

衆憲資第 14 号追補

「非常事態と憲法」に関する基礎的資料
カナダの緊急事態法制の概要

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 3 月 6 日の参考資料)

平成 15 年 3 月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 15 年 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、国際政治・軍事アナリスト小川和久氏を参考人として招致し、「非常事態と憲法（自然災害等への対処）」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、参考人の著書『LA 危機管理マニュアル』（同書の「プロローグ」及び「私見と提案」の部分を事前資料として配付しております。）において言及のあるカナダの「緊急事態法」について、衆憲資第 14 号の追補として、衆議院憲法調査会事務局がその概要を簡潔にまとめたものです。

なお、この資料の作成に当たっては、主として、次の文献等を参考にしました。

- ・ 伊藤勝美「カナダの非常事態立法」『比較法・政治研究』2 巻（1989 年）
- ・ 國武輝久編『カナダの憲法と現代政治』同文館（1994 年）
- ・ 日本カナダ学会編『史料が語るカナダ』有斐閣（1997 年）
- ・ カナダ政府ホームページ（<http://www.gc.ca/>）

目 次

要 旨	1
. 1914 年～1988 年（戦時措置法）	2
1. 戦時措置法の概要	2
(1) 要 件	2
(2) 効果及び期間	2
(3) 統 制.....	2
2. 適用事例	3
(1) ウクライナ系カナダ人迫害事件（1914 年～1920 年）.....	3
(2) 日系カナダ人迫害事件（1943 年～1949 年）.....	3
(3) 10 月危機（1970 年）.....	3
. 1988 年～現在	4
1. 国家緊急事態法	4
(1) 緊急事態の種類	5
イ 公共の福祉上の緊急事態	5
ロ 公共の秩序上の緊急事態	5
ハ 国際的緊急事態	6
ニ 戦争による緊急事態	6
(2) 補償措置	6
(3) 国会による統制	7
イ 布告が発せられている間の統制	7
ロ 事後的な統制	7
(4) 裁判所による統制	7
2. 緊急事態準備法	8
(1) 「民間緊急事態計画」の策定	8
(2) 「民間緊急事態計画」の実施	8
3. 主な緊急事態対応組織	9

カナダの緊急事態法制の概要

要 旨

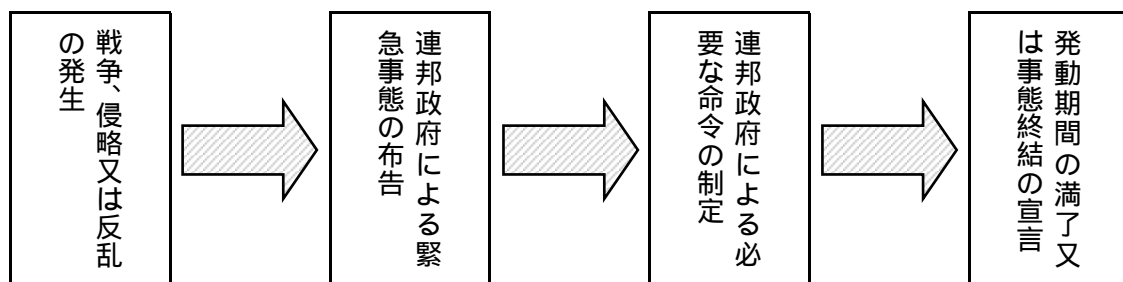
1. カナダにおいては、第一次世界大戦中の 1914 年、戦時体制を確立するため、イギリスの「国土防衛法」(Defense of Realm Act) を参考として、「戦時措置法」(War Measures Act) が制定された。しかし、事態発生への認定、対応措置等が行政部の広範な裁量に委ねられていたこと等の理由から、ウクライナ系カナダ人迫害事件、日系カナダ人迫害事件、10月危機等の事例において、その適用に係る弊害が明らかとなった。
2. このような事例に対する反省を踏まえ、1988年、緊急事態時における行政府に対する統制を確保し、及び人権の保障を図る観点から、国家緊急事態を公共の福祉上の緊急事態、公共の秩序上の緊急事態、国際的緊急事態、戦争による緊急事態に類型化し、各類型に応じた措置、手続等を規定するとともに、国会等による統制を強化した「緊急事態法」(Emergencies Act) が制定された(同法の成立に伴い、「戦時措置法」は、廃止された。)。また、同年、緊急事態の発生に対する事前の準備体制の整備を図るため、「緊急事態準備法」(Emergencies Preparedness Act) が制定された。
3. なお、緊急事態への対処等に当たる主な組織としては、カナダ王立騎馬警察隊(Royal Canadian Mounted Police) に設置された緊急対応部隊(Emergency Response Team)、災害援助対応部隊(Disaster Assistance Response Team)、ヘルス・カナダ(Health Canada) 等が存在する。

