

衆議院憲法審査会での議論を望むこと

「衆議院憲法審査会高知地方公聴会」提出資料

平成27年 6月15日

高知県知事 尾崎 正直

南海トラフ巨大地震への対応（緊急事態条項）

- ◆南海トラフ巨大地震は、東日本大震災をはるかに上回る被害をもたらすことが想定されている。

（想定被害）

	南海トラフ巨大地震	東日本大震災
死者数	約 32万人	約2万人（行方不明者含む）
全壊棟数	約 239万棟	約 13万棟
避難者数	約 950万人	約 47万人
経済被害	約 220兆円	約 16.9兆円

出典 ・H24.8.29「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第一次報告）」
・H25.3.18「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第二次報告）」
・内閣府資料 ・消防庁災害対策本部資料

- ①国民の生命、財産を守るため、迅速に法整備や補正予算編成を行わなければならない。一方、国会が正常に機能しない場合が考えられるのではないか。

➡ 国会議員の任期や選挙期日の特例、政府の権限の特例を憲法に規定する必要がないか。

- ②迅速に救助、応急活動を行う必要があるが、その際、憲法が保障する権利を制限せざるを得ない場合が考えられるのではないか。一方、緊急時を理由とした過剰な権利制限を防止する必要があるのではないか。

➡ 緊急時の権利制限について、あらかじめ憲法に規定する必要がないか。 1

南海トラフ地震により想定される被害(最悪のケース)

