

衆憲資第 14 号

「非常事態と憲法」に関する基礎的資料

安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会
(平成 15 年 2 月 6 日及び 3 月 6 日の参考資料)

平成 15 年 2 月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 15 年 2 月 6 日（木）及び 3 月 6 日（木）の衆議院憲法調査会安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会において、「非常事態と憲法」をテーマとする参考人質疑及び委員間の自由討議を行うに当たって、小委員の便宜に供するため、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

この資料を作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち問題関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、

主として憲法的視点からこれに関する国会答弁、主要学説等を整理したつもりですが、必ずしも網羅的なものとはなっていない点にご留意ください。

目 次

第 1 部 国家緊急権の憲法上の位置付け

． 国家緊急権の意義	3
． 実定化の問題	3
． 日本における国家緊急権	4
1. 大日本帝国憲法下における国家緊急権	4
2. 日本国憲法下における国家緊急権	5
(1) 憲法制定時	6
(2) 参議院の緊急集会	6
(3) 個別法上の緊急権	7
． 国家緊急権に関するこれまでの国会論議	7
1. 政府答弁	7
(1) 現行憲法下における緊急事態立法の可否	7
(2) 緊急事態法制と国民の権利・義務との関係	8
イ 武力攻撃時における国民権利の制限及び義務の賦課	8
ロ 徴用、徴発制度	10
(イ) 徴用、徴発制度が許容される場合の憲法上の根拠	10
(ロ) 国家総動員法の国民徴用制度	11
ハ 従事命令等	11
(イ) 災害救助法上の従事命令等の合憲性（制定時の議論）	11
(ロ) 自衛隊法上の従事命令の合憲性	12
(ハ) 自衛隊法上の従事命令違反に対する罰則を検討しない理由 ...	13
2. 内閣憲法調査会での議論	13

第 2 部 諸外国における国家緊急権制度

． ドイツの緊急事態法制	17
1. 緊急事態法制整備の経緯	17
2. 緊急事態法制の概要	18
(1) 第 17 次基本法改正による緊急事態条項（1968 年）	18
イ 防衛事態	19
(イ) 防衛事態の確定	19
(ロ) 防衛事態の確定に伴う効果	19
(ハ) 防衛事態の終了	20
ロ 緊迫事態	20
ハ 同盟条項事態	21
ニ 憲法上の緊急事態	21
ホ 災害事態	21
ヘ 抵抗権	22

(2) 個別的緊急事態法	22
3. 緊急事態と軍隊の出動の関係	23
. フランスの緊急事態法制	25
1. 大統領の緊急措置権	25
(1) 制定の経緯とアルジェリア紛争	25
(2) 緊急措置権の概要	25
イ 要件	26
ロ 効果	26
ハ 統制	26
2. 戒厳令	27
3. 危急状態法	27
. イギリスの緊急事態法制	28
1. 緊急事態におけるコモン・ロー上の規定	28
(1) マーシャル・ルール	28
(2) 緊急権の所在	28
2. 制定法主義への転換	28
(1) 防衛に関する緊急事態法	29
イ 1914 年国土防衛法	29
ロ 1939 年・1940 年緊急権法	29
ハ 緊急権（防衛）法の廃止	30
(2) 防衛以外の事項に関する緊急事態法	30
イ 1920 年の緊急権法	30
ロ 1964 年国家緊急権法	31
ハ テロ防止対策法	31
. アメリカの緊急事態法制	32
1. 緊急事態に関する憲法上の根拠	32
2. 緊急事態における大統領の権限行使	32
3. 大統領の権限行使に対する議会の統制	33
(1) 戦争権限法	33
イ 目的	33
ロ 概要	33
ハ 適用の実際	34
(2) 国家緊急事態法	35
イ 目的・特徴	35
ロ 概要	35
4. 国土安全保障省	36
(1) 設置の経緯	36
(2) 所掌事務	36
(3) 災害援助・緊急事態支援（国土安全保障省発足前のシステム）... ..	37
イ 災害援助・緊急事態支援法	37
ロ 災害援助・緊急事態支援法に基づく FEMA、軍等の役割	38

第3部 テロ及び自然災害等

． テロへの対応	41
1. 国際社会におけるテロへの取組み	42
(1) 主なテロ防止に係る国際的枠組み	42
(2) 国際刑事裁判所	42
(3) 9.11 米国同時多発テロ事件に基づく反テロ軍事行動	43
イ 自衛権概念の動揺	44
ロ 国連による国際の平和と安全の維持の枠組みの動揺	45
2. 日本におけるテロへの対応	45
(1) 米国等による反テロ軍事行動への協力	45
(2) 国内におけるテロをはじめとする緊急事態への対応措置	47
イ 警察法上の緊急事態対応	47
ロ 海上保安庁法上の強制措置	47
ハ 自衛隊法上の緊急事態対応	50
． 自然災害等への対応	50
1. 自然災害等への対応に係る法的枠組み	50
2. 災害緊急事態	51
(1) 対応措置発動の要件・手続	51
(2) 効 果	51
(3) 国会による統制	51
3. 災害時における国民活動への制約	52
4. 災害時における対応措置の例	52
(1) 関東大震災	52
イ 事実の経緯	52
ロ 行政戒厳下の措置	53
(2) 阪神・淡路大震災	53
イ 対応の問題点とその見直し	53
ロ 神戸地方公聴会における意見陳述人の意見	54

第1部

国家緊急権の憲法上の位置付け

国家緊急権の意義

国家緊急権とは、「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもっては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、国家権力が、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限ⁱ」をいう。これは、一般に、憲法秩序を崩壊させる政治の動きを事前に防止し、又は事後に是正する装置という意味において、憲法保障制度の一形態であると考えられている。

緊急事態に際して国家が有する権能については、平時の立憲体制の範囲内における臨時的かつ一時的な統治機構・作用の変更としての緊急権、憲法上又はコモン・ロー（common law）上、憲法秩序の一時的な停止の要件、一定条件下における一国家機関による独裁的な権限行使等を認める緊急権（いわゆる「憲法制度上の国家緊急権」）、憲法秩序の全面停止又は否定の上に超憲法的な独裁的権力の行使を認める不文の緊急権（いわゆる「憲法を踏み越える国家緊急権」）以上の三つのパターンを概念することができると考えられているⁱⁱ。ただし、憲法秩序の停止を伴わない のパターンは、固有の意味での国家緊急権の概念に該当するものではなく、また、 のパターンは、法の問題ではなく、政治の問題であると考えられていることから、 のパターンが憲法学の対象となるⁱⁱⁱ。

実定化の問題

立憲制度の下において、緊急事態時における国家的危機の克服と近代憲法の本来的任務である人権の保障という相反する課題を解決するため、大陸法系の諸国では、国家緊急権を憲法等に実定化する試みがなされてきた。

国家緊急権は、国家存亡の危機において憲法保障のために行使されるものであるが、他方で、一時的であれ、立憲的な憲法秩序を停止し、一国家機関への権力の集中と強化を認めるものであるため、立憲主義を破壊する危険性を有しており、その権限行使は、厳格な要件の下においてのみ認められるべきとさ

i 芦部信喜『憲法〔新版〕』（1997年）岩波書店 337頁参照。

ii 古川純「国家緊急権」法律時報 49巻7号（1977年）249頁参照。

iii なお、 のパターンと のパターンとの区別の基準は、憲法上又はコモン・ロー上予定された制度であるか否かという意味で形式的であり、また、国家緊急権を厳格に憲法に位置付けるとなれば、想定外の緊急事態が発生した場合に対応することが困難となり、他方、国家緊急権を包括的又は抽象的に規定するとなれば、国家緊急権に対する実効的な統制が損なわれ、その濫用の危険性が増大することとなるという意味で相対的なものであると考えられている。

れている。

このため、国家緊急権の実定化に当たっては、その権限の行使が立憲主義体制の維持及び国民の権利・自由の擁護という明確な目的に限定されること、

その権限の行使は、緊急事態に対処するための一時的かつ必要最小限度のものであること、緊急事態とは、憲法又はコモン・ローに定める通常的手段では対処できない事態であり、かつ、それが客観的に明らかである場合をいうこと、緊急事態の終了後、国家緊急権に基づき講ぜられた措置等について、議会及び裁判所において政治的及び法的責任が追及され、また、国民が被った不利益について、十分な回復措置が講ぜられること等の要件が設けられるべきであると一般に考えられている。

国家緊急権の実定化の具体例として、以下の類型を挙げることができる。

実定化の類型	内容等
行 政 府 専 権 型	憲法上、あらかじめ、行政府（又は軍部）が平時の法的制約を解除され、独裁的権力を行使することが認められているタイプ（ワイマール憲法の大統領非常大権（48条）、フランス憲法の大統領緊急措置権（16条）、明治憲法の戒厳宣言の大権（14条））、緊急時に立法府から執行府に対し大幅な立法権を委譲するタイプ（イギリスの緊急権法 ^{iv} ）等がある。
立 法 府 参 与 型	国家緊急権の行使について、議会が関与するタイプ（例）ドイツ基本法上の緊急事態条項

なお、大陸法系の諸国と異なり、英米法系の諸国においては、平時と緊急時とが区別されておらず、行政府が公共の安全を維持するため必要な範囲内で権限を行使すること（必要性の原則）等を内容とする“ martial rule ” という不文の制度が存在する。

日本における国家緊急権

1. 大日本帝国憲法下における国家緊急権

大日本帝国憲法では、緊急事態における非常措置として、緊急勅令制定権（8条）、戒厳宣告の大権（14条）、非常大権（31条）、緊急財政措置権（70条）等の制度が設けられていた。

なお、戒厳宣告の大権と非常大権との関係については、非常大権が一度も発動されなかったこともあり、必ずしも明瞭でないと言われている。

^{iv} 英米法系の国家であるイギリスの緊急事態法制については、第一次世界大戦以降、制定法主義への転換が見られる。詳細については、p.28 から p.31 まで参照。

< 明治憲法下における緊急事態措置の比較表 >

	緊急勅令	戒厳令	非常大権	緊急財政措置
要件	公共の安全の保持又はその厄災の回避	戦時又は内乱	戦時又は国家事変	公共の安全の保持に緊急の需用ある場合
認定	統治総覧者たる天皇	統治総覧者たる天皇	軍の大元帥たる天皇	政府
効果	勅令制定権	行政権等の軍当局への移管、権利制限等	軍事行動に必要な範囲内での措置	勅令による財政上必要な処分
統制	次の会期で議会の承認を要する	なし	(不明)	次の会期で議会の承認を要する
期間	議会が閉会又は召集できない間	上記の効果が必要とされる期間	上記の効果が必要とされる期間	議会が閉会又は召集できない間

2. 日本国憲法下における国家緊急権

一般に、現行憲法においては、国家緊急権に関する規定は存在しないと考
えられている。

< 国家緊急権に関する学説 >

a. 国家緊急権規定の不存在の意義

国家緊急権に関する規定の不存在の意義について、これが不文の国家緊急権を認める趣旨であるか否かをめぐり、見解の対立がある。すなわち、緊急事態が発生した場合に対応措置を講ずることは国家の「不文の原理」であるとする見解^vがある一方で、その不存在には旧体制の遺物の払拭というネガティブな側面と平和主義及び民主主義に徹するというポジティブな側面があるとする立場から、憲法の基本原則に憲法自らが忠実であろうとする当然の結果として、積極的な意義を認めるべきとする見解^{vi}や、国家緊急権に関する規定の不存在は法の不備であるとする見解^{vii}など、不文の国家緊急権を否定する見解がある。

b. 国家緊急権の明文化の当否

また、不文の国家緊急権を否定する見解については、その明文化の当否をめぐり見解が分かれる。

国家緊急権に関する規定の不存在を法の不備であるとする立場から、立憲主義の要請に応えつつ、権力者による権限濫用を防止するためには、非常事態に際しての明確な実体的及び手続的規定を明文化する必要があるとする見解がある。この見解は、包括的又は抽象的な根拠規定を設け、詳細については法律に委ねるべきとする説と、憲法上、要件、効果等に関する詳細な規定を設けるべきとする説とに分かれる^{viii}。

他方で、緊急権条項の不存在は第二次世界大戦直後の立憲主義憲法と同様の意識的な選択の結果であるとする見解^{ix}や、国家緊急権には、濫用の危険が常に存在し、また、憲法政治の運用は民主主義の基盤に立つ健全な常識によって可能であるとする立

^v 佐藤幸治『憲法〔第三版〕』（1999年）青林書院

^{vi} 小林直樹「緊急権 立憲体制と危機政府の問題」『日本国憲法体系』1巻（1961年）

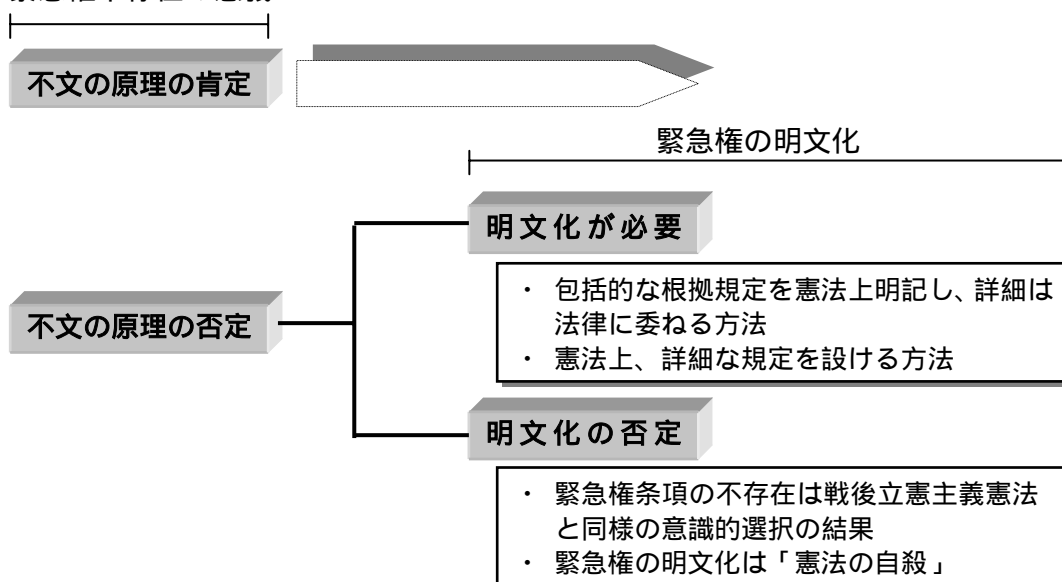
^{vii} 大西芳雄「緊急権について」『公法研究』17号（1957年）

^{viii} 岩間昭道「非常事態と法」現代憲法学会編『現代国家と憲法の原理』（1983年）

^{ix} 樋口陽一『憲法』（1998年）青林書院

場から、そのような常識によっても克服し得ない緊急事態の発生は、憲法の否定を意味するものであり、憲法の否定を憲法中に明記することは、「憲法の自殺」であるとする見解^xなど、国家緊急権の明文化に否定的な見解がある。

緊急権不存在の意義



(1) 憲法制定時

いわゆる「3月2日案」では、明治憲法下の緊急命令及び緊急財政措置に代わるものとして、76条において、「衆議院ノ解散其ノ他ノ事由ニ因リ国会ヲ召集スルコト能ハザル場合ニ於テ公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ必要アルトキハ、内閣ハ事後ニ於テ国会ノ協賛ヲ得ルコトヲ条件トシ法律又ハ予算ニ代ルベキ閣令ヲ制定スルコトヲ得」と規定されていた。GHQ側は、国家緊急権に関する英米法的な理解を根拠に、「非常時の際には、内閣のエマージェンシー・パワー（emergency power）によって処理すべき」としてこれを否定したが、その後の協議の結果、日本側の提案に基づき、参議院の緊急集会の制度が採り入れられることになった。

(2) 参議院の緊急集会

現行憲法においては、国会中心立法の原則（41条）を採用していることから、緊急の必要がある場合においても、立法措置等を講ずるためには、できるだけ臨時会を召集しなければならないとされている。ただし、衆議院の解散から新しい衆議院が召集されるまでの間において、国に緊急の必要がある場合には、国会の権能に関する事項につき、内閣は、参議院の緊急集会を求めることができるとされている（54条2項）。なお、緊急集会において講