1914年～1988年（戦時措置法）

1. 戦時措置法の概要

「戦時措置法」に基づく連邦政府の措置については、事態発生の認定からその終了に至るまで、連邦政府の広範な裁量に委ねられていること、特に司法部の統制が及ばないこと等の点に特徴があると考えられている。なお、同法は、1988年に「緊急事態法」が制定されたことを受けて廃止された。

< 戦時措置法発動の手続図 >



(1) 要件

緊急事態の布告の要件は、「戦争、侵略又は現実の若しくは懸念される反乱が現に存在」(2条)する場合とされ、また、緊急事態の認定については、行政部の裁量に属するとされていた。

(2) 効果及び期間

連邦政府は、カナダの安全、防衛、安寧、秩序及び福祉のため必要と認める命令を制定する権限を有し、この場合における連邦政府の権限は、逮捕、拘留、追放、移動及び通商の規制、財産の没収等に及ぶとされた。このような行政府の広範な権限については、人権憲章を置く「1982年憲法」に基づく人権保障との関係において、同憲法の適用を停止し、又は回避するものであるとの批判もなされた。

また、「戦時措置法」の発動期間は、当該措置を必要とする期間とされ、その終了に係る決定権は、連邦政府に属するとされた。

(3) 統制

連邦政府の措置に対する統制については、議会主権ⁱの考え方の下、「戦

ⁱ 議会主権とは、すべての立法権は国会に帰属するとともに、国会の権威に由来すること(したがって、法律により立法権を他の機関等に委任することができる。) 国会の権能には法律上の制約がないこと(したがって、裁判所は、どのような法律であっても、これを適用しなければならない。)を意味する。

時措置法」に基づき具体化される特定政策の適否の判断をする機関として司法部は適当でなく、連邦議会又は連邦議会がその権限を委任した機関等の専権事項であるとされていた。

2. 適用事例

「戦時措置法」の具体的適用については、不当な権力の濫用、少数民族の抑圧等の場面が数多くあったと言われている。

(1) ウクライナ系カナダ人迫害事件（1914年～1920年）

第一次世界大戦中、ウクライナ系カナダ人は、カナダに対し不忠誠であったという明確な証拠もないままに、戦時措置法の下、強制収容、国内の安全に対する脅威となる「自国内敵国人」としての登録、公民権剥奪、財産没収等の不当な迫害を受けたと言われている。

(2) 日系カナダ人迫害事件（1943年～1949年）

第二次世界大戦中、日系カナダ人に対し、戦時措置法の下に、第一次世界大戦中のウクライナ系カナダ人に対する措置と同様の措置が講ぜられた。この事案は、前例のない規模で人権が侵害されたこと、戦争終了後も4年間にわたり連邦政府が緊急事態権限を保持したこと等の理由から、さまざまな批判を受けた。

(3) 10月危機（1970年）

ケベック解放戦線（FLQ）による要人誘拐事件に対し、連邦政府は、戦時措置法の下に「懸念される反乱」状態の存在を宣言した上で、当該誘拐事件に対処するため特別権限の警察に対する付与、軍隊の派遣、市民的自由の停止等の措置を講じた。これらの措置については、「懸念される反乱」の存否が不明確であること、警察権限の行使が著しい人権侵害に及んだこと等の理由から、同法を発動する正当な根拠があったか否かについて、さまざまな疑問が呈せられた。

