



# 衆議院憲法調査会ニュース

H16.3.26 Vol.70

第 159 回 国会

発行：衆議院憲法調査会事務局

## 3月25日に開会された小委員会

最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会

(保岡 興治小委員長(自民))

安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会

(近藤 基彦小委員長(自民))

### 最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会(第3回)

(テーマ) 憲法保障(特に、憲法裁判制度及び最高裁判所の役割)

最高裁判所からの出席者

竹崎 博允君(最高裁判所事務総長)

中山 隆夫君(最高裁判所事務総局総務局長)

園尾 隆司君(最高裁判所事務総局行政局長)

参考人：

笹田 栄司君(北海道大学大学院法学研究科教授)

質疑者

中山 太郎会長 古川 元久君(民主)

赤松 正雄君(公明) 山口 富男君(共産)

土井たか子君(社民) 小野 晋也君(自民)

山花 郁夫君(民主) 下村 博文君(自民)

質疑終了後、自由討議

### 最高裁判所当局の説明の概要

#### 1. 最高裁判所の事件処理体制

##### (1) 最高裁判所の事件処理の仕組み

・最高裁では通常、5人の裁判官で構成される三つの小法廷で事件を審理している。裁判官は年間約2000件の事件に関与しており、多忙であることは否めない。

##### (2) 平成10年の民事訴訟法改正の狙いと効果

・平成10年の民事訴訟法改正では、最高裁の負担軽減のため、裁量上告制をとり入れた。  
・いまだ裁判官の負担が重いことは否めないが、いかに多忙であれ、憲法判断が不可能ということはないというのが、現在の最高裁裁判官の大方の意見であると考えている。多忙のため憲法判断に取り組みなかったという最高裁裁判官経験者の発言があるが、それは、例えば学者出身の裁判官の場合、憲法判断を行うに足りる納得のいく調査研究が尽くせなかったという心情を述べ

たのではないが。

#### 2. 最高裁判所の裁判官の選任について

##### (1) 最高裁判所裁判官の資格要件

・最高裁裁判官は、識見の高い、法律の素養のある年齢40年以上の者の中からこれを任命し、そのうち少くとも10人は、10年以上高裁長官若しくは判事の職にあった者、又は20年以上法曹の職にあった者であることが必要とされる。

##### (2) 選任の実情

・実際の任命においては、任命前の職業が考慮されており、その出身母体に応じて、裁判官・弁護士・学識者(大学教授、検察官、行政官、外交官)の三つのカテゴリーが意識されているようである。  
・各小法廷の事件処理の状況・構成など最高裁の実情を踏まえて、後任候補者の出身分野、最高裁判事としての適格性について、最高裁長官は、任命が内閣の専権であることを踏まえつつ必要な限度で、直接、内閣総理大臣に意見を述べるのが慣例となっている。

#### 3. 裁判所の人的・物的態勢

##### (1) 司法予算について

・我が国の司法予算は国家予算の0.4%であり、それを司法が十分に機能していない原因とみる向きもあるが、司法制度の機能については、一つ一つの事柄について法の要請が果たされているか否かの分析的検討が不可欠である。

##### (2) いわゆる2割司法論について

・「2割司法」という言葉は、国民の2割程度しか一生のうち司法制度に関わらないとの趣旨でマスコミによって使われたのが始まりであるが、この用語は厳格に捉えるべきではなく、むしろ紛争解決の手段としての司法作用の充実強化の要請を指摘するものとして理解すべきである。

#### 4. 裁判官の独立の保障

##### (1) 裁判官の独立に関する憲法の保障について

・裁判官を制度的に保障するものとして、まず基盤となる身分に対する保障を行い、報酬についても手厚い保障がなされている。さらに周辺部は、司法行政の独立という面での保障が担保されている。

##### (2) 裁判官報酬の減額の問題について

・裁判所の報酬改定は、裁判官会議の議を経て行っており、平成14年及び15年の報酬改定に係る同会議において、今回の報酬の減額は、裁判官の地位ないし独立にかかわる問題ではなくやむを得ないとの結論に達した。  
・上記判断は司法行政上の判断であり、仮に裁判

公聴会は、5月12日(水)及び13日(木)午前9時から開催されます。

ホームページ [http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kenpou.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kenpou.htm)

官の一部から報酬減額は違憲との訴えがなされた場合、司法権の主体としての判断が先行する行政判断に拘束されないことは当然である。ただし、裁判官の構成メンバーが同じであれば、同じ結論となる確率が高いと思われる。

### 笹田栄司参考人の意見陳述の概要

#### 1. はじめに

- ・最高裁判所の現状については、(a)多くの上告事件を抱えていること、(b)大法廷への回付が少ないこと、(c)これまでに5種6件しか法令違憲判決を出していないこと、(d)憲法規定を正面に押し出すことなく、法律レベルで解決を図るケースがあること、(e)憲法裁判の前提となる「裁判を受ける権利」の保障に関しては、理論レベルが昭和35年以来停滞していることが認識できる。

