

# 緊急事態条項の本質

オピニオン & フォーラム

## 多くの国で規定 「指示」に従う義務 独裁制にはならぬ

大災害やテロなど、非常時における政府の権限を定める「緊急事態条項」を憲法に盛り込むべきかどうか、改憲論議の焦点として浮上している。憲法改正草案はこの条項を盛り込んでいる自民党の憲法改正推進本部副部長で参議院議員の磯崎陽輔氏と、憲法学者で首都大学東京教授の木村草太氏が徹底討論した。

——自民党が作った憲法改正草案98条1項には、「外部からの武力攻撃」「内乱等」といった緊急事態の類型が三つ示されています。自民党では最近、これら緊急事態全般から、特に大災害時の国会議員の任期延長問題を切り離し、「ここに絞って憲法改正の入り口にして」という動きがあるようです。「衆院解散時に大災害が起きたら、多数の国会議員の選出が不可能になる」という主張ですが、どう考えますか。

磯崎 最初に前提条件を申し上げたいのですが、自民党の憲法改正草案はあくまで「自民党としての目標」を示したものです。その中で具体的にこの部分を憲法改正手続きにのせるかというのを、自民党として決めたことではありません。

その上で、国会議員の任期については、2011年3月11日の東日本大震災の時は国会議員の選挙はまたまありませんでしたが、地方選挙はたくさんあります。あの時、3月とか4月に国会議員の選挙があったら大変なことになっていたわけです。

地方公共団体の選挙は法律で決まっていますから、法律の例外事項は法律で規定できますが、国会議員の任期は憲法で決まっていますから、その例外はやはり憲法で規定しなければなりません。

## 国民の自由権制約 歯止め意識弱い 問題ありすぎる



写真はいずれも吉永孝宏氏撮影

首都大学東京教授

木村 草太 さん

1980年生まれ。東京大学法学部助手を経て現職。主な著書に「憲法の急所」「憲法の創造力」「集団的自衛権はなぜ違憲なのか」。

参議院議員、自民党憲法改正推進本部副部長

磯崎 陽輔 さん

1957年生まれ。旧自治省に入省し、総務省大臣官房参事官を経て退職。自民党の憲法改正草案作りに関わってきた。前首相補佐官。



——現行の災害対策基本法や国民保護法などの法制では不十分だと考えられますか。

磯崎 国民保護法は有事の時に適用できないのです。国民保護法を作った当時は、現行憲法の下で有事の際に国民に指示をするのは無理だろうと判断して「国民の協力」とごまかしましたが、その後東日本大震災を経験したこともあり、対処の円滑化を図るため、国などの指示に対する国民の順守義務を草案に規定しました。

木村 国民への指示については罰則等の強制力を伴うイメージをお持ちなのではないですか。

磯崎 現行法は従う義務がなく強制力のない「協力」にとどまっているので、罰則を設けるといっているのは、従う義務のある「指示」に引き上げるといのがポイントです。

木村 指示をすることで国民の自由権が制約されるわけですね。現行法制のまま「指示」を入れるようにすると、憲法18条の「何人も(略)意に反する苦役に服させられない」「苦役」にあたると思えます。「労働強制」のようなものについてはこの憲法18条が絡

◆自民党の日本国憲法改正草案◆  
第九章 緊急事態（一部抜粋）  
98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。  
99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。  
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。  
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（略）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。

対的に禁止されているので、それを解除するのが99条3項の意図だということです。

磯崎 法的にはどういふことかもしりませんが、国民保護法にある国民の協力は、避難の誘導や救援の援助のようなものであり、労働強制という性格のものではありません。

木村 98条3項の条項をこのまま作ったら人権制限に歯止めがきかなくなる、ということも指摘しておきたいと思えます。

磯崎 ご指摘を受け止めたいと思います。

木村 この緊急事態条項に限らず、ほかの条項でもそうなのですが、自民党の草案にはそうした歯止めの問題意識が非常に弱いです。こうした、歯止めをかけるという問題意識は草案を作る時にあまりなかったのですか。

磯崎 もちろんなかったわけではなく、私たちがとしては、緊急事態において集会を禁止できるようなものもある他国の憲法と比べて、人権に配慮したるかに抑制的な規定としたつもりです。

——東日本大震災で被災者を支援してきた弁護士たちは「国にはなく、被災者に一番近い市町村に主権的な権限を与えること」が必要だと訴えています。

磯崎 いろいろの意見はあるとは思いますが、現実の憲法改正手続きが始まれば、もう少し条文を具体化し、なぜこういう条文が必要かを示したいと思えます。

——大災害以外の、疫病やハイパインフレーションといった経済的な事案に対してもこの緊急事態条項は適用されるのでしょうか。

磯崎 経済だけの事案というのは、緊急事態条項の射程の範囲には入りません。

木村 98条に「社会秩序の混乱」という文言が入っているから様々な疑念を生むのです。

——国家緊急権は、権力者の暴走を防ぐために権力者の手足を縛っている憲法の秩序を一時的にせよ停止するという考えです。それを憲法に盛り込むのは立憲主義の根幹にかかわるがゆえに慎重な議論が必要だと考えませんか。

磯崎 国家緊急権は、多くの国の憲法にすでにあるものです。なぜかという点、緊急事態をどう

対談の全文はWEBRONZAで5月6日まで、期間限定で無料公開します (http://tasahic.om/jv6)。