

## 憲法改正問題を考える

—緊急事態条項創設とパンデミックへの対応を中心として—

### 序 憲法と立憲主義

#### 憲法とは

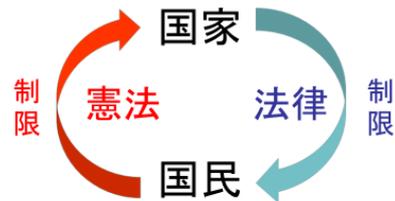
- 憲法とは、国家権力を制限して国民の権利・自由を守る法 (人権)

あくまでも人権保障が目的(近代国家共通)

さらに戦争させないことも目的とした点に日本の立憲主義の特長がある。

1

#### 憲法と法律



2

#### 立憲主義とは

近代国家の  
世界標準

- 政治権力を憲法で縛るという考え方を、立憲主義という(憲法に基づく政治)。

→立憲主義の2つの本質

人権保障と権力分立

→憲法が許容しない人権制限と権力集中は改憲が必要

• 憲法が許容する人権制限→公共の福祉による制限

• 憲法が許容する行政への委任→委任立法

3

#### 公共の福祉

【第12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13条】

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22条1項】

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。

【第29条2項】

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。

4

## 第1 憲法保障制度と国家緊急権

### 1 憲法保障制度

憲法の最高法規性が脅かされないよう、憲法の崩壊を招く政治の動きを事前に防止し、又は、事後に是正するための装置

#### (1) 憲法自身に定められている保障制度

- ① 憲法の最高法規性の宣言 (98条1項)
- ② 公務員に対する憲法尊重擁護義務 (99条)
- ③ 権力分立制度の採用 (41条、65条、76条1項)
- ④ 硬性憲法 (96条)
- ⑤ 違憲審査制 (81条)

#### (2) 憲法には定められていない制度

- ① 抵抗権：国家権力が人間の尊厳を侵す重大な不法を行った場合に、国民が自らの権利・自由を守り人間の尊厳を確保するため、他に合法的な救済手段が不可能となったとき、実定法上の義務を拒否する抵抗行為⇒国民が行使
- ② 国家緊急権：国家が行使

### 2 国家緊急権とは

- ・ 定義：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。
- ・ 趣旨：この国家緊急権は、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。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（芦部）。

### 3 抵抗権と国家緊急権の違い

- ・ どちらも非常事態の際の憲法保障制度
- ・ 「誰が」「何のために」が違う
- ・ 抵抗権：国民が自らの人権を守るために行使
- ・ 国家緊急権：国家が自らの存続のために行使

※ 国家緊急権は本質的に国家の都合で行使される危険があるもの

※ 国家緊急権は軍隊と同様に、国家を守るものであり、国民を守るものではない。

#### 4 国家緊急権の内容

- ・「基本的人権の保障が全部または一部停止されて、平常時にはふみこえることの許されない国家権力の制限の枠をこえて人権が制限されるのみならず、行政権が立法権や司法権をも掌握し、立憲主義が一時的に停止される事態」を正当化するのが緊急権である（古川純「国家緊急権」法律時報49巻7号P. 249）。

#### 5 国家緊急権の危険性

- ・非常事態であることを理由に、人権を停止し、行政権（内閣）に権力を集中させる。
- ・危険性
  - ① 政府の都合（不当な目的）で行使（濫用の危険）。
  - ② 一時的でなく期間が延長される（常態化する危険）。  
政府の延命策として使われる危険もある。
  - ③ 過度の人権侵害の危険
  - ④ 緊急事態の名の下に国民も批判できない危険。
  - ⑤ 司法による救済がなされない（司法自制の危険）  
裁判所による事前・事後の救済が不十分

※ 諸外国の憲法にも国家緊急権に関する規定が設けられている？

- ・それぞれの国状を無視して比較はできない。
- ・アメリカは大統領の議会招集権限を規定
- ・ドイツは連邦制なので連邦議会に権限集中
- ・そもそも緊急事態条項は戦争条項⇒平時では対応できない戦争を想定
- ・立憲主義の浸透度合いの違い
- ・外国ですら、濫用されうまく機能しない事実。  
⇒そんなものを真似する必要があるのか。

※ 外国において、憲法上の国家緊急権は、戦争事態を想定して設けられてきた。戦争と緊急権条項は一体のものなのである。戦争と切り離し、災害対策やパンデミックと結びつけて国家緊急権を創設しようという動きは、戦争条項としての国家緊急権の本質を国民の目から遠ざけようとするものであり、憲法の徹底した恒久平和主義と真っ向から衝突するものである。

※ 外国の憲法が想定する国家存立の危機となるような戦争を日本国憲法は想定していない（外国との違い）。

※さらに、ドイツやフランスでは、憲法が緊急事態を限定・制限し、憲法裁判所や司法がその手続に関与することが明記されている。「ほとんどの国で盛り込まれている」という理由で、なんらの司法的統制もなく、包括的な規定を憲法に盛り込もうとしている日本での議論とは対照的である。

## 第2 緊急事態条項が濫用された例

### 1 フランス（アルジェー揆におけるドゴール大統領による濫用）

- ・1958年憲法16条1項の「その状況により必要とされる措置」という曖昧な文言に該当するかどうかの判断が大統領に委ねられるため、濫用のおそれがある。
- ・ド・ゴール大統領は、4人の将軍によるアルジェリアにおける反乱（アルジェー揆：1961年）において、反乱自体は1週間もたたずに鎮圧されていたにもかかわらず、根本的解決を名目として、さらに5ヶ月、緊急権を適用して表現の自由を侵害し続けた。
- ・1961年4月26日にはすでに反乱は鎮圧されていたにもかかわらず、1963年になっても依然として文書の発禁処分が頻繁に行われていた。
- ・少なくとも48人が警察によって殺された事実が隠蔽。

### 2 ドイツ（ワイマール憲法48条の濫用）

#### (1) 1919年のワイマール憲法（抜粋）

- ・48条1項 ドイツ国内において公共の安寧秩序に重大な障害を生じ又は障害を生ずるおそれがあるときは、国大統領は、公共の安寧秩序を回復するに必要な処置をなし、必要があるときは、兵力を用いることができる。
- ・48条2項 この目的のために、ライヒ大統領は一時的に第114条（人身の自由）、第115条（住居の不可侵）、第117条（信書・郵便・電信電話の秘密）、第118条（意見表明の自由）、第123条（集会の権利）、第124条（結社の権利）、および第153条（所有権の保障）に定められている基本権の全部または一部を停止することができる。

#### (2) パーペン首相による濫用

- ・ワイマール憲法で制限できると明示されている7つの人権は例示列举であるとの解釈がなされていき「公共の安全および秩序の回復という目的のために共和国大統領は様々な措置をとることができ、かつ特定の基本権を停止することができる」との解釈が一般的になっていった。1932年

7月にはプロイセン州の混乱を鎮めるという名目でパーペン首相によって2つの大統領命令が出され、プロイセン州の基本権が停止され、州の権限がパーペンに集中した。

(2) ナチスによる濫用

- 1933年1月30日、大統領の指名により首相となったヒトラーは、2月1日に国会を解散するが、2月4日に大統領命令を出して、中道及び左派政党の選挙集会などを強制解散させるとともに一部の新聞の発行も停止する。
- 2月27日に国会炎上事件が起こると翌28日、大統領に2つの緊急令を署名させた（憲法48条2項）。この命令により4000人の共産党員や社会民主主義者などのナチスの政敵が逮捕され、3月5日の総選挙が実施され、3月23日に「全権委任法」が可決された。

