

〔資料〕

緊急事態条項の是非について

飯 島 滋 明

名古屋学院大学経済学部

On the Emergency Provision

Shigeaki IIJIMA

Faculty of Economics
Nagoya Gakuin University

2015年9月30日、埼玉弁護士会で「緊急事態条項」に関する講演をしました。その講演内容の概要を紹介したのが本稿です。

【1】なぜ「緊急事態条項」？

最近では2015年5月7日ですが、衆議院憲法審査会で憲法改正に関する議論がなされました。そこでは「環境権」、「財政規律」、「プライバシーの権利」、「憲法裁判所の設置」などが憲法改正に関する項目として議論されました。憲法改正に関する議論の中で、自民党、公明党、維新の党、次世代の党が一致して必要性に言及したのは「緊急事態条項」でした。戦争、内乱、恐慌や大規模な自然災害などの緊急事態の際、通常は認められない非常措置を国家機関、とくに首相がとることを認める条項が「緊急事態条項」と言われます。法的な話をすれば、権力者は憲法に拘束されるという「立憲主義」が近代国家の基本原則とされていますが、「緊急事態条項」は「立憲主義」の制約を緊急事態の際に解除するものになります。阪神・淡路大震災や東日本大震災などの自然災害を例にあげ、今の日本国憲法には「緊急事態条項」がないからこうした自然災害に迅速に対応できなかった、だから憲法を改正して緊急事態条項を導入すべき、と言われると、賛成する市民も多いかもしれません。ところで、緊急事態条項を導入すれば、自然災害などに迅速に対処でき、市民の生命と安全が守られるのでしょうか？ 歴史から学ぶことは多いと思われませんが、ヴァイマル共和国での「非常事態権限」（ヴァイマル憲法48条）の行使の状況と、フランス第5共和制での「緊急権」（フランス第5共和制憲法16条）行使の状況をまず紹介します。

【2】ヴァイマル共和国と非常事態権限

(1) はじめに

「ヴァイマル憲法」ですが、共和国大統領は国民の直接選挙により選出されます（41条）。また、国民投票によって法律が無効にされます（75条）。このように、ヴァイマル憲法ではさまざまな「直接民主政」的制度があったため、当時、「最も民主的」な憲法と言われていました。

また、憲法上、初めて「社会権」が明記されたことから（151条）、「当時、最も進歩的な憲法」とも言われていました。では、なぜ、「最も民主的」「最も進歩的」と言われたヴァイマル共和国が崩壊し、ヒトラー率いるナチスが台頭したのか。いろいろな原因が挙げられますが、法制度としては、ヴァイマル憲法48条の非常事態権限が一因とされています。では、ヴァイマル憲法48条はどのような規定かを紹介します。

「①ある州が、共和国憲法または共和国法律によって課せられた義務を履行しない時は、共和国大統領は、武装兵力を用いてこの義務を州に履行させることができる。

②ドイツ国内において、公共の安全および秩序が著しく乱され、また危機にさらされる時、共和国大統領は公共の安全および秩序を回復させるために必要な措置をとることができ、必

要な場合には武装兵力を用いて介入することができる。この目的のために、共和国大統領は、一時的に114条〔=人身の自由〕、115条〔=住居の不可侵〕、117条〔=親書、郵便、電信電話の秘密〕、118条〔=意見表明等の自由〕、123条〔=集会の権利〕、124条〔=結社の自由〕、および153条〔所有権の保障〕に定められている基本権の全部または一部を停止することができる。

③本条1項または2項に従ってとった全ての措置について、共和国大統領は、これを遅滞なく国会に報告しなければならない。これらの措置は、国会の要求に基づき効力が停止されうる。

④危機が切迫している場合には、州政府は、その領域について、2項に定められているような態様の暫定的措置をとることができる。それらの措置は共和国大統領または国会の要求に基づき効力が停止されうる。