1988年～現在

1. 国家緊急事態法

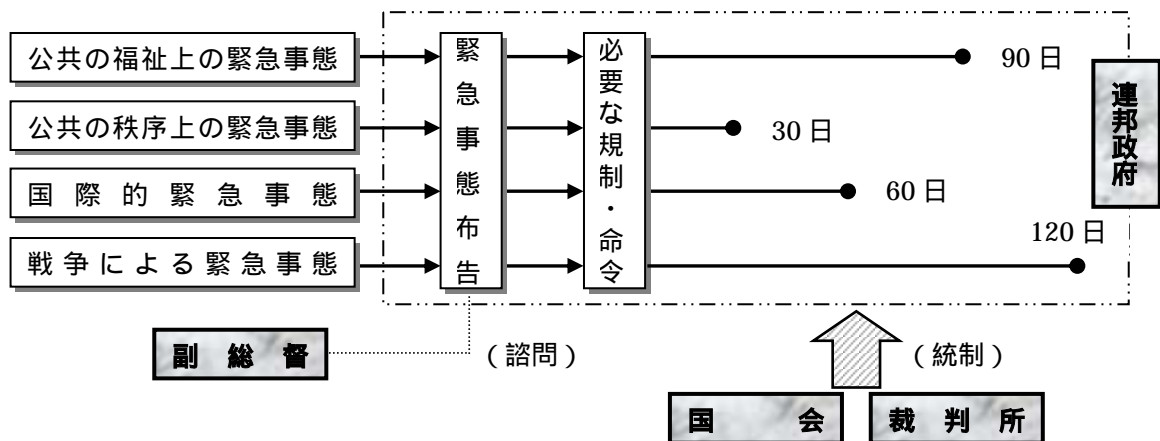
10月危機が政治問題化したことを契機に、戦時措置法をめぐる諸問題が検討され、その改正に向けた議論がなされるようになった。そして、同法の不備を修正すべく、多くの団体等からの意見聴取を受けて修正を行う等の審議過程を経て、1988年、「緊急事態法」が制定された。

この法律において、国家緊急事態 (national emergency) とは、「カナダ人の生命、健康若しくは安全が深刻な危機に曝され、かつ、一州の能力若しくは権限を超え、又はカナダの主権、安全及び領土の統一性を保全するカナダ政府の能力が深刻に脅かされる差し迫ったかつ重大な一時的性質を有する状況であって、他の法律によっては効果的に対応できないもの」(3条)をいう。その上で、国家緊急事態を 公共の福祉上の緊急事態 (第1章)、公共の秩序上の緊急事態 (第2章)、 国際的緊急事態 (第3章)、 戦争による緊急事態 (第4章) の四つに類型化し、それぞれの類型に応じた要件、措置、手続、期間等を定めている。

連邦政府による緊急事態への対応措置については、「カナダ権利章典その他の人権に関する国内法及び国際人権B規約に適合的なものでなければならない」(前文)とされるとともに、「人種、国籍若しくは民族的起源、皮膚の色、宗教、性別、年齢又は身体的若しくは精神的障害を根拠にカナダ市民又は移民法に定める永住者を拘留し、収監し、又は抑留する命令又は規則を制定する権限を政府に付与するものではない」(4条(b)号)とされた。

「戦時措置法」においてその不備を指摘された国会による統制 (第5章)、 補償措置 (第6章) 等が明記されるとともに、緊急事態布告及び緊急事態への対応措置が裁判所による審理に服するものとされた。

< 緊急事態時における手続図 >



(1) 緊急事態の種類

イ 公共の福祉上の緊急事態 (Public Welfare Emergency)

【定義】公共の福祉上の緊急事態とは、火災、洪水、干ばつ、台風、地震等の自然災害、病気、事故、汚染等の人為災害、重要な財貨、サービス又は資源の流れの中断をいう(5条)。

【布告の手続】連邦政府は、同緊急事態が存在し、かつ、一定の措置が必要であると認める場合、直接的な影響を受ける州の副総督ⁱⁱに諮問した上で、講ずる措置、適用する地域等を明記した布告を発する(6条)。

【効果】同緊急事態の布告の下、連邦政府は、通行制限、強制退去、強制収用、役務の提供、資財の配分規制、緊急調達、避難所及び病院の設置、罰則等の措置を講ずることができる(8条)。

【期間】同緊急事態は、廃止又は延長の決定がなされない限り、90日間の効力を有する。(7条(2)項)

ロ 公共の秩序上の緊急事態 (Public Order Emergency)

【定義】公共の秩序上の緊急事態とは、「カナダの安全に対する脅威から生ずる深刻な」状況をいい、「カナダの安全に対する脅威」とは、「カナダ保安情報局法」(Canadian Security Intelligence Service Act)2条に定義される意味を有する(16条)。

<カナダ保安情報局法第2条>

- (a) カナダの利益を損ねるカナダに対する秘密情報収集活動若しくは破壊工作又は当該秘密情報収集活動若しくは破壊工作に対する活動若しくはこれを支持する活動
- (b) カナダにおいて、又はカナダに関して、違法又は欺瞞的にカナダの利益を損ね、又は人に脅威を与える外国の影響を受けた活動
- (c) カナダにおいて、又はカナダに関して、カナダ国内又は外国において政治目的を達成するため人又は財産に対する重大な暴力行為の脅威を与え、若しくは暴力行為を行う活動又はこれを支持する活動
- (d) 秘密裏の違法行為により、憲法に基づき創設されたカナダの統治体制を害すること又はその結果を生じさせることを目的とする活動

