

WithコロナAfterコロナ新たな国家 ビジョンを考える議員連盟 議連分科会：憲法改正

衆議院議員 下村博文



自民党条文イメージ案（たたき台素案）緊急事態条項

現行 73条	改正イメージ案
<p>内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ。</p> <ul style="list-style-type: none"> 一 法律を誠実に執行し、国務を総理すること。 二 外交関係を処理すること。 三 条約を締結すること。但し、事前に、時宜によつては事後に、国会の承認を経ることを必要とする。 四 法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること。 五 予算を作成して国会に提出すること。 六 この憲法及び法律の規定を実施するために、政令を制定すること。但し、政令には、特にその法律の委任がある場合を除いては、罰則を設けることができない。 七 大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を決定すること。 	<p>現行まま</p>
	<p>73条の2 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。</p> <p>② 内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。</p>
現行 64条	改正イメージ案
<p>国会は、罷免の訴追を受けた裁判官を裁判するため、両議院の議員で組織する弾劾裁判所を設ける。</p> <p>② 弾劾に関する事項は、法律でこれを定める。</p>	<p>現行まま</p>
	<p>64条の2 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の三分の二以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。</p>

緊急事態条項の国際比較

- 1990年以降104カ国で新たに憲法が制定されたが、104カ国すべての国で何らかの「緊急事態条項」が規定されている（駒澤大学名誉教授 西修）
→1946年の憲法制定に関するGHQとの交渉過程で、日本側が主張した緊急閣令の制度は拒否され、参議院の緊急集会のみが認められた。
- 一般的に緊急事態条項には「戦争」「内乱・テロ」「大災害」が想定をされている。自民党イメージ案では「大災害」に限定している。
- ナチスドイツの「全権委任法」と混同されるが、自民党イメージ案は「緊急時において、国会が機能していないときに、あらかじめ定める法律に基づき、一時的に政府に立法権の一部を委ねる」ものであり、「一般的に立法権を政府に与える」ような「全権委任法」とは全く違う。
- 1966年国際人権規約（自由権規約）第4条に緊急事態の対応が明記されていることから明らかなように、国際法と照らし合わせても矛盾するものではない。

環境変化による緊急事態条項の必要性

- 2011年の東日本大震災以降、国会では関連法が71件、政令は159件成立をした。支援が後手後手の中で緊急立法措置が必要であるという状況を示している。
→1923年の関東大震災の時は、帝国議会が閉会中であり即座に活動できない状況にあったため、山本権兵衛首相(当時)が緊急勅令に基づき食料確保・物資調達を行い危機を乗り越える。
- 今後、30年間で南海トラフ地震、首都直下型地震の発生確率は70~80%と予測されており、新型コロナウイルス感染症が終息していない段階で同規模の震災が発生した場合はどのように対応するのか議論が必要。
- 新型コロナウイルス感染症が拡大する中で、令和2年2月から7月にかけて地方首長・議員選挙がそれぞれ全国で100以上行われる。
→東日本大震災、阪神淡路大震災の時は、特措法に基づき選挙の延期と1~7カ月の任期延長を可能とした。

環境変化による緊急事態条項の必要性 国政選挙について

- 度重なる災害や感染症によって通常の選挙を行うことが難しい状況が生じている。そのため、新型コロナウイルス感染拡大を受けて、公明党は地方選挙の延期を可能とする議員立法を検討。
- 国会議員の任期延長のためには憲法改正が必要ということになるが、地方選挙と国政選挙を分けるということは民主主義的観点から好ましくないのではないか。
- 自民党は64条の2を新設することによって、特例として任期延長を認めることを検討しているが、与党都合で選挙を先延ばしできないよう、出席議員の単なる過半数ではなく「3分の2以上の特別多数」による国会の議決を必要としている。
- 地方議員と国会議員を分けて議論するのではなく、「選挙は民主主義の基本」という観点から憲法改正議論も進めていくことが望ましい。

東日本大震災で事後的に行われた立法措置の例

<p>○東日本大震災関連義援金の差押えの禁止 東日本大震災に関連して被災者等が受け取る義援金は、何らかの措置がないと、差押えの対象となり被災者等の生活支援にまわらないという問題が発生。 →H23特別法制定：東日本大震災関連義援金については、差押えを禁止に。</p>	<p>○許可証のない埋葬・火葬 東日本大震災では、津波等により、自治体からの許可証の発行を待たずに直ちに埋葬・火葬しなければ、公衆衛生上の問題が発生する事態に。 →H25災害対策基本法改正：許可証なしでの埋葬・火葬ができるように。</p>
<p>○被災市町村の「がれき」処理を国が代行 東日本大震災では、地震や津波により膨大な量の「がれき」が発生し、本来処理を行うべき市町村が迅速・適切に「がれき」を処理できない事態に。 →H23特別法制定：被災市町村が行うべき「がれき」処理を国が代わりに行えるように（後にH27災害対策基本法改正で一般法化）。</p>	<p>○許可・届出のない代替施設での医療の提供 東日本大震災では、病院の建物が破損したため、当該建物では医療の提供を継続することができない事態に。 →H25災害対策基本法改正：許可・届出のない代替施設でも、医療の提供ができるように。</p>