前例のない甚大な被害

全壊・焼失棟数 : 約 238万6千棟

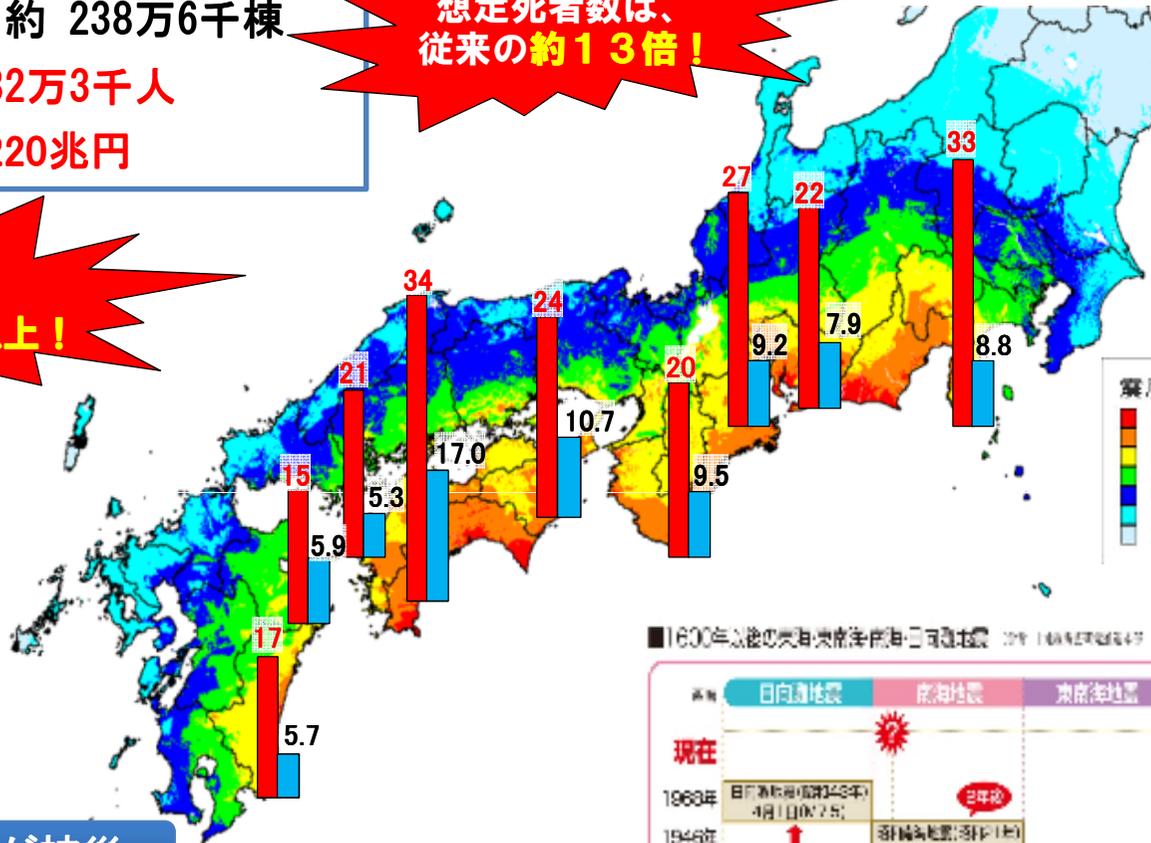
想定死者数 : 約32万3千人

経済被害額 : 約220兆円

想定死者数は、
従来の約1.3倍!

経済的被害は、
国家予算の2倍以上!

各県最大津波高
■ 内閣府(2012.8.29)
■ 中央防災会議(2003)



経済・産業の中核が被災

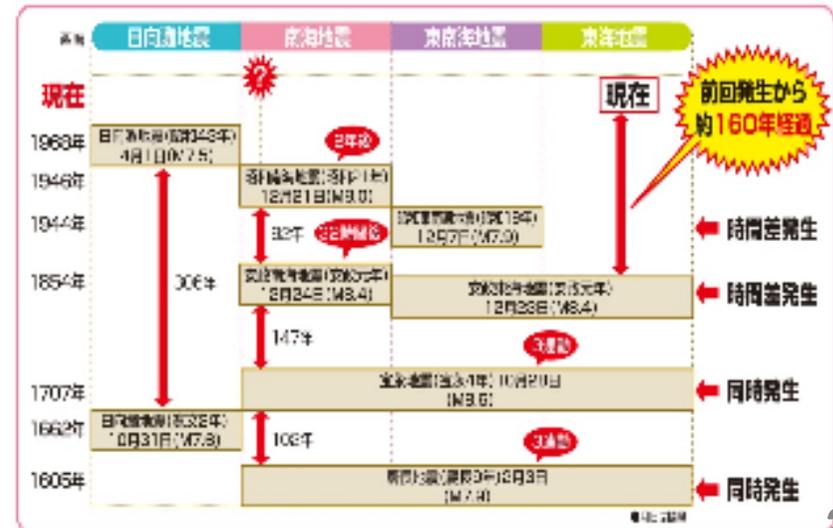
○30都府県750市町村が被災(全国面積の約32%)

(震度6弱以上又は沿岸部津波高3m以上の市町村)

○影響都府県、市町村には

- ・全国民の約53%が居住 (約 6800万人)
- ・製造品出荷額 全国の約66% (約189.5兆円)

1600年以後の南海トラフ沿い巨大地震



国会が正常に機能しない場合の対応について

甚大な被害をもたらす『南海トラフ巨大地震』が発生した場合、**新たな法整備や補正予算編成などを図るために国会が正常に機能することが求められるが、現行の憲法の規定ではいくつかの点において不安が残る。**

想定される事態

- 南海トラフ巨大地震が、「衆議院の解散中」または「任期満了前の選挙期間中」に発生した場合、選挙が実施できないために、国会議員が長期間不在になるおそれ
※日本国憲法第45条：衆議院議員の任期は、四年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。
同 46条：参議院議員の任期は、六年とし、三年ごとに議員の半数を改選する。

- 衆議院の解散中には「参議院の緊急集会」制度が定められており、一定の対応は可能。
- しかし、例えば、南海トラフ巨大地震からの復興は国全体のグランドデザインとなる中、**民意の反映という点で、特に衆参同一選の場合、緊急集会のみの議論で十分か。民意を代表する多くの国会議員の議論を尽くす必要があるのではないか。**

