

衆憲資第98号

「緊急事態」等に関する資料

令和4年3月

衆議院憲法審査会事務局

目 次

総 論：「緊急事態条項」とは何か（「国家緊急権」との関係）……………	1
本論Ⅰ：比較計量分析の手法による諸外国の緊急事態条項の傾向…	2
本論Ⅱ：諸外国等の主な緊急事態条項に関する資料……………	6
本論Ⅲ：国民投票等におけるSNS対策 （SNS等におけるフェイクニュースが民主主義に与える影響）…	42

総論：「緊急事態条項」とは何か（「国家緊急権」との関係）¹

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」²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、①全体としては平常時の体制を維持したまま、その枠内で、事態に対応した応急的・臨時的・暫定的処置を行うもの、②憲法自らがより緊迫した非常事態を予定し、立憲主義を一時的に停止して一定条件の下で独裁的権力行使を認めるもの（いわゆる「憲法制度上の国家緊急権」）、③極度の非常事態において、憲法の一切の枠や授權を越えて非法の独裁措置を行うもの（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観念することができると考えられている³。ただし、憲法秩序の停止を伴わない①のパターンは、上記で定義を示した国家緊急権の概念に該当するものではなく、また、③のパターンは、「法の問題ではなく、政治の問題である」⁴と考えられている。

2 国家緊急権の実定化⁵

国家緊急権は、一方では、国家存亡の際に憲法の保持を図るものであるから、憲法保障の一形態と言えるが、他方では、立憲的な憲法秩序を一時的にせよ停止し、執行権への権力の集中と強化を図って危機を乗り切ろうとするものであるから、立憲主義を破壊する大きな危険性をもっている。

そこで、19世紀から20世紀にかけての西欧諸国では、非常事態に対する措置をとる例外的権力を実定化し、その行使の要件等をあらかじめ決めておく憲法も現れるようになった（＝憲法上の「緊急事態条項」）。それには、①緊急権発動の条件・手続・効果などについて詳細に決めておく方式と、②その大綱を定めるにとどめ、特定の国家機関（例、大統領）に包括的な権限を授權する方式の二つがある。

¹ 本稿は、衆憲資第87号『緊急事態』に関する資料（4・5頁）を基に作成したものである。

² 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第7版〕』（岩波書店、2019年）388頁

³ 小林直樹『国家緊急権』（学陽書房、1979年）41-45頁、古川純「国家緊急権」法律時報49巻7号（1977年）249・250頁

⁴ 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第7版〕』（岩波書店、2019年）388頁

⁵ 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第7版〕』（岩波書店、2019年）388頁

本論 I：比較計量分析の手法による諸外国の緊急事態条項の傾向

日本における従来の比較憲法研究は、「ごく単純に図式化して言えば、…英米仏独に代表される立憲主義国の歴史や文化に深く沈潜し、そこから共通の原理を探り解釈・運用の詳細を明らかにする、いわば『解釈論的』アプローチが主流であった」とされている¹。これに対し、ケネス・盛・マッケルウェイン教授（東京大学社会科学研究所）については、「世界各国の憲法テキストの事項・内容を計量的に比較分析するアプローチを自覚的に採用し、従来の比較憲法研究には見られない数々の成果を生み出してきた」と評されている²。

以下では、衆議院憲法審査会の討議においても紹介されたマッケルウェイン教授による分析内容を紹介する³。

1 分析の素材となるデータ：CCPのデータベース

アメリカの非営利団体 CCP（Comparative Constitutions Project）⁴ が提供する、世界の憲法に関する包括的なデータベースを利用している。1789 年以降に制定された約 900 にのぼる憲法（図 1 参照）の内容に関し、数百もの変数（例えば、表現・言論の自由や軍隊・武力についての規定の有無など）についてコード化されている。

【図1】分析対象の憲法

・現存憲法:	194
・現存国の旧憲法:	+664
・大日本帝国憲法	
・旧国の憲法:	+37
・オーストリア＝ハンガリー帝国	
・チェコスロバキア	
・東ドイツ	
・比較対象	～900成文憲法

2 日本国憲法の特徴：驚異的に短い

データの統計的な分析を通じ、日本国憲法は他国の憲法に比べて文字数が少なく、中でも統治機構に関する記述が少ないこと等を指摘している。

具体的には、世界の現行憲法の単語数（英訳）は、その平均が 21,000 ワードであるのに対し、日本国憲法は 4,998 ワードと圧倒的に少ないとされる（図 2・3 参照）。

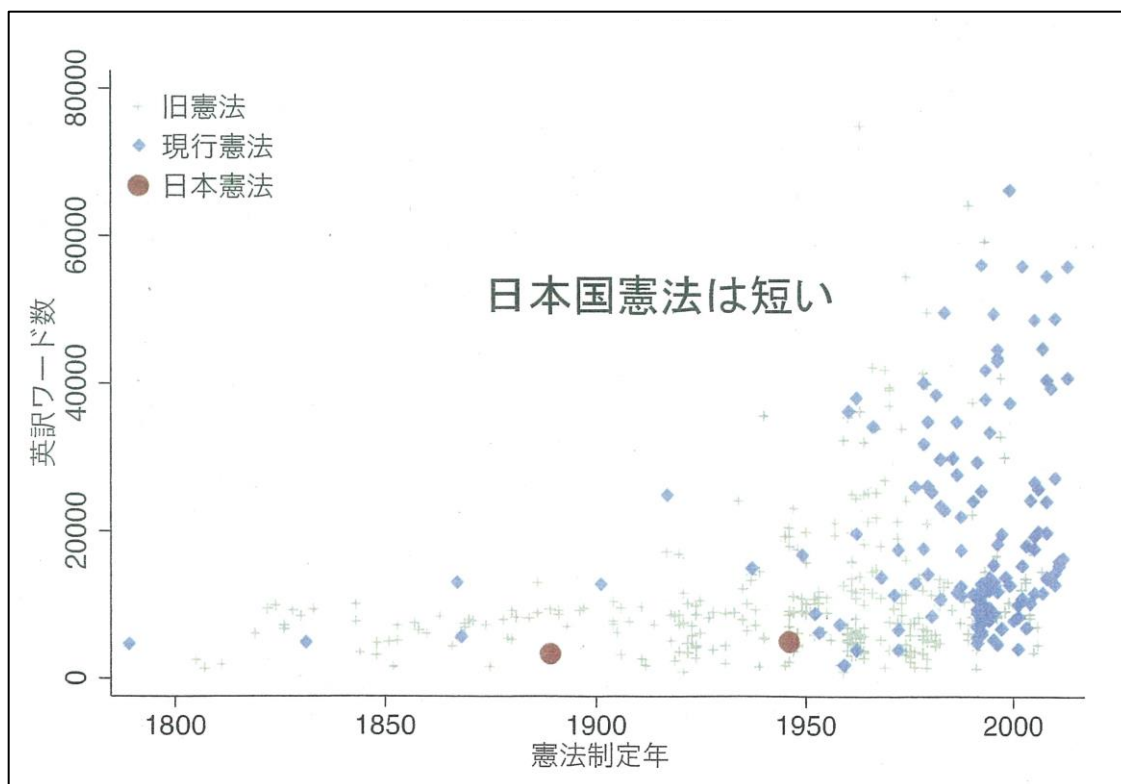
¹ 宍戸常寿「書評 ケネス・盛・マッケルウェイン『第 2 章 危機に対応できる憲法とは—安定性と適応性の間で』」社会科学研究 72 巻 1 号（2021 年 4 月）

² 宍戸常寿「書評 ケネス・盛・マッケルウェイン『第 2 章 危機に対応できる憲法とは—安定性と適応性の間で』」社会科学研究 72 巻 1 号（2021 年 4 月）

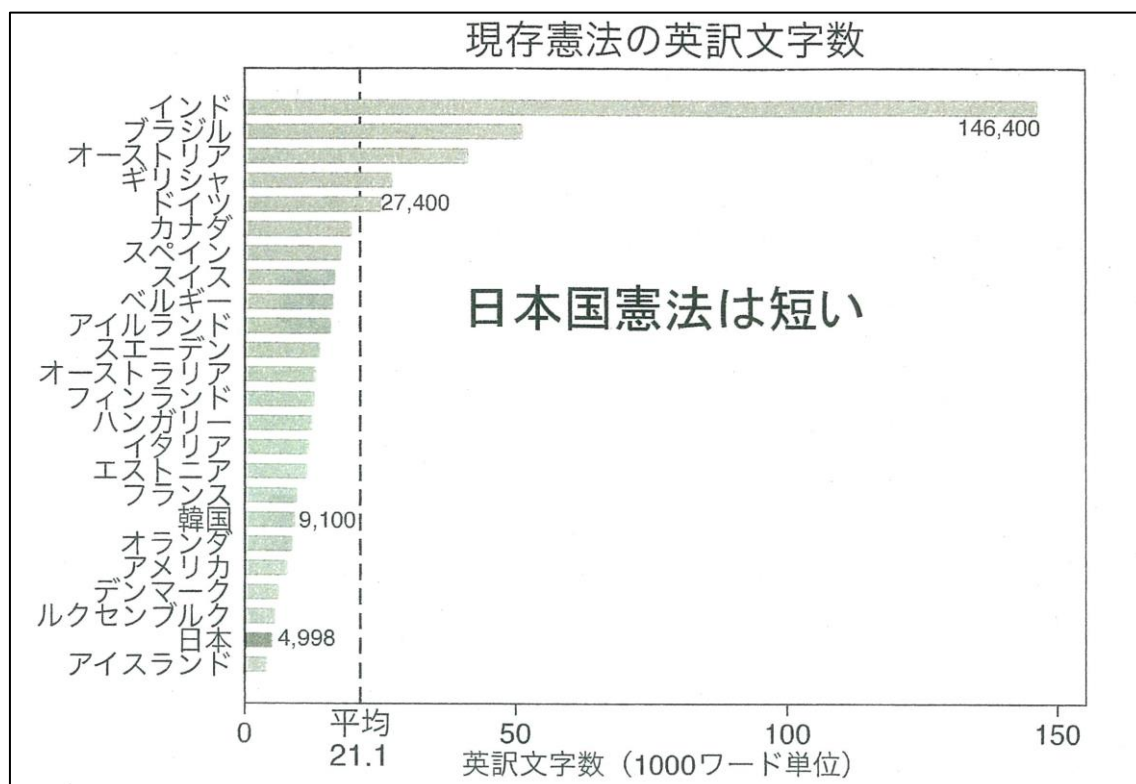
³ 掲載した図はいずれも、マッケルウェイン教授のご厚意により同教授より提供を受けたものである。なお、そのほか、『人権』が多く、『統治機構』についての規定が少ない 日本国憲法の特異な構造が改憲を必要としてこなかった」中央公論（2017 年 5 月）、「世界中の憲法との比較で見えた日本国憲法の特徴と普遍的価値」Journalism 324 号（2017 年 5 月）、「第 2 章 危機に対応できる憲法とは—安定性と適応性の間で」東大社研ほか編『危機対応の社会科学 上』（東京大学出版会、2019 年）等を参照

⁴ CCP は、憲法の改正が、諸外国の憲法規定に関するごく基本的な情報を欠いたまま行われることが少なくない現状を踏まえ、各国の研究者に分析のための体系的なデータを提供することにより、憲法起草者の情報格差を埋めることを目指した団体である。ザカリー・エルキンス（Zachary Elkins、テキサス大学准教授）、トム・ギンズバーグ（Tom Ginsburg、シカゴ大学教授）、ジェームズ・メルトン（James Melton）が監督している（<https://comparativeconstitutionsproject.org/>）。

【図2】 比較計量分析による日本国憲法の位置付け



【図3】 憲法典の文字数



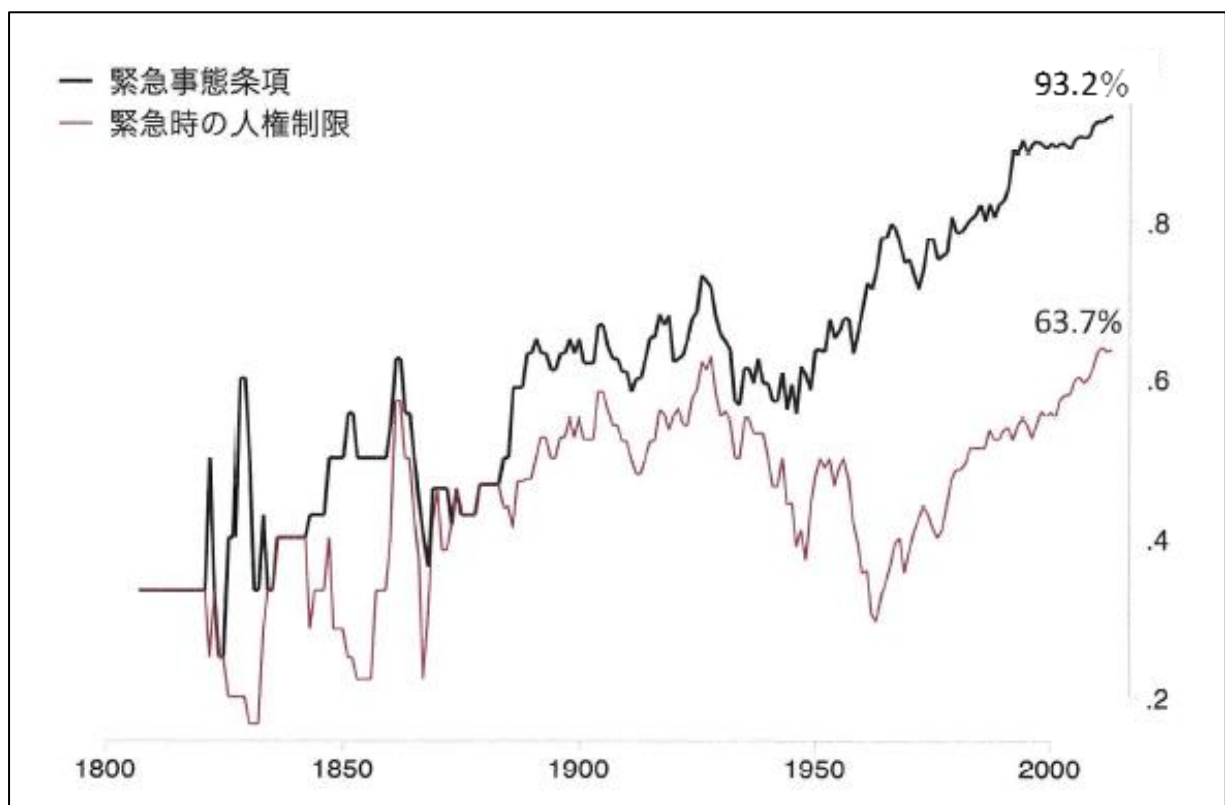
3 世界の憲法における緊急事態条項の分析：緊急事態条項の増加傾向

また、データの統計的な分析を通じ、①緊急事態条項は、憲法における最も共通した項目の一つとなっていること（近年では、90%以上の憲法において緊急事態条項が含まれている）、②その一方で、緊急時の人権制限規定の規定率は、第二次世界大戦後、緊急事態条項の規定率とは異なる動きを見せていること（近年では、緊急時における人権制限を認めているのは60%程度に限られる）等を指摘している（図4参照）。

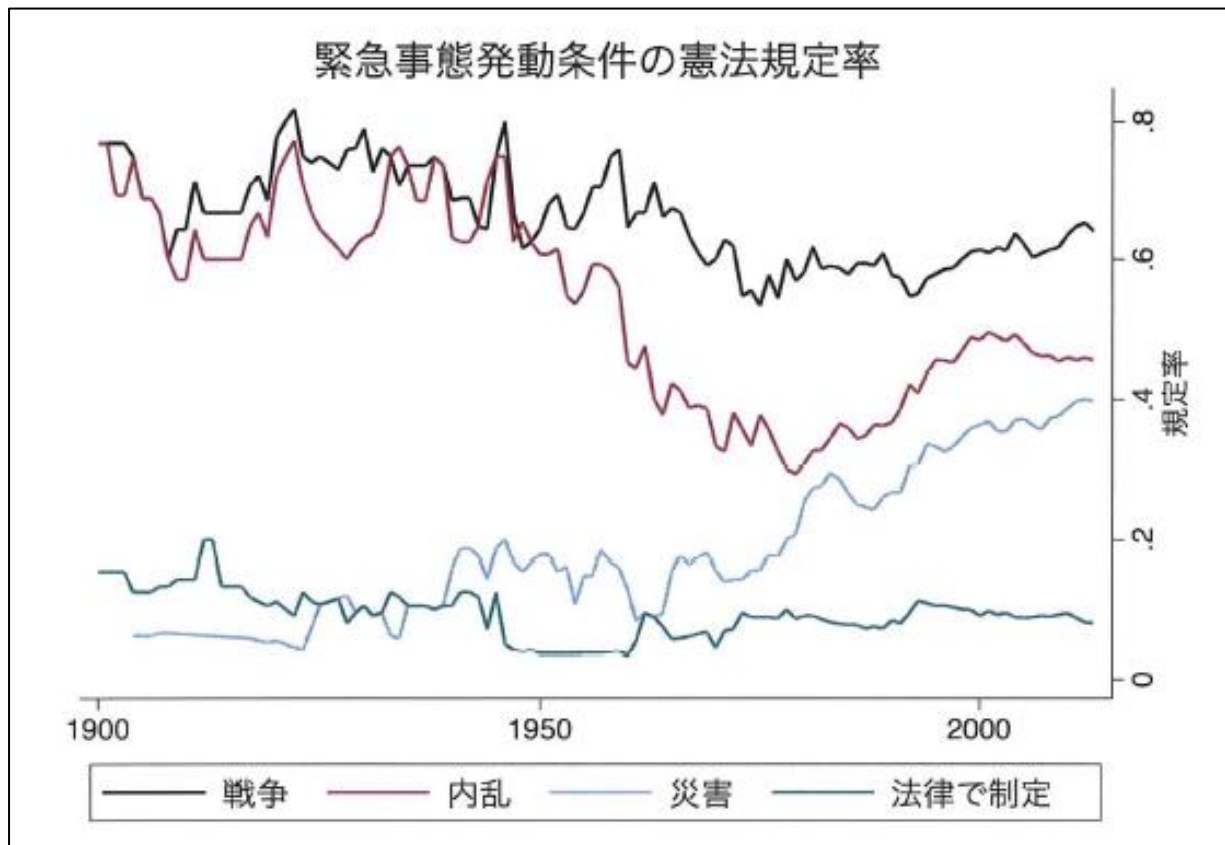
また、緊急事態の対象範囲別に憲法規定率を分析し、①災害に関して規定率が最も急ペースで上昇していることや、②緊急事態を宣言できる状況（緊急事態の対象範囲）を法律で定めるとしている憲法は10%に満たないこと等を明らかにしている（図5）。

さらに、緊急事態宣言の宣言主体と承認主体の関係についても分析し、55%の憲法が発議と承認を行政府と立法府に分けていることを明らかにするとともに、緊急事態宣言の効果別の規定率についても分析し、例えば、議会任期延長・解散禁止については22.8%、憲法改正禁止については12.5%、必要な措置の実施については8.8%の憲法が規定しているとしている（図6参照）。

【図4】緊急事態条項の憲法規定率



【図5】緊急事態の対象範囲の規定率



【図6】緊急事態宣言の主体と効果

緊急事態宣言の 宣言 と 承認 (規定率)				緊急事態宣言の 効果 (規定率)	
承認	無指定	政府の長	議会	人権の制限	63.7%
宣言				議会任期延長・非解散	22.8%
無指定	3.1%	0.0%	4.7%	憲法改正不可	12.5%
政府の長	27.9%	3.9%	55.0%	必要な処置を取れる	8.8%
議会	4.7%	0.0%	0.8%	政令＝法律と同効果	7.4%
				法律で定める	5.2%

注：2013年時点のデータを基に計算。非常事態条項を明記している憲法の内訳。
出所: Comparative Constitutions Project

本論Ⅱ：諸外国等の主な緊急事態条項に関する資料

資料 1 ①	主要国憲法における緊急事態規定	7
資料 1 ②	ウクライナ憲法における緊急事態規定	11
資料 2 ①	日本国憲法における緊急事態条項と参議院の緊急集会	12
資料 2 ②	衆議院議員の任期満了時における「参議院の緊急集会」の可否 に関する議論	13
資料 2 ③	緊急事態対応に関する現行法体系図	16
資料 2 ④	大規模災害の発生と災害対策基本法の変遷	17
資料 2 ⑤	東日本大震災、阪神・淡路大震災時の特例法とその後の法整備等	18

【参考資料編】

〔緊急事態対応に関する論点〕

参考資料 1 ①	緊急事態対応に関する論点整理（諸外国の例やこれまでの議論を 踏まえて）	19
参考資料 1 ②	緊急事態条項に関する主な論点（憲法改正の要否について）	20