^x 田中二郎「憲法改正の諸問題」『法学協会雑誌』67巻1号（1950年）

ぜられた措置については、次の国会開会の後 10 日以内に、衆議院の同意を得なければならない（同条 3 項）。

この規定は、一定条件の下に、ある種の緊急立法権を認めるものであるが、憲法秩序の一時停止を伴うものではないため、固有の意味での国家緊急権を定めるものではなく（ で整理した のパターンに該当する。）したがって、通常時における範囲を超えて国民の権利の制限又は停止に関する措置等を講ずることは認められないと一般に考えられている。

（3）個別法上の緊急権

個別法においても、警察法上の「緊急事態」（71 条・74 条）、災害対策基本法上の「災害緊急事態」（105 条・106 条）、自衛隊法上の「防衛出動」（76 条）や「治安出動」（78 条・81 条）等緊急事態への対応措置が規定されている。

これらの措置と国家緊急権との関係について、国家の「不文の原理」として国家緊急権が認められるとする立場から、これらの措置と国家緊急権とを結び付け、緊急事態において行政権限を法的に強化することを意味すると解する見解と、現行憲法は国家緊急権を想定していないとする立場から、これらの措置は警察や自衛隊の活動を集中強化する場合を定めたものであり、憲法秩序を一時的に停止する権限を認めるものでないとする見解とが対立している^{xi}。

国家緊急権に関するこれまでの国会論議

1. 政府答弁

（1）現行憲法下における緊急事態立法の可否

現行憲法のもとにおいて非常時立法ができるかというお尋ねでございますが、非常時立法というものにつきまして、もともとこれは法令上の用語ではございませんから明確な定義があるわけではございませんけれども、まあわが国に大規模な災害が起こった、あるいは外国から侵略を受けた、あるいは大規模な擾乱が起こった、経済上の重要な混乱が起こったというような、非常な事態に対応いたしますための法制として考えますと、それはあくまでも憲法に規定しております公共の福祉を確保する必要上の合理的な範囲におきまして、国民の権利を制限したり、特定の義務を課したり、また場合によりましては個々の臨機の措置を、具体的な条件のもとに法律から授權をいたしまして、あるいは政令によりあるいは省令によって行政府の処断にゆだねるといようなことは現行憲法のもとにおいても考えられること

^{xi} 伊藤正巳『憲法 [新版]』（1992 年）弘文堂 613 頁参照。

でございます。現に一昨年(2019年)の11月に国会で非常に多大の御労苦を願ひまして御審議いただきました国民生活安定緊急措置法というものがございまして。…また古くは、災害対策基本法の中で、非常災害が起りました場合に、財政上、金融上の相当思い切った措置を講じ得るようになっておりますが、これもそのたびごとに政令をもって具体的な内容を規定いたすことになっております。

このように、現憲法のもとにおきましても特定の条件のもとにおいてはこのような立法ができることは、すでに現在先例を見ていることから言っても明らかでございます。いわゆる非常時立法と申すものにつきまして、一定の範囲内においてこれを制定することができることは申すまでもないと思ひます。もちろん、旧憲法において認められておりましたような戒厳の制度でございまして、あるいは非常大権の制度というようなものがとれないことは当然のことでございますし、また、現段階において全面的な広範な非常時立法を考えているというような事態はございませぬことを申し上げておきます。

(昭和50年5月14日 衆・法務委 吉国法制局長官答弁)

(2) 緊急事態法制と国民の権利・義務との関係

イ 武力攻撃時における国民権利の制限及び義務の賦課

一般論として申し上げますと、我が国が外部から武力攻撃を受けた場合、国家国民の安全を守ることは公共の福祉を確保することにほかならぬことでもありますから、そのために必要がありますときには、合理的な範囲において法律で国民の権利を制限し、もしくは特定の義務を課すことも憲法上許されるものと考えております。もっとも、そのような場合におきましても可能な限り国民の権利を尊重すべきことは言うまでもございませぬ。

(平成13年4月3日 参・外交防衛委 岩橋内閣官房内閣審議官答弁)

先日の委員会でご前原委員からお求めのありました武力攻撃事態における憲法で保障している国民の自由と権利についてを御説明申し上げます。

武力攻撃事態における憲法で保障している国民の自由と権利について

一 武力攻撃事態対処法案(以下「法案」という。)第三条第四項において、「武力攻撃事態への対処においては、日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない、これに制限が加えられる場合は、その制限は武力攻撃事態に対処するため必要最小限のものであり、かつ、公正かつ適正な手続の下に行われなければならない」と明記し、武力攻撃事態への対処と国民の自由と権利との関係に関する基本理念を述べているが、これは、憲法における基本的人権についての考え方にとつたものである。

二 すなわち、憲法第十三条は、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、……立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と定めているところである。他方、同条自体が「公共の福祉に反しない限り」と規定しているほか、憲法第十二条その他の規定からも、憲法で保障している

基本的人権も、公共の福祉のために必要な場合には、合理的な限度において制約が加えられることがあり得るものと解される。また、その場合における公共の福祉の内容、制約の可能な範囲等については、立法の目的等に応じて具体的に判断すべきものである。

三 したがって、武力攻撃事態への対処のために国民の自由と権利に制限が加えられるとしても、国及び国民の安全を保つという高度の公共の福祉のため、合理的な範囲と判断される限りにおいては、その制限は憲法第十三条等に反するものではない。

国民の自由と権利の制限の具体的内容については、この基本理念にのっとり、今後整備する事態対処法制において個別具体的に対処措置を定めていく際に、制限される権利の内容、性質、制限の程度等と権利を制限することによって達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等を総合的に勘案して、定めることとなる。また、損失補償を含め、救済措置等についても、その際に定めることとなる。

四 このため、具体的な対処措置がすべては定まっていない現段階において、武力攻撃事態において制約される自由・権利と武力攻撃事態において制約されない自由・権利を確定的に区分することは困難であると考えている。

五 ただし、例えば、憲法第十九条の保障する思想及び良心の自由、憲法第二十条の保障する信教の自由のうち信仰の自由については、それらが内心の自由という場面にとどまる限り絶対的な保障であると解している。しかし、思想、信仰等に基づき、又はこれらに伴い、外部的な行為がなされた場合には、それらの行為もそれ自体としては原則として自由であるものの、絶対的なものとは言えず、公共の福祉による制約を受けることはあり得る。

また、憲法第二十一条第二項にいう「検閲」とは、行政権が主体となって、思想内容等の表現物を対象とし、その全部又は一部の発表の禁止を目的として、対象とされる一定の表現物につき網羅的一般的に、発表前にその内容を審査した上、不相当と認めるものの発表を禁止することを、その特質として備えるものを指すと解しており、検閲について公共の福祉を理由とする例外を設ける余地がないものと解している。

六 このような絶対的に保障されている基本的人権以外の自由・権利の制約については、今後整備する事態対処法制において個別具体的に定められることとなるが、例えば、テレビ、新聞等のメディアに対し報道の規制など言論の自由を制限することは全く考えていない。

七 国民の自由と権利に制限が加えられる場合の救済措置としては、行政上の不服申立て、行政訴訟、国家賠償についての一般的規定として、行政不服審査法、行政事件訴訟法及び国家賠償法が存在している。武力攻撃事態への対処においても、行政事件訴訟法及び国家賠償法は適用され、行政不服審査法も、例外的に不服申立てができないと法律上規定されている場合を除き、適

用されることとなる。一方、損失補償については一般的規定がなく、必要がある場合には個別法律に明文の規定を設けることにより救済措置が講じられることとなるが、このような明文の規定がない場合においても、司法による救済が否定されるものではない。

八 なお、武力攻撃事態における対処措置は、法案第二条第六号に定められているとおり「法律の規定に基づいて」実施するとされていることから、対処措置の根拠となる個別の法律の規定がないにもかかわらず、法案のみを直接の根拠として、国民の権利義務にかかわる対処措置が実施されることはない。

(平成 14 年 7 月 24 日 衆・事態特委 福田官房長官答弁)

ロ 徴用、徴発制度

(イ) 徴用、徴発制度が許容される場合の憲法上の根拠

徴用については、公権力が法律で定める一定の要件のもとにおいて一定の公的な業務に国民をして強制的に従事せしめる、そういうことが基本的な要素であろうと思いますし、また、徴発につきましても、公権力が法律で定める一定の要件のもとにおいて一定の軍需を私人に負担せしめることを基本的な要素とするというふうに考えていいと思います。

そこで、いつか稲葉委員からも御指摘がございましたけれども、両者を統一して公的負担あるいは防衛負担というようなことで言うわけでございますが、このような役務の提供の強制、あるいは物的負担の強制が許されるかどうかということにつきましては、これも前に 56 年の 5 月に衆議院の安全保障特別委員会で私が答弁いたしましたことがございますけれども、要するに、公共の福祉のために基本的人権の制限が許されるということが政府の基本的な立場でございますから、そういう制限が許される場合に該当するかどうかということであろうと思います。したがって、そういうものの目的なりあるいは内容等を子細に検討いたしまして、それぞれのケースに応じて総合的に判断をすべきものと私どもは考えております。

(昭和 58 年 2 月 23 日 衆・予算委 角田内閣法制局長官答弁)

(ロ) 国家総動員法の国民徴用制度

国家総動員法に定める国民徴用制度はどういうものであったかと申しますと、第一には、きわめて広範な事項を勅令に委任するものでございました。それから第二には、当時の戦争遂行のため、人的資源を統制運用することを目的とするものでありました。第三には、徴用の要件が、「国家総動員上必要アルトキ」と定められているだけでございまして、きわめて抽象的かつ漠然としたものでありました。第四には、徴用の目的である業務の範囲、徴用の対象者の範囲及び徴用の期間が事実上無限定に近いものでありました。等々の性格を持つものであると理解されますので、現憲法下においてはこのような国民徴用制度をとることはできないと考えております。

…国家総動員法が定めていた国民徴用の制度が、ただいま申し上げましたような性格のものでありますと、現在の憲法に照らし合わせてみて問題がある、関係がある規定としては憲法 41 条、73 条、9 条、13 条、18 条などが考えられると思います。

(昭和 56 年 3 月 14 日 参・予算委 角田法制局長官答弁)

八 従事命令等

(イ) 災害救助法上の従事命令等の合憲性(制定時の議論)

第一の点といたしましては、本法案の第二十四條、すなわち醫者等を救助の業務に従事せしむることに關しての規定は、憲法第 11 條、第 12 條、第 13 條、第 18 條等の趣旨に照らして、自由權の侵害ではないかというようなお尋ねであると心得ております。…本法案のねらつておりますような公共の秩序の保持、あるいは大きな災害のために罹災者の立場の保全というようなものためには、法律をもつてある特定の技術を身につけておる人をそのために奉仕してもらうということを規定することは、一向憲法の精神に矛盾するところはないと確信いたしております。なお憲法の第 18 條という條文をお引きになつておるやに承ります。…ここに申します苦役というのは、本人の意に反する勞役そのものを全部含むものではない。本人の意に反する勞役というものの中で、通常人の耐え得ない程度の、通常豫想し得ない程度の苦痛を伴うものというふうにこれを了解しておるわけでありまして、苦役の苦という字はそこを表わしたものであると信じております。従つて本法案の 24 條で救助に關する業務に従事せしめることができると言つておりますのは、普通の人が普通の勞務に従事するという場合の程度のもを大體豫想したものでありまして、この憲法 18 條に申します苦役というものには全然該當しない。これも憲法關係の問題はないものと確信しておる次第であります。

第二點といたしまして、災害救助法案の第 12 條、13 條、26 條、27 條の規定は、財産權の侵害として憲法違反ではないかというような御趣旨の御質疑があつたやに承つております。…第一の種類は、12 條、26 條に掲げてありますような物資等の使用、收用、管理という問題と、ただいまの財産權の保障との關係はどうであるか、…それから第二種の問題、すなわち 13 條、27 條、これは同じことでありまして、いわゆる一定の場所に立入つて検査ができるという一つの問題であります。

…この使用收用等の問題は申すまでもございませませんが、財産權の保障に關しまする憲法第二十九條の問題であります。第二十九條は…、少くともただいまの法案に關する限度においては、憲法上の問題はないものと考えております。すなわち第二十九條の最後の項に「私有財産は、正當な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」という條項にまさに該當するものと信じております。

…立入りの問題は私どもはむしろ財産権の侵害という面よりも、その人の居住であるとか、なんとかいうものを、侵すという問題に近い性格のものではないかと思えます。…この災害救助法のねらっておりますところは、この法案の第1条にも明らかのように、公共の福祉というものを直接の目当てにしての条文であります。そういう場合の必要のために、やむを得ない必要によつて調査のために役人がはいつてくるという場合にはそれを受忍する。忍ぶ義務を課する。これを法律で課します以上は、何ら憲法に違反するものではないということになるわけであります。

(昭和22年8月18日 衆・厚生委 佐藤法制局長官答弁)

(口) 自衛隊法上の従事命令の合憲性

自衛隊法103条に基づく従事命令につきましては、災害救助法などに基づく従事命令と同じ範疇に属するものである、そういう意味で憲法に反するものではないということは、先般の森清議員に対する答弁書、さらに衆議院の法務委員会における稲葉誠一委員に対する私の答弁、その二度にわたってお答えをいたしておるところであります。

それでは、なぜ災害救助法に基づく従事命令と同じように憲法上許されるかということになるわけですが、これは広い意味では両方の制度ともいわゆる公用負担、そういうものの一種であろうと思えます。公用負担につきましては、その公用負担を課する目的なりあるいは負担の内容なりあるいは手続、そういうものが合理的な範囲内のものでなければならぬということになると思えます。

そこで、手続につきましては、先ほど来話が出ていますように、将来政令で公正な手続が定められると思えますが、まず目的なりあるいは負担の内容という点に着目して申し上げますと、災害救助法に基づく制度も、それから自衛隊法103条に基づく制度も、一定の役務の提供を強制するという点では全く同じでありますけれども、103条に基づく制度の目的というものを考えてみますと、これは自衛隊が防衛出動して、現にわが国の防衛活動に従事している、そういうものに対する補助的と申しますか、あるいは後方支援といいますが、そういう目的のもとに公用負担が課せられるわけであります。したがって、それは、一般の公共的な事業と同じような意味で、国の防衛という公共的な目的を持っていることは間違いないと思えます。

さらにまた、負担の内容としても「外部からの武力攻撃に際して、わが国を防衛するため必要」という、きわめて緊急の場合に初めて課せられるものであるということ。

さらにまた、自衛隊の防衛出動下における自衛隊の任務遂行に特に必要がある場合に限られていること。

さらに、役務の内容が運送とか医療とか土木というような現にそういうもの

に従事している、専門的な業務に従事している者に対して、それと同じ種類の業務を課するわけでありませぬ。しかも、その業務地域というのは、役務の提供の場所は、自衛隊の行動に係る地域、そういう地域以外の後方の地域であるということ。

そういう点から見て、災害救助法等の災害対策関係法の従事命令の制度と同じように、公共の福祉に照らして社会的に当然に負担すべきものとして認められる範囲内のものである、このように考えられますので、私どもとしては憲法に違反するものではない、こういう結論を出しているわけでございます。

(昭和56年4月13日 衆・安保特別 角田法制局長官答弁)

(八) 自衛隊法上の従事命令違反に対する罰則を検討しない理由

この(自衛隊法)103条が実施されなければならないような事態というのは、相当事態が逼迫し国の安全に非常に重要な時期であるということから見て、私どもとしてはこういった従事命令につきましては当然のことながら国民各位の御協力が得られるものというふうに期待しております。また、罰則がなければ相当な効果が確保できないということでは、たとえ罰則を付したところで私どもの希望する効果というのは得られないわけでございますから、私どもは罰則を従事命令について科すということはいま考えておりませぬ。

…憲法につきましては、確かにこうした問題について罰則を設けるということは国民の権利義務というものに非常に重大な影響があるということが一つあるかと思ひます。そういったことも私どもの念頭にあったことは事実でございます。