(3) 全権委任法（1933年3月23日）によるワイマール憲法の機能停止

- 第1条 ドイツ国の法律は、憲法に規定されている手続き以外に、ドイツ政府によっても制定されうる。本条は、憲法85条第2項および第87条に対しても適用される。  
第2条 ドイツ政府によって制定された法律は、国会及びライヒ参議院（第二院）の制度そのものにかかわるものでない限り、憲法に違反することができる。ただし、大統領の権限はなんら変わることはない。
- 内閣に立法権、予算統制権、条約承認権等を与えて権力を集中させるもので、これによりワイマール憲法は機能を停止した。

### 3 日本（明治憲法における緊急権条項・行政戒厳の濫用）

#### (1) 明治憲法における国家緊急権条項

明治憲法（大日本帝国憲法）には、以下の4つの国家緊急権が規定されていた。

- ① 緊急勅令（明治憲法8条）：公共の安全や秩序を保ったり、災害などを避けるために緊急の必要があるときには、帝国議会が閉会中に限り、天皇の名において法律に代わる勅令（緊急勅令）を発することができた。緊急勅令を発するには枢密院（天皇の諮問機関である最高法律顧問団）の判断が必要とされた。緊急勅令は次に開かれる帝国議会に提出しなければならず、不承認の場合には、政府は将来にわたって勅令の効力が失われることを公布しなければならなかった。

→勅令を出すには議会閉会中であれば足り、臨時会を召集できるかどうかは要件ではなかったため、帝国議会で法律案の可決が困難な場合に、緊急勅令で成立させることがあった。最高刑を死刑に引き上げた上に、「結社の目的遂行のためにする行為」までも処罰の対象に加えたために拡大解釈による濫用のきっかけとなった1928年の治安維持法改正は緊急勅令によって行われた。

- ② 戒厳（同14条）：戦時またはこれに準ずる非常事態（「事変」など）の際に、平時の法を停止し、行政権及び司法権の全部又は一部を軍司令官にゆだねる制度（詳細は以下で説明）。
- ③ 非常大権（同31条）：戦時・国家事変に際し憲法で保障された臣民の権利・自由を大権（天皇の権限）により法律によらずに停止・制限できるものとされていたが、実際に発動された例はない。
- ④ 緊急財政処分（同70条）：緊急事態で必要とされる財政支出を、帝国議会の協賛なしで、勅令で行うとした制度。帝国議会に対しては事後承認を求める。ただし、緊急勅令とは異なり、臨時会を召集できないことが緊急財政処分の要件とされていた。

#### (2) 明治憲法下における戒厳・緊急勅令による行政戒厳

- ・戒厳の要件・効果は法律で定めることとされていたが（明治憲法14条2項）、実際には1882年に制定された「戒厳令」（明治15年8月5日太政官布告第三六号）がそれにあてられた。戒厳令1条によれば、「戦時若しくは事変に際し兵備を以て全国若しくは一地方を警戒する」とされる。具体例として、日清戦争時（1894-5年、広島市・宇品に）および日露戦争時（1904-5年、長崎・佐世保・津島・函館・台湾等に）の宣告例がある。

- ・一般に、戒厳の具体例と紹介されることが多い、日比谷焼き討ち事件の際（1905年、東京市と周辺諸郡）、関東大震災の際（1923年、東京府・神奈川県・埼玉県・千葉県）、2・26事件の際（1936年）における各戒厳は、戦時でも事変でもないのが本来の戒厳（軍事戒厳）ではない。それは、「天災その他普通の警察力をもってしては処置しえない事件の発生した場合に、緊急勅令によって戒厳令中の一部施行を規定する方法」である（行政戒厳）。要は緊急勅令による騒乱鎮圧を目的とした行政措置である。

### (3) 戒厳の濫用例

- ・関東大震災時に例をとれば、9月2日から東京地域に宣告された戒厳は、相ついで二回にわたり拡大され、11月15日の解止に至るまで続いた。この間に朝鮮人の大量虐殺を始め、亀戸事件や甘粕大尉事件（大杉栄一家の惨殺）など、常識を逸脱した負傷事件を数多く生じた。軍隊による検問・検察の実施、兵器使用の許可、自警団等への指示権の賦与などを通じて、支配層の目からみた「不良分子」の「掃蕩」に任じせしめた結果、朝鮮人や社会主義者に対する不法きわまる流血の弾圧が行われたのである。「戒厳の本質」が「これらの事件によく示された」（大江志乃夫「戒厳令」1978年P. 143）という表現は、決して過言ではない。
- ・もう一つの重大な事例は2・26事件の際、その勃発時から7月18日に及ぶ長い戒厳期に見られる。2月29日に反乱軍が鎮圧された後、なお四か月半もの長きにわたる戒厳の宣告がなされたのは、反乱将校らの軍事裁判と処刑を行うのみならず、軍部（陸軍）がこの間を利用して「高度国防国家」建設を意図したためである。軍部のそうした目的は、天皇機関説に関してかねて主張していた「国体明徴の徹底」を掲げ、勝つ国防の急速な充実を強く主張した点に現れているが、これらの軍の要求はその後の過程で強引に実現されていったのである。

（小林直樹 「国家緊急権」学陽書房（1979）P. 152～）

※第二次大戦末期の沖縄戦では、アメリカ軍上陸2カ月前の1945年1月末に、第32軍司令部で戒厳令を適用し沖縄の行政権と司法権を軍司令官が掌握することが検討されたが、軍と島田叡・沖縄県知事の協議の結果、沖縄戦では戒厳布告はされなかった。当時の島田叡知事は、軍に協力しつつも、住民の食料確保や、住民を県外や県内北部に疎開させるなどの住民保護措置をとっている。

→住民を巻き込んだ戦闘となった沖縄戦でさえ、戒厳布告はされていない。

仮に戒厳布告がされていれば、沖縄県の行政は軍の指揮下に置かれ、住民の被害はより大きくなっていたのではないか。

#### 4 その他の濫用例

- ・アメリカの大統領裁量権：200回ともいわれる海外派兵のうち議会が憲法規定に従って宣戦布告を行ったのは5回のみ。しかもそのうち4回は事後追認である。
- ・その他：1989年天安門事件、2001年インドネシア

### 第3 国家緊急権の危険性（再論）

- ・一度発動されると、「国家存続のため」「公共安全のため」という名目の下で、他の政治目的のために発動を継続し、人権を無視する事態を招くのが国家緊急権の危険性である。とりわけ、政権担当者にとって好ましくない者たちの人身の自由は無視され、表現の自由は政権担当者にとって都合のいいように扱われやすい。
- ・つまり、国家緊急権は歴史的事実として、政権担当者が自らの地位を強固にするために行使され、かつ政権担当者にとって目障りと思われる人々を排除するために行使されてきたといえる（飯島滋明）。

### 第4 日本国憲法にはなぜ、緊急事態条項がないのか

#### 1 日本国憲法制定時の議論

- ・GHQ草案になかったが、地震等の大災害で緊急の立法措置を講ずる必要が生じた場合に備えて、参議院の緊急集会（憲法54条2項但書）、政令への罰則の委任（73条6号）の規定が憲法に盛り込まれた経緯がある。
- ・緊急時においては、国会によるコントロールの下で事態に対応すること、憲法が予定しない事態には法律を定めて対応することが予定されていた。

