

衆憲資第 45 号

**「非常事態と憲法（国民保護法制を含む）」
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 16 年 3 月 25 日の参考資料）**

平成 16 年 3 月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 16 年 3 月 25 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（国民保護法制を含む）」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。

この資料の作成に当たっては、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のですが、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

国家緊急権の憲法上の位置付け

1. 国家緊急権の意義	1
2. 実定化の問題	1
3. 日本における国家緊急権	2
(1) 大日本帝国憲法下における国家緊急権	2
(2) 日本国憲法下における国家緊急権	3
イ 憲法制定時	4
ロ 参議院の緊急集会	4
ハ 個別法上の緊急権	5
4. 有事法制の整備	5
(1) 有事法制整備に至る経緯	5
(2) 武力攻撃事態等対処法と国民保護法制及び事態対処法制	8
(3) 武力攻撃事態関連 10 案件	8
イ 武力攻撃事態関連 10 案件の相互の関係及びその概要	8
ロ 国民の権利及び義務に関する措置と国民の協力	11
a. 国民の権利及び義務に関する措置	11
b. 国民の協力	12
5. これまでの国会論議等	13
(1) 政府答弁	13
イ 現行憲法下における緊急事態立法の可否	13
ロ 緊急事態法制と国民の権利・義務との関係	14
(2) 内閣憲法調査会での議論	19

諸外国における国家緊急権制度

1. ドイツの緊急事態法制	20
(1) 緊急事態法制整備の経緯	20
(2) 緊急事態法制の概要	21
イ 緊急事態の分類	21
ロ 個別的緊急事態法	23
ハ 緊急事態と軍隊の出動の関係	24
ニ 民間防衛体制	24
2. フランスの緊急事態法制	25
(1) 大統領の非常措置権	25
イ 第 5 共和国憲法の制定経緯とアルジェリア紛争	25

□ 非常措置権の概要	26
(2) 緊急状態法	27
(3) 民間防衛体制	28
3. 英国の緊急事態法制	28
(1) 緊急事態におけるコモン・ロー上の規定	28
イ マーシャル・ルール	28
□ 緊急権の所在	29
(2) 制定法主義への転換	29
(3) 第2次世界大戦後の緊急事態法	30
イ 1964年国家緊急権法	30
□ テロ防止対策法及び民間防衛体制	31
4. 米国の緊急事態法制	31
(1) 緊急事態に関する憲法上の規定	31
(2) 緊急事態における大統領の権限行使	31
(3) 大統領の権限行使に対する議会の統制	32
(4) 国土安全保障省	33
イ 設置の経緯	33
□ 所掌事務	33
(5) 民間防衛体制	34
5. 韓国の緊急事態法制	34
(1) 北朝鮮の脅威と有事法制	34
(2) 民間防衛体制	35

テロ及び自然災害等

1. テロへの対応	37
2. 国際社会におけるテロへの取組み	38
(1) 主なテロ防止に係る国際的枠組み	38
(2) 国際刑事裁判所	38
(3) 9.11米国同時多発テロ事件に基づく反テロ軍事行動	40
3. 日本におけるテロへの対応	41
(1) 米国等による反テロ軍事行動への協力	41
(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	41
(3) 各国におけるテロ対策	44
4. 自然災害等への対応	46
(1) 自然災害等への対応に係る法的枠組み	46
(2) 災害時における国民活動への制約	47
(3) 各国における災害対策関連法制	47

国家緊急権の憲法上の位置付け

1. 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¹」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²。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³。

2. 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

1 芦部信喜『憲法〔新版〕』（1997年）岩波書店 337頁参照。

2 古川純「国家緊急権」法律時報 49巻7号（1977年）249頁参照。

3 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。

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非常措置権（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 ⁴ ）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。

3. 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）⁵、非常大権（31 条）、緊急財政措

⁴ 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。

⁵ 明治 15 年太政官布告 36 号により制定された「戒厳令」は、大日本帝国憲法 76 条 1 項により法律に相当する効力を有するものとされた。

大日本帝国憲法 14 条 1 項「天皇ハ戒厳ヲ宣告ス」、同条 2 項「戒厳ノ要件及効力ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」、76 条 1 項「法律規則命令又ハ何等ノ名稱ヲ用ヅタルニ拘ラス此ノ憲法

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。

< 明治憲法下における緊急事態措置の比較表 >⁶

	緊急勅令	戒厳宣告の大権	非常大権	緊急財政措置
要件	公共の安全の保持し又はその災厄を避けるために新たな立法を行う必要がありその必要が緊急であること、かつ、帝国議会の閉会中	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、かつ、帝国議회를召集することができないとき
認定	天皇	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
議会統制	次の会期で議会の承諾を要する	なし	(不明)	次の会期で議会の承諾を要する
期間	議会閉会中	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	議会を召集することができない間

(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 >

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⁷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⁸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⁹など、不文の国家緊急権を否定する見解がある。

ニ矛盾セサル現行ノ法令ハ總テ遵由ノ効力ヲ有ス」

⁶ 大江志乃夫『戒厳令』（1981年）岩波新書、美濃部達吉『逐条憲法精義』（1931年）有斐閣などをもとに事務局において作成。

⁷ 佐藤幸治『憲法〔第三版〕』（1999年）青林書院

⁸ 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）

⁹ 大西芳雄「緊急権について」『公法研究』17号（1957年）

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¹⁰。

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¹¹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¹²など、国家緊急権の明文化に否定的な見解がある。

イ 憲法制定時

いわゆる「3月2日案」¹³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。

ロ 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

¹⁰ 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）

¹¹ 樋口陽一『憲法』（1998年）青林書院

¹² 田中二郎「憲法改正の諸問題」『法学協会雑誌』67巻1号（1950年）

¹³ 昭和21年2月8日に日本側が提出した憲法改正要綱は総司令部によって全面的に拒否され、2月13日、総司令部は自らの案を日本側に交付しこれに基づく改正案の作成を要求した。この総司令部案に基づき日本側が起草した案をいわゆる「3月2日案」という。

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（54条2項）。なお、緊急集会において講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（1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。

八 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解する見解とが対立している¹⁴。

4. 有事法制の整備

(1) 有事法制整備に至る経緯

1977年、当時の福田内閣の下で防衛庁において正式に有事法制研究が開始され、1978年に「防衛庁における有事法制の研究について」として研究の経緯と方針が公表された。その後、81年と84年に、第1分類（防衛庁所管法令）、第2分類（他省庁所管法令）の問題点の整理と第3分類（所管が明確でない法令）の中間報告がなされた。

1990年代に入ると、東西冷戦の終結に伴い地域紛争の多発、テロや大量破壊兵器の拡散などの国際情勢の変化が見られ、また、我が国周辺においても北朝鮮の弾道ミサイル実験や不審船事件等が生じた。2001年1月に森首相が

¹⁴ 伊藤正巳『憲法[新版]』（1992年）弘文堂 613頁参照。

施政方針演説で有事研究の法制化に言及し、2001年9月の米国同時多発テロの翌年には、小泉首相が有事法制整備を明言し、同年の通常国会に「安全保障会議設置法の一部を改正する法律案」、「武力攻撃事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律案」及び「自衛隊法及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律案」が提出された。これら内閣提出3法案は、継続審議の後、武力攻撃のおそれと予測の区別が不明確であるなどの指摘を踏まえ、「発生」「おそれ」「予測」を含む「武力攻撃事態」から「予測」を切り離し、「武力攻撃事態」と「武力攻撃予測事態」に二分（両者をあわせて「武力攻撃事態等」という。）し、それぞれについて対処基本方針に記載すべき重要事項を列記すること、武力攻撃事態等への対処において、基本理念のひとつに掲げられる国民の自由と権利の尊重の規定に、具体的に、憲法14条等の規定について最大限に尊重されなければならないことを明記すること、国会が対処措置の終了を議決したときは、内閣総理大臣は対処基本方針廃止の閣議決定を求めなければならないとすること、国民保護法制の整備を迅速かつ集中的に推進するため、内閣に国民保護法制整備本部を置くこと、大規模テロなど武力攻撃事態等以外の緊急事態対処のための措置に関し必要な施策を速やかに講ずること等の修正を経て、2003年6月に成立した。なお、附帯決議において、国民保護法制の整備は、武力攻撃事態等対処法施行の日から1年以内を目標にすることとされた。

《有事法制関連年表》

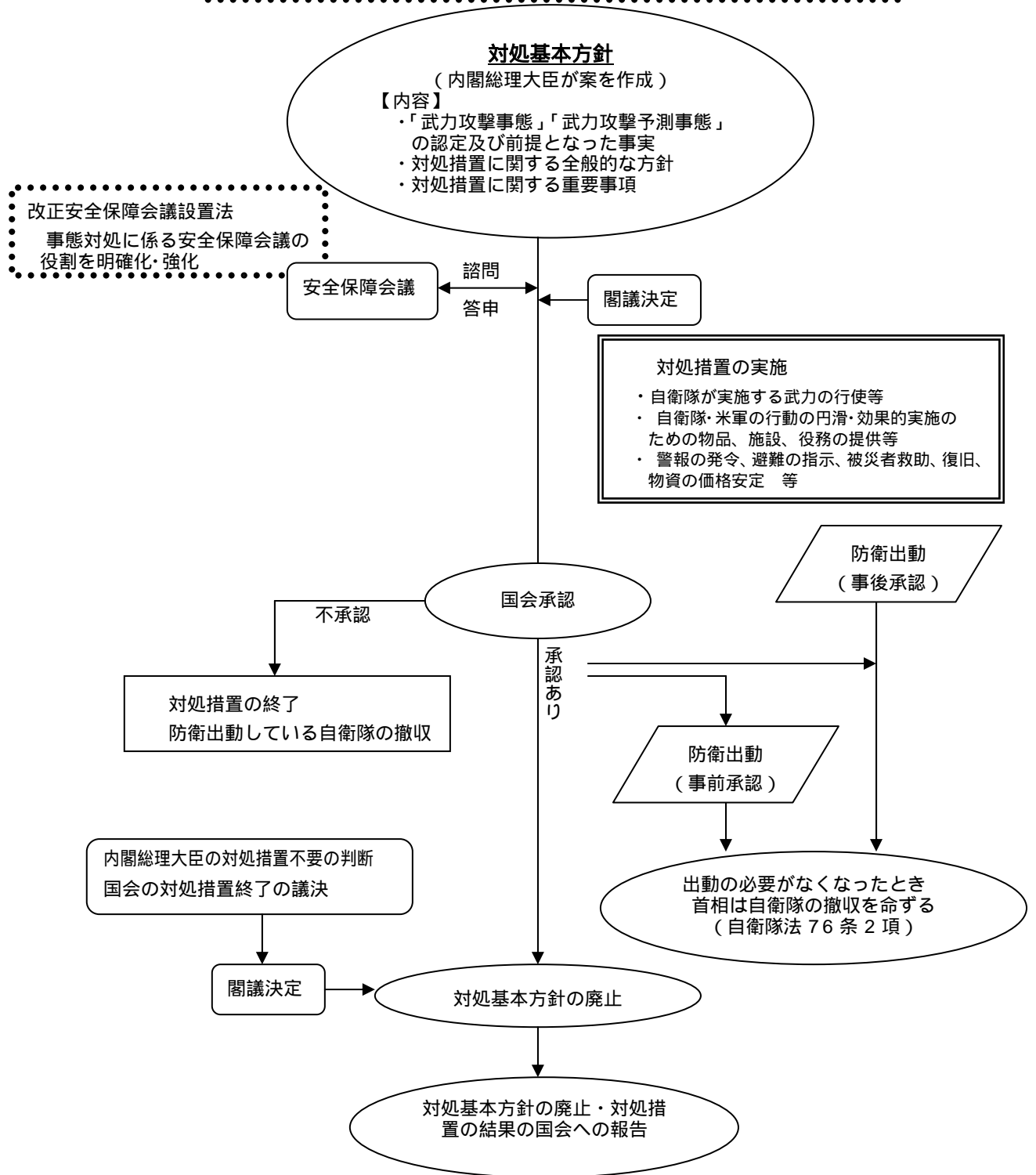
1963. 2	防衛庁統合幕僚会議事務局による「三矢研究」
1977. 8	防衛庁が有事法制の研究開始
1978. 9	「防衛庁における有事法制の研究について」
1981. 4	「第一分類」に関する研究状況を公表
1984.10	「第二分類」に関する研究状況を公表
1993. 5	北朝鮮が日本海に弾道ミサイル発射実験
1996. 4	日米安保共同宣言
1997. 9	新しい日米防衛協力の指針（新ガイドライン）
1998. 8	北朝鮮が日本を越す弾道ミサイル発射
1999. 3	能登半島沖で不審船。海上自衛隊が海上警備行動
1999. 5	周辺事態法成立
2000. 3	「自公保3党連立政権政策合意書」において有事法制整備を政治課題として位置付け
2001. 9	米国同時多発テロ
10	テロ対策特別措置法成立
12	奄美大島で北朝鮮の工作船。海上保安庁巡視船の銃撃で沈没。
2002. 4	武力攻撃事態対処関連3法案、国会提出。
2003. 6	武力攻撃事態対処関連3法案、修正され成立。 国民保護法制整備本部設置。
2004. 3	国民保護法案等、事態対処関連10案件が国会に提出。

