

再考：緊急事態法制

金沢工業大学客員教授 宇佐美正行



はじめに

新型コロナウイルスの感染拡大は一向に静まる気配を見せない。こうした中であって緊急事態法制をめぐる議論の動きも出ている。自民党の憲法改正推進本部は緊急事態宣言発令直後の4月10日に会合を開き感染拡大の対応策を協議した。自民党が2018年3月に提起した憲法改正4項目の一つである「緊急事態条項」明記を含む改憲論議促進に向けた訴えとも言える。

また、今回、急遽整備された「改正新型コロナウイルス等対策特別措置法」についても、この法律による遊興施設等の休業要請が「自粛要請型」であり、要請・指示に従わないケースも生じていることを踏まえ、西村新型コロナウイルス対策担当大臣は「罰則を伴う仕組みの導入を検討せざるを得ない」と発言した。安倍総理も野党からの「休業要請に違反した場合には罰則を盛り込むべき」との質問に対し、「今の法制で収束困難であれば新たな対応も考えなければならない」と述べ、再度の法改正に踏み込む姿勢を見せた。この特措法も緊急事態法制の一つと考えれば、自粛要請をベースとする日本型の緊急事態対応に一石を投じる動きとも評価できよう。

一般に緊急事態法制とは、「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」と定義される。本 Commentary では緊急事態法制に焦点を当て、立憲主義のもとで、今回の新型コロナウイルス対応を含め、緊急時に政治権力の発動や基本的人権の制約を法制上どのように取り扱うべきかについて言及したい。あわせて、今後の緊急事態法制の議論を見据えて、改めて、憲法との関係や現在の緊急事態関連法制の概要、諸外国の法制などに触れつつ若干の思考整理を試みるものである。なお、本稿の

記載内容は執筆時点（2020年5月1日）のものである。

憲法と緊急事態法制

日本国憲法においては、緊急事態法制に関する条項（緊急事態条項）は設けられていない。関連規定としては、衆議院解散時に国政上重要な問題が生じた場合、参議院に国会の権能を代行させる参議院の緊急集会が挙げられる。

緊急事態法制との関係で混同される概念として「国家緊急権」がある。これは戦争や内乱、恐慌、大規模な自然災害などの非常事態に、国家の存立を維持するため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と言われている。例えば明治憲法下の戒厳や非常大権による基本的人権の停止措置がこれに当たる。

国家緊急権は、現憲法下では否定されており、憲法制定時の議会答弁では、「国民の権利を十分擁護し、政府権限の強化は避けるべきであり、非常事態を口実に憲法が破壊される恐れもある。臨時国会や参議院の緊急集会、平素の法令整備で対応することが適当である」旨の見解が述べられた（金森徳次郎国務大臣、1946年7月）。

他方、現憲法下にあっても、緊急事態時に公共の福祉の必要性から基本的人権に制約を与えることは認められている（人権停止ではなく）。そして、それが平時における制約に比較してより制限的な制約であっても立憲主義の枠組みのもとで容認されることを否定する政府見解はこれまでも見られない。では、現憲法下でなぜ緊急事態条項が規定されなかったかの理由については、憲法制定時に総司令部（GHQ）側の反発があった旨の記録が残されている。

その後設置された憲法調査会では（1957年～1964年）、非常事態条項

を憲法上設けるべきかが検討課題とされ、非常事態時に何らかの対処措置が必要であることでは合意されたが、憲法上規定するかでは意見が分かれた。多数意見は憲法上明記すべきと主張し、むしろその方が非常時における権限濫用を防止できるとの見解を示した。

その後も緊急事態条項については議論が重ねられ、憲法改正肯定の立場からは、①いかなる事態を想定するか、②内閣総理大臣による緊急事態宣言の手続き、③緊急命令など内閣総理大臣への権限集中の在り方、④国会の関与の在り方、⑤いかなる人権をどの程度制限するか、⑥緊急事態時における国会議員の任期延長などが論点として提示された。

他方、憲法改正慎重の立場からは、憲法上明記するには及ばず、法令上の整備で対応が可能であるとの意見や、国家緊急権に繋がることの警戒論もあり、今日に至っても意見の集約は図られていない。このため、これまで緊急事態時の対応は個別の法律を制定することによって措置されてきた。