#### 2 金森徳次郎憲法担当大臣の答弁

（昭和21年7月2日第90回帝国議会衆議院 帝国憲法改正委員会）

- ・緊急勅令および財政上の緊急処分は、行政当局者にとりましては実に調法なものであります。しかしながら、調法という裏面におきましては、国民の意思をある期間、有力に無視し得る制度であることということが言えるのであります。だから便利を尊ぶかあるいは民主政治の根本の原則を尊重するか、こういう分かれ目になるのであります。
- ・（略）過去何十年の日本のこの立憲政治の経験に徴しまして、間髪を待

でないという程の急務はないのでありまして、そういう場合には何等か臨機応変に措置を執ることができます。したがって、緊急の措置を要しますのは、やや余裕のある事柄であります。してみれば、そういう場合には、臨時に議会を召集するという方法によって問題を解決することができる。…臨時に議会を召集することができない場合…それは衆議院が解散され、いまだ新議員が選挙せられないところの三、四十日の期間が予想せられるのでありますが、その時にはなんともしようがない。そこで参議院の緊急集会を以て暫定的に代へる、こういうことが考えられます。なおかつ…、たとえば咄嗟の場合に交通断絶その他の場合に、如何に適當の処置をするかというときには、今後色々な工夫を致しまして、そういう非常の場合に処する僅かばかりの臨時措置の規定を必要なる法律等に編み込み、(略)平素から予備して置くと云うのも、一つの考え方であろうと思います…。

### 3 日本国憲法が緊急権規定（緊急事態条項）を設けていないことの意味

- 日本国憲法はあえて国家緊急権条項を規定しなかった。この緊急権に関する憲法の沈黙には積極的な意味がある。それは、明治憲法の緊急権が君権絶対のイデオロギーと不可分であったという歴史的事情を反省し、国家権力を立憲主義的憲法体制の枠内に閉じこめようとする考えの表れというべきである。
- むしろ憲法9条の精神からは、戦争事態を想定した緊急権を排除したものと考えるべきである。明治憲法の緊急事態条項が濫用され、人間の尊厳をないがしろにしてきた歴史は無視できない。日本国憲法が緊急事態条項をもたなかったのは、日本のみならず各国における緊急権条項が濫用された苦い経験を踏まえ、あえて規定を置かなかつたとみるべきである。
- あくまでも憲法の本質は国家権力を制限する制限規範にあるのであって、国家に立憲主義を停止する権限を与えてしまう緊急権条項は、授權規範として濫用される危険が極めて大きいため、不必要のみならず有害と判断してあえて規定しなかったのである。

### 4 戦争と緊急権規定（緊急事態条項）の一体化— 小林直樹教授の1979年時点における指摘—

- 明治国家は自らの緊急権体制の強化を通じて、周辺に危機を作り出し、あるいは危機を増大させ、破局にいたるまで突っ走ったという点で、緊急用の手段の準備したいが墓穴を掘る役割を果たしたともいえよう。右

のような制度のパラドクスは、明治体制に限らず、既に見てきたように、どこにでも生じうる問題である。…後代の日本はここから、貴重な教訓を学ばなければならない。それは最小限、次のような認識と知恵を与えるであろう。

- 第一に、どれほど強力かつ完璧な緊急権の制度も、それを上回る危機に対しては役立たないという認識。
- 第二には、緊急権制度は、立憲民主制にとって本質的に危険なものだという認識、したがって国民的抑制が利かないような広汎な授權は、避けなければならないという政策上の理性。
- 第三には、危機を自ら招来するような愚行をチェックし、緊急事態を未然に防止するシステムを用意しておく知恵。  
…これらを踏まえて、立憲民主制にふさわしい有効な対応策を考案することが、明治国家の残した教訓に従うゆえんであろう。
- 明治国家の苦い体験は、このようにしてわれわれに多くの示唆を与えている。ところが、「有事立法」を要望する諸勢力の最近の動きは、歴史の教訓から何ものをも学んでいないように思われる。明治国家への復古的傾向が強く、旧体制との連続性が広汎に見られる日本の社会で、15年戦争の記憶が薄れがちであるだけに、旧型の緊急権体制の復活がなされないという保証は全くない。それだけに、国民は、二〇世紀末に再び大きな失敗を繰り返さないように、反面教師としての明治国家から、もっと積極的に学習すべきであろう。」（小林・前掲176頁）

## 第5 災害などの緊急事態についての法制度

### 1 災害対策基本法などにおける対応

#### (1) 内閣の立法権（政令制定権）

##### 災害対策基本法第109条（緊急措置）

災害緊急事態に際し…緊急の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まついとまがないときは、内閣は、次の各号に掲げる事項について必要な措置をとるため、政令を制定することができる。

- ① その供給が特に不足している生活必需物資の配給又は譲渡若しくは引渡しの制限若しくは禁止
- ② 物の価格又は役務その他の給付の対価の最高額の決定
- ③ 金銭債務の支払の延期及び権利の保存期間の延長

## (2) 内閣総理大臣への権限集中

- ・国民に物資をみだりに購入しないことを協力要求（災害対策基本法108条の3）。
- ・関係省庁の長、地方公共団体の長、関係指定公共機関（赤十字やNHK等）等に必要な指示（災害対策基本法28条の6第2項、大規模地震対策特別措置法13条1項）。
- ・都道府県知事が行う救助について、他の都道府県知事に対し、その応援をすべきことを指示（災害救助法14条）
- ・防衛大臣に部隊等の派遣要請（自衛隊法8条、大規模地震対策特別措置法13条2項）。
- ・警察庁長官を直接指揮監督し、警察を統制（警察法72条）。
- ・原発事故の際、自治体首長に避難の為の立ち退き、屋内退避の為の勧告・指示（原子力災害対策特別措置法15条、16条）。

## (3) 都道府県知事の強制権限

- ・医療、土木建築工事、輸送関係者を救助に関する業務に従事させることができる（災害救助法7条1項、罰則31条）。
- ・災害現場にいる人に救助に関する業務に協力させることができる（8条）。
- ・病院、診療所、旅館等を管理し、土地、家屋、物資を使用し、物資の生産、集荷、販売、配給、保管、輸送を業とする者に、その物資の保管を命じ、物資を収用できる（9条1項、罰則31条）。
- ・職員に施設、土地、家屋、物資の所在場所、保管場所に立ち入り検査をさせることができる（10条1項、罰則33条）。

## (4) 市町村長の強制権限

- ・設備物件の占有者、所有者、管理者に除去を命じる（災害対策基本法59条1項）。
- ・居住者等に避難の為の立ち退き勧告、指示（60条1項）、安全確保措置を指示（3項）。
- ・警戒区域の設定、立入制限、禁止、退去命令（63条1項）。
- ・他人の土地、建物その他の工作物を一時的に使用、収用（64条1項）
- ・災害を受けた工作物、物件の除去（2項）。
- ・住民、現場にある者を応急措置の業務に従事させることができる（65条1項）。

- ・消防、警察、海上保安官の出動等の要請（５８条）
- ・自衛隊の災害派遣要請を都道府県知事に求める（６８条の２）

## 2 緊急権条項で災害などを救済できるのか

- ・災害対策の基本は「事前に準備していないことはできない」であり、憲法の緊急権条項で救済されるわけではない。
- ・現場自治体の裁量が重要であり、内閣の権限強化などはかえって弊害が大きい。
- ・災害対策で必要な内容はすでに法律レベルで整備されている。
- ・必要なことは、政府の体制強化、関係省庁間の連携強化、地方自治体との連携強化、人材育成、研修・訓練の充実などであり、中央に権力を集中させる憲法の緊急権条項ではない。
- ・軍隊が国家を守るものであり、国民を守るものではないことが軍事の常識であるのと同じく、国家緊急権は、国家を守るものであり、国民を守るものではない。
- ・国家緊急権を、災害時など（新型コロナウイルス感染症などの感染症流行も含む）に国民を守るためのものと誤解してはならない。  
⇒新型コロナウイルス感染症への対応に緊急事態条項が不要なことについては、以下で述べる。

