

## 自民党の憲法改正草案

### 「緊急事態条項」の挿入について

#### 序

自民党は、憲法改正案（平成24年4月27日付け）に「緊急事態」の章を挿入しました。これは、次のとおりの2つの条文からなっています。

#### （第98条）

- 1項 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項 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項 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項 第2項及び前項後段の国会の承認については、第60条第2項の規定（※草案の60条2項のこと）を準用する。この場合において、同項中「30日以内」とあるのは、「5日以内」と読み替えるものとする。

#### （第99条）

- 1項 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項 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項 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14条（※ 改正案の法の下の平等の条文のこと）、第18条（※ 改正案の奴隷的拘束からの自由のこと）、第19条（※ 改正案の思想・良心の自由の条文のこと）、第21条（※ 改正案の表現の自由の条文のこと）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項 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。

※（改正案 第60条）

1項 予算案は、先に衆議院に提出しなければならない。

2項 予算案について、参議院で衆議院と異なった議決をした場合において、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて30日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。

上記の自民党草案は、①「緊急事態」がうまれたら、「緊急事態宣言」を出せるようにしよう。②その宣言を出した途端に、内閣だけで（＝国会審議は不要の）**政令**をつくることができるようにしよう。③その**政令**や、**政令**に基づく細則に、国民は従わなければならないことにしよう、というものです。

※ 法律とは・・・国会で審議・議決してつくるもの。

※ 政令とは・・・政府が閣議決定でつくるもの。

ちょっと、待って！！ これは超危険な憲法改変案です。

以下、超危険だということの理由を述べます。

第1 草案は、内閣に「国会と同等の立法権、法律変更権を与えるもの」である。

1 日本国憲法は「国会は国権の最高機関であって国の唯一の立法機関である」と定め、国会以外では立法はできないとしています（41条）。ただし、日本国憲法の中で、これの例外があることを決めています。第1に最高裁判所が定める規則（77条）、第2に地方公共団体が制定する条例（94条）、第3に内閣で制定する政令があります（憲法73条6号）。最後の政令にすることが許されるときというのは、（国会でつくった）法律を執行していくために必要となる手順を定めるときか（執行命令）、（国会でつくった）法律の条文の中で「この法律条文の具体的な細部は政令で定める」と委任しているとき（委任命令）に限ります。ここが重要です。現行憲法73条6号で認める政令というのは、「国会審議を経て制定された具体的な法律自身が枠付けした範囲、内容に限る」のです。「政令は、法律の下位にある」というのはこのようなことを指しています（※）。

※ 執行命令 「内閣は、〇〇法を実施するためにこの政令を制定する」という制定文をつけます。

委任政令 「内閣は、〇〇法第〇〇条に基づき、この政令を制定する」という制定文をつけます。

法律で政令を廃止・変更することは当然にできますが、下位の政令でもって上位の法律を廃止・変更することはできません。

このように、現行の憲法は、内閣に実質的な立法権を独自に行使することを許していません。内閣法11条でも、「政令には、法律の委任がなければ、義務を課し、又は権利を制限する規定を設けることができない」とはっきりと規定しているところです。

ところが自民党憲法草案では「・・・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」としているのです。これは、「国会でつくった

法律の委任」がなくとも、内閣だけで立法ができるということをいうわけでは。「現行憲法の中に、41条の例外を新たにつくろう」としていることになりません。

- 2 草案では、国会の審議を得ないで「法律と同じ力をもつ政令」を作ることができるようにしようというのですから、これでは、旧憲法下で天皇に認められていた「副立法権」（＝旧憲法下の緊急勅令、独立命令）と同様の権利を内閣に与えることとなります。国会とは別の土俵で、天皇が、国会で制定する法律と同等の力をもつ法規である「勅令」をつくることができたのと同じことなわけです。

ここで、旧憲法下の天皇にあった強大なPOWERを確認しておきましょう。

#### 8条（緊急命令）

- 1項 天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル爲緊急ノ必要ニ由リ帝國議會閉會ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ發ス
- 2項 此ノ勅令ハ次ノ會期ニ於テ帝國議會ニ提出スヘシ若議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ將來ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ

#### 9条（独立命令）

天皇ハ法律ヲ執行スル爲ニ又ハ公共ノ安寧秩序ヲ保持シ及臣民ノ幸福ヲ増進スル爲ニ必要ナル命令ヲ發シ又ハ發セシム。但シ命令ヲ以テ法律ヲ變更スルコトヲ得ス

#### 70条（財政緊急命令）

- 1項 公共ノ安全ヲ保持スル爲緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝國議會ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ處分ヲ爲スコトヲ得
- 2項 前項ノ場合ニ於テハ次ノ會期ニ於テ帝國議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

