

日本の防衛オピニオン

第9回

防衛問題特別取材班

緊急事態条項を憲法に盛り込め

シリーズ

日本が危ない!

甚大な被害をもたらした熊本の大地震は、日本が世界でも突出した「地震大国」である現実を改めて浮き彫りにした。にも関わらず、大規模自然災害などへの迅速な対応を可能とする緊急事態条項を憲法に盛り込むための動きは一向に進んでいない。なぜか。与野党が国民の安全よりも目の前の政局を優先しているからだ。南海トラフ巨大地震、首都直下型地震、富士山の大規模噴火、国際テロ…。脅威に対処できる現実的な憲法へと変えるための議論を避ける国家に未来はない。

大規模災害、テロ、サイバー攻撃 首相に権限集中、迅速に対処

「今回のような大規模災害が発生した緊急時において、安全を守るために国家と国民がどのような役割を果たすべきかを憲法にどう位置付けていくかは極めて重く、大切な課題だ」

熊本の地震発生から一夜明けた4月15日午後。首相官邸で記者会見に臨んだ官房長官の菅義偉はこう述べ、緊急事態条項を憲法に盛り込む必要性を強調した。

緊急事態条項とは、大規模自然災害や深刻なテロなどが発生した際、一時的に国民の私権を制限し、権限を首相に集中させるなどして危機を速やかに乗り切るための項目だ。

自民党が平成24年4月に策定した「憲法改正草案」では、首相が「緊急事態を宣言できる」と記載。迅速な対応を可能とするため、一時的に「内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができる」と明記した。国会が宣言解除を議決すれば「速やかに解除しなければならない」とも記し、歯止めもかけている。

読売新聞社や産経新聞社が発表した憲法改正案でも緊急事態条項は重要視された。読売新聞社の憲法改正試案では首相は「緊急事態の宣言を発することができ」とし、その場合には「法律に基づき、自衛のための軍隊のほか、警察、消防等の治安関係機関を一時的に統制し、それぞれの機関の長を直接に指揮監督できる」と規定した。産経新聞社の「国民の憲法」要綱は災害やテロなどの他に「重大なサイバー攻撃も適用対象」だと明示した。

共産除く与野党が「必要」 震災踏まえ緊急時に私権制限

緊急事態条項の必要性が叫ばれるようになったのは、国家が未曾有の危機を迎えた平成23年3月の東日本大震災の発生がきっかけだ。26年11月に開かれた衆院憲法審査会では、護憲を掲げる共産を除く与野党7党(当時)がその必要性に言及し、にわかに改憲の有力テーマとして注目されはじめた。憲法改正を目指す首相の安倍晋三が昨年11月の参院予算委員会で「極めて重く大切な課題だ」と答弁したことは記憶に新しい。

緊急事態条項で注目すべきは、安倍政権下での改憲には後ろ向きである民進党(旧民主党)の幹部の間でも賛同者が少なくなかったことだ。昨年2月のCS番組で「建

設的な議論をする余地はある」と明言したのは民進党の幹事長を務める枝野幸男だ。「衆院選、参院選が半月後に迫っているときに東日本大震災のようなことが起こったら選挙ができるか」と指摘。緊急時には衆参両院議員の任期延長を可能とする憲法の改正に理解を示した。

元外相の前原誠司も今年2月の「憲法改正を考える」と題したブログでその必要性に言及。「他国の憲法では一般的に見受けられる『非常事態宣言発令下における私権の制限』など、日本国憲法には概念すらありません。やはり憲法には、平時と有事における国民の権利と義務の違いを持たせるべきだと思います」と明快につづった。



憲法改正が「政争の具」に 「違憲」警戒し自民党が「蓋」

ところが、緊急事態条項をめぐるその後の議論は全く盛り上がりを見せていない。大局的に構えるべき憲法改正の議論が、与野党間の「政争の具」と化したからだ。

「緊急事態になれば、法律がなくても首相が政令で法律を履行でき、権限を制限できる。恐ろしい話だ。ナチスが権力を取る過程とはそういうことだ」

「ヒトラーは議会を無視して独裁政権を作った。自民党案はそういうふうにも思われない」

今年1月、BS朝日番組の収録で民進党代表の岡田克也はこう強調した。緊急事態の美名のもと、立憲主義に理解がないと見る安倍が権力を乱用しかねない」と訴えたかったようだ。共産党委員長の高志と夫も3月11日に発表した東日本大震災5周年の談話で「災害を口実に『緊急事態条項』を設けるなど、憲法改定への動きを強めている。大災害と被災者を憲法改定という政治的野心に利用することは断じて許されない」と糾弾した。

憲法改正に理解を示すおおさか維新の会も首相の権限を強化する内容の緊急事態条項には慎重姿勢を崩さない。代表の松井一郎(大阪府知事)は1月、記者団に「権力側に力を持たせ、個人の権利を阻害する危



