

# 安倍暴走政治

## 「緊急事態条項」を突破口に「明文改憲」へ

～首相の権限強化や国民の権利制限をねらう～

安倍首相は、7月にも予想される参議院選挙で憲法改悪を争点とし、改憲発議に必要な3分の2以上の議席獲得をめざすとしています。

憲法の条文そのものを変更する「明文改憲」に向けての意欲を示す安倍政権は、憲法に「緊急事態条項」を盛り込む動きを急浮上させています。

「緊急事態」を口実に、首相の権限強化や国民の権利制限を狙った危険な内容です。明文改憲の危険性を直視し、改憲を許さないたたかいが求められます。

緊急事態条項創設の提案は、自民党だけでなく改憲勢力がこれまでも繰り返し持ち出してきたものであり、改憲策動が進まない中で、緊急事態条項を改憲の手始めにしようという姿勢を強めています。

緊急事態条項の危険性はきわめて重大です。憲法9条改定に向けた突破口であり、首相が緊急事態を宣言すれば、内閣が「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」とか、首相が「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」などと規定しており、文字通り「戒厳令」の復活そのものです。

戦争法・安保法制の強行に続いて改憲を許さないためには、参議院選挙で自民・公明・大阪維新を少数派に追い込むことが最短最善の選択です。そのためにも市民連合が取り組んでいる「2000万署名」に全力をあげ、立憲主義、民主主義、平和主義を回復する運動を全国的に広げることが決定的に必要です。

以下、自民党の「憲法改正草案」と「緊急事態条項」Q&A

## 日本国憲法改正草案

## 現行憲法

な財源をもって充てることを基本とする。

2 国は、地方自治体において、前項の自主的な財源だけでは地方自治体の行うべき役務の提供ができないときは、法律の定めるところにより、必要な財政上の措置を講じなければならない。

3 第八十三条第二項の規定は、地方自治について準用する。

(地方自治特別法)

第九十七条 特定の地方自治体の組織、運営若しくは権能について他の地方自治体と異なる定めをし、又は特定の地方自治体の住民にのみ義務を課し、権利を制限する特別法は、法律の定めるところにより、その地方自治体の住民の投票において有効投票の過半数の同意を得なければ、制定することができない。

### 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

第九十五条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

(新設)

## 日本国憲法改正草案

## 現行憲法

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。

### 第十章 改正

第百条 この憲法の改正は、衆議院又は参議院の議員の発議により、両議院のそれぞれの総議員の過半数の賛成で国会が議決し、国民に提案してその承認を得なければならない。この承認には、法律の定めるところにより行われる国民の投票において有効投票の過半数の賛成を必要とする。

2 憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、直ちに憲法改正を公布する。

### 第十一章 最高法規

[新設]

### 第九章 改正

第九十六条 この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

② 憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、国民の名で、この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを公布する。

### 第十章 最高法規

## 11 緊急事態（「日本国憲法改正草案」第9章）

### Q39 緊急事態に関する規定を置いたのは、なぜですか？

**答** 8章の次に2条から成る新たな章を設け、「緊急事態」について規定しました。具体的には、有事や大規模災害などが発生したときに、緊急事態の宣言を行い、内閣総理大臣等に一時的に緊急事態に対処するための権限を付与することができることなどを規定しました。

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です。 今回の草案では、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、憲法上明確に規定しました。このような規定は、外国の憲法でも、ほとんどの国で盛り込まれているところです。

### Q40 緊急事態の宣言に関する制度の概要について、説明してください。

**答** 緊急事態の宣言に関する制度として、草案では、98条で緊急事態の宣言の根拠規定や手続を定め、99条でその効果を定めています。

#### （緊急事態宣言の要件とその基本的性質）

まず、98条1項で、内閣総理大臣は、外部からの武力攻撃、内乱等の社会秩序の混乱、大規模な自然災害等が発生したときは、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができることとしました。

ここに掲げられている事態は例示であり、どのような事態が生じたときにどのような要件で緊急事態の宣言を発することができるかは、具体的には法律で規定されます。

緊急事態の宣言の基本的性質として、重要なのは、宣言を発したら内閣総理大臣が何でもできるようになるわけではなく、その効果は次の99条に規定されていることに限

られるということです。よく「戒厳令ではないか」などと言う人がいますが、決してそのようなことではありません。99条に規定している効果を持たせたいときに、緊急事態の宣言を行うのです。

#### (緊急事態の宣言の手続)

緊急事態の宣言の手続について、最も議論されたのは、「宣言を発するの閣議にける暇はないのではないか。」ということでした。しかし、内閣総理大臣の専権とするには余りに強大な権限であること、また、次の99条に規定されている宣言の効果は1分1秒を争うほどの緊急性を要するものではないことから、閣議にけることとしました。

例えば「我が国に対してミサイルが発射されたときに、それを迎撃するのに、閣議決定をしては、間に合わないではないか。」などと質問されますが、そうしたことは9条の2などの別の法制で考えるべきことであり、緊急事態の宣言とは、直接関係はありません。

2項で、国会による民主的統制の確保の観点から、緊急事態の宣言には、事前又は事後に国会の承認が必要であることを規定しました。当然事前の承認が原則ですが、緊急事態に鑑み、事後になることもあり得ると考えられます。

