

緊急事態条項について

弁護士 加藤 晋介

はじめに

綱領に改憲を掲げる自民党は、2012年に憲法全体に関わる「改憲草案」を明らかにし、当面の優先検討課題として、①「自衛隊」の明記（憲法9条改正）、②「緊急事態」条項の創設、③国政選挙の選挙区の「合区」解消と地方公共団体、④教育の充実、の4課題をあげ、2018年には、この4項目について「たたき台素案」を明らかにしている。

しかし、③の選挙区の「合区」は公職選挙法の選挙制度や議員数によって対応可能な課題だし、④の「教育の充実」も、現行憲法23条や26条を踏まえて、教育基本法等の法律の制定で対応可能な課題で、憲法問題ではない。自民党が、日本国憲法の変質を目論んで、改憲をしようとしているのは、①の自衛隊に関わる憲法9条の改憲と、②の緊急事態条項の創設に外ならない。この憲法

9条の改憲と並ぶ、「緊急事態」条項の創設は、どのような意味を持つのか。

第一 「緊急事態」条項の憲法学上の位置づけ

1 憲法は、国民の人権を保障する社会契約としての憲法を容易に破壊させないように、①硬性憲法の原則（法律より厳格な改正手続の定め）、②三権分立による「均衡と抑制」の制度を内在化させている。

2 ところが、いかに制度や規範で縛ってみても、「生の実力」等によって、憲法が破壊されそうになった場合に、どのように対処すべきかが問題とされる場合が、憲法学上「2つ」ある。それが、①「国家緊急権」と言われる「緊急事態」条項の問題と、②権力者の暴走で憲法秩序の破壊が生じた場合の「国民の抵抗権」の問題である。これらは、憲法が破壊さ

◆特集 憲法の理念を守らない国、ニッポン

れそうになった場合に、国や国民が「生の実力」を行使して憲法を守るといふもので、憲法の予定する制度や規範の外にあるものである。アメリカ合衆国憲法には「銃を所持する権利」が保障されているが、これは国民の「抵抗権」を最終的に担保するためのものである。しかし、それ（抵抗権）をどのような場合に発動できるかなど、明文化することは難しく、明文化してしまうと勝手な解釈で暴発してしまう危険があることは、容易に想像がつくであろう。

国家緊急権（「緊急事態」条項）についても同様で、ドイツやフランスでは、憲法に国家緊急権条項に関する条項があるから、日本でも当然に国家緊急権条項を設けるべきということにはならない。国家緊急権の暴走（国家権力の緊急事態を口実にした憲法秩序の破壊）を抑えうる政治環境と国への信頼がなければ、国家緊急権（緊急事態条項）は明文化すべきではない。もともとこれらは、憲法の外にあるもので、明文化になじまない。「緊急は法を知らず」という法諺（ほうげん）（法律に関する格言やことわざ）があるように、緊急時には事態の重大性に応じて、臨機応変に目的である「憲法の破壊」に抗する措置を取り、出来るだけ速やかに憲法秩序を回復して、当該措置が憲法秩

序に照らして「適法」と言えるかを、国民や国会、裁判所等の判断を仰ぐしかないのである。日本国憲法には、せいぜい衆議院解散時の参議院の緊急集会に関する規定しかなく、国家緊急権に関する条項は不十分などと言われるが、日本国憲法が国家緊急権に関する条項を設けなかったのは、明治憲法下で国家緊急時の天皇の緊急勅令が乱用され、国民の人権が蹂躪（じゅうりゃく）されたことを踏まえたからで、国家緊急権に関する条項を憲法に設けなかったこと自体に、十分な理由があるのである。

第二 緊急事態条項に関する

議論の進展状況と私達の考え方

1 自民党を初めとする改憲勢力は、阪神淡路大震災や東日本大震災あるいはコロナ蔓延によるパンデミック等の事態を受けて、緊急事態条項の創設は不可欠であるとして憲法審査会での審査を進め、2026年5月14日には衆議院の憲法審査会で、衆議院法制局が作成した「緊急事態条項のイメージ（案）」が公表され、審査されるに至っている。

2 そこでは、①緊急時の「選挙困難事態」を前提と



した国会機能の維持のための議員任期の延長ないし復活（緊急時の監視機関としての国会機能の維持）と、②法律によらない内閣の緊急政令および緊急財政処分法の制定が検討されている。問題は、①緊急時とは何をいうか、②緊急時の国会の機能維持、③法律によらず内閣限りで国民の人権を制限できる緊急政令や予算を自由に使える緊急財政処分の可否である。

3 「緊急時」については、①大規模な自然災害、②感染症の大規模な蔓延、③内乱等による社会の混乱、④外部からの武力攻撃をあげる。しかし、前2者は災害対策基本法や感染症法などの法律によって対処可能で、結局緊急事態条項創設の目的は内乱や戦争に対処するために他ならない。

4 そうすると、内乱や戦争事態にどう対処するかということだが、国会の監視機能を緊急時にも認めることは適切で、それほどの問題はない。しかし、内閣に緊急政令や緊急財政処分権限を与え、国民の人権制限や地方公共団体への命令権を与え、自由な予算使用を認めることは危険である。

歴史上最も民主的と言われたドイツのワイマール憲法が、国家緊急権の行使の下でナチスの独裁政権の出現を招いた、歴史的教訓を忘れるべきでない。特に高市政権において副総理を務める麻生氏は、「改憲はナチスのようにやれば良い」などと発言しており、このような政権に緊急政令や緊急財政処分法の権限を与えることは出来ない。緊急事態条項の創設は、日本国憲法を破壊する端緒となりうるもので、反対せざるを得ない。

（かとう しんすけ）