⑤詳細については共和国法律が定める」（〔 〕は飯島による補足）。

この規定ですが、ヴァイマル憲法の制定にかかわったマックス・ヴェーバーは、あくまで例外的にしか使うべきではないと考えていました。しかし現実には、ヴァイマル憲法48条は14年間（1919年～1933年）に250回以上も使われています。「最も民主的」「最も進歩的」と言われたヴァイマル共和国ですが、14年という短い生涯を終えなければならなかった一因として、「ヴァイマル共和国には優れた指導者がいない」ということも言われます。優れた指導者がいない原因は、暗殺が多発したからですが、そうした暗殺などのテロ行為に対応するために「非常事態権限」が使われました。また、ヴァイマル共和国初期の段階では、州の反乱が多発しましたが、そうした反乱に対しても「非常事態権限」が頻繁に使われました。ヴァイマル共和国成立当初に関しては、非常事態権限がなかったら、ヴァイマル共和国は存立できなかったであろうという評価もあります。しかし結局、48条の非常事態条項が濫用されることで、ヴァイマル共和国はとどめを刺されることとなります。ヴァイマル共和国の息の根を止めることになる「非常事態権限」の濫用の例として、1932年7月20日の「パーベン・クーデター」と、1933年1月30日に首相となったヒトラーによる行使の状況を紹介します

(2) 「パーベン・クーデター」(Preussenschlag)

連邦首相パーベンによる「パーベン・クーデター」ですが、「共和国史上、大統領の非常権限の最も極悪な濫用」と評価され、「ヒトラーを可能にしたもの」が論じられるに際しては常に言及されます。事件の概要を紹介します。

1932年7月17日、ハンブルク市アルトナでナチス党員と共産党員の間で死者17名、負傷者100名を越える烈しい市街戦が起きました（いわゆる「アルトナの血の日曜日事件」(Altonaer Blutsonntag)）。この「アルトナの血の日曜日事件」を口実に、7月20日に2つの共和国大統領命令が出されました。まず、「プロイセン州地域に於ける公の安全および秩序の回復に関する共和国大統領命令」(Verordnung des Reichspräsidenten, betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preussden)」に基づき、プロイセン州首

相ブラウン、プロイセン警察を掌握しているゼーフェリンク内相が罷免されました。そしてパーベン自らがプロイセン州の行政を代理執行する「共和国全権委員」(Reichskommissar)に就任しました。例として適切ではないかもしれませんが、東京の治安が守られていないとの口実で、日本の首相が東京都知事を解任し、みずから都知事になるようなことをしたのです。

つぎに、「大ベルリンおよびブランデンブルクに於ける公の安全および秩序の回復に関する共和国大統領命令」(Verordnung des Reichspräsidenten, betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Gross-Berlin und Provinz Brandenburg)に基づき、プロイセン州各省の庁舎は国防軍兵士によって実力占領され、プロイセン州閣僚全員と重要な省の次官は解任、プロイセン警察は国防軍の管轄下におかれたのです。

こうした2つの大統領命令ですが、「アルトナの血の日曜日事件」を口実に出されました。しかし実際には「アルトナの血の日曜日事件」は政敵排除のための口実にすぎませんでした。プロイセンは面積・人口ともに全国の5分の3を占める大きな州でした。また、社会民主党の支配下にあるプロイセン警察は右翼を厳しく取り締まりました。右翼政治家達にとっては、「民主主義の砦」といわれた「プロイセン州」は邪魔な存在でした。右翼政治家パーベンは1932年7月20日以前の段階でも、ヴァイマル憲法48条の非常事態権限を用いてプロイセン州を支配下に置くことを主張していました。