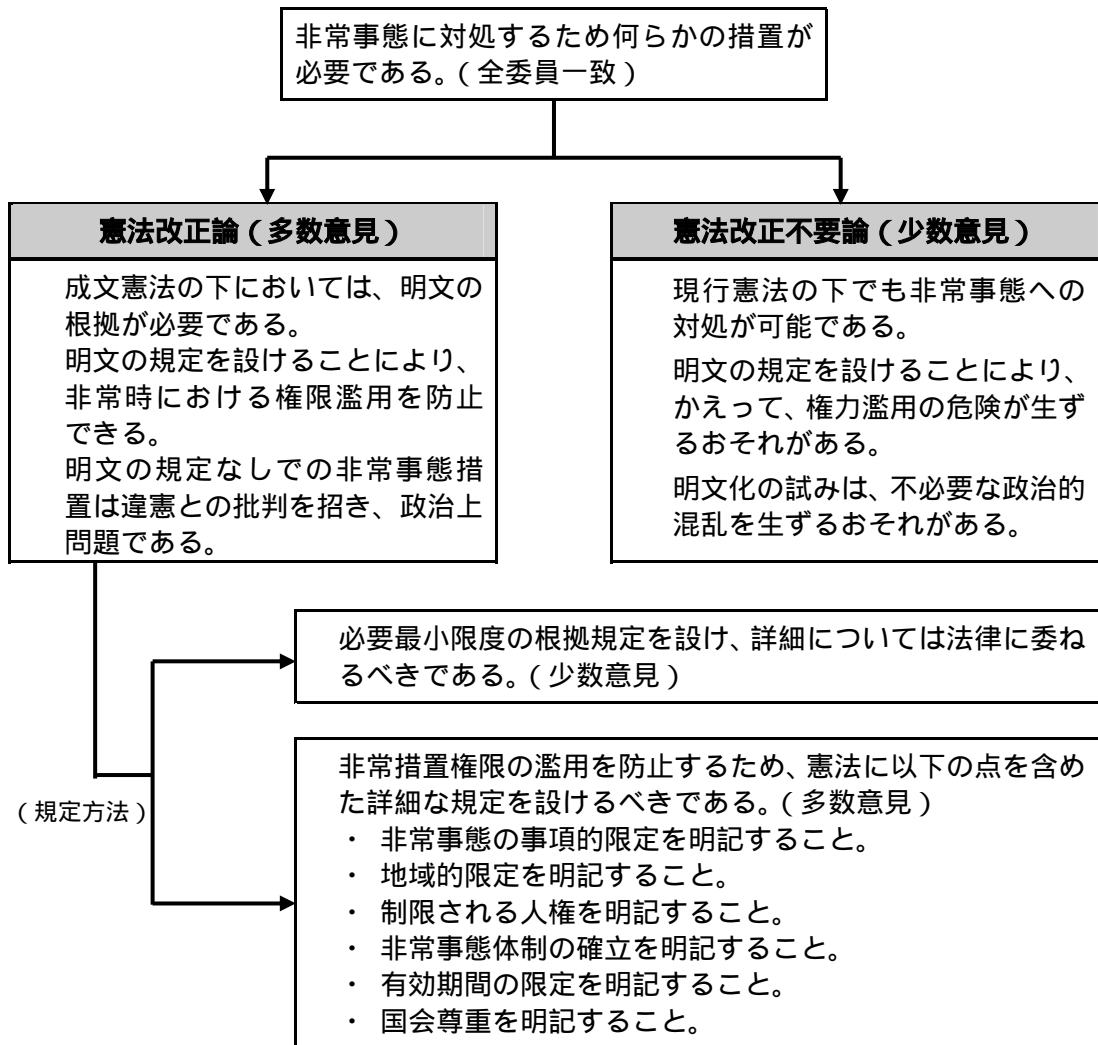
(昭和56年4月27日 参・安保特別 夏目防衛庁官房長答弁)

2. 内閣憲法調査会での議論

憲法調査会(1957年～1964年)では、「非常事態に関する規定を設けるべきか否か」が検討課題として取り上げられた。

その議論においては、非常事態に対処するために何らかの措置を講ずる必要があるという点について全委員の見解は一致したものの、これを憲法に明記すべきか否かという点については、見解が対立した。すなわち、緊急事態規定を憲法に明記すべきとする見解は、明示の緊急規定がなければ必要な措置を講ずることができない又は政治的に著しく困難であるとするのに対し、緊急事態規定を憲法に明記する必要なしとする見解は、不文の原理、必要性の原則、公共の福祉を根拠として、緊急事態に対処するためやむを得ず必要な場合には内閣又は国会が適宜の措置を講じ得るというものである。

また、緊急事態規定を憲法に明記すべきとする見解においては、その規定方法について、二つの意見が見られた。



(「衆憲資第8号」86頁の図を参考に作成)

第2部

諸外国における国家緊急権制度

各国の国家緊急権制度についての記述は、それぞれ、以下の文献を主として参考としたものである。

ドイツ

- ・ 水島 朝穂「西ドイツの緊急事態法制の展開」法律時報 51 巻 10 号
- ・ 山内 敏弘「西ドイツの国家緊急権」ジュリスト 701 号
- ・ 松浦 一夫「ドイツの緊急事態法制」防衛法研究 24 号

フランス

- ・ 浦田 一郎「フランスの緊急権」ジュリスト 701 号
- ・ 平野 新介「フランスの緊急事態法制」防衛法研究 24 号

イギリス

- ・ 渡井理佳子「イギリスにおける緊急事態法制と委任立法の役割」防大紀要 81 号
- ・ 畑 博行「国家緊急権」法律時報 41 巻 5 号
- ・ 吉田 善明「イギリス - 国防軍の憲法的統制」法律時報 51 巻 6 号

アメリカ

- ・ 右崎 正博「アメリカの緊急事態法制」ジュリスト 701 号
- ・ 浜谷 英博「米国の緊急事態法制」防衛法研究 24 号
- ・ 神長 勲「アメリカ - 大統領の軍隊指揮権と議会・国民」法律時報 51 巻 6 号
- ・ 西脇 文昭「米国の緊急対処システムの特徴」防大紀要 72 号

ドイツの緊急事態法制

要 旨

ドイツは、1968年の基本法改正により、緊急事態についての詳細な規定を有することとなった。基本法においては、緊急事態を「防衛事態」、「緊迫事態」、「同盟事態」、「憲法上の緊急事態」及び「災害事態」に分類し、それぞれについて、定義、確定の要件、効果等を規定している。

1. 緊急事態法制整備の経緯

第二次世界大戦前のワイマール憲法体制は、同憲法 48 条に定める大統領の非常措置権の独裁的濫用等によって、転覆・崩壊の道をたどったとされる。この非常措置権は、国内の公共の安寧秩序回復のために、大統領に対し武装兵力の出動を含む「必要な措置」を講ずる権限を認め、これにより、人身の自由、住居不可侵、意見表明の自由、集会・結社の自由等の基本権の停止を可能とするものであった。非常措置権の行使について、非常措置権の発動要件、手続等

1949.5	ボン基本法公布
1954.3	基本法改正（徴兵制の基本法上の根拠）
1954.10	西ドイツ NATO 加盟を決定
1956.3	基本法改正（再軍備のための改正）
1960.4	緊急事態に係る基本法改正案（シュレーダー案）上程
1962.10	緊急事態に係る基本法改正案（ハッペール案）上程
1965.8	民間防衛隊法、経済確保法、食料確保法水確保法及び交通確保法成立
1968.6	基本法第 17 次改正（緊急事態条項新設）
1972.1	連邦ラント首相会議、過激派の公務就業禁止
1972.7	基本法改正（32 条 2 項、73 条 10 号）
1975.5	就業禁止措置に対し憲法裁判所合憲決定

を詳細に定める施行法律を欠いていたこと、議会も大統領による解散権濫用や小党分立により機能し得なかったこと、「必要な措置」は「立法的措置」を含まないものと解されていたにもかかわらず、拡大解釈により、緊急命令権の根拠規定とされたこと等の理由で、大統領は、法律や議会による統制を受けることなく行使することができた。

現在のドイツの緊急事態法制は、このようなワイマール憲政下における失敗を踏まえたものとされている。

1949 年の基本法制定当初、西ドイツは国家緊急権発動の裏付けとなる軍隊を保持しておらず、また、基本法上、立法緊急事態（81 条）、連邦又はラントの存立に対する危険の防止（91 条）^{xii}、連邦のラントに対する強制措置（37

^{xii} 91 条は、1968 年の基本法改正により、危険防止の要請先が他の行政官庁及び連邦国境警備隊に拡充された。

条)等の例外を除き、緊急事態に関する条項は存在しなかった。

その後、1954年3月、基本法第4次改正により、「18歳以上の男子の兵役義務及び民間人の保護を含む防衛」が連邦の専属的立法権に加えられ、徴兵制の基本法上の基礎付けがなされ(73条1号)^{xiii}、1954年10月、パリ協定により、西ドイツのNATO加盟が決定され、再軍備の必要が生じ、1956年3月、基本法第7次改正により、国民の徴兵義務が規定され(12a条)、軍隊の設置が根拠付けられた(87a条)。

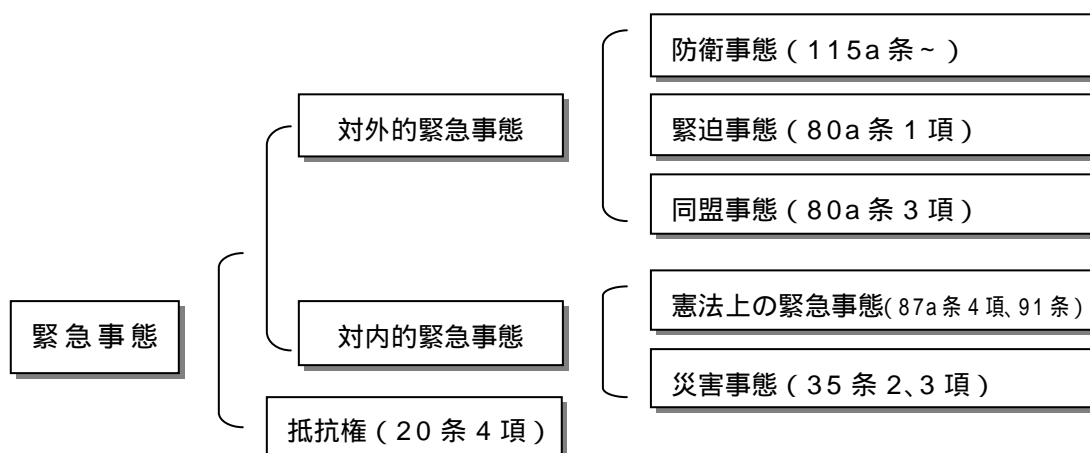
そして、1960年の緊急事態に係る基本法改正案の連邦議会への提出を受けて、1968年6月、基本法第17次改正により、緊急事態条項が新設されるとともに、「抵抗権」規定(20条4項)が付加された。なお、1965年には、一連の確保法律^{xiv}(経済確保法、食糧確保法、水確保法等)が成立した。

2. 緊急事態法制の概要

(1) 第17次基本法改正による緊急事態条項(1968年)

ドイツ基本法では、緊急事態を類型化し、それぞれの場合について詳細な要件、手続、効果等を規定する。緊急事態は、対外的緊急事態と対内的緊急事態とに大別され、さらに、対外的緊急事態は、「防衛事態」、「緊迫事態(部分的緊急事態を含む。)」及び「同盟事態」に、対内的緊急事態は、「憲法上の緊急事態」及び「災害事態」に分けられる。

< 緊急事態の分類 >



^{xiii} 1968年基本法改正により、12a条に国民の徴兵義務が規定され、73条1号は、「外交事務、及び民間人の保護を含む防衛」(連邦の専属的立法権)と改正された。

^{xiv} 確保法律は、別名「ひき出し法律(Schubladengesets)」と称され、経済、食糧、水、交通等国民生活全般にわたり、「防衛目的のために」、広範な規制・統制を加えることを目的とする法律をいい、これにより、広範な法規命令制定権が連邦政府に与えられる。

イ 防衛事態 (Verteidigungsfall)

(イ) 防衛事態の確定

防衛事態とは、「連邦領域が武力で攻撃され」、又は「このような攻撃が直接に切迫している」事態をいう(115a条1項)。

防衛事態の確定は、連邦政府の申立てに基づき、連邦議会が連邦参議院の同意を得て行い、連邦大統領によって公布される(同条2項、3項)。連邦議会では、投票数の3分の2の多数、かつ、少なくとも総議員の過半数の賛成を要する。また、防衛事態の確定は、事態が不可避免的に即時の行動を必要とし、かつ、連邦議会の適時の集會に克服しがたい障害があり、又は連邦議会が議決不能なときは、合同委員会^{xv}が行うこととされる(同条2項)。

連邦領域が武力攻撃を受け、かつ、管轄の連邦機関が即時に防衛事態の確定を行うことができない場合、この確定は行われたものとみなされ、かつ、攻撃が開始された時点で公布されたものとみなされる(同条4項)。

(ロ) 防衛事態の確定に伴う効果

防衛事態の確定に伴う統治機構上の効果として、軍隊に対する命令権・指令権の連邦国防大臣から連邦首相への移動(115b条)、ラントの専属的立法事項に対する連邦の競合的立法権の取得(115c条1項)、緊急立法の手續(115d条)等がある。

連邦憲法裁判所及び連邦憲法裁判官の基本法上の地位及び任務の遂行は原則として変更されないが、合同委員会は、その変更が連邦憲法裁判所の見解によっても裁判所が機能を果たす能力の維持に必要な限度において、連邦裁判所法を改正することができる(115g条)。

また、人権に対し、一定の制限又は変更が加えられる。具体的には、「職業に従事し、又は職場を放棄するドイツ人の自由」(12条1項)を制限するものとして、兵役義務者の原則無期限の兵役義務(兵役義務法4条)、兵役義務者が兵役にも代役にも服していない場合の非軍事的役務への徴用(12a条3項)、軍隊における一定の非軍事的役務提供において、労働力需要が満たされない場合の職場放棄の自由の制限(同条6項)。

女子に対する非軍事的役務への徴用(同条4項)等が挙げられる。そのほか、財産権に対する制限として公用収用に際しての補償に対する特

^{xv} 合同委員会は、3分の2(32名)が連邦議会議員、3分の1(16名)が連邦参議院議員から構成される(53a条)。防衛事態の確定のほか、防衛事態において、連邦議会の適時の集會に克服しがたい障害があり、又は連邦議会が議決不能である場合に、合同委員会は、連邦議会及び連邦参議院の地位を有し、その権利を統一的に行使する(115e条1項)。

例（115c 条 2 項 1 号）、人身の自由に対する特例（115c 条 2 項 2 号）等が規定されている。

（八）防衛事態の終了

防衛事態は、連邦議会が、連邦参議院の同意を得た上で、単純多数の議決を行うことにより、終了することができる。連邦参議院は、終了の議決を連邦議会に求めることができる。また、防衛事態の確定要件が消滅した場合には、直ちに終了を宣言しなければならない（115l 条 2 項）。

□ 緊迫事態（Spannungsfall）

緊迫事態の定義は、基本法上明確ではない。これは、防衛準備態勢の強化措置を要する時点を判断することは政治的な問題であり、法定することが困難であるためと考えられている。ただし、一般に、防衛事態の前段階、すなわち、「防衛事態」の確定要件は満たしていないが、その発生が高い可能性をもって予測されることを要するとされる。

緊迫事態の発生は、連邦議会において、投票数の 3 分の 2 の多数により確定する（80 条 1 項）。

緊迫事態の確定により、兵役にも代役にも服していない兵役義務者への非軍事的役務給付が義務付けられ（12a 条 5 項）、一定の非軍事的役務給付の場合に職場放棄の自由が制限される（12a 条 6 項）。また、国防任務を遂行するために必要な限度で、民間の物件を保護し、かつ、交通規制の任務を遂行するための軍隊の出動（87 条 a 条 3 項）、確保法律を根拠とした広範な法規命令の制定等が可能となる。

緊迫事態の終了についても、基本法上に明文規定は存在しないが、連邦議会が単純多数で終了を決定できるとされている。

緊迫事態の確定がない場合でも、連邦議会による特別の同意により、緊迫事態の際に適用される一連の基本法条項及び確保法律を部分的に適用することが認められている（80a 条 1 項）。この「部分的緊迫事態」^{xvi} の決定は、非軍事的役務への徴用、職場放棄の自由の制限等人権侵害度の高い措置を伴う場合、投票数の 3 分の 2 以上の賛成による連邦議会の同意が必要とされるが、その他の場合は、連邦議会における単純過半数による同意で足りる。

^{xvi} 「緊迫事態」ほどには軍事的脅威が深刻でないが、有事対処措置をまったく考えないわけにもいかない場合とされるが、「緊迫事態」と同様の危機状況の発生が必要であるとす有力説もある。