読売新聞（2003.5.14）等をもとに衆議院憲法調査会事務局が作成

【武力攻撃事態等対処法の手続】

武力攻撃事態等対処法

武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態への対処について基本理念、国・地方公共団体等の責務、国民の協力その他の基本事項を定める。
武力攻撃事態等への対処に関し必要となる法制（事態対処法制）の整備に関する事項を定める。



(2) 武力攻撃事態等対処法と国民保護法制¹⁵及び事態対処法制¹⁶

武力攻撃事態等対処法 21 条は、事態対処法制の整備に関する基本方針として、「事態対処法制は国際的な武力紛争において適用される国際人道法の的確な実施を確保されたものであること」、「政府は事態対処法制の整備に当たって対処措置についてその内容に応じ安全の確保のために必要な措置を講ずること」、「政府は武力攻撃事態等への対処において国民の協力が得られるよう必要な措置を講ずるものとする」と等について規定する。また、同法 22 条では、整備されるべき事態対処法制の内容として、国民の生命等の保護、国民生活等への影響を最小にするための措置（国民の保護のための法制）、自衛隊の行動を円滑かつ効果的なものとするための措置等、米軍の行動を円滑かつ効果的なものとするための措置の 3 項目を掲げる。

2003 年 6 月 27 日、同法 24 条に規定された「国民保護法制整備本部」が設置され、国民保護法制の立案・整備作業の他、インターネットを通じた国民からの意見聴取や、地方公共団体・関係民間機関等のための説明会などが開催された。同年 11 月、同本部は「国民の保護のための法制の『要旨』」を公表して法制の概要を明らかにし、さらに同年 12 月、「国民の保護のための法制の法案作成に当たっての考え方」の中で、大規模テロ等への対応について、国民保護法制上の措置を講じることができるようにすること等について定めた。

(3) 武力攻撃事態関連 10 案件

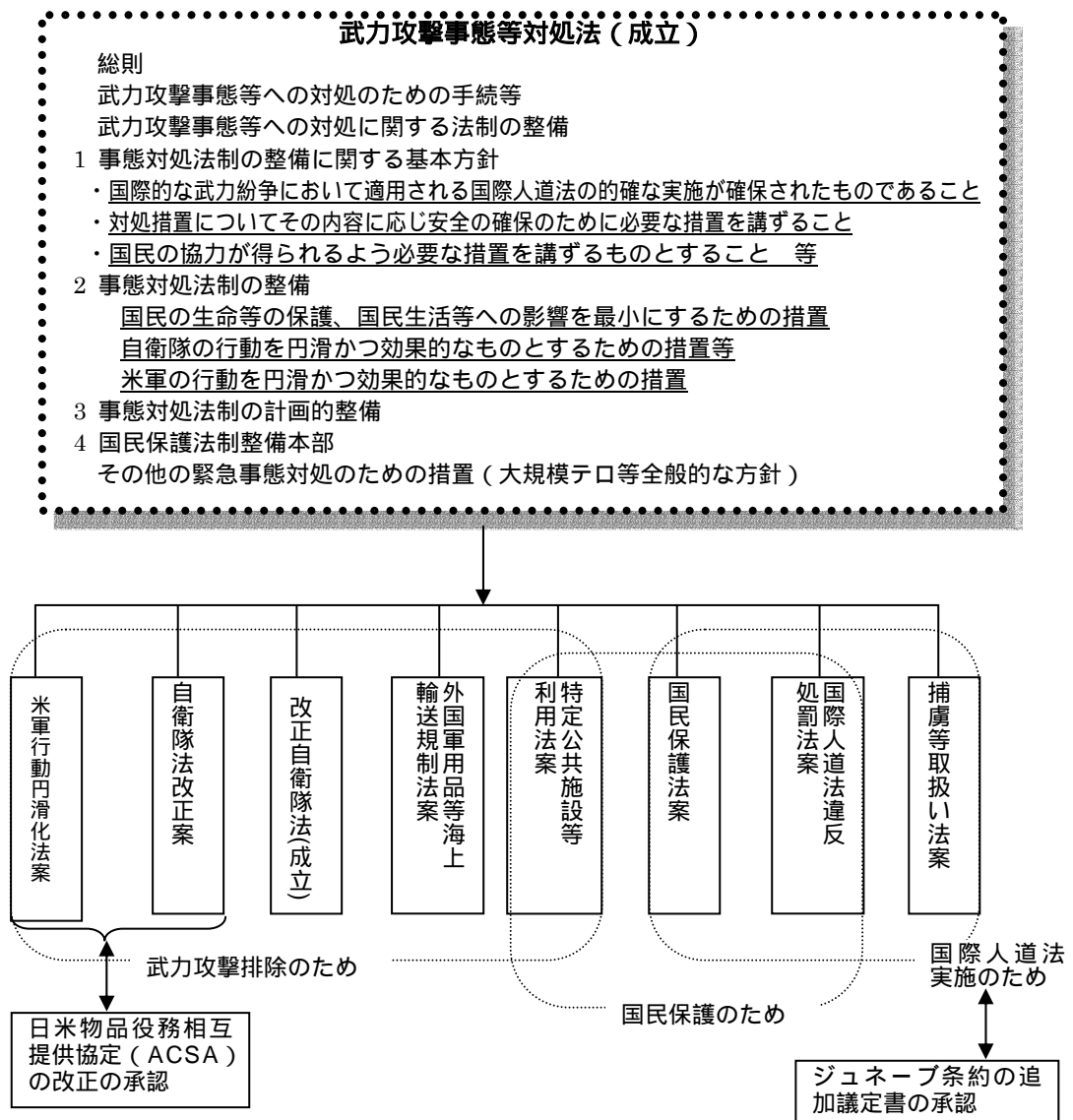
イ 武力攻撃事態関連 10 案件の相互の関係及びその概要

政府は 3 月 9 日、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律案」など 7 法案と 3 条約承認案を決定し、国会に提出した。これまで成立した武力攻撃事態等対処法等を含め、法律・法案の相互の関係及び概要は、次のとおりである。

¹⁵ 武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態に際して、国民を武力攻撃災害（武力攻撃により直接又は間接に生ずる人の死亡又は負傷、火事、爆発等の人的・物的災害をいう）から守るための避難・誘導、被害の復旧などについて定める法制をいう。

¹⁶ 国民保護法制をはじめ、武力攻撃事態等への対処に関して必要となる法制をいう。

【武力攻撃事態関連 10 案件の相互の関係】



- (注)・ 国民保護法案、特定公共施設等利用法案は、大規模テロ等（緊急対処事態）においても武力攻撃事態等に準ずる措置を実施する。
- ・ ～ 及び は、次表の番号等に対応。
 - ・ 朝日新聞 2004.2.25、法案の説明資料、国民保護法制整備本部ホームページをもとに衆議院憲法調査会事務局が作成

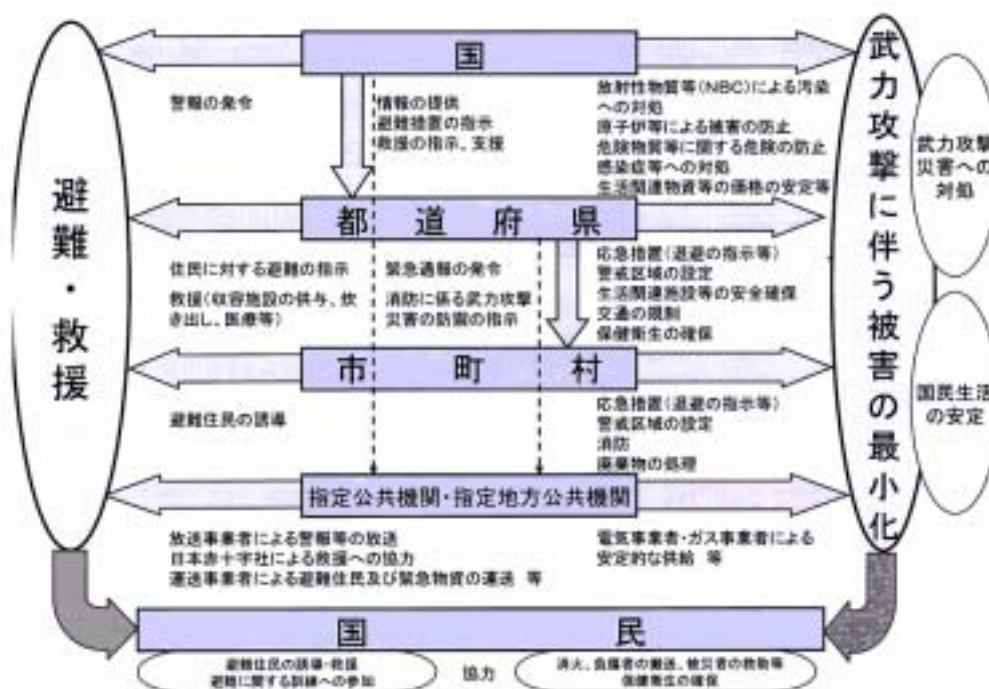
【武力攻撃事態関連 10 案件等の概要】

武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律案（国民保護法案）

武力攻撃事態等において、武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることの重要性にかんがみ、これらの事項に関し、国、地方公共団体等の責務、国民の協力、住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置その他の必要な事項を定める。