「アルトナの血の日曜日事件」は口実にされたにすぎません。

(3) ヒトラーによる非常事態権限の行使

1933年1月30日、ヒトラーはヒンデンブルク大統領により首相に任命されました。ヒトラーは2月1日に国会を解散、総選挙を3月5日と決定しました。総選挙までの1ヶ月間、SA〔ナチス突撃隊〕等を駆使して反対党、特に共産党、社会民主党の党本部、印刷所、集会、行進に対して凄まじいテロ行為を縦横無尽に行ないました(いわゆる「下からの革命」(Revolution von unten))。しかし、政敵の政治活動を妨害するためにテロ以上の役割を果たしたのが、ヴァイマル憲法48条の非常事態権限でした。ナチスの「権力獲得」(Machtergreifung)はテロによる「下からの革命」と、大統領命令による「上からの革命」(Revolution von oben)により達成されました。ここでヒトラーによる「非常事態権限」の行使の状況を紹介します。まず、「ドイツ国民の保護に関する2月4日の共和国大統領命令」(Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz des deutschen Volkes)ですが、「引出命令」(Die Schubladenverordnung)と言われるように、命令を実施する者の恣意的な行使を可能にする規定です。集会や行進を禁止する権限や出版を禁止する権限など、政治活動を大幅に規制する権限がこの大統領命令を根拠に内務大臣フリックに与えられました。この大統領命令を根拠に、中道および左翼政党的選挙集会などは強制解散させられました。共産党機関紙『赤旗』や社会民主党機関紙『前進』などが「公共の安全に対する重大な障害を生じさせる虞がある」として発禁処分を受けました。2月17日、ゲーリングは共産主義者に対して容赦なく武器を使用することを警察官に命じましたが(いわゆる「射撃命令」)、その法的根拠は2月4日の大統領命令でした。

つぎに、「国民と国家の保護のための共和国大統領命令」(Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat)です。2月27日には国会が炎上しましたが、その事件への対処を口実に翌日に出されたのがこの命令、いわゆる「国会炎上命令」(Reichstagsbrandverordnung)でした。

「共産主義的な、国家を危機に陥れる暴力行為から防御するため」(前文)との口実で出されたこの命令では、基本権の制約は「その他の法律で規定された限度を越えても許される」(1条)とされました。この命令に基づき4000人の共産党員や社会民主主義者などのナチスの政敵が逮捕されました。

ヒトラーの独裁を可能にさせた、「国民と国家の困難を除去するための法律」(Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich)、いわゆる「授権法」(Ermächtigungsgesetz)の成立はこれらの大統領命令に大きく依拠しています。1933年3月5日の選挙でナチスが獲得したのは総議席数647中288議席、結果としては過半数にも至りませんでした。逆に共産党と社会民主党は両者併せて憲法改正を阻止するのに必要な3分の1近い議席(社会民主党120議席、共産党81議席)を確保しました。「授権法」を成立させるため、ナチスは新国会召集前、2月28日の命令に基づいて共産党の全議員81人や数名の社会民主黨員を逮捕しました。そしてヴァイマル憲法の息の根を止める「授権法」は441対94(反対は社会民主党だけ)という圧倒的多数で、3月23日に国会で可決されました。

こうしたヴァイマル共和国での非常事態権限の濫用の状況については、飯島滋明「国家緊急権(2)」『早稲田大学大学院法研論集102号』(2001年)を参照してください。

【3】フランス第5共和制憲法の「緊急権」(16条)

つぎに、現代のフランス憲法である、フランス第5共和制憲法の「緊急権」の行使について紹介します。まずはフランス第5共和制憲法16条の「緊急権」の条文の紹介から。

「①共和国の制度、国の独立、その領土の一体性あるいは国際協約の履行が重大かつ直接的に脅かされ、かつ、憲法上の公権力の適正な運営が中断されるときは、共和国大統領は、首相、両院議長、ならびに憲法院に公式に諮問したのち、これらの事態によって必要とされる措置をとる。

②大統領は教書によりこれらの措置を国民に通告する。

③これらの措置は、最も短い期間内に、憲法上の公権力に対してその任務を遂行する手段を確保させる意思に則ってとられなければならない。憲法院はこの問題について諮問される。

