

# 人権・民主主義・地方自治おびやかす緊急事態条項

## 憲法尊重・擁護を宣誓した私たちの目線で考えてみましょう

自治労連埼玉県本部

自民党憲法改正草案（以下「草案」）には、新たに「第9章 緊急事態」が盛り込まれました。自民党日本国憲法改正草案Q & A（以下「Q & A」）では、「有事や大規模災害が発生したとき」「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」と説明しています。

私たちは、緊急事態条項は、内閣総理大臣に全ての権限を委ねる超法規的な措置を憲法上に規定しようとするものであり、内閣にこのような権限を与えることは、「三権（立法・行政・司法）分立」に反し、「憲法による権力の統制」という立憲主義の理念とも相容れないと考えます。

また、緊急事態のもとでは、基本的人権も地方自治も奪われます。私たちは、草案の特に危険な部分として、緊急事態条項の新設に強く反対します。

「武力攻撃時や大災害時には必要ではないか」とお考えの方には、ぜひお読みいただいてご意見をお聞かせください。

### 1．草案にある「緊急事態条項」の仕組みとは

#### （1）緊急事態の宣言（98条1項）

草案98条1項では、内閣総理大臣が、a) 武力攻撃、b) 内乱等の社会秩序混乱、c) 地震等による大規模な自然災害、d) その他の緊急事態において、閣議にはかって緊急事態の宣言を発することができるとしています。

草案が例示する上記4要件の際に、憲法で規定した緊急事態宣言をしなければ対応できないのでしょうか。そんなことはありません。法律でも十分可能です。それは後で述べますが、では、宣言すると何がどうなるのでしょうか。

#### （2）緊急事態宣言の効果（99条1項、3項）

内閣総理大臣が緊急事態を宣言すると、内閣の権限で、a) 法律と同じ効果を持つ政令を出すことができ、b) 財政上必要な支出、その他の処分ができ、c) 地方自治体の長にも指示ができ、d) 国民は、基本的人権をおびやかされる措置にも従わなければならなくなります。立法・行政権限や地方自治体への指揮命令権、基本的人権を制限する権限が内閣（国の機関）に集中されます。

### ( 3 ) 国会の役割、承認手続き ( 98条2項、3項、4項、99条4項 )

緊急事態宣言の承認権は内閣と国会に集中されている

内閣総理大臣の「緊急事態宣言」は、さすがにフリーパスではありません。

a ) 宣言は、事前又は事後に国会の承認を得なければならない、b ) 国会が、不承認の議決や宣言解除の議決をしたとき、c ) 宣言を継続する必要がないとき、には速やかに解除しなければならないとしています。

また、d ) 宣言を、100日を超えて継続するときは、100日を超えるごとに事前に国会の承認が必要です。さらに、e ) 国会承認で衆・参両院が異なる議決をした場合、両院協議会を開き、それでも意見が一致しないとき、又は参議院が5日以内に議決しないときは、衆議院の議決が国会の議決とされます。

以上のとおり、内閣と国会の承認だけで強大な権力を内閣総理大臣に集中させる仕組みとなっています。草案には不安を禁じ得ません。

宣言した政権の長期延命に道をひらく条項も

草案99条4項によると、a ) 宣言が発せられると衆議院は解散できなくなり、b ) 衆・参議院の任期、選挙期日の特例も設けることができることとなります。

一般的に、多数与党から内閣総理大臣が指名される議院内閣制のもとで、衆議院が解散されなければ、多数与党の議員構成は長期にわたって維持され、その議員構成のもとで、強大な権力を掌握した内閣総理大臣が意のままに国会運営も選挙も行えることとなります。

善意にとらえれば、国会に空白を生じさせないため、任期が過ぎても衆議院を解散できない仕組みにしているとも思えますが、制度的には、現行憲法にもある参議院の緊急集会 ( 現行憲法54条2項 ) で対応できることです。

### ( 4 ) 権力集中の割にはゆるやかすぎる承認手続き

この仕組み、強大な権力を内閣総理大臣に与えるにとしては、チェック機能がゆるやか過ぎると思いませんか。

緊急事態宣言の承認が事後で良いか

緊急事態とはどのような事態かは法律で定めることになっており曖昧です。そして、法律ですから国民世論の反対があっても、国会の多数決でどうにでも定義変更ができます。定義が曖昧・ゆるやかな一方で、前記の「( 2 )」のとおり強大な権力が付与される緊急事態の国会承認が事後で良いわけがありません。

国会議員の選出にまで内閣総理大臣が権限行使できるなど論外

議員内閣制のもとで、多数与党から指名されるであろう内閣総理大臣ですから、国会議員の多数を基盤としており、a ) 宣言は事後承認に回される可能性があり、b ) 事後に承認される確立も高く、c ) 緊急事態の期間延長もしやすく、さらに、d ) 衆議院の議決が優越されるとなれば、フリーパスではなくても、権力をもつ内閣総理大臣の思い通りにできる仕組みだと思いませんか。

極めつけは99条4項で、宣言期間中は衆議院を解散できない、さらに内閣総理大臣の意図で選挙期日も決められるとなれば、与党の多数で選出された内閣総理大臣がいつまでも政権に居座り続けられることとなります。