<p>武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律案</p> <p>武力攻撃事態等において、日米安保条約に従って我が国に対する外部からの武力攻撃を排除するために必要なアメリカ合衆国の軍隊の行動が円滑かつ効果的に実施されるための措置その他の当該行動に伴って我が国が実施する措置等を定める。</p>
<p>武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律案</p> <p>武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関し、その総合的な調整を図り、対処措置等の的確かつ迅速な実施を図るため、指針の策定その他必要な事項を定める。</p>
<p>国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律案</p> <p>国際的な武力紛争において適用される国際人道法に規定する重大な違反行為を処罰する。</p>
<p>武力攻撃事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律案</p> <p>武力攻撃事態に際して、我が国領海又は我が国周辺の公海における外国軍用品等の海上輸送を規制するため、防衛出動を命ぜられた海上自衛隊の部隊が実施する停船検査及び回航措置の手續並びに防衛庁に設置する外国軍用品審判所における審判の手續等を定める。</p>
<p>武力事態における捕虜等の取扱いに関する法律案</p> <p>武力攻撃事態における捕虜等の拘束、抑留その他の取扱いに関し必要な事項を定めることにより、自衛隊の行動の円滑かつ効果的な実施と 1949 年のジュネーブ条約その他の捕虜等の取扱いに係る国際人道法の的確な実施を確保する。</p>
<p>自衛隊法の一部を改正する法律案</p> <p>日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定（ACSA）の改正に伴い、自衛隊法上必要な改正を行う。</p>
<p>1949年8月12日のジュネーブ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書）承認案</p> <p>ジュネーブ諸条約は、「陸地の傷病者の待遇」「海上の傷病者の待遇」「捕虜の条約」「文民保護条約」の4条約からなり、1949年に採択された。1977年の追加議定書は、一般住民の保護に重点を置いている。また、追加議定書では、国際的武力紛争についてジュネーブ諸条約の内容を補完・拡充。紛争犠牲者の保護、害敵手段・戦闘方法の規制等について定める。</p>
<p>1949年8月12日のジュネーブ諸条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書）承認案</p> <p>ジュネーブ諸条約共通第3条の内容を補完・拡充。非国際的な武力紛争に関し、紛争犠牲者の保護、戦闘方法の規制等について定める。</p>
<p>日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定（改正ACSA）</p> <p>ACSA：自衛隊と米軍の間において、物品・役務（サービス）を相互に提供する枠組み（提供の条件、決済の手續）を定める協定（平成8年締結、平成11年一部改正）であるが、現行の日・米ACSAは、米国が日本以外の国と結んでいるACSAと異なり、適用範囲を共同訓練、PKO、人道的な国際救援活動、周辺事態に際しての活動に限定している。</p>
<p>自衛隊法一部改正（2003年6月成立）</p> <p>防衛出動を命ぜられた自衛隊がその任務をより有効かつ円滑に遂行し得るよう、防衛出動時及び防衛出動下令前における所要の行動及び権限に関する規定を整備する等の措置を講ずる。具体的には、防衛出動時の物資収用等規定の整備、防衛出動下令前の防衛施設構築規定の新設、防衛出動時の緊急通行規定の新設、自衛隊法103条に基づく物資保管命令違反者等への罰則などを規定。</p>

武力攻撃事態等における国民の保護のための仕組み



(出典：国民保護法制整備本部のHPから)

ロ 国民の権利及び義務に関する措置と国民の協力

a. 国民の権利及び義務に関する措置

国民の権利及び義務について、武力攻撃事態等対処法 3 条 4 項前段において、「武力攻撃事態等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であっても、その制限は当該武力攻撃事態等に対処するため必要最小限のものに限られ、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。」とされ、同項後段では、憲法 14 条（平等権） 18 条（奴隷的拘束及び苦役からの自由） 19 条（思想及び良心の自由） 21 条（集会・結社・表現の自由、通信の秘密）その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならないとされている。

国民保護法案では、国民の保護のための措置の実施に当たっては、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とし、差別的な取り扱いの禁止、思想・良心及び表現の自由を侵してはならないと定める（5 条）。また、損失補償や不服申立て・訴訟等の迅速な処理について規定する（6 条）。同法案は、以下のように、土地、建物等の一時使用や収用、物資の保管命令、医療の提供などを求めることを可能とする規定を有する。

【国民の権利及び義務に関する措置】

事例	行政による措置	指示・命令権者	対象	罰則	損失補償
武力攻撃に伴って生ずる災害への対処	土地、建物等を一時使用し、物件を使用又は収用できる	市町村長 都道府県知事	土地所有者、 施設管理者等		
避難住民等の救援のための収容施設、食品等の供与及び医療の提供	収容施設や医療施設を確保するため、土地、家屋等を同意を得て使用し、正当な理由なく拒否したときは同意を得ないで使用できる	都道府県知事			
	医薬品、食品等の特定物資について保管を命令	都道府県知事	事業者	特定物資を取り扱う者	収用時
	医薬品、食品等の特定物資の売り渡しを要請し、正当な理由なく拒否したときは収用	都道府県知事			
	医療関係者に対し、医療の提供を要請し、正当な理由なく拒否したときは医療の提供を指示	都道府県知事		医療関係者	実費弁償
原子炉等及び危険物質等の危険防止	原子炉等及び危険物質等による危険防止のため必要な措置を講ずることを命令	指定行政機関の長等		原子炉等の事業者等	

法案要綱、国民保護法制整備本部資料、読売新聞（2003.11.22）等を参考に衆議院憲法調査会事務局が作成。

b. 国民の協力

国民の協力については、武力攻撃事態等対処法 8 条において、「国民は、国及び国民の安全を確保することの重要性にかんがみ、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関が対処措置を実施する際は、必要な協力をするよう努める」とされている。

国民保護法案では、国民に協力を要請できる場合を、住民の避難や被災者の救援の援助（70 条 1 項、80 条 1 項）、消火活動、負傷者の搬送又は被災者の救助の援助（115 条 1 項）、保健衛生の確保に関する措置の援助（123 条 1 項）、避難に関する訓練への参加（42 条 3 項）と定める。国民が協力の要請に応ずるか否かは任意とし、義務としないこと（4 条 1 項、2 項）、国や地方公共団体は、要請に基づく協力により国民が死亡・負傷等した場合は、損害を補償すること（160 条）、国や地方公共団体は、武力攻撃事態等における住民の自主的な防災組織やボランティアにより行われる国民の保護のための活動に対し、必要な支援を行うこと（4 条 3 項）を定めている。

5. これまでの国会論議等

(1) 政府答弁

イ 現行憲法下における緊急事態立法の可否

a. 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ではございまして、現に一昨年の11月に国会で非常に多大の御労苦を願い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、非常災害が起こりました場合に、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っております。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すとか、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はございまして、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んことを申し上げておきます。

(昭和50年5月14日 衆・法務委 吉国内閣法制局長官答弁)

b. 今回のいわゆる武力攻撃事態対処関連三法案につきましては、申すまでもありませんが、日本国憲法の範囲内で立法化をしようとするものでありますから、これまで述べてきました立憲的な憲法秩序を一時停止する性格を有する講学上の国家緊急権の制度を図るといったような法律ではないということではございまして、

(平成14年5月8日 衆・事態特委 津野内閣法制局長官答弁)

c. 武力攻撃事態への対処及びこれに関する法制の整備は当然のことながら憲法の範囲内で行うことといたしておるわけではございまして、旧憲法下の戒厳令とか徴兵制のような制度を考えておるわけではございません。また、憲法九条に関する従来からの政府の考え方、これも変わっていないわけではございまして、

(平成14年5月9日 衆・事態特委 福田官房長官答弁)

ロ 緊急事態法制と国民の権利・義務との関係

a. 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ない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ん。

(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 3 条第 4 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のっとったものである。
- 二 すなわち、憲法第 13 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 12 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 13 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 19 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 21 条第 2 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 2 条第 6 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)

先ほど、私が高度の公共福祉と言って、高度という言葉をなぜつけたか、こういうことです。

これは、法的な意味はないんですよ。法的な意味はなくて、要するに、公共といっても、先ほど申し上げましたように、一番基本的なところについての公共性、こういうふうなことで言った、それを意味する、それを表現するために言った言葉でありまして、全く憲法の公共の福祉、こういう意味と変わりません。

ですから、実際に対処措置を決めていくという際にどうするかということ、具体的な問題になってきますけれども、国民の自由と権利の制限の具体的内容については、この武力攻撃事態対処法 3 条 4 項に規定する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定めることとなる、こういうことでございます。

したがって、その内容は個別の対処措置の内容と密接な関係を有するものでございまして、それをあらかじめ事態対処法案の中で一般的に定めておくということは、これは今現在困難であると考えております。

(平成 15 年 5 月 13 日 衆・事態特委 福田官房長官答弁)

b. 徴用、徴発制度

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と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だと思っております。

(昭和 58 年 2 月 23 日 衆・予算委 角田内閣法制局長官答弁)

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えます。

(昭和 56 年 3 月 14 日 参・予算委 角田内閣法制局長官答弁)

c. 従事命令等

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 24 条、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 条、第 12 条、第 13 条、第 18 条等の趣旨に照らして、自由権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 条という条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、本人の意に反する労役そのものを全部含むものではない。本人の意に反する労役というもののうち、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 条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、普通の人々が普通の業務に従事するという場合の程度のものを大體豫想したものでありまして、この憲法 18 条に申します苦役というものには全然該當

しない。これも憲法関係の問題はないものと確信しておる次第であります。

第二点といたしまして、災害救助法案の第 12 條、13 條、26 條、27 條の規定は、財産権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、ただいまの財産権の保障との関係はどうであるか、…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ぬが、財産権の保障に關しまする憲法第 29 條の問題であります。第 29 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、正当な補償の下に、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ひます。…この災害救助法のねらつておりますところは、この法案の第 1 條にも明らかのように、公共の福祉というものを直接の目當てにしての條文であります。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る以上は、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せぬ。

(昭和 22 年 8 月 18 日 衆・厚生委 佐藤内閣法制局長官答弁)

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、その二度にわたつ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ひます。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ひます。

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ひますが、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ひますか、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せぬ。したがひまして、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ひます。

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定されていること。

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す。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・安保特委 角田内閣法制局長官答弁)

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ん。

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えます。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・安保特委 夏目防衛庁官房長官答弁)

自衛隊法上の物資保管命令違反に対する罰則の合憲性

また、本法律案で新たに設ける罰則の考え方についてお尋ねがございました。

この改正案における罰則は、国民の人権保障に配慮しつつ、武力攻撃事態における自衛隊の任務遂行を確保するため、必要最小限のものに限定しております。

例えば、取扱物資の保管命令は、自衛隊の任務遂行上必要とされる物資を確保するために必要なものですが、これに関する罰則は、保管命令に違反して保管物資を隠匿、毀棄、または搬出するという悪質な行為を行う場合に限り罰則を科することといたしております。