- 3 草案にある「法律と同等の効力を有する（緊急の）政令」は、いったいど

ういうときに出すというのでしょうか。

草案では「緊急事態」を宣言したときに出す、とっています。その「緊急事態」という語は、上で記載した旧憲法8条の「**緊急ノ必要ニ由リ**」とか、旧憲法9条の「**緊急ノ需用アル場合**」と、実によく似ているではありませんか。歴史の可能性に学べといいます。ですから、旧憲法下で、どんな緊急の必要下で、どんな内容の緊急命令を出したことがあるのかをみましょう。

今から90年ほどを遡った「暗黒の歴史」の一ページをみておきましょう。それは、治安維持法の「改正」に関する問題です。

田中義一内閣は、昭和3年第55回帝国議会（＝普通選挙後の初議会）に治安維持法（大正14年に制定）の「改正」案を提出しました。それまで「国体を変革し又は私有財産を否認することを目的として結社を組織し、又は、情を知りてこれに加入したる者は10年以下の懲役又は禁固」などとしていたものを、死刑、無期も加える法案でした。また、「目的遂行のためにする行為をした者」というような何とでも解釈できるような刑罰も新設するものでした。

「議会では、労農党の山本宣治をはじめ反対する議員が多く、院外でも、労働団体や美濃部達吉らの学者、評論家が政府の反動的企画を非難した。そのため審議未了となって（議会は）閉会した」のでした（昭和史 岩波新書 47頁）。・・・ところが、政府は、緊急勅令（旧憲法8条）という非常手段に出て、議会提案と同趣旨の治安維持法を改正し、同じ年の6月29日に公布実施としました（昭和3年勅令第129号）。国会の審議・議決を経ないで、天皇の緊急命令という別ルートをとったわけです。その上、7月の初めには特高警察を全都道府県に設置し終わりました。

その頃の日本の政治動態も大まかに整理してみましよう。

大正14年4月22日 治安維持法制定

昭和2年3月15日 金融恐慌の始まり

4月20日 若槻内閣から田中義一内閣に

5月28日 中国山東省に「居留民保護」の名目で出兵

昭和3年2月20日 第1回の普通選挙（衆議院）

2月26日 田中内閣打破暴政反対演説会（飯田市）

3月15日 1道3府27県で千数百名を治安維持法容疑で検挙（三・一五事件）。長野県では120名の検挙。京大の河上肇、九大の向坂逸郎など教壇を追われる。

4月19日 第2次山東出兵

4月23日 55回帝国議会（～5月6日まで）

5月9日 第3次山東出兵

6月29日 治安維持法中の改正 勅令129号

12月26日 第56回帝国議会（～昭和4年3月25日）

昭和4年3月5日 山本宣治 暗殺される

昭和6年9月18日 柳条溝で関東軍が満鉄線路爆破 ～満州事変

昭和8年2月4日 「二・四事件」 長野県では608名の検挙

6月 信濃教育会が「時局に関する宣言」を発表。国体の大義を闡明（せんめい）し、国民の信念を確立する、一層敬神崇祖の念を喚起し日本精神の神髓を發揮すること等、渾身の教育努力をする、と

7月 信濃教育会が「本県教育思想事件に関する対策」を決定。言論及び出版物に対して十分なる監督をなし、健全なる思想の発達につとむる、国体観念を明徴にし国民的信念を涵養する、等を決定

9月15日 信濃毎日新聞が解禁報道（号外）で、「二・四事件」「戦慄！教育赤化の全貌、教育会未曾有の大不祥事」「教壇の申請を汚辱す」と記事。全面二頁で、被検挙者の親類、親交者らの談話を詳細に掲載。「なぜあのいい先生が思想の方にってしまったのか・・・」等々と。60余名の被検挙者の顔写真を張り付けた。

