

新潟大学 9 条の会

ZOOM CAFÉ 9 (ズーム・カフェ・ナイン)

2020 年 6 月 27 日 (土) / @オンライン・カフェ

メニュー：新型コロナ禍と「緊急事態条項」

バリスタ：成嶋隆 (新潟大学 9 条の会会員)

《 目 次 》

はじめに

- 1 〈惨事〉と「緊急事態条項」
- 2 「緊急事態条項」——改憲戦略における位置づけ
- 3 「緊急事態条項」導入——国民世論

I 「緊急事態条項」とは

- 1 「緊急事態条項」の例
- 2 「緊急事態条項」の基礎＝「国家緊急権」概念
- 3 日本国憲法と「国家緊急権」・「緊急事態条項」——不存在の理由

II 「緊急事態条項」の必要性？——現行（憲）法では対処できない？

- 1 日本政府の対応の検証①——現行法の無視
- 2 日本政府の対応の検証②——〈後手後手〉の対応
- 3 日本政府の対応の検証③——「コロナ特措法」制定の政治的思惑
- 4 日本政府の対応の検証④——〈後手後手〉と裏腹の〈浅慮〉
- 5 日本政府の対応の検証⑤——医療の危機を招いた新自由主義的政

策

III 「緊急事態条項」の〈逆効果〉

- 1 憲法に基づく危機対処の原則
- 2 〈休業補償〉の憲法論
- 3 「国家緊急権」—「緊急事態条項」のコンセプト

おわりに

はじめに

1 〈惨事〉と「緊急事態条項」

2011年3月11日 東日本大震災 →2012年自民党「日本国憲法改正草案」98・99条（緊急事態条項）／「今回の草案では、東日本大震災における政府の対応の反省も踏まえて、緊急事態に対処するための仕組みを、憲法上明確に規定しました。」（自民党憲法改正推進本部『日本国憲法改正草案 Q&A』2012年）

2015年11月13日 パリ同時多発テロ →「日本としてもテロ対策を一層強化するとともに、緊急事態に対応できる法整備、さらには憲法改正のテーマとしても真剣に議論すべきである。」（船田元衆議院議員〔自民〕「パリの同時テロに遭遇して」船田 HP2015.11.13）

2016年4月14・16日 熊本地震 →「今回のような大規模災害が発生した緊急時において、国民の安全を守るために国家や国民自らがどのような役割を果たすべきかを、憲法にどのように位置づけていくかということは極めて重く大切な課題と思っている。」（菅義偉官房長官 2016年4月15日記者会見）／2018年3月・自民党憲法改正推進本部「条文イメージ（たたき台素案）」（改憲4項目）／「わが国では有史以来、巨大地震や津波が発生しており、南海トラフ地震や首都直下型地震などについても、想定される最大規模の地震や津波等へ迅速に対処することが求められている。」（自民党憲法改正推進本部「憲法改正に関する議論の状況について」2018年3月26日）

新型コロナ禍 →改憲による「緊急事態条項」導入論（学習資料「はじめに」参照）

2 「緊急事態条項」——改憲戦略における位置づけ

「改憲4項目」：①自衛隊の明記②緊急事態条項③参議院の合区解消④教育充実
※①＝改憲の〈本丸〉（「専守防衛」・「最小限度」の実力組織→「フル・スペック」の軍事組織）

※③・④＝改憲の〈外堀・呼び水〉（改憲は不要）

※②＝①の補完アジェンダ（緊急事態条項による戦争国家体制の補強）

3 「緊急事態条項」導入——国民世論

Q:「大規模災害時に内閣の権限を強め、個人の権利を制限できる緊急事態条項を憲法改正し新設する案」について → 賛成 51%・反対 47%（2020年4月28日共同通信世論調査）

I 「緊急事態条項」とは

1 「緊急事態条項」の例

○「我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態」（2012年自民党改憲草案98条1項）

○「大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるとき」（2018年自民党「条文イメージ（たたき台素案）」73条の2）

2 「緊急事態条項」の基礎＝「国家緊急権」概念

(1) 「国家緊急権」の定義

「①戦争・内乱・恐慌ないし大規模な自然災害など、②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、③国家権力が、国家の存立を維持するために、④立憲的な憲法秩序（人権保障と権力分立）を一時停止して、非常措置をとる権限」（芦部信喜）

(2) 「国家緊急権」—「緊急事態条項」のポイント

- ・本質：〈憲法秩序の一時停止・立憲主義の一時棚上げ〉
- ・目的：〈国家の存立の維持〉≠〈国民の生命・安全の保持〉
- ・非現実的な想定：「平時の統治機構をもっては対処できない非常事態」においても「非常措置をとる権限」を有する「国家権力」が存在する？

3 日本国憲法と「国家緊急権」・「緊急事態条項」—不存在の理由

(1) 日本国憲法の緊急事態・非常事態対処規定

参議院の緊急集会（54条2項）・法律による政令への罰則委任（73条6号但書き）
※「国家緊急権」・「緊急事態条項」の不存在

(2) 旧憲法（大日本帝国憲法）の緊急権条項

緊急勅令（8条）・緊急財政処分（70条）・戒厳（14条）・非常大権（31条）

(3) 旧憲法下における緊急権条項の濫用

緊急勅令による治安維持法改正・関東大震災における戒厳令

II 「緊急事態条項」の必要性？——現行（憲）法では対処できない？

1 日本政府の対応の検証①——現行法の無視

○入国管理法（上陸拒否）・検疫法（質問・診察・検査権、強制隔離）・感染症法（入院措置）などの不適用による感染拡大防止の失敗

2 日本政府の対応の検証②——〈後手後手〉の対応

○習近平・中国国家主席来日問題、東京五輪開催問題など、政治的配慮による対応の遅れ

3 日本政府の対応の検証③——「コロナ特措法」制定の政治的思惑

(1) 「コロナ特措法」とは

2012年（民主党政権下）「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（旧特措法）の改正法

(2) 当初の法改正不要論

新型コロナウイルスを旧特措法の「新感染症」に指定すれば改正不要

(3) 真に改正が必要とされた旧特措法の問題点

- ① 緊急事態宣言の発出要件の曖昧さ
- ② 宣言の発出・解除についての国会承認手続の不存在
- ③ 宣言の下での規制対象事項の広範性と憲法上の問題性（「休業補償」規定の不存在等）
- ④ NHK等の「指定公共機関」に対する統制の危険性