## 2. 「緊急事態条項」の危険な本質

### (1) 緊急事態宣言で、三権分立も地方自治もなくなる(99条1項)

宣言が発せられると、第1に、内閣は法律と同じ政令を制定でき、予算も自由に使えることになれば、内閣に立法権も財政処理権も付与することになり、三権分立と国会中心財政主義の原則が壊れます。第2次世界大戦時の日本や、ナチス・ドイツの例を顧みれば、その危険がどれほどのものか想像できます。

第2に、内閣総理大臣に、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権限が与えられることになれば、地方自治にもとづく、首長や住民の総意による主体的な意思はこれによって奪われることとなります。

### (2) 宣言のもとでは国民の人権侵害の事態も(99第3項)

草案99条3項では、国民は、「何人も～当該宣言に係る事態において～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」とされ、国の命令への服従義務が明記されています。

国の措置が、どんなに違法・不当・理不尽なもので、これに異議を唱えるには、拘禁・逮捕・弾圧を覚悟しなければなりません。

第3項後段で、言い訳のように「この場合においても、第14条、第18条、第19条、第21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」と規定していますが、「最大限尊重」であって「侵してはならない」ではありません。

### (3) 現実の政治動向・発言からみて緊急事態条項は戦争体制の道具

安倍内閣は、立憲主義を破壊し、集団的自衛権を行使して外国に自由に自衛隊を派遣できる国づくりを強行しました。しかし、いざ戦争ということになれば、国民の多くが反対の運動に立ち上がるでしょう。これを抑圧する“戦争推進勢力の伝家の宝刀”が緊急事態条項の本質とみることができます。

麻生財務大臣が憲法改正をめぐって「ナチスの手口に学ぶべき」と発言して世のひんしゆくを買ったのは記憶に新しいことですが、ここでいう「ナチスの手口」とは、ヒトラーが憲法の規定と議会の多数を使って、いつの間にか憲法を機能しないようにしてしまった手口を指します。

当時のドイツのワイマール憲法48条には「公共の秩序と安定が危険にさらされたとき、大統領は軍隊の援助のもとに緊急令を制定できる。その際に国民の基本的人権の一部または全部を停止することができる」とありました。

ヒトラーはこれを利用して「緊急令」を制定し、思想・表現・結社の自由を

奪って、ナチスの一党独裁への道を進み進みました。このナチスと同じことができる可能性を憲法に盛り込もうとしているのが「緊急事態条項」です。

#### (4) 権力の暴走をしばるのが「立憲主義」

近代立憲主義国家における憲法は、権力の暴走をしばるものであって、国民をしばるものではありません。

また、近代民主主義国家では、憲法でも人権を否定する自由は認められないというのが根源的ルール（天賦人権論）です。緊急事態条項は、憲法で国民をしばろうとするものですから、およそ立憲主義とは相いれないものです。

ましてや、憲法に、立憲主義から逸脱した権力者に権力を集中させる条項を定めたり、国民に権力者に従わせる義務を定めたりなど許されません。

### 3. 憲法に「緊急事態条項」が無くても対応可能

#### (1) 緊急事態に対応する法律の充実、体制の整備こそ重要

大規模な自然災害への対応を言うなら災害対策基本法の充実が課題

草案が理由にしている大規模自然災害には、現行の災害対策基本法や災害救助法などの法律の充実、適正な運用、事前の体制準備で十分に対応可能です。

災害対策基本法は、阪神淡路大震災の後に充実されてきました。もちろん、現行法での対応が不十分ならば、法整備をすればよいことです。

東日本大震災も口実に使われますが、災害支援にあたった自治体職員、法律家や福島県浪江町長が証言したとおり、現場の状況も分からない中央の内閣総理大臣に権力を集中して、どんな適切な対応ができるのでしょうか。

現場の実態を掌握している自治体の首長に権限を委譲した方が有効です。なにより地震対策を言うのなら、原発災害対策の法整備の方が先行させる課題です。そして、真に震災に学ぶなら原発廃止の方が有効ではないでしょうか。

安保法制は武力攻撃に対応するためと言ってきたのが草案作成者のはず

私たちは、専守防衛なら個別的自衛権で対応でき、他国の戦争にも参加する集団的自衛権行使に道をひらく安保法制は戦争参加法だと批判し、廃止を求めています。そして、憲法9条を世界にアピールして、平和外交で戦争を抑止することが、国民の生命・財産を守る最善の道だと言ってきました。

ところが、安保法制があれば武力攻撃から日本を守れる、と言って強行採決したのが草案作成に携わった人たちです。だったら、安保法制があれば緊急事態条項など不要というのが理屈ではないでしょうか。説明に矛盾があります。

「Q & A」でも「ミサイルが発射されたときに～閣議決定をしていては、間に合わないのではないかと」の質問に「そうしたことは(草案の)憲法9条の2など別の法制で考えるべきこと」と答えています。