緊急事態関連法の整備

憲法上、緊急事態条項を明記するか否かについて、国政上（現在は衆参憲法審査会）議論が集約されない中であって、日本では自然災害や外部からの武力攻撃、大規模テロなどの緊急事態に対しては個別の緊急事態関連法を整備することによって対処してきた。

具体例を挙げれば、例えば、災害緊急時における災害対策基本法に基づく緊急事態の布告や罰金を伴う国民活動の制約（物資保管命令、業務従事命令など）、自衛隊の防衛出動時における有事法制に基づく物資の収用や土地使用、大規模テロなど争乱時における警察法に基づく指揮命令系統の内閣総理大臣への集中などがある（主な関連法の概要については次表を参照）。

これら個別の関連法に基づく緊急事態対応時のメリットは、法の適用対象となる事態を限定し、それぞれの分野に適した対応措置を効果的に運用し得る枠組みを設定できる点が挙げられる。特に災害

<主な緊急事態関連法の概要一覧>

緊急事態関連法	想定される事態	対応措置	国民の権利の制約
災害対策基本法 災害救助法	災害緊急事態 災害、豪雨、地震等の異常な自然災害、大規模な火事、爆発等	緊急事態の布告 対策本部の設置 生活必需物資の統制、物価等の統制など	物資保管命令、物資収用、業務従事命令、立入検査
武力攻撃事態対処法、 国民保護法などの有事法制	武力攻撃事態 外部からの武力攻撃が発生した事態など	対処基本方針の決定 防衛出動の下令 下令前の防御施設の構築 住民の避難措置	防衛出動時における物資収用、避難住民救援のための物資保管命令など
警察法（71条・74条）	大規模な災害、争乱等の緊急事態	緊急事態の布告 指揮命令系統の内閣総理大臣への集中	別段なし
新型インフルエンザ等対策特別措置法	新型インフルエンザ等緊急事態	緊急事態宣言の発令 対策本部の設置 予防接種の実施、臨時の医療施設の開設	外出自粛要請 興行場・催物等の制限等の要請・指示 医薬品等の売渡し要請 (いずれも罰則なし)

対処については、これまで夥しい数の被害を経験し、常時危険に晒されている日本にとっては、災害対策関連法による従来の知見を踏まえた適時適切な対策が期待できよう。

他方、個別法による対応は対処療法的となる傾向も否定できず、経験した脅威には上手く対応できる一方で、3.11時の放射能汚染や今回の新型コロナウイルス感染症といった未知の脅威に対しては初動対応までの時間を要し対策が後手に回る懸念もある。

以上を踏まえれば、結果的には緊急事態の対応は、想定される事態毎に法律を制定し措置される必要はあるものの、緊急事態に関する一般条項を事前に準備することには少なからずのメリットも指摘できよう（一般条項を憲法上明記するか緊急事態に係る一般法を整備するかその手法はともかく）。

一般条項が事前に策定されることにより、日頃からより幅広く緊急事態の可能性を想定し、その準備体制を構想する機会が得られる。例えば、今回の新型コロナウイルス感染症については改正前の「新型インフルエンザ等対策特別措置法」の対象となるか否かで論争が生じ、適用を否定する政府側の意向に沿った形で改正手続きが行われたが、これが初動対応に遅れが生じた一因ともなった。事前に感染症脅威を幅広く想定していればより柔軟な対応も可能であったかも知れない。

また、個別の関連法だけで対処する場合にあっては担当省庁別に対策が講じられる懸念も生まれるが、一般条項が策定されている場合には省庁横断による最適な組織編成を指向できる。

そして特に見逃すことのできない点として、一般条項を設けることを通じて、戦後の日本が避けてきた課題である、政治権力の発動と国民の人権の制約との在り方、すなわち政府は緊急時にどこまで行政権限を集中することができ、その際に国民のいかなる人権をどこまで制約し得るかといった課題を正面から議論する契機ともなることを指摘したい。

諸外国の緊急事態法制の現状

日本の緊急事態法制の在り方を考える

上で、諸外国の制度について概観してみたい。英米法系の国々では、憲法上、平時と緊急事態との区別はなく、大規模な災害や騒乱などの緊急時にはマーシャル・ロー

（言わば不文の非常事態制度）を適用し行政府に一時的に権限の集中を図ることとしている。米国憲法では緊急事態条項は明記されていないが、この考え方の下で緊急事態時の人身保護令状の停止や大統領による連邦議会招集権限が定められている。