〔内閣等への権限集中〕

参考資料 2	現行法上の「緊急政令」による措置の対象について	23
--------	-------------------------	----

〔人権の制限〕

参考資料 3 ①	公共の福祉と人権制約	24
参考資料 3 ②	緊急事態における人権制限と補償	30
参考資料 3 ③	現行の緊急事態法制における主な人権制限等	34
参考資料 3 ④	欧米主要国における新型コロナ対策（行動規制とその根拠）	35

〔国会機能の維持〕

参考資料 4 ①	大災害発生時における国会議員の任期及び選挙期日（繰延投票 など）に関する質問主意書及び答弁書の概要	36
参考資料 4 ②	地方選挙における震災に伴う議員任期及び選挙期日の 特例の事例	37
参考資料 4 ③	各国憲法における国会議員の任期とその延長規定・ 解散制限規定	40

〔憲法改正の禁止〕

参考資料 5	各国憲法における緊急事態時の憲法改正禁止規定の例	41
--------	--------------------------	----

主要国憲法における緊急事態規定

憲法名 (制定年) 【政体等】	(1) 事態の類型	(2) 宣言の手続等				(3) 主な措置				備考 (適用事例など)
		①宣言等	②地域・期限	③宣言等の解除・終了	④議会等の関与	①権限集中等	②人権の制限	③任期延長、解散制限等	④その他権力統制 (憲法改正禁止等)	
ドイツ 連邦共和国基本法 (註1) (1949年) 【連邦共和制、二院制】 ※1956年改正(再軍備)及び1968年改正(緊急事態法制の確立)で緊急事態条項を追加	外的緊急事態	防衛事態 (115a①) (連邦領域が武力で攻撃された、又はこのような攻撃が直接に切迫している場合)	—	議会が防衛事態の終了宣言を議決し、大統領が公布(上院による要求可) (115l②)	下院が上院の同意を得て防衛事態の確定 (115a①)・終了宣言 (115l②) (ただし、即時行動が必要な事態で、下院が即時に集会できない等の場合における防衛事態の確定は、合同委員会(右記(3)③の※参照)が行う (115a②))	・軍指揮権の連邦国防大臣から連邦首相への移行 (115b) ・軍に民間の物件を保護し、交通規制を行う権限を付与 (87a③) ・連邦政府は、連邦警察(註2)を出勤させることが可能 (115f①Ⅰ) ・連邦政府による州政府に対する指示 (115f①Ⅱ) ・州の立法権限に属する分野について、連邦が競合的立法権を行使(上院の同意が必要) (115c①) ・上院の同意を得た連邦法律により、連邦及び州の行財政に関する特別な規律付けが可能 (115c③) ・連邦政府が緊急と表明した法律案の上下両院への同時送付、両議院の共同審議 (115d②) ・緊急事態関係法令の適用(下院の要求で廃止) (80a①・②)	一定の人権制限措置が可能(註3) ・移転の自由・住居の不可侵 (17a②) ・財産権・人身の自由 (115c②) ・非軍事的役務への従事義務 (12a③) ・衛生施設等への徴用 (12a④) ・軍隊等への役務提供 (12a⑥1文)	・大統領・下院議員等の任期延長 (115h①) ・下院の解散禁止 (115h③) ※合同委員会(3分の2を下院議員で、3分の1を上院議員で構成(53a)。下院が適時に集会できない等の場合には、両議院の権限を統一的に行使する (115e①))	連邦憲法裁判所の地位・任務遂行の侵害の禁止 (115g)	適用事例なし
		緊迫事態 (80a①) (解釈上、防衛事態に発展する可能性が高く、防衛のための準備態勢の即時の整備を必要とさせるような外交上の危機状況とされる。テロによる脅威も対象となり得る)	—	(解釈上、下院の議決により終了させることができるとされる)	下院による緊迫事態の確定 (80a①)、終了議決(解釈)	・緊急事態関係法令の適用(下院の要求で廃止) (80a①・②) ・軍に民間の物件を保護し、交通規制を行う権限を付与 (87a③)	一定の人権制限措置が可能(註3) ・移転の自由・住居の不可侵 (17a②) ・非軍事的役務への従事義務 (12a⑤) ・軍隊等への役務提供 (12a⑥2文)	—	—	
	内的緊急事態	国内緊急事態 (91①) (連邦若しくは州の存立又は自由で民主的な基本秩序に対する差し迫った危険。例えば、多数の国民の生命に関わる原子力発電所に対するテロ、州の分離の動きなど)	—	—	—	・連邦政府は、当該州及び他州の警察の指揮・連邦警察の出勤(上院の要求で解除)、州政府への指示が可能 (91②) ・連邦政府は、民間物件保護・武装反乱者鎮圧のために軍を出勤させることが可能(議会の要求で中止) (87a④)	一定の人権制限措置が可能(註3) ・通信の秘密 (10②) ・移転の自由 (11②)	—	—	〔※新型コロナウイルス感染症対応においては、基本法上の緊急事態ではなく、感染症防護法に基づく「全国規模の流行事態」が適用された。〕
		災害事態 (35③) (自然災害又は災厄事故。「災厄事故」とは、人為的作用又は技術的な欠陥に起因して生じた事故を意味し、テロなど故意に引き起こされた事故をも含む)	—	—	—	・連邦政府は、当該州に他州の警察の使用を指示し、連邦警察及び軍を出勤させることができる(上院の要求で解除) (35③)	一定の人権制限措置が可能(註3) ・移転の自由 (11②)	—	—	

(注1) ドイツ基本法において、上記のほか、同意事態(緊急事態関係法令の個別適用に下院が同意した事態 (80a①))・同盟事態(同盟国の支援のため国際機関が同盟条約の範囲内で決定する事態 (80a③))・重要事態(公共の安全・秩序の維持・回復のために特に重要な場合 (35②))が規定されている。
(注2) ドイツ基本法上は「連邦国境警備隊」となっているが、2005年の設置法改正で「連邦警察」に改称されている。
(注3) ドイツ基本法の人権制限には、「…の間…暫定的に…異なる措置を定める」と規定するもの (115c②) もあれば、「…に対処するために必要な場合…にのみ…制限できる」と規定するもの (11②) もある。

憲法名 (制定年) 【政体等】	(1) 事態の類型	(2) 宣言の手続等				(3) 主な措置				備考 (適用事例など)
		①宣言等	②地域・期限	③宣言等の解除・終了	④議会等の関与	①権限集中	②人権の制限	③任期延長、解散制限等	④その他権力統制 (憲法改正禁止等)	
フランス共和国憲法 (1958 年) 【共和制、二院制】 ※制定時から規定(憲法院による事後審査規定は2008 年改正で追加)	包囲状態（戒厳）(36) (他国との戦争又は武装反乱による急迫した危機に直面した状態（国防法典 L2121-1))	閣議を経たデクレにより発令 (36①、国防法典 L2121-1)	12 日を超える延長は、議会の承認が必要 (36②) 地域・期限は左記のデクレで定める（国防法典 L2121-1）	—	議会による延長の承認 (36②)	一般行政当局が有する 秩序・治安維持権限が軍当局に移管 （国防法典 L2121-2） 軍事裁判所の管轄権の拡大（国防法典 L2121-3）	軍当局による家宅捜索、出版・集会の禁止等（国防法典 L2121-7）	—	—	適用事例なし
	非常事態 (16①) (共和国の制度、国の独立、領土の保全又は国際的取極め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)	(解釈上、 大統領 が非常事態を認定するものと解される)	期間は最小限 (16③)	(解釈上、 大統領 が終結を判断するものと解される)	・非常権限の行使につき、事前に両院議長・首相・憲法院に諮問 (16①) ・憲法院による事後的な要件充足審査 (16⑥) 1)各院の議長・60 名の議員の申立てによる審査（権限行使 30 日後～） 2)職権による審査（権限行使 60 日後～）	大統領は、状況により必要とされる措置（非常権限）をとることが可能 (16①) （大統領は当該措置について 憲法院に諮問 (16③) ）	—	・非常権限行使中の議会開会 (16④) ・非常権限行使中の下院の解散禁止 (16⑤)	(憲法院の判例上、 憲法改正の禁止 (89④))	1 例のみ （アルジェリア紛争への対処（1961 年）） ※なお、左記「非常事態」とは別に、法律（緊急状態法）に基づく「緊急状態」の適用事例は6例ある（アルジェリア紛争への対処（1955年等3件）、ニューカレドニア紛争への対処（1985年）、都市暴力への対処（2005年）、パリ同時多発テロへの対処（2015年～））。また、新型コロナウイルス感染症対応においては、公衆衛生法典（法律）に基づく「衛生緊急状態」（2020年新設）が適用された。
イタリア共和国憲法 (1947 年) 【共和制、二院制】 ※制定時から規定	戦争状態 (87⑨) ※内戦、暴動など国内の安全を脅かす事態にも適用できるかについては賛否両論ある	議会の議決に基づき、大統領による戦争状態の宣言 (87⑨)	—	講和条約の締結（法律による承認が必要 (80)) により終了	議会による宣言の議決 (78)、終了（講和条約締結法律）の議決 (80)	・議会の委任により、政府は必要な権限を行使することが可能 (78) ・軍事裁判所の裁判権の拡大 (103③)	—	両議院議員の任期延長 (60②)	—	(確認されず)
	緊急の必要がある非常の場合 (77②)	宣言不要				政府は、法律の効力を有する暫定措置を講ずる（緊急法律命令※を制定する）ことが可能 （緊急法律命令を制定した場合には、これを法律に転換するため、その日のうちに両議院に提出。 60 日以内に法律に転換されなければ、当該緊急法律命令は遡及的に失効 (77③) ） ※「暫定措置令」との訳もある	—	両議院は、解散中であっても招集され、5 日以内に集会 (77②)	—	新型コロナウイルス感染症対応 (2020 年) など多数の適用事例がある

憲法名 (制定年) 【政体等】	(1) 事態の類型	(2) 宣言の手続等				(3) 主な措置				備考 (適用事例など)
		①宣言等	②地域・期限	③宣言等の解除 ・終了	④議会等の関与	①権限集中	②人権の制限	③任期延長、 解散制限等	④その他権力統制 (憲法改正禁止等)	
スペイン 憲法 (1978 年) 【立憲君主 制、二院制】 ※制定時か ら規定	戒厳 (116④) (国家の主権・独立、領土の不可侵性又は憲法秩序に対する反乱又は武力の行使が発生し、又は発生するおそれがあり、かつ、他の手段では解決できない場合 (1981 年組織法 ^(注4) 32①))	内閣の提案に基づき、 下院 が宣言 (116④)	地域・期間は下院が定める §116④ (※通常状態への回復に必要不可欠な期間に限定 (1981 年組織法 1②))	—	下院 による 戒厳の宣言 (116④)	・行使される権限とその限界は 組織法で定める (116①) ・措置の内容は 軍が定める (1981 年組織法 34)	憲法上、 停止できる人権が列挙 されている。 法定手続の保障、住居不可侵、通信の秘密、居住・移転の自由、表現の自由、集会の自由など (55①) ◆ 通常状態への回復に必要不可欠な措置に限定 (1981 年組織法 1②)	・ 下院の解散禁止 (116⑤) ・ 両議院の自動召集 (116⑤) ・ 両議院の機能停止不可 (他の国家権力の機能も同様) (116⑤) ※下院の解散又は任期満了後の場合は、 常設委員会 が下院の権限を行使する (116⑤)	・ 内閣等の責任の原則の変更禁止 (116⑥) ・ 憲法改正発議の禁止 (169)	適用事例なし
	緊急事態 (116③) (市民の権利・自由の行使、民主的な機関の通常の機能、必要不可欠な公共サービスの提供その他の公共の秩序の維持に対する重大な変更があり、かつ、通常の権限行使でその回復に不十分である場合 (1981 年組織法 13 ①))	閣議で決定した布告政令により 内閣 が宣言 (116 ③、1981 年組織法 14)	・ 地域は布告で定める (116③) ・ 最大 30 日間 (下院の承認で 30 日間延長可) (116 ③) (※通常状態への回復に必要不可欠な期間に限定 (1981 年組織法 1②))	—	・下院による 緊急事態宣言の事前承認 (116③) ・下院による 延長の議決 (116③)	・行使される権限とその限界は 組織法で定める (116①) ・措置の内容は 布告政令で定める (停止する人権は下院に対する内閣の承認要求に明示) (1981 年組織法 13 ②)				適用事例なし
	警戒事態 (116②) (次に掲げる通常状態の重大な変更が発生したとき ・地震、大規模事故等の大災害、惨事等 ・感染症の流行、重大な環境汚染等の健康危機 ・必要不可欠な公共サービスの麻痺 ・基礎的必需品の不足 (1981 年組織法 4))	閣議で決定した布告政令により 内閣 が宣言 (116 ②、1981 年組織法 6①)	・ 地域は布告で定める (116②) ・ 最大 15 日間 (下院の承認で延長可) (116②) (※通常状態への回復に必要不可欠な期間に限定 (1981 年組織法 1②))	—	・下院による 延長の承認 (116②) (・下院への 事後報告 (1981 年組織法 8))	・行使される権限とその限界は 組織法で定める (116①) ・措置の内容は 布告政令で定める (1981 年組織法 6②)	一定の人権制限措置を組織法で規定 ・移動の制限、役務提供義務、土地等の利用制限など (1981 年組織法 11・12) ※義務・制限の違反者に対する処罰は、既存の法律による (1981 年組織法 10) ・(上記◆と同様)			航空管制官のストライキへの対処 (2010 年)、 新型コロナウイルス感染症対応 (2020 年)
	緊急命令 (86) 特別かつ緊急の必要がある場合	宣言不要				内閣が命令 の形式をとる暫定法を発する (所定の期間内に下院が承認・廃止) (86①②) 緊急命令は、 国の基本的制度の秩序、第 1 編に定める市民の権利・義務・自由、自治州制度及び一般選挙法に影響を及ぼすものは不可 (86①)		下院が閉会のときは、命令の公布後 30 日以内に召集 (86②)	—	新型コロナウイルス感染症対応 (2020 年) など

(注 4) 正式名称は「警戒事態、非常事態及び戒厳に関する 6 月 1 日の組織法第 4/1981 号」。本表では「1981 年組織法」と略記。組織法は、国会が制定する法律の最高位にあり、その承認・改廃につき下院の絶対多数の賛成が必要 (81) (初宿正典編『レクチャー比較憲法』(法律文化社、2014 年) p.166 [ペドリサ・ルイス執筆部分])。

【参考】英米法諸国の緊急事態法制 主な英米法系の諸国においては、憲法上、緊急事態条項が規定されておらず、行政府が、公共の安全を維持するために必要な範囲内で権限を行使してきた。しかし、現在では、議会制定法において、緊急事態条項を設けている例が多い。 【イギリス】 イギリスには成文憲法が存在せず、このため緊急事態に関する憲法上の根拠も当然に存在しないが、コモン・ローにより、国王大権の一つとして、緊急事態に対処するための非常大権（緊急大権）が認められてきた。緊急事態が発生した場合、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。その措置は、事後に議会が免責法を制定して違法行為を合法化し、責任を免除する慣行となっていた。もっとも、コモン・ローに基づく非常大権の範囲は明確ではなく、行政権による濫用の可能性があることから、非常大権の行使は、議会制定法により規律されるようになった。現在では「1920 年国家緊急権法」を廃止して新たに制定された「2004 年民間緊急事態法」に基づき、緊急事態（①人命の喪失、疾病等の人間福祉への深刻な危害、②放射性物質等による汚染等の環境への深刻な危害、③安全保障を深刻に脅かす戦争・テロリズム）が発生したときは、枢密院勅令（Order in Council（女王が制定））によって制定される緊急事態規則等において、該当する緊急事態につき前文に明記した上で（「緊急事態宣言」の代替的な位置付けとされる）、国民の権利の制限・義務の賦課やその違反に対する罰則を含む緊急事態の対処に必要なあらゆる措置を定めることができる。なお、新型コロナウイルス感染症対応においては、適用されていない模様。 【アメリカ】 アメリカ憲法は、「等しく戦時及び平時における」法であり（1866 年ミリガン事件最高裁判決）、戦時を含む緊急事態については、侵略等の場合の人身保護令状の停止（1 条 9 節 2 項）や、非常時の大統領による議会招集（2 条 3 節）を定めるのみで、一時的に執行府に権力を集中させる明文の規定は設けられていない。しかし、実際の緊急事態では、大統領は、主導的な役割を果たしてきており、時には、憲法上は議会に配分されている権限を行使したこともあった。このような大統領の権限行使の憲法上の根拠は、執行権の大統領への帰属を定める 2 条 1 節 1 項等に求められると考えられている。もっとも、1970 年代に入り、緊急事態における大統領の権限に対する議会による統制が強化され、「戦争権限法」によって海外での紛争における米国軍隊の投入に際しての手續が定められ、また、「国家緊急事態法」によって、「国家緊急事態」を宣言する際の手續や、「国家緊急事態」における大統領の権限には全て議会制定法の根拠が必要である旨が定められた。新型コロナウイルス感染症対応においては、大統領が、2020 年 3 月 13 日に国家緊急事態法に基づく国家緊急事態を宣言した。その主な内容は、国家緊急事態におけるメディケア（高齢者等向け公的医療保険）等の要件緩和について定める社会保障法（Social Security Act）の規定の適用に関するものである（行動規制は、州法で対応）。

〔出典：憲法の条文等〕国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情 2』（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）、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」（2004 年）、国立国会図書館調査及び立法考査局『米国・フランス・ドイツ各国憲法の軍関係規定及び緊急事態条項』（2019 年）、コンラート・ヘッセ『ドイツ憲法の基本的特質』（成文堂、2006 年）、山岡規雄「ドイツ連邦共和国基本法における緊急事態条項」レファレンス 786 号（2016 年）、ボード・ピエロートほか『現代ドイツ基本権〔第 2 版〕』（法律文化社、2019 年）、矢部明宏「フランスの国防法典」外国の立法 240 号（2009 年）、植野妙実子「フランスの国家緊急権」阪口正二郎ほか編『憲法の思想と発展―浦田一郎先生古稀記念―』（信山社、2017 年）、山岡規雄「イタリア共和国憲法と緊急事態」レファレンス 802 号（2017 年）、岡久慶「緊急事態に備えた国家権限の強化：英国 2004 年民間緊急事態法」外国の立法 223 号（2005 年）、矢部明宏「英連邦諸国（イギリス、ニュージーランド、カナダ）の緊急事態法制-大災害時の緊急権行使と緊急事態管理の仕組み-」外国の立法 251 号（2012 年）、富井幸雄「大統領の緊急権」都法 60 卷 1 号（2019 年）、畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集〔第 5 版〕』（有信堂、2018 年）、初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第 5 版〕』（三省堂、2020 年）、各国憲法条文

〔出典：適用事例〕『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2013 年）、『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2014 年）、山岡規雄「ドイツ連邦共和国基本法における緊急事態条項」レファレンス 786 号（2016 年）、矢部明宏「フランスの緊急状態法」レファレンス 748 号（2013 年）、豊田透「緊急状態延長法の制定―パリ同時テロをめぐって―」外国の立法 266・1 号（2016 年）、山岡規雄「イタリア共和国憲法と緊急事態」レファレンス 802 号（2017 年）、井田敦彦「COVID-19 と緊急事態宣言・行動規制措置―各国の法制を中心に―」調査と情報―ISSUE BRIEF―1100 号（2020 年）

ウクライナ憲法における緊急事態規定¹

ウクライナ憲法には、緊急事態への対応として、主に、①**戒厳**の布告と②**非常事態**の布告の2類型が規定²されている。

その憲法上の規定の概要は次のとおり（実施法として「非常事態に関する法律」が制定されている模様）。

			戒厳	非常事態
要件	実体的要件		➢ウクライナに対する攻撃のおそれがあり、国の独立に対する危機が生じたとき 【106条1項20号】	➢必要があるとき 【106条1項21号】
	手続的 要件	布告の主体	➢大統領【106条1項20号・21号】	
		解除	(規定は見当たらず)	
		議会の関与	➢戒厳・非常事態の布告から2日以内に、最高会議(＝ウクライナ議会)による承認が必要【85条1項31号】	
効果	権限の集中		(規定は見当たらず)	
	人権の制限		➢憲法に規定する権利・自由に対する特別な制約(期限付き)が可能 【64条2項】 ➢ただし、下記一覧の18か条に規定されている権利・自由は制約されない【64条2項】	
	議会機能の維持 (任期延長等)		➢議会の議会期が延長される(戒厳・非常事態の布告廃止後の選挙によって構成される議会の最初の会議の開会時まで延長)【83条4項】	
	その他		➢憲法改正は禁止【157条2項】	
適用事例 ³ (把握しているもの)			➢ドンバス紛争 ⁴ (2015年1月布告) ➢ロシアによる侵攻(2022年2月24日布告)	➢ケルチ海峡事件 ⁵ (2018年11月布告) ➢ロシアによる侵攻(2022年2月23日布告)