#### 2. 最高裁判事の任用資格

- ・裁判所法41条は、最高裁判事に「識見の高い、法律の素養のある」ことを条件として、法律専門家以外の人物が就けるとしている。これは、比較法的には、違憲審査権を行使する裁判所の構成として例外に属するものである。

#### 3. 違憲審査制が活性化しない原因

- ・現在の最高裁の在り方は、戦前の大審院と比べた場合、「一元的集中」と言ってもよいが、法曹一元や陪審制等を採用せず、職業裁判官制度が採用されたことから、最高裁を頂点とする司法システム「等質的な司法」ができあがった。
- ・これは民事・刑事事件を念頭に置いたもので、解釈者の個性が出てこざるを得ない憲法事件には、抑制的に働いているのではないかと考えられる。
- ・最高裁判事の負担は、平成10年の民事訴訟法改正により上告事件の件数が減少するなど、かなり軽減されたとされているが、上告受理事件の件数は逆に増加しており、無視できる数字ではない。
- ・職業裁判官の出身ではない最高裁判事の経験者による最高裁に対する評価は、違憲審査制を考える上で、重要なポイントであると考えられる。
- ・最高裁の持つ「上告審」であり「違憲審査についての最終審」という二重の役割は、諸外国と比べた場合、過大な任務となっており、事件の大半を占める上告審に傾斜せざるを得ない。

#### 4. 違憲審査制活性化のためのさまざまな試み

- ・上告制限については、それが目に見える負担減になれば、違憲審査活性化のための有効な方策となり得る。ただし、81条が「終審裁判所」と規定することから、米国のように、すべてを裁量上訴とすることはできないと考えられる。
- ・憲法裁判所設置論については、政策問題を裁判所が扱うこととなる「裁判の政治化」や憲法裁判所の判断を予測して政策決定がなされる「政治の裁判化」についての懸念があり、議会政治への影響を払拭できない等の問題がある。
- ・また、ドイツにおいては、具体的な人権侵害に

関しての憲法訴訟である「憲法異議」が憲法裁判所に係属する事件の98%を占めており、これらの人権裁判において、かなり踏み込んだ判決をしていることで国民の信頼を得ているという側面がある。

- ・米国型の司法制度を採用しながら、抽象的審査制を取り入れたカナダ最高裁の「参照意見制度」は、注目に値すると考える。
- ・私の考える最高裁の機構改革は、「上告審機能」と「違憲審査機能」とを分離しようとするものである。

#### 5. おわりに

- ・違憲審査制が停滞している現状を最高裁の責任のみに帰するのは、フェアではない。立法による最高裁の改革を図ることが必要である。
- ・最高裁の機構改革による大幅な負担軽減、最高裁判所裁判官任命諮問委員会の設置及び最高裁判所裁判官国民審査制の改革など、複合的なプランが考えられるべきである。

### 最高裁判所当局及び笹田栄司参考人に対する質疑の概要

#### 中山太郎会長

< 笹田参考人に対して >

- ・諸外国の違憲審査制の実情や「憲法裁判所」の権能に照らして、我が国の最高裁判所及び憲法裁判が抱える問題点は、我が国と同様に単一の司法体系を有する米国などと比較した場合、どのようなところにあるのか。

< 最高裁判所当局に対して >

- ・昨今、科学技術や医療技術など自然科学の分野にかかわる事件が増加の傾向にあることにかんがみれば、これらの分野に知見を有する裁判官が必要と考えるが、最高裁判所として、こうした分野に関する事件についての司法判断を下すに当たり、現在、どのような体制をとっているのか。また、司法の分野における情報ネットワークの構築の現状はどのようなものか。そして、これらの諸点について、今後、どのような体制の構築を考えているのか。

#### 古川元久君(民主)

< 笹田参考人に対して >

- ・参考人の提示する違憲審査制の活性化のためのプランは現行憲法の下での法律改正を前提とした議論か、それとも憲法改正を含めた議論か。
- ・もし憲法改正を前提とする場合であっても、憲法裁判所の設置には慎重な立場か。

< 最高裁判所当局に対して >

- ・最高裁判所裁判官の国民審査制度の形骸化が以前から指摘されているが、この点について最高裁判所はどのような認識をお持ちか。

< 笹田参考人に対して >

- ・現在、内閣法制局が事実上、最終的な憲法の解釈権を有しているかのごとく扱われており、ゆがんだ意味での「政治の裁判化」とでも言うべ

き現状にある。かかる現状から比べれば、憲法裁判所により抽象的な違憲審査をした方が良いと考えるが、いかがか。

**赤松正雄君(公明)**

<最高裁判所当局に対して>

- ・最高裁判所の裁判官は多忙だと述べられたが、その点、調査官のフォローアップが重要であると考え、いかがか。

<笹田参考人に対して>

- ・憲法裁判所を設置するのではなく、現行制度の下で司法改革を主張する参考人の意見に賛成であるが、最高裁判所の内部に憲法部を設置することについてはどのように考えるか。