写真＝救援物資(手前)を空輸して来た米海兵隊のオスプレイに手を振る陸上自衛隊員(提供:統合幕僚監部)

険性がある。憲法という位置付けからすると、ちょっと違う」と述べた。

こうした野党側の主張に必要以上に動揺したのが自民党だった。昨年6月の参考人質疑で自民党推薦の憲法学者が安保関連法を「違憲」と断じ、野党に抗戦の好材料を与えたため、憲法改正論議が本格化することで安全保障の議論が蒸し返されることを警戒したのだ。

もともと憲法改正に慎重な公明党が夏の参院選で改憲の争点化を避けるよう要請しているという与党内の「お家事情」もあり、自民党は昨年9月から開かれていない衆院憲法審査会を今国会中も開かない方針を固めた。端的に言えば改憲を党是に掲げてきた自民党が自ら議論に蓋をしたのだった。

緊急事態条項、他国は「常識」 仏「非常事態宣言」でテロ対応

日本とは対照的に、ほとんどの国の憲法には緊急事態条項が設けられている。各国の憲法事情に詳しい駒沢大学名誉教授の西修によると、1990年以降に制定された103の憲法の全てに緊急事態条項が盛り込まれた。それらの国々を「ナチスだ」と決めつけるような声は皆無だ。

歴史的に人権を重視してきたフランスも例外ではない。大統領のオランドは左派政治家として有名だが、昨年のパリ同時多発テロ後に「非常事態宣言」を発令。治安当局が今状なしで家宅捜索に踏み込むなど積極的なテロ作戦を展開した。こうした対応を可能にしたのは、一時的に国の権限を強化して国民の権利を制限する「国家緊急権」が、憲法や法律に設けられているからだ。日本の左派はオランドの現実主義に基づいた決断にさぞかし戸惑ったことだろう。



写真＝大規模災害への対応には、緊急事態として国力を集中する必要がある。東日本大震災における津波被災地に着陸した航空自衛隊CH-47輸送ヘリ(提供:航空自衛隊)

繰り返しになるが、日本には同様の規定は存在しない。テロの危機に直面しても、フランスのように居住・移転の自由や財産権、通信の秘密といった権利の制限は極めて困難だ。

日本国内には「憲法に規定はなくても個別法で対応できる」との意見も根強い。例として頻りに挙げられるのは災害対策基本法や国民保護法だ。

確かに平成26年には被災地へ救援物資を運ぶ緊急車両の通行を妨げる放置車両を強制移動できるように災害対策法が改正された。しかし、災害対策法は政府と自治体がある一定の機能を維持していることを前提としている。多数の自治体や内閣が壊滅的な被害を受け、根本的に機能を失う深刻な事態は想定していないのだ。

国民保護法も緊急時の私権の制限など必要な「国民の協力」は「自発的な意思に委ねられる」としており、十分に機能するか疑問視する声も強い。

自衛隊などが救援物資の集積地を設けようとした場合、行方分からなくなった地権者を捜しだし、同意を得なければならないという事態も想定される。

関東大震災の教訓生かせ 「万が一」の危機に備えよ

早期の緊急事態条項の制定を訴える日大教授の百地幸は「法律のみに基づいて緊急事態を布告し、緊急権を行使したり、人権の制約を行った場合には、『憲法違反』の声が上がり、違憲訴訟が続出する恐れもある」と指摘(2月11日付産経新聞朝刊)し、憲法に根拠を明記するべきだと強調する。

翻って戦前の明治憲法(大日本帝国憲法)には緊急時の対応が明記されており、日本が緊急事態への備えを軽視する国家ではなかったことが分かる。

百地によると、大正12年に首都圏を襲った関東大震災の際、大蔵省、文部省、内務省などの建物も数多く焼失し、帝国議会も開催できなかった。「当時の山本権兵衛内閣は、憲法に基づいて法律に代わる緊急命令を発令、被災者の食糧確保のための物資の調達、統制、物価高騰の取り締まりなどを次々と実施し、危機を乗り切った」という。

熊本地震の発生で大きく報じられなかったが、15日には北朝鮮の日本海沿岸地域から、日本全域のほぼ米グナムも射程に収める新型の中距離弾道ミサイル「ムスダン」(射程2500～4千キロ)とみられるミサイル1発が発射された。失敗に終わったもようだが、日本国内の悲劇を一顧だにせずミサイルをぶっ放す国際社会の冷徹な現実が浮き彫りとなった。「万が一」の危機に備えるのが政治家の責務だとすれば、憲法を「政争の具」にするのではなく、明治の先人の智恵を参考にすべき厳しい時代を日本は迎えている。(敬称略)