まだ措置できていないものがある可能性

すでに措置していても未知の事態に対応できない可能性



今後、巨大災害が発生した場合には、その事態に応じて更なる立法措置が必要。

国会による立法措置を待ついとまがない場合であっても、措置すべきものを即座に措置できるよう、憲法に緊急事態条項を設けるべきではないか？

新型コロナウイルス感染症対策と憲法問題 国際比較

日本	根拠法 新型インフルエンザ対策特措法	違反者への処罰不可能
	主な規制 <ul style="list-style-type: none"> ・外出の自粛の要請 ・一部地域での飲食店などに休業要請 	
米国	州執行部法	可能
	<ul style="list-style-type: none"> ・都市機能維持に必要な業種を除いて出勤禁止 ・集会やイベントの禁止 	
イギリス	コロナウイルス法、公衆衛生法	可能
	<ul style="list-style-type: none"> ・生活必需品の買い物以外は自宅待機要請 ・レストラン、劇場の閉鎖 	
フランス	公衆衛生法典	可能
	<ul style="list-style-type: none"> ・不要不急の外出や100人以上の集会を禁止 ・レストランの営業禁止、美術館の閉鎖 	
韓国	感染症予防法	可能
	<ul style="list-style-type: none"> ・室内運動施設、遊興施設、宗教施設に運営中止勧告 	
イタリア	憲法	可能
	<ul style="list-style-type: none"> ・人の移動や公共の場での集合の禁止 ・交通や医療などを除く生産活動を停止 	
スペイン	憲法	可能
	<ul style="list-style-type: none"> ・不要不急の移動を制限 ・レストランや文化施設の営業停止 	

(注) 米国はニューヨーク州の事例

5月3日付 日本経済新聞

新型コロナウイルス感染症対策と憲法問題 自治体権限

- 新型コロナウイルス感染症対応のための特別措置法について都道府県知事の約7割が改正を必要と考えていることが明らかに。（朝日新聞6月22日）
- 現行憲法でこうした要請に対応することは可能なのかという疑問。特措法と憲法規定に矛盾は生じないのか議論が必要ではないか。
- 国と自治体権限が明確でないという指摘もあり、緊急事態における自治体権限の明確化もセットで議論する必要がある。

必要だ 34知事	必要ではない 2	その他 11
----------	----------	--------

具体的な改正内容(複数回答可)	補償規定	26知事
	罰則規定	25
	知事権限の明確化	21
	緊急事態宣言の指定・解除への知事関与	11
	その他	11

新型コロナウイルス感染症対策と憲法問題 実例より

- ダイヤモンド・プリンセス号の件のような上陸前の隔離ができない場合もあり得るため、強制的な隔離・停留ができない場合には、感染拡大リスクが高まるのではないか。
→実際に空港から検査結果が出る前に帰宅、その後陽性が確認された事例もある。
- 憲法56条1項に「両議院は、各々その総議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。」という規定があり、各議院の国会議員の3分の2以上が感染した場合はどうするのかの議論が必要ではないか。 →国会のオンライン化は可能なのか？
- 2021年10月に衆議院議員の任期が切れるが、その時に新型コロナウイルス感染症が万が一拡大していた場合どういった対応をするのか？
- 新型コロナウイルス感染症対策ではお願いベースの「要請」であったが、私権を一部制限する強制力をもった規定が必要ではなかったか。
→要請に応じず店舗営業やイベント開催が行われた事例もあり、感染拡大が起こりうる可能性もあった。

新型コロナウイルス感染症対策と憲法問題 識者意見より

- 「（緊急事態条項は）政府の強権化が目的ではなく、国民の生命と財産、経済社会を守り、憲法秩序を保つための備えといえる」「憲法論議にまず必要なのは、日本の想定外の危機に見舞われるかもしれないという想像力を広げ、備えようとする真摯な姿勢だ」（産経新聞5/3 「主張」より）
- 「（世界で）少なくとも18カ国・地域の憲法に『一定の地域に予想を超えて発生する感染症』（エピデミック）、『世界的に流行する感染症』（パンデミック）が、戦争や内乱、大規模な自然災害などとともに、『国家的緊急事態』のなかに包摂されていることが分かった。」（産経新聞2/19 西修）
- 「参議院の緊急集会は、衆議院が解散中に参議院が暫定的な措置をとるものであって、国民の権利の一時的制約を伴うものではなく、本来の意味の緊急事態条項とはいえない」（産経新聞2/19 西修）

憲法問題 今後の検討

- 大震災、異常気象、新型コロナウイルス感染症など、有事の際の政府対応で不十分だった点を洗い出し、緊急事態条項の明記によって課題が解消されるかどうかの検証が必要。
→いわゆる「日本モデル」によって感染者数・死者数を低く抑え込めた事実から、緊急事態条項の不要論も出る可能性がある。
- 震災や天災などで衆議院議員選挙が実施できない場合、議員の任期延長や選挙の延期などは検討しておく必要がある。
- 自民党の改正案では緊急政令につき事後的に「国会の承認を求めなければならない」という条文が明記されているが、国会の事後承認による民主主義の担保については今後も十分議論が必要。
- 私権制限によって不利益を被る場合を想定して、その後の補償や権利回復などについても改正議論の中で検討が必要。
- 「感染症」は自民党イメージ案「その他の異常かつ大規模な災害」に含まれるのか。

(参考) 緊急事態条項 世論調査

毎日新聞(5/3公表)
憲法に「緊急事態条項」創設

賛成	45%
反対	14%
答えない・分からない	41%

時事通信(6/6公表 5月実施)
憲法改正をして緊急事態条項を設けることに関して。

賛成	41.9%
反対	54.9%

産経・FNN合同世論調査(5/12公表)
憲法に緊急事態条項を設けることに賛成か？

賛成	65.6%
反対	25.5%
分からない・どちらともいえない	8.9%

朝日新聞(5/3公表)
緊急事態条項の創設について

憲法を改正して対応すべきだ	31%
いまの憲法を変えずに対応すればよい	57%
そもそも必要ない	8%

TBS(5/9,10実施)
緊急事態条項を憲法に加えることについて？

賛成	55%
反対	33%
答えない・分からない	12%