「左翼弁護士狩り、日本労農弁護士団は大阪、名古屋にも支部をおき検挙漏れの者は、東京にまだ45名、大阪に45名、名古屋に1名あり、当然に今

後検挙される筈である」との記事も。

論を戻しますが、旧憲法8条1項によって治安維持法を改正する趣旨の緊急命令を出したのですから、次の帝国議会に提案してその承認を得なければなりませんでした（旧憲法8条2項）。実際に、次の議会（＝第56回帝国議会）では先の「治安維持法改正の勅令」を承認するのか否かの審議に入りました。・・・そのときの様子が、次のようなものでした。・・・「ただ一人敢然と奮闘したのが山本宣治代議士であった。昭和3年2月20日の総選挙では無産政党からは8代議士が選出されていたが、山本宣治のほかは誰一人として改悪反対のために立とうとはしなかったのである。『山宣（山本宣治の呼称）はさみしくない。背後に幾百万の大衆がひかえているから・・・』と歯をくいしばったが、衆寡敵せず、反対演説も許されないまま、質疑も打ち切られて、治安維持法の改悪案は議会を通過（緊急勅令で成立しているので事後承認）してしまう。それと相前後して、（国会会期中である）昭和4年3月5日、山宣は突如右翼の凶刃に斃れる（たおれる）のである」（日本政治裁判史録 昭和・前 第一法規 291頁～ 田宮裕教授）。

長野県をみると、平成3年～二・四事件のあった平成8年までに、治安維持法違反の検挙者は1000人を超えています（長野県の百年・吉川弘文館 215頁～ 青木孝寿）。

治安維持法は昭和16年3月にさらに「改正」されたうえ敗戦の1945年まで生き続けましたが、その内容は「国体の変革」「私有財産制度の否認」という思想自体も研究も、その集団の結成も行動も計画も許さない、としているのですから国民の思想・学問の自由、表現の自由、教育の自由、民主主義の運動に対する徹底した弾圧の道具となって使われ続けました。

このような暗黒の歴史に照らし合わせて草案をみると、またまた「緊急だから」という言葉で括って、こんなにまで行き着いてしまうほどの人権侵害をやろうとしているのではないのか、と疑わなければならないことがわかってきます。

第2 草案は、「内閣に権限を集中させて」市民の権利を制限するものである。

1 自民党はこう考えているのではないのでしょうか。・・・「緊急事態」

には、大地震、大災害、領土侵害、武力行使等々、いろいろある。その「緊急事態」となるとときは、速やかに手をうたなければ国民に対する安全の責任を果たせない。政府が対処しなければならない。安全保障に関する「緊急事態」に関していうならば、自衛隊法、新武力攻撃事態法、新重要影響事態法等によって軍事的な緊急対処手続をすでに決めてきた。だが、軍事費も機動的に決定し、執行したいし、国民の思想・表現の自由、経済自由等については一気に制限をして「一億総協力社会」に仕立てたい。国会で長々と審議してはいけない。いちいち国会で説明し、審議してから法律をつくるのではなく、「緊急事態」と宣言した上は内閣に全てを任せるのが良い。国会の審議はいらない。国民は、皆、このような機動的に動く内閣を求めているはずではないか、と。

これが、「内閣への権限集中」です。国会審議を邪魔者扱いするものです。

2 では、「緊急事態があったとき」にはなぜ「国会審議が邪魔」というのでしょうか。

それを考えるには、最初に、現行憲法が国会審議をどれほどまでに重視しているのかをみておかなければなりません。民主主義思想の根本原理を尋ねてみましょう。

どんな問題に直面しても、国民・国会で十分な議論をする。それによって最善の策を考え出す。その手続をしっかりと踏んだのであれば、その結果としての国会の決定をを最適なものとして扱おうとっています。これが民主政治の根幹です。現行憲法が、国会を最高機関、唯一の立法機関とした意味はそこにあります。

もともと、私達は、絶対的に正しい結論（＝自然科学の世界の真理の例）があると思っているわけではありません。従ってまた、絶対に正しいことを決めてくれる人物の登場もあり得ないわけですから、その出現（登場）を求めることもしません。「沢山の知恵の出し合いの場としての国会」が必要なのです。その民主主義の場では、政府・内閣からの意見も一つの提案に過ぎません。政府の意見を妄信してしまうこともありません。・・・憲法前文で「政府の行為によって再び戦争の惨禍を受けることがないようにすること



を決意した」とまでいっているのも、政府の一方的な意見、方針、宣伝に従うまいぞ！ と私達が決めたからです。

こう考えてくると、「国会審議」を邪魔者扱いする魂胆が見えてきます。「政府の意見だけを絶対的に貫きたい」、「それには国民の代表である国会議員が意見を言い合う場は邪魔になる」というのでしょうか。・・・・この考えは、歴史を100年前に巻き戻すほどのとんでもない考えです。