## 第6. 緊急事態条項を設ける「改憲」案

### 1 (参考) 2012年4月自由民主党「日本国憲法改正草案」

#### 第98条(緊急事態の宣言)

- 1 内閣総理大臣は、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において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。
- 2 緊急事態の宣言は、法律の定めるところにより、事前又は事後に国会の承認を得なければならない。
- 3 内閣総理大臣は、前項の場合において不承認の議決があったとき、国会が緊急事態の宣言を解除すべき旨を議決したとき、又は事態の推移により当該宣言を継続する必要がないと認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、当該宣言を速やかに解除しなければならない。また、百日を超えて緊急事態の宣言を継続しようとするときは、百日を超えるごとに、事前に国会承認を得なければならない。

- 4 第二項及び前項後段の国会の承認については、第六十条第二項の規定を準用する。この場合において、同項中「三十日以内」とあるのは、「五日以内」と読み替えるものとする。

### 第99条(緊急事態の宣言の効果)

- 1 緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、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ほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。
- 2 前項の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後に国会の承認を得なければならない。
- 3 緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。この場合においても、第十四条、第十八条、第十九条、第二十一条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。
- 4 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。

#### 《自民党改憲草案の問題点》

- ・内閣が「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」（草案99条1項）として、立法権を内閣に集中させている。
- ⇒これは、内閣が新しく法律を作るだけでなく、いままであった法律をすべて時の政権に都合よく書き換えることも可能にする。例えば、刑法や刑事訴訟法を政令で改正し、処罰される対象を拡大したり、刑事手続を変えることもできる（未決勾留期間の延長など）。
- ・「何人も……国その他公の機関の指示に従わなければならない」（同条3項）として無限定に人権制限を認める。
- ⇒たとえば、雑誌や書籍の発行、インターネット等での情報発信を禁止したまま、緊急事態宣言下で憲法改正の国民投票を行うことにより、60日後に憲法改正することまで可能となる。
- ・「内乱等」「地震等」「法律で定める緊急事態」（98条1項）など、緊急事態宣言を行える場合を明確に限定していない。
- ⇒小規模の災害を口実に緊急事態が宣言されるおそれがある。

・諸外国の多くでは、憲法裁判所による審査など、緊急時の権力行使を司法的にチェックする規定が憲法に定められているが、自民党改憲草案にはそれがない。

⇒権力行使を事後的にチェックする機会がなく、濫用された場合に歯止めがない。

・緊急事態宣言により、衆議院は解散されなくなり、議員の任期が延長され、選挙は行われなくなり（99条4項）、宣言も100日ごとに更新できる（98条3項）。

⇒時の政権が緊急事態宣言を行い、更新し続けることにより、政権を半永久的に存続させる危険がある。

## 2 2018年3月26日自由民主党「改憲4項目」条文素案

### ・第73条の2（※内閣の事務を定める第73条の次に追加）

（第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は、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

⇒表現の自由を含めたあらゆる人権制約が可能。

※「異常かつ大規模な災害」：戦争、テロなど人災も含む

（第2項）内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

### ・第64条の2（※国会の章の末尾に特例規定として追加）

大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の3分の2以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

⇒現政権が国民の意思を問うことなく、永続的に続くことを認める。

## 第7. 新型コロナウイルス感染症をめぐる「改憲」論

### 1 政府・与党の「改憲」論とそれに対する反応など

・安倍首相による改憲メッセージ（2020年5月）

「そもそも現行憲法においては、緊急時に対応する規定は、『参議院の緊急集会』しか存在していないのが実情です。」

「今回のような未曾有の危機を経験した今、緊急事態において、国民の命や安全を何としても守るため、国家や国民がどのような役割を果たし、国難を乗り越えていくべきか。そして、そのことを憲法にどのように位置付けるかについては、極めて重く、大切な課題であると、私自身、改

めて認識した次第です。自民党がたたき台として既にお示ししている改憲4項目の中にも『緊急事態対応』は含まれておりますが、まずは、国会の憲法審査会の場で、じっくりと議論を進めていくべきであると考えます」。

- ・大林啓吾教授（千葉大学法務研究科教授、憲法学）：新型コロナ対策をめぐる議論においては、特措法にもとづく緊急事態宣言とは別に、憲法改正を行って緊急事態条項を盛り込むべきではないかという意見が与党内から提示された。たとえば、自民党の伊吹文明は、「今回の肺炎を『緊急事態の一例』とした上で、感染した疑いがある人に政府が検査や一時隔離などを強制できない事例に言及。『（感染を拡散しないために）憲法に保障されている個人の移動の自由などを、どう抑えるかのバランスの問題だ。憲法改正の大きな実験台と考えた方がよい』」と述べた。これに対して野党は反発し、立憲民主党の枝野幸男は、「感染症の拡大防止はあらゆることが現行法制でできる。憲法とは全く関係ない。悪乗りで、憲法改正に悪用しようとする姿勢は許されない」と批判した。（大林啓吾『感染症と憲法』（青林書院、2021）231頁 原註は略）

- ・2021年5月7日における菅義偉首相の発言：「菅義偉首相は7日夜の記者会見で、憲法の緊急事態条項創設について問われ、『新型コロナウイルス禍で緊急事態への国民の関心は高まっている』との認識を示した。『海外の国を見ると、強制的な執行を私権制限（に関する法律）がない中でできることもある』とも語った。」（時事ドットコムニュース 2021年5月7日20時58分付記事「緊急事態条項「関心高まっている」菅首相」）

- ・2021年6月11日における加藤勝信官房長官の発言：「加藤勝信官房長官は11日の記者会見で、新型コロナウイルスの感染拡大は、緊急事態条項を創設する改憲論議の『絶好の契機だ』と発言した。

緊急事態条項の創設は、自民党の改憲案の一つ。大災害での政府の権限強化などを盛り込んでいる。

加藤氏は、コロナ禍で同条項を創設する必要性が高まっているかとの質問に『新型コロナウイルスによる未曾有の事態を全国民が経験し、緊急事態の備えに対する関心が高まっている』と指摘。『この現状において、議論を提起し、進めることは絶好の契機だ』と話した。

本紙がこの表現について確認したところ、加藤氏は『絶好の機会というか、そういうタイミングだということだ』と説明。コロナ禍で多くの

人が亡くなり、飲食業者らが苦しんでいる状況で『絶好』という表現を使った真意を重ねて尋ねると、『皆さんが苦しんでいることを絶好と言っているのではない。関心が高まっている機会を捉えて議論していく、と言っている』と釈明した。」（東京新聞TOKYO Web2021年6月11日21時37分付記事「加藤官房長官、コロナ禍は「絶好の機会」改憲論議で」）

- ・2021年9月14日における岸田文雄・前自由民主党政調会長の発言：「憲法改正に関しては、安倍政権時にまとめた4項目の党改憲案の実現に『努力を注ぐ』と表明した。新型コロナウイルスの感染拡大を受けて『緊急事態条項（の対象）に感染症を加えるか、議論はあってもいい』と述べた。」（時事ドットコムニュース2021年9月14日11時36分付記事「1億5000万円、国民に説明 自民党総裁選、争点は党改革—岸田氏インタビュー—」）