3項で、緊急事態の宣言の終了について、規定しました。この規定は、当初の案では、憲法に規定せずに法律事項とする考えでしたが、党内議論の中で、「宣言は内閣総理大臣に対して強大な権限を与えるものであることから、授権の期間をきちんと憲法上規定すべきだ。」という意見があり、その期間を100日とする規定を設けたところです。その他、国会が宣言を解除すべきと議決したときにも、宣言は解除されるものと規定しました。

4項で、緊急事態の宣言の承認の議決及びその継続の承認の議決については、衆議院の議決が優越することを規定しました。宣言の解除の議決については、衆議院の優越はありません。また、参議院の議決期間は、緊急性に鑑み、5日間としました。

#### (緊急事態の宣言の効果)

99条1項で、緊急事態の宣言が発せられたときは、内閣は緊急政令を制定し、内閣総理大臣は緊急の財政支出を行い、地方自治体の長に対して指示できることを規定しました。ただし、その具体的内容は法律で規定することになっており、内閣総理大臣が何でもできるようになるわけではありません。

緊急政令は、現行法にも、災害対策基本法と国民保護法（「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」をいう。以下同じ。)に例があります。したがって、必ずしも憲法上の根拠が必要ではありませんが、根拠があることが望ましいと考えたところです。

緊急の財政支出の具体的内容は、法律で規定されます。予備費があれば、先ず予備費で対応するのが原則です。

地方自治体の長に対する指示は、もともと法律の規定を整備すれば憲法上の根拠がなくても可能です。草案の規定は、憲法上の根拠があることが望ましいと考えて、念のために置いた規定です。したがって、この規定を置いたからといって、緊急事態以外では地方自治体の長に対して指示できないというわけではありません。

99条2項で、1項の緊急政令の制定と緊急の財政支出について、事後に国会の承認を得ることが必要であることを規定しました。なお、緊急政令は、承認が得られなければ直ちに廃止しなければなりません。緊急の財政支出は、承認が得られなくても既に支出が行われた部分の効果に影響を与えるものではないと考えます。

ほかに、緊急事態の宣言の効果として、国民保護のための国等の指示に従う義務（99条3項）、衆議院の解散の制限や国会議員の任期及び選挙期日の特例（99条4項）を定めています。

Q41

国等の指示に対する国民の遵守義務（99条3項）を定めたのは、なぜですか？

基本的人権が制限されることもあるのですか？

答

99条3項で、緊急事態の宣言が発せられた場合には、国民は、国や地方自治体等が発する国民を保護するための指示に従わなければならないことを規定しました。現行の国民保護法において、こうした憲法上の根拠がないために、国民への要請は全て協力を求めるという形でしか規定できなかったことを踏まえ、法律の定める場合には、国民に対して指示できることとするとともに、それに対する国民の遵守義務を定めたものです。「国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置」という部分は、党内議論の中で、「国民への指示は何のために行われるのか明記すべきだ。」という意見があり、それを受けて規定したものです。

後段の基本的人権の尊重規定は、武力攻撃事態対処法の基本理念の規定（同法3条4項後段）をそのまま援用したものです。党内議論の中で、「緊急事態の特殊性を考えれば、この規定は不要ではないか。」「せめて『最大限』の文言は削除してはどうか。」などの

意見もありましたが、緊急事態においても基本的人権を最大限尊重することは当然のことであるので、原案のとおりとしました。逆に「緊急事態であっても、基本的人権は制限すべきではない。」との意見もありますが、国民の生命、身体及び財産という大きな人権を守るために、そのため必要な範囲でより小さな人権がやむなく制限されることもあり得るものと考えます。

Q42

衆議院解散の制限や国会議員の任期の特例の規定（99条4項）を置いたのは、なぜですか？

また、既に衆議院が解散されている場合に緊急事態の宣言が出されたときは、どう対応するのですか？

答

99条4項で、緊急事態の宣言が発せられた場合は、衆議院は解散されず、国会議員の任期の特例や選挙期日の特例を定め得ることを規定しました。東日本大震災の後、被災地の地方議員の任期や統一地方選の選挙期日を、法律で特例を設けて延長したのですが、国会議員の任期や選挙期日は憲法に直接規定されているので、法律でその例外を規定することはできません。そこで、緊急事態の宣言の効果として、国会議員の任期や選挙期日の特例を法律で定め得ることとともに、衆議院はその間解散されないこととしました。

党内議論の中で、「衆議院が解散されている場合に緊急事態が生じたときは、前議員の身分を回復させるべきではないか。」という意見もありましたが、衆議院議員は一度解散されればその身分を失うのであり、憲法上参議院の緊急集会も認められているので、その意見は採用しませんでした。それに対し、「いつ総選挙ができるか分からないではないか。」という意見もありましたが、緊急事態下でも総選挙の施行が必要であれば、通常の方法ではできなくとも、期間を短縮するなど何らかの方法で実施することになるものと考えています。なお、参議院議員の通常選挙は、任期満了前に行われるのが原則であり、参議院議員が大量に欠員になることは通常ありません。