このように、改正法案における罰則は、主として、積極的な作為義務の履行を確保するためのものではなくて、むしろ、妨害等を行わないという不作為を要求し、それに違反する行為に対して科すなど、公共の福祉を確保するための必要最小限の制限として、憲法上許されるものであるというふうに考えております。

(平成 14 年 4 月 26 日 衆・本会議 中谷防衛庁長官)

従事命令違反に罰則を設けない理由

(自衛隊法上の従事命令違反に)罰則を設けなかったのは、罰則をもって強制的に業務に従事をしていただいたとしても、十分な命令の効果が期待できず、また積極的な協力の意思のない方が業務に従事する場合には、かえって自衛隊の任務遂行に支障を及ぼしかねないということにもなると考えるからでございます。

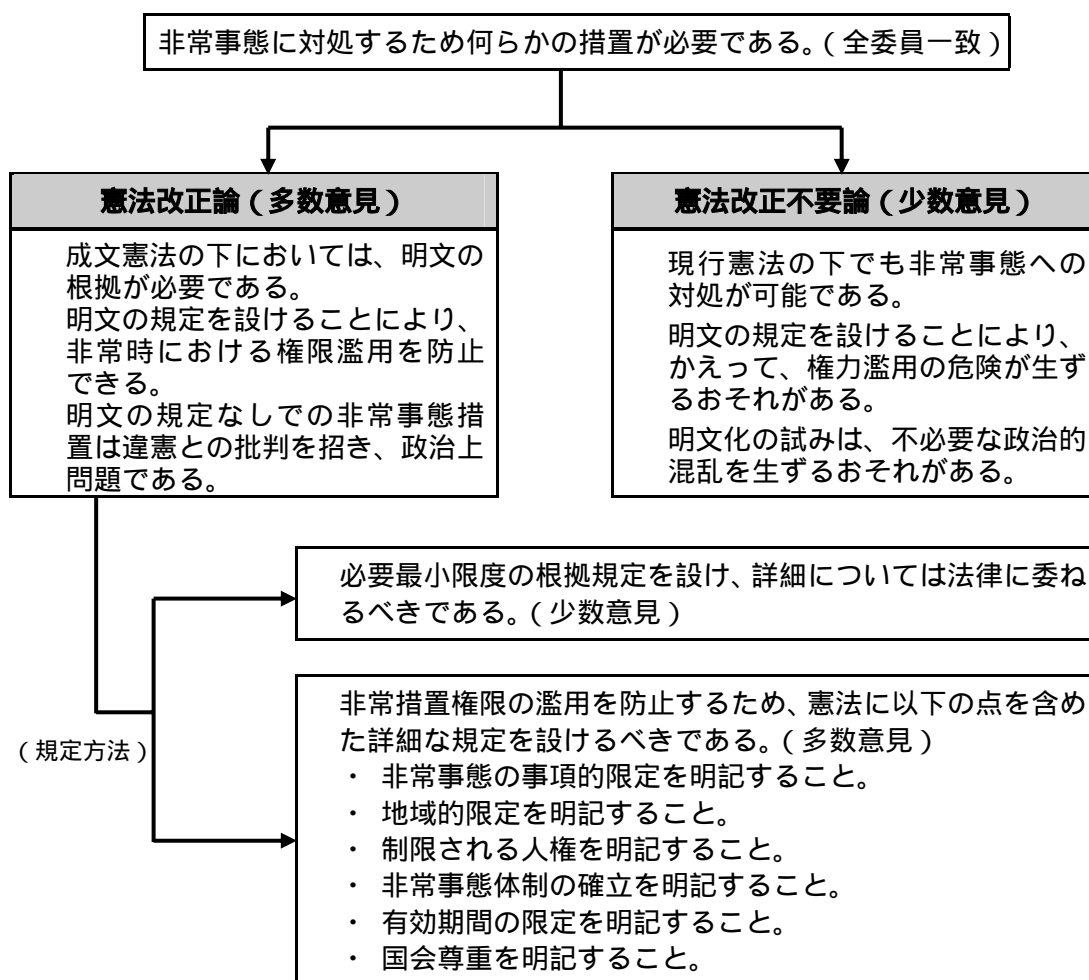
(平成 14 年 5 月 20 日 衆・事態特委 中谷防衛庁長官)

(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)

諸外国における国家緊急権制度

1. ドイツの緊急事態法制

(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 2 項¹⁷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

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-ゲル案）上程
1962.10	緊急事態に係る基本法改正案（ハッペル案）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
1976.8	反テロリスト法成立

含む「必要な措置」を講ずる権限を認め、人身の自由、住居の不可侵等の基本権の停止を可能としていた。同条 3 項では大統領の議会への報告、5 項では非常措置権の発動のための施行法の制定が求められていたものの、議会は大統領による解散権濫用や小党分立により機能し得ず、施行法が制定されなかったことにより、大統領は法律や議会による統制を受けることなく非常措置権を行使することができ、「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ていた。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、連邦又は州の存立に対する危険の防止¹⁸、連邦の州に対する強制措置等の例外を除き、緊急事態に関する条項は存在しなかった。その後、基本法第 4 次改正（1954 年）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¹⁹、パリ協定（1954 年）

¹⁷ **ワイマール憲法 48 条 2 項** ドイツライヒにおいて公共の安寧及び秩序に重大な障害を生じたまま障害を生ずる危険のあるときは、ライヒ大統領は、公共の安寧秩序を回復するために必要な処置を行い、必要あるときは兵力を用いることができる。この目的のためには、ライヒ大統領は、第 114 条（人身の自由）、第 115 条（住居の不可侵）、第 117 条（通信の秘密）、第 118 条（意見表明の自由・検閲の禁止）、第 123 条（集会の自由）、第 124 条（結社の自由）、第 153 条（所有権の保障）に定めた基本権の全部又は一部を一時的に停止してもよい。（水島朝穂編著『世界の「有事法制」を診る』法律文化社 2003 p.61 の訳による）

¹⁸ 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。

¹⁹ 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。

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、基本法第 7 次改正（1956 年）により、国民の徴兵義務が規定され、軍隊の設置が根拠付けられた。

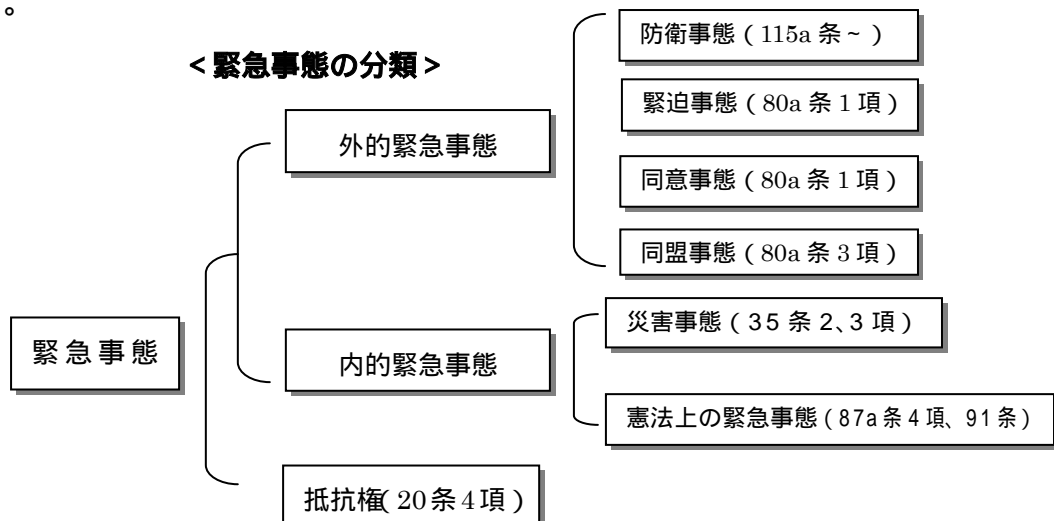
そして、1960 年の緊急事態に係る基本法改正案の連邦議会への提出を受けて、1968 年の基本法第 17 次改正により、緊急事態条項が新設されるとともに、「抵抗権」規定が付加された。

(2) 緊急事態法制の概要

イ 緊急事態の分類

1968 年の第 17 次基本法改正により、緊急事態についての詳細な規定が置かれた。講学上、緊急事態は、外的緊急事態（外国からの攻撃など国外における要因により生じたもの）と内的緊急事態（自然災害など国内における要因により生じたもの）に分けられ、さらに外的緊急事態は、防衛事態、緊迫事態、同意事態、同盟事態に、内的緊急事態は、災害事態、州の存立等に関わる緊急事態に分類され²⁰、それぞれについて定義、確定の要件、効果等が規定されている。また抵抗権に関する規定も新設されている。

第 17 次基本法改正によって追加された規定は、一般に「緊急事態憲法」と呼ばれ、非常措置の濫用により政府の独走を許すことがないように、政府単独による緊急命令の発布が認められていない。また、いかなる非常時においても政府の措置が立法・司法のコントロールの下に置かれる仕組みをとっている²¹。



²⁰ 緊迫事態の定義は基本法にはなく、また同意事態と同盟事態については学説上の分類である。

²¹ 『主要国における緊急事態への対処 総合調査報告書』国立国会図書館調査及び立法考査局 2003.6 p.45

	確定手続等	主な効果
外的緊急事態		
防衛事態 = 連邦の領域が武力によって攻撃される場合又はそのような攻撃が直前に差し迫っている場合（基本法 115a 条）	<ul style="list-style-type: none"> 連邦参議院の同意を得た上で、連邦議会が連邦政府の発議に基づき、その法定議員数の過半数かつ投票の 3 分の 2 以上の多数をもって確定 即時の行動が必要な場合で、かつ、連邦議会が適時に集会できない場合又は議決が不可能な場合には、合同委員会の議決 	<ul style="list-style-type: none"> 州の専属的立法権限に関する事項について連邦が競合的な立法権を取得 緊急法律案の連邦議会、連邦参議院への同時送付、共同審議 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 連邦国境警備隊の連邦全領域への出動、連邦官庁及び各州政府に対する指揮権等の連邦政府の非常権限 その他経済活動の自由の、一連の確保法律による広範な制限
緊迫事態 = 防衛事態に発展する可能性が高く、防衛のための準備体制の即時の整備を必要とさせるような外交上の危機状況（基本法 80a 条 1 項 ただし、基本法上定義がないため、一般的な学説による定義）	連邦議会（投票数の 3 分の 2 の同意）	<ul style="list-style-type: none"> 緊迫事態確定に適用が結び付けられた防衛関連法規の適用 民用物件保護及び交通規制のための軍隊の出動 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
同意事態 （基本法 80a 条 1 項。ただし、定義については基本法上明記されておらず、学説上、緊迫事態と同様の危機状態と考える見解と、緊迫事態にまでは至らない程度のものであると考える見解とがある。）	原則として連邦議会の過半数の賛成	<ul style="list-style-type: none"> 緊迫事態において全面適用される一連の防衛関連法規の個別的な適用が認められる。 緊迫事態を確定し、防衛関連法規の全面適用を実施すると、かえって対外的な緊張を高める恐れがあるため、個別適用がふさわしい場合もあるとの判断を可能にするための規定である。
同盟事態 （基本法 80a 条 3 項。ただし、定義については基本法上明記されておらず、学説上、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とされている。）	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個々の防衛関連法規の適用
内的緊急事態		
災害事態 = 自然災害及び特に重大な災害事故であり、これらの定義は国防省令に詳細に定められている。（基本法 35 条）	被害が発生した州（Land） （危険が一州の領域を超える場合、連邦政府）	<ul style="list-style-type: none"> 危険が発生した州は他の州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州及び他の州の警察力を連邦の指図下に、それでも不十分な場合、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