<最高裁判所当局に対して>

- ・裁判官の独立性を強調するあまり、裁判官の閉鎖性が指摘されることもある。最高裁判所としては、裁判官を理解してもらうためにどのようなプレゼンテーションを行なっているか教えていただきたい。

**山口富男君(共産)**

<最高裁判所当局に対して>

- ・配付された資料によると上告事件の主たる上告理由「憲法違反の主張をしているが憲法違反に当たらないと判断されたもの」の件数が、平成9年度から15年度では、約3倍に増加しているが、これはどのような事情によるか。また、憲法のどのような条項にかかわるのか。その内容に分類や特徴があれば、教えていただきたい。
- ・私は、現行憲法の中での違憲審査制の活性化こそが必要であって、憲法を改正して憲法裁判所を導入することには否定的な立場であるが、最高裁判所としては、憲法裁判所についてどのような見解をお持ちか。

<笹田参考人に対して>

- ・現在の司法制度の大きな問題は、司法権・裁判官の独立の弱さにあり、その背景には、最高裁の裁判官任命による政治的利用の問題や司法官僚制といわれる下級裁判所の裁判官に対する厳しい統制がある。(a)最高裁判所の裁判官の任命諮問委員会の設置はかかる現状の改革につながると考えるか、(b)批判を受けている司法官僚制についてどのような考えをお持ちか。
- ・憲法裁判所を持つドイツには、ナチス時代に司法が憲法秩序を破壊する一翼を担った経験があるが、この経験は憲法裁判所の設置に影響を与えていると考えてよいか。

**土井たか子君(社民)**

<笹田参考人に対して>

- ・統治行為論などの理論を用いて裁判所が憲法判断を下さない傾向があるために、現在、憲法裁判所の設置などが議論されている。しかし、これは81条が具体化されていない現状から生ずる議論であって、同条を素直に読み、これが具体化されれば、憲法裁判所などの議論は解消されていくかもしれない。この点に関連して、参

考人は統治行為論についてどのように考えるか。

<最高裁判所当局に対して>

- ・司法修習に際しての憲法の位置付けはどのようになっているか。
- ・司法修習生で裁判官希望者は増加しているか。
- ・裁判官会議が形骸化しているとの批判があるが、この点をどのように考えるか。

**小野晋也君(自民)**

<笹田参考人に対して>

- ・議員定数不均衡問題に関して、仮に裁判所が違憲と判断した場合、国会が成立しなくなり、国会が定数は正措置を講ずることができなくなる。この問題は、法的にどのように解決すればよいと考えるか。
- ・憲法改正に関する国民投票制度は、いわば「立法の不作为」とでもいうべきものであり、これが未だに制定されていないことについては、違憲と判断されかねないと考える。この問題について、参考人はどのように考えるか。

**山花郁夫君(民主)**

<最高裁判所当局に対して>

- ・国会が最高裁長官に出席を求めても、憲法上問題があるために出席できないと答えることが多いが、それはどういう意味か。

<笹田参考人に対して>

- ・違憲の疑いがあるとも言われた裁判官報酬の減額や、裁判所による出版物の事前差止めの仮処分などに対して訴訟が提起された場合、裁判所自らの判断を裁判所が審査するという事態になる。しかし、憲法裁判所が審査すれば、そのような事態になることもなく、国民の目から見て分かりやすく、また、訴訟の迅速化にも資すると考えるが、いかがか。

**下村博文君(自民)**

<笹田参考人に対して>

- ・昨日、学生無年金障害者訴訟に関し、立法不作為であり違憲であるとの判断が下されたが、時代の変化に法改正が追いつかないこともある。立法不作為についてどう考えるか。また、司法消極主義・行政優先という傾向が今まで強かったと思うが、司法の姿勢についてどう考えるか。
- ・環境権を憲法に明記することについてどのように考えるか。
- ・行政事件訴訟法の改正が論議されているが、行政訴訟制度が改善されれば、国民の権利を行政・司法に訴える場がより開かれ、成熟した民主主義が育つことにつながり、ひいては強い行政・国家を育てることになると考える。行政事件訴訟法の改正についてどのように考えるか。

自由討議における委員の発言の概要(発言順)

**船田元君(自民)**

- ・以前から日本の最高裁の違憲審査が少ないということを感じていたが、その理由の一つとして一般上告事件が多いという参考人意見陳述及び

公聴会は、5月12日(水)及び13日(木)午前9時から開催されます。

最高裁の説明を聞き、ある程度理解することができた。その意味で、裁量上告制度の導入は有効な手法のひとつであると考ええる。

- ・にわかに判断すべきではないが、最高裁の任務である違憲審査を活性化するためには、憲法裁判所設置が一つの方法として考えられるとしても、その前に、現在の司法裁判所制度の下における最高裁の機構改革等に取り組むべきではないか。
- ・ただ、笹田参考人が提案した案のうち、憲法問題のスクリーニングや一般上告事件を担当する「特別高裁」の設置については、ある意味で4審制になりかねない点や事件が長期化するおそれなどの短所があると考ええる。
- ・昭和32年に国会に提出されながら廃案となった裁判所法一部改正案に盛り込まれていた改革案（(a)最高裁は憲法違反・判例違反等の重要案件のみ取り扱うこと、(b)一般上告事件は最高裁の付属機関として設けられる最高裁小法廷で審理することなど）は、極めて現実的で望ましい手法であると考ええる。