八 同盟条項事態 (Bündnisklausel)

連邦政府は、同盟条約（具体的には NATO 条約）の範囲内で、国際機関が連邦政府の同意を得て下した決定に基づき、緊迫事態の確定を前提として適用され得る国防・緊急事態に関する法律を適用することができる（80a 条 3 項）。これにより、連邦政府は、連邦議会による緊迫事態の確定等がなくても、連邦政府が同意した NATO 理事会等の決議に基づき、緊迫事態の確定があった場合と同様の措置をとり得る^{xvii}。

同盟事態の効果は、緊迫事態とほぼ同じであるが、軍隊の国内出動（87 条 3 項）、兵役義務者に対する非軍事的役務従事の義務付け及び職場放棄の自由制限（12a 条 5 項、6 項）については、認められない。

二 憲法上の緊急事態 (Verfassungsnotstand)

憲法上の緊急事態とは、連邦若しくはラントの存立又は自由で民主的な基本秩序に対する急迫の危険が存在するような事態をいう（87a 条 4 項、91 条）。憲法上の緊急事態の認定は、連邦政府又は各ラントによってなされ、連邦議会の承認等は不要とされる。

憲法上の緊急事態に対処するため、ラントは、他のラントの警察力並びに他の行政官庁及び連邦国境警備隊の力と施設とを要請することができる。また、危険の急迫しているラントが自ら危険と戦う用意がなく、又は戦う状態にない場合、連邦政府は、当該ラント及び他のラントの警察力を指図下に置くとともに、連邦国境警備隊の部隊を出動させることができる（91 条 1 項、2 項）。さらに、警察力及び連邦国境警備隊の力が十分でないときは、民間の物件の保護又は組織され軍事的に武装した反乱者の鎮圧に当たって、両者を支援するため、軍隊を出動させることができる。

ホ 災害事態 (Katastrophenfall)

災害事態とは、自然災害又は特に重大な災厄事故をいう（35 条 2 項）。

ラントは、災害事態の場合に救助を受けるため、他のラントの警察力、他の行政官庁の力と施設、連邦国境警備隊及び軍隊の力と施設を要請することができる。

自然災害又は重大な災厄事故が一ラント以上の領域に危険を及ぼすときは、連邦政府は、必要な限度において、ラント政府に対し、他のラントのために警察力を使用することを指図でき、また、警察力を支援するために、連邦国境警備隊及び軍隊の部隊を出動させることができる（35 条 3 項）。

^{xvii} 「同盟事態」については、連邦議会の同意を要しない政府の「自己授権」であることから、憲法政策上の疑問も提起されている。

連邦政府の措置は、連邦参議院の要求のあるとき又は危険が除去された後に遅滞なく、中止される（35条3項）。

へ 抵抗権

基本法第17次改正時（1968年）に、「抵抗権」^{xviii}規定が新設された。この規定は、他の救済手段が可能でない場合、基本法秩序の排除を企てる何人に対しても抵抗する権利を有することをすべてのドイツ人に認めるものである。抵抗権が規定された理由として、基本法秩序の擁護を国家の任務とするだけでなく抵抗権を保障することにより市民の権利とすること、緊急事態の際行政府が権限を濫用しないよう保障すること等が挙げられている^{xix}。

(2) 個別的緊急事態法

再軍備以降、多くの個別的緊急事態法（確保法律、民間防衛法等）が制定され、基本法上の緊急事態条項と併せて、国家機能及び国民生活の全分野にわたる包括的な緊急事態法制が構築されている。

個別的緊急事態法は、非常時に必要とされる諸措置をあらかじめ通常の手続により立法化し、これに基づく法規命令を政府部内で準備する一方、その適用を議会による緊急事態の確定に抛らしめることで、政府の権限行使に対して議会の統制を行うことを意図するものである。しかし、緊迫事態に至らない段階であっても、連邦議会の同意を条件として、緊迫事態に発動される一連の確保法律を発動することができること（「部分的緊急事態」）、緊急事態の確定を発動条件としない国防又は非常事態に関する法律^{xx} があること等の問題点が指摘されている。

^{xviii} 抵抗権とは、一般に、「国家権力が人間の尊厳を侵す重大な不法を行った場合に、国民が自らの権利・自由を守り人間の尊厳を確保するため、他に合法的な救済手段が不可能となったとき、実定法上の義務を拒否する抵抗行為」とされる（芦部信喜『憲法（新版）』（1997年）岩波書店 p.336）。抵抗権の本質は、非合法的であるところにあり、制度化にはなじまず、一定の内容の実定法が可能であるととどまるとされる。

^{xix} B.ピエロート・B.シュリンク『現代ドイツ基本権』（2001年）法律文化社 p.382 参照。同著では、「この善意がよい結果をもたらしたかどうかは疑問である」とする。また、抵抗権規定は、基本法第17次改正の制定過程において、当初、国家緊急権の濫用をチェックする役割を担うものと考えられていたが、最終的には、抵抗権の名宛人が「何人に対しても」と規定されることにより、名宛人から国家権力がはずれ、緊急事態に際しての国家権力の行使を補助し、及び補強する役割を担うに至ったとの指摘がある（山内敏弘『西ドイツの国家緊急権』ジュリスト701号（1979））。

^{xx} 例えば、連邦給付法においては、連邦政府が連邦共和国の防衛準備体制の迅速な確立のために必要であると判断すれば、平時の段階において、一定の物件及び役務の給付を国民に要求できることを定める（1条2項）。

3. 緊急事態と軍隊の出動の関係

防衛出動以外の場合における軍隊の出動は、基本法が明文で許す限度において認められる（87a条1項）。

軍隊出動の手続については、具体的法規定が存在しないことから、90年代に入って連邦軍が頻繁に外国への出動するに当たって議論が生じた。1994年の連邦憲法裁判所判決（NATO域外派兵合憲判決）は、ドイツ領域が武力攻撃を受けることにより既に「防衛事態」が確定している場合や非武装軍人による人道的支援等武力行使の任務を伴わない活動を例外として、軍隊出動の決定に当たっては、原則として、連邦議会の事前の同意決議（単純多数決）が必要であると判示したが、憲法上の緊急事態の確定は、軍隊出動の必要条件とはされなかった。

<基本法における緊急事態の類型表>

対外的緊急事態

類 型	要 件	確認主体と確定手続	主な効果
防衛事態 (115a条1項)	連邦領域への武力攻撃又はその急迫	連邦政府の申立てに基づき連邦議会(投票数の3分の2及び連邦参議院の同意)	a 統治機構上の変更 軍隊の指揮命令権の連邦国防大臣から連邦総理大臣への移行(115条b) ラントの専属的立法権限に関する連邦の競合的立法権取得(115c条1項) 確保法律に基づく連邦政府の広範な法規命令の制定(ただし、基本法上、緊急命令権を与えられているわけではない) 緊急法律案の連邦議会・連邦参議院における同時送付、共同審議(115d条) 連邦国境警備隊の連邦戦領域への出動、連邦官庁・各ラント政府に対する指揮権等連邦政府の非常権限(115f条)
緊迫事態 (80a条1項)	明文規定なし	連邦議会(投票数の3分の2の同意)	b 人権に対する制限 原則無期限の兵役義務(兵役義務法4条)、兵役義務者で兵役にも代役にも服していない者の非軍事的役務への徴用(12a条3項)、非軍事的役務への女子の徴用(12a条4項)、 公用徴収に際し暫定的に法律に基づかず補償を定める特例(115c条2項1号) 最高4日間、裁判官のもとに引致しないまま、自由を剥奪することができる特例(115c条2項2号) 経済活動の自由の、一連の確保法律による広範な制限

部分的緊急事態 (80a条1項)	明文規定なし	連邦議会(効果 ・ は投票数の 3分の2、それ以 外は単純過半数 による同意)	兵役義務者への非軍事的役務給付の義務付け 職場放棄の自由の制限 その他緊迫事態に適用を予定される防衛関連法規の部分的適用
同盟事態 (80a条3項)	同盟条約上の義務履行のため、緊迫事態と同様の措置が必要な場合	国際機関の決定及び連邦政府の同意(連邦議会の同意は不要。ただし、法定議員数の過半数の要求がある場合には、措置が終了)	緊迫事態に適用可能となる防衛関連法規の適用

対内的緊急事態

類 型	要 件	確認主体・手続	主な効果
憲法上の緊急事態 (87a条4項、91条)	連邦若しくはラントの存立又はその自由で民主的な基本秩序に対する危険の急迫	危険が発生したラント(当該ラントが危機対処能力を欠く場合、連邦政府)	危険が発生したラントは他のラントの警察力や他の行政官庁の人員・施設及び連邦国境警備隊の人員・施設を要請 連邦政府は危険が発生したラント及び他のラントの警察力を連邦の指図下に で不十分な場合、連邦政府は民間物件の保護や武装叛徒鎮圧のために軍隊を出動
災害事態 (35条2、3項)	自然災害又は重大災厄事故	被害が発生したラント(危険が一ラントの領域を超える場合、連邦政府)	被害を受けたラントは救助のため、他のラントの警察力や他の行政官庁の人員・施設並びに連邦国境警備隊及び軍隊の人員・施設を要請 連邦政府は有効な対処のため、ラント政府に対し他のラントの救援のために警察力の使用を指図し、また、警察力支援のため、連邦国境警備隊・軍隊を出動

フランスの緊急事態法制

要 旨

フランスでは、18世紀末に既に緊急事態法制が整備されており、国家緊急権の母国とも称される。1958年制定の第五共和国憲法下においては、大統領の緊急措置権、戒厳令、危急状態を想定した法制が効力を有している。

1. 大統領の緊急措置権（16条）

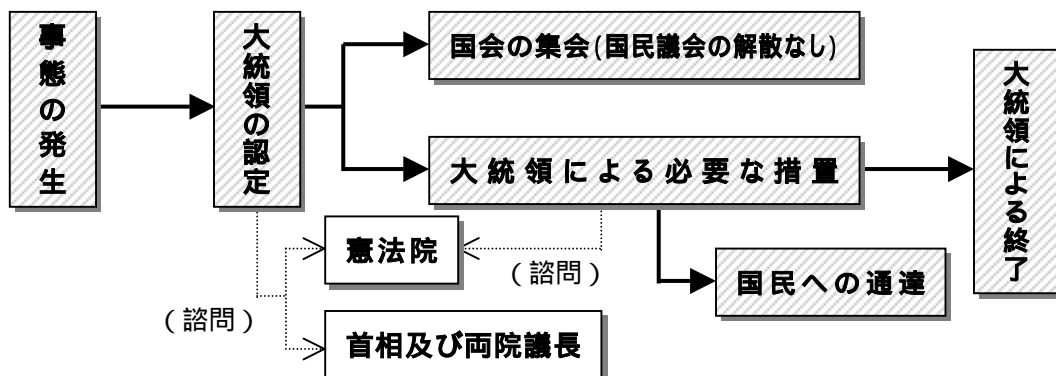
(1) 制定の経緯とアルジェリア紛争

1830年からフランスの植民地であったアルジェリアにおいては、アルジェリア民族解放戦線（FLN）が結成された1954年以降、激しい独立戦争が展開された。これに対し、フランス第四共和政府は、「危急状態法」（後述）を制定の上、大規模な軍隊と多額の軍事費を投入し、徹底弾圧を図ろうとした。しかし、事態は長期化・泥沼化し、国内世論は分断され、巨額の軍事費投入により財政難に陥ったことから、同政府は、崩壊へと導かれた。そして、1958年、特に軍部からの強い支持を受けて首相に就任したド・ゴールは、憲法を改正するとともに、その翌年にはフランス第五共和政初代大統領に就任し、憲法16条の緊急措置権を発動して事態の收拾に乗り出した。ド・ゴールは、停戦及び民族自決の方針の下に事態を鎮静化させ、1962年、アルジェリアの独立を承認した。

(2) 緊急措置権の概要

16条に基づく大統領の緊急措置権については、議会及び裁判所による統制がほとんど及ばないという意味において、大統領の独裁的な体制が保障されている点に特徴が見られる。

< 緊急措置権発動の手続図 >



イ 要 件

16 条においては、緊急措置権発動の要件が「共和国の制度、国の独立、領土の保全又は国際的取極の執行が重大かつ直接に脅かされ、かつ、憲法上の公権力の正常な運営が阻害される場合」と定められている。この要件については、あらゆる政治的緊張状態がこの要件に該当すると考えられること、その認定権が大統領に専属すること（大統領は、首相等からの答申に拘束されない。）等の理由から、大統領による緊急措置権の恣意的な運用の可能性が指摘されている。

ロ 効 果

【規制の対象】 大統領は「状況により必要な措置をとる」ことができるとされていることから、すべての人権が規制対象となるなど、当該措置の範囲は広範囲にわたり、大統領がほぼすべての国家権力を行使することができると考えられている。ただし、当該措置は、公権力の活動の回復を目的とする措置であるため、憲法の停止はできるが、憲法の改正はできないと考えられている。

【具体的措置】 16 条が発動された唯一の事例である 1961 年のアルジェリア紛争の際には、「危急状態法」に基づく危急状態の期間の延長、強制収用の対象の拡大、出版の自由の制限、特別裁判所の設置等 18 の措置が大統領決定により講ぜられた。

【期 間】 16 条の措置を必要とする期間と考えられ、また、当該措置の終了に係る決定権は、大統領に属する。

ハ 統 制

【議会による統制】 大統領による緊急措置権が発動されている間、国会は当然に集会し、また、国民議会は解散されることはないが、大統領の措置に対し、国会が何らかのコントロールを及ぼす旨の規定は存在しない。実際、アルジェリア紛争時に緊急措置権が発動された際、ド・ゴール大統領（当時）は 16 条関係の事項について国会の権限が及ばないとする考え方を明らかにしたことから、国会によるコントロールは、ほとんど機能しなかったと言われている。

【裁判所による統制】 憲法院^{xxi} は大統領の措置について諮問を受けるが、大統領は、その答申に拘束されない。また、通常裁判管轄については、16

^{xxi} 一定の法律案について大統領の署名前に合憲性の判断を下す等の権限を有する機関。法律事項に係る措置については、通常、法律案の事前審査という形で憲法院による拘束力を有する審査を受けることとなるが、16 条に基づく措置については、法律事項に係る措置であっても、憲法院は拘束力を有する審査を行うことはなく、諮問を受けるに過ぎない。

条の適用の認定は統治行為に該当すること、16条に基づき講ぜられた措置については、これを法律事項と命令事項とに区別し、後者にのみコンセイユ・デダの審査権が認められるとする判例がある。

2. 戒厳令 (36条)

第二共和国憲法 106 条に基づき、1849 年、「戒厳令法」が制定された。戒厳令は、戦争又は反乱による国家の危機に際し、閣議の命令により布告される。戒厳令の布告がなされた場合、行政権及び一部の裁判権が軍事当局に移管され、出版の自由、集会の自由を制限する等一定の規制措置が講ぜられることとなる。なお、現行の第五共和国憲法では、36 条に戒厳令についての規定がある。

3. 危急状態法

1955 年、アルジェリア紛争に対処するため、戒厳令よりも柔軟な緊急事態への対応を可能とする「危急状態法」が制定された。危急状態は、公共の秩序の著しい侵害により国家の危機が生じた場合又は公共に災厄を及ぼす事態が生じた場合において治安維持のため必要と認められるとき、閣議の命令により布告される。危急状態の布告がなされた場合、内務大臣又は県知事は、戒厳令布告の場合に類似した治安維持の権限を認められる。なお、危急状態の 12 日を超える延長については、法律によらなければ認められないとされている。

< フランス緊急事態法制の比較表 >

	緊急措置権	戒 厳 令	危急状態
法的根拠	憲法 16 条 (1958 年)	憲法 36 条 (1958 年) 戒厳令法 (1849 年)	危急状態法 (1955 年)
要件	あらゆる政治的な緊張状態	戦争又は反乱により生じる国家的危機	公共秩序が侵害された場合の国家的危機等
認定権	大統領の認定	閣議命令	閣議命令
効果	状況により必要な大統領による措置	行政権及び一部の裁判権の軍当局に対する権限の移管	内務大臣又は県知事の治安維持権限強化
具体的措置	危急事態の延長 強制収用対象の拡大 出版の自由の制限 特別裁判所の設置	家宅捜査 出版の自由の制限 集会の自由の制限	通行規制 立入禁止区域の設定 居住区域の指定 一定の集会の禁止
終了・延長	終了は大統領により決定される	12 日を超える延長は、国会によるものでなければ許可されない	12 日を超える延長は、国会によるものでなければ許可されない