<p>憲法上の緊急事態 = 連邦若しくは州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（基本法 91 条）</p>	<p>危険が発生した州（当該州が危機対処能力を欠く場合、連邦政府）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・被害を受けた州は救助のため、他の州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、州政府に対し他の州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
<p>その他</p>		
<p>抵抗権 （基本法 20 条 4 項）</p>	<p>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。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、緊急事態の際に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²²。</p>	

出所：松浦一夫「ドイツの緊急事態法制」『防衛法研究』2000年、『主要国における緊急事態への対処 総合調査報告書』（国立国会図書館調査及び立法考査局）

参考 合同委員会

防衛事態は、政府が無制限に決定できるものでなく、議会が適時の集会不能や議決不能に陥った場合において、合同委員会がその 3 分の 2 の多数をもって当該事態に対する本質的な決定を行うことができる（基本法 115a 条）。委員は 3 分の 2 が連邦議会から、3 分の 1 が連邦参議院から選出される（連邦議会からは会派の議席数に応じて 32 人、連邦参議院からは 1 州 1 人で 16 人の計 48 人）。同委員会は法律を制定し、特定の条件の下で新しい首相を選出することもできる。

合同委員会は、緊急事態の認定権限を極限で議会に留保する制度として、他に例を見ない制度と言われる²³。

ロ 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

²² 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））。

²³ 水島朝穂編著『世界の「有事法制」を診る』法律文化社 2003 p.91

適用を議会による緊急事態の確定に拠らしめることで、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（「同意事態」）、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²⁴があること等の問題点が指摘されている。

八 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（基本法 87a 条）。

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。

二 民間防衛体制

ドイツでは1997年に市民保護再編法が制定された。その内容は、内務省・連邦行政管理庁内に民間防衛の専門部局である「市民保護本部」を設置し、その下で軍や警察、地方自治体と連携しながら、民間防衛の基盤となる自主防災組織を全国に展開し、戦時に備えての市民保護措置を講じている。

< 市民保護再編法の主な内容 >²⁵

市民保護本部の任務	非軍事措置によって「住民、その住居や職場、重要な文民官庁や企業、施設、文化財等を戦争の影響から保護」すること
自己防衛	戦時等においては、公的機関がすべての被災に対し救助活動を行うことには限界があることから、被災住民に対し応急の措置として自助・共助努力を求める
住民への警報	防空や放射能汚染などの情報を住民に提供
滞在規則	大量かつ無秩序な避難がもたらす交通渋滞や危険を防ぐため、危険の程度によるものの基本的には滞在場所に留まることを要請

²⁴ 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）。

²⁵ 森本敏・浜谷英博『有事法制』PHP 研究所 2003.1 p.119

防災組織	平時の消防、災害救助、医療、福祉活動をはじめ、有事における特別な危険や損害から国民を保護する任務を負っている組織
健康保護	平時から医師や看護師等の現状を把握し、臨時病院に利用可能な施設の確保や薬品、医療器具などの備蓄を行うもの
文化財保護	武力紛争の被害から文化財を保護することを目的に締結された「ハーグ条約」を遵守する規定

2. フランスの緊急事態法制

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。合囲状態と呼ばれるフランスにおける伝統的な緊急権制度は、「戒厳令法」²⁶（1849年・1878年）に規定され、1958年制定の第5共和国憲法36条に引き継がれて現在も有効である。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、その場合、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。

戒厳令は、暴動、反乱等によって引き起こされる局地的な緊急状態に対処するための規定であり、第5共和制下では一度も発動されたことはなく、今後も発動の可能性は少ないとされる²⁷。

現在では、きわめて重大な危機に対しては大統領の非常措置権（憲法16条）の発動が、そうでない場合には「緊急状態法」の発動が想定されている。

（1）大統領の非常措置権

イ 第5共和国憲法の制定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4共和政府は、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、崩壊に向かった。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5共和政初代大統領に就任し、憲法16条の非常措置権限を発動して事

²⁶ 「合囲状態法」と訳す場合もある。（村田尚紀『憲法と有事法制』日本評論社 2002.12 p.185等）

²⁷ 国立国会図書館調査及び立法考査局『前掲書』 p.24

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。

ロ 非常措置権の概要

憲法16条に基づく大統領の非常措置権は、大統領の独裁的な体制が保障されており、議会及び裁判所による統制がほとんど及ばないことが特徴的である。非常措置権は、1961年のアルジェリア紛争において発動されたのが唯一の例であり、緊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。なお、この時の発動は、極めて控えめな適用であったとされているが、公的自由に重大な侵害をもたらしたとの見解もある²⁸。

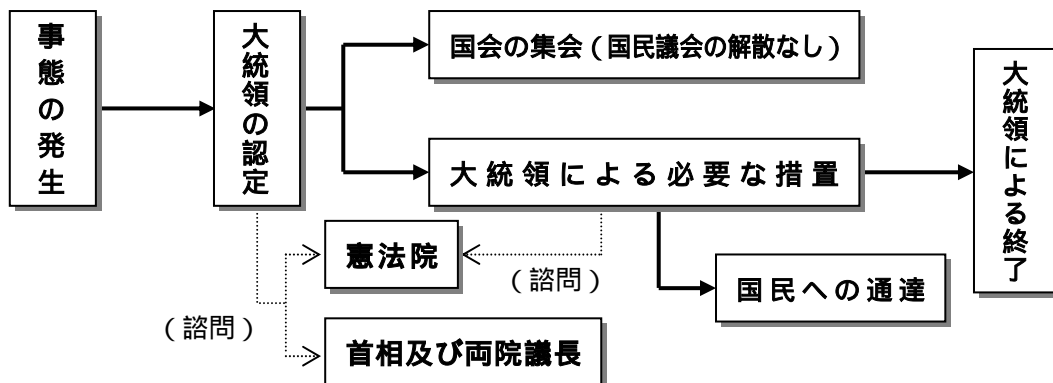
< 憲法16条に基づく大統領の非常措置権の内容 >

実体的要件	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(要件に該当するかの認定権は大統領にあると考えられている。)
形式的要件	緊急権の発動の前に首相、両院議長、及び憲法院に諮問
効果	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。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。また、国民議会の解散することもできない。
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。
統制	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・憲法院²⁹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、16条を発動する決定及び終止する決定については、統治行為に該当しコンセイユ・デタの裁判権に服しないとされている。

²⁸ 国立国会図書館調査及び立法考査局『前掲書』 p.25

²⁹ 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。

<非常措置権発動の手続図>



(2) 緊急状態法

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「緊急状態法」が制定された。緊急状態は、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、内務大臣又は県知事には治安維持の権限が認められる。なお、緊急状態の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>

	非常措置権	戒 厳 令	緊急状態
法的根拠	憲法 16 条 (1958 年)	憲法 36 条 (1958 年) 戒厳令法 (1849・1878 年)	緊急状態法 (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	緊急事態の延長 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

(3) 民間防衛体制

フランスの民間防衛は、民間人主体でも官民一体でもなく、官主導で行われる。民間人の関与が重視される民間防衛の場合、組織形態や民間人に対する義務付けが人権問題を生じることとも予想されうるが、フランスの場合はその問題はない。「軍事的防衛と車の両輪のような関係のもの」として位置付けられる各国と比べ、官主導であるフランスの民間防衛は、軍事的防衛への従属度が強いと言われている³⁰。

「国防の一般組織に関する 1959 年 1 月 7 日オールドナンス³¹」とそれを受けた「民間防衛の組織に関する 1965 年 1 月 13 日デクレ³²」において、民間防衛の任務内容等が定められている。

<フランスにおける民間防衛法制の基本構造>³³

目的	公的秩序の維持、人の物質的及び精神的保護、一般利益を有する施設及び資源の保護
責任者	内務大臣
任務内容	公権力及び公行政の安全の維持 公的秩序に関し、領土の全般的安全の確保 防衛及び国民生活に不可欠な活動の維持に係る文民組織若しくは施設又は能力の保護 国民の保護に関し、あらゆる状況において国民の保護上必要な予防救済措置 侵略行為に対する国民の抵抗意思の維持と確立
軍との関係	軍当局との連携の下に展開し、軍当局の活動の自由の維持に協力。特に公的秩序維持のために必要があれば軍隊の支援を受ける。

3. 英国の緊急事態法制

(1) 緊急事態におけるコモン・ロー上の規定

イ 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、

³⁰ 村田尚紀「フランスの民間防衛法制」『法律時報』日本評論社 2002.11 p.29

³¹ オールドナンスとは政府が法律の領域に属する事項について国会の許可を得て行う行為を言う。それを発する権限は、その期間及びその対象において制限されている。オールドナンスは国会による承認までは行政立法としての性質を有し、承認後は法律としての性質を取得する。

³² デクレとは、大統領又は首相により署名された一般的又は個別的効力を有する執行決定をいう。形式であり、法規範そのものではない。

³³ 村田尚紀『前掲書』p.27 をもとに事務局において作成。

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。

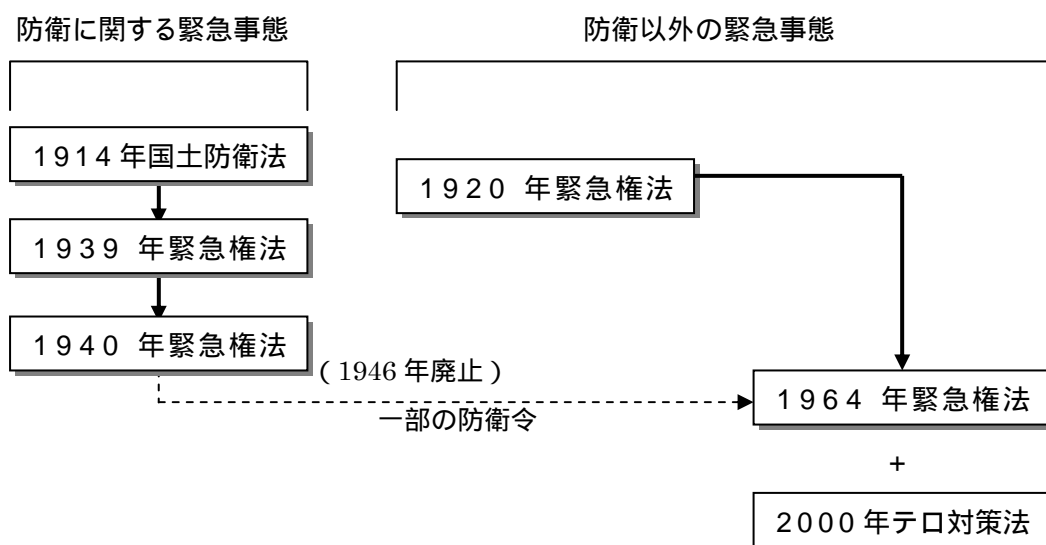
ロ 緊急権の所在

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 >



法律名	経緯と内容
1914 年国土防衛法 (Defense of Realm Acts)	<p>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。</p> <p>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、事態の收拾が図られた。</p>
1920 年緊急権法 (Emergency Power Acts)	<p>平時における恒久法として 1920 年に制定。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。</p> <p>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。緊急事態宣言後、その旨が直ちに議会で報告され、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。</p> <p>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。</p>
1939 年緊急権法 (Emergency Powers Acts (Defense))	<p>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。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。</p>
1940 年緊急権法	<p>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。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。</p>