### 仙谷由人会長代理

- ・「法の支配」を貫徹するのであれば、憲法保障の最後の砦である司法が健全に機能しなければならない。しかし、現実には日本の司法は、(a)具体的争訟でなければならず、(b)憲法判断を回避する傾向が強い。このことにより、直接・間接の人権侵害が生じている。行政など公的主体の行為について司法による憲法判断に期待できないため、国民の間に一種の諦観さえ広がっている。「法の支配」を貫徹し、この国民の諦観を振り払うためのあらゆる具体的方法が検討されなければならない。
- ・具体的には、準司法機関たる人権委員会・人権裁判所・オンブズマンなどについて早急に検討し、立ち上げられなければならないとともに、司法裁判所において行政などの公的主体の行為について直接的抽象的に争うことができる制度を構築する必要がある。さもないと、ますます国民のシニシズム・諦観が増幅し、結局において「法の支配」が貫徹しないこととなる。

### 小野晋也君(自民)

- ・国民の2割しか司法を使っていないという意味で「2割司法」という言葉が説明された。しかし、最終的に司法に判断を求めるのも一つの方法であるが、司法の判断を求める前に、法によってのみ律せられるのではなく、自己抑制や譲り合いの精神によって物事を解決するのも一つの方法である。そのためにも、権利ともに「自己抑制と調和」の精神を憲法に書き込むべきであると考ええる。

### 山口寛男君(共産)

- ・学生無年金障害者訴訟に関しては、立法化の動きがあることを紹介しておきたい。
- ・憲法を時代の流れの中で読み込むことはできるとしても、厳格な解釈がなされるべきである。その観点から、公法学会では通説であり、いく

つかの下級裁判例も言うように自衛隊は9条違反である。にもかかわらず政治がこれを作ってしまったことが問題とされなければならない。

- ・ドイツの憲法裁判所は、ナチス時代の反省の上に立ち、戦後、憲法秩序を守るための制度として誕生したのに対し、我が国の違憲審査制は人権保障の制度として出発した。一つ一つの事件に対して、裁判官が高い見識をもって独立した立場で裁くという手立てがなされてこそ違憲審査制度が機能するのであり、この点も踏まえて、司法制度改革を考えていく必要がある。

### 山花郁夫君(民主)

- ・裁判所が一度下した判断に対する訴訟は、裁判所が自らの判断を再び審査することから憲法違反であるとの判断を下すことは考えにくいという点及び迅速な処理という点から、裁判所とは別の機関が扱うべきではないか。
- ・プライバシーに基づく出版物の差止めについては、仮処分は司法裁判所の系統で行い、憲法判断は司法裁判所とは別系統の憲法裁判所で行うという方策もあるのではないかと考える。

### 計屋圭宏君(民主)

- ・現行の裁判所は具体的事件がなければ憲法判断ができず、仮に違憲判断を下してもその効果は当事者間までしか及ばず、法律を無効とすることはできないなど、「憲法の番人」としての積極的役割を期待するには無理があると考ええる。一方、憲法裁判所は、具体的な事件がなくとも訴訟を提起できる点などから、憲法裁判所が必要ではないかと考える。

### 土井たか子君(社民)

- ・笹田参考人は、改憲することなく違憲審査制度を現行の裁判制度の中で十分確保できるとの意見であったが、私も賛成である。81条は、裁判所は、「一切の法律、規則、命令又は処分」に対していわゆる「違憲・合憲決定権」を持つとしているが、現状は、裁判所が「統治行為論」などを理由として訴えを退ける例が多く見られるなど、81条が実現されておらず、これは99条に定める憲法尊重擁護義務との関係でも問題である。現実から81条を見るのではなく、81条を実行しなければならないのであって、そのためには、行政訴訟法を充実化させることも一つの方策ではないかと考える。

### 中山太郎会長

- ・平成12年5月25日の当調査会において、最高裁判所当局から戦後の主な違憲判決について説明を聴取し、砂川事件判決及び苫米地事件判決において最高裁は「統治行為論」についての基本的な考え方を示している旨の発言があった。土井委員の発言は「統治行為論」に見られる違憲判断の回避をいかに解決するかとの趣旨であったが、当調査会も、現行憲法にいかなる問題があるかについて憲法裁判所・オンブズマン制度等も含めて調査を充実させていかなければならない。

## 安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会(第3回)

(テーマ) 非常事態と憲法(国民保護法制を含む)

参考人:

小針 司君(岩手県立大学総合政策学部教授)

松浦 一夫君(防衛大学校助教授)

質疑者

伊藤 公介君(自民) 松本 剛明君(民主)

福島 豊君(公明) 山口 富男君(共産)

東門美津子君(社民) 河野 太郎君(自民)

大出 彰君(民主) 平井 卓也君(自民)