④国会は当然に開会する。

⑤国民議会は緊急権の行使の間は解散されない」。

この緊急権ですが、1961年4月、シャル(Challe)、サラン(Salan)、ジュオウ(Jouhaud)、ゼ

レル (Zeller) ら4人の将軍による反乱に際して行使されました。1961年4月21日深夜、外人部隊の第一空挺連隊によりアルジェリアの主要官庁が占領、アルジェリアの「政府代表」「総司令官」などが逮捕されました。翌朝には4人の将軍の名において「最高司令部」の設立が宣言され、最高司令部はアルジェリアに戒厳令 (l'état de siège) を布告しました。ゼレルはラジオで「フランスのアルジェリア」以外に平和的解決はありえないと演説、反乱軍は本国の軍極右分子と連繫しパリ進撃の気配を見せました。

こうした動きに対して大統領ド・ゴールは「緊急権」の発動を発表、反乱軍の粉碎を表明しました。24日に行われた1時間ゼネストの参加者は1200万人、数百万の労働者が反乱を糾弾するためのデモを行いました。こうした状況の中、反乱軍は完全に孤立、25日には反乱軍は崩壊しました。反乱自体は4月25日から26日にかけて鎮圧されました。しかし4月23日に発動された緊急権は9月30日まで適用されています。この「緊急権」の適用に関する評価ですが、「16条の適用が重大な結果を生じさせたのは、まさに自由の領域においてであるということが経験によって示された」(Jean Rivero, *Les libertés publiques, 1 / Les droits de l'homme*, 6éd., P.U.F., 1991, p. 305.), 「市民の人権の行使が極端に制約を受けた」(野村 敬造『フランス憲法と基本的人権——フランス憲法・行政法概論 下巻』(有信堂版, 1966年) 44頁) などと評価されています。実際に執行されたかどうかは私にはわかりませんが、欠席裁判で死刑判決も下されています。「緊急権」に関しては、樋口 陽一東京大学名誉教授の以下の発言を紹介します(『現代の改憲論と有事法制』『世界』1999年11月号44頁)。

「フランスでは1961年10月17日、私〔樋口 陽一〕は実地でそれを目撃していたのですが、アルジェリア独立運動の大デモストレーションが警官隊と衝突して3人が死んだと公表されていきました。ところが最近になって政府の求めによって作成された報告書では、少なくとも48人が警察によって殺されたとなっている。これは憲法16条の緊急権の発動によるものです。40年近く経ってから、政府筋が公式にこういった事件の真相を追究しようとするような国でも、緊急権というのはこれだけ危ないことを引き起こすのです」(〔 〕による補足は飯島による)。

この事件では、警察官によって「リンチ」(lynchage)「水死」(noyades), 「略奪」(vois) といった「あらゆる種類の暴力行為」(de brutalités de toutes sortes) (*L'année politique*, 1961, p. 137.), 「銃撃や拷問」(渡邊 啓貴『フランス現代史——英雄の時代から保革共存へ——』(中公新書, 1998年) 115頁) 等が行われたと指摘されています。

フランスでは1967年や1978年の総選挙に際して、仮に大統領の反対党が勝利したら、16条の「緊急権」の発動が主張されました。こうした議論も、「緊急権」が自然災害などへの対処よりも、権力者の地位の強化のために利用される危険性を示していると思われる。フランスの状況に関しては、飯島滋明「国家緊急権(1)」『早稲田大学大学院法研論集100号』(2001年)を参照して

ください。

【4】緊急事態条項の歴史と評価

以上、ドイツ、ヴァイマル共和国における「非常事態条項」の行使の態様と、フランス、第5共和制憲法での「緊急権」の行使の状況を紹介しました。ドイツとフランスの行使の歴史から言えることは、「非常事態」を名目に、権力者の地位の強化のために「非常事態権限」が濫用されてきたということです。権力者にとって目障りな存在の排除のために「非常事態権限」が濫用され、市民、とりわけ権力者にとって目障りな人々の「個人の尊厳」と基本的人権が蹂躪されました。ドイツやフランスの事例を見る限り、「緊急事態条項」は市民の生命と安全を守るところか、基本的人権や個人の尊厳を蹂躪する危険性があると言えます。今まではドイツとフランスの例を挙げましたが、日本でも、「関東大震災」の際に「戒厳令」が出され、朝鮮人6000人以上、中国人700人以上が軍などに虐殺されています。こうした危険性のため、たとえばフランスでは、大統領であったミッテランすら16条の「緊急権」の廃止を提案していました。