#### ※ この間に新型コロナウイルス感染症問題をめぐって政府が行った政策

- ・感染予防に実効性がない布マスク2枚をすでにマスク価格の暴騰がおさまった後になってから全世帯に対して送付（「アベノマスク」と批判される）。
- ・2020年2月27日、安倍晋三首相（当時）の突然の要請で全国の小学校・中学校・高校に対して一斉休校指示が出され、学校現場が混乱する。後に、感染拡大を防ぐ効果はなかったとの報告がされている。

⇒新型コロナウイルス問題を含む伝染病等の対応についても、災害対策と同様に、科学的知見を踏まえて事前に準備をしておくことが大切で、「アベノマスク」のような愚策を繰り返す政治家たちに緊急事態条項で強権発動する権限を与えた場合には、本末転倒の事態になることは明らか。そもそも、外部からの武力攻撃や大規模テロなど、真に国家の存亡に関わる事態を示さず、一般受けしやすい大災害や伝染病の流行を掲げているが、これらの事態は緊急事態条項を設ける必要がある事態とはいえない。そこには「お試し改憲」（はじめの改憲への抵抗感を和らげるための改憲）の意図が見え隠れしている。

## 2 コロナ問題を改憲に結びつけようとする論調

- ・高橋洋一氏（嘉悦大学教授）：「私は「さざ波」ツイートのあと、日本の緊急事態宣言について「欧米から見れば、戒厳令でもなく『屁みたいな』ものでないのかな」とつぶやいて、再び大炎上しました。日本は憲法に緊急事態条項がないがゆえに、全く私権制限ができないことを捉えて、「屁でもない」と書いたんです。

よく「インド株を水際で止めろ」とか、「鎖国政策をしろ」というけど、憲法で移動の自由を保障しているから制度上無理な話なんです。

保守系の人の中だけでも、官僚に危機意識がないからだとか批判する人がいますが、官僚の問題ではなくて憲法に緊急事態条項がないから、やりたくてもできない。

要するに、憲法の「欠陥」の問題なんです。マスコミはああでもない、こうでもないみんな言っていますが、事の本質を理解していないのではないのでしょうか。あるいは意図的に無視しているのかもしれませんが。「結局、今回のコロナの問題は憲法の問題に集約されます。憲法はプログラム規定。憲法があつて初めて実定法の議論ができるようになる。」

私はそれが言いたくて、わざと炎上覚悟で「屁でもない」と書いた。しかし、マスコミは「表現」の部分しか取り上げず、本質の部分は無視。はっきり言ってレベルが低すぎます。」（長谷川幸洋・高橋洋一「コロナの問題は憲法の問題だ」Hanada-2021年8月号292頁～293頁）

⇒憲法に緊急事態条項がないから、全く私権制限ができない（！？）憲法が移動の自由を保障しているから、水際対策ができない（！？）

⇒コロナ対策の問題を政策の問題ではなく、憲法の問題にすり替えている。ためにする議論としか言いようがない。本当に無知なのか不明。

### 3 曾我部真裕教授（京都大学教授・憲法学）の見解

※以下は2021年6月19日付のYahoo!ニュースオリジナル特集の曾我部真裕教授（京都大学教授・憲法学）へのインタビュー記事（<https://news.yahoo.co.jp/articles/b093ec780b09d374f48be01c32dc63c3c860a87f>）からの引用である。

（「政府は憲法に緊急事態条項を創設しないと、強い私権制限ができず、コロナ対策も打てないという姿勢です。そもそも『私権』とはなんですか。」との問いに対して）

- ・曾我部教授「法律学の解釈ではあまり重要なキーワードではありません。基本は民法上の権利を指す言葉ですが、多義的に使われることもあります。コロナ対策では選挙権など『公権』以外の、たとえば営業の自由とか表現の自由を含むいろんな自由や権利の総称として使われています」

（「緊急事態条項がないと、本当に私権の制限はできないのでしょうか。」との問いに対して）

- ・曾我部教授「そんなことはない。現に時短命令とか酒類提供禁止とかやって

るじゃないですか。コロナ対策とは関係ないところでいえば、土地利用の制限などが行われているし、私が住んでいる京都では景観条例で建物を好きな色に塗ることはできません。移動の自由に関していえば、かつてジャーナリストの旅券の返納が命じられたことは大きなニュースになりましたよね」

(「すると政府が想定する緊急事態条項がないと制限できない権利・自由とはなにか、という疑問がおきます。菅首相は記者会見では問われても答えませんでした。あえてそういう権利・自由を想像するとなにかがありますか。」との問いに対して)

- ・曾我部教授「うーん、たとえば令状なしで家宅搜索できるとか、憲法に書いてある人権保障を一部解除するような内容だとか、法律で定めなければならぬことを政令で規定できるといった内容だと、憲法改正は必要になると思います」

「緊急事態として考えられるのはひとまず三つあって、安全保障、災害対策そしてパンデミック対策です。それぞれ現行憲法でどこまで可能なのか、緊急事態条項を追加することで可能になるのか、それは対策として本当に必要なのか、シミュレーションして洗い出したうえで議論しないといけない。そのうえでいえば、財産権とか営業の自由の規制とか大方のことは憲法改正しなくてもできると思います」 (中略)

- ・曾我部教授「フランスは憲法に緊急事態条項がありますが、それを使わずに法律で対策をたてました」

(「それはなぜですか。」との問いに対して)

- ・曾我部教授「フランスの緊急事態条項は、アルジェリア独立問題に関連した内乱の危機がきっかけとなって作られたものです。想定している危機のレベルが違うわけです」

「フランスでコロナ対策として法律で規制したのは、商店の閉鎖とか外出規制とか、日本でやっていることの延長線上にあることが多いですね。外出規制にしても、『散歩はしてもいい』とか例外がたくさんあるんですよ」

(「そういう規制なら日本でもできそうです。」との問いに対して)

- ・曾我部教授「できそうなんです、人権保障についての考え方が違うので、実際の導入はどうでしょうか、というのが私の感想です。というのはフランスの場合、権利・人権の救済システムが日本よりしっかりしているんですよ」

。たとえば外出禁止令のケースでは、『夜に弁護士事務所に相談に行ってはならない』という規制がありました。昼間は行ってもいいんですが、夜は人の流れを少なくするために外出を制限したんです。しかしこれは裁判所から違法とされて無効になりました。しかもフランスは裁判所に『この法律は無効じゃないか』と訴え出ると、仮処分のような形で48時間以内（実際にはもう少しかかっているようですが）に判断されるんですよ。法で自由の規制をバンバンやって、一方で裁判所のチェックも働いていて、問題があればちゅうちょなく違憲・違法の判断が極めて迅速に下される。制度上のチェック・アンド・バランスが機能しているんです。非常に硬質な立憲主義です」（以下略）

⇒強制的手段をとるのであれば、それが本当に必要なものであるか、裁判所による迅速なチェック・救済システムも整備する必要がある。本稿24頁にて再論。

#### 4 憲法学者による緊急事態不要論

##### ・石川健治（東京大学法学部教授）

憲法の緊急事態は、独裁権力を想定せずに何が緊急事態かを問題にする客観的緊急事態と、独裁権力を想定した上で誰がそれを握るかを論ずる主観的緊急事態が議論されてきた。新型コロナまん延の問題は客観的緊急事態論の筋で理解されるべきであって、主観的緊急事態条項を憲法に書き込むことによって例外的状況を常態化すべきものではない。

##### ・村田尚紀（関西大学法学部教授）

憲法上の緊急事態とは、国家が立憲的意味の憲法に則って活動することが不可能な異常事態が発生した場合に憲法の効力を一時停止して行政権に強力な権限を付与することを指す。新型コロナウイルスまん延の問題は感染症拡大防止のために公衆衛生上必要な措置を迅速かつ確実に行うことであり、憲法上の効力の停止を要請する緊急事態ではない。