イギリスの緊急事態法制

要 旨

コモン・ローの母国であるイギリスは、成文憲法を有さない。緊急事態に際しては、従来、英米法特有の制度である“ martial rule ”に基づき、政府は、当該緊急事態に対処するに当たって必要な範囲内で、平時においては違憲とみなされるような措置であっても、暫定的に講ずることが認められていた。しかし、第一次世界大戦以降、イギリスでは、緊急事態対処について制定法主義への転換が図られている。ただし、それは、“ martial rule ” が効力を失ったという意味ではなく、制定法の想定外の事態が生じた場合には、政府が必要な措置を講じ得るという意義を依然として有している。

1. 緊急事態におけるコモン・ロー上の規定

(1) マーシャル・ルール

コモン・ロー (Common Law) の母国であるイギリスは、成文憲法を有しない。

緊急事態が発生した場合、従来、英米法特有の制度である“ martial rule ”に基づき、政府は、当該緊急事態に対処するに当たって必要な範囲内で、平時においては違憲又は違法とみなされるような措置であっても、暫定的に講ずることが認められていた(必要性の原則(theory of necessity))。政府は、事後において、裁判所に対し、その措置が必要でやむを得ないものであったことを申し立て、かつ、その措置が合法でありコモン・ローに基づく公的義務であったことを立証しなければならないが、実際には、議会が免責法(Act of Indemnity) を制定して違法行為を合法化し、公共のためになされた責任を免除する慣行となっていた。

(2) 緊急権の所在

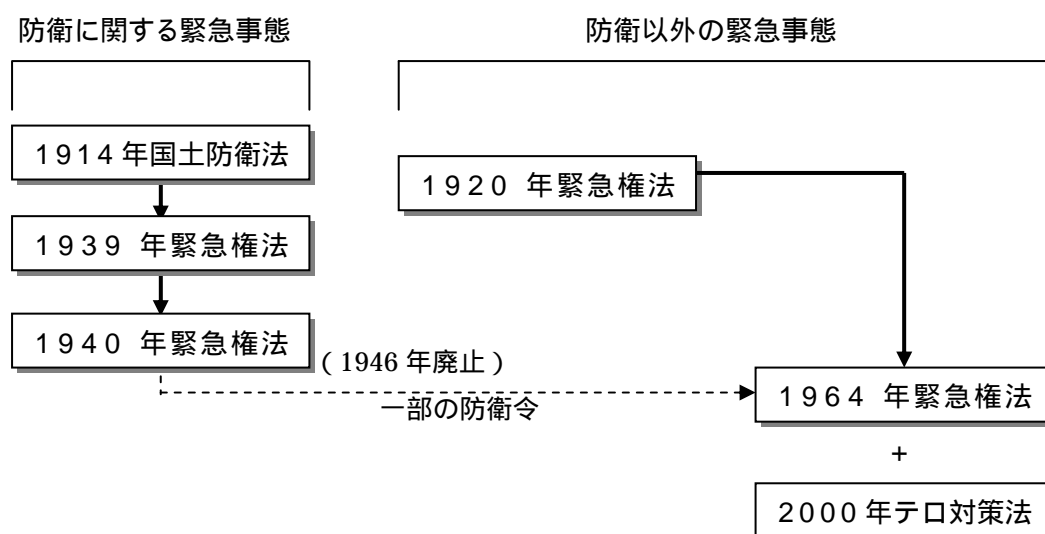
イギリスにおいて、緊急事態に対処する権限は、国王の大権に属する。国王は、軍隊の最高責任者であり、宣戦布告、終戦宣言等を発し、国土を防衛し、国民を保護する目的で必要に応じあらゆる手段を尽くす権限を有する。しかし、実質的には、緊急事態における権限行使について、行政府が議会に対して責任を負うこととされている。

2. 制定法主義への転換

第一次世界大戦以降、イギリスでは、緊急事態対処について制定法主義への

転換が図られ、防衛に関する緊急事態については「国土防衛法」や「1939年・1940年緊急権法」が、防衛以外の事項に関する緊急事態については「1920年緊急権法」が制定された。現在、両者を統合する形で、「1964年緊急権法」が効力を有している（防衛に関する緊急事態法は、第二次世界大戦後廃止されたが、「1940年緊急権法」に基づき制定された防衛令（Defense Regulations）の一部が、「1964年緊急権法」の中に組み入れられた。）

< 緊急事態対処に係る制定法主義への転換 >



(1) 防衛に関する緊急事態法

イ 1914年国土防衛法 (Defense of Realm Acts)

この法律は、第一次世界大戦中に制定された一連の防衛法であり、公共の安全又は国土防衛のため、国王に対し、枢密院令（Order in Council）により必要な措置を講ずる権限を委任した。これにより、行政府に規則制定権が認められ、事前の審問なしに人身を拘束すること等の措置が講ぜられた。しかし、枢密院令による規制制定には、目的や手段の相当性に疑問があるものも多く、裁判を提起された事例についても、判決の整合性に混乱が生じたため、1920年に広範囲に及ぶ免責法を制定するなどして、事態の収拾が図られた。

ロ 1939年・1940年緊急権法 (Emergency Powers Acts (Defense))

1939年緊急権法は、ドイツに宣戦布告する1週間前に制定された1年間の時限立法であり、公共の安全、国土防衛、公共の秩序の維持又は国王の行う戦争の能率的遂行を確保するために必要な措置を定める防衛令を枢密院令によって制定し得るとした。

1940年緊急権法は、チェンバレン内閣の辞職、ドイツ軍によるオランダ

及びベルギーへの侵攻、イギリス本土への侵入の危機等を背景に、1939年緊急権法を引き継ぐ形で制定された。1940年緊急権法も1939年緊急権法と同様、1年間の時限立法とされたが、その後、毎年、枢密院が同意する方法で、第二次世界大戦終了後の1946年まで効力が延長された。

1939年・1940年緊急権法では、1914年の国土防衛法が枢密院令をめぐる判決で混乱を生じたことへの反省もあり、国王の権限として、枢密院令で定めることができる規制の範囲が詳細に定められた。しかし、政府は、これにより広範な権限を付与され、特に、1940年緊急法では、労務及び財産の裁量による処理、規則による強制兵役及び徴用、軍事特別法廷の設置等、これまでに例がないほど、国王（実質的には政府）に権限が集中することとなった。

1939年緊急権法制定以降、2000近くの防衛令が制定され、また、防衛令を受けた規則は、10,000以上に及んだ。

< 枢密院令で定める事項 >

公共の安全
国土の防衛
公共の秩序の維持
国王が従事する戦争の効率的遂行
生活必需品の共有及びそれに伴うサービス
命令違反者の逮捕及び処罰
公共の安全と国土防衛の目的からする身柄の拘束
土地の収用・産業の撤廃
土地以外の財産の収用
家屋の搜索
法律の修正及び効力の停止

八 緊急権（防衛）法の廃止

1940年緊急権法は、1946年に廃止され、同法に基づき制定された防衛令や防衛令を受けた規則もほとんどが失効したが、その一部は、有効なものとして残り、一般的な緊急事態について定める「1964年緊急権法」に組み入れられ、現在に至っている。

(2) 防衛以外の事項に関する緊急事態法

イ 1920年の緊急権法（Emergency Power Acts）

平時における恒久法として、1920年に「緊急権法」が制定された。同法は、第一次大戦後、炭鉱労働者を中心にストライキが頻発し、社会不安が増大したことに対応することを目的としたものである。

政府は、食糧、水、燃料、灯火等の供給を妨げ、交通機関を妨害し、又は社会から生活の要素を奪うような脅威の存在に対し、国王の名で緊急事態を宣言することができる^{xxii}。緊急事態宣言後、その旨が直ちに議会に報告され、閉会中の場合は5日以内に召集されなければならない。緊急事態宣言

^{xxii} 緊急事態宣言の例として、1921年の石炭ストライキ、1926年のジェネラルストライキ、1972年の港湾ストライキ、1972年の炭坑ストライキがある。

は、議会の両院で審議され、承認されない場合には7日間で失効する。緊急事態の期間は1ヶ月を超えることができないが、議会の承認を得れば、延長することができる。

非常事態宣言が承認されると、政府は、生活必需品確保のため、枢密院令により規則を制定できる。当該規則は、両院に提示され、不承認の場合には7日間で失効する。

□ 1964年国家緊急権法（Emergency Powers Acts of 1964）

この法律は、現行イギリス法制の中で、緊急事態における一般法として位置付けられている。

この法律は、1920年緊急権法を踏襲しており、1条において、食糧、飲料水、燃料、電力、交通手段等の供給が崩壊し、それによって国民生活から生活必需品が剥奪される場合、国王は、緊急事態を宣言できるとする。要件、手続等については、1920年緊急権法と同様である。

この法律において、緊急事態は、複数の産業分野にわたるストライキ、自然災害、原子力発電所事故等を想定しており、国家間の紛争は前面には出されていないとされる。ただし、1946年に廃止された1940年緊急権法に基づき制定された防衛令の一部が組み込まれており、2条において、国家緊急の必要性がある場合には、国防会議の命令により、農業その他の重要な業務に軍隊の構成員を暫定的に従事させることができるとされている。

実際には、1964年以降、1条の規定する緊急事態宣言が発せられたことはなく、2条の適用により軍を投入することが慣行となっている。

八 テロ防止対策法（Terrorism Act of 2000）

1974年及び1976年に制定されたテロ防止対策法は、アイルランド共和軍（IRA）によるテロ対策として制定されたもので、テロ犯罪の構成要件及びその罰則を規定し、警察に強大な捜査権とともにテロ容疑者の令状なしでの逮捕権や警察権限による2日間の留置権を認め、内相にテロ容疑者の5日間の留置延長権やテロ実行犯の国外追放権を与えている。

テロ対策防止法の適用は、人権侵害につながりやすいため、これまで時限立法とされ、制定以降、毎年、議会の承認を得て継続されてきたが、2000年に恒久法となった。

また、1978年には、北アイルランドだけに適用される北アイルランド（緊急規定）法が制定された。

アメリカの緊急事態法制

要 旨

米国憲法には、明示的な国家緊急権規定が存在せず、緊急事態に当たっては、英米法特有の制度である“ martial rule ”に基づき、大統領が、公共の安全を保障するため、法律で明示的に禁止されていないあらゆる措置を講ずることとされている。このような広範な大統領の権限に対し、議会は、「戦争権限法」、「国家緊急事態法」等の制定を通じて、一定の制約を試みている。

なお、2003年、9.11同時多発テロ事件への反省から、テロ再発防止体制の一元化を図るため、既存の22の行政機関を統合する形で「国土安全保障省(The Department of Homeland Security)」が設置された。

1. 緊急事態に関する憲法上の規定

米国憲法では、緊急事態時における執行府への一時的な権力集中を認める明文規定は存在せず、戦争及び緊急事態に当たっては、連邦議会に戦争の宣言、軍隊の徴募・維持等の諸権限を与える一方で(1条8節11～16項)大統領を合衆国の陸海軍及び各州の民兵の総指揮官であると定め(2条2節1項)大統領の権限と議会の権限とを分割することを意図しているとされている^{xxiii}。しかし、現実には、大統領が全般的な統治権を行使し、臨機応変に緊急事態対応策を実施してきた。

2. 緊急事態における大統領の権限行使

このような大統領の権限行使は、英米法に特有の制度である“ martial rule ”に基づく。すなわち、緊急事態の発生は憲法上認められた権限に増減や変更をもたらすものではなく、大統領は、平時であると緊急時であるとを問わず、国家の存立を保持するために必要なあらゆる権限を付与されていると考えられている。したがって、大統領による緊急措置権行使の法的根拠は、行政権の大統領への帰属を定める2条1節1項、大統領による法律の忠実執行義務を定める2条3節、大統領を軍隊の総指揮官と定める2条2節1項等に求めることができる。この点について、裁判所は、「忠実執行条項に基づき、大統領は、憲法が政府に委ねている国家の重大な利益が危険に瀕する場合、

^{xxiii} 米国憲法上の緊急事態に関するその他の規定として、叛乱・侵略に際しての議会による人身保護令状(Writ of Habeas Corpus)の停止(1条9節2項)及び非常の場合の大統領の議会召集権(2条3節)の規定がある。

この利益を保護するため、法律によって禁止されていない一切の必要な措置をとり得る」と判示した。

なお、大統領により講ぜられた措置の適法性については、連邦最高裁を頂点とする裁判所の司法審査に服する。

3. 大統領の権限行使に対する議会の統制

憲法上の規定にかかわらず、大統領による国家緊急権の行使に対する議会の対応は、追認的又は白紙委任に近いものであった。しかし、ベトナム戦争の戦況悪化と長期化、ペンタゴン秘密文書漏洩事件^{xxiv}、ウォーターゲート事件等を背景とする大統領の信用失墜を契機に、大統領の広範な権限を法的に抑制する動きが広がり、その帰結として、「戦争権限法」及び「国家緊急事態法」が成立した。

(1) 戦争権限法

1973年11月、海外での紛争における米軍軍隊の投入に際しての手続法である「連邦議会と大統領の戦争権限に関する共同決議 (Joint Resolution concerning the war powers of Congress and the President)^{xxv}」(以下「戦争権限法」という。)が成立した。

イ 目 的

戦争権限法は、敵対行為又は敵対行為への卷添えが差し迫っていると明白に認められる事態に関し、合衆国軍隊を投入すること等について、連邦議会と大統領との共同判断の適用を確保することを目的とする(2条a項)。

ロ 概 要

【議会と大統領の権限】この法律は、連邦議会が、憲法1条8節18項により合衆国政府又は官吏に対して与えられた権限を執行するために必要なすべての法律を制定する権限を有していることを確認している(2条b項)。

他方、上記の事態へ合衆国軍隊を投入することに関する大統領の総指揮官としての権限は、戦争宣言、制定法による明示的な授権、合衆国又は合衆国軍隊に対する攻撃により生じた国家緊急事態が存在する場合に

^{xxiv} 1971年6月、ペンタゴン秘密文書が漏洩し、合衆国による初めてのベトナム北爆の直接的な契機となったトンキン湾事件の真相が暴露され、大統領による議会への決議要請の根拠や決議の正当性が揺るがされた。

^{xxv} 共同決議 (joint resolution) とは、法律の一形式であり、審議手続も狭義の法律と同じである。

においてのみ行使されると規定され、これらの場合以外の大統領による軍隊の使用は認められない(2条c項)。

【協議・報告・情報提供】 敵対行為下に軍隊を投入する場合、大統領は、事前に連邦議会と協議を行い、また、軍隊投入後は、撤退が完了するまで議会と定期的に協議を行わなければならない(3条)。

また、戦争宣言なしに軍隊の投入がなされた場合には、大統領は、48時間以内に、下院議長及び上院臨時議長に対し、書面で、軍隊投入を必要とする状況、軍隊投入の憲法上及び法律上の根拠、敵対行為等の規模及び期間の見通しを報告しなければならない(4条a項)。この報告は、その後も少なくとも6ヶ月に1度行われなければならない(4条c項)。

さらに、大統領は、国家の戦争への関与(commit)や軍隊の使用について憲法上の責任を履行するために連邦議会が要求する情報を提供しなければならない(4条b項)。

【期間】 大統領は、連邦議会が戦争宣言をし、又は軍隊の使用に係る特別の授権を法律で認めた場合、連邦議会が法律によって期限を延長した場合、武力攻撃を受けた結果、連邦議会が物理的に開会不可能な場合を除き、60日を超えて軍隊を使用することはできない(5条b項)。

また、上記の規定にかかわらず、軍隊が戦争宣言又は制定法による特別の授権なしに海外で敵対行為に従事しているときはいかなる場合でも、連邦議会が「同意決議」によって命じたときは、大統領は、軍隊を撤退させなければならない(5条c項)。

【授権の推定の禁止】 法律、予算又は条約が敵対行為等への軍隊の投入を明示的に授権し、かつ、それがこの法律の定める制定法による明示的な授権であることが明記されている場合のほか、いかなる法律、予算又は条約からも、軍隊の投入の授権があったものと推定されてはならない(8条a項)。