【5】自民党「日本国憲法改正草案」2012年4月27日（決定）と緊急事態条項

結党以来、「憲法改正」を党是としてきた自民党ですが、2012年4月27日、自民党は「日本国憲法改正草案」を決定しています。この「日本国憲法改正草案」でも「緊急事態条項」の導入が主張されています。ここで自民党「日本国憲法改正草案」での「緊急事態条項」について紹介しますと、自然災害などへの対処ではなく、戦争遂行に利用される可能性があります。自民党「日本国憲法改正草案」98条1項では、「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られるときは、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」とされています（傍点は飯島による強調）。「自然災害のために緊急事態条項が必要」などと自民党は宣伝していますが、ここで傍点を付した部分にあるように、「緊急事態条項」は戦争や内乱を想定した規定です。

つぎに、自民党「憲法改正草案」99条1項は、以下のようになっています。

「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、①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、②内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、③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」。

草案にある①②③は、私が便宜的につけました。まず草案99条の①の部分ですが、ナチスの独裁を可能にさせた、いわゆる「全権委任法」1条と同じような内容となっており、行政権が立法権を行使できる規定になっています。ここで「全権委任法」を紹介しますと、「共和国の法律は、

憲法に定められた手続以外に、連邦政府によっても制定されうる」(1条1文)、「共和国政府によって制定された法律は、国会および第2院の制度そのものにかかわるものでない限り、憲法に違反することができる」(2条1文)などと定められています。

「全権委任法」では立憲主義・権力分立が否定されていますが、「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」などという規定が憲法に導入されることで、やはり立憲主義、権力分立が棚上げされる可能性があります。

つぎに②ですが、アフガン戦争やイラク戦争で悪化した財政を考慮し、アメリカ連邦議会は軍事費を削減しています。その結果、アメリカ政府は軍の人員や装備を削減せざるを得ない状況に置かれています。このように、国会は軍の存在や活動を「予算」という手段で制約することができます。日本国憲法でも、「国会財政中心主義」(憲法83条)、「租税法律主義」(84条)などは、軍(実際には自衛隊)の行動や装備を制約する役割を果たすことも可能な規定です。しかし、自民党「日本国憲法改正草案」では、「財政国会中心主義」を棚上げにして戦争遂行のための戦時予算を組んだり、「租税法律主義」を棚上げにして戦争のための税や物資などを国会の関与なしに市民から徴収することも可能になります。

③に関してですが、「平和主義実現」のためにも、「地方自治の保障」(憲法8章)の役割は極めて重要です。自治体の権限を強化することは中央政府の独善的な戦争遂行を阻止することにつながります。たとえば現在、港湾の管理権が自治体に認められているのは、戦前の反省を踏まえ、政府が一元的に港湾等を管理することで戦争に対する足枷をはめたからです。実際に神戸市では「非核証明」を提示しない軍艦の入港を認めないという、「非核神戸方式」(1975年)の採用後、米軍艦は神戸港に入港していません。

ところが自民党「日本国憲法改正草案」では、「緊急事態条項」を根拠に、自治体の権限を大きく奪い、戦争遂行のための措置を国がとることが可能になります。

さらに、人権にかかわる規定ですが、自民党「日本国憲法改正草案」99条3項では以下のように規定されています。

「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、当該宣言にかか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な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〔法の下での平等〕、第18条〔奴隷的拘束及び苦役からの自由〕、第19条〔思想及び良心の自由〕、第21条〔表現の自由〕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」

この規定ですが、基本的人権を「尊重」すれば良いのであって、「侵害してはいけない」とはなっていません。緊急事態条項を根拠に人権侵害がなされても、「尊重」したので憲法違反でないと解釈される可能性を否定できません。そして、「国その他公の機関の指示に従わなければならない」という規定にあるように、国の措置に対する市民の協力義務が課されています。先に紹介し