また、米国では1976年に「国家非常事態法」が制定され、大統領はこの法律に基づき国家非常事態宣言を発令し、数多く整備されている関連法（災害、公衆衛生、軍事施設の建設、敵国の資産凍結など多岐の分野に及び）で定める大統領権限を行使できる。トランプ大統領はこの法律に基づき3月に非常事態宣言を出し検査や治療体制の拡充等に最大500億ドルの連邦予算を措置した（市民への強制力を伴う自宅待機命令などは州政府の権限で実施）。

他方、大陸法系の国々は憲法上詳細な緊急事態条項を定めており、フランス憲法では、大統領の緊急措置権と戒厳宣告権を明記し、あわせて「緊急事態法」を制定している。前者は大統領に対し全面的に国家権力を単独行使する権能を認めている。言わば非常大権の性格を持つものであり、1961年の仏領アルジェリア（当時）の紛争対処の際に発動されたのが唯一の例である。緊急事態法は、人・車両の通行規制、立入禁止区域の設定、居住区域の指定など大幅な権利制限を認めている。なお、今回マクロン大統領による新型コロナウイルス感染防止のための移動制限措置に伴う罰則は個別法（衛生緊急事態法）により措置されているようである。

緊急事態法制は必要か？

以上縷々述べてきたが、最後に筆者の私見を述べてみたい。現在、新型コロナウイルスの感染状況は勢いを衰える様子はなく、「医療崩壊」も現実化するなど予断を許さない状況にある。まずは、感染拡大の収束が第一の眼目であり、緊急事態法制をめぐる議論を提起するにせよ、その後の課題とならざるを得ない。

とは言え、現時点においても、自粛要請型による日本の緊急事態対応には限界があ

るようにも見える。そもそも「新型インフルエンザ等対策特別措置法」制定時の国会審議では、不要不急の外出自粛や興行場等の施設制限の要請は感染症発生初期などの1~2週間程度を目安に実施することが想定され、それ故に公的補償は規定せず社会的受忍限度内のものと説明された。

しかし、既に緊急事態宣言発令から一月弱を過ぎその延長も検討され、今後も自粛や補償のないまま休業要請を続けることは、換言すれば、「世間の目」を通じた人権制約であり、立憲主義の視点から見て健全な社会と言えるか疑問である。

かつて、2006年5月に国民保護法など有事関連法制の衆議院可決時に、当時の野党（民主党）の意向を受け、自民、

民主及び公明3会派で合意された骨子案を基に「緊急事態基本法」を次期通常国会で成立を図ることが合意された経緯がある。骨子案では緊急時における基本的人権の尊重と制約、国会の関与の在り方、緊急時の内閣総理大臣の権限、効果的な実施体制などの条項が盛り込まれた。これら条項を憲法上明記するか、又は一般法で規定するかはともかく、戦後、見過ごしてきた課題、つまり緊急時における政治権力の発動と人権の制約の在り方について、いよいよ正面から取り組むべき時機が到来したことを、今回の新型コロナウイルス問題が警告を与えているようにも思える。

（文責：筆者）

参考文献

- ① 「「緊急事態」に関する資料」（衆議院憲法調査会事務局作成資料、2013年5月）
- ② 「米国・フランス・ドイツ各国憲法の軍関係規定及び緊急事態条項」（国立国会図書館調査及び立法考査局調査資料、2019年11月）
- ③ 内閣官房新型インフルエンザ等対策室「新型インフルエンザ等の発生に対する危機管理」『時の法令』1920号（2012年12月）
- ④ 山中倫太郎「非常事態における基本的人権と日本国憲法」『防衛法研究』第40号（2016年9月）
- ⑤ 梅川健「緊急事態におけるアメリカ大統領権限：トランプ大統領による壁建設はなぜ可能なのか」（東京財団政策研究所、2019年4月）

特定非営利活動法人 **外交政策センター Foreign Policy Center (FPC)**

〒150-0001 東京都渋谷区神宮前2-30-7-502

Eメール: foreignpolicy617@gmail.com

ホームページ: <http://www.foreign-policy-center.tokyo>

Facebook: <https://www.facebook.com/fpc.gaikoseisaku/>