質疑終了後、自由討議

### 小針司参考人の意見陳述の概要

#### 1. 明治憲法と現行憲法の対比

- 明治憲法では非常事態に関し、4カ条の包括的な規定が設けられており、非常事態対処への強い傾斜が見られる。
- 現行憲法では、少なくとも明治憲法的な非常事態の規定は見られず、極めて謙抑的である。
- 有事法制は、憲法上明文の根拠規定に依拠するものではなく、専ら立法権行使の所産である。それゆえに、有事の一言をもってなぜ平時とは異なる法制に国民は服さなければならないのかという問題が常に存在する。

#### 2. 非常権とその類型 国家緊急権と非常措置権との区別の相対性

- 非常事態に対処する権限(非常権)は、(a)超実定法的な非常権としての国家緊急権、(b)実定法的な非常権としての非常措置権に二分されるが、この区分は相対的なものにすぎない。
- 非常権と憲法の関係は、(a)憲法典の効力の停止、(b)憲法典に列挙された条文の停止、(c)憲法典上の条文の効力は停止されないが、憲法上に規定された非常措置権により変容を被る場合、(d)憲法典上に非常事態対処規定を欠くにもかかわらず非常事態に対処する必要がある場合に類型化できる。(c)においては、制限を受ける人権と非常措置権との法益考量的問題となる。
- 我が国の現行憲法の類型は上記の(d)であり、人権制約の法理は「公共の福祉」に見出すしかなく、またそれは平時と有事とで異なる内容を持つことになる。

#### 3. 非常事態と人権保障

- 非常事態において、強制避難をさせた場合に、避難を拒否する者の人格権の侵害が問題となり得るように、今日、人権保障の在り方は多様かつ複雑になっており、非常事態法制の構築に当たってはその点を考慮しなければならない。
- 非常事態を誘発する者の中にゲリラ・コマンドとテロリストがある。前者はジュネーブ条約上の戦闘員としての要件を満たし、国際法上の交戦法規が適用されるが、後者は要件を満たさず、単なる犯罪者として国内刑事法によって処断されることとなる。
- 大規模テロリズムや国際的テロリズムが国連憲章51条の「武力攻撃」に該当し、自衛権行使の一要件

件を充足するかどうかという問題については、害悪・結果の重大性の一言をもって国連憲章2条4項の武力不行使原則をたやすく破ることにもつながらるので、仔細な検討が必要である。

#### 4. 非常事態法制の根源をなすもの

- 現行憲法13条前段は個人主義的世界観を表明し、「各人は、本来、何ものにも勝って尊重されるべきである」というイデオロギーとして捉えることができる。このような個人主義の理解からは、国家は個人の生命、身体、財産を保護してこそ、その支配の正当性を主張することができる。

#### 5. おわりに

- 有事関連法の成立により、機関委任事務への回帰のような規定など統治機構の変容が見られるが、「国→地方公共団体→国民」から「国民→地方公共団体→国」という防衛観の視座の転換が必要であると考えられる。現行憲法が採用する個人主義的世界観に立脚し、「わが身、わが家族、わが郷土、そしてわが祖国の共同防衛」はいかにあるべきかとの防衛観に立つべきと考えられる。
- 「武器の最中において法は沈黙する」との法諺はあるが、有事においてこそ有事法制が効果を発揮し、国民の生命、身体、財産を守り、国民の政治的統一である国家の安全を確保する。非常事態の対処規定は憲法典に明記されるべきである。

### 松浦一夫参考人の意見陳述の概要

#### 1. 各国国民保護法制の概説

- 諸外国における民間防衛は、軍事的防衛と平時の災害救助を結び付けている。
- 米国では、1950年に核攻撃を想定した「連邦民間防衛法」を制定し、1979年には、FEMAを創設する等により自然災害等に対する危機管理体制を一元化した。さらに同時多発テロ後、テロ等への対処のため国土安全保障省を設置し、FEMAを統合した。
- 英国では、「必要性の原則」に従い緊急事態権限を国王に広く認めている。緊急時に行った違法な措置に対しては免責法により合法化した例がある。戦間期には、包括的に授權できる分野を列挙し行政立法に委任する戦時授權法を制定した。国民保護法制が発達してきたのは、第一次世界大戦以降であるが、現在は「国家緊急権法」に基づき、民間防衛を実施し、自然災害への対処を含めた国民保護を図っている。
- フランスでは、第一次世界大戦の頃から、建造物の保全や毒ガス攻撃からの国民の保護といった「消極的防衛」の考え方により国民保護の制度が整備された。現在、内務省の民間防衛・安全保障局が民間防衛を担当している。
- スイスでは、永世中立国であるため、国民保護は非常に重要な問題として捉えられ、民間防衛制度が発達している。軍事防衛・精神的国防・民間防衛の三本柱からなる「総合防衛」の制度を構築している。民間防衛を含む国民保護について、憲法上に規定されている。
- 韓国では、北朝鮮の脅威に対応する必要性から憲法上に緊急事態規定が整備されている。また、20歳～45歳までの男子と志願した女子による400万人の民防衛隊が設置されている。