 **“国会議員の任期”や“選挙期日”の特例について憲法に規定することが必要ではないか。**

さらに想定される事態

- 南海トラフ巨大地震が発生し、その後、富士山が噴火、さらにスーパー台風が全国を直撃し、極めて広範囲なエリアで甚大な被災の場合、参議院の緊急集会や国会議員が在職している場合の衆議院・参議院において、憲法に規定されている定足数である1/3を満たすことができないおそれ
- 少なくとも、全国的に交通網が寸断されている中で、迅速な参集が困難になるおそれ
※日本国憲法第56条：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。

- 例えば、緊急に災害救助や瓦礫撤去等に関し予備費を超える予算が必要となるにも関わらず、連続した複合的な大規模災害により、国会の召集が遅れるなどして、**補正予算の迅速な編成が困難となるおそれはないか。政府に一定の権能を持たせる必要はないか。**

 **“緊急時における政府への法律制定や補正予算決定と同等の効果をもつ権限の付与”について国会の事後承認とあわせて憲法に規定することが必要ではないか。**

緊急時の権利制限に関する規定について

『南海トラフ巨大地震』発生時には、**憲法上の基本的人権（財産権、居住・移転の自由）を制限してでも、国民の生命・身体を守らなければならない事態が生じうる。**

諸外国のように、緊急時の権利制限に関する規定について、あらかじめ憲法に規定する必要はないか

このことは、緊急時に名を借りた過剰な人権制限を防ぐことにもつながる！

想定される事態

ケース1 (財産権の侵害)

- 発災後、住民を安全な場所へ誘導・避難させるため、一刻も早く、地震により倒壊した家屋等を速やかに除去しなければならない事態が発生
- ▶ しかしながら、高価な絵画等が飾られた家屋等である可能性もあり、家屋等の解体・撤去を行うと、高価な絵画等を損傷し、財産権を侵すおそれが…

(災害対策基本法)

- ・ 応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、支障となる工作物又は物件の除去等ができるが、保管、返還のための公示が必要であり、迅速な応急措置に支障

ケース2 (居住・移転の自由)

- 地盤沈下により長期的な浸水が想定されている地域において、限られた資源（マンパワーや物的支援等）を効果的・効率的に活用するため、マンションなどの津波避難ビルで避難している住民を浸水区域外の避難所へ移動させなければならない事態が発生

- ▶ しかしながら、住民は避難要請を拒否。何とか移動してもらいたいが、居住・移転の自由を侵すおそれが…

(災害対策基本法)

- ・ 人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、警戒区域を設定し退去を強制することができる。しかし、非常時において極めて資源が限られている中、効果的・効率的な援助等を行うためにやむを得ず退去を強制することは不可

全国知事会「平成17年度 憲法問題に関する報告書」の概要

参考資料1

憲法改正を巡る諸情勢に鑑み、全国知事会での論議等を踏まえ、地方自治に関する憲法問題の主要な論点に関する考え方を取りまとめたもの。

(経緯) 平成17年4月 衆・参両院の憲法調査会が調査報告書を取りまとめ
平成17年5月 全国知事会に「憲法問題特別委員会」を設置
平成18年3月 「平成17年度 憲法問題に関する報告書」を取りまとめ

主要論点に関する考え方(抜粋)

1. 前文

「前文において、地方自治の保障・地方分権の確立を宣言すること」

2. 地方自治の基本原則

「地方自治の基本原則を明記すること」 ※住民自治と団体自治を具体的権利として明記

3. 国と地方の役割分担

「国と地方自治体の役割分担の基本原則を明記すること」

4. 立法に関する規定

「地方自治体の条例制定権の範囲を拡大し、地方に関わる法令は基本的な事項にとどめることを明記すること」

5. 財政に関する規定

「地方自治体の財政自主権の保障（固有財源の保障、課税自主権、財政調整制度、財政規律の堅持等）を明記すること」

6. 国政への参加手続

「国政に地方自治体の意見を反映する仕組みを設けること」