八 適用の実際

この法律(特に、「同意決議」による軍隊の撤収を定める5条c項)に対し、歴代の大統領からは、権力分立の原則に反する、大統領の軍隊の最高司令官としての権限を侵害する、「同意決議」は大統領の署名及び拒否権の対象とならないため、大統領の法案承認権を侵害する等の理由から、憲法上の異議が唱えられてきた。このため、米軍が出動する事態が生じた場合、大統領は、できる限り同法の適用を回避する一方で、軍事行動に対する議会の姿勢に配慮して、同法に「留意して」又は「適合的なものとして」当該軍事行動を遂行する旨表明してきた。

(2) 国家緊急事態法

イ 目的・特徴

この法律は、国家緊急事態に際し、議会の関与及び役割を明確にした上で、大統領の権限行使に対し議会の統制を及ぼすこと、過去に発せられた緊急事態宣言を根拠として大統領又は政府官吏に対し付与された種々の権限等を特定の猶予期間をもって整理することを目的として、1976年に制定された。

なお、この法律は、緊急事態を宣言する際の手続法であり、緊急権限の具体的な内容を定める実体法・基本法ではない。

ロ 概要

【現に宣言されている国家緊急事態の終了】上院に設置された特別委員会^{xxvi}による作業を通じて、1933年以来4件の「国家緊急事態宣言」が有効であり、その下で470件の法令が効力を有していることが明らかとなった。これらを根拠に大統領又は政府官吏に多種多様な権限が付与されたままに放置されてきた状態を整理するため、この法律の制定日(1976年9月14日)現在有効である「国家緊急事態宣言」に基づき大統領及び政府官吏が有するすべての権限について、同日から2年の経過をもって終了することとされた(101条)。

【将来の国家緊急事態の宣言】大統領は、将来の国家緊急事態に際して、特別の権限の行使を大統領に授権する連邦議会の法律に従って、国家緊急事態を宣言する権限が与えられている。この宣言は、直ちに連邦議会に送付され、かつ、連邦官報に公示されなければならない(201条a項)。授権法律は、大統領がこの法律に従って国家緊急事態を宣言し、かつ、この法律に矛盾しない限りにおいて有効であるとされる。

【国家緊急事態の終了】この法律に従って大統領により宣言される国家緊急事態は、連邦議会が「同意決議^{xxvii}」によって終了させ、又は大統領が終了の布告を発した場合に終了する。国家緊急事態終了後、大統領は、授権された権限を一切行使することはできない(202条a項)。

連邦議会は、国家緊急事態の宣言後、毎6ヶ月以内に当該緊急事態を終

^{xxvi} 1973年1月、上院の政府活動委員会の下に、「1950年12月16日の合衆国大統領により布告された国家緊急事態の終了に関し研究と調査を行うこと」を任務とする特別委員会が設置された。

^{xxvii} 同意決議による国家緊急事態の終了について、フォード大統領(当時)は、権力分立原則に反する、大統領の署名及び拒否権の対象とならないという意味で憲法1条7節に反するという理由から、憲法上の異議を唱え、留保を付した。

了させるか否かについての「同意決議」案を審議しなければならない(202条b項)。また、大統領が各年毎の国家緊急事態宣言日の90日前に、大統領が連邦官報に公示せず、かつ、当該国家緊急事態宣言が引き続き有効であることを述べた通知を連邦議会に報告しない場合には、当該宣言日に自動的に失効する(202条c項)。

【緊急権行使の要件、義務等】大統領の緊急事態権限については、根拠法を明示した上でなければこれを行使することができない。根拠法の明示は、国家緊急事態宣言又は関連する大統領命令によって行われた上で、連邦官報に公示され、議会に送付されなければならない(301条)。

大統領及び政府関係機関は、国家緊急事態宣言又は戦争宣言に基づいて発せられたすべての命令、布告、規則等の記録及び索引を保持しなければならない(401条a項及びb項)。また、これらの宣告後、6ヶ月毎の関連支出報告書を90日以内に、総支出額に関する最終報告書を緊急事態又は戦争の終了後90日以内に、それぞれ連邦議会に送付しなければならない(401条c項)。

4. 国土安全保障省

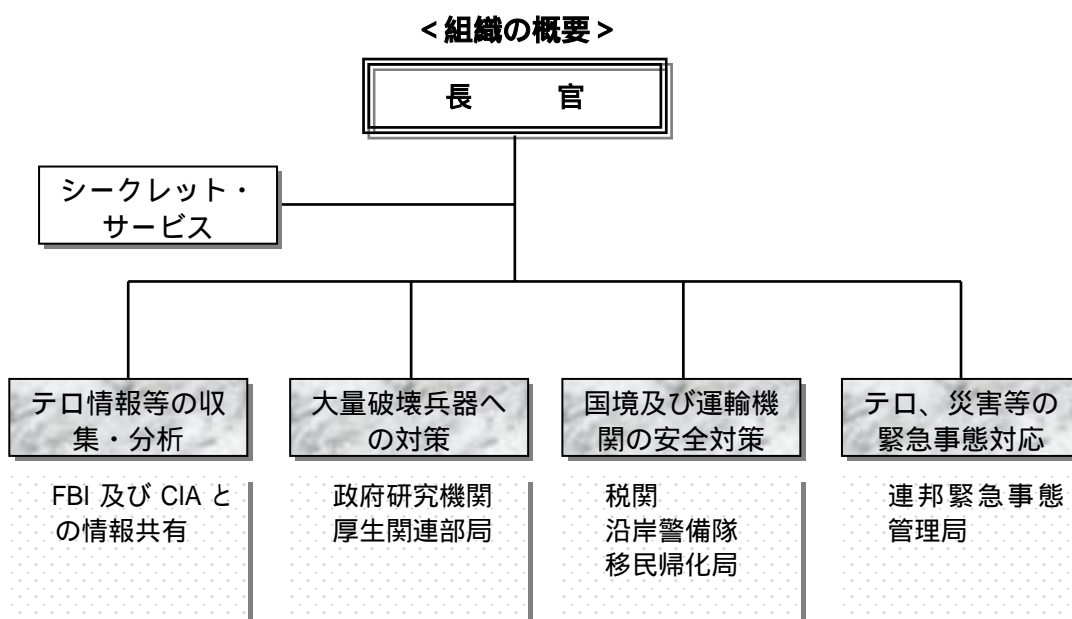
(1) 設置の経緯

2001年9月11日に発生した米国同時多発テロ事件の際、FBI、CIA等が事前に入手していた重要情報を適切に処理していなかったことに対する反省から、2002年6月、ブッシュ大統領は、テロ対策に係る体制の一元化を目的として、「国土安全保障省」の創設を提唱した。その後、同年11月の設置法の成立を経て、2003年1月、15番目の省(閣僚が長官を務める政府機関)として、職員数17万人規模の巨大な「国土安全保障省(The Department of Homeland Security)」が発足した。アメリカでは、国防総省が創設された1947年以来の大規模な行政組織の改編となった。

(2) 所掌事務

国土安全保障省は、テロ対策の中枢を担う機関として、国土安全保障局、沿岸警備隊、シークレット・サービス、税関、帰化移民局、連邦緊急事態管理局(Federal Emergency Management Agency = FEMA)等の既存の22の政府機関を統合したものである。このため、その所掌事務は、アメリカ本土の安全保障問題全般に及び、具体的には、テロ関連情報等の収集・分析(FBI及びCIAとの情報共有)、大量破壊兵器への対策、国境及び運輸機関の安全対策、テロ攻撃、自然災害等を含む緊急事態への対処等の活動

を行うこととされている。



(3) 災害援助・緊急事態支援（国土安全保障省発足前のシステム）

イ 災害援助・緊急事態支援法

「大統領令第 12148」を踏まえ、1988 年には、「災害救助・緊急事態支援法」が成立した。この法律により、国家安全保障と大規模災害対処とが統合され、包括的な緊急事態対処システムが確立した。

この法律は、「緊急事態」に関し、自然災害を対象とする「大災害」(Major Disaster) と、核攻撃、テロ等自然災害以外の「緊急事態」(Emergency) とを区別する。「大災害」が生じた場合、大統領は「激甚災害宣言」発令するが、その発令には、州知事の要請が必要とされる。他方、大統領は、自ら自然災害以外の「緊急事態」が発生したと認める場合には、州知事の要請を受けることなく、「緊急事態宣言」を発令することができる。

<災害救助・緊急事態支援法の手続等>

	大規模災害対処	国家安全保障対処
名 称	激甚災害 (Major Disaster)	緊急事態 (Emergency)
定 義	自然による大災害 (Natural Catastrophe)	テロ攻撃、核攻撃等による大災害 (Catastrophe)
宣 言	激甚災害宣言 (Major Disaster Declaration)	緊急事態宣言 (Emergency Declaration)
手 続 要 件	州知事の要請が必要	大統領は州知事の要請がなくても宣言の発令が可能

ロ 災害援助・緊急事態支援法に基づく FEMA、軍等の役割

災害又は緊急事態が発生した場合、激甚災害宣言又は緊急事態宣言を受けて、連邦緊急事態管理局が捜索救助、輸送、通信、消防、被災者介護等の活動を行うほか、27 に及ぶ政府機関があらかじめ提示する緊急事態支援機能が活用される。

また、州知事の指揮下にある州兵は、警察と協力して治安維持と警備に当たる。連邦軍は、直接これらの活動を行うことは禁じられており、人命救助又は住民非難活動の障害となる公共地域及び私有地内の残骸、瓦礫及び道路障害物の除去、救援資材及び物資の空輸、軍医療部隊による医療支援、食糧、水その他の救援物資の配給、爆発物、有害物質等の危険物の除去等の「緊急事態活動」(emergency work) をその任務とする。

第3部

テロ及び自然災害等

テロ及び自然災害等についての記述は、それぞれ、以下の文献を主として参考としたものである。

- ・ 松井芳郎『テロ、戦争、自衛』（2002年）東信堂
- ・ 山本草二『国際法（新判）』（1999年）有斐閣
- ・ 法律時報 69 卷 12 号（1997年）「特集 阪神・淡路大震災の三年」
- ・ 筒井若水編集代表『国際法辞典』（1998年）有斐閣

テロへの対応

日本の国内法上、「テロ」という犯罪は存在せず、また、国際社会においても、「テロ」に係る統一的な定義は存在しない。しかし、国内では化学物質を使用した地下鉄サリン事件（1995年）が、また、国際社会では9.11同時多発テロ事件（米国・2001年）パリ島ディスコ爆破事件（インドネシア・2002年）等をはじめとする大規模なテロ事件が発生しており、近年、テロへの脅威がより増大していると言える。このため、テロ防止対策に国際社会全体が取り組むことの必要性が唱えられている。

<主なテロ事件>

年月日	場 所	実 行 犯	備 考
1972.5.30	イスラエル・ロッド空港	日本赤軍	銃乱射、24名死亡、76名負傷
9.5	ミュンヘン五輪会場	パレスチナ・ゲリラ	イスラエル選手団襲撃、18名死亡
1975.8.4	クアラルンプール米領事館	日本赤軍	占拠、その後人質解放
1979.11.4	テヘラン米大使館	学生デモ	占拠、1981.1に解放
1980.2.27	コロンビア・ドミニカ大使館	反政府ゲリラ	占拠
1983.4.18	ベイルート米大使館		爆破、7名死亡、約120名負傷
1983.10.23	ベイルート米海兵司令部等	ヒズボラ	爆弾、299名死亡
1984.9.20	東ベイルート大使館別館	ヒズボラ	トラック爆弾、23名死亡
1986.5.14	ジャカルタ日本・米国大使館	日本赤軍	爆発物持込み
9.5	カラチ空港(米パンナム機)	パレスチナ・ゲリラ	ハイジャック・銃撃、約20名死亡
11.15	マニラ郊外	新人民軍	誘拐、1987.3に解放
1988.12.21	英国上空(米パンナム機)	リビア人	爆破、270名死亡
1992.3.17	ブエノスアイレス	ヒズボラ(?)	自動車爆弾、29名死亡
1993.2.26	N.Y.貿易センタービル	イスラム原理主義	爆弾、6名死亡、1000名超負傷
1994.2.25	ヨルダン川西岸イスラム礼拝所	カハ	銃乱射、52名死亡、約200名負傷
7.18	ブエノスアイレスユダヤ人互助会ビル	ヒズボラ(?)	自動車爆弾、96名死亡
12.11	南大東島上空(フィリピン航空)	アルカイダ	機内で爆破、1名死亡
1995.3.2	東京地下鉄	オウム真理教	サリン使用、12名死亡
4.19	オクラホマシティ連邦ビル	ミシリア	爆破、168名死亡
7.25	パリ地下鉄	武装イスラム集団	爆弾、7名死亡・約80名負傷
11.13	リヤド米軍訓練センター	湾岸の虎(?)	自動車爆弾、7名死亡
11.19	イスラマバード・エジプト大使館	ジハード	自動車爆弾、17名死亡
1996.6.15	マンチェスター・ショッピング・モール	IRA(?)	自動車爆弾、200名超負傷
6.25	サウジアラビア米空軍基地	湾岸のヒズボラ(?)	自動車爆弾、19名死亡
7.27	アトランタ五輪公園		爆発、2名死亡、112名負傷
12.17	在ベルー日本大使公邸	MRTA	人質立籠り、1997.4.22武力突入
1997.7.30	エルサレム市場	ハマス	自爆テロ、15名死亡・170名負傷
11.17	ルクソール(エジプト)	イスラム集団	銃乱射、62名死亡
1998.7.21	タジキスタン	タジク統一野党	国連監視団員4名殺害
8.7	ケニア・タンザニア米大使館	ビン・ラディン(?)	同時爆発、224名死亡
1999.8.23	キルギス・オシ州	ウズベク・イスラム運動	13名拉致、10月解放
2000.10.12	イエメン・アデン港	ビン・ラディン(?)	米駆逐艦爆破、17名死亡
2001.7.24	スリランカ・バンドラナイケ空港	LTTE	航空機破壊、12名死亡
9.11	N.Y.世界貿易センター、国防省	ビン・ラディン(?)	航空機衝突、5000名超死亡
2002.10.14	パリ島ディスコ	ジュアマ・イスラミア(?)	爆弾、187名死亡

東京新聞日曜版(2001.10.21)「拡大するテロリズム」を参考に作成

1. 国際社会におけるテロへの取組み

(1) 主なテロ防止に係る国際的枠組み

テロ防止対策に関連する条約は、1969年に締結された「航空機内の犯罪に関する条約」以降、12を数える。このように、テロ防止対策に係る国際協調の枠組みが形成されてきた背景の一つには、テロ行為が一国内の問題にとどまらず複数国が当事国となるケースが増えたことを受けて、国際社会全体の問題としてテロ防止対策が認識されるようになったことがある。

これらの諸条約は、いずれも、犯罪行為の構成要件、国内法上の犯罪として締約国の国内法に基づく刑罰、被疑者を確保した締約国の引渡し又は訴追の義務、被疑者に関する審理及び処罰のための裁判権の設定等を内容とする。

< 主なテロ対策関係条約 >

条約名	発効年	主な内容等
航空機内の犯罪に関する条約（東京条約）	1969年	機内犯罪発生後の機長の措置等
航空機不法奪取防止条約（ハーグ条約）	1971年	ハイジャック犯に対する処罰等（よど号事件（1970年）を契機に制定）
民間航空への不法行為防止条約（モントリオール条約）	1973年	航空機の爆破、機内の暴力行為等に対する処罰
空港での暴力行為防止議定書	1989年	空港における暴力行為等に対する処罰
国家代表等への犯罪防止・処罰条約	1977年	元首等への犯罪行為の処罰（在スーダンサウジアラビア大使館襲撃事件（1973年）等を契機に制定）
人質行為防止条約	1983年	人質をとっての脅迫行為に対する処罰
核物質防護条約	1987年	核物質の強奪及び核物質を用いた脅迫の処罰
海上航行不法行為防止条約	1992年	船舶の不法奪取及び航行の安全を損なう行為の処罰（アキレ・ラウロ号事件（1985年）を契機に制定）
大陸棚プラットフォーム不法行為防止条約	1992年	大陸棚プラットフォームの不法略奪等の禁止
プラスチック爆弾探知条約	1998年	識別措置の義務付け（パンナム機爆破事件（1988年）を契機に制定）
テロ爆弾使用防止条約	2001年	輸送機関、公共施設等での爆発の禁止
テロ資金供与防止条約	2002年	テロに使用されることを認識した上での資金の供与、受領等の禁止