### 3 自民党は、「憲法草案Q&A」の中で、次のようにしています。

有事や大規模災害などが発生したときに緊急事態の宣言をする。

国民の生命、身体、財産の保護は、平常時のみならず、緊急時においても国家の最も重要な役割。

東日本大震災における政府の対応の反省も踏まえて、緊急事態に対処するための仕組みを憲法上で明確にする

この言い分からすると、①「大震災」の対策と、それとは全く異質な②「有事」の対処とを、同じ土俵を使って論じさせようとしていることが判ります。実に巧妙な目眩ませの戦法をとっているのです。そのことを、より突っ込んで検討してみたいと思います。

#### (1) 日本国憲法は、国が国民の人権を侵害することを許しません。そのようにうたっています (※)。

※ 基本的人権には、大きくは、自由権と社会権とがあります。前者は、「国は、私どもを放っておいてくれ。国民の自由な行動に口出しをないでくれ」という権利。後者は、「国は、積極的に国民のために行政をしてくれ、国民のすべてが健康で文化的な生活ができるように予算措置もとれ」という権利。自由権には、表現の自由、学問の自由、経済活動の自由などがあります。社会権は、生活保護などの沢山の福祉施策をつくっていくことで結実します。

以下では、自由権を念頭において国民の人権を考えてみます。

しかし、実際には人権を制限する法律を無数につくっています。・・・例えば、市民には表現の自由があると憲法に定めているのに、他人の名誉を毀損すると（国会でつくった）刑法によって処罰します。

・・・・・・これは、人は誰も他人の人権を侵してまで自分のやりたいことができるわけではない。名誉を毀損されることはいやだろう。自分がいやなことは他人にもするな・・。自由権があるといっても自ずとその人権に内在する限界・制約がある。その内在的制約のあり方を慎重に国会で調整して法律にする、というわけです。この自由権の「内在的制約」のことを、「公共の福祉による人権の制約」ともいっています。

自由権が制約される場合というのは「内在的制約の原理が働く場合だけ」です。「濫用してはならない」、とか、「常に公共の福祉のために利用する責任を負う」などといっているのも（12条）、この内在的制約のことをいっています。

(2) 先ず、前記①の大震災の場合です。大震災が襲って来たという場合に、緊急事態宣言をして、あわてて内閣の一存で自由を制約する法規を作らなければならないことなんて、ありましょうか？ 全然、ないんです。実は、今から国会で法律をつくっておけばいいんです。今の憲法のもとで、「大災害が起きたときには、こうする。このような国民の人権は内在的制約の範囲で制限しても良い」と人権の内在的制約に関する事柄を詳細に決めることができます。例えば、次のような法律を、今から準備しておけば良いのです。

・・・・・・の時には、自治体の長は、・・・・・・の範囲の住民が、・・・・・・を通行することを、禁じることができる。

・・・・・・の時には、自治体の長は、・・・・・・でガソリンを販売する者に対し・・・・・・の制限をすることができる。

上記は、移動の自由や、経済活動の自由を制約する例ですが、大災害時にはどのような内容、範囲、条件で、国民の自由を制限できるかを、大震災前に国会審議をして法律にしておくことができるのです。国民それぞれが持っている自由権の相互の調整の問題だからできるのです。

勿論、その法律で枠組をしておいて「この条項の細かいところは政令で具体的に決める」という委任をしておくこともできます。

実際には、そのような法律がすでに制定されています。災害対策基本法、災害救助法、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律など

があります。災害対策基本法109条には「災害緊急事態に際し、・・・の事項については、政令を制定することができる」とまで定めています。また、草案で触れている「予算措置」についても、100条で「政府は、災害が発生した場合において国の円滑な財政運営をそこなうことなく災害に対処するため、必要な財政上の措置を講ずるよう努めなければならない。予備費又は国交負担行為の計上等の措置について十分な配慮をする」としています。

激甚災害指定基準もすでにつくられています。本年4月14日から発生した熊本の震災については4月25日の政令で、激甚災害として指定し、「公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助」、「農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置」を指定しました。・・・どれも、すでにある法律に基づいて、その範囲内で、適正に政令を制定したのです。

草案の説明(Q&A)では、「東日本大震災における政府の対応の反省を踏まえて今回の緊急事態条項をつくるのだ」などと記載していますが、筋違いの話です。大震災が来たときに、緊急事態宣言をしてそのときになって内閣が「独自の政令」をつくれるようにしなければその大震災に対処できない、なんて、ウソの論理です。

(3) では、前記②の「有事」あるいは「外部からの武力攻撃」では、国民の自由権がどのように問題とされるのでしょうか。

有事の対処するために国民の自由権を制限するという場面というのは、国民相互の人権の調整の問題＝内在的制約の問題とは違います。軍事力を行使する、戦争をすることとの関係で、どれほどに人権を制約するかという問題です。現憲法は、このような人権の制約の方法を予定していません。