公聴会は、5月12日(水)及び13日(木)午前9時から開催されます。

ホームページ [http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kenpou.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kenpou.htm)

## 2. ドイツ緊急事態法制における国民保護(市民保護)の位置付け

- ・「防衛」について、基本法(憲法)上に、「一般市民を含む防衛」と規定し、軍事的防衛(軍事防衛)と国民保護(非軍事防衛の一分野)がセットで考えられている。
- ・NATO、国内各機関(連邦・州・市町村)、民間機関の相互関係の中で、緊急事態対処法令を体系的に運用するために、「総合防衛ガイドライン」を策定している。

## 3. 市民保護法

- ・ドイツの市民保護(再編)法は、既存の国民保護に関する法律を再編・整理し、被害初期段階における住民の保護や自己防護に重点を置いて1997年に制定された。また、平時の災害救助組織と有事の市民防護組織との一体化を改めて規定した。
- ・市民保護の基本にあるのは「自己防護」であり、公的機関はそれを補完するものと考えられている。
- ・ボランティア組織を重要な存在と位置付けて、平時のみならず有事にも同様に対応できるように規定し、連邦・州との連携を通じて国の災害救助を支える体制を整備している。我が国の国民保護法案においては、国、地方自治体、民間組織・ボランティアの関係が曖昧であり、ドイツの例は参考になると考える。

## 4. 最近の動向

- ・武力攻撃への対処に加えて、テロ対策の整備のため、「ドイツにおける住民保護の新戦略」を策定し、これに基づき、「連邦市民保護・災害救助庁」を設置し、また、ドイツ緊急事態準備情報システムを構築し、緊急事態に連邦と州等が緊密に連絡を行えるよう改善を図っている。
- ・民間航空機を使った自爆テロへの対処を内容とする航空保安法案が議会に提出され、審議されている。航空機に対する武器使用も規定されているが、これは、テロを成功させないという政府の強い決意を表明したものであると考える。

### 小針司参考人及び松浦一夫参考人に対する質疑の概要

#### 伊藤公介君(自民)

< 両参考人に対して >

- ・国家の緊急事態への対応を憲法上明記すべきと考えるか。また、現行憲法の枠内において措置できる事項であれば、憲法改正によらず、非常事態全般への対処を規定する「国家安全保障基本法」を制定することで足りるか。
- ・ドイツ型の詳細な緊急事態規定は、想定外の事態に対処することが困難になるというデメリットがあり、またフランスのように大統領の広範な緊急措置権を認める国もある。憲法上に緊急権規定を設けるとした場合、我が国の政治制度等を踏まえると、どのような規定がふさわしいと考えるか。
- ・テロへの対処に当たっては、防衛や警察等多岐にわたる調整、また、関係行政機関の総合調整機能の統一的な運用が必要であり、我が国においても、米国の国土安全保障省のような一元的な組織の設置を検討してもよいと考える。我が国におけるテロ・災害等を含む緊急事態対処体制の在り方に対する評価や一元的な組織の必要

性について見解を伺いたい。

#### 松本剛明君(民主)

< 両参考人に対して >

- ・「国家安全保障基本法」や「危機管理庁」については、昨年来民主党が主張している。国民保護法制において、国民の権利の制限が若干存在しているが、憲法上の根拠をどこに求めるべきか。
- ・緊急権を規定する場合には、「公共の福祉」との関係について議論する必要がある。現行憲法に緊急権が規定されていない状態において、今回の国民保護法案における国民の権利の制限の程度は適当なものかについて伺いたい。

#### 福島豊君(公明)

< 両参考人に対して >

- ・個人的には国家緊急権を明記した方がいいと考える。英米では、規定がなくても対応できるということであるが、そのような考え方と憲法が不備であるとの考え方の本質的な差異は何か。

< 小針参考人に対して >

- ・国家緊急権をどの程度詳細に規定すべきと考えるか。
- ・衆議院と参議院とで与野党の議席数が逆転している場合には、参議院の緊急集会は機能しないのではないか。

< 松浦参考人に対して >

- ・憲法が想定していない事態が発生した場合に、憲法及び有事法制にかかわらず、国家は、緊急権を発動させることができるか。

#### 山口富男君(共産)

< 小針参考人に対して >

- ・明治憲法と異なり、日本国憲法では、なぜ非常事態対処について明文化されなかったと考えるか。
- ・大規模な外国軍による我が国への侵略の危険があると考えるか。
- ・テロリストは単なる犯罪者として国内刑法で処断されるべきとの小針参考人の指摘は重要であるとする。大規模テロが「武力攻撃」の延長線上に位置付けられるか否かについて仔細に検討するのでなければ、害悪・結果の重大性の一言をもって国連憲章2条4項の武力不行使原則がたやすく破られるとの指摘についての問題意識をさらに伺いたい。

< 松浦参考人に対して >

- ・国連加盟国のうち、3分の2の国は非同盟であり、軍事部門がない国もある。さまざまな国の憲法的・地政学的条件を念頭に置いて、非常事態法制を検討すべきであるとするが、いかがか。