たように、99条1項で「内閣は……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」とされることで、「緊急事態」が宣言されれば自治体も国の管理下に置かれますが、市民も「国その他公の機関の指示に従わなければならない」とされることで、「緊急事態」の際の「国家総動員体制」が確立される可能性があります。

そのうえ、自民党「日本国憲法改正草案」99条3項などを根拠に、さまざまな憲法上の権利が侵害される可能性があります。いくつか例を挙げますと、「表現の自由」との関係では、時の権力者にとって目障りな出版、集会、デモが規制される可能性があります。「身体の自由」の関係では、「徴兵」や「徴用」の可能性があります。「徴兵」などは極端との見解もあるかもしれませんが、右翼の立場の産経新聞社が刊行した『国民の憲法』（産経新聞社、2013年）123頁では、「徴兵を全く否定しているわけではない。憲法は、国際情勢や科学技術の変化に柔軟に対応できるものでなければならない」と、憲法改正による徴兵制導入の可能性が示唆されています。

自民党「日本国憲法改正草案」で明記された「緊急事態条項」についてまとめますと、戦争遂行のため、自治体や国民を協力させる「国家総動員体制」の確立、戦時予算や課税、そして反政府的言動に対する弾圧の可能性があることを認識する必要があります。第2次、第3次安倍自公政権の下では、「海外で戦争できる国づくり」が粛々と進められています。「秘密法制定」（2013年12月）、「防衛政策三文書」策定（2013年12月）、「武器輸出三原則の廃止」（2014年4月）、「宇宙の軍事化」（たとえば「宇宙基本計画」（2015年1月9日 宇宙開発戦略本部決定）「宇宙システムの利用なしには、現代の安全保障は成り立たなくなってきたおり、……」とされています）、ODAの軍事利用（2015年2月）、第3次日米ガイドライン（2015年4月）、辺野古の新基地建設などの沖縄基地強化、戦争法制定（2015年9月）などがありますが、憲法改正による「緊急事態条項」導入の規定も、実は戦争遂行のための政策と言えます。

【6】緊急事態条項の是非

「緊急事態条項」に関してですが、憲法の代表的な教科書では、「立憲的な憲法秩序を一時的にせよ停止し、執行権への権力の集中と強化を図って危機を乗り切ろうとするものであるから、立憲主義を破壊する大きな危険性を持っている」（芦部信喜著、高橋和之補訂『憲法 第6版』（岩波書店、2015年）376頁）と指摘されています。繰り返しになりますが、ヴィマル共和国、フランス第5共和制憲法下でも、「緊急事態条項」は濫用され、権力者の地位や政策の強化、反政府的言動をする者の排除、深刻な人権侵害がなされました。自民党「日本国憲法改正草案」でも、戦争遂行のための「国家総動員体制」確立、戦時予算や課税の実施、反戦的言動への弾圧が可能になります。こうした危険をもたらす「緊急事態条項」を導入しなければ、自然災害などに対応できないのでしょうか。「自然災害」についてですが、首相は「災害対策基本法」などを根拠に、緊急災害対策本部を設置して自ら陣頭指揮をとり、一定の措置をとることができます。阪神・淡路大震災に関しても、市長が直ちに迅速な対応をとった市の被害が少ないことが指摘されています（川口英俊「阪神大震災初動体制における危機管理——政治・行政の役割——」慶應大学法学

政治学論究第27号（1995年冬季号）。淡路島では消防団の活躍により、即死者以外ほとんど死者を出さなかったことが注目を浴びました。こうした事実は、憲法上の制約を一時的に取り払い、一定の国家機関に全権を与える「緊急事態条項」がなくても、消防および警察等の活動により、自然災害に対処できることを示すものではないでしょうか。実際にも、最近、自然災害への対処を名目とする「緊急事態条項」導入の改憲論議に対し、東日本大震災の被災地であった気仙沼市の菅原茂市長は以下のように発言しています（『河北新報』2015年5月17日付）。