##### ・清末愛砂（室蘭工業大学大学院准教授）

改憲派は、現行憲法に緊急事態条項がないために、大規模な自然災害や感染症への対応ができないというが、それは間違っている。これらへの実務上の対応は、すでに整備されている個別法（災害対策基本法、災害救助法、感染症法等）やその改正法に基づいて行われるべきものである。

自民党の条文イメージ（たたき台素案）の73条の2案は、「大地震その他の異常かつ大規模な災害」時に内閣が「国民の生命、身体および財産を保護するため」の「政令を制定することができる」としているが、これまでの自然災害等の経験の積み重ねゆえの個別法が存在している点に鑑みても、不必要

な条文である。それどころか、状況に応じて多角的な支援が必要となる人々のニーズにあわない政令が現場等から離れたところで一方的に発せられる危険性がある。また、強圧的な内容を持つ政令が発せられると、各現場から支援やその拡充を求める切実な声が出しにくくなったり、実質的にその機会が奪われたりしかねない。（週刊金曜日2021.5.28（1330号）19頁）

## 第8. 新型コロナウイルス感染症に関する法制度

### 1 新型インフルエンザなど対策特別措置法等の改正

※新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律」（令和3年法律第5号、同年2月3日公布、同月13日施行）により、新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「特措法」という。）、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律、検疫法の3つの法律が一括改正されている。

#### (1) 特措法の改正

- ・特措法の対象となる感染症の範囲の見直し（特措法2条1号及び14条）：指定感染症のうち、当該疾病に罹患した場合の病状の程度が重篤であり、かつ、全国的かつ急速に蔓延するおそれがあるものについて、特措法の対象に追加された。
- ・臨時の医療施設の位置づけの変更（特措法31条の2）：臨時の医療施設を早い段階から準備するため、その位置付けを緊急事態措置から政府対策本部が設置されている間の措置に変更した。
- ・臨時の医療施設を開設するための土地等の使用（特措法31条の3）：緊急事態措置として、所有者等の同意を得て土地等を臨時の医療施設開設のために使用できるとしていた旧特措法49条1項について、政府対策本部が設置されている間に行える措置とした。なお、所有者等の同意を得ないでも土地等を使用できる措置については、従前通り緊急事態措置とした（特措法49条）。

(2) まん延防止等重点措置の創設：全国的かつ急速なまん延のおそれがある状態に至る前に、予防的に、特定の地域において、まん延防止に有効な措置や医療提供体制の確保に資する措置を都道府県知事の権限として実施できるようにする。

(3) 緊急事態措置の見直し：緊急事態の要件、施設管理者等に対する要請の改正（施設管理者等が正当な理由がないのに都道府県知事の要請に応じないときは、都道府県知事が当該要請に係る措置を行うべきこと

を命令し、命令違反には30万円以下の過料に処せられる)

- (4) 事業者に対する支援等（特措法63条の3第1項）
- (5) 差別的取扱い等の防止（特措法13条2項）
- (6) 新型インフルエンザ等対策有識者会議の位置づけの見直し
- (7) 新型コロナウイルス感染症の感染症法への位置づけ：従前は政令により新型コロナウイルス感染症を指定感染症として時限的に指定していたが、改正により感染症法6条7項の「新型インフルエンザ等感染症」に新型コロナウイルス感染症及び再興型新型コロナウイルス感染症を追加。
- (8) 国や地方自治体間の情報連携
- (9) 感染症の調査研究の推進
- (10) 感染症対策の実効性の確保のための措置（感染症法に基づく入院措置に正当な理由なく応じない場合又は当該措置の期間中に逃げた場合には、50万円以下の過料に処せられる。）
- (11) 国や地方自治体の役割・権限の強化

## 2 地方自治体による独自の緊急事態宣言

地方自治体独自の判断で、その地方の実情に応じて固有の緊急事態宣言を発することも行われており、特措法と抵触するものではない。

- ・大林啓吾教授（千葉大学大学院法務研究科、憲法学）「（政府による緊急事態宣言発令を定めた）特措法32条は、全国的視点の緊急事態であり、地方の実情に応じて緊急事態宣言を出すことを否定しているわけではないのである。」（大林啓吾『感染症と憲法』（青林書院、2021）250頁）

## 第9. 緊急事態条項でなく個別の法制度の制定・改正により感染症対策は可能

※新型コロナウイルス感染症に限らず、感染症の流行などに伴う公衆衛生上の措置は、現行憲法の枠内で個別の法制度の制定・改正によって対応することが十分に可能であるし、それが妥当である。

### 1 感染が疑われる人や未発症の感染者に対する強制隔離・強制入院

- ・大林啓吾教授（千葉大学法務研究科、憲法学）「感染源とされる国や地域に滞在していたことがあるなど明らかに感染が疑われる理由を提示するなどの要件を設けた上で、さらに感染が疑われるウイルス等の感染力や致死性が高いような場合に、感染対策や環境衛生が整備された施設に一定期間隔離又は入院させるという法律を制定するという方法もありえ

る。その場合には適用の場面で憲法違反の問題が生じるおそれがあるとしても、当該立法自体が明らかに違憲であるとはいえないだろう。そうであるとすれば、緊急事態条項によって憲法秩序に荒療治を施さなくても、法改正によってほぼ同様の効果が期待できるように思われる。」（大林啓吾『感染症と憲法』（青林書院、2021）236頁～237頁）

## 2 政令により新たな感染症を措置法の対象に迅速に指定する法制度も可能

- 大林啓吾教授（千葉大学法務研究科、憲法学）「新型コロナのケースのように特措法に当該感染症を含めるために法改正を行うというプロセスは、感染症まん延のおそれを認識してから立法作業に取り掛かることになるため、時間がかかる。これを解決するためには行政にその判断を委ねるという方法が考えられる。もっとも、緊急事態条項を設けなくても、当該感染症を特措法の対象に含めるか否かの判断を行政に委ねる法改正だけで十分対応可能である。特措法の対象に含めるために法改正を必要とせず、政令の改正だけで対応可能にするという法改正を行えば、迅速な対応をはかることができるだろう。」（大林啓吾『感染症と憲法』（青林書院、2021）237頁）

## 3 罰則付きの営業停止命令を規定する法制度も可能

- 大林啓吾教授（千葉大学法務研究科、憲法学）「営業停止については、食品衛生法、風営法、建築物衛生法の運用を厳しくすることによって営業停止処分等を行う方法もありうるが、拡大解釈を認めることになるという問題も生じうる。そのため、本来的には法改正によって対応してしかるべきである。その場合、特措法を改正して、自粛要請及び指示に加えて、営業停止命令に関する規定と罰則に関する規定を設けることになるだろう。」（大林啓吾『感染症と憲法』（青林書院、2021）237頁～238頁）

## 4 外出禁止命令を定める法制度も可能

- 大林啓吾教授（千葉大学法務研究科、憲法学）「（新型コロナ問題をめぐり欧米では外出禁止命令を出す国が少なくなかったことについて触れた後で）もっとも、外出禁止といっても、一切の外出を禁止するわけではない。外出禁止命令を出す国の多くは違反者に対して罰則を設けることで強制力を担保しているが、そうした国のほとんどは生活必需品や医薬品の購入や医療機関の受診のための外出を認めている。また、散歩や運動についても、ソーシャルディスタンスを維持するという条件付