《緊急事態時でも制約してはならないと規定されている人権一覧【64条2項】》

平等(24条)	裁判を受ける権利(55条)
市民権の保障(25条)	国家賠償請求権(56条)
生きる権利等(27条)	国民の権利義務の公示(57条)
個人の尊厳の尊重、拷問の禁止等(28条)	事後法の禁止(58条)
身体的自由、個人の不可侵、令状主義等(29条)	弁護士の支援を受ける権利(59条)
請願権(40条)	犯罪である判決・処分の実行禁止(60条)
居住権(47条)	二重の法的責任の禁止(61条)
婚姻の自由、子の養育の義務等(51条)	推定無罪の原則(62条)
子どもの権利(52条)	黙秘権、受刑者の権利等(63条)

¹ 「衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書」(令和2年2月)を基に作成。

² このほか、大統領が生態系非常事態区域を指定する規定(106条1項21号)もある。

³ なお、「クリミア併合」を巡る混乱期(2014年2月～3月)や「ドンバス紛争」(脚注4参照)の発生段階では、戒厳・非常事態は布告されていない。これは、マイダン革命(2013～14年初頭の大規模反政府運動。これにより親ロシア派大統領がロシアに逃亡)の直後であり、前倒し選挙の必要があったところ、布告すれば選挙を実施できなくなるためとされる(憲法裁判所サス判事談)。

⁴ 2014年4月、ドンバス地方(ドネツク州、ルハンスク州)において、分離独立を目指す反政府武装勢力との間で発生した武力紛争。

⁵ 2018年11月25日、クリミア沖でウクライナ艦がロシアから領海侵犯を理由に拿捕された事件。

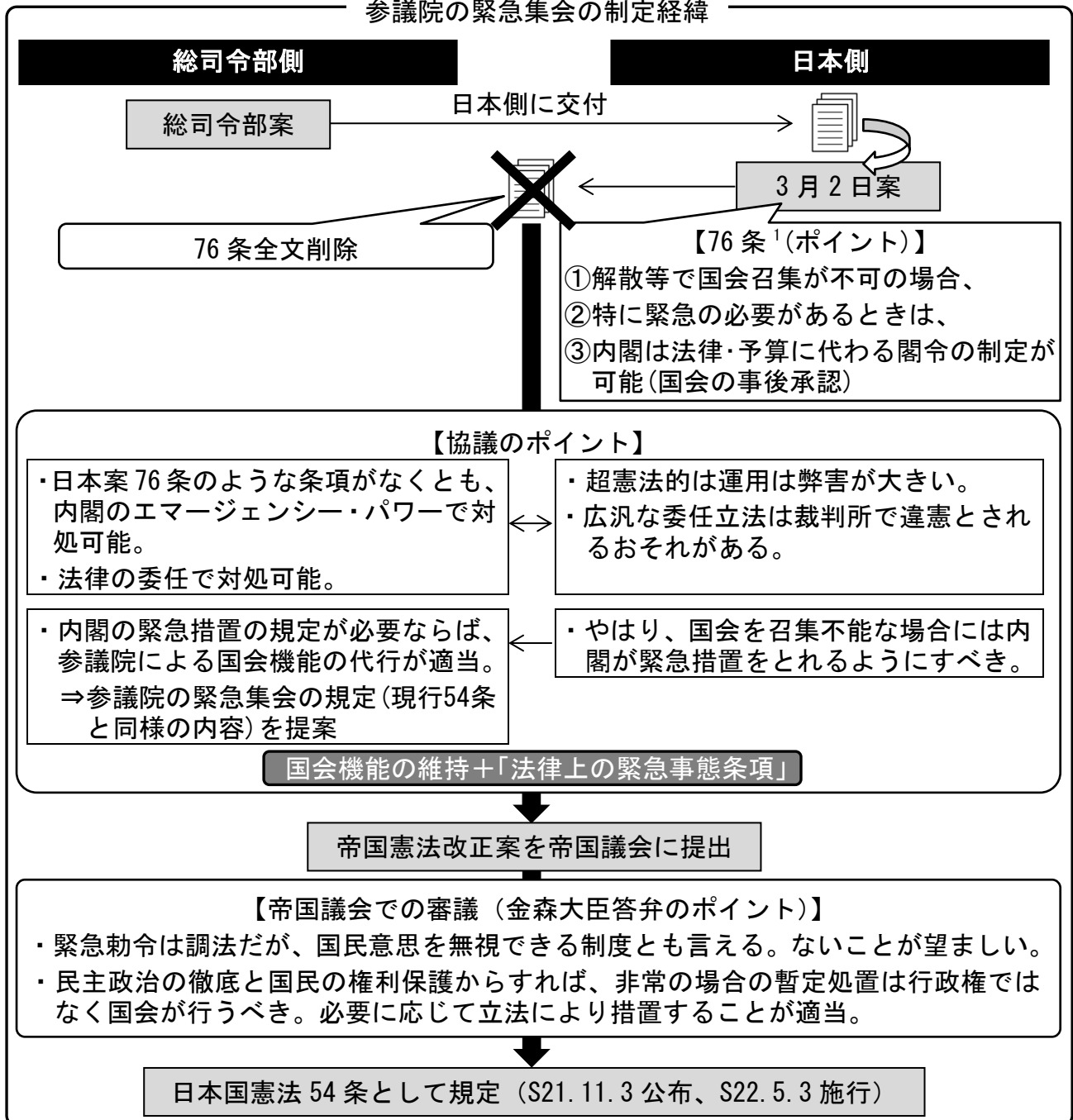
日本国憲法における緊急事態条項と参議院の緊急集会

日本国憲法における緊急事態条項として参議院の緊急集会の規定（54 条）が挙げられることがあるが、その創設には、憲法制定時に下記のような経緯があった。

当初、日本側は、①緊急事態時には法律・予算に代わる閣令による対応が必要なこと、②英米法のエマージェンシー・パワーのような超憲法的な対応は弊害が大きいことを主張したが、GHQ との交渉の結果、①緊急勅令は調法だが好ましくない、②民主政治を徹底するには国会が対応すべきであり、国会が機能することが重要との観点から、参議院の緊急集会の規定を設けること（国会機能の維持 + 「法律上の緊急事態条項」による対応）に落ち着いた。

すなわち、日本国憲法制定時には、基本的には立法措置で対処するという明確な意思決定があり、それを機能させるための統治機構として「参議院の緊急集会」制度を設けるにとどめたとも言える（下記金森大臣答弁を参照）。

参議院の緊急集会の制定経緯



¹ 日本側が提示した 3 月 2 日案の 76 条の条文は次のとおり。

「第 76 条 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特ニ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テ法律又ハ予算ニ代ルベキ閣令ヲ制定スルコトヲ得。」

衆議院議員の任期満了時における 「参議院の緊急集会」の可否に関する議論

参議院の緊急集会の制度とは、一般的には、衆議院が解散されて総選挙が施行され、特別会が召集されるまでの間に、法律の制定・予算の改訂その他国会の開会を要する緊急の事態が生じたとき、それに応えて国会を代行するもの¹である。条文上は「解散の場合」に限定されているように読めることから、「任期満了の場合」でも参議院の緊急集会ができるかどうかについては、両論がある。

(1) 肯定する学説

大規模な自然災害や安全保障上の危機の発生を事前に予測し制御することは困難であり、このような事態が現実には生じれば緊急の対応が求められることとなる。とりわけ、大規模な自然災害等により総選挙の実施に支障が生じる場合には、臨時会の召集に日数を要する事態も想定し得る。

また、緊急集会は両院制の例外であり、これを容易に認めることが適切でないにしても、衆議院が存在しない状況で緊急集会を認めなければ、内閣が、緊急事態の法理に依拠するなどして、単独で必要な措置を講じる事態を招きかねない。

……緊急集会に関する本条 2 項の規定を、衆議院が存在しない例として解散の場合を定めたものと解し、衆議院議員の任期満了による総選挙の場合にも、本条を類推適用して、国に緊急の必要あるときは、内閣は緊急集会を求めることができる」と解するのが適当である。

長谷部恭男編『注釈日本国憲法 (3) 国民の権利及び義務 (2)・国会 § § 25~64』
(有斐閣、2020 年) 691 頁〔土井真一執筆部分〕

憲法 54 条 2 項の条文上は、内閣が参議院の緊急集会を求めることができるのは、「衆議院が解散されたとき」であるが、大災害等の発生により選挙を施行することができないまま、任期満了によって衆議院議員がいなくなった場合においても、内閣は緊急の必要に応じて参議院の緊急集会を求めることができる」と考えるべきであろう。

長谷部恭男『憲法 第 8 版』(新世社、2022 年) 376 頁

憲法に欠缺はないとの立場(私見)からすると、そこでは、憲法「解釈」として、次のような形で、解散および任期満了後の大災害緊急事態発生への国会対応を導くことができるはずである。

いまここで、憲法「解釈」によって妥当な解決を導くことが求められている問題には、上述の衆院解散のみならず、任期満了により衆院議員が存在せず、衆院という国会両院の一翼が構成できない、まさにそのとき、奇しくも大災害が突発し、緊急に国会を機能させる必要が生じたという状況……も含まれる。衆院解散と任期満了という原因に違いがあるとはいえ、現に衆院議員が存在しない状況、国会に召集すべき当該議員が現存しないという点において何らの径庭も認められないからである。…衆院議員の任期・衆院解散に伴う当該期間の終了を規定した憲法 45 条を承けて、憲法 54 条 1 項は解散後に実施せられるべき総選挙等について規定する。そのうえで、解散により同時に「閉会」(54 条 2 項本文)となった参院に対して、同条 2 項但書は、上記事態が発生した場合の対応策として、国会に代わる「参議院の緊急集会」を求めているのである。この規定は、必要な変更を加えて (mutatis mutandis)、任期満了後の同種の事態にも適用可能であり、それゆえ、内閣の判断により「解散された

¹ 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法 第 7 版』(岩波書店、2019 年) 321-322 頁

とき」だけでなく任期満了後の場合にも「議院の緊急集会」を求めうるものと解すべきである。

高見勝利「大震災と憲法」世界 883 号 (2016 年) 156-157 頁

(2) 否定する学説

解散後新しい国会が成立するまでに、国会の議決を必要とし、しかも特別会を待ちえない緊急の案件が生じたとき、その措置に困ることとなる。明治憲法のもとでは、緊急勅令や緊急財政処分により行政部のみで対処する道が開かれていたが、日本国憲法は、このような行政部単独で国会の議決に代わる行為をすることを認めず、「内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる」(54 条 2 項但書)と定め、国会の一院のみで例外的に国会の権能を代行できるものとした。存在している国会の一院を利用することによって立法部を尊重しつつ、実際の緊急の要求に対応する手段であるが、外国憲法でもあまり例をみない特殊の制度である。なお、衆議院議員の任期満了によって総選挙が行われるときにも起こりうる状態であるが、明文上このときは参議院の緊急集会は認められない。この場合は、緊急集会を求める必要の生じないようあらかじめ措置しておかねばならないことになる。

伊藤正己『憲法〔第 3 版〕』(弘文堂、1995 年) 469-470 頁

緊急集会は、①解散による衆議院不存在の場合で (議員の任期満了の場合でも理論上その必要は考えられうるが、憲法はそういう場合は想定していない)、かつ②「国に緊急の必要があるとき」に限る。

佐藤幸治『日本国憲法論〔第 2 版〕』(成文堂、2020 年) 495 頁

(3) 政府の見解

政府の答弁書によれば、昭和 30 年代に内閣の憲法調査会において、衆議院議員任期満了総選挙の場合に、衆議院解散の場合と同じく緊急集会的制度が必要ではないかとの指摘がされたことがあり、また、この点について、昭和 51 年の任期満了総選挙の際に内閣法制局において検討したが、結論を得るに至っていないとされている。また、平成 30 年の衆議院予算委員会において、内閣法制局長官が同様の答弁を行っている。

○第 190 回国会質問第 77 号 (参議院議員蓮舫君提出災害対策としての選挙制度の在り方等に関する質問主意書、平成 28 年 3 月 9 日)

現行憲法下において、衆議院議員の任期満了により閉会となっているときに、内閣は参議院の緊急集会を求めることができるか、という点についての、過去の検討状況及び過去の答弁等を全て明らかにされたい。

○上記質問主意書に対する答弁書 (平成 28 年 3 月 18 日)

御指摘の「過去の検討状況及び過去の答弁等」を網羅的にお答えすることは困難であるが、旧憲法調査会法 (昭和 31 年法律第 140 号) 第 1 条の規定により内閣に置かれた憲法調査会の昭和 34 年 7 月 22 日及び 9 月 23 日に開催された第二委員会において、衆議院議員の任期満了による総選挙は、原則的には任期満了以前に行われるが、常会の会期が衆議院議員の任期満了によって終了するような場合には、総選挙は任期満了後に行われることになり、このあとの場合に何らかの緊急事態が発生したときには、衆議院解散の場合と同じく、緊急集会的制度が必要なのではないかという指摘がされたことがあると承知している。

また、衆議院議員の任期満了による総選挙が行われた昭和 51 年には、内閣法制局において検討したことがあるが、結論を得るに至っていないものと承知している。

第 196 回国会 衆議院予算委員会（平成 30 年 2 月 6 日）

○奥野総一郎委員 ……緊急集会は解散時のものということで規定されていますが、任期満了時の選挙で、選挙ができなくて失職したときに緊急集会ができるのか、ここに疑義が残るわけですが、これは憲法上、解釈として、対応、緊急集会が開けるのか、任期満了時でも緊急集会を開けるのか。……

○横島内閣法制局長官 ……参議院の緊急集会についてでございますけれども、憲法第 54 条第 2 項は、「衆議院が解散されたときは、」と冒頭に規定しております関係で、任期満了により衆議院議員がいなくなったという場合にこの緊急集会が開けるのかという論点が確かにございます。

この点につきましては、昭和 51 年に、必ずしも大災害という前提ではございませんけれども、内閣法制局において検討したことがございます。

そのときは、①参議院の緊急集会の制度は、極めて特殊な場合の変則的、異例の措置であって、解散という予期しない事態の場合に限って、特に明文の規定をもって認めたものであり、それ自体としても抑制的に運用されるべきものであるため、消極的に解すべきであるという見解、②解散による選挙と任期満了による選挙の間に根本的な差異があるとは考えられず、解散の場合の条件よりも厳格に考えるべきであるが、真に国政上の緊急の必要があるときは、憲法第 54 条第 2 項の類推適用が許されるという見解の両論がありましたが、結論を得るに至っておりません。

いずれにせよ、この問題につきましては、憲法上の国会の権能に関する重要な事柄でございますので、国会で御議論をいただくのが適当であると考えます。

憲
法

(1) 武力攻撃への対応

武力攻撃事態等及び存立危機
事態対処法 (H15)

・武力攻撃事態等及び存立危機事
態への対処について、基本理念、対
処基本方針の決定等の基本事項等

重要影響事態安全確保法 (H11)

・重要影響事態における米軍等への
後方支援活動等

国家安全保障会議設置法 (S61)

・武力攻撃事態等・存立危機事態・
重要影響事態への対処に関する基
本的な方針等の審議（内閣に設
置）

自衛隊法 (S29)（武力攻撃事態及び存立危機事態における自衛隊の防衛出動等）

海上輸送規制法 (H16)（停船検査、回航措置等）

米軍等行動関連措置法 (H16)（米軍等への支援等）

捕虜取扱い法 (H16)・国際人道法違反処罰法 (H16)（国際人道法の的確な実施の確保等）

国民保護法 (H16)（国民の生命等の保護、国民生活への影響の最小化のための措置等）

特定公共施設等利用法 (H16)（国民保護措置と自衛隊・米軍等の侵害排除のための特定公共施
設等の利用の調整）

日米安全保障条約 (S35)

日米物品役務相互提供協定 (H8)
・
(米軍の行動の円滑化等) (H29)

(2) 内乱・テロ
への対応

武力攻撃事態等及び存立危機
事態対処法 (H15)

・緊急事態への対処のための措置、
対処基本方針等

警察法 (S29)

・緊急事態の布告

自衛隊法 (S29)（自衛隊の公共の秩序維持のための行動）

警察官職務執行法 (S23)（避難等の措置等）

(3) 自然災害等への対応

災害対策基本法 (S36)

・災害対策の一般法
・防災に関する必要な体制の確立
・防災計画の作成、災害予防、災害
応急対策（避難指示、消防の出
動命令等）、災害復旧、防災に関
する財政金融措置その他災害対策
の基本
・災害緊急事態の布告

大規模地震対策特別措置法 (S53)（予知の可能性のある大規模地震についての措置：警戒宣言の発出、避難勧
告等）等⇒発災後は、災害対策基本法のスキームに基づき対策を講ずる。

災害救
助のた
めの法
律

災害救助法 (S22)（被災者の救出、食料の提供、医療、避難所・応急仮設住宅の供与等）

自衛隊法 (S29)（自衛隊の災害派遣）

警察法 (S29)・警察官職務執行法 (S23)（警察が行う諸活動）

消防法 (S23)・消防組織法 (S22)（消防が行う諸活動）

原子力災害対策特別措置法 (H11)（原子力緊急事態宣言の発出、避難勧告、施設の応急復旧等）

(4) 感染症
への対応

感染症予防法 (H10)