「私権を制限した方がいいと思うほど大変だったが、何とかやり遂げた。（改憲してまでの）制限は必要ないのではないか」。

仙台市の奥山恵美子市長も以下のような発言をしています（『河北新報』2015年5月20日）。

「想定を超える（震災と）憲法との結び付きで驚いている」

「震災で法改正の必要性は感じたが、改憲が必要と考えたことはない。災害時は地方自治体が、喫緊の優先課題が何かを目の前で見ながら活動するのが大事だ」

「国への権限一元化でなく自治体の権限強化を考えてほしい」

下の写真は東日本大震災後の2011年8月、石巻市にてボランティアに参加した時の私の写真ですが、現場で「緊急事態条項」が必要だと考える人はほとんどいません。



【2011年8月、石巻市で】

憲法を改正して緊急事態条項を導入しようと主張するのは、現場を知らない政治家やジャーナリストです。そして、東日本大震災に有効に対処できないのは、憲法に「緊急事態条項」がないためでなく、与野党を問わず政治家が復興支援のために適切かつ迅速に対応しないためです。自分たちの無能力と無責任を棚に上げ、日本国憲法を改正する突破口として、東日本大震災などへ

の対応を名目に「緊急事態条項」を導入すべきと主張するのであれば、ましてや「戦争できる国づくり」のために被災者をダシに使うのであれば、東日本大震災や阪神・淡路大震災の被災者に対する最大の冒瀆にはかなりません。繰り返しになります、「緊急事態条項」は自然災害への対処というよりも、戦争遂行体制構築の一環であり、また、憲法9条を変えるため、前座としての「お試し改憲」にはかなりません。権力者の地位強化、人権侵害の危険性、戦争遂行のための手段を権力者に与えることになるなどの危険性を考慮すれば、憲法改正による「緊急事態条項」の導入に賛成すべきでないということになりましょう。

【7】「憲法改正国民投票」との関係で

安倍自民党は2016年の参議院選挙で、憲法改正に必要な議席の獲得を目指しています。憲法改正の際には国民投票が行われます（憲法96条）。国民投票ですが、主権者である「国民」の意志を問うことは「国民主権」の理念に適うという見解もあるかもしれませんが、ただ、国民投票の歴史があるドイツやフランスでは、国民投票が良いことと単純に考えられているわけではありません。むしろ歴史的に言えば、国民投票はプレビシット（plébiscite）の危険性があるとして、警戒されています。主権者である国民の意志を問うためでなく、権力者の地位や権限を強化する目的や役割を持つ国民投票が「プレビシット」と言われます。「プレビシット」の例を挙げますが、フランスでナポレオン1世、3世が皇帝になり、彼らの独裁を可能にした制度的な要因が「国民投票」でした。また、ドイツでヒトラー独裁を生み出した制度的要因にも「国民投票」があります。ヒトラーを大統領と首相の権限を併せ持つ「総統」（Führer）にしようという「国民投票」が1934年8月に行われましたが、投票の90パーセントが支持しました。

さらにはヒトラーの対外膨張政策を正当化するためにも国民投票が悪用されました。1933年の国際連盟脱退をめぐる国民投票では92%、36年3月のロカルノ条約破棄とラインラント再武装をめぐる国民投票では99%、1938年3月のオーストリア併合をめぐる国民投票では99%の支持率を得たのです。こうしてドイツでは、ヒトラーの地位と侵略政策を国民意志の名目で正当化し、強化するために「国民投票」が悪用されたのです。

こうした歴史を踏まえれば、国民投票＝国民主権の実践、と手放しで評価するのではなく、権力者が国民投票という手段を使う際、権力者にとって都合のよい結果が出やすい時と警戒する必要性があります。権力者は世論誘導や言論規制を行い、国民投票で都合の良い結果が出そうな時に国民投票を行う危険性があります。そして現在、日本の一部の大手メディアも、「権力の監視」ではなく「政府の番犬」として政府の言い分を宣伝する役割をみごとに果たしています。フランス大革命の理論的支柱となり、「国民主権の父」と言われたルソーは『社会契約論』で、「国民は欺かれることがある」と警戒していますが、「権力の監視」「社会の木鐸」としての役割を忘れ、「政府の番犬・広報係」に成り下がっている大手メディアが多い日本の状況では、主権者がそうしたメディアの影響を受け、正確な判断を妨げられる危険性が少なくないことも認識する必要があります。