(3) 第 2 次世界大戦後の緊急事態法

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

一般的な緊急事態について定める「1964 年緊急権法」は、1920 年緊急権法を踏襲している。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に、国王は緊急事態を宣言できるとされ、要件、手続等については、1920 年緊急権法と同様である。

また、同法の緊急事態は、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。

ロ テロ防止対策法 (Terrorism Act of 2000) 及び民間防衛体制

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。

民間防衛体制に関する法令としては「民間防衛法」(1948年)があり、民間防衛の一環として、内務省の下に設置された「連合王国警報監視機構 (UKWMO)」が空からの攻撃に対する監視警戒業務を24時間体制で行っている。

4. 米国の緊急事態法制

(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³⁴。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 ”

³⁴ 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。

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とされている。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、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³⁵、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、戦争権限法と国家緊急事態法が成立した。

戦争権限法（1973 年）は、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り、敵対行為又は敵対行為への巻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している。この法律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を表明してきた。

また、国家緊急事態法（1976 年）は、緊急事態を宣言する際の手続法であ

³⁵ 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。

り、 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いる。

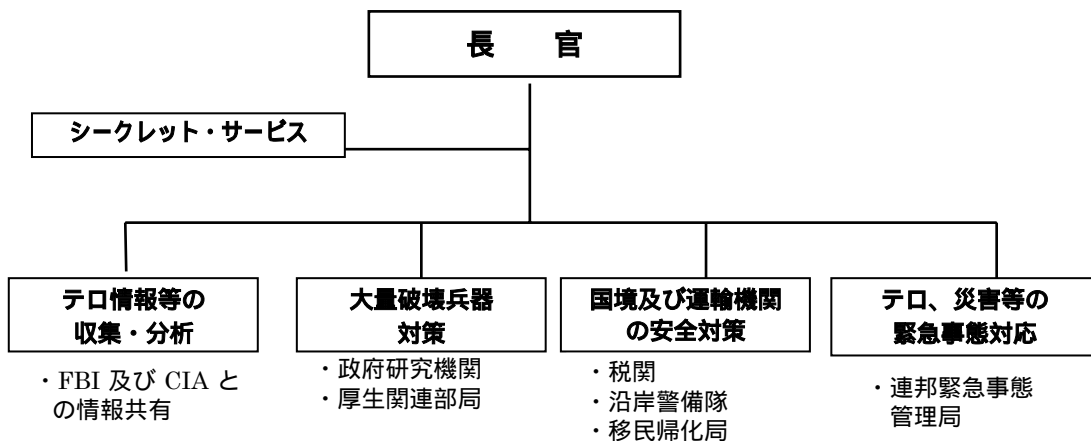
(4) 国土安全保障省

イ 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)」が発足している。米国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。

ロ 所掌事務

国土安全保障省は、テロ対策の中樞を担う機関として、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。



(5) 民間防衛体制

米国における民間防衛は、当初核攻撃からの防護が予定されていたが、70年代初期から、戦争起因の災害のみならず、平時の災害、テロ活動による災害をも視野に含め、さまざまな緊急事態管理の権限がFEMAに統合された³⁶。FEMAは、「核攻撃に対する民間防護プログラム」を管理しており、核シェルター築造や危機疎開計画を内容としている。

東西冷戦の終結を契機として世界的に国防支出を引き下げる傾向が顕著となり、国防意識の低下に比例して民間防衛への関心もまた低下していると指摘されていた。しかし、米国同時多発テロ以降、市民におけるボランティア、愛国心、自己犠牲の志向性が劇的な高まりを見せており、民間防衛の転換期に位置しているとの見方もある³⁷。

5. 韓国の緊急事態法制

(1) 北朝鮮の脅威と有事法制

朝鮮半島を分断する軍事休戦ラインには、未だに100万を越す部隊が対峙している。近年で最も危機が高まったのは、1996年9月、北朝鮮の潜水艦が韓国領海に侵入し座礁したため、北朝鮮の工作員らが韓国北東部に上陸した事件である。韓国軍は50日間の掃討作戦に延べ150万の兵士を投入し、上陸した兵士、工作員14人を射殺、逮捕した。

このように半世紀にわたり戦争の危機と隣り合わせにある韓国には、さまざまな有事を想定した憲法、法律が存在している。憲法には、有事対応の総論的な項目があり、「大統領は、戦時、事変、又はこれに準ずる国家非常事態において、軍事上の必要に応じ、又は公共の安寧秩序を維持する必要があるときには、法律の定めるところにより戒厳を宣布することができる」とされ(77条1項)、戒厳下では、言論、出版、結社の自由、さらには、政府、裁判所の権限にも制限を加えることができると明示されている(同条3項以下)。

³⁶ FEMAはあらゆる種類の災害に対処することを任務とする機関として、1979年に設立された。1993年、クリントン政権下で被害の軽減と対策に焦点を置いた徹底的なFEMAの改革が行われ、冷戦終結をうけて、その限られた財源が民間防衛から災害救助、復旧、被害軽減対策に広く割り当てられることとなった。1993年米国中西部における大洪水や1994年のノースリッジ地震の際のFEMAの業績については高く評価されている。2003年1月に国土安全保障省に統合。

³⁷ 麻生多聞「アメリカの民間防衛法制」『法律時報』日本評論社2002.11 p.31

法律としては、「戒厳法」や「統合防衛法」などがあり、どのような事態に対して防衛体制を敷くか、戒厳令を布告するかについて定めている。

< 主な有事関連法 >³⁸

法律名	内容
戒厳法	戒厳令発動の要件を定める。敵と交戦状態にある場合の非常戒厳令が宣布された地域では、戒厳司令官は必要な時に逮捕、押収、捜索が行え、居住や言論、出版、集会の自由等を制限することができる。また当該地域での裁判権は軍事裁判所に移る。
統合防衛法	国家が保有する防衛要素を統合し、指揮体制を一元化して国家を防衛するため、組織の設置、事態の区分、政府・自治体の権限などを規定する。
徴発法	非常時において国民が所有する物的資源を徴発することを目的とする。徴発は、食糧、船舶、航空機、車両、不動産及び著作権等の諸権利も対象となる。徴発官は国防長官であるが、非常戒厳令時には戒厳指令官が行う。
兵役法	人的資源の徴発を定める。予備役及び予備役後の補充役を、戦時、事変又は動員令の宣布時に正規兵力などとして召集する。
非常対備資源管理法	常時における非常時対備策を規定。武器、弾薬などの物的資源や人的資源を効率的に動員するため、常時活用計画を策定し、当該資源に関する調査等を行政機関の長に行わせる。業者にも必要な事項を申告するよう規定する。
民間防衛基本法	民間防衛に関する基本的事項や、民間防衛隊の創設及びその組織・編成と動員に関する事項を規定する。

(2) 民間防衛体制

韓国ではたびたび北朝鮮の武装スパイの侵入やテロを経験しており、民間防衛体制は充実している。民間防衛に関する政策を担当するのは、国務総理（首相）直轄である非常企画委員会であり、有事の際の国民の保護や避難計画、また戦争遂行に必要と認められた場合は、国民の財産や土地を一時的に制限するための具体策が立案されている。

また、1975年には「民間防衛基本法」が制定され、民間防衛に関する基本的事項や、民間防衛隊の創設及びその組織・編成と動員に関する事項が定められた。同基本法は、従来各部署に分散されていた災害対策関連の組織や機能を一元化し、中央政府と地方の連携、協力により、戦時及び平時の災害に対処することを目的とする。国民保護に当たっては、政府の指導の下で各地域住民が行うべき応急の防災、救助、復旧活動及び軍事作戦上必要な民間の支援など、あらゆる自衛活動を規定している。

³⁸ 水島朝穂編著『前掲書』p.164をもとに憲法調査会事務局において作成。

参考

民間防衛隊

軍人や学生などを除く、20～45歳（50歳まで延長可）の男子及び志願した女子で構成され、1年に10日、50時間以内の教育、訓練を受ける。民間防衛を必要とする事態が生じた場合には、行政自治部長官によって動員され、また緊急時には地方の首長も動員命令を出すことができる。

（森本敏・浜谷英博 『有事法制』 PHP 研究所 2003.1 p.120）

民間防衛訓練

1年に8回実施。平日の日中、全国一斉に実施される。空襲警報のサイレンが鳴るとともに、屋外にいる者は自宅が近くの建物や地下鉄構内に入る。デパート、オフィス、商店街は照明を消し、通行車両は道路の端に寄せて停車し、道路の中央は軍車両のために空けられる。学校では生徒はヘルメットを着用の上、教師の誘導で避難する。実施時間は30分。警察が交通規制を行い、警察と軍が政府庁舎や国会など重要施設の警備を行う。

1990年代初めまではすべて敵の攻撃を想定した訓練であったが、現在では3回は攻撃を想定し、残りの5回は災害を想定したものとなっており、災害訓練の色彩が強くなっていると言われている。

（山本勇二 「韓国の有事対応政策」 『法律時報』 日本評論社 2002.11 p.40）

テロ及び自然災害等

1. 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）、バ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	爆破、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	在ペルー日本大使公邸	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	バリ島ディスコ	ジュアマ・イスラミア（？）	爆弾、187名死亡
2003.7.5	モスクワのロックコンサート会場	チェチェン過激派	自爆テロ、14人死亡
8.19	バグダッド国連事務所	フセイン派残党（？）	爆弾テロ、デモ特別代表ら20人以上死亡
2004.2.6	モスクワ地下鉄	チェチェン過激派	爆破テロ、40人以上死亡
3.11	マドリード・列車同時爆破テロ	イスラム過激派（？）	爆弾テロ、200人以上死亡

東京新聞日曜版（2001.10.21）「拡大するテロリズム」等を参考に作成

2. 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
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、