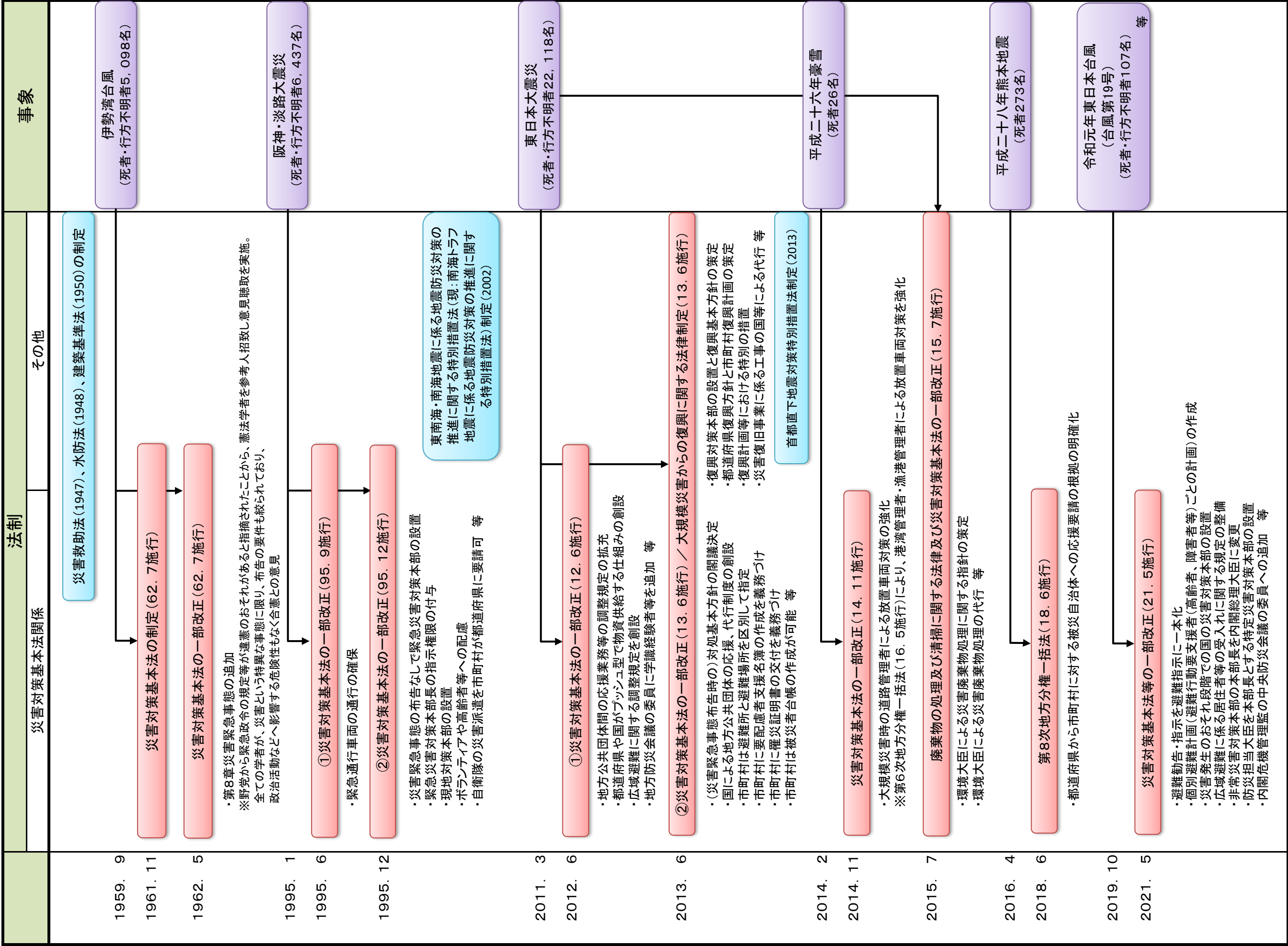
・感染症の予防及び感染症の患者に
対する医療に関する措置

検疫法 (S26)（船舶・航空機に対する検疫、患者の隔離・停留、消毒等）

新型インフルエンザ等対策特別措置法 (H24)（新型インフルエンザ等緊急事態宣言の発出、新型インフルエンザ等対策
の実施）
※新型コロナも対象

※災害時における緊急の対応に
関する主な法律を掲載

大規模災害の発生と災害対策基本法の変遷

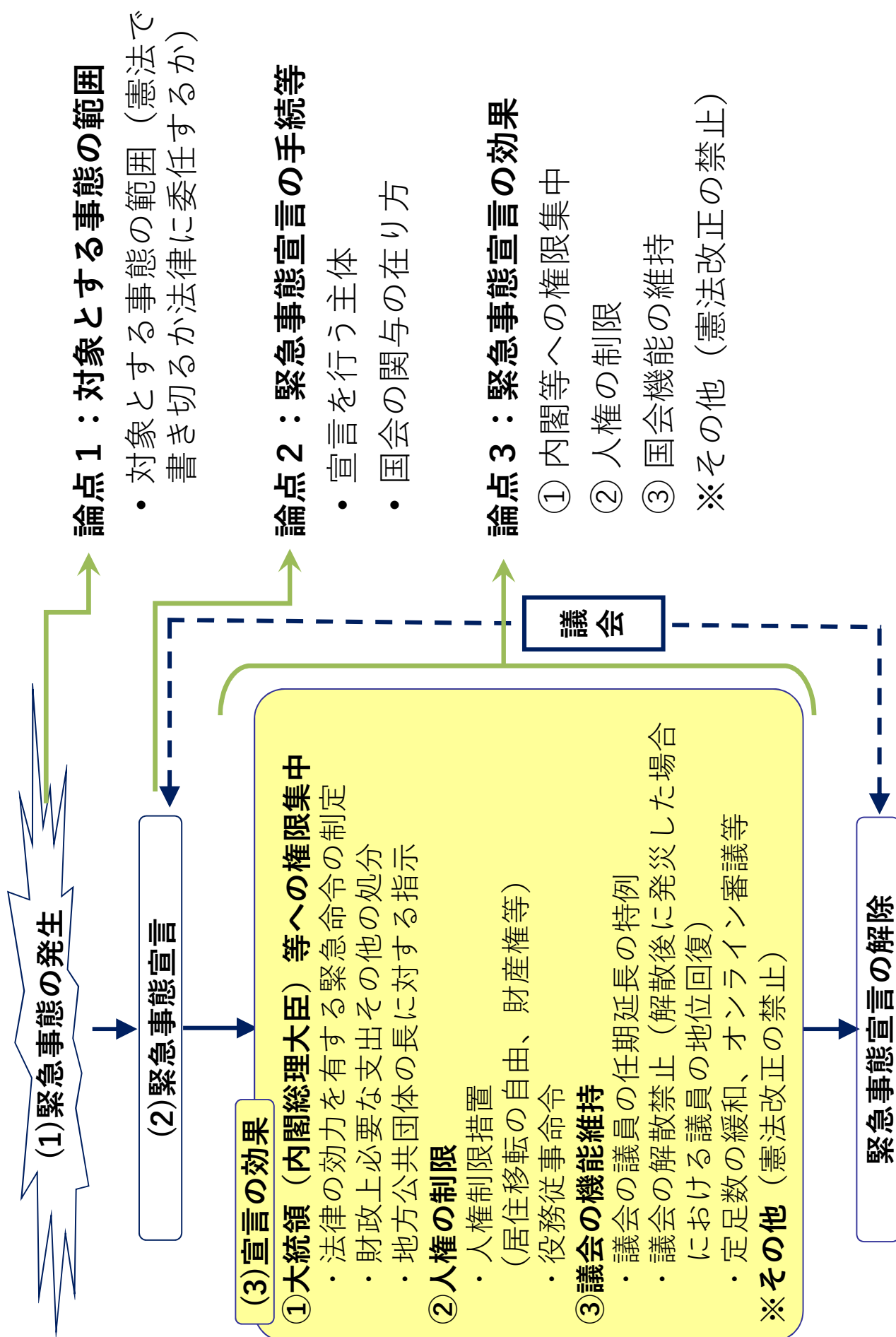


※政府作成資料(衆議院憲法審査会事務局において一部加筆)

	予防	応急対策	復旧・復興
一般法	〔阪神を契機〕 ・災害対策基本法改正（H7（6月、12月））	〔阪神を契機〕 ・特定非常災害被害者権利保全特措法	〔阪神を契機〕 ・被災市街地復興特措法 ・被災区分所有建物再建特措法 ・災害被害者租税減免徴収猶予法改正 一般法として制定（阪神にも遡及適用） ・被災者生活再建支援法
特例法	〔東日本を契機〕 ・災害対策基本法改正（H24、25、26） ・津波対策推進法	〔東日本を契機〕 〔阪神に係る特例法〕 ・許可等の有効期限の延長 ・法人の破産宣告の特例 ・民事調停の手数料の特例 ・統一地方選挙の臨時特例 ・国税・地方税の特例 〔東日本に係る特例法〕 ・国税・地方税の特例（H23. 4. 27） ・民事上の期間の特例（相続）（H23. 6. 17） ・統一地方選挙の臨時特例（H23. 3. 18）	〔東日本を契機〕 ・大規模災害からの復興に関する法律 ・災害弔慰金支給法改正（支給対象の拡大） ・原子力損害賠償支援機構法 〔阪神に係る特例法〕 ・阪神・淡路大震災復興の基本方針・組織に関する法律 ・地方公共団体に対する特例財政援助 〔東日本に係る特例法〕 ・東日本大震災復興基本法 ・復興庁設置法 ・復興特区法 ・震災復興に必要な財源確保のための特措法 ・原子力災害関係（福島復興特措法、放射能汚染特措法） ・事業者支援（再生機構の設立等） ・災害復旧事業の代行等（H23. 4. 28） ・地方公共団体に対する特例財政援助（H23. 5. 2） ・金融機関等に対する支援（H23. 6. 22） ・災害廃棄物処理の国による代行等（H23. 8. 12）
ニーズ	〔東日本に係るニーズ〕 ・防災に関する組織の充実 ・相互応援協定の締結 ・防災教育の実施 ・津波の観測体制の強化 ・防災教育・訓練の実施	〔阪神に係るニーズ〕（運用上の措置） ・警察等による放置車両の移動 〔東日本に係るニーズ〕（運用上の措置） ・仮設住宅等の消防用設備等の特例（H23. 4. 28 事務連絡） ・臨時の医療施設に関する特例（H23. 3. 13 政令公布） ・埋火葬許可証無しでの埋火葬（H23. 3. 14 通知） ・道路管理者による道路の啓開のための放置車両の移動（H23. 3. 25 通知） ・がれき等の廃棄物処理の特例（H23. 7. 8 政令公布）	

国会の役割	日常からの立法・行政監視	基本は行政対応 行政監視＋必要な立法	災害のニーズに対応した立法・行政監視
-------	--------------	-----------------------	--------------------

緊急事態条項に関する論点整理（諸外国の例やこれまでの議論を踏まえて）



緊急事態条項に関する主な論点（憲法改正の要否について）

※下表は、国会論議等を参考にして、緊急事態条項に関する憲法改正の要否についての主な立論として考えられ得るものを、論点ごとに整理してみたもの。

	論 点	現行憲法下で可能との考え方からの立論	憲法改正が必要との考え方からの立論
要件① 対象	① 対象とする事態の範囲 ② 規定方法（憲法で書き切るか法律に委任するか）	—	・対象とする事態や手続を憲法でどのように定めるかは、 <u>効果（下記参照）次第</u> と考えられる。 ※対象とする事態の範囲については、かつては武力攻撃、内乱・大規模テロ、大規模災害等が想定されていたが、コロナ禍を踏まえ、現在では感染症の大規模まん延も想定されている。
要件② 手続	① 宣言を行う主体（内閣総理大臣とするか） ② 国会の関与の在り方（宣言の解除を含む）		
効果① 内閣総理大臣等への権限集中	① 緊急政令の制定	・現行法でも、 <u>生活必需物資の譲渡制限、価格統制、金銭債務の支払の延期等の具体的項目を明示して、緊急政令制定の権限を与える規定</u> （災害対策基本法 109 条 1 項等）が存在する。 ※議会閉会中に発災した関東大震災では多数の緊急勅令により対応措置が講じられたが、当該対応措置は現在では法律に盛り込まれているとされる（阪神淡路大震災、東日本大震災などにおける特例法による措置も一般法に盛り込み済み）。 ⇒現行の緊急政令制度の延長線上で、 <u>緊急政令の項目を拡大</u> したり、 <u>幅広い事項を読み込めるように概括的な文言で項目を定める</u> 形であれば、 <u>現行憲法下の立法措置で可能ではないか。</u> ⇒現行法は国会「閉会中」に限られているが、「開会中」でも本会議開催等の手続に時間を要する場合もあるため、開会中か閉会中かは本質的な違いはない。そのため、 <u>現行憲法下における立法政策として「閉会中」の限定を削ることも可能ではないか。</u>	・事前にあらゆる事態を想定することは困難。 <u>幅広い事項について一般的・包括的に緊急政令を定める権限を与える立法措置</u> を講じたり、国会が活動できる <u>開会中</u> にも緊急政令を制定できるようにする場合は、 <u>国会の「唯一の立法機関」（憲法 41 条）としての性質との関係を整理するため、憲法に根拠規定が必要ではないか。</u>
	② 財政上必要な支出 その他の処分	・ <u>予備費の柔軟な運用</u> により、 <u>現行憲法の下で対応できる。</u> ※「東日本大震災復旧・復興予備費」（平成 23 年度第 2 次補正予算、8,000 億円）や「新型コロナウイルス感染症対策予備費」（令和 2 年度第 2 次補正予算、10 兆円）のような例に鑑み、緊急事態への対応に限定した予備費を設けることもできるのではないかな。 ※ただし、巨額の予備費による対応は、国会統制（＝補正予算審議）を回避するものとの批判があり得るかな。	・兆円単位の巨額の予備費は「 <u>予備費</u> 」の本来の趣旨を超えるため、憲法改正で別の根拠を設けるほうが望ましいのではないかな。 ※もっとも、財政民主主義の観点からは、予備費の範囲を超えるような支出は補正予算によるべき、との考え方もあるかな。
	③ 行政機関の長の指揮監督	・ <u>閣議にかけて決定した方針</u> があれば、 <u>総理が行政各部を指揮監督することは現行法下でも認められる</u> （内閣法 6 条）。 ※緊急事態でその「閣議」が開催できるのか、との疑問が出されることがあるが、予想される事態に備えてあらかじめ閣議で方針を定めておく、連絡可能な閣僚との連絡のみで閣議決定を行うなど、柔軟な運用がなされている。	・ <u>緊急事態では閣議を開催することも困難</u> だから、憲法で総理の指揮監督を規定する必要があるのではないかな。 ※他方で、総理の独走を防止するためには、閣議の決定を経るのが適当という意見もあり得るかな。
	④ 地方公共団体の長に対する指示	・「 <u>地方自治の本旨</u> 」は柔軟な概念であり、憲法改正なくして第一次地方分権改革（2000 年）が行われたように、 <u>必要性があれば、国に権限を集中させる制度を仕組むことも可能</u> である。 ・実際、以下のような制度が構築されている。 ・武力攻撃事態等において、内閣総理大臣は、「 <u>対策本部</u> 」の本部長として、 <u>地方公共団体の長との間で総合調整を行える</u> （事態対処法 14 条、新型インフル特措法 20 条）。 ・加えて、総合調整が受け入れられない場合の「伝家の宝刀」的な規定として、 <u>内閣総理大臣又は「対策本部」の本部長から地方公共団体の長に対する法的拘束力ある「是正の指示」（事態対処法 15 条、新型インフル特措法 33 条）や内閣総理大臣による「代執行」（事態対処法 15 条）を規定している。</u> ⇒上記の立法例や、緊急事態の特殊性に鑑みれば、 <u>「地方自治の本旨」を損なわない限りで、法的拘束力ある「指示」を規定することも許されるのではないかな。</u>	・緊急事態への対応のためには「 <u>地方自治の本旨</u> 」と抵触したとしても、 <u>国に権限を集中させるべき</u> との考え方によるならば、憲法改正が必要かな。 ※他方で、そのような考え方が地方分権の理念に照らして妥当かは議論の余地があるかな。

	論 点	現行憲法下で可能との考え方からの立論	憲法改正が必要との考え方からの立論
効果② 人権の制限	① 人権の制限（一般）	・現行憲法でも、緊急事態への対処のため合理的に必要な範囲で、「<u>公共の福祉</u>」に基づく人権制限は可能と考えられる。 ・<u>首長が人権制限を躊躇するとしても、それは運用上の問題であって法制度上の問題ではない</u>。立法府が制定した法律に基づく措置の訴訟リスクを立法府自らが問題にするのは、立法府のあるべき姿なのか。	・左記の考え方は、「<u>公共の福祉</u>」の内容を幅広くとらえるものであり、<u>公益を理由とした人権制限を正面から認めることになり、かえって人権制限につながり得る</u>のではない。<u>人権の制限に歯止めを設けるためには、緊急事態における人権の制限について憲法に規定を設ける必要</u>があるのではないか（制限事由の具体化、停止・逸脱できない人権を規定等）。 ・憲法上に具体的な根拠がなければ、<u>訴訟のリスクは避けられず、首長は人権制限を伴う権限行使を躊躇してしまうため、憲法に規定を設ける必要</u>があるのではないか。
	② 国民に対する従事命令	・「公共の福祉」に基づく人権制約の一環として、「<u>医療、土木建築工事又は輸送関係者</u>」に対して「<u>従事命令</u>」の規定がある（災害救助法 7 条、災害対策基本法 71 条）。（罰則あり。6 月以下の懲役又は 30 万円以下の罰金。） ・更に、「<u>近隣住民等の「一般国民」</u>に対して、災害対策基本法 71 条の「協力命令」（罰則あり。6 月以下の懲役又は 30 万円以下の罰金。）や、災害対策基本法 65 条の「従事命令」・災害救助法 8 条の「協力命令」（軽犯罪法 1 条 8 号に罰則規定（拘留又は科料）あり。）の規定がある。 ⇒現行憲法の下でも、<u>医療関係者等のみならず、「一般国民」に対しても、法的拘束力ある「従事命令」は可能</u>と考える余地もあるか。	・武力攻撃事態等については、<u>一般国民はあくまでも任意の協力の主体</u>として位置付けられ、<u>法的拘束力のない「協力の要請」</u>を行えるにとどまっている（国民保護法 4 条、70 条 1 項、80 条 1 項）。これについて、憲法上の根拠がなかったことが影響しているとの指摘がある。
効果③ 国会機能の維持	① 国会議員の任期及び選挙期日の特例	【問題関心】 阪神淡路大震災や東日本大震災が発生したのは「統一地方選」の前であったため、<u>立法措置で首長及び地方議員の任期及び選挙期日の特例を定め、選挙を延期した</u>。これに対し、「<u>国政選挙</u>」の直前に大規模災害が発生した場合は、同様に選挙を延期する必要があるかどうか。また、そのために<u>憲法上の根拠</u>が必要かどうか。	
		↓ ・選挙の延期等を要するとし、そのためには憲法改正が必要とするが、①そもそも、<u>国会法・公選法を改正して任期満了までに必ず選挙を行うようにすれば、選挙の延期等の必要性は低減</u>し、②大規模災害が国政選挙の公示日の直前に発生したとしても、国政選挙自体は予定どおり実施しつつ、被災地では<u>公選法 57 条の「繰延投票」を適用すればよい</u>ため、<u>選挙の延期等は必要ない</u>。また、衆議院解散後に大規模災害が発生した結果、<u>総選挙の期日が解散後 40 日よりも後になってしまったとしても、違憲の評価を受けることはない</u>との指摘もある。 ・かつて政府は、政治力の結集をはかることがむしろ戦争遂行のため緊急の要務であると考えて、<u>第二次世界大戦の真ただ中であえて総選挙を断行したこともあった（昭和 17 年 4 月 30 日）</u>ことに鑑みると、緊急事態下でも<u>選挙を行うことは可能</u>ではないか。 →	・<u>国会議員の任期や衆議院解散後 40 日以内の総選挙の実施は憲法で定められている</u>ため、大規模災害が国政選挙の直前に発生した場合に、<u>選挙期日を延期するとともに、併せて国会議員の任期を延長</u>できるようにするには、<u>憲法改正が必要と考えられる（立法措置ではできないとの政府答弁書(平成 23 年 11 月 11 日内閣衆質 179 第 23 号)がある）</u>。 ・東日本大震災時には、延期された選挙が最後に実施されたのは 11 月であった。繰延投票であれ、総選挙の期日の後ずれであれ、<u>被災地で実際に投票が実施されるまでの間は、被災地を含む選挙区や比例区では当選者が確定せず、被災地選出の国会議員が長期間存在しないことにもなり得る</u>。 ・また、そもそも、繰延投票は、<u>他の地域の開票結果判明後に投票をすることから、有権者の投票行動と選挙運動に多大な影響を与えかねず、公正な選挙を行うことが難しい</u>。選挙は、実施できるようになってから<u>一斉に実施すべき</u>で、そのためには憲法改正が必要ではないか。
	参議院の緊急集会	・選挙が実施できずに衆議院議員の任期が満了したとしても、参議院議員が在職しているのであるから、<u>参議院の緊急集会で対応すればよく、任期延長は必要ない</u>。 ・確かに参議院の緊急集会規定は解散時を想定したものであるが、「<u>衆議院議員の不在</u>」という本質的な要素の点では解散時も任期満了時も変わらず、任期満了時であっても<u>類推適用は可能</u>である。	・<u>憲法は二院制を採用</u>している。参議院の緊急集会は、この例外として、衆議院解散後、総選挙を経て<u>特別会が召集されるまでの最長 70 日の間（＝解散から総選挙までの 40 日＋総選挙から特別会までの 30 日）、新しい衆議院が近い将来に構成されることを前提として設けられている暫定的・一時的な制度</u>。大規模災害等による<u>長期間にわたる活用は、二院制の理念から逸脱</u>している。 ・したがって、大災害等の<u>緊急事態には、衆参両院が揃った「国会」として対応すべきであり、任期を延長する必要</u>がある。 ・そもそも、参議院の緊急集会について定める憲法 54 条 2 項は、<u>衆議院が解散されているときの規定であり、衆議院の任期満了のときには働かない</u>規定である。

	論 点	現行憲法下で可能との考え方からの立論	憲法改正が必要との考え方からの立論
効果③ 国会機能の維持	② 衆議院解散の禁止		・ 衆議院解散を禁止するには、 <u>憲法の規定が必要</u> と考えられる。
	③ 衆議院解散後に宣言が発せられた場合の衆議院議員の地位回復	・ 衆議院解散から総選挙の間に宣言が発せられた場合は、 <u>参議院の緊急集会で対応</u> するのであるから、前衆議院議員による職務執行は不要ではないか。	・ 左記の考え方に関しては、 <u>仮に衆参同日選期間中に災害等が発生した場合は、参議院議員も半数しか存在しない事態があり得ることに留意が必要</u> か。
	※定足数の緩和	・ <u>定足数について、「現在議員数とする」との学説</u>（佐藤功）があり、その説によれば、現在議員数が大きく減り、法定議員数と乖離したとしても常に現在議員数が基準となるのであるから、<u>定足数を緩和する必要は少ない</u>のではないか。 ・ 諸外国の議会（アメリカ、ドイツなど）では、<u>憲法上、定足数に関する規定があっても、実際は疑義が示されない限り定足数を充足するものと推定</u>されており、<u>我が国においても同様の運用をすればよい</u>のではないか。	・ <u>実務（先例）では本会議開会の定足数は法定議員数</u> とされており、また、実際に現在議員数が大きく減少し、法定議員数と乖離した場合に、その3分の1をもって開会できるとすることは国民代表機関としての国会の性質に鑑み妥当でなく、 <u>定足数緩和のための憲法改正が必要</u> ではないか。
	※オンライン審議の導入	・ 衆議院憲法審査会で議論されたように（令和4年2月～3月）、現行憲法下でも、 <u>議院自律権に基づくオンライン審議の導入は可能</u> である。	・ 解釈の変更で導入が可能としても、本来は緊急事態条項の一環として位置付け、 <u>明文規定を設けることが望ましい</u> 。