(2) 国際刑事裁判所

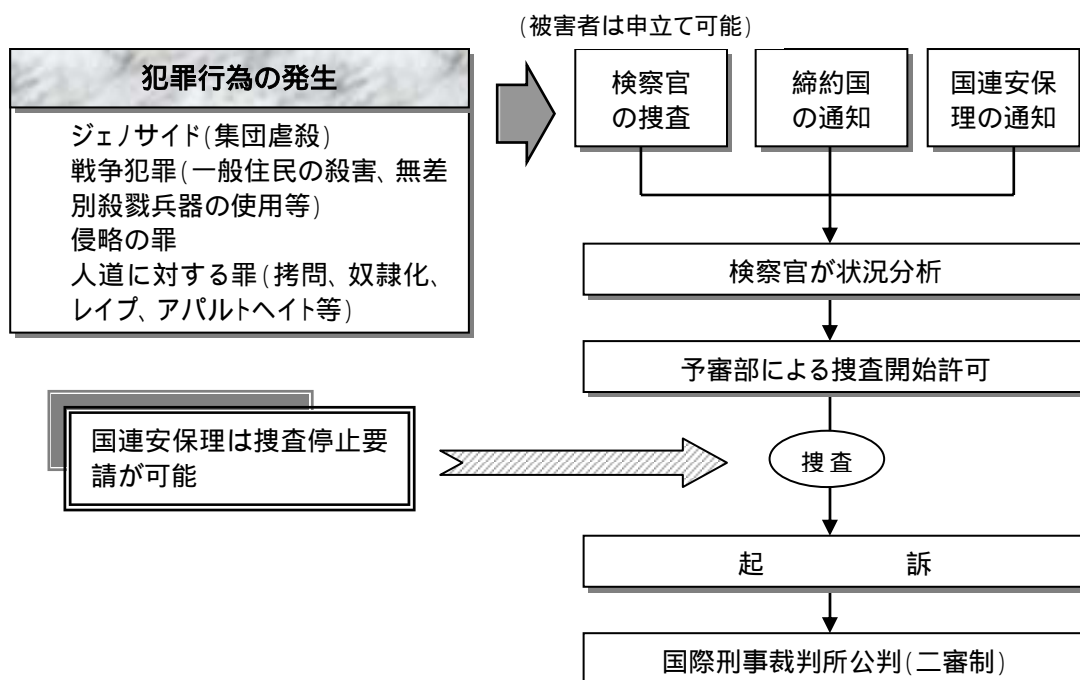
国際刑事裁判所（International Criminal Court = ICC）とは、1998年7月に締結された「ローマ条約」に基づき、集団殺害、国際人道法違反等特定の国際犯罪を行った個人を訴追し、及び処罰するために設置されることが合意された常設の国際裁判所をいう。同条約の採択に至った直接の契機としては、冷戦構造の崩壊等により地域紛争が多発していること、内戦の事後処理のために旧ユーゴスラビアやルワンダに臨時の国際法廷が安保理決議により

設置されたこと等が挙げられる。国際刑事裁判所は、2002年7月1日、同条約の発効に必要とされた60カ国を超える76カ国が批准したことにより発足した。日本は、現在のところ、署名も批准も行っていない。

国際刑事裁判所の管轄対象としては、ジェノサイド、戦争犯罪、侵略、人道に対する罪（一般市民に対する殺害等の非人道的行為並びに政治的、人種的及び宗教的理由に基づく迫害行為）が挙げられている。

9.11米国同時多発テロ事件を受けて、このようなテロ行為の被疑者を国際刑事裁判所の審理に服させるべきとの見解が多方面から唱えられた。しかし、テロは、各条約により定められる国内法上の犯罪であって、国際法上の犯罪^{xxviii}ではないとされていること、締約国は、テロが「人道に対する罪」に当たるとする解釈をとっていないこと等の理由から、現在において、重大なテロ犯罪の被疑者の国際刑事裁判所による裁判は想定されておらず、将来の課題と考えられている。

< 国際刑事裁判所の裁判手続 >



(3) 9.11米国同時多発テロ事件に基づく反テロ軍事行動

2001年9月11日に米国で発生した同時多発テロ事件は、5000名を超える犠牲者を生じさせる惨事をもたらし、国内外に大きな衝撃を与えた。他方、その後の米国等による自衛権に基づく軍事的措置は、国際社会の基本秩序に

^{xxviii} 人道に対する罪、ジェノサイド等国際法によって直接犯罪とされるとともに、国際的な手続に従って処罰されるものをいう。

重大な影響を与えた。

イ 自衛権概念の動揺

【自衛権の概念】国連憲章においては、武力の行使が一般に禁止された上で、その例外として、集団安全保障の軍事的強制措置（42条）とともに、自衛権の行使（51条）が認められている。自衛権とは、一般国際法上、他国の違法かつ急迫した侵害に対して自己の権利又は法益を必要かつ相当の程度において防衛する国家の基本的権利をいい、違法性・急迫性・必要性の要件を満たす限りにおいて、武力行使の違法性は、阻却される。さらに、同憲章51条では、自衛権について、その発動要件を「武力攻撃が発生した場合」に、また、発動期間を「安保理が必要な措置をとるまで」に限定するとともに、安保理への報告を義務付けるなど、厳しい制約が課されている。

【テロ集団及びテロ支援国家への自衛権行使】テロは、条約により定められた国内法上の犯罪であり、したがって、テロ集団は、国際法主体性を有するものではない。自衛権が違法性阻却事由である以上、国際法主体でないテロ集団に対する自衛権の行使は認められないと一般に考えられている^{xxix}。また、テロ支援国家に対する自衛権の行使は、テロ集団が当該国家の命令により行動する場合、当該国家がテロ集団の行為を採用する場合、当該国家がテロ集団の行為に直接関与する場合、認められることがあると考えられている。反テロ軍事行動を通じた米国による自衛権の行使が、又は の条件を満たすものであったか否かについては、疑義を呈する者も少なくない。

【急迫性・必要性の要件】アフガニスタンへの空爆（「不朽の自由」作戦）は、10月7日に開始された。最初の武力攻撃から4週間以上が経過しての武力による反撃は、一般に、緊急性の要件を満たすものではないと考えられている。また、自衛権に基づく武力行使は、それ以外にとるべき手段が存在しないことが条件とされる。米国等による武力行使が必要やむを得ない手段であったか否かについては、国連の枠組みにおける解決に向けた努力を尽くすべきであるとの立場から、疑義を呈する者も少なくない。

^{xxix} アメリカがテロに対する報復措置として軍事行動を展開した事例として、ベイルート米大使館爆破事件に対する報復措置としてレバノンのドルーズ派民兵拠点への艦砲射撃（1983年）、ベルリンのディスコ爆破事件に対する報復措置としてリビアの首都トリポリを空爆（1986年）、ブッシュ元大統領暗殺未遂に対する報復措置としてイラクの首都バグダッド攻撃、ケニア・タンザニア米大使館爆破事件の報復としてアフガニスタン及びスーダン国内のテロ組織への空爆（1998年）等がある。いずれの事例においても、アメリカは、国連憲章51条に基づく自衛権の行使である旨主張した。

ロ 国連による国際の平和と安全の維持の枠組みの動揺

安保理は、事件後直ちに、このテロを「平和に対する脅威」と認定し、国連としてあらゆる手段を用いて闘うことを決意する旨の決議（安保理決議 1368）を全会一致で採択した。この決議は、加盟国が個別的又は集団的自衛権を有することを確認し、テロ事件の関係者を法に照らして裁くためすべての加盟国に共同して迅速に対応するよう要請し、既存の安保理決議の遵守等テロ行為を防止するための努力を呼び掛けることを内容としている。また、その後、憲章 7 章に基づき、テロ行為への資金提供の禁止、テロ攻撃の防止に関する協力の要請等を内容とする決議（安保理決議 1373）を採択した。

両安保理決議については、米国等に自衛権の行使を認めるものであるか否か、湾岸戦争時の安保理決議 678 と同様に加盟国による武力行使を容認するものであるか否かをめぐり、見解が対立している。及びの両方について否定的な立場からは、武力行使を一般に禁止し、交渉、仲介等の平和的手段又は集団安全保障を通じた紛争解決を企図する国連憲章の実現に向けた努力に逆行するものであるとの批判がなされている。

2. 日本におけるテロへの対応

(1) 米国等による反テロ軍事行動への協力

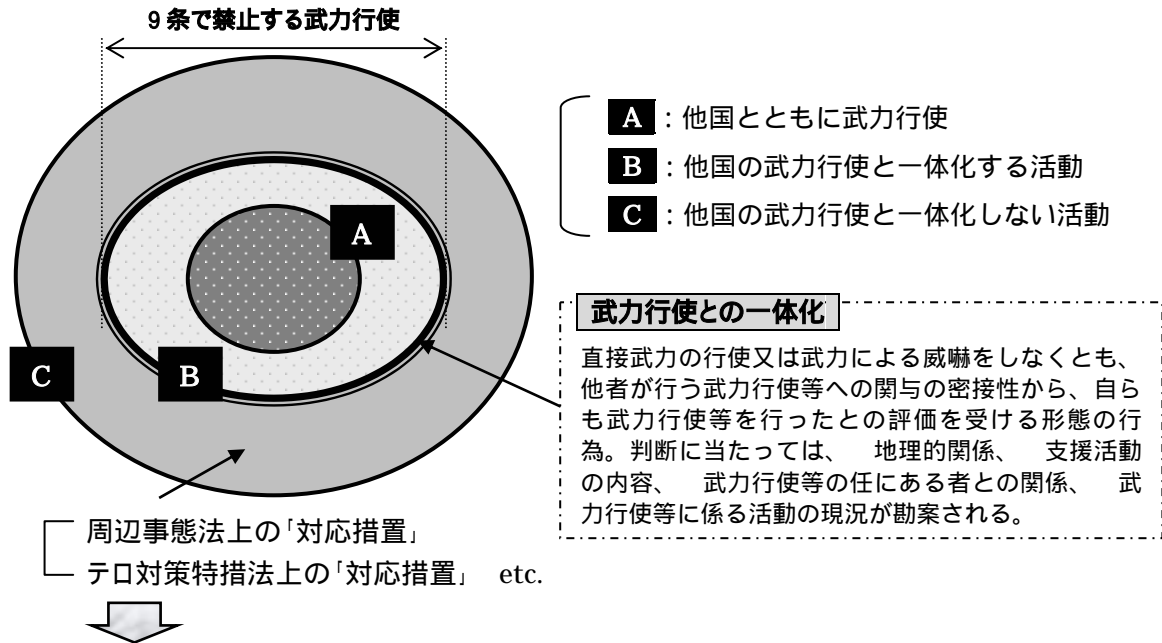
日本は、「同盟国である米国を強く支持」する立場から、協力の具体策として、後方支援活動目的で自衛隊を派遣するための所要の措置、米軍施設及び重要施設の警備を強化するための所要の措置、情報収集のための自衛隊艦艇の派遣、出入国管理等に関する情報交換等の国際協力の強化、関係諸国に対する人道的・経済的支援、避難民支援、経済システムの混乱回避のための措置を打ち出した。

< 日本による反テロ軍事行動への協力の経緯 >

年月日	事実の概要
2001.9.11	米国同時多発テロ発生
9.19	テロ対策閣僚会議において、米国等への協力の具体的措置を決定
9.21	海上自衛隊護衛艦及び掃海艇が米空母キティ・ホークに随伴（防衛庁設置法 5 条 18 項〔所掌事務の遂行に必要な調査及び研究〕）
10.5	テロ対策特別措置法を閣議決定し、国会に提出
10.6	航空自衛隊 C130 輸送機がパキスタンに難民救援物資を輸送
10.7	米英軍がアフガニスタンへの空爆開始（「不朽の自由」作戦）
10.29	テロ対策特別措置法が成立
11.9	海上自衛隊護衛艦をインド洋へ派遣
11.16	テロ対策特別措置法に基づく基本計画を閣議決定
11.20	自衛隊に派遣命令

11.25	海上自衛隊護衛艦、補給艦及び掃海母艦を派遣
2002.5.17	派遣期間を延長するための基本計画の変更を閣議決定
11.19	派遣期間を再延長するための基本計画の変更を閣議決定
12.4	イージス艦のインド洋への派遣を閣議決定

< 政府の「武力行使との一体化」に関する考え方(イメージ図)^{xxx} >



活動内容	武力行使と一体化しない活動(C)	武力行使と一体化する活動(B)
情報提供	一般的な情報交換の一環としての情報提供	武力攻撃を直接支援するための偵察行動を伴うような情報収集
作戦基地への物資等の輸送及び補給	戦闘区域でない作戦基地への物資等の補給及び輸送	(直接の言及なし)
洋上での艦艇に対する燃料補給	戦闘行為が行われていない洋上地域での燃料補給	戦闘行動を行っている状況における洋上での燃料補給
発進準備中の航空機への燃料補給・整備	ニーズがないため検討の対象外とされている(戦闘地域外で燃料補給をした航空機が空爆を行ったとしても、武力行使との一体化に当たらないとされる)	
滑走路利用の許与	日米安保条約6条による許与	
武器・弾薬の輸送	戦闘行為が行われていない地域への武器・弾薬の輸送(テロ対策特措法においては、陸路輸送については、ニーズがないため、これを行わない旨明記されている)	(直接の言及なし)
武器・弾薬の提供	ニーズがないため検討の対象外とされている(各個別法において当該活動を行わない旨明記されている)が、憲法上、そのすべてが禁止されているわけではない	
戦闘員の捜索・救難	非戦闘地域での捜索・救難	(直接の言及なし)

^{xxx} 武力行使との一体化等に係る政府見解については、衆憲資第12号『「現在の国際情勢と国際協力について(特に、イラク問題・北朝鮮問題をめぐる憲法的諸問題)」に関する資料~1月30日の自由討議に当たっての参考資料』17頁以下を参照。

(2) 国内におけるテロをはじめとする緊急事態への対応措置

テロ等の緊急事態に際しては、公共の安全と秩序の維持を任務とする警察が第一次的にその対応に当たるものとされる。

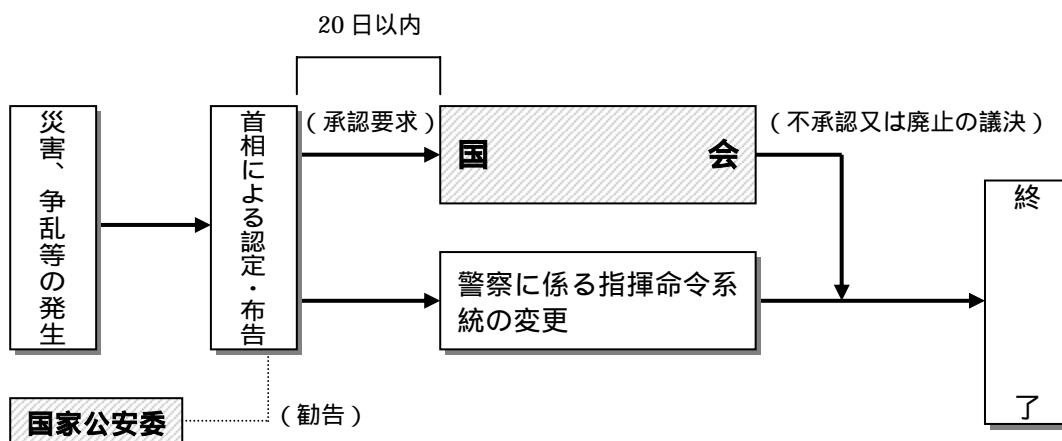
イ 警察法上の緊急事態対応（71条及び74条）

【要件・手続】首相は、大規模な災害又は争乱その他の緊急事態に際して、治安維持のため特に必要があると認めるときは、国家公安委員会の勧告に基づき、適用地域、事態の概要及び布告の効力発生時期を明記した緊急事態の布告をすることができる。この布告は、これを発した日から20日以内に国会に付議してその承認を得なければならない、承認を得られない場合、首相は、速やかに、この布告を廃止しなければならない。

【効果】緊急事態の布告が発せられた場合、警察に係る指揮命令系統が変更され、首相が警察庁長官を指揮監督し、警察庁長官及び管区警察局長が布告地域の警視總監又は警察本部長に対し指揮・命令を行う。