【布告の手続】連邦政府は、同緊急事態が存在し、かつ、一定の措置が必要であると認める場合、直接的な影響を受ける州の副総督に諮問した上で、講ずる措置、適用する地域等を明記した布告を発する(17条)。

【効果】同緊急事態の布告の下、連邦政府は、集会、通行及び財産の

ⁱⁱ 1867年憲法においては、連邦を構成する各州に、女王の代理人として州の執行権を行使する副総督(Lieutenant-Governor)が任命され、州議会によって選出される州首相がその権限を代理行使することとされている(第5章)。

自由の制限、指定区域の設定、公共財・サービスの優先利用及び制限、役務の提供、罰則等の措置を講ずることができる（19条）。

【期間】同緊急事態は、廃止又は延長の決定がなされない限り、30日間の効力を有する（18条(2)項）。

八 国際的緊急事態（International Emergency）

【定義】国際的緊急事態とは、カナダ又は1以上の外国に対する深刻な武力又は暴力による威嚇、強要又は現実の若しくは差し迫った行使をいう（27条）。

【布告の手続】連邦政府は、同緊急事態が存在し、かつ、一定の措置が必要であると認める場合、必要と認める範囲内で各州の副総督に諮問した上で、講ずる措置等を明記した布告を発する（28条）。

【効果】同緊急事態の布告の下、連邦政府は、産業統制、資財の配分規制、調査権限の拡大、役務の提供、指定区域の設定、強制退去、罰則等の措置を講ずることができる（30条）。

【期間】同緊急事態は、廃止又は延長の決定がなされない限り、60日間の効力を有する（29条(2)項）。

二 戦争による緊急事態（War Emergency）

【定義】戦争による緊急事態とは、カナダ又はその同盟国に対する現実の又は差し迫った戦争又は武力紛争をいう（37条）。

【布告の手続】連邦政府は、同緊急事態が存在し、かつ、一定の措置が必要であると認める場合、必要と認める範囲内で各州の副総督に諮問した上で、公開してもカナダの平和及び安全を脅かすことのない講ずべき措置等を明記した布告を発する（38条）。

【効果】同緊急事態の布告の下、罰則を含む必要な命令（徴兵に関する事項を除く。）を制定することができる（40条）。

【期間】同緊急事態は、廃止又は延長の決定がなされない限り、120日間の効力を有する（39条(2)項）。

(2) 補償措置（Compensation）

各緊急事態の布告の下に連邦政府が発した命令又は規制により損害を被った者に対し、合理的な補償（reasonable compensation）がなされる（48条）。補償に関する疑義は、連邦裁判所裁判官の中から任命される補償評価官（Assessor）及び連邦政府が必要と認める数の副補償評価官において、裁定される（50条）。

(3) 国会による統制 (Parliamentary Supervision)

イ 布告が発せられている間の統制

緊急事態の布告が発せられた場合、国会は、閉会中のときは7日以内に、下院が解散されているときは総選挙後直ちに召集され、開会する(58条)。

連邦政府から国会又は各院に対し、各緊急事態の布告又は各緊急事態布告の下に発せられた命令若しくは規制の認定、延長又は改正に係る動議がその根拠及び副総督の答申の概要を付して提出され、その承認の是非について、国会の審議及び投票が行われる。

国会は、各緊急事態の布告を廃止することができるとともに、布告の延長又は改正を承認し、又は否決することができ、廃止又は否決の効力は、廃止又は否決の決定がなされた日から発する(59条及び60条)。

また、各緊急事態が布告されている間に連邦政府により制定された命令又は規制については、その制定後2日以内に、下院において12以上の議席を有する政党に属する下院議員及び上院議員から構成されて国会に設置される「国会再考委員会」(Parliament Review Committee)に付託される(61条)。「国会再考委員会」において、これらの命令又は規制を廃止し、又は改正すべきとの決定がなされた場合、その決定は、当該決定に記載された日から効力を有する(62条)。

ロ 事後的な統制

連邦政府は、緊急事態布告の満了又は廃止の日後60日以内に、布告が発せられ、及び措置が講ぜられた状況について調査を行う。その調査報告書は、緊急事態布告の満了又は廃止の日後360日以内に、各院に提出されるものとする(63条)。