#### 東門美津子君(社民)

< 両参考人に対して >

- ・国民保護法制は、一方的に国民に戦争協力を強いるものであると考えるが、今回提出されている国民保護法案の内容は諸外国と比較してどのように評価するか。
- ・国民保護法案は、戦前のように軍事を優先して国民の権利を必要以上に制限するものとなるおそれがあるので、立法府や司法府による監視が重要であるが、これらの機関の権限・機能は十分であるか。
- ・憲法に緊急事態の規定がないのに、下位規範である法律で国民保護法制を定めるのは、9条で

戦争を放棄していることと相まって、無理がある  
と考えるが、いかがか。

### 河野太郎君(自民)

<小針参考人に対して>

- ・非常事態において憲法を停止せずに二つの法益のバランスを図ることだが、現に戦争している状態でバランスをとることが果たして可能であるか。また、事後の補償に当たって、裁判所が侵害があったことについて判断することが可能であるか。
- ・非常措置権の類型としての憲法典の効力停止に当たっては、時間的・場所的限定が必要であるとの説明がなされたが、時間について予め限定することが可能であるのか。また、期間経過後の憲法典の回復は可能なのか。

<両参考人に対して>

- ・非常事態には、外国によって引き起こされる場合と、ハイジャックなど国内だけの場合とが想定されるが、これらの場合の非常措置権には違いがあるのか。

### 大出彰君(民主)

<両参考人に対して>

- ・今国会に提出された国民保護法案は、いつから国民が保護されるのかについて、武力攻撃事態等対処法の審議の際に議論となった武力攻撃事態等の判定についての問題点を引きずっている。また、国民保護法案では、「緊急対処事態」を設定し、実際の武力攻撃の前から国民保護のための対処措置が可能とされている等、非常に分かりにくいものとなっていると考えるが、国民保護法案について、どのような感想を持っているのか。
- ・国民保護法案では、国民がどのように守られるかよく分からない。戦争時にはかえって危険と考えられる規定も盛り込まれており、あまりにも短絡的に作られているのではないか。国民を保護するという基本理念について見解を伺いたい。
- ・諸外国においては、非常事態法制の運用に当たって、過剰命令に対する事前の歯止めなどの措置があるのか。

### 平井卓也君(自民)

<両参考人に対して>

- ・非常時における権限の集中は必要であるが、事後的なチェックや、不当な人権侵害の際の原状回復・損失補償等の在り方についても検討する必要があると考える。国民保護法案におけるこれらの規定について、どのように評価しているか。
- ・緊急事態に対応するため、米国では、国土安全保障省が設置され、また、州政府等においても危機管理専門職員が設置されているが、我が国における専門的知識を持つ人材育成の必要性についてどのように考えるか。また、我が国の災害対応について、警察・消防・自衛隊のそれぞれの役割分担の在り方についてどう考えるか。
- ・我が国の緊急事態への対応に関して、中央集権的であり、自治体・市民の参加の視点が欠落している等の問題点の指摘があるが、地方自治体の視点に立った場合、憲法上どのような非常事態への対応が望ましいと考えるか。

### 自由討議における委員の発言の概要(発言順)

#### 平井卓也君(自民)

- ・現行憲法は、第二次大戦直後、米ソの対立がまだ表面化せず、理想主義的な期待が国連にこめられていた時期に制定されたものである。このような特殊な状況を前提に制定されたものであることを一つの論拠として、憲法は改正されるべきであると考えている。
- ・「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した」と規定する前文は、日本さえ悪事を働かなければ世界は平和であるとの考え方を前提としている。この前文が当時の国連中心主義の考えを反映したものであると理解したとしても、現在の国際情勢の下でこうした考え方を基本的に安全保障に係る制度を構築していいのか疑問である。
- ・憲法が国家緊急権規定を持たない理由は、憲法が「非常事態」を想定していなかったためとも言えるが、大量破壊兵器の拡散、テロの脅威等、我が国の安全にとっての脅威が顕在化する現在においては、国民の生命・財産を守るという国の最大の責務を果たすために、非常事態に関する規定を憲法上明記すべきであると考えている。

#### 渡海紀三朗君(自民)

- ・憲法に非常事態規定がないのは適当ではなく、あらゆる事態に対応できる体制を整備すべきである。憲法に非常事態規定を設け、その規定に基づき法整備を行い、国民の生命・安全を保護すべきである。

#### 大出彰君(民主)

- ・非常事態において憲法典の効力や人権規定を一時停止する方法はとるべきでなく、小針参考人が主張するように、憲法上に非常事態への対処措置規定を設けた上で、人権規定と非常措置規定との法益のバランスを図る方法をとるべきであると考えている。
- ・国民保護法案に規定する措置は、憲法が歯止めをかけており、その点に憲法の意義を見出すことができる。また、侵略戦争だけでなく、あらゆる戦争は違法であることを担保するためにも、9条1項だけでなく、同条2項も堅持すべきである。