そもそも、現行憲法は、一切の戦争を放棄しています。武力行使も許さない。徹底した平和主義をとっています。そのために、戦争の遂行、武力の行使を前提として国民の人権制約を論議すること自体がおよそ許されないわけです。

従って、政府が、国民の表現の自由を一方的に制限するとか、報道を一方的に規制するなどということを狙って、その方法を国会で論議しようとしても、それができない。

そこで、自民党草案は、国会で自由制限の法を作ることをあきらめておい

て、「その有事に至ってから、緊急事態の宣言をし、内閣の考えだけで政令をつくって国民の人権を制約できる」という憲法例外条項を現行の現行憲法の中につくってしまおうとしているわけです。憲法例外条項をつくってしまえば、内閣の欲するとおりの政令を「簡単に、機動的に」つくることができるということになります。

繰り返しになりますが、閣議決定による政令に法律と同じ効力を与えるという強い効果を狙っているのは、「市民同士の人権制約・人権調整」や「災害救助のための緊急予算の必要」の場面ではなく、政府が、政府の一方的な価値判断を国民に押しつけようとする場面で使おうとするからです。政府の考えである「国益」との比較で一方的に人権を制約したいと考えるからです。

- 4 有事の国民の権利制限について国会で議論することができない許されないことがわかっているから、その国会を無視して内閣で法をつくってしまうことができるように、憲法条文を新たに入れようとしている。「国会でできないから内閣で」と、憲法を変えてしまおうなどという乱暴な議論が許されましようか。

草案をもう一度みてみましょう。いきなりの閣議だけで緊急事態宣言ができることとし、その宣言の次に、いきなり諸権利を制限する政令を（内閣の閣議だけで）作ることができるのです。国会が開会中であっても、これができます。

一夜明けたら内閣の「緊急事態宣言」が出されており、その日のうちに、市民の権利を制限する政令が公布されるかもしれません（閣議前に各省の事務次官会議とか、法制局の審査も必要でしょうけれども、その根回しに困難は無いでしょう。昨年の安保法制の強行採決前にも法制局の意見は制せられていました）。戦争反対のデモ行進もできなくなる。新聞、テレビ報道は真っ先に、その政令で規制されるでしょう。

表現の自由が真っ先に窒息します。表現の自由が制約されるときには、国民の政治参加も無くなり、民主主義が死滅します。国民による政治が無くなるのだから、当の国民の人権はことごとく無視され、切り取られてしまうはずで、「国益」というWORDが飛び跳ねる社会です。

### 第3 終わりに

1 これからのことですが、例によって、自民党の内部から「緊急事態という定義が不明確であるから、それをより明確にしなければいけない」という意見を出させるでしょう。市民は、要件を明確にするならば緊急事態条項を創設してもいいのかな？と思わされてしまい易い。そのような落とし穴にはまってはいけない。緊急事態の内容を明確にするかどうかは本質的な問題ではないんですから。

2 緊急事態のときに、国会で延々議論して、震災復興予算を決めなければいけないのですか？ そのようなことでいいのですか？という議論もして来るでしょう。なるほど、と思わされやすい。なんとなく、スパッと決める政治があった方がいい、と考える人も出るかもしれない。

でも、そのような論理に乗ってはいけません。草案で、大震災のときの予算措置に困るなどというのならば、その事態に備えて、しっかりとした予備予算を組んでおくことができます。震災時の市民の経済自由の制約などは、今から詳細に決めておくことが可能なのですから。

大震災のときのことを一緒にするな、というべきです。

3 草案は、現行憲法の9条を明文改変し、「自衛のためであるならば、戦争も武力行使も可能」「軍隊保持」「領土保全義務」を規定しようとしています（改正案の9条の1～3）。しかし、現に国民の猛反対があります。そこで、自民党は、正面からの9条改変に先んじて、戦争、武力行使に至ったときに「機動的に国民の人権を制約できる道筋」を付けてしまおうとしているわけです。

立憲主義を、またしても破壊しようとしているわけです。

4 緊急事態条項は、「とにかく政府意思を市民に押しつけない」というときの道筋づくりだということを、しっかりとおさえましょう。

とてつもなく巨大なPOWERを内閣に与えてしまいます。第1で述べましたが、「戦争遂行目的」とか「国益」とかを言い出すときに、国民の基本的人権はことごとく蹂躪されます。このことを暗黒の歴史から学んでいきましょう。

以 上