現行法上の「緊急政令」による措置の対象について

	物資の配給、譲渡制限等	物価等の統制	モラトリアム	海外支援の受入れ
災害対策基本法 (S36・37)	緊急政令 その供給が特に不足している生活必需物資^{※1}の配給又は譲渡若しくは引渡し制限若しくは禁止【§ 109 I ①】	緊急政令 災害応急対策若しくは災害復旧又は国民生活の安定のために必要な物^{※3}の価格又は役務その他の給付の対価の最高額の決定【§ 109 I ②】	緊急政令 金銭債務^{※6}の支払(賃金、災害補償の給付金その他の労働関係に基づく金銭債務の支払及びその支払のためにする銀行その他の金融機関の預金等の支払を除く。)の延期及び権利の保存期間の延長【§ 109 I ③】	緊急政令 被災者の救助に係る海外からの支援の受入れ【§ 109 の 2^{※7}】
	※1 生活を維持するために必要欠くべからざる物資。具体的には、主要食糧品、衣類、寝具、灯油、プロパンガス等の燃料、医薬品等が考えられる。 政令で罰則可【§ 109 II】	※3 災害応急対策若しくは災害復旧のために必要な物：道路・橋梁等の応急架設や復旧のための資材、輸送車両・燃料等が含まれる。 国民生活の安定のため必要な物：※1の「生活必需物資」のほか、ラジオ・新聞・テレビ等、生産手段、建設資材、家具、酒・煙草等も含む。 ※4 輸送、保険、修繕、土地・家の賃貸等。 罰則なし	※6 金銭の消費貸借によって発生する場合はもちろん、地代・家賃等の賃貸借契約による債務、請負契約によって発生する報酬支払の債務等、その発生原因は多種多様である。 ※7 阪神・淡路大震災後のH7改正により追加。 罰則なし	

国民生活安定緊急措置法(S48)

物価が著しく高騰し又は高騰するおそれがある場合において、生活関連物資等^{※2}の供給が著しく不足し、かつ、その需給の均衡を回復することが相当により、国民生活の安定又は国民経済の円滑な運営に重大な支障が生じ又は生ずるおそれがあると認められるときは、政令で生活関連物資等を指定し、その割当て・配給、譲渡制限・禁止等を定めることができ。【§ 26】

※2 国民生活との関連性が高い物資又は国民経済上重要な物資。

政令で罰則可【§ 37】

生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律(S48)

売渡しの指示・命令【§ 4】

罰則あり【§ 9】

物価統制令(S21)^{※5}

主務大臣は、物価が著しく高騰し又は高騰するおそれがある場合において、他の措置によつては価格等の安定を確保することが困難と認めるときは、統制額を指定することができ。【§ 3, 4】

※5 本法の適用は、「終戦後の事態」(1条)と実質的に変わらない程度の厳しい物価の高騰が生じているような異常な経済上の事態が発生した場合に、本法の目的と各規定の趣旨を勘案しつつ行われべきものとされる。

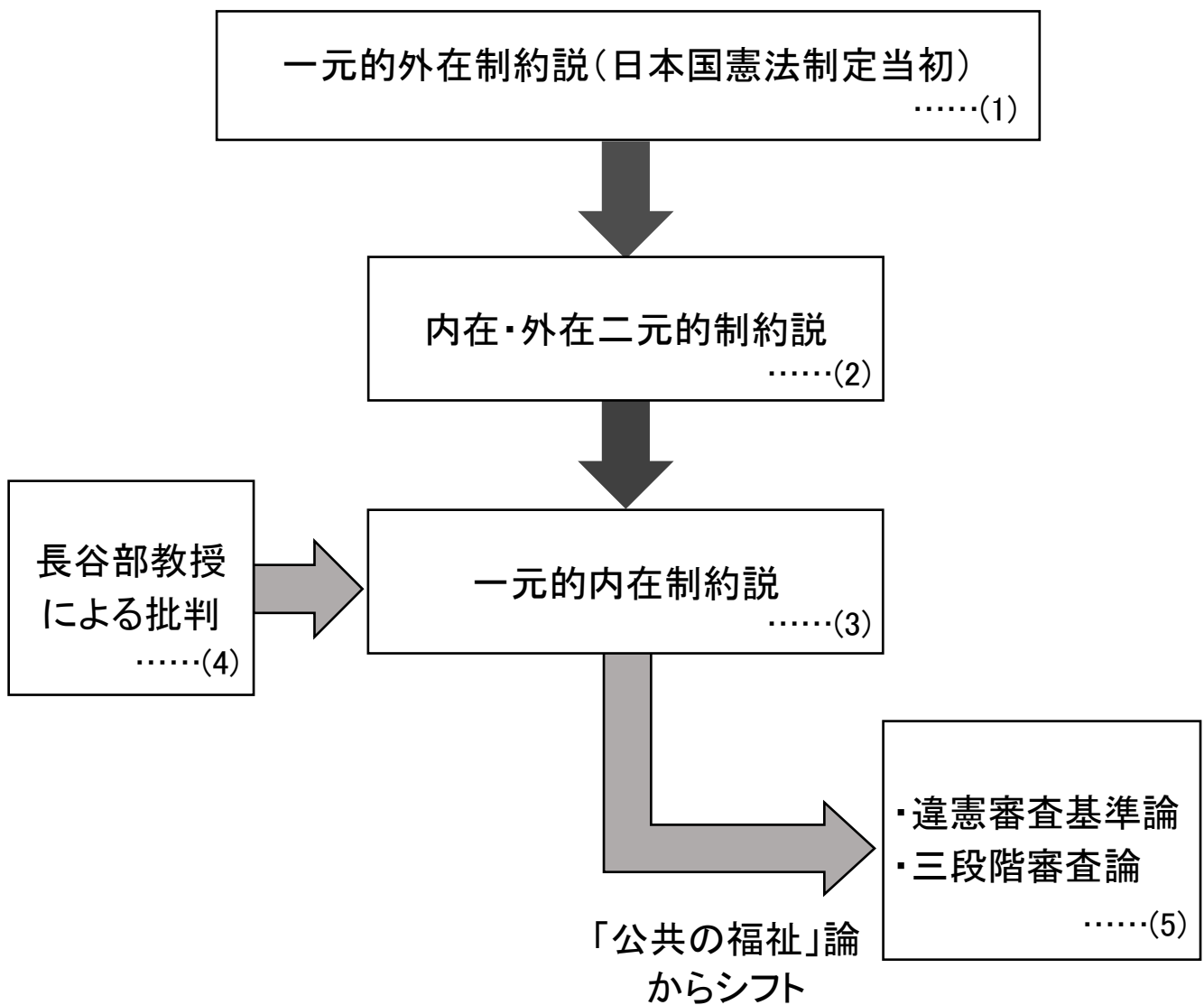
罰則あり【§ 33】

	物資の配給、譲渡制限等	物価等の統制	モラトリアム	海外支援の受入れ
国民保護法 (H16)	国民生活との関連性が高い物資若しくは役務又は国民経済上重要な物資若しくは役務の価格の高騰又は供給不足が生じ、又は生ずるおそれがあるときは、下記の法令の規定に基づき措置その他適切な措置を講じなければならない。 ▶生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律(S48) ▶国民生活安定緊急措置法(S48) など ▶物価統制令(S21)	国民生活との関連性が高い物資若しくは役務又は国民経済上重要な物資若しくは役務の価格の高騰又は供給不足が生じ、又は生ずるおそれがあるときは、下記の法令の規定に基づき措置その他適切な措置を講じなければならない。 ▶生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律(S48) ▶国民生活安定緊急措置法(S48) など ▶物価統制令(S21)	緊急政令 金銭債務の支払(賃金その他の労働関係に基づく金銭債務の支払及びその支払のためにする銀行その他の金融機関の預金等の支払を除く。)の延期及び権利の保存期間の延長【§ 130 I】 罰則なし	緊急政令 ・外国医療関係者による医療の提供の許可の特例 ・外国医薬品・医療機器等の輸入の承認の特例【§ 91, 92】 緊急政令 避難住民等の救援に係る海外からの支援の受入れ【§ 93 I】 罰則なし
新型インフルエンザ特措法 (H24)	〔国民保護法と同じ〕	〔国民保護法と同じ〕	緊急政令 〔国民保護法と同じ〕【§ 58 I】 罰則なし	—

公共の福祉と人権制約

1 学説史¹

日本国憲法は、人権について無制限に保障されるものではなく、「公共の福祉」による制約が存在することを認めているが、公共の福祉とは何か、いかなる場合に制約が正当化されるのか等について様々な説明が試みられてきた。



¹ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法 第七版』（岩波書店、2019年）99-107頁、宍戸常寿『憲法 解釈論の応用と展開 第2版』（日本評論社、2014年）5-11頁を基に作成。

＜公共の福祉に係る憲法の条文＞

第十二条 この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。

第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

第二十二條 何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。

② 何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない。

第二十九條 財産権は、これを侵してはならない。

② 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

③ 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。

（１）日本国憲法制定当初の学説・判例（一元的外在制約説）

日本国憲法が制定された当初、基本的人権は全て「公共の福祉」によって制約され、憲法 12 条、13 条の「公共の福祉」は、人権の「外」にあつて、人権を制約することができる一般的な原理である（「公益」による人権制約が可能）、と説明されていた（一元的外在制約説）。

この当時は、判例も、例えば食糧緊急措置令違反被告事件（最大判昭和 24 年 5 月 18 日刑集 3 巻 6 号 839 頁）において、「新憲法下における言論の自由といえども、国民の無制約な恣意のまゝに許されるものではなく、常に公共の福祉によって調整されなければならぬのである」、食糧管理法の規定に基づく主要食糧の売渡命令に従わないことを煽動する行為は「国民として負担する法律上の重要な義務の不履行を慫慂し、公共の福祉を害するものである」として、「人権の『外』にある公益」を公共の福祉と考えて、簡単に、それによる一般的な人権制約を合憲としていた。

（２）内在・外在二元的制約説

しかし、一元的外在制約説によれば、あまりにも簡単に、抽象的な「公益」を理由とした人権制約が認められてしまうため、明治憲法下の法律の留保（法律の根拠がありさえすれば制約可能）と変わらないこととなり、人権制約の限界を具体的に画する理論構成が模索されるようになった。

そこで、内在・外在二元的制約説は、以下のように説くことにより、人権制約の限界を画そうとした²。

① 原則として、権利自由には、当然に内包される制約（内在的制約）が存在する。

② 「公共の福祉」について明文の規定がある 22 条と 29 条については「政策的な制約」が認められる。

² 法学協会『註解日本国憲法 上巻(2)』（有斐閣、1953 年）293-298 頁、443-444 頁

しかし、この見解は、13条に現に「公共の福祉」の文言があることを説明するために、同条は「国家の心構えを表明したもの」に過ぎないとするが³、このように説明すると、同条を「新しい人権」を基礎付ける包括的な人権条項と解釈できなくなってしまうなどの難点があることが指摘された。

（３）一元的内在制約説

そこで、「各人の人権の享有およびその主張に対して、なんらかの制約が要請されたとすれば、それは、つねに他人の人権との関係においてでなくてはならない。人間の社会で、ある人の人権に対して規制を要求する権利のあるものとしては、他の人の人権以外には、あり得ないからである」として、公共の福祉とは、「人権相互のあいだの矛盾・衝突を調整する原理としての実質的公平の原理」であり、それが全ての人権に論理必然的に内在している、と説く一元的内在制約説が提唱され⁴、従来、これが通説である、と評価されてきた。

（４）長谷部恭男教授による批判

しかし、一元的内在制約説については、長谷部恭男教授による批判以降、通説的な地位が揺らいでいるとされている。

長谷部教授による批判は、以下のようなものである⁵。

- ① 「人権を制約する根拠となるのは、かならず他の人権でなければならないとの前提は、『人権』という概念をよほど拡張的な意味で用いない限り理解が困難である。たとえば表現の自由を規制する根拠として持ち出される街の美観や静穏、性道德の維持、電波の混信の防止などは、いずれも個々人の権利には還元されえないものであり、社会全体の利益（公共の福祉）としてしか観念しえない」。
- ② 「一元的内在制約説は、人権が本来互いに矛盾・衝突するものであって、それを調整するために公共の福祉に従って制約されざるをえないものであるとするが、そこには、およそ人は自らの好むことは何であれこれをなしうる天賦の『人権』を有するという前提がある。つまり、人は財産権や表現の自由を有するのみでなく、人殺しをする自由、強盗をする自由、他人を監禁・暴行する自由などを天賦人権として有する。このような無制限の自由を各人が好むところに従って行使したとき、社会生活が成り立たないことは明らかであり、『人権』は公共の福祉の観点から制約されねばならない。「しかし…、我々が通常『人権』として想定するものは、殺人の自由や強盗の自由と同列に論じられるべきものではない」。「また、『人権』を本来、無制約とするこの考え方は、公共の福祉を名目とする国家による規制をも無制約とする危険をはらんでいる」。

³ 法学協会『註解日本国憲法 上巻(2)』（有斐閣、1953年）339頁

⁴ 宮沢俊義『憲法Ⅱ〔新版〕』（有斐閣、1971年）229-240頁

⁵ 長谷部恭男『憲法 第8版』（新世社、2022年）106-107頁

(5) 違憲審査基準論・三段階審査論

結局、一元的内在制約説をとったとしても、人権制約の具体的限界を明らかにすることはできず、「公共の福祉」が「それ自体として基本的人権制約の正当化事由となる、というものではない」、「正当化事由は、各基本的人権の性質に応じて具体的に引き出さなければならない」と指摘されるに至った⁶。そこで、学説は、「比較衡量論」や「二重の基準論」といった憲法訴訟における違憲審査基準論によって、それを明らかにするアプローチにシフトするようになっていった⁷。

「比較衡量論」とは、人権を制限することによってもたらされる利益と制限しない場合に維持される利益とを比較して、前者の価値が高いと判断される場合には、それによって人権を制限することができるとする違憲審査の基準である。

「二重の基準論」とは、精神的自由は立憲民主政の政治過程にとって不可欠の権利であるから、それは経済的自由に比べて優越的地位を占めるとし、したがって、人権を規制する法律の違憲審査に当たって、精神的自由の規制立法はより厳格な基準によって審査されなければならないとした上で、権利や自由の内容・形態、規制の目的・態様等によって判定基準を細かく設定していく理論である⁸。

また、最近では、「三段階審査論」と呼ばれる図式が有力に唱えられるようになってきている。三段階審査論とは、基本権（日本国憲法が国民に保障する全ての権利）制限の合憲性について、①ある憲法上の権利が何を保障するのか（保護領域）、②法律及び国家の具体的措置が保護領域に制約を加えているのか（制限）、③制限は憲法上、正当化しうるのか、という三段階の図式にのっとって判断する手法である⁹。この三段階審査論では、基本権制限の実質的正当化を検討する際、規制目的・手段の正当性を審査した上で、手段が目的と適切な関係にあるかどうかを評価する基準として「比例原則」（①規制手段が規制目的と合理的に関連すること、②規制手段が規制目的の達成にとって必要最小限度であること、③規制手段の投入によって得られる利益と失われる利益のバランスが均衡を保っていること）が用いられる¹⁰。

判例においても、初期に一元的外在制約説に立った後は、比較衡量論を採る判例が登場したほか、二重の基準論や三段階審査論で説明できる判例もあるとされている¹¹。

⁶ 佐藤幸治『日本国憲法論 第2版』（成文堂、2020年）152頁

⁷ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法 第七版』（岩波書店、2019年）103-107頁

⁸ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法 第七版』（岩波書店、2019年）104-105頁

⁹ 宋戸常寿『憲法 解釈論の応用と展開 第2版』（日本評論社、2014年）27頁、渡辺康行ほか『憲法 I 基本権』（日本評論社、2016年）3頁〔工藤達朗執筆部分〕、同 60-61頁〔松本和彦執筆部分〕、小山剛『「憲法上の権利」の作法 第3版』（尚学社、2016年）10頁

¹⁰ 渡辺康行ほか『憲法 I 基本権』（日本評論社、2016年）69-81頁〔松本和彦執筆部分〕

¹¹ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法 第七版』（岩波書店、2019年）103-106頁、渡辺康行ほか『憲法 I 基本権』（日本評論社、2016年）61-78頁〔松本和彦執筆部分〕

2 新型コロナウイルス感染症対策と人権制約

上記の公共の福祉に係る議論を経て、憲法学では、抽象的なレベルでの人権制約についての一般論について、おおよその合意があるとされる。それは、憲法上保障される行為に対する規制が許されるのは、規制の「目的」がその権利の制約を正当化できるほど重要で、そのために採られた「手段」が目的にしっかりと適合している場合であり、権利の性質によって、求められる目的の重要度や手段との適合性の程度が変化する、ということであるとされる。¹²

この点、感染症対策においては、この人権制約の「一般論」をもち出して安易に正当化するのではなく¹³、きめ細かく検討していかなければならないことも指摘されている。

「感染のまん延を引き起こす具体的危険を伴わない行為も含めて、広く規制の網をかけてきた各種のコロナ対策の手法——三密を避ける対応策を十分に講じている飲食店を含め、すべてに対して行われた営業自粛要請など——は、その目的の重要性は認められるものの、いかなる意味において『目的を実現するために厳密に設えられた規制手段』、あるいは『合理的かつ、必要不可欠』な手段なのか。これこそが問われなければならない真の問題であるところ、『一般論』はそれを『であれば』という仮定を置くことで回避しているからである」。外出、営業、集会や催事、余暇や教育など、生活のほぼすべての自由が罰則を伴う禁止の下に置かれるロックダウンですら、「人権制約の『一般論』を持ち出せば正当化可能となる」が、「真の問題は、感染症対策を万全に講じた行為や、感染をまん延させる具体的危険を伴わない行為をも規制の網にかけ、『不確実性の高いリスクまたは抽象的なおそれを理由に自由を制約することになる』ことをその特徴とする最大級の『広域制圧型の規制』であるロックダウンは、何ゆえに感染症のまん延を防ぐという『目的を実現するために厳密に設えられた規制手段』あるいは『合理的かつ、必要不可欠』な手段といえるのか、という点にこそ存するはずである。」

横大道聡「人権・ロックダウン・緊急事態」判例時報 2505 号 (2022 年) 120 頁

なお、新型コロナウイルス感染症のまん延を収束させるためには、通常の侵害原理（例えば、隔離措置は、感染者を対象とし、隔離期間は感染している間のみに限定される）にとどまらず予防原理（ロックダウンは感染・非感染にかかわらず一定の地域について一定の期間を対象に行われる）に基づく措置を行わざるを得ないことが指摘されている。

「社会的活動の制限を必要とする感染症対策には、科学的・医学的知見が十分に得られていない段階であっても、社会全体の利益のため『予防的に』一定業種に自粛を求めたり、制限を加えざるを得ない場合がある。」「仮に、…確実な科学的知見を感染症対策に求めるならば、新型感染症の多くで、何も対策が取れない事態に陥ることになる。」

本堂毅「コロナ禍での財産制限にかかわる科学的知見の不定性」判例時報2464号(2021年)119頁

しかし、予防的な規制は必然的に人権に対する「過度」・「過剰」の制約にならざるを得ない¹⁴ことから、新型コロナウイルス感染症対策について予防原理もやむを得ないもの

¹² 横大道聡「人権・ロックダウン・緊急事態」判例時報 2505 号 (2022 年) 119 頁

¹³ 横大道聡「人権・ロックダウン・緊急事態」判例時報 2505 号 (2022 年) 122 頁

¹⁴ 横大道聡「人権・ロックダウン・緊急事態」判例時報 2505 号 (2022 年) 119 頁

とするかどうかが論点となると指摘されている。

「あえて単純化していえば、自由国家、福祉国家、それから現代の問題状況が積み重なる形で、立憲主義の地層は形成されている。例えば公私の区別は自由国家の時代に確立したものであり、感染症対策も侵害原理による社会防衛のための自由の制限という観点から正当化し得るであろう。…感染症対策も社会国家の文脈に位置づけられる傾向があったように思われる。…また、社会の複雑化やグローバル化によって、感染症のリスクが従来の専門知の想定を超えているところで、環境分野における予防原則と同様、比例原則の下では許されない自由の制限もやむを得ないものとするべきかどうか、論点となる。」

矢野常寿「新型コロナウイルス感染症と立憲主義」法律時報 93 巻 3 号 (2021 年) 82-83 頁

緊急事態における人権制限と補償

緊急事態においては、様々な人権制限が行われることがあるが、その際、人権制限に対する憲法上の補償の要否が問題となる。

1 財産権制限と憲法 29 条 3 項の補償に関する一般論

現在の学説は、憲法 29 条 3 項の補償は、一般に、①特定の人に対し、特別に財産的犠牲を強いた場合、②財産権の一般的規制であっても、各人に保障された権利の剥奪・権利の実質を失わせることとなるような強度の財産権の規制である場合に必要となるとしている。その上で、規制の特殊性、規制の程度、規制の目的¹に加え、規制が長期間にわたるか等の点も総合考慮して補償の要否を判断すべきとしている²。