(4) 実際の改正内容

新型コロナウイルス感染症を旧特措法の「新型インフルエンザ等」とみなして同法を適用するとの条項（1条の2）を新設

(5) 法改正の政治的思惑

・「悪夢のような」民主党政権下で制定された旧法を適用することの〈忌々しさ〉→旧法は〈使えない〉との印象操作、法改正してまで取り組んでいるという〈やってる感〉の演出

4 日本政府の対応の検証④——〈後手後手〉と裏腹の〈浅慮〉

2月27日「全国一律休校」要請——独断専行／現場にもたらした困難／回復困難な「教育を受ける権利」

5 日本政府の対応の検証⑤——医療の危機を招いた新自由主義的政策

○憲法 25 条 2 項（「公衆衛生の向上及び増進」義務）の無視

○新自由主義に基づく医療・社会保障制度の改悪

- ・国立感染症研究所スタッフ（研究者）：312 人（2013 年）→294 人（現在）
- ・保健所数：852 カ所（1992 年）→472 カ所（2019 年）

※東京都における医療・公衆衛生体制の弱体化

- ・保健所数：71 カ所（1994 年）→31 カ所（2019 年）〔多摩地域：17 カ所→7 カ所〕
- ・都管轄保健所医師数：60 人（1989 年）→20 人（2019 年）〔小池都政下：25 人→20 人〕
- ・小池都知事、全都立病院（8）公社病院（6）の独法化方針を決定（2020 年 3 月末）

Ⅲ 「緊急事態条項」の〈逆効果〉

1 憲法に基づく危機対処の原則

○「緊急事態条項」による危機対処＝憲法秩序の一時停止（憲法による統制の一時解除）

⇕

⇓

○現行法（災害対策基本法・感染症法・検疫法・コロナ特措法など）による危機対処＝憲法に基づく措置（憲法による拘束・統制）

人権保障／国会による行政権の統制（財政民主主義など）／司法的統制／地方自治など

2 〈休業補償〉の憲法論

○現行法の移動の自由・営業の自由・財産権の制限規定→憲法 22・29 条との緊張関係

↓

○現行法の「損失補償」規定（災害対策基本法 82 条・コロナ特措法 62 条など）
〔問題点〕法に基づく権力的な制限が前提

→「要請」に応じた「自粛・休業」による損失は補償の対象外

○今回のケースの特殊性

法的拘束力のない「要請」が〈功を奏した〉 ← 日本社会の「同調圧力」
〈事実上の強制力〉による〈現実的な損失〉の発生

○財産権の意義：「人の生命・自由・身体・労働と不可分の人間的生存要素」
→憲法 13 条（幸福追求権）・25 条（生存権）との密接不可分性

↓

○憲法 29 条 3 項（「正当な補償」）と 25 条等の一体的な解釈

↓

○憲法的要請としての〈休業補償〉

（“「補償」なき「自粛」は損失補償請求権の侵害”）

3 「国家緊急権」「緊急事態条項」のコンセプト

○「国家緊急権」—「緊急事態条項」

憲法秩序（人権保障）の一時停止 → 人権制限の不可避性

財産権制限に対する損失補償の原則的否定

※ “戦争損害と同様、国難に対処するための私権制限は国民すべてが受忍しなければならない”

○自民党 2012 年改憲草案 99 条（緊急事態宣言の効果）の分析

“緊急事態においても憲法 14 条（法の下での平等）、18 条（奴隷的拘束・苦役からの自由）、19 条（思想・良心の自由）、21 条（表現の自由）その他の基本的人権は「最大限に尊重されねばならない」（第 3 項）

・ 列挙された人権＝緊急事態において侵害の可能性が高くなるので特に保護が必要な人権／国際人権諸条約における「緊急事態でも停止し得ない権利」に相当

・ 財産権が列挙されていない理由＝緊急事態の解除後に基本的に回復可能

↓

・ 事後的な損失補償の必要性

but 自民改憲案 99 条には規定なし

Cf. 民主党緊急事態基本法案（2003年）6条5号：「権利の制限に伴って生じる特別な犠牲については、正当な補償が行われなければならない。」

おわりに

新型コロナウイルス禍をめぐる現在〔6月下旬〕までの動向は、とくに第2波・第3波の感染拡大の脅威に備えて、検査・医療体制を拡充するとともに、〈with-Corona〉時代の新しい社会・経済・文化活動のありかたを模索することが求められていることを示している。

とくに感染拡大の防止のための社会・経済・文化活動の自粛や休業については、それに伴う損失の補償を行うことなく、もっぱら罰則付きで強制することは、感染拡大防止にとってはかえって〈逆効果〉であることが明らかになりつつある。

〈強権発動〉を旨とする国家緊急権—緊急事態条項による危機対処は、〈最悪の選択〉である。