その答えの理屈から言えば、武力攻撃への対応は安保法制で考えるべき、と

言うことであり、緊急事態条項を制定する必要はなくなってしまう。

実は、緊急事態条項を制定したい理由は次の「(2)」で述べるとおり別にあり、武力攻撃の例を理由にするのは国民への脅しと口実に過ぎません。

テロ・社会秩序混乱への対応なら警察法があります

警察法には「第6章緊急事態の特別措置」というのがあって、第71条には、「内閣総理大臣は、大規模な災害又は騒乱その他の緊急事態に際して、治安の維持のため～緊急事態の布告を発することができる」と定められています。草案の緊急事態条項の「宣言」が「布告」になっているだけです。

そして、第72条には「内閣総理大臣は、前条に規定する緊急事態の布告が発せられたときは～一時的に警察を統制する。この場合においては、内閣総理大臣は～長官を直接に指揮監督するものとする」としています。

さらに、第73条では、「緊急事態の布告が発せられたときは、長官は～都道府県警察の警視總監又は警察本部長に対し、必要な命令をし、又は指揮をする」ともあります。

すでに内閣総理大臣が強大な権力を掌握できる仕組みができあがっており、テロへの対応は警察法でできます。むしろ、海外からのテロ防止策は、現行憲法9条を活かして、政府が平和外交で活躍することの方が有効です。

## (2) そもそも憲法に緊急事態条項を盛り込むねらいは何か

「Q & A」でも「現行法にも、災害対策基本法と国民保護法に例があります。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」と述べています。

実際に草案には、2つの条に8つの項の定めしかなく、これで緊急時に国民の生命・財産を守れる仕組みができるなどとは考えられません。法律で具体的な対応策を定めなければならないなら、憲法に抽象的な規定など不用です。現実の事態には何の役にも立ちません。

結局、国民の生命・財産を守るというのは口実です。強大な権力を内閣総理大臣に集中できる体制づくりが本音です。草案1条で天皇を元首にし、草案9条の2第1項で内閣総理大臣を最高指揮官とする国防軍を保持し、草案12条・13条等で基本的人権を制限し、さらに強大な権力を一手に集中できる体制づくりとして緊急事態条項を定めるとというのが本当のねらいに他なりません。

## 4 . 緊急事態条項と地方自治・自治体職員

最後に、地方自治、自治体職員との関係で、緊急事態条項が何をもたらすかを再確認します。

### (1) 宣言が発せられると地方自治も自治体職員も危機に

草案99条1項では、緊急事態が宣言されると、内閣総理大臣が地方自治体の

長に対して必要な指示をできることになっています。

地方分権改革の中で、「国と地方の役割分担」「関与の原則・類型・手続き・係争処理」等が抜本的に改革されました。ところが、内閣総理大臣からそれらを超えた権力的な指揮命令が地方自治体の首長に行われ、自治体職員もそれに服さなければならないという関係になります。

住民の反対世論があっても従わなければならないなら、地方自治の消滅です。住民全体の奉仕者としての自治体職員の危機でもあります。

(2) 地方自治制定の背景を再び～いかなる場合にも機能させるべきです  
国から一定の独立をした関係で国政を監視できる機能、住民の要求や実態から行政を担う自治体職員の役割は、どの様な事態でも機能させるべきです。その余地もない緊急事態条項は、独裁政権の成立にも何の歯止めもかけられない事態を生じさせることになります。

現行憲法第8章地方自治が定められた歴史的背景を思い起こしてください。天皇にすべての権力が集中し、天皇をいただいた軍部が言論弾圧・思想統制を繰り返し、国策に反対・政府に抵抗できる社会をこわして悲惨な戦争へとすすんでしまった歴史の反省から、権力の分散、分権の仕組みとして地方自治を憲法に盛り込んだはずです。

そして、戦後の歴史では地域住民の暮らしを向上させるだけでなく、民主主義の学校としての役割を果たしてきたのが地方自治です。1990年代半ばからは、一歩進めて分権・自治の流れも広げられてきたはずです。

それを、時代を逆行させ、戒厳体制に道をひらくことも可能な緊急事態条項には、首長、議会、当局幹部も含めて、全ての自治体関係者が反対すべきです。

(3) 地方自治と住民全体の奉仕者を守る世論を広げよう

緊急事態において、地方自治がこわされ、国民の基本的な人権が侵害されるにいたった時に、地方自治体の長が国の求める指示に従わず、独自の判断で行動するのか、また、自治体職員が国又は長の命令に従わず住民の意志で行動するのか、それぞれ判断を迫られることになります。

そして、改憲議論の中では、そうした事態になった場合に、国がゴリ押しをするための自治体と職員への抑圧体制・法整備が課題として出てくるものと思われる。

職員にとっては、全体の奉仕者としての公務員制度の改悪、人事・サービス管理の強化、職員の職場での発言の自由、表現の自由にも制限が強められる可能性があります。実際に、草案では28条2項を新たに設けて公務員から労働基本権を今よりもさらに制限する改悪までしようとしています。

そうした事態を許さないためにも、人権も民主主義も地方自治もおびやかす草案による憲法改悪を許さない世論をひろげましょう。

## 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。

[新設]

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。

[新設]

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。