で認めているところが多い。

そうすると、多くの人が緊急事態宣言にもとづく外出自粛要請に従った日本の状況を顧みれば、強制力のある外出禁止命令と日本における外出自粛要請は、法的効果において異なるものの、実際的な効果の面においてはそれほど違いがないように思える。つまり、必要性の観点からすれば、緊急事態条項どころか、法改正すら必要ない可能性があるのである

もともと、将来的にも外出自粛要請がうまくいくとは限らない。そうした事態を考慮して、事前に、外出禁止命令規定を定めておくというのもリスク予防の観点からすれば必要であろう。だが、少なくとも新型コロナのケース（第一波）において自粛要請が一定の成功を収めた以上、まずは外出自粛要請を行い、それでは対応できない場合にはじめて外出禁止命令を行うという段階的対応にすべきであると思われる。こうした対応は特措法の改正によって可能である」（大林啓吾『感染症と憲法』（青林書院、2021）240頁～241頁）

- ・曾我部真裕教授「新型コロナウイルス感染症対策として、強制力を伴う外出制限を設けることが一概に憲法違反だとは言えないと思われる。ただし、それには、①外出制限措置自体の導入に厳格度を増した審査が必要であることと、②例外事由が設けられなければならないことという、2段階の検討が必要である。また、迅速な裁判的救済も求められる。」（曾我部真裕「日本国憲法における移動の自由」法学セミナー798号13頁）

⇒曾我部教授は、フランスにおいてコロナ感染防止のための外出制限を定めるデクレ（政令）の根拠規定となっている公衆衛生法典で、規制措置は衛生上のリスクに厳格に比例しているべきこと、時期的・場所的な状況に適合しているべきこと、必要性が失われた場合には速やかに廃止されるべきことが定められていることや、散歩やジョギング、ペットの散歩のために外出も一定限度で認められていること、とられた措置に対しては行政裁判所の急速審理の対象とされ迅速な救済が予定されていること〔その例として、夜18時以降に弁護士に法律相談する為に外出することが例外事由とされていなかったことがコンセイユ・デタ（最高行政裁判所）により違法と判断されている〕などを例に挙げている。

## 5 ロックダウン（都市封鎖）を定める法制度も可能

- ・大林啓吾教授（千葉大学法務研究科、憲法学）「ロックダウンを行った

場合、生活物資等をどうするかという問題があるが、ここではそれに対する対応がなされると仮定した上で、移動制限の側面のみ照射して考えてみる。移動の自由は憲法13条又は憲法22条に保障されていることから、ロックダウンは移動の自由を制限することになる。しかも、交通を完全に遮断することから、制約の強度はきわめて強いものといえよう。

他方で、差し迫った危険から人の生命を守るために行うのであれば、それは公共の福祉にもとづく正当な利益であり、それが不可能というわけではない。

ただし、類似の規定である感染症法33条の規制に対し、感染症法34条〔引用者注：一類感染症のまん延に対して緊急の必要があり消毒では対応できない場合に、72時間以内に限り、感染症患者がいる場所や汚染された場所などの交通を制限又は遮断できるという規定〕が必要最小限の制限でなければならないとしているように、当該規制についても必要最小限であることが要請される。そのため、法改正によってロックダウンの規定を設けるのであれば、感染力が強く深刻な重篤性のある感染症がまん延するなどの切迫した状況が存在し、他の方法では防ぐことができないなど、ロックダウン発令の要件を厳密に設定し、また期限を設定した上で常時解除の可能性を探る仕組みを設けるなど、必要最小限の制限にしなければならないだろう。」（大林啓吾『感染症と憲法』（青林書院、2021）240頁～241頁）

## 6 感染症が流行している国からの入国を包括的に拒否する法改正も可能

- ・ 新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る外国人の上陸拒否について、法務省では、当分の間、上陸の申請日前14日以内に一定の国・地域における滞在歴がある外国人については、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という）5条1項14号の「法務大臣において日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」に該当する外国人として、特段の事情がない限り、上陸を拒否することとしている（法務省サイト掲載「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否について」令和3年9月20日現在）。
- ・ 大林啓吾教授（千葉大学法務研究科、憲法学）「（入管法5条1項14号について）本来的にはこの規定は個人を想定したものである。そのため、感染源とされる国や地域からの入国を一律禁止するためにはそのような規定を設ける必要がある。」「入管法の改正で対応するとすれば、5条の本邦上陸を拒否する外国人の中に、感染国や感染地域に居住又は滞在したとする者とする規定を5条1項1号に追加するか、新たな号を

設けることになろう。なお、5条は外国人を対象とするため、当該感染国又は当該感染地域に居住又は滞在する日本人は含まれない。そのため、そうした日本人の取り扱いについては別途検討しなければならない。新型コロナの場合は、感染源とされた中国の武漢に在留していた日本人に対し、政府がチャーター機を用意して日本まで運ぶという措置をとった。日本に到着後の対応を含め、そうした日本人の取扱いについては感染症法、入管法、検疫法を連動させながら対応方法を規定しておく必要がある。」（以上、大林啓吾『感染症と憲法』（青林書院、2021）242頁～243頁）

⇒国際慣習法上、主権国家は外国人の入国・滞在について自由裁量を有するとされている。感染症がまん延している国からの外国人の入国を包括的に拒否する法改正も可能である。日本人や日本に生活の本拠を有する永住外国人などについては別途の考慮が必要だが、日本に到着した後に感染症の検査や一定期間、宿泊施設や医療機関などに滞在することを義務付けるための法改正を行うべきであろう。これらの措置には、移動の自由の制限などを伴うことから、裁判所への不服申立や迅速な救済システムを設けるべきである。

#### ※予防原則に基づいた対応の必要性

・生命・健康は人格権（憲法13条後段）の核心的な価値。感染症のまん延により、人格権の核心である生命・健康に重大な影響を及ぼすことが懸念されるのであれば、感染力や致死性について科学的な因果関係が不明であっても予防原則に則ったアプローチがされるべきである。

⇒新たな感染症が生じた場合には、そのリスクについて十分な科学的調査がされるべきであるし、生命・健康に対する重大な影響のおそれが懸念されるのであれば、科学的不確実性が残るとしても、防止措置が採られるべきである。

※予防原則：予防原則とは、科学的には不確実な環境リスクであっても、生じ得る損害が、重大又は回復不可能な損害のおそれがある場合には、そのリスクの具現化を防止する措置を講ずべきであるとする環境法政策の原則をいう。新型コロナウイルス感染症をめぐっても、「予防原則」に基づいて、新型コロナウイルスについて最悪のシナリオを想定し、常識を働かせて可能な限り最も安全な感染防止策を推奨すべきであるとの主張が多くの特権家よりなされている（東洋経済オンラインサイト掲載The New York Times「コロナの「空気感染説」がやはり拭えない理由」2020年7月8日付記事）。

## 第10. 諸外国におけるコロナ対応の状況―

コロナウイルス感染症対策に関して、多くの国では憲法上の緊急事態条項は発動されていない。

※ 以下は、稲正樹「世界各国のCOVID-19と緊急事態法制」法と民主主義2020年5月号 (No. 548) 18~21頁による。

### 1 COVID対策の有効性を示している国

- ・オーストラリア：2020年3月13日に、連邦全体としての統一した対応をするための意思決定機関として、連邦首相と8名の州・準州首相からなる全国内閣が設立され、コロナ対応に関する連邦政府と州・準州政府の合意が採択された。連邦の対応の多くは2015年のバイオ・セキュリティ法に基づき行われている。州レベルでは、公衆衛生法や緊急事態法に基づいて執行命令・指令が出されている。
- ・デンマーク：憲法上一般的な緊急事態メカニズムが存在せず、改正伝染病法に基づき多くの規制がなされている。
- ・ニュージーランド：2006年伝染病準備法、2002年市民防衛非常事態管理法、1956年健康法が発動されている。
- ・台湾：憲法上の緊急命令を出す可能性は考慮されていない（後述）。SARSの経験から2004年に全面改正された伝染病統制法や、2020年2月25日に制定された重症特殊伝染性肺炎の予防・救済と回復に関する特別法などにより対応がされている。