#### 東門美津子君(社民)

- ・沖縄の人々は、平和憲法を持たなかったため悲惨な経験をしたのであり、憲法を変えてはならない。
- ・旧憲法下において、議会は翼賛機関に過ぎず、軍部への影響力を行使できずにその独走を許したが、現行憲法下では、国会は国権の最高機関として位置付けられ、国民に最も近く、また、国政調査権を有している。軍事的対応に関する法整備の必要はないと考えるが、ドイツの緊急事態法制における議会による統制の在り方との比較においても、自衛隊に対する監視・規制を十分に行い、また、議会内の少数者の調査権限を強化することにより、シビリアン・コントロールを実効性のあるものにすべきである。

#### 渡海紀三朗君(自民)

<大出委員の発言に関連して>

- ・先ほどの私の発言の趣旨は、非常事態規定の憲法への明記が、憲法を守ることになり、そのような憲法の下で非常事態法制を整備することに

公聴会は、5月12日(水)及び13日(木)午前9時から開催されます。

より、法治国家としての枠組みが堅持できるとするものである。

- ・小針参考人が主張する人権規定と非常措置権との法益のバランス論からも、人権を守るために非常事態規定を設けるべきである。

### 松本剛明君(民主)

- ・国民保護法案は、諸外国と比較して抑制的であるとの両参考人の指摘があったが、その実効性については検討の必要がある。国の責務、国民の権利の保護といった理念を明らかにした上で、緊急事態への対応を憲法に明記すべきである。
- ・憲法の制定過程を根拠に憲法改正を主張する立場もあるが、制定後50年以上にわたって国民に受容され、定着している点を踏まえ、現在の諸状況に照らして必要性の観点から検討すべきである。
- ・国連の現状は楽観視できないが、憲法は理想を求めていることを受け止めるべきである。我が国の外交は、国連・日米安保条約・アジアにおける外交を柱としており、今後も国連は大きな柱であると考えらるべきである。

### 中山太郎会長

- ・本日は、今国会に提出されている国民保護法案等も含め、日本の安全保障について広範な議論が行われ、意義深い調査が行われたと考える。
- ・戦争を体験した者として、戦争は二度とあってはならないと考える。しかし、国連憲章上我が国が「敵国」とされたことや、憲法制定後の国際情勢の変化の下で、我が国が米軍の防衛力により安全を保つようになった現実を踏まえる必要がある。
- ・我が国の安全が脅かされたときに、国連安保理の運営上の問題点を踏まえると、国連に頼ることができるかどうかについて、疑問である。また、北朝鮮の拉致問題では、外交努力だけでは解決できない問題があることが認識された。
- ・以上の諸点を踏まえて、今後も国民の安全をどのように守っていくのかについて、戦前からの問題も含めて再度振り返りながら議論する必要があると考える。

## 意見窓口「憲法のひろば」

平成12年2月より、憲法について広く国民の声を聴くため、意見窓口「憲法のひろば」を設けております。

### これまでに寄せられた意見の総数及びその内訳

- ・受付意見総数：2334件(3/25現在)
- ・媒体別内訳

葉書	1412	封書	443
FAX	304	E-mail	175

### 分野別内訳

前文	211	天皇	85
戦争放棄	1559	権利・義務	58
国会	37	内閣	35
司法	13	財政	13
地方自治	11	改正規定	17
最高法規	9	その他	1318

複数の分野にわたる意見もございますので、分野別内訳の総数は、受付総数とは一致しません。

## 【意見窓口「憲法のひろば」の宛先】

FAX 03-3581-5875  
 E-mail kenpou@shugiin.go.jp  
 郵便 〒100-8960 千代田区永田町1-7-1  
 衆議院憲法調査会「憲法のひろば」係  
 いずれのご意見も、住所、氏名、年齢、職業、電話番号を明記して下さい。

## 今後の開会予定

日付	開会時刻	会議の内容
4.1 (木)	午前 9:00	基本的人権小委 〔テーマ〕 公共の福祉(特に、表現の自由や学問の自由との調整) 参考人: 松本和彦君(大阪大学大学院高等司法研究科教授)
	午後 2:00	統治機構小委 〔テーマ〕 財政(特に、国民負担率の問題を含む社会保障の財源問題、国会による財政統制) 参考人: 碓井光明君(東京大学大学院法学政治学研究科教授) 広井良典君(千葉大学法経学部教授)
4.8 (木)	午前 9:00	憲法調査会(小委員長からの報告聴取及び自由討議)
4.15 (木)	午前 9:00	憲法調査会(参考人質疑) 〔テーマ〕 科学技術の進歩と憲法 参考人につきましては、現在、調整中です。

諸般の事情により変更される可能性があります。

このニュースは、衆議院憲法調査会における議論の概要等を、簡潔かつ迅速にお知らせするために、憲法調査会事務局の責任において要約・編集し、原則として、開会の翌日に発行しているものです。正確かつ詳細な議論の内容については、会議録をご参照ください。  
**(衆議院会議録議事情報)**  
[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kaigiroku.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm)  
**(国立国会図書館)**  
<http://kokkai.ndl.go.jp/>