また、憲法 29 条 3 項の「正当な補償」の意義については、「完全な」補償が要求されるという意味では完全補償説³が妥当ではあるが、それは常に現在の市場価格と一致するものではなく、財産権規制によって自由な取引が観念できない場合には、合理的に算出された金額をもって「正当な補償」と解すべきとされている⁴。

日本国憲法

第二十九条 財産権は、これを侵してはならない。

② 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

③ 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。

2 新型コロナウイルス感染症対策としての営業制限と補償

今般の新型コロナウイルス感染症対策として、飲食店等に対する休業や営業時間短縮の要請や命令が行われたが、これに係る憲法上の補償の要否については、次のような見解がある。

(1) 憲法上の補償は不要とする説

① 学説

(a) 憲法 29 条 3 項に基づく補償は不要とする説

まず、憲法は感染リスク拡大につながるような財産権行使までは保障しておらず、法律による営業時間の制限は可能であり、補償を義務付ける必要はないとする見解がある。

早稲田大学大学院の長谷部恭男教授（憲法学）は「憲法は、感染リスクの拡大につながるような個人の財産権の行使までは保障していない。法律で飲食店の営業時間を制限することは可能で、必ずしも金銭的な補償を義務付ける必要もない」とみる。

（北海道新聞、令和 3 年 1 月 24 日）

¹ 消極目的規制は、一般的には、憲法上の補償を要しないとするのが通説的見解とされる。

² 渡辺康行ほか『憲法 I 基本権』（日本評論社、2016 年）359-361 頁〔宍戸常寿執筆部分〕

³ 補償対象となる財産の客観的な市場価格を全額補償すべきとする説

⁴ 渡辺康行ほか『憲法 I 基本権』（日本評論社、2016 年）363-365 頁〔宍戸常寿執筆部分〕

ただ、この見解も、憲法に基づく補償は、休業要請による損失が特定の事業者だけにとどまらないため困難であるが、給付金や支援金を配布する政策は当然考えられるとしている。

「補償するのは、社会全体で負担すべき損失を特定の人に負わせてしまった場合とされている。今回は損失が特定の事業者だけにとどまらず、難しいのではないか。ただこれは憲法の話で、給付金や支援金を配布する政策は当然考えられる」

「大型インタビュー『施行74年の憲法記念日』……長谷部恭男教授に聞く」(共同通信政治選挙専門サイト、令和3年5月1日)

また、感染者を出した店舗等に対し営業制限を課す指示について、特措法に補償が定められていないが、これは、危険の存在する事業の主体として感染拡大を防止する義務を負う点、事業活動に内在する社会的制約として受忍すべき点から、立法者が補償を不要と判断した結果であるとする見解もある。

……解釈上問題となるのは、緊急事態宣言下で出される指示に関して、損失補償が肯定できるかである。

具体的には、感染者を出した店舗ないしは感染が疑われる近隣店舗に対して、一定期間の営業制限を課す指示に関してである。特措法には、指示について損失補償を定めた条文はなく、これは立法者が損失補償を不要と判断した結果である。その根拠は、対象施設自身が感染者を出したこと、ないしは、出すおそれが高いことから、感染源として公共の安全に危害をもたらす(危険の)原因である点に着目して、危険の存在する事業の主体として顧客や近隣者等に対し感染を広げない義務を負う点、事業活動に内在する社会的制約として営業制限を受忍すべきである点に認められる。換言すれば、営業制限はそうした義務の実現であって、他者の法益のために被る特別犠牲とは評価されない。なお、社会に対する危険状態除去の責任が問われる場面では、自己の不注意により感染を招いたのではない点(主観的責任の不存在)は危険除却の責任を否定する理由にはならない。また、営業にもたらされる侵害が本質的であることも損失補償を根拠付けるものではない。

大橋洋一「感染予防のための行動制限と補償」論究ジュリスト35号(2020年)53頁

ただ、この見解も、政策的意図で一定額を支払うことは禁止されず、特措法についても政策上の補償規定を置くことが考えられるとし、その場合の支給額は、感染前の営業売上額である必要はなく、一定額と法定すれば足りるとしている。

……国や公共団体が自主的に政策意図をもって一定額の支払を行うことを禁止するものではない。

……特措法についても、……協力金の支払を可能とする趣旨で政策上の補償規定を置くことが考えられる。支給額は、感染前の営業売上額である必要はなく、政策的補償であること、感染時点で営業自体が既に大きく落ち込んでいる実態、迅速な感染対応の必要性などに配慮して、一定額と法定すれば足りる。

大橋洋一「感染予防のための行動制限と補償」論究ジュリスト35号(2020年)54頁

(b) 憲法 29 条 3 項に基づく補償は不要であるが、憲法 29 条 2 項に基づき調整金を求められることがあるとする説

憲法 29 条 3 項の補償の対象とならないとしても、休業命令の憲法適合性が 29 条 2 項を規準に審査される際に、比例原則により、休業命令が過度の制約とならないことに加えて、損失に対する調整金が求められることがある（ただし、29 条 3 項のように実損の補填を趣旨とするものではない）とする見解がある。

……休業命令は、単なる禁止であり、その設備等を用いるものではないため、そもそも憲法 29 条 3 項の意味の損失補償の対象とはならないと解することもできる。

その場合、休業命令の憲法適合性は、憲法（22 条 1 項または）29 条 2 項を規準に審査される。その際、比例原則は、休業命令が合理的な範囲にとどまり、過度の制約とならないことに加え、制限に伴う損失に対する調整金を求めることがある。これは、憲法 29 条 3 項の損失補償とは異なり、実損の補填を趣旨とするものではない。休業を命じること自体には十分な理由があるとしても、それが事業者にもたらす場合がある。感染症対策のように経過規定による激変緩和を採りえない場合には、比例原則（狭義の比例性）は、負担軽減のための調整を要求することになる。

小山剛「コロナ禍社会における法的諸問題（5） 自粛・補償・公表
—インフォーマルな規制手法」判例時報 2460 号（2020 年）146 頁

② 政府の見解

政府は、憲法 29 条 3 項の補償が必要となるのは、特定の個人に対する財産権の侵害であり、社会的制約として受忍すべき限度を超える「特別の犠牲」を強いる場合であるとした上で、休業要請等は、①施設の使用自体が感染症のまん延の原因となることから禁止されるものであること、②緊急事態宣言中に限って行われるものであり、一時的なものであることから、事業活動に内在する制約であり、憲法 29 条 3 項の損失補償の対象にならないとしている⁵。

なお、あわせて、様々な企業ごとに、損失額を算定してこれに基づいて補償することは、実態上極めて困難であり、迅速に支給できないことや、「補償」は行わないものの、何もしないということではなく、実態上、補償に近い支援を行うことについても言及している⁶。

（2）補償の要否について検討すべきであるとする説

まず、一般論として、危険な財産権の行使により社会に害悪をもたらす人を規制しても、「特別な犠牲」に当たらないから補償もしなくてよいことを前提とした上で、新型コロナウイルス感染症の拡大により、正当とされてきた業に対する社会的評価が急激に変化した場合、そのような営業の規制に当たっては、リスクの公平な分担の観点からも補償を検討すべきであるとする見解がある（なお、ここでいう「補償」が憲法 29 条 3

⁵ 令和 3 年 1 月 28 日 参・予算委 西村国務大臣答弁、令和 3 年 1 月 29 日 衆・本会議 菅内閣総理大臣答弁、令和 3 年 2 月 1 日 衆・内閣委 西村国務大臣答弁

⁶ 令和 3 年 1 月 28 日 参・予算委 西村国務大臣答弁、令和 3 年 2 月 1 日 衆・内閣委 西村国務大臣答弁

項を直接の根拠とするものであるかどうかは不明)。

『特別な犠牲』の有無で、補償が憲法上必要かどうかを判断するのが、基本的な考え方です。…自らが危険な財産権の行使をして、それによって社会に害悪をもたらす人を規制しても、『特別な犠牲』には当たらないから補償もしなくてよい、ということです。…」

神田憲行『『接待を伴う飲食店』だけの問題ではない—専門家に聞く、営業停止命令の是非』(Yahoo!ニュース、令和2年9月22日)〔宍戸常寿発言部分〕

飲食業の中でも、「夜の街」という言い方で政治的ターゲットとされた観のある業種業態も、そもそも衛生上問題があったのなら営業が許されていなかったはずであろう。換言すれば、新型コロナウイルス感染症の拡大により、正当とされてきた業に対する社会的評価が急激に変化したわけであり、そのような営業の規制に当たっては、リスクの公平な分担の観点からも補償を検討すべきもののように思われる。

宍戸常寿「新型コロナウイルス感染症と立憲主義」法律時報 93 巻 3 号 (2021 年) 83 頁

また、飲食店は感染対策に落ち度がなくても、まん延防止という公共の利益のため時短要請等で売り上げ減少の犠牲を払うのであって、これは、食中毒の責任を問われての営業停止処分とは異なり、土地収用等に類似するものであるから、憲法上、補償の義務が政府に生じるとした上で、経済政策や社会政策の観点からどこまで支援するか議論が必要であるとする見解もある。

曾我部⁷は「補償」について「規制が合憲であるための補償と、政策論としての支援」を区別し、2本立ての議論を説く。飲食店は感染対策に落ち度がなくても、まん延防止という公共の利益のため時短などで売り上げ減少の犠牲を払う。これは、食中毒の責任を問われて営業停止処分を受けるような事例とはまるで違い、土地収用などに似ているとして「憲法上、補償の義務が政府に生じる」と整理する。

ただ、時短要請の前からコロナ禍で売り上げが減っていたのなら、コロナ禍以前の売上高を基準に減収を全て「補償」せよとは言えない、とも説明する。併せて経済政策や社会政策としての判断で、どこまで「支援」するか議論が必要だという。「この支援には補助金の形もあれば、融資なども含まれる」との見解を示す。

清水真人『『ゆるふわ立憲主義』の国 改正コロナ特措法の本質』(日本経済新聞・電子版、令和3年2月16日)

⁷ 曾我部真裕・京都大学教授

現行の緊急事態法制における主な人権制限等（未定稿）

法律	対 象	主な私権制限等
感染症 予防法	一類感染症（エボラ出血熱など） 二類感染症（SARS など） 新型インフルエンザ等感染症（新型コロナウイルス 感染症を含む） 指定感染症(◆)・新感染症(◆) など	- 検体提出勧告・強制検体採取、就業制限、入院勧告(★²)・強制入院(★²) - 積極的疫学調査 - 濃厚接触者等の外出自粛 - 汚染場所の強制消毒、汚染建物の立入制限、汚染場所の交通制限
検疫法	感染症予防法上の一類感染症・新型インフルエンザ 等感染症（新型コロナウイルス感染症を含む）・新 感染症(★ ¹) 指定感染症(◆)・検疫法準用指定感染症(◆)	- 入港・着陸の制限 - 隔離(★²)、停留(★²)
新型 インフル等 特措法	感染症予防法上の新型インフルエンザ等感染症（新 型コロナウイルス感染症を含む）・指定感染症(★ ¹)・ 新感染症(★ ¹)	- 住民への外出自粛要請、イベント等の開催制限等の要請・命令、事業者への営業時間変更等の要請・命令 - 医療施設目的の土地等の強制収用、医薬品等の強制収用 - 医療等の実施要請・指示 - 緊急政令（モラトリアム）の制定
災害対策 基本法	異常な自然現象 大規模な火事・爆発・放射性物質の大量放出・遭難 者多数の船舶沈没などの事故	- 住民への避難勧告・避難指示、警戒区域への立入制限 - 応急措置実施目的の土地等の強制収用、応急措置目的の物資等の強制収用、障害物件の強制除去、車両等の移動命令 - 災害応急措置への従事命令 - 緊急政令（生活必需物資の配給・物価統制・モラトリアム）の制定

※1 上記のほか、原子力災害対策特措法では避難指示等、武力攻撃事態国民保護法では避難指示・救援への協力要請・物資の売渡し要請・土地の強制収用などの措置が設けられている。

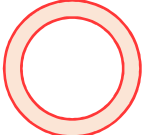
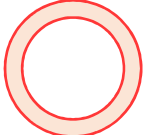
※2 (◆)は、政令で指定されるものを指す。

※3 (★¹)は、感染症予防法よりも対象を限定。

※4 赤い部分は強制措置（行政による直接強制、罰則による間接強制）を指す。

※5 (★²)は入院先等から逃げた場合にも罰則あり。

欧米主要国における新型コロナウイルス対策（行動規制とその根拠）（未定稿）

	憲法上の 緊急事態条項の有無	行動規制の根拠	行動規制の内容
スペイン		憲法上の緊急事態条項 憲法116条2項及びこれに関する組織法に基づき、政令で、「警戒事態」を宣言し、行動規制	罰則有 ・ 集会の制限 ・ 不要不急の外出の禁止 ・ 施設の閉鎖 （生活必需品の販売を除く）
イタリア		憲法上の緊急事態条項 憲法77条2項の規定に基づき、法律と同等の効力を有する「緊急法律命令」を制定し、行動規制	罰則有 ・ 集会の制限 ・ 不要不急の外出の禁止 ・ 商業活動の停止 （生活必需品の販売を除く）
ドイツ		法律 連邦法である感染症防護法に基づき、「全国規模の流行事態」を宣言し、各州が州令を制定して、行動規制	罰則有 ※ベルリン州の例 ・ 集会の制限 ・ 合理的な理由のない外出の禁止 ・ 施設の閉鎖（客が一定の間隔を確保できる場合を除く）
フランス		法律 公衆衛生法典に基づき、「衛生緊急事態」を宣言し、行動規制	罰則有 ・ 集会の制限 ・ 不要不急の外出の禁止 ・ 施設の閉鎖 （必要性の高いものの販売を除く）
イギリス	成文憲法なし	法律 公衆衛生法などに基づき、行動規制	罰則有 ・ 集会の制限 ・ 合理的な理由のない外出の禁止 ・ 施設の閉鎖（必要不可欠なものを除く）
アメリカ （NY州）	 (連邦憲法・NY州憲法ともに)	法律 州執行部法に基づき、州知事が「災害緊急事態」を宣言し、州知事令で行動規制	罰則有 ・ 集会の制限 ・ ソーシャルディスタンスの確保 ・ レストラン等の施設の閉鎖

大災害発生時における国会議員の任期及び選挙期日（繰延投票など）に関する 質問主意書及び答弁書の概要

大災害が国政選挙の公示日の直前に発生した場合、法律を制定することにより、「国政選挙の選挙期日を延期するとともに、国会議員の任期を延長すること」は、日本国憲法に照らして許されるか。

⇒ 法律制定による国政選挙の選挙期日の延期・国会議員の任期の延長は、できない。

東日本大震災のような大災害が発生した場合でも、国政選挙の期日延期・国会議員の任期延長ができないならば、被災地では実際上選挙が行われなくなるおそれがあり、被災地住民の参政権を奪うことにならないか。また、国民主権や法の下での平等という憲法の基本原理が侵されないか。

現行憲法下でも、必要最小限の範囲で、国政選挙の選挙期日の延期・国会議員の任期の延長が必要ではないか。

⇒ 憲法上、衆議院議員の任期は4年、参議院議員の任期は6年と定められ、また、衆議院解散から40日以内に総選挙を行うことと定められており、御指摘のような場合でも、法律制定による国政選挙の選挙期日の延期・国会議員の任期の延長はできず、公職選挙法の下でこれらの選挙が執行されることとなる。

予算委員会において、内閣法制局長官から「選挙期日に投票ができない場合は、繰延投票を行う」旨の答弁があり、その際、「解散後、40日を超えた繰延投票」も、「憲法に違反するものではない」としていた。被災地の繰延投票が解散から40日を超えて行われた場合でも、憲法54条の「総選挙」は40日以内に行われたと言えるのか。同条にいう「総選挙の日」はいつを指すか。

⇒ 「総選挙の日」は、憲法7条4号等に基づき公示された期日をいう。当該期日が衆議院の解散の日から40日以内であれば、たとえ繰延投票が解散の日から40日を超えて行われた場合でも、衆議院議員の総選挙は解散の日から40日以内に行われたものといえる。

比例代表選挙において、一部の投票区で投票が繰り延べられた場合は、当選人はどのように決まるのか。

⇒ 比例代表選挙において、繰延投票が行われた投票区を含む選挙区では、当該繰延投票が行われた後に当選人を決定することとなる。

東日本大震災では、最長204日もの投票日の延期がなされたが、投票はいつまで延期できるのか。

⇒ 投票の延期の期限については、公職選挙法に規定はなく、投票を適正に行わせることが可能と判断された時点で、期日を定めて投票を行わせる。

被災地では選挙が行えず、その結果、被災地住民の民意を全く反映せずに構成された衆議院が、総理を指名し、解散中に参議院の緊急集会で採られた措置に同意を与えることになる。緊急事態が発生し、大きな被害を受けた被災地の代表が最も求められている時に、その被災地から繰延投票が行われるまで衆議院議員が選出されない事態は、被災地の国民の参政権は保障されていると言えるのか。

⇒ 衆議院が解散されたときは、憲法上、解散から40日以内に衆議院議員の総選挙を行うこととされており、「緊急事態」においても公職選挙法の下で有権者の投票の機会ができる限り確保されるべきものと考える。

出典：第179回国会質問第23号（緊急事態に対する現行憲法の問題に関する質問主意書・平成23年11月2日）、

第179回国会答弁第23号（緊急事態に対する現行憲法の問題に関する質問主意書に対する答弁書・平成23年11月11日）、

第179回国会質問第76号（緊急事態に対する現行憲法の問題に関する再質問主意書・平成23年11月29日）、

第179回国会答弁第76号（緊急事態に対する現行憲法の問題に関する再質問主意書に対する答弁書・平成23年12月9日）、

第180回国会質問第139号（緊急事態に対する現行憲法の問題に関する質問主意書・平成24年3月15日）、

第180回国会答弁第139号（緊急事態に対する現行憲法の問題に関する質問主意書に対する答弁書・平成24年3月23日）

（質問主意書はいずれも、近藤三津枝元衆議院議員により提出されたもの。）

地方選挙における震災に伴う議員任期及び選挙期日の特例の事例

阪神淡路大震災や東日本大震災が発生したのは、いずれも統一地方選の前であったが、被災した多くの地方公共団体で予定された期日に選挙が実施できない事態となった。そこで、立法措置により、首長及び地方議員の選挙期日を延期し、選挙が実施されるまでの期間任期を延長した。東日本大震災の場合は、震災特例法による選挙期日の延期の期限までに選挙を実施することもできない地方公共団体が現れたため、震災特例法の改正によって選挙期日が再延期され、震災特例法の対象となった地方公共団体で最後に選挙が実施されたのは、震災から約 8 か月後のことであった。

○阪神・淡路大震災（平成 7 年 1 月 17 日）における選挙の特例

根拠法律	主な内容（対象となる選挙）	延期後の選挙期日
阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律（平成 7 年法律第 25 号） ・ 3 月 3 日提出 ・ 3 月 8 日成立	平成 7 年 4 月の統一地方選挙の期日を延期 ・ 平成 7 年 3 月 1 日から 5 月 31 日までの間に任期が満了する地方公共団体の議会の議員又は長の選挙（自治大臣が指定） 〔延期団体〕 3 月 16 日指定：3 市 （※兵庫県（議員）も延期）	平成 7 年 6 月 11 日

○震災特例法（阪神・淡路大震災）により選挙期日が延期された団体

	県	団体名	任期満了日		延期後の選挙期日（H7）
			長	議員	
—	兵庫県		—	4 月 29 日	6 月 11 日
1	兵庫県	神戸市	—	4 月 29 日	6 月 11 日
2	兵庫県	西宮市	—	4 月 30 日	6 月 11 日
3	兵庫県	芦屋市	4 月 26 日	4 月 30 日	6 月 11 日

（出所）「平成 7 年中における地方公共団体の議会の議員及び長の任期満了に関する調査」選挙時報 44 巻 1 号（1995 年）をもとに作成

○東日本大震災（平成 23 年 3 月 11 日）における選挙の特例

根拠法律	主な内容（対象となる選挙）	延期後の選挙期日								
平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律（平成 23 年法律第 2 号） ・ 3 月 16 日提出 ・ 3 月 18 日成立	平成 23 年 4 月の統一地方選挙の期日を延期 ・ 平成 23 年 3 月 1 日から 6 月 10 日までの間に任期が満了する地方公共団体の議会の議員又は長の選挙（総務大臣が指定） 〔延期団体〕 <table><tr><td>3 月 22 日指定</td><td>20 市町村</td></tr><tr><td>3 月 24 日指定</td><td>28 市町村</td></tr><tr><td>3 月 29 日指定</td><td>1 市</td></tr><tr><td>合 計</td><td>49 市町村</td></tr></table> (※岩手県（知事・議員）、宮城県（議員）、福島県（議員）も延期)	3 月 22 日指定	20 市町村	3 月 24 日指定	28 市町村	3 月 29 日指定	1 市	合 計	49 市町村	平成 23 年 9 月 22 日までの間 ・ 法律施行の日（3 月 22 日）から起算して 2 月を超え 6 月を超えない範囲内において政令で定める日
3 月 22 日指定	20 市町村									
3 月 24 日指定	28 市町村									
3 月 29 日指定	1 市									
合 計	49 市町村									