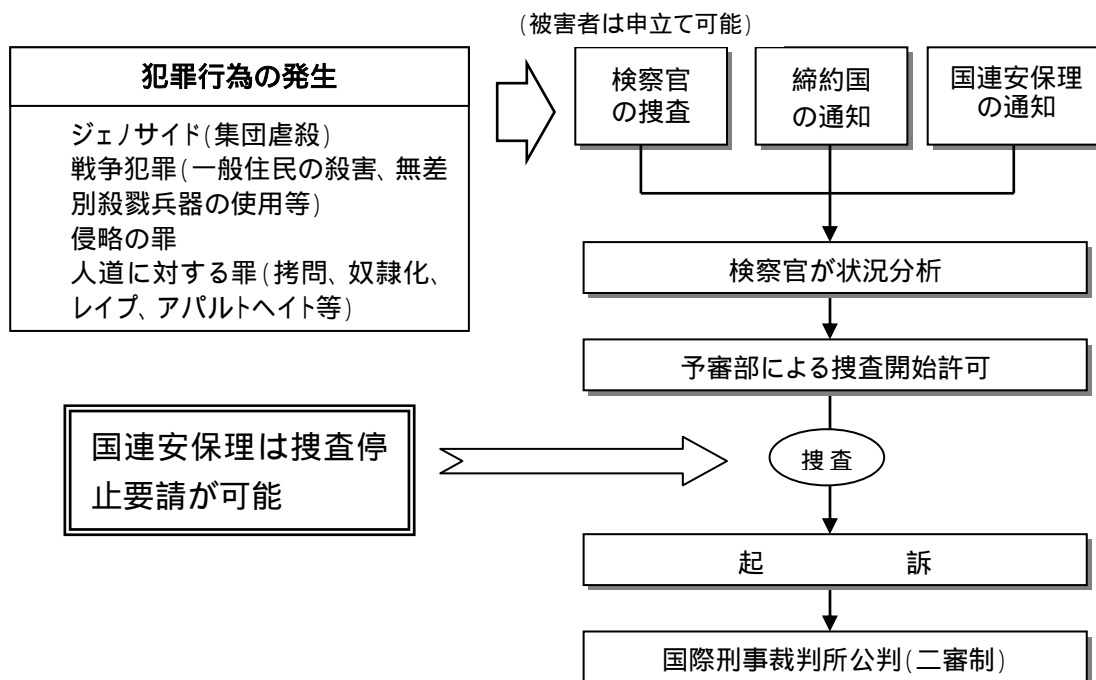
冷戦構造の崩壊等により地域紛争が多発していること、内戦の事後処理のために旧ユーゴスラビアやルワンダに臨時の国際法廷が安保理決議により設置されたこと等が挙げられる。国際刑事裁判所は、2002年7月1日、同条約の発効に必要とされた60カ国を超える76カ国が批准したことにより発足した。日本は、現在のところ、署名も批准も行っていない。

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³⁹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 >



³⁹ 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。

(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重大な影響を与えている。

自衛権概念の動揺	
自衛権の概念	<p>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。</p> <p>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「安理が必要な措置をとるまで」に限定するとともに、安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。</p>
テロ集団及びテロ支援国家への自衛権行使	<p>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。</p> <p>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これら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。</p>
急迫性・必要性の要件	<p>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。</p>
国連による国際の平和と安全の維持の枠組みの動揺	
<p>安理は、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(安理決議1373)を採択した。</p> <p>両安理決議については、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。</p>	

3. 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等の経緯>

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	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
2003.7.26	イラク特措法成立
10.10	テロ対策特別措置法の2年延長
12.9	自衛隊のイラク派遣基本計画を閣議決定
18	小泉首相がイラクへの自衛隊派遣に関する実施要項を承認
2004.1.29	陸上自衛隊イラク先遣隊がイラク入り
2.28	陸上自衛隊本隊の第一陣がイラク入り

(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

2001年9月11日の米国同時多発テロ事件により、従来のテロ等の突発的緊急事態に対する対策が見直され、「緊急対応措置⁴⁰」の中で、NBCテロ⁴¹へ

⁴⁰ 首相官邸ホームページ（<http://www.kantei.go.jp>）

⁴¹ N（Nuclear：核）、B（Biological：生物）、C（Chemical：化学物質）を使用したテロ。地下鉄サリン事件などがこれに当たる。

の対策の強化、ハイジャック等の防止のための空港の保安体制・警備の強化等を決定し、国内の自衛隊の施設や在日米軍の施設及び区域の警護のための自衛隊の部隊の出動（「自衛隊の施設等の警護出動」）を可能とする自衛隊法の改正が行われている。

また、テロ等の突発的緊急事態に最初に対応すると考えられる警察においては、テロに関する情報の収集をはじめ、テロ対処部隊の充実強化が図られている。なお、3月に提出された「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律案」では、大規模テロ等の緊急処理事態⁴²の場合にも、武力攻撃事態等に準ずる措置を実施することとされている。

<p>緊急対応措置</p>	<p>NBC テロ対策 NBC テロ等への対処の強化、NBC テロ対応専門部隊⁴³の強化 サイバーテロ対策 対処部隊（サイバーフォース）の増強、情報収集、検知・分析・検証機材の増強及び高度化、重要インフラ防護の強化等 ハイジャック対策 ・保安検査等の充実強化、航空機内の保安対策強化等 ・特殊部隊（SAT）⁴⁴の充実強化</p>
<p>テロ対策特別措置法</p>	<p>米国同時多発テロによってもたらされている脅威の除去に努めることにより国際連合憲章の目的の達成に寄与しようとする米国その他の外国の軍隊等の活動に対して我が国が実施する措置及び国連決議又は国連等の要請に基づき、我が国が人道的支援に基づいて実施する措置等を規定</p>
<p>テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約の締結に伴う関係法律の整備に関する法律</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・爆発物取締罰則、サリン等による人身被害の防止に関する法律等関係 7 法律の一部改正 ・罰則の新設・拡大、所要の国外犯規定の新設等の整備
<p>公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・公衆等脅迫目的の犯罪行為の実行を容易にする目的で資金を提供する行為についての処罰規定の新設 ・資金提供罪及び資金収集罪に係る国外犯処罰規定の新設などの整備

⁴² 提出時の案では、「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態で、国家として緊急に対処することにより国民の生命、身体及び財産を保護することが必要なものとして内閣総理大臣が認定したもの」と定義されている。

⁴³ 生物化学テロが発生した場合に、迅速に発生現場に臨場して、関係機関と連携を図りながら、情報収集、原因物質の回収・検知、被害者の避難・誘導等に当たることを任務とした部隊（平成 15 年版 警察白書 <http://www.npa.go.jp/hakusyo>）。

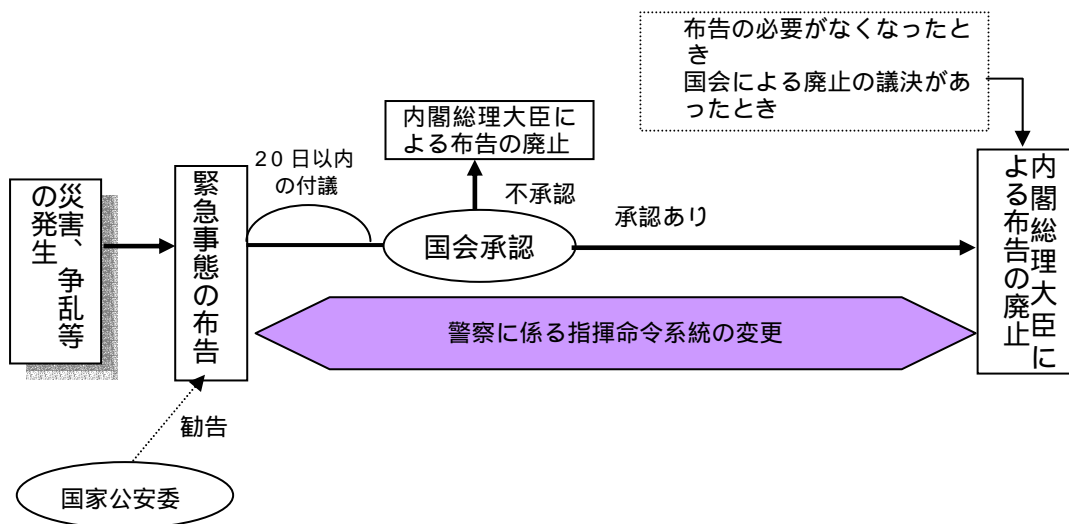
⁴⁴ ハイジャック、重要施設占拠事案等の重大テロ事件、組織的な犯行や強力な武器が使用されている事件等に出動し、被害者・関係者の安全を確保しつつ事態を鎮圧して、被疑者を検挙することを主たる任務とした部隊（平成 15 年版 警察白書 <http://www.npa.go.jp/hakusyo>）。

参考

警察法上の緊急事態対応（71条及び74条）

<p>要件・手続</p>	<p>内閣総理大臣は、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、内閣総理大臣は、速やかに、この布告を廃止しなければならない。</p>
<p>効果</p>	<p>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、内閣総理大臣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総監又は警察本部長に対し指揮・命令を行う。</p>
<p>統制</p>	<p>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。</p>

<警察法 71 条に規定する緊急事態発動の手続図>



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

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	内閣総理大臣	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	内閣総理大臣	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関係機関との協力	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)及び内閣総理大臣	警職法を準用して職務執行 航空法一部適用除外	
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	内閣総理大臣 (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職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	

(3) 各国におけるテロ対策

各国においても、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件により、従来のテロ等の突発的緊急事態に対する対策の変更を余儀なくされている。

米国	<p>『2002年国土安全保障法』</p> <ul style="list-style-type: none"> ・既存のテロ対策関連諸機関の国土安全保障省(新設)への統合 <p>『米国愛国者法』</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「国内テロリズム」の定義化 ・捜査権限の強化 ・テロに対する安全性の向上 ・マネーロンダリングの阻止 ・テロリストに対する罰則の強化・新設等 <p>『2002年国境保全改善及びビザ入国改革法』</p> <ul style="list-style-type: none"> ・テロ支援国家市民への非移民ビザの発行の原則禁止等 <p>『2002年公衆衛生保全並びに生物テロへの準備及び対処のための法律』</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生物化学兵器によるテロに備えたワクチンの備蓄・準備
----	--