そして「改憲手続法」（憲法改正国民投票法）も簡単に紹介しますが、「改憲手続法」では、憲法改正を発議した日から60日以降180日以内と、短い期間に憲法改正国民投票がなされます（2条1項）。さらには、憲法改正に賛成の意見が大々的に流布される一方、憲法改正に反対の見解がほとんど流布されない状況が生じる可能性があるなど、不公平な国民投票のしくみになっています。「政府の番犬・宣伝係」に成り下がったメディアが強い影響力を持っている日本の現状、そして憲法改正に関わる議論が適切に主権者である国民に提供されない可能性のある「改憲手続法」のもとで「緊急事態条項」に関して国民投票がなされるときには、政府に都合のよい見解が一方的に流布され、主権者である国民が「緊急事態条項」の問題を十分認識することなく、国民投票に臨むことになる可能性があります。これでは「真の国民主権の実践」とは言えません。そこで、主権者である国民が憲法改正の項目とされる可能性が高い、「緊急事態条項」について主権者が適切な判断をするためには、「緊急事態条項」の危険性についても多くの市民に周知させるとりくみを今から行うことが必要となります。ご清聴、ありがとうございました。

【8】後記

以上が2015年9月30日の埼玉弁護士会での講演の概要です。講演の翌日の10月1日、『東京新聞』には、「古屋・自民本部長代理9条改憲の本音言わず着手」という記事が掲載されていました。記事では、古屋 圭司憲法改正推進本部長代理が30日に東京で以下のような発言をしたと紹介されています。

「本音は9条（改憲）だが、リスクも考えないといけない。緊急性が高く、国民の支持も得やすいのは緊急事態条だ。本音を言わずにスタートしたい」。

「絶対に失敗しない取り組みをしないといけない」。

講演でも紹介したように、憲法改正による「緊急事態条項」の導入は、自然災害などへの対策を名目にしています。しかし講演でも触れたように、自然災害などには現在の法律でも対処できます。東日本大震災の被災地である仙台市長や気仙沼市長も憲法改正による「緊急事態条項の導入」の議論については違和感を唱えています。現実問題としては、憲法改正による「緊急事態条項の導入」は自然災害などに対処するよりも、安倍自公政権ですすめられている「海外で戦争のできる国づくり」の一環であることを認識することが重要です。

なお、古屋氏の「リスク」「失敗」についても言及します。ここで言う「リスク」「失敗」とは、国民投票で否決されるという「リスク」「失敗」のことと思われます。かつて改憲手続法を制定する際、自民党の中山太郎議員や保岡興治議員は海外での国民投票も調べていました。彼らにとって衝撃的だったのは、2005年にフランスで行われた、「EU憲法条約の批准」についての国民投票での否決という出来事でした。彼らはフランスでの否決の状況をじかに体験し、国民投票で負けたらどうなるかを実感しています。そこで軽々しくは国民投票に訴えないと思います。憲法改

緊急事態条項の是非について

正の国民投票が行われるのは自民党にとって都合のよい結果が出る可能性が高い時、つまり、権力者やメディアによる世論操作によって「阪神・淡路大震災や東日本大震災のような自然災害に対処するため、憲法を改正して緊急事態条項を導入することが必要」という考えが国民に浸透し、国民投票で憲法改正が認められる可能性が高いと自民党が判断したときだと思えます。繰り返しになりますが、「緊急事態条項」は自然災害などへの対処というよりも戦争遂行体制構築の一環であり、個人の尊厳や基本的人権が蹂躪される危険性をもたらすということを、多くの市民に知っていただくことが必要となります。

【追伸】 本講演に関しては、埼玉弁護士会会長の石河 秀夫先生、副会長の多田 竜一先生、大倉 浩元埼玉弁護士会会長、弁護士大久保 賢一先生、そして多くの弁護士の先生方に大変お世話になりました。この場にてお礼をさせていただきます。