（第 1 次改正）

平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律（平成 23 年法律第 55 号） ・ 5 月 10 日提出 ・ 5 月 20 日成立	統一地方選挙対象外の選挙の期日延期を追加 ・平成 23 年 6 月 11 日以降に任期が満了する地方公共団体の議会の議員又は長の選挙（総務大臣が指定）を追加 〔延期団体〕 <table><tr><td>5 月 27 日指定</td><td>4 市町</td></tr><tr><td>7 月 7 日指定</td><td>1 市</td></tr><tr><td>合 計</td><td>5 市町</td></tr></table>	5 月 27 日指定	4 市町	7 月 7 日指定	1 市	合 計	5 市町	平成 23 年 9 月 22 日までの間 ・ 改正前の法律の施行の日（3 月 22 日）から起算して 2 月を超え 6 月を超えない範囲内において政令で定める日
5 月 27 日指定	4 市町							
7 月 7 日指定	1 市							
合 計	5 市町							



（第 2 次改正）

東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律（平成 23 年法律第 92 号） ・ 7 月 28 日提出 ・ 8 月 3 日成立	選挙期日の延期期限（平成 23 年 9 月 22 日）までに選挙を実施することが困難な地方公共団体のために期限を再延長 〔延期団体〕 12 市町村（3～7 月に指定済） (※宮城県（議員）、福島県（議員）も延期)	平成 23 年 12 月 31 日までの間 ※11 月 20 日に、当該延長措置に係る最後の選挙が行われた。
---	---	---

○震災特例法（東日本大震災）により選挙期日が延期された団体

	県	団体名	任期満了日		延期後の 選挙期日 (H23)
			長	議員	
—	岩手県		4月29日	4月29日	9月11日
1	岩手県	盛岡市	(9月1日)	5月1日	8月28日
2	岩手県	久慈市	—	4月29日	8月7日
3	岩手県	陸前高田市	—	4月29日	9月11日
4	岩手県	釜石市	—	8月31日	9月11日
5	岩手県	二戸市	—	4月30日	7月31日
6	岩手県	雫石町	—	5月8日	7月31日
7	岩手県	滝沢村	—	4月30日	7月31日
8	岩手県	大槌町	5月7日	(8月31日)	8月28日
9	岩手県	山田町	—	4月29日	9月11日
10	岩手県	田野畑村	—	4月30日	8月28日
11	岩手県	普代村	4月30日	4月30日	6月26日
12	岩手県	野田村	—	4月29日	8月7日
13	岩手県	洋野町	—	4月30日	6月19日
—	宮城県		—	4月29日	11月13日
14	宮城県	仙台市	—	5月1日	8月28日
15	宮城県	塩竈市	4月30日	4月30日	9月11日
16	宮城県	白石市	—	4月29日	7月31日
17	宮城県	名取市 (※1)	—	6月20日	11月13日
18	宮城県	多賀城市	—	4月30日	9月11日
19	宮城県	村田町	5月24日	8月3日	8月28日
20	宮城県	川崎町	5月8日	—	8月28日
21	宮城県	亘理町	—	4月30日	11月13日
22	宮城県	山元町	—	4月30日	11月13日
23	宮城県	松島町	4月21日	—	9月11日
24	宮城県	七ヶ浜町	4月29日	4月29日	9月11日
25	宮城県	利府町	—	4月29日	9月11日
26	宮城県	大郷町	—	6月30日	9月11日
27	宮城県	富谷町	—	4月29日	9月11日
28	宮城県	大衡村	—	4月29日	9月11日
29	宮城県	色麻町	4月29日	—	8月28日
30	宮城県	加美町	6月16日	—	8月28日
31	宮城県	女川町	9月18日	4月29日	11月13日
—	福島県		—	4月29日	11月20日
32	福島県	福島市	—	4月30日	7月31日
33	福島県	会津若松市	4月26日	4月29日	8月7日
34	福島県	郡山市	—	4月30日	9月4日
35	福島県	白河市	(7月28日)	4月30日	7月10日
36	福島県	須賀川市	—	4月29日	9月4日
37	福島県	相馬市	—	4月29日	11月20日
38	福島県	国見町	—	4月29日	6月19日
39	福島県	川俣町	—	4月29日	11月20日
40	福島県	鏡石町	—	4月29日	9月4日
41	福島県	檜枝岐村	4月30日	4月30日	5月29日
42	福島県	磐梯町	4月30日	4月30日	6月26日
43	福島県	猪苗代町	4月26日	—	6月26日
44	福島県	会津坂下町	4月29日	—	6月26日
45	福島県	柳津町	4月29日	—	6月26日
46	福島県	昭和村	—	4月29日	6月26日
47	福島県	西郷村	—	4月29日	8月28日
48	福島県	広野町	—	4月29日	11月20日
49	福島県	川内村	—	4月29日	11月20日
50	福島県	大熊町	9月19日	10月31日	11月20日
51	福島県	双葉町	—	4月29日	11月20日
52	福島県	葛尾村	—	4月29日	11月20日
53	福島県	新地町	—	4月29日	11月20日
54	茨城県	水戸市	4月26日	4月30日	5月29日

※1 宮城県名取市については、欠員による補欠選挙を延期しているため、任期満了日欄には当該補欠選挙の発生日を記載

※2 () 書きは、震災特例法により延期された選挙ではなく、公職選挙法第33条に基づく選挙

(出所) 安本康浩「東日本大震災東北3県被災地の選挙を終えて」選挙65巻5号(2012年)28頁をもとに作成

各国憲法における国会議員の任期とその延長規定・解散制限規定

	国会議員の任期	緊急事態時の国会議員任期延長規定	解散制限その他の規定 ¹
アメリカ	[下院議員] 2 年 (1 条 2 節 1 項) [上院議員] 6 年 (1 条 3 節 1 項)	なし	
カナダ	[下院議員] 5 年 (1867 年憲法 50 条、1982 年憲法 4 条 1 項) [上院議員] 75 歳に達するまで終身 (1867 年憲法 29 条)	戦争・侵略・反乱が実際起きているか、起きるおそれがあるときは、 <u>下院は 5 年を超えて継続できる</u> (1982 年憲法 4 条 2 項)	
イタリア	[下院議員] 5 年 (60 条 1 項) [上院議員] 5 年 (60 条 1 項) ※新議会集会までは、前議会の権限が延長される (61 条 2 項)	<u>戦争の場合に限り法律で延長できる</u> (60 条 2 項)	・緊急法律命令を発する場合、 <u>両議院は解散されている場合でも、特に招集される</u> (77 条 2 項) ・大統領の任期満了 6 か月前は議会を解散できない (88 条 2 項)
ウクライナ	5 年 (76 条 1 項) ※議会の議会期も 5 年 (76 条 5 項)。議会期は、新たな議会の最初の会議の開始日に終了し (90 条 1 項)、議員の地位は議会期の終了と同時に喪失する (81 条 1 項)。 ※議会の解散の場合であっても、議員の地位は新たな議会の最初の会議の開催時に喪失する (81 条 3 項)	戒厳・非常事態が布告されている間は、 <u>議会の議会期が延長される</u> 。この場合、その期間は、 <u>戒厳・非常事態の布告廃止後の選挙によって構成される議会の最初の会議の開催時まで延長される</u> (83 条 4 項)	・解散に伴う選挙から 1 年以内の場合又は議会・大統領の任期が 6 か月以内に満了する場合には、解散できない (90 条 4 項・5 項)
エストニア	<u>選挙結果が公示された日から開始し、前任者の任期は同日に終了する (61 条 1 項)</u> ※通常選挙は、直近の選挙があった年の翌年から起算して 4 年目の 3 月の第 1 日曜日に実施される (60 条 3 項)	非常事態・戦争状態においては、国会議員の選挙は行われず、国会議員の任期は満了しない (131 条 1 項)。非常事態・戦争状態の間又は終了後 3 か月以内に任期が満了する場合は、 <u>国会議員の任期は延長される</u> (131 条 2 項)	
スウェーデン	4 年 (統治法典 3 章 3 条) ※各選挙は、次に選挙された議会の開催日まで有効 (3 章 10 条 1 項)	<u>戦争時には、議会の 4 分の 3 以上の議決で選挙を延長できる</u> (統治法典 15 章 11 条 1 項)	・戦争時には、 <u>議会の選挙は、議会の 4 分の 3 以上で議決した時にのみ可能</u> (統治法典 15 章 11 条 1 項)
スペイン	[下院議員] 4 年 (68 条 4 項) [上院議員] 4 年 (69 条 6 項)	なし	・警戒事態・緊急事態・戒厳の宣言中は <u>下院を解散できず、両議院が閉会中のときは自動的に招集される</u> (116 条 5 項) ・下院の解散又は任期満了後、各事態の宣言が必要な場合は、常設委員会 (※) が下院の権限を行使する (116 条 5 項) ※常設委員会とは、各議院に置かれ、解散又は任期満了後、新議会成立まで職務を行う機関 (78 条)
デンマーク	4 年 (32 条 1 項) ※いかなる議席も新たな選挙が行われるまで空席としてはならない (32 条 4 項)	なし	
ドイツ	[下院議員] 4 年 (39 条 1 項) ※新議会集会とともに終了 (39 条 1 項) [上院議員] 各州政府が任命 (51 条 1 項)	<u>防衛事態中に任期が満了する場合は、防衛事態終了後 6 か月まで延長する</u> (115h 条 1 項)	・防衛事態下における下院の <u>解散はできない</u> (115h 条 3 項)
フランス	[下院議員] 法律に委任 (25 条 1 項) [上院議員] 法律に委任 (25 条 1 項)	不要 (法律で任期を規定)	・総選挙後 1 年以内は新たな解散はできない (12 条 4 項) ・下院は、 <u>大統領による非常権限の行使中は解散されない</u> (16 条 5 項)
ポーランド	[下院議員] 4 年 (98 条 1 項) [上院議員] 4 年 (98 条 1 項) ※次の任期の議会集会の前日まで継続 (98 条 1 項)	<u>緊急事態時、及びその終了後 90 日以内は、上下両院議員の選挙は実施できず、任期もしかるべく延長される</u> (228 条 7 項)	
ポルトガル	<u>選挙後最初の集会から始まり、次の選挙後最初の集会まで</u> (153 条 1 項)	なし	・議会の選挙後 6 か月間、 <u>大統領任期の最後の 6 か月間又は戒厳状態・緊急事態における解散禁止</u> (172 条 1 項)
リトアニア	4 年 (55 条 1 項) ※任期は選挙後の最初の招集日から始まり、前職議員の任期は同日の会議開始時に終了する (59 条 1 項)	<u>戦時に任期満了に伴う選挙を実施する必要に迫られた場合には、国会の任期の延長を行う</u> (143 条)	・大統領の任期が 6 か月以内に満了する場合又は解散に伴う選挙から 6 か月を経過していない場合には、解散することができない (58 条 3 項)
ロシア	[下院議員] 5 年 (96 条 1 項) [上院議員] 各連邦構成主体の代表は当該主体内の機関の任期、元大統領は終身、大統領任命による議員は終身又は 6 年 (95 条 2 項・6 項)	なし	・総選挙後 1 年以内は政府に対する不信任決議に伴う解散はできない (109 条 3 項) ・戒厳令・非常事態下では解散できない (109 条 5 項)
ヨルダン	[下院議員] 4 年 (68 条 1 項) [上院議員] 4 年 (65 条 1 項) ※国王は勅令により、2 年を超えず 1 年を下回らない期間、下院議員の任期を延長できる (68 条 1 項) ※新議会の選挙までその議会は存続する (73 条 2 項)	<u>選挙が下院の任期終了までに実施されない場合、又は何らかの理由によって選挙が遅延した場合は、下院は新議会の選挙まで任期が続く</u> (68 条 2 項)	・下院が解散され、4 か月以内に選挙が実施されない場合には、解散した議会が完全な憲法上の権限を有し、 <u>そのため解散が行われなかったかのように議会を開く</u> (73 条 2 項)
韓国	4 年 (42 条)	なし	
中国	5 年 (60 条 1 項)	<u>非常事態の場合は、全人代常務委員会の 3 分の 2 以上の多数をもって選挙を繰り延べ、任期を延長できる</u> (60 条 2 項)	

参考資料 4 ③

(出典)初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第 5 版〕』(三省堂、2020 年)、畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集〔第 5 版〕』(有信堂、2018 年)、国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(8) ポルトガル憲法』(2014 年)、北澤義之『平成 12 年度外務省委託研究「中東基礎資料調査－主要中東諸国の憲法－」第 10 章』公益財団法人日本国際問題研究所 2001 年、各国憲法条文 (英訳)

¹ 「解散制限その他の規定」欄における下線は、緊急事態時の解散制限規定

各国憲法における緊急事態時の憲法改正禁止規定の例

ウクライナ憲法 第 157 条第 2 項

戒厳又は非常事態の布告が発せられている間は、憲法改正をしてはならない。

スペイン憲法 第 169 条

戦時または、第 116 条^{*}で定める事態のいずれかが継続中のときは、憲法改正の発議は、これを行うことができない。

^{*}警戒事態、緊急事態および戒厳について規定

ブラジル連邦共和国憲法 第 60 条第 1 項

連邦の干渉、国防事態又は戒厳事態の布告中は、憲法を改正することができない。

フランス共和国憲法 第 89 条第 4 項

領土の一体性が侵害されているときは、いかなる改正手続も、着手され、または継続されることができない。

ベルギー国憲法 第 196 条

いかなる憲法改正も、戦争中または連邦の領土で両議院が自由に集会することが妨げられているときには、開始され続行されることができない。

出典：畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集〔第 5 版〕』（有信堂、2018 年）

『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』（2020 年）

本論Ⅲ：国民投票等におけるSNS対策 (SNS等におけるフェイクニュースが民主主義に与える影響)

1 「フェイクニュース」とは

2016年の米国大統領選挙において Facebook 社（当時）の大量のパーソナル・データが政治的なターゲティング広告¹に利用され、そうして流通した情報の中にはいわゆる「フェイクニュース」（事実とは異なった虚偽の情報・報道）も紛れ込んでいたと指摘されるなど、2016年の英国における EU 離脱を問う国民投票や米国大統領選挙などを契機として「フェイクニュース」が社会問題となった²（下記「[参考] ケンブリッジ・アナリティカ事件」参照）。

[参考] ケンブリッジ・アナリティカ事件

2018年、Facebook に登録された個人情報が 2016年の米国大統領選挙の選挙運動などに不正に利用されていたことが報じられた。不正に利用されたのは、主に米国民の個人情報で、8,700万件にも上るといふ。この不正利用には、有権者のプロファイリング及びマーケティングを提供するデータ分析・コンサルティング会社であるケンブリッジ・アナリティカ社（以下「CA 社」という。）が関与したとされた。

CA 社らは、Facebook のプロフィール情報、とりわけ「いいね」の情報をを用いて個人の性格特性を予測できるとする研究に着目し、投票者のプロファイリング、マイクロターゲティングなどを米国の選挙運動に提供するため、「GSRApp」というアプリケーションを利用して、このアプリケーション利用者とその「友達」から Facebook 上のプロフィール情報等を収集した。なお、CA 社らは、選挙運動に用いることを目的として、収集したデータによりその個人がどのようなパーソナリティであるかを推論するアルゴリズムを作成していた。

この事件に関して、FTC（Federal Trade Commission、連邦取引委員会）により、Facebook に対して 50 億ドル（約 5,750 億円）の制裁金が課されたほか、CA 社に対して収集した個人情報等の消去等を求める審決が行われた。

また、CA 社は、2016年の英国における EU 離脱を問う国民投票にも関与していたと報じられており、この国民投票への CA 社の関与について、英国議会による調査が行われた。

なお、CA 社は 2018年に倒産手続に入っている。

〔川西晶大「SNSにおける個人情報の不正利用—ケンブリッジ・アナリティカ事件—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題』（2020年）58～60、64～66、70頁、「英議会委員会、EU 離脱派団体が CA の協力を受けた証拠を公表」（ロイター通信、2018年4月17日）を基に作成。〕

※ 1ドル＝約115円（報告省令レート（令和4年3月分））で換算。

¹ 利用者に関する何らかの情報を活用して、利用者の興味関心に合わせて表示される広告のこと（総務省情報通信政策研究所「行動ターゲティング広告の経済効果と利用者保護に関する調査研究 報告書」（平成22年3月）9頁）。なお、米国大統領選挙では、ターゲットとなる生活者のパーソナル・データを分析し細かなセグメントに分けることによって嗜好や行動パターンを把握し、より効果的な戦略を構築する「マイクロターゲティング」という手法が用いられているという（工藤郁子「AIと選挙制度」山本龍彦編著『AIと憲法』（日本経済新聞出版社、2018年）331～333頁）。

² 水谷瑛嗣郎「フェイクニュースと立法政策—コンテンツ規制以外の道を模索する—」社会情報学8巻3号（2020年）52頁、工藤郁子「AIと選挙制度」山本龍彦編著『AIと憲法』（日本経済新聞出版社、2018年）327頁を基に作成。

フェイクニュースについて国際的に定まった定義はなく、対象範囲についても統一的な考え方があるわけではない。諸外国では、「disinformation（ディスインフォメーション、偽情報）」や「misinformation（ミスインフォメーション、誤情報）」との表現が用いられることもある。³

【参考】「フェイクニュース」と「ディスインフォメーション」

EU では、いわゆる「フェイクニュース」対策として、「行動規範（Code of Practice on Disinformation）」の策定など様々な対策が講じられているが、「フェイクニュース」ではなく「disinformation（ディスインフォメーション、偽情報）」（＝「検証可能な、虚偽又は誤解を招く情報で、経済的利益を得るため又は公共を欺くことを目的として生成、表示、拡散され、それによって公共への損害が生じ得るもの」という用語が用いられている。この背景には、「フェイクニュース」という言葉の中にはリスクが比較的低いものから高いものまで含まれ、問題の複雑さを適切にとらえきれないことに加え、「フェイクニュース」という用語が一部の政治家等によって自分たちの気に入らない報道を行う報道機関を攻撃する手段として用いられていることがあるとされる。

〔プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」（2020 年 2 月）16～17 頁、水谷瑛嗣郎「フェイクニュースと立法政策—コンテンツ規制以外の道を模索する—」社会情報学 8 巻 3 号（2020 年）49 頁を基に作成。〕

なお、本資料においては、引用部分を除き、「偽情報」や「誤情報」も含め、便宜上「フェイクニュース」の表記で統一している。

【参考】AI 技術などを悪用したディープフェイク

「ディープフェイク」は、「ディープラーニング」と「フェイク」を組み合わせた造語で、現在では、AI を用いて実際には存在しないリアルで高精細な人物の映像・動画を制作する行為や、それらで制作された映像・動画を指すことが多い。

アメリカでは、2019 年、連邦議会下院議長の演説を合成・改変した動画が SNS で拡散された問題を受けて、ディープフェイク技術の使用状況について年次報告を作成することを政府に義務付ける法案が連邦議会に提出された（ただし、同法案は、上院で可決されたものの、下院で審議中のまま議会期を終え、廃案となった。）。

〔プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」（2020 年 2 月）20～21 頁、プラットフォームサービスに関する研究会（第 27 回）資料 3-2（みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社提出資料）「ディープフェイクについて」2021 年 5 月 13 日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000749422.pdf）を基に作成。〕

³ プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」（2020 年 2 月）16～17 頁

2 民主主義に与える影響⁴

フェイクニュースは、インターネット上に限った問題ではなく、真偽が不明で信頼性の低い情報（例えば、デマや流言飛語など）が人々の間の口コミ等で拡散される事例はこれまでも存在した。しかし、SNS 等のプラットフォーム事業者が提供するサービスには、例えば、次の①から⑤のような固有の特性があり、そのことがフェイクニュースの生成・拡散を容易にし、インターネット上においてフェイクニュースの問題を顕在化させる一因になっていると考えられている。

- ① 一般の利用者でも容易に情報発信（書込み）や拡散が可能であり、フェイクニュースも容易に拡散されやすいこと
- ② 多くの利用者がプラットフォーム事業者が提供するサービスを通じて情報を収集・閲覧していることから、情報が広範囲に、かつ、迅速に伝播されるなど、影響力が大きいこと
- ③ フェイクニュースは、SNS 上において正しい情報よりもより早く、より広く拡散する特性があることや、SNS 上の「ボットアカウント（人間ではなく機械により自動的に投稿を行うアカウント）」が拡散を深刻化させていること
- ④ 「エコーチェンバー⁵」や「フィルターバブル⁶」などの技術的な特性があること
- ⑤ 各利用者の利用者情報の集約・分析によって、ターゲティング広告等による効果的・効率的な利用者へのアプローチが可能であること