	<ul style="list-style-type: none"> ・生物剤の保持の取締りの強化等 <p>『テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約 2002 年施行法』</p> <ul style="list-style-type: none"> ・刑罰規定の新設、未遂及び共謀の処罰化等 <p>『テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約 2002 年施行法』</p> <ul style="list-style-type: none"> ・刑罰規定の新設 ・条約に列挙された犯罪を構成する行為その他の行為等のための資金提供・収集の処罰化、未遂及び既遂の処罰化等
英国	<p>『2001 年反テロリズム、犯罪及び安全保障法』</p> <p>国際テロリズムの危険性の再認識、反テロ戦争への積極的な関与、難民保護制度を悪用するテロ関係者への対応等を規定し、直接的なテロリズムに限らず、通信の傍受、言論の抑制等、広範囲にわたってテロを取締まる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・テロリスト容疑者の身柄拘束、テロリストの資産凍結、宗教的憎悪を煽動する言論の抑制、生物化学兵器を装った悪戯への罰則強化等 ・国際テロリズムを、国家安全保障への脅威とし、国際テロリズムの存在を公共の緊急事態と位置づけた。
ドイツ	<p>『第一次テロ対策法』(個別に制定された複数の法律及び法規命令の総称)</p> <p>結社法の改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・宗教団体及び世界観団体を結社法の禁止する結社の対象とした。 <p>刑法典等の改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・テロ組織構成員の国内取締りを可能とした。 ・国外の犯罪的あるいはテロリスト団体のドイツ国内における犯行等に対して、国内の団体と同様に罰則を課し、取締りの対象とした。 <p>『第二次テロ対策法』(国際的テロリズム対策関連法令等の改正)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・結社法の改正による外国人結社の禁止範囲の拡大 ・外国人のドイツ滞在不許可事由範囲の拡大等 <p>『マネーロンダリング対策法』</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「疑わしい取引」の範囲を拡大し、刑法典における資金洗浄罪に加え、テロリズム団体への資金提供に資する取引も該当することとした。
フランス	<p>強化ヴィジピラート作戦</p> <p>テロ等の重大な組織犯罪予防策として存在するヴィジピラート作戦⁴⁵の警戒レベルの第二段階で、国家警察と国家憲兵隊に加え、陸海空三軍を合流させ、各隊員を大幅に増強し、大都市から国境、核施設、外国公館等々にいたるまでの施設を集中的に強化するもので、米国同時多発テロ発生時には、史上 4 度目の発動がなされた。</p> <p>『日常生活の安全に関する法律』(テロ対策条項追加)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・司法及び警察の捜査権の強化に主眼があるが、公道における駐車車両の強制捜索や、テロ計画の資金調達行為を抑制するための「テロ資金供与罪」を規定した。 <p>司法警察中央局の創設</p> <ul style="list-style-type: none"> ・テロリストの資金部門を専従で扱う組織を新設することで、テロ資金の凍結を図り、資金供与をテロ行為そのものと同等の重罪刑を科すこととした。

(参考資料) 平成 15 年版 警察白書、首相官邸 HP (<http://www.kantei.go.jp>)、在日米国大使館 HP (<http://usembassy.state.gov>)

⁴⁵ 「戒厳令」とまではいかない国家の非常時において、国家警察及び国家憲兵隊並びに陸海空三軍その他を総動員して警戒にあたる特別な運用体制。2003 年に、4 段階(黄色レベル、オレンジ色レベル、赤色レベル、深紅色レベル)に細分化された。

4. 自然災害等への対応

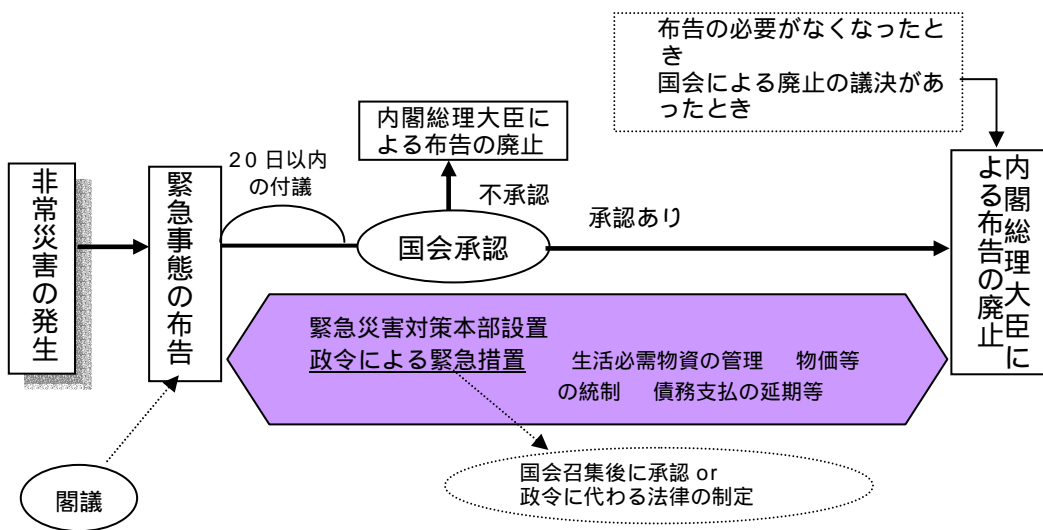
(1) 自然災害等への対応に係る法的枠組み

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。

参考 災害対策基本法第8章における災害緊急事態

対応措置 発動の 要件・手続	内閣総理大臣は、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、内閣総理大臣は、速やかに、この布告を廃止しなければならない。
効果	災害緊急事態の布告が発せられた場合、内閣総理大臣は、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。
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 >



(2) 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。

(3) 各国における災害対策関連法制

災害対策あるいは防災体制の整備は、そのほとんどが自然災害の発生時に、政府の初動対応が遅く、そのために国民からの強い批判を浴びる結果となったことに応えるかたちで整備されてきた。

米国	<p>自然災害の発生時に、最初に対応するのは地方自治体であり、州等の対応能力を超える大規模災害の際には、州知事の要請、旧 FEMA（連邦緊急事態管理庁）の勧告に基づき、大統領が「緊急事態宣言」を発出する（大規模テロの場合は知事等の要請の有無に関わらず、発出可）。なお、ホワイトハウス直属の独立機関であった FEMA は、同時多発テロ後の 2003 年に、新設された「国土安全保障省」へ統合され、省内の一局（緊急事態対応局）となった。</p> <p>『災害救助法』</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害時の一連の支援手続、災害救助の内容、連邦政府の負担等を規定している。
英国	<p>単独の防災法は存在せず、災害対応を専門的に行う政府組織もないため、原子力災害を除く一般災害への対応は、地方自治体の責任で行われる。また、災害発生時の各種機関の調整を中心的に行うのは、警察である。</p> <p>1964 年『国家緊急権法』</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災は、「民間防衛」の枠組の中で付随的な位置づけをされているのみである。 <p>1992 年「災害処理」（いわゆる災害対策マニュアル）の刊行</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「災害」の定義 ・災害発生時の対応の仕方、災害対応の各段階での関係機関のとるべき措置等を記載している。 <p>1993 年『民間防衛規則（1974 年）』の改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・武力攻撃事態ばかりではなく、自然災害を含めた緊急事態にも対処できる体制の整備
ドイツ	<p>自然災害に対しては、州等の地方自治体が責任をもって対処することが基本であり、連邦政府は、州の要請に基づいて、災害救助活動に支援を与えて</p>

	<p>いる。 ドイツ連邦共和国基本法第 35 条第 2、3 項⁴⁶ ・「災害事態（カタストロフ）」に対応する責任を各州が負っている。 『市民保護再編法』 ・州の範囲を超える災害事態が発生した場合に、連邦政府内の「市民保護本部」が、必要な範囲内において州政府に指示を与える等ができる。 ・「連邦技術支援隊（THW）」が避難誘導から人命救助、専門能力を生かした災害救助等を行う。</p>
<p>フランス</p>	<p>自然災害等の危険からの市民（民間人）の保護は、国防の一環として位置づけられる民間防衛に含まれている。 1951 年「市民防衛国家業務」の設定 ・平時における市民の保護等 1959 年「防衛組織に関するオルドナンス」 ・民間防衛の全国的な組織化と内務省所管化 1975 年「内務省市民安全局（現・市民防衛・安全局）」の設置 ・災害時の危機に際しての人命、財産、環境の安全を確保することを主たる任務とする機構 1987 年『市民安全保障法』（略称） ・あらゆる性質の危険の防止、事故等からの人、財産、環境の保護を目的とする。 ・ORSEC（オルセック）計画⁴⁷、緊急計画、自然災害予防計画の策定</p>

⁴⁶ 35 条 2 項「自然災害または特に重大な厄災事故の場合に救助を受けるために、州は、他の州の警察力、他の行政官庁の力と施設、並びに、連邦国境警備隊および軍隊の力と施設とを要請することができる。」

35 条 3 項「自然災害または厄災事故が 1 州以上の領域に危険を及ぼすときは、連邦政府は、これに有効に対処するのに必要な限度において、州政府に対し、他の州のために警察力を使用させるべきことを指図することができ、また、警察力を支援するために、連邦国境警備隊および軍隊の部隊を出動させることができる。」

⁴⁷ 1949 年のランド地方の大火災を契機として、国、地域圏、県のレベル毎に策定され、災害発生時に動員可能な救助手段の総括・集中、救助対策における警察、軍隊、消防対等の役割を定めた計画

【参考文献等】

- 田中二郎「憲法改正の諸問題」『法学協会雑誌』67巻1号(1950年)
大西芳雄「緊急権について」『公法研究』17号(1957年)
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)
畑博行「国家緊急権」法律時報41巻5号(1969年)
古川純「国家緊急権」法律時報49巻7号(1977年)
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(1979年)
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(1979年)
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(1979年)
山内敏弘「西ドイツの国家緊急権」ジュリスト701号(1979年)
浦田一郎「フランスの緊急権」ジュリスト701号(1979年)
右崎正博「アメリカの緊急事態法制」ジュリスト701号(1979年)
山内敏弘『西ドイツの国家緊急権』ジュリスト701号(1979年)
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)
伊藤正巳『憲法〔新版〕』(1992年)弘文堂
西脇文昭「米国の緊急対処システムの特徴」防大紀要72号(1996年)
芦部信喜『憲法〔新版〕』(1997年)岩波書店
『特集 阪神・淡路大震災の三年』法律時報69巻12号(1997年)
筒井若水編集代表『国際法辞典』(1998年)有斐閣
樋口陽一『憲法』(1998年)青林書院
山本草二『国際法(新判)』(1999年)有斐閣
佐藤幸治『憲法〔第三版〕』(1999年)青林書院
松浦一夫「ドイツの緊急事態法制」防衛法研究24号(2000年)
平野新介「フランスの緊急事態法制」防衛法研究24号(2000年)
浜谷英博「米国の緊急事態法制」防衛法研究24号(2000年)
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(2000年)
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
松井芳郎『テロ、戦争、自衛』(2002年)東信堂
村田尚紀「フランスの民間防衛法制」法律時報74巻12号(2002年)
麻生多聞「アメリカの民間防衛法制」法律時報74巻12号(2002年)
山本勇二「韓国の有事対応政策」法律時報74巻12号(2002年)
村田尚紀「フランス第五共和制憲法における国家緊急権」『法律時報増刊 憲法と有事法制』全国憲法研究会(2002年)
水島朝穂編著『世界の「有事法制」を診る』(2003年)法律文化社
国立国会図書館『FEMA(連邦緊急事態管理庁)の組成と活動』第二版(2002年)
国立国会図書館調査及び立法考査局『主要国における緊急事態への対処 総合調査報告書』(2003年)
森本敏・浜谷英博『有事法制』(2003年)PHP研究所
衆議院調査局外務調査室・安全保障調査室『国際情勢』(2004年)
首相官邸及び国民保護法制本部ホームページ(<http://www.kantei.go.jp>)
15年版 警察白書(<http://www.npa.go.jp>)
在日米国大使館ホームページ(<http://usembassy.state.gov>)
東京新聞日曜版(2001.10.21)「拡大するテロリズム」、読売新聞(2003.5.14)
読売新聞(2003.11.22)、朝日新聞(2004.2.25)、毎日新聞(2004.3.10)等