戦状態において、国家を保衛するために緊急の措置が必要となり、かつ、国会の集会が不可能なとき	—	—	—
	内憂、外患、天災、地変、又は重大な財政上及び経済上の危機において、国家の安全保障又は公共の安寧秩序を維持するために緊急の措置が必要となり、かつ、国会の集会を待つ余裕がないとき	—	—	—
ブルガリア共和国憲法 (1991年) 【共和制、一院制】	戦争状態又はその他の非常事態	大統領又は内閣の提案に基づき、 <b>国会</b> による非常事態の宣言（休会中は大統領が宣言。この場合は、直ちに国会が召集され、国会が事後承認）	全土又は一部	—
	自然的またはその他の災害	—	—	—
ロシア連邦憲法 (1993年) 【共和制・連邦制、二院制】	ロシア連邦が侵略され、又はその直接的な危険がある場合	<b>大統領</b> による戒厳令の布告	全土又は一部	・遅滞なく両院へ通知 ・ <b>上院の事後承認</b>
	<b>非常事態</b> （法律上、武装蜂起、テロ行為、自然災害、技術的事故等国民の生命及び安全、国家の憲法体制に対する直接の脅威があるとき）	<b>大統領</b> による非常事態の導入	全土又は一部	・遅滞なく両院へ通知 ・ <b>上院の事後承認</b>
ポーランド共和国憲法 (1997年) 【共和制、二院制】	<b>戒厳事態</b> （国家に対する対外的脅威、領土に対する武力攻撃があるとき、又は条約によって侵略に対する共同防衛の義務が生じるとき）	内閣の提案に基づき、 <b>大統領</b> による戒厳事態の導入	全土又は一部	大統領の署名後 48 時間以内に下院に提出
	<b>非常事態</b> （国家の憲法体制、市民の安全又は公共の秩序に対する脅威があるとき）	内閣の提案に基づき、 <b>大統領</b> による非常事態の導入	・全土又は一部 ・90 日以内（下院の同意を得て、1 度限り 60 日以内の延長可）	大統領の署名後 48 時間以内に下院に提出
	<b>自然災害事態</b> （自然災害の特徴を帯びた天然の大惨事又は技術的事故）	<b>内閣</b> による自然災害事態の導入	・全土又は一部 ・30 日以内（下院の同意を得て延長可）	—

#### 【参考】英米法諸国の緊急事態法制

大陸法系の諸国と異なり、英米法系の諸国においては、平時と緊急時とが区別されておらず、行政府が公共の安全を維持するために必要な範囲内で権限を行使すること（必要性の原則）等を内容とする“martial rule”という不文の制度が存在する。

【アメリカ】 アメリカ憲法では、非常時の対処について、わずかに、侵略等の場合の人身保護令状の停止（1条9節2項）や、非常時の大統領による議会招集（2条3節）を定めるのみである。大統領は、平時であると緊急時であるとを問わず、国家の存立を保持するために必要なあらゆる権限を付与されていると考えられており、その権限行使の法的根拠は、行政権の大統領への帰属を定める2条1節1項等に求められると考えられている。こうした大統領の権限に対し、「戦争権限法」によって海外での紛争における米軍軍隊の投入に際しての手續が定められており、また、「国家緊急事態法」によって緊急事態を宣言する際の手續が定められている。

宣言の解除・終了	主な措置	その他
—	大統領は、閣議を経て、法律の効力を有する大統領令を制定することができる (当該大統領令については、国会の事後承認が必要)	
—	大統領は、閣議を経て、最小限に必要な財政上および経済上の処分をするか、又はこれに関して法律の効果を有する大統領令を制定することができる (当該処分又は大統領令については、国会の事後承認が必要)	
—	一定の人権制限措置が可能 (憲法上、制限できない人権が列挙されている)	国会議員の任期延長
—	—	市民の協力の義務
—	—	下院の解散禁止
—	範囲・期間を示した上で、一定の人権制限措置が可能 (憲法上、制限できない人権が列挙されている)	
下院による取消しの議決	・一定の人権制限措置が可能 (憲法上、制限できない人権が列挙されている) ・大統領は、法律の効力を有する大統領令を制定することができる。 (下院を招集できないときに、内閣の提案に基づいて制定。下院の事後承認が必要)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・憲法改正の禁止</li> <li>・共和国大統領選挙法、国会議員選挙法、地方自治機関選挙法、緊急事態法の改正禁止</li> <li>・国会議員の任期短縮の禁止</li> <li>・大統領選挙・国会議員選挙・地方自治機関選挙の禁止及びこれらの機関の任期延長</li> <li>・国民投票の禁止</li> </ul>
下院による取消しの議決	一定の人権制限措置が可能 (憲法上、制限できない人権が列挙されている)	
—	一定の人権制限措置が可能 (憲法上、制限できる人権が列挙されている)	

**【イギリス】** イギリスには成文憲法が存在しない。緊急事態が発生した場合、政府は当該緊急事態に対処するに当たって必要な範囲内で、平時においては違憲又は違法とみなされるような措置であっても、暫定的に講ずることが認められていた。その措置は、事後に議会が免責法を制定して違法行為を合法化し、責任を免除する慣行となっていた。なお、現在イギリスには「2004年民間緊急事態法」等の制定法があり、食糧、燃料、交通手段等の供給が崩壊しそれによって国民生活から生活必需品が剥奪される場合に、国王は緊急事態を宣言できるとされ、その手続等について定められている。また、国家緊急の必要性がある場合には、国防会議の命令により、農業その他の重要な業務に軍隊の構成員を暫定的に従事させることができるとされている。

〔出典〕 阿部照哉・畑博行編「世界の憲法集〔第4版〕」(有信堂、2009)、初宿正典・辻村みよ子編「新解説世界憲法集第2版」(三省堂、2010)、ピストラ・直川「1991年ブルガリア共和国憲法(全訳)」比較法学34巻2号、「主要国における緊急事態への対処 総合調査報告書」(国立国会図書館調査及び立法考査局、2003)、衆憲資第45号「『非常事態と憲法(国民保護法制を含む)』に関する基礎的資料」(2004)