フェイクニュースは容易に流通・拡散するため、SNS 等の利用者は多様な情報を基に物事を正確に理解して適切な判断を下すことが困難となり、様々な不利益を受けるおそれがある。さらに、政治の分野では、選挙の候補者等に関する不正確な情報の流布によって有権者の理性的な判断が妨げられることで投票結果がゆがめられたり、政治的分断が深まるおそれや、外国政府が誤った情報を流布することで国家安全保障が揺るがされたりするおそれなども考えられている⁷。

さらに、「フェイクニュースの影響はそれに操作されやすい心理的脆弱性を持つ者に選択的に送信されることにより深刻化する」として、「プロファイリング⁸」を問題視する見解もある⁹。

⁴ プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」（2020年2月）14～16頁を基に作成。

⁵ ソーシャルメディアを利用する際、自分と似た興味関心をもつ利用者をフォローする結果、意見を発信すると自分と似た意見が返ってくるという状況のことで、閉じた小部屋で音が反響する物理現象にたとえた表現（総務省『令和元年版 情報通信白書』102頁）。

⁶ 個々の利用者のオンライン上の行動履歴が収集され、それに基づいてその利用者が何を望んでいるかが推察されることにより、オンライン上で個別化され、選別された情報に囲まれてしまう状況のこと（水谷瑛嗣郎「SNS と法の交錯点—表現の自由、民主政治の視点から—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題』（2020年）34頁）。イーライ・パリサーの指摘によると、インターネットの利用者は、その「好み」に合わない判断された情報がフィルタリングによって除去された「泡」（フィルターバブル）の中に閉じ込められているようなものとされる（山本龍彦『おそろしいビッグデータ』（朝日新聞出版、2017年）137頁）。

⁷ 他方、フェイクニュースの選挙結果への直接的影響については見方が分かれており、また、フェイクニュースの中長期的な影響についての研究は少ないとの指摘も存在する（神足祐太郎『「フェイクニュース」／偽情報問題の現状と対策』国立国会図書館調査及び立法考査局編『ソーシャルメディアの動向と課題』（2020年）97頁）。

⁸ 様々な個人情報から AI を用いて個人の趣味嗜好、健康状態、社会的信用力、職業適性、内定辞退予測率などを自動的に予測・分析すること（山本龍彦『完全自動意思決定』のガバナンス—行為統制型規律からガバナンス統制型規律へ？—情報通信政策研究 3 巻 1 号（2019年）25頁）。

⁹ 宍戸常寿・大屋雄裕・小塚荘一郎・佐藤一郎編著『AI と社会と法—パラダイムシフトは起きるか？』

【参考】 フェイクニュース拡散の態様と社会に与える影響

コロナ禍において、「トイレットペーパーが不足する」というフェイクニュースが流れて、トイレットペーパーの過剰購入が行われたが、その際の情報の流れを見ると、ソーシャルメディアにおいて、「トイレットペーパーが不足する」というフェイクニュースよりも、「トイレットペーパーが不足するとの情報が流れているが本当は不足しない」という訂正情報の方がはるかに多く拡散していたという。それにもかかわらず過剰購入が行われた原因の一つには、フェイクニュースに騙される人がいるかもしれないから自分も買っておこうという流れがあったのではないかとされる。

また、フェイクニュースの拡散要因としては、エンターテインメントとしての拡散（「トイレットペーパーが不足する」という情報を共有するのではなく、それに関する面白い話題を提供しようという動きなど）とメディアによる拡散があるとされる。

以上から、フェイクニュースはフェイクニュースとして拡散するとは限らず、また、マスメディアがフェイクニュースを拡散し、それが社会的混乱を加速させることもあるという。

〔鳥海不二夫「データから見るデマ拡散の構造」国立国会図書館調査及び立法考査局編『コロナ時代のソーシャルメディアの動向と課題』（2021年）33～35頁を基に作成。〕

参考 1 表現の自由に対する欧米諸国の姿勢の相違¹⁰

	(米 国)	(欧 州)
「表現の自由」の保障	合衆国憲法修正 1 条により手厚く保障、表現の自由の優越的地位(二重の基準論)	重要な人権として保障する一方で、対抗利益(名誉やプライバシーなどの人格権)も重視
歴史的背景	表現の自由が国家の成功体験と結びつく	国民の熱狂がナチスを生み、過酷な人権侵害を招いた記憶がある
「言論空間」に対する考え方	有害・悪質な言論であっても、言論空間には国家は極力介入すべきでない(共同規制に対しても否定的)	理性的な言論空間を国家が法的にデザインすべき
 		
プラットフォームに対する規制	プラットフォーム規制には消極的(通信品位法230条が自主規制のインセンティブとして機能)	プラットフォーム規制を導入・強化

まず、米国では、合衆国憲法修正 1 条により表現の自由を手厚く保障してきた伝統がある¹¹。表現の自由は、思想の自由市場という枠組みの下、個人の自律・自己実現という私的な価値のみならず、民主主義・自己統治という公共的な価値に仕えることなどを理由に、経済的自由に比べ、より手厚く保障されるという優越的地位が認められてきた(いわゆる「二重の基準論」)¹²。また、表現の自由が国家の成功体験と結びついてきたため、有害・悪質な言論であっても、物理的な害悪が生じる危険が明白になるまでは言論によって制し、国家は極力介入すべきでないと考えられてきた¹³。さらに、米国では、共同規制的な側面を持つ規制に対して、表現の自由に対する過大な制約であるという批判も少なくなく、また、プラットフォーム事業者に対する萎縮効果を及ぼして自主検閲に追い込む危険性も指摘されている¹⁴。そのため、米国では、通信品位法 230 条によりプラットフォーム事業者の責任が広範に免責されるなど、プラッ

¹⁰ 曾我部真裕・林秀弥・栗田昌裕『情報法概説〔第2版〕』(弘文堂、2019年)41頁〔曾我部真裕執筆部分〕、成原慧「プラットフォームはなぜ情報法の問題になるのか」法学セミナー783号(2020年)56～61頁、成原慧「フェイクニュースの憲法問題—表現の自由と民主主義を問い直す」法学セミナー772号(2019年)19～21頁、「守るべきは『熟慮の産物』 慶応義塾大教授 山本龍彦氏」(日本経済新聞、2021年2月11日)を基に作成。

¹¹ 成原慧「フェイクニュースの憲法問題—表現の自由と民主主義を問い直す」法学セミナー772号(2019年)19頁。修正1条は、表現の自由と信教の自由を保障する規定であるが、権利章典規定の少ない合衆国憲法において、同条は、人権の一般総則規定的な役割を果たしてきたとされる(松井茂記『アメリカ憲法入門〔第8版〕』(有斐閣、2018年)209頁)。

¹² 成原慧「フェイクニュースの憲法問題—表現の自由と民主主義を問い直す」法学セミナー772号(2019年)21頁

¹³ 「守るべきは『熟慮の産物』 慶応義塾大教授 山本龍彦氏」(日本経済新聞、2021年2月11日)

¹⁴ 曾我部真裕・林秀弥・栗田昌裕『情報法概説〔第2版〕』(弘文堂、2019年)41頁〔曾我部真裕執筆部分〕

トフォーム規制に対して消極的な姿勢がとられている¹⁵。なお、通信品位法 230 条では、第三者により発信された情報についてプラットフォーム事業者に広範な免責が認められるとともに、プラットフォーム事業者は第三者により発信された情報を編集・削除した場合にも免責されているが、同条がプラットフォーム事業者による自主規制のインセンティブとして機能してきたとも言われている¹⁶。

他方、欧州では、表現の自由が重要な人権として保障される一方で、その対抗利益である名誉やプライバシーなど人格権も重視されている¹⁷。また、国民の熱狂がナチスを生み、過酷な人権侵害を招いた記憶があるため、表現活動の場である言論空間に法的な枠をはめる傾向があり、人権や民主主義の理念と調和した理性的な言論空間を国家が法的にデザインすべきだと考えられてきた¹⁸。そのため、欧州では、プラットフォーム事業者に対する規制が相次いで導入・強化されている¹⁹。

例えば、ドイツでは、フェイクニュース等の対策として、「ネットワーク執行法 (SNS 法)」が制定されている (下記参照)。

【参考】ドイツの「ネットワーク執行法 (SNS 法)」

2017 年 7 月、難民の増加に伴う SNS 上のヘイトスピーチやフェイクニュース等の増加への対策として、「ネットワーク執行法 (SNS 法)」が成立した。このネットワーク執行法により、ドイツ国内の登録利用者が 200 万人以上のプラットフォーム事業者は、苦情処理に関する報告義務を負うとともに、違法コンテンツの申告のための窓口を設けた上で、利用者から申告があった場合は、直ちに違法性を審査し、原則として、違法なコンテンツを一定の期間以内に削除する義務を負うこととされ、適切な対応を行わなかった場合には、最大 5,000 万ユーロ (約 65 億円) の過料が科せられる。

なお、対象となる違法コンテンツとは、ドイツ刑法の一定の犯罪に該当するコンテンツとされており、この「一定の犯罪」には、違憲組織のシンボル使用、国家を危険にさらす重大な暴力行為の準備、民衆扇動、人種憎悪挑発などに加え、悪評の流布、中傷といったものまで、幅広い犯罪が含まれている。

ドイツ連邦司法・消費者保護省によると、ネットワーク執行法 (SNS 法) の施行後、Facebook に対し、200 万ユーロ (約 2 億 6,000 万円) の過料が科された。

『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』(令和 2 年 2 月) 47~49、95~101 頁、プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」(2020 年 2 月) 25~26 頁、神足祐太郎「ドイツの SNS 法—インターネット上の違法なコンテンツ対策—」外国の立法 278 号 (2018 年) 52~53 頁を基に作成。]

※ 1 ユーロ=約 130 円 (報告省令レート (令和 4 年 3 月分)) で換算。

¹⁵ 成原慧「プラットフォームはなぜ情報法の問題になるのか」法学セミナー783号(2020年)56、60頁、成原慧「フェイクニュースの憲法問題—表現の自由と民主主義を問い直す」法学セミナー772号(2019年)19頁

¹⁶ プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」(2020年2月)20頁、プラットフォームサービスに関する研究会(第10回)資料1(成原慧九州大学法学研究院准教授提出資料)「米国におけるフェイクニュース対策の動向と議論」2019年6月27日(https://www.soumu.go.jp/main_content/000630416.pdf)11頁。なお、本資料で利用したホームページの最終閲覧日は、いずれも令和4年3月28日である。

¹⁷ 成原慧「フェイクニュースの憲法問題—表現の自由と民主主義を問い直す」法学セミナー772号(2019年)20頁

¹⁸ 「守るべきは『熟慮の産物』 慶応義塾大教授 山本龍彦氏」(日本経済新聞、2021年2月11日)

¹⁹ 成原慧「プラットフォームはなぜ情報法の問題になるのか」法学セミナー783号(2020年)56頁、成原慧「フェイクニュースの憲法問題—表現の自由と民主主義を問い直す」法学セミナー772号(2019年)20頁

参考2 我が国における近年の取組

(1) プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」

プラットフォーム事業者が大量の利用者情報を活用してサービスを提供していることを踏まえ、利用者情報の適切な取扱いの確保の在り方等について検討するため、平成30年10月に総務省に「プラットフォームサービスに関する研究会」(座長：宍戸常寿教授(東京大学大学院法学政治学研究科))が立ち上げられた²⁰。同研究会は、令和2年2月に「最終報告書」をまとめたが、この中で、フェイクニュースへの対応の在り方について、まずはプラットフォーム事業者等による自主的な取組を基本とした対策を進めていくことが適当²¹であり、特に、個別のコンテンツの内容判断に関わるものについては、表現の自由の確保などの観点から、政府の介入は極めて慎重であるべきであるとしつつ、問題状況が改善されない場合には、行政からの一定の関与も視野に入れて検討を行うことが適当である、と指摘している。また、この最終報告書では、ケンブリッジ・アナリティカ事件(前掲「[参考] ケンブリッジ・アナリティカ事件」参照)を念頭に、行動ターゲティングの技術がフェイクニュースの拡散にも使用される可能性を指摘しつつ、行動ターゲティングを活用した広告への対応について、「プラットフォーム事業者のほか広告主や広告事業者等も含めた幅広い関係者にまたがる課題であり、また、偽情報への対応という観点にとどまらない課題でもあることから、より広い観点から慎重な検討を要する」とした上で、まずはプラットフォーム事業者による自主的な取組が望ましいとしつつ、問題状況が改善されない場合には、行政からの一定の関与も視野に入れて検討を行うことが適当である、と指摘している。

<参考> プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」〔一部抜粋〕

第6節 我が国におけるフェイクニュースや偽情報への対応の在り方

1. 自主的スキームの尊重

偽情報への対応の在り方の基本的な方向性としては、法律による規制、自主的取組とその実効性を支える法的規律を組み合わせた共同規制的な枠組みの構築、業界に対して行動規範の策定を求める等による自主的な対応、個社ごとの自主的な対応など、様々なレベルの対応が考えられる。

この点、第3節における記載のとおり、選挙への影響等により早くから問題が顕在化し

²⁰ 総務省 HP「報道資料 『プラットフォームサービスに関する研究会』の開催」2018年10月12日 (https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban18_01000050.html)

²¹ この方針を受け、一般社団法人セーフアーインターネット協会によって、民間部門における自主的な取組について議論し、実効的な対策を提示することを目的として、「Disinformation 対策フォーラム」(座長：宍戸常寿教授(東京大学大学院法学政治学研究科))が設置されている。同フォーラムは、ファクトチェックと情報リテラシー向上を取組の主たる軸として議論を行い、令和4年3月に、「民間事業者をはじめとする関係者の具体的な取組を検討・実施するに当たり踏まえるべき前提、検討する際のポイント、取組を実践する際の留意点、中長期的に偽情報・誤情報対策を進めていく上での課題や論点」を取りまとめた「Disinformation 対策フォーラム報告書」を公表した(一般社団法人セーフアーインターネット協会 HP (https://www.saferinternet.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/Disinformation_report.pdf))。

ていた米国や欧州においては、プラットフォーム事業者による自主的な対応を中心に取組が進められてきたところである。一方、一部の国々、具体的には、ドイツ・フランス・シンガポール等の国々では、偽情報の削除義務等を定めた法律が制定されているが、表現の自由への萎縮効果への懸念や、偽情報の該当性判断の困難性による実効性の欠如及び恣意的運用への懸念など、多くの課題や批判の声もある。

したがって、我が国における偽情報への対応の在り方の基本的な方向性としては、まずはプラットフォーム事業者を始めとする民間部門における関係者による自主的な取組を基本とした対策を進めていくことが適当である。

政府は、これらの民間による自主的な取組を尊重し、その取組状況を注視していくことが適当である。特に、プラットフォーム事業者による情報の削除等の対応など、個別のコンテンツの内容判断に関わるものについては、表現の自由の確保などの観点から、政府の介入は極めて慎重であるべきである。

他方で、仮に民間による自主的なスキームが達成されない場合、あるいは、将来的に偽情報の拡散等の問題に対して効果がないと認められる場合には、透明性・アカウントビリティの確保方策に関して、プラットフォーム事業者に対する行動規範の策定や対応状況の報告・公表など、行政からの一定の関与も視野に入れて検討を行うことが適当である。

2. 我が国における実態の把握 (略)

3. 多様なステークホルダーによる協力関係の構築 (略)

4. プラットフォーム事業者による適切な対応及び透明性・アカウントビリティの確保 (略)

5. 利用者情報を活用した情報配信への対応

プラットフォーム事業者は、利用者情報の集約・分析を行い、各利用者の行動データに基づいて、個々の利用者ごとの興味や関心に応じて、効果的・効率的な情報配信を始めとするマーケティングを行うこと（いわゆる「行動ターゲティング」）が可能である。

…（中略）…

行動ターゲティングの技術は、効率的な広告配信を可能にするほか、利用者の好みに応じて利用者にとって有益なニュースや情報を選別し配信するなど、利用者の利便性に資するために用いることができるものである一方で、政治広告における悪用事例のように、利用者の脆弱性につけ込み偽情報を拡散する使い方も可能である。

この点、行動ターゲティングの仕組みに起因する問題は、プラットフォーム事業者のほか広告主や広告事業者等も含めた幅広い関係者にまたがる課題であり、また、偽情報への対応という観点にとどまらない課題でもあることから、より広い観点から慎重な検討を要すると考えられる。

したがって、利用者情報を活用した情報配信への対応については、一般的な行動ターゲティングにおける利用者情報の取扱いの問題と、政治広告など偽情報の生成・拡散のために悪用され、大きな問題を引き起こす可能性がある行動ターゲティングの問題との間に違いがあることを認識した上で、引き続き対応策を検討していくことが必要である。

プラットフォーム事業者においては、利用者情報を活用した情報配信を行う場合には、まずは自ら透明性及びアカウントビリティの確保を図りつつ適切に活用・実施することが望ましい。また、広告主や広告事業者といった関係者とも連携しつつ適切に透明性及びアカウントビリティの確保に取り組んでいくことが望ましい。

利用者情報を活用した情報配信への対応に関する透明性及びアカウントビリティの確保方策の具体例としては、第4節における記載のとおり既に諸外国において行われている取組を参考にしつつ、例えば、情報配信に関するアルゴリズムの透明性、ターゲティング広告に関するポリシーや資金源等の公開などが考えられる。

ただし、仮にこれらの自主的なスキームが達成されない場合、あるいは将来的に偽情報の

拡散等の問題に対して効果がないと認められる場合には、政府は、透明性・アカウンタビリティの確保方策に関して、プラットフォーム事業者に対する行動規範の策定や対応状況の報告・公表の求めなど、行政からの一定の関与も視野に入れて検討を行うことが適当である。

- 6. ファクトチェックの推進 (略)
- 7. ICTリテラシー向上の推進 (略)
- 8. 研究開発の推進 (略)
- 9. 情報発信者側における信頼性確保方策の検討 (略)
- 10. 国際的な対話の深化 (略)

(出典)プラットフォームサービスに関する研究会「最終報告書」(2020年2月)35～50頁

(2) その他のプラットフォームに関する取組（透明化法による「共同規制」）

令和2年5月、デジタル化する市場においてプラットフォームの果たす役割の重要性が増す中で、プラットフォームの透明性及び公正性を向上させ、プラットフォームを利用する取引先事業者等を保護することを目的として、いわゆる「透明化法²²」が成立し、令和3年2月から施行された。

同法では、変化の激しいデジタル市場におけるイノベーションを阻害しない形で規律を及ぼすため、規制の大枠を法律で定めつつ、詳細を事業者の自主的取組に委ねる「共同規制」の規制手法を採用している。このため、同法においては、基本理念として、プラットフォーム事業者が透明性及び公正性の向上のための取組を自主的かつ積極的に行うことを基本とし、国の関与や規制は必要最小限のものとすることを規定している。²³

さらに、令和3年4月にデジタル市場競争会議²⁴が公表した「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」では、デジタル広告市場における課題に対応するに当たり、デジタル広告分野を透明化法の対象に追加することなどが提案されている（その上で、事業者の自主的取組を中心とした共同規制の実施によっても十分な効果が得られない問題が生じた場合には、より直接的な対応の要否についても検討することが

²² 特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律（令和2年法律第38号）

²³ デジタル市場競争会議「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」（2021年4月27日）37頁。具体的には、「特定デジタルプラットフォーム提供者」（プラットフォームのうち、特に取引の透明性・公正性を高める必要性の高いプラットフォームを提供する事業者）に指定された事業者は、取引条件等の情報の開示及び自主的な手続・体制の整備を行い、毎年度報告書を提出することが規定され、これを基に行政庁がレビュー（評価）を行うこととされている（経済産業省 HP「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律のポイント」(https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/digitalplatform/pdf/dppoint.pdf)）。

²⁴ グローバルで変化が激しいデジタル市場における競争やイノベーションを促進するため、競争政策の迅速かつ効果的な実施を目的として、令和元年9月、内閣にデジタル市場競争本部が設置された（首相官邸 HP「デジタル市場競争本部の設置について（令和元年9月27日閣議決定）」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/pdf/konkyo.pdf>)）。このデジタル市場競争本部の下、デジタル市場に関する重要事項の調査審議等を実施するため、デジタル市場競争会議（議長：内閣官房長官）が開催されている（首相官邸 HP「デジタル市場競争会議の開催について（令和元年9月27日デジタル市場競争本部決定）」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/kyosokaigi/pdf/konkyo.pdf>)）。

必要であると指摘されている。) ²⁵。

²⁵ デジタル市場競争会議「デジタル広告市場の競争評価 最終報告」(2021 年 4 月 27 日) 38 頁