【統制】国会は、緊急事態に当たって、事態発生に係る認定・布告の確認及び事態終了の段階において、その統制を及ぼすことができるが、緊急事態布告の効果は、警察に係る指揮命令系統の変更に過ぎず、これに対する特別な統制権限を有しない。

<警察法71条に規定する緊急事態発動の手続図>



ロ 海上保安庁法上の強制措置（不審船への対応）

不審船対応については、警察機関たる海上保安庁が第一次的に対処し、海上保安庁では対処することが不可能又は著しく困難と認められる場合には、海上警備行動（自衛隊法82条）に基づき自衛隊が対処することとされている。海上保安官等の武器使用については、1999年の能登半島沖不審船事件を契機に、内水・領海で立入検査目的による停船命令を拒否して逃亡する場合に船舶を停止させるための武器使用（危害射撃）が可能となった。

< 遭反船、不審船等への対応に係る要件、効果及び手段（武器使用） >

		0	12 海里	24 海里	200 海里		
		内水及び領海			接続水域	排他的経済水域	公海
内水及び領海		<p>【要件】 国内法令違反 【効果】 乗船、臨検、拿捕、引致、司法的手続等 【手段】 合理的必要範囲内の武器使用（危害射撃）</p>	<p>————— 継続追跡権 —————</p>				
接続水域			<p>————— 継続追跡権 —————</p>				
排他的経済水域			<p>————— 継続追跡権 —————</p>				
公海			<p>————— 継続追跡権 —————</p>				
						<p>【要件・効果】 海上犯罪に係る近接権 特定犯罪に係る臨検、拿捕、司法的手続等 【手段】 適正かつ限定的な最終手段としての武器使用</p>	

＜各水域における沿岸国、外国船舶等の権能等＞

	0 (基線)	12 海里	24 海里	200 海里	
沿岸国の権能等	領海	接続水域	排他的経済水域	公海	
	海洋法条約 2 条及び 3 条 領海・接続水域法 1 条	海洋法条約 33 条 領海・接続水域法 4 条	海洋法条約 55 条 排他的経済水域・大陸棚法 1 条	海洋法条約 86 条	
外国船舶の権能等	領土	主権的権利 通関、財政、出入国管理及び衛生上の国内法令違反の防止及び処罰		公海	公海自由の原則（海洋法条約八七条） 旗国主義（九四条） 例外 特定犯罪に係る海上警察権（九九〜一二〇条） 例外 沿岸国の継続追跡権（一一一条）
	無害通航権	天然資源等に対する主権的権利及び海洋構築物等に対する管轄権 通関、財政、出入国管理及び衛生上の沿岸国法令に服する		天然資源等に係る沿岸国の主権的権利及び海洋構築物等に係る沿岸国の管轄権に服する	公海自由の原則の適用（当該水域設定目的を害さない範囲内）

八 自衛隊法上の緊急事態対応

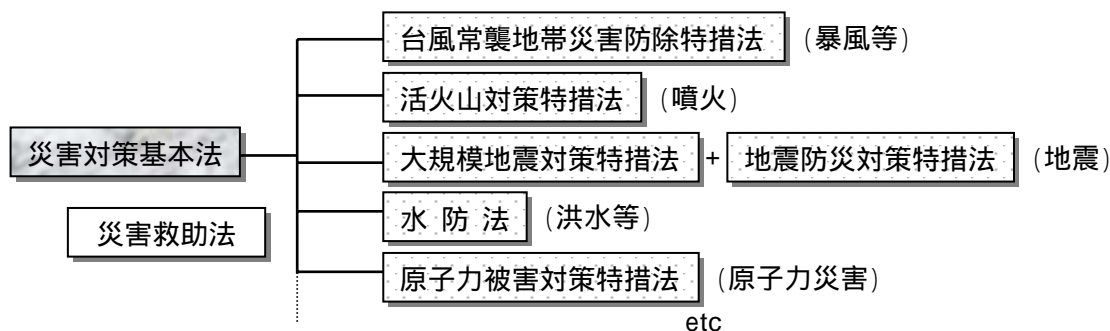
自衛隊法においては、緊急事態を類型化した上で、各類型に応じた要件、効果、手続等が定められている。

事態	要件	認定主体	効果	国会の統制
防衛出動（76条）	外部からの武力攻撃等に際して、我が国を防衛するため必要と認める場合	首相	我が国を防衛するため必要な武力の行使	原則として、国会の事前承認
命令治安出動（78条）	間接侵略その他の緊急事態に際し、一般の警察力では治安を維持することができない場合	首相	防衛庁長官による海上保安庁の統制（命令治安出動の場合のみ） 首相の特別部隊編成	原則として、出動命令から20日以内に国会に付議して承認
要請治安出動（81条）	治安維持上重大な事態につきやむを得ない必要がある場合	都道府県知事（都道府県公安委員会との協議）及び首相	関係機関との協力 警職法を準用して職務執行 航空法一部適用除外	都道府県知事による都道府県議会への報告
警護出動（81条の2）	国内の自衛隊施設又は駐留米軍の施設若しくは区域に対する破壊活動等を防止するため特別の必要がある場合	首相（関係都道府県知事の意見聴取）	防衛庁長官と国家公安委員会との協議の上施設等の警護に係る警職法を準用して職務執行	—————
海上警備行動（82条）	海上における人命・財産の保護又は治安維持のため必要な場合	防衛庁長官（首相の承認）	海上において必要な警察官職務執行法を準用して職務執行	—————
領空侵犯措置（84条）	外国航空機が法令に違反して我が国領域の上空に侵入した場合	防衛庁長官	侵犯機を着陸させ又は退去させるため必要な措置	—————

自然災害等への対応

1. 自然災害等への対応に係る法的枠組み

災害とは、「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」をいう（災害対策基本法2条1号）。日本の災害対策法制は、災害対策基本法を中心として、各種の災害類型に応じて整備されている。



2. 災害緊急事態（災害対策基本法第8章）

(1) 対応措置発動の要件・手続

首相は、非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があるときは、閣議にかけて、適用地域、事態の概要及び布告の効力発生時期を明記した災害緊急事態の布告をすることができる。この布告は、これを発した日から20日以内に国会に付議してその承認を得なければならない、承認を得られない場合、首相は、速やかに、この布告を廃止しなければならない。

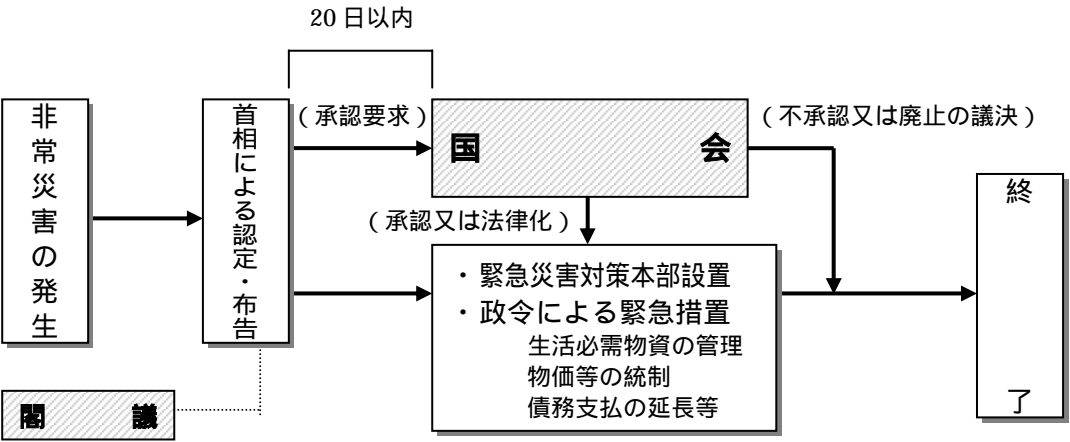
(2) 効 果

災害緊急事態の布告が発せられた場合、首相は、緊急災害対策本部を設置する。また、内閣は、国の経済の秩序を維持し及び公共の福祉を確保するため必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないときは、供給が特に不足している生活必需品の統制、物の価格又は役務等の対価の最高額の決定、金銭債務の支払の延長及び権利保存期間の延長に関する事項について、罰則を伴う政令を制定することができる。

(3) 国会による統制

国会は、災害緊急事態に当たって、事態発生に係る認定・布告の確認及び事態終了の段階において、その統制を及ぼすことができ、また、政令により講ぜられた緊急措置に対し、その承認又は法律化の措置を講ずることとされている。

<災害緊急事態発動の手続図>



3. 災害時における国民活動への制約

自然災害等が発生した場合において、必要な救助を行い、かつ、被災者の保護及び社会秩序の保全を図る観点から、国民活動に対する一定の制約が認められている。

< 災害関連法における国民活動への制約 >

法律名	施設管理	土地等使用	物資保管命令	物資収用	業務従事命令	立入検査
災害救助法	×	×	6月以下懲役 5万円以下罰金	×	6月以下懲役 5万円以下罰金	3万円以下罰金
災害対策基本法	×	×	6月以下懲役 30万円以下罰金	×	6月以下懲役 30万円以下罰金	20万円以下罰金
大規模地震対策特措法	—	×	6月以下懲役 30万円以下罰金	×	—	20万円以下罰金

「—」は罰則が伴うことを、「×」は罰則が伴わないことを、「 」は当該制約が規定されていないことを、それぞれ表す。

4. 災害時における対応措置の例

(1) 関東大震災（1923年9月1日）

イ 事実の経緯

大正12年9月1日に発生した関東大震災により、関東地域一帯は、都市機能が停滞し、混乱状況に陥った。事態を收拾するため、政府は、翌2日、枢密院の諮問を経ることなく、緊急勅令により戒厳（行政戒厳^{xxx1}）を布告した。これにより、戒厳令^{xxxii}9条及び14条が準用され、東京府の一部区域を戒厳地境として区画（その後、東京府、神奈川県、埼玉県及び千葉県全域に拡大） 関東戒厳司令部の設置及び関東戒厳司令官の任命、

< 戒厳執行の状況 >

9/2	戒厳令中必要な規定を一定の地域に適用できる旨の勅令 戒厳地境の区画及び戒厳令中9条及び14条の適用
9/3	関東戒厳司令部の設置 戒厳地境の拡大(東京府、神奈川県)等命令による特別権限の行使 治安維持に係る命令
9/4	戒厳地境の拡大(埼玉県、千葉県)
9/5	拡大地域(埼玉県、千葉県)への9/3の治安維持に係る命令の適用
9/20	治安維持に係る軍の任務の解除
11/15	9/2の勅令の廃止(戒厳の解止)

^{xxx1} 「行政戒厳」とは、戒厳宣告の要件である「戦時又は事变」ではないため戒厳令に基づくものではないが、治安維持等のために大日本帝国憲法8条に定める緊急勅令により戒厳令の一部を準用するものをいう。

^{xxxii} 「戒厳令」という法令は、明治15年に太政官布告第36号により制定され、明治19年に改正された。明治22年に発布された大日本帝国憲法14条2項においては、戒厳の要件及び効果は法律に定めると規定されるとともに、76条1項の規定により、「戒厳令」が法律に相当する効力を有するものとされた。その後、「戒厳令」は、昭和22年に「陸軍刑法を廃止する等の政令」により廃止された。

関東戒厳司令官の命令による特別権限の行使等の措置が講ぜられた。

なお、この緊急勅令による戒厳は、11月15日、勅令により、解止された。

ロ 行政戒厳下の措置

関東大震災時における行政戒厳については、手続的には、戒厳の施行要件である枢密院の諮問を経なかったこと、臨戦地境と合囲地境との区別なく戒厳地境が区画されるとともに、臨戦地境における司令官の権限である9条が準用されたにもかかわらず、14条の合囲令条項までも発動されるなど、政府の広範な裁量が認められていたこと等の問題点が、また、適用の実際においては、同条に定める司令官の特別権限が拡大解釈されて執行されたため、軍、警察等による民衆に対する不当かつ過剰な弾圧が行われたこと等の問題点が指摘されている^{xxxiii}。

(2) 阪神・淡路大震災（1995年1月17日）

イ 対応の問題点とその見直し

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、死者約6,400名、負傷者約43,000名、家屋の全壊約100,000棟という多大な被害をもたらした。

災害対策法制の中心である「災害対策基本法」は、行政システムが機能し得ることを前提として対処を定めるものであり、中枢までが麻痺するような規模であったこの大震災が生じる事態を想定するものではなかった。また、この大震災への具体的対応については、初動体制、救援実施部隊、国と地方との関係等の観点から、多くの問題点が指摘されている。このような問題点に対する反省を踏まえ、以下のような対応策の見直しが図られた。

	問題点	見直し後
情報収集	対策に当たっては政府への情報集中が前提とされていたが、実際には、情報が集中せず、その分析・整理を通じた対応が困難であったこと	首相への連絡窓口の明確化 市町村からの情報伝達体制の強化 情報収集対象の拡充 被害規模の早期評価体制 etc
通信連絡網	通信システムが麻痺したため、指揮命令系統の確立が困難であったこと	中央防災無線網の拡充（国と地方との間の緊急連絡用回線の接続等）
緊急災害対策本部	緊急時における司令塔となる緊急災害対策本部の設置が遅れたこと	首相判断により閣議決定で設置可 首相の指示権限の拡充
救援体制	瞬時にして大量の要救助者が発生したにもかかわらず、速やかに被災地に出動し、適切な活動を行う体制が整っていなかったこと	自衛隊の自主派遣の判断基準明示 地方自治体間の応援体制整備 広域緊急援助隊（警察）・緊急消防援助隊（消防）の設置
緊急輸送体制	道路の寸断、麻痺等により交通手段が制限され、対応が遅れたこと	地方公安委の交通規制権限拡充 自衛官及び消防員の権限拡充

^{xxxiii} 大江志乃夫『戒厳令』（1981年）岩波新書、日高巳雄『戒厳令解説』（1943年）良榮堂参照

ロ 神戸地方公聴会における意見陳述人の意見

2001年6月4日に神戸市で開催された地方公聴会において、阪神・淡路大震災を体験した意見陳述人から、災害時における対応の問題点について、意見が述べられた。その主な意見は、国の対応策の問題点を指摘するものであるとともに、災害対策における国と地方との在り方について改善を求めるものであった（なお、上述の対応策の見直しにおいても、地方自治及び住民活動については、抜本的な解決がなされていないとの批判がある。）。また、災害等の緊急事態時における対応等を憲法に明記すべきとの意見も見られた。

<主な意見の概要>

a. 災害対策における国と地方との在り方の改善に関する意見

- ・ 自衛隊による第一次的な救助を過度に期待すべきでない。災害救助の初動体制として、広域災害に責任を有する都道府県知事の下に警察、消防及び自治体職員に対するマネージメントを機能させることが必要であり、また、広域防災支援体制として、米国連邦危機管理庁のような組織を創設するとともに、経験や知識を有する人材を育てることが現実的である。（貝原俊民陳述人）
- ・ 大規模自然災害に対する危機管理については、現場の市町村長が直接対応するシステム及び生存権等を具体化する立法措置が必要である。被災者支援のために現実的に必要な施策と法律との間には、ギャップがある。市町村長の責任に比べその権限は不十分であり、警察又は自衛隊に対し、直接要請権限があることが望ましい。（笹山幸俊陳述人）
- ・ 大規模自然災害への対応の不備は、縦割り行政に問題があったのであり、米国連邦危機管理庁のような組織を創設する等の立法措置を講ずることにより、早期に被害状況を把握する体制の整備が必要である。（柴生進陳述人）

b. 緊急事態時における対応等の憲法への明記に関する意見

- ・ 危機管理については、憲法上の規定が存在しなくとも、当然国家に責任があると考えてよいのではないか。（貝原俊民陳述人）
- ・ 自然災害への対応を憲法に明記することは、重要な意味があると考えられる。（小久保正雄陳述人）
- ・ 危機管理及び緊急事態に係る体制が整備されていれば、阪神・淡路大震災による被害を最小限に抑えることができたはずである。国家が危機又は緊急事態に対応し得ないことは、国民の生命・財産を守るという観点から、怠慢であると言わざるを得ない。したがって、危機又は緊急事態への対応について、憲法に明記すべきである。（塚本英樹陳述人）
- ・ 国民の生活を守るという観点から、大規模災害に対する国家の責任及び緊急対応に係る規定を憲法に明記すべきである。（橋本章男陳述人）