(4) 裁判所による統制

緊急事態の布告やその布告に基づき発せられた命令及び規制は、市民の自由との関係において、裁判所の司法審査に服すると考えられており、この場合における挙証責任は、連邦政府にあるとされている。

< 各緊急事態の比較表 >

	公共福祉緊急事態	公共秩序緊急事態	国際的緊急事態	戦争緊急事態
要件	自然災害、人為災害、財貨の流れの中断等	破壊工作、暴力活動等	武力又は暴力による威嚇、強要又は行使	戦争・武力紛争(同盟国に対するものを含む)
認定権	連邦政府(国会の承認を要する)	同左	同左	同左
効果	<ul style="list-style-type: none"> ・ 通行・居住・財産に関する制限 ・ 役務の提供 ・ 避難所、病院等の設置 ・ 罰則 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 集会・通行・財産に関する制限 ・ 公共財等の利用制限 ・ 役務の提供 ・ 罰則 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 産業統制 ・ 資財配分規制 ・ 調査権限の拡大 ・ 役務の提供 ・ 強制退去 ・ 罰則 	罰則を含む必要な命令の制定権(徴兵を除く)
期間	90日間	30日間	60日間	120日間
統制	国会再考委員会の審理及び司法審査に服する	同左	同左	同左
延長・修正権	連邦政府(国会の承認を要する)	同左	同左	同左
終了権	連邦政府又は国会	同左	同左	同左

2. 緊急事態準備法

「国家緊急事態法」が制定された1988年には、戦争その他の武力紛争を含むすべての類型の緊急事態に対する民間レベルでの準備体制の促進に係る政府の責務等を定める「緊急事態準備法」が制定された。

(1) 「民間緊急事態計画」の策定

「民間緊急事態計画」(civil emergency plan)とは、民間人による緊急事態への対処又はカナダ軍による民間緊急事態への対処のための手段、手段又は施策をいう(2条)。

「民間緊急事態計画」の策定に当たっては、計画の一定水準の確保に係る政策の実施、州における計画策定の支援、教育及び訓練の提供、計画に対する認識及びその理解の促進、計画の分析検討、統治体制を確保するためのシステムの確立、政府機関等の調整・支援等が、政府(大臣)の責務とされている(5条(1)項)。また、大臣は、その所掌事務の範囲内における緊急事態の発生に備えた「民間緊急事態計画」を策定するとともに、戦争その他の武力紛争に関する民間緊急事態については、あらゆる防衛努

力、 軍事行動におけるカナダ軍又は同盟軍への支援、 同盟国に対する戦時における義務の履行に対する貢献を含む「民間緊急事態計画」を策定する責務を有する（7条(1)項）。

(2)「民間緊急事態計画」の実施

「民間緊急事態計画」の実施に当たり、政府は、民間緊急事態の監視、調整・支援、財政支援等を行うこととされている（5条(2)項）。また、政府が主体となって策定した「民間緊急事態計画」を一州における緊急事態に適用するに当たっては、その州の要請又は同意が必要とされる（7条(3)項）。

なお、政府は、民間緊急事態への対応に当たっての連邦資源の活用、財政援助を含む州に対する支援規定の発動に関する命令又は規則を制定することができる（9条）。

3. 主な緊急事態対応組織

カナダにおいては、緊急事態が発生した場合、その職務に応じてさまざまな公的組織が緊急事態への対応に当たることとされているが、その主なものの名称及び職務の概要等は、以下のとおり。

組織の名称	職務の概要等
王立騎馬警官隊緊急対応部隊	連邦、州及び自治体において警察活動を実施する王立騎馬警官隊の下に、通常の見込みを超え、かつ、通常警察の活動の範囲を超える危機を伴う重大事態に対処するため設置された組織。武装勢力に対抗するための戦術的支援、人命の保護、最小限の武力による平和的解決をその任務として、重大犯罪への対応、人質救出、武装解除、警護等の活動を行う。
災害援助対応部隊	国際的又は国内的な援助要請に即応して、緊急事態又は災害の直接的な影響を安定させること、二次災害を防止すること、長期復旧計画を実施する機関が活動を開始するまでその任務に当たること等を基本として、人道援助及び災害時における救出活動を実施する主として中央陸軍(Land Force Central Area)の軍事から構成される組織。
ヘルス・カナダ	厚生省の関係機関。疫病、洪水、原子力災害等の自然災害又は人為災害時において、他の組織等と連携してカナダ人の健康の保護を目的とした活動を行うとともに、緊急事態準備の分野において、情報収集、疫学調査、初動対応の訓練、病院・医療院等の情報提供等の活動を行う。