### 2 新法制定で対応した国

- ・フランス：2020年3月23日にCovid-19流行対処緊急事態法が制定される。「健康緊急事態」概念が導入され、公衆衛生の保障を目的として、人・車両の移動の制限・禁止や、検疫・隔離措置、施設等の一時閉鎖、集会・会議の制限などに関して首相が広汎なデクレ（行政規則）を発することを認めている。
- ・イギリス：2020年3月25日にコロナウイルス法が成立、2年間の時限立法であり、議会承認があれば6ヶ月の延長がされる。

### 3 緊急事態措置を発動していない国

- ・カナダ：1985年緊急事態法に基づく連邦緊急事態を発動していない。そもそも保健は州の管轄であること、2005年連邦検疫法が政府に幅広い緊急事態権を与えていること、十分に機能している公衆衛生システムがあり公衆衛生の専門家が信頼されていることなどによる。

- ・ドイツ：憲法上の緊急事態措置は発動されていない。ウイルスは憲法上の緊急事態措置を発動する要件である「連邦もしくはラント（州）の存立、または自由で民主的な基本秩序に対する急迫の危険」ではない。連邦議会はパンデミックの経済的影響を緩和する法律を可決し、連邦感染症保護法を改正した。

#### 4 憲法上の緊急事態措置を発動した国

- ・イタリア：2020年1月31日に公衆衛生緊急事態を宣言し、その後憲法77条に基づく緊急命令の規定に基づき、政府の暫定措置を法律化した命令法によって、諸措置が取られた。命令法とは必要性和緊急性がある場合に政府によって作成され、法律に転換するために迅速に議会に提出され、60日以内に法律に転換されなければ失効するものである。

#### 5 コロナ問題の初動対応に成功した台湾の状況

新型コロナウイルス感染症の初動対応に成功した台湾（中華民国）では、憲法に「国家に天災、疫病が発生」した場合（この要件は2005年の憲法追加修正条文により拡大されている）などにおいて、総統（大統領）が緊急命令を発して必要な措置を採る権限を定める（中華民国憲法43条、ただし、発令後10日以内に議会（立法院）の追認が必要で、追認されない場合には緊急命令は直ちに失効する。）。しかし、2020年3月の時点で、台湾総統府（大統領府）は緊急命令を発する必要はない旨表明している。

##### 中華民国憲法〔抜粋〕

- ・**第43条** 国家に天災、疫病が発生し、又は国家財政経済上重大な変動があり急速な処分を必要とする場合は、総統は、立法院休会期間中にある場合は、行政院会議の決議を経て緊急命令法により、緊急命令を発布し、必要な処置をとることができる。但し命令発布後一箇月内に立法院に提出して追認を求めなければならない。立法院が同意しないときは、その緊急命令は、直ちに効力を失う。

##### 2005年6月10日中華民国憲法追加修正条文（第7次憲法修正）〔抜粋〕

- ・**第2条3項** 総統は、国家あるいは国民が緊急事態や危険な状況に遭遇するのを防ぎ、財産・経済上の重大事に対応するため、行政院院会（閣議）の決議を経たうえで緊急命令を発令することができ、必要な措置を採る。その際は、憲法第43条の制限を受けないものとする。ただし、命令の発

令後10日以内に立法院に送付して追認を得なければならず、立法院が同意しない場合はその緊急命令は即時失効する。

(中華民国憲法及び同憲法追加修正条文の和訳は、台北駐日経済文化代表処サイト「中華民国の憲法」による。 ([https://www.roc-taiwan.org/jp\\_ja/cat/15.html](https://www.roc-taiwan.org/jp_ja/cat/15.html)) 但し、条数など一部の数字は算用数字に改めた。)

・2020年3月19日のニュース (ワイズコンサルティンググループサイト (<https://www.ys-consulting.com.tw/news/88938.html>) 掲載)

「新型コロナウイルス感染が世界的に拡大する中、緊急事態への対応措置が制限を受けないよう、総統の緊急命令発令を与野党の立法委員が求めていることについて、総統府の張惇涵報道官は18日、出入境規制を含めた現行の防疫措置は全て「嚴重特殊伝染性肺炎の予防治療および救済振興特別条例(防疫特別条例)」や伝染病防治法などに法的根拠があるとして、現時点で発令の必要はないと表明した。19日付聯合報が報じた。

総統府は、1987年に戒厳令が解除されて以降、緊急命令が発令されたのは99年の921大地震(中部大地震)の時のみで、2003年に重症急性呼吸器症候群(SARS)が流行した際も議論にはなったが発令はされなかったと説明した。

中央流行疫情指揮中心(中央流行疫情指揮センター)指揮官を務める衛生福利部(衛福部)の陳時中部長も同日、新型コロナウイルス感染は現在、海外からの輸入症例が中心で、政府も防疫に全力を挙げているため緊急命令の発令を検討する段階には至っていないとの見方を示した」

宮畑加奈子教授(広島経済大学) :

(台湾のコロナ対策の法制度の概要について) 「中央政府の関係省庁に権限を付与・集中させ、法治国家原則により感染状況の変化に合わせて継続的かつ弾力的な立法措置を行いながらも、台湾の歴史的経験から、憲法上の緊急命令の適用には極めて抑制的である点で、ワイマール憲法の教訓を今なお記憶するドイツとの共通点がみられる。また一方でフランス型の、憲法の規定によらず、法律上の緊急事態を創設し、『必要なあらゆる措置』への一元的対応を可能とする制度とも共通点がみられるように思われる。」(宮畑加奈子「台湾の新型コロナウイルス感染症対策—感染症法史と緊急命令権を中心として—」日本政治法律研究第4号(2022年3月)、350頁)

(台湾のコロナ対策の成功要因について) 「台湾の感染症対策から学ぶべき点は多々あるが、(中略)初期対応で最も肝要な水際対策において

、歴史的に防疫業務を託されてきた村（里）長による厳格な管理を行ったことも成功要因の一つであったこと（中略）、また専門家集団で構成されたCECC（注：中央流行疫情指揮センター）による防疫対策の迅速な一元的管理も、極めて効果的なものであった点、またその背景において、SARSの教訓を踏まえた大法官解釈による法政策の修正機能が働いていたことは重要な点だと思われる。」（同前、350頁）

⇒かつて、台湾では、2003年のSARS流行下で指揮命令系統が整序されていない状況下で陳水扁総統（大統領）と馬英九・台北市長の見解が食い違い、馬英九市長が病院封鎖などの強権的措置を指示したことにより混乱が生じたことがあった。この際に、司法院大法官會議（憲法裁判所）は、人身の自由の剥奪に対しては合理的な補償の機会を与えるべきとする憲法解釈を示している。このような経験を踏まえて、2004年に伝染病統制法が全面改正されるなど、伝染病対策の法制度が整備され、専門家集団からなる中央流行疫情指揮センターが設けられた。台湾のコロナ対策の成功は、このような過去における防疫の失敗に鑑み、専門的知見を踏まえて事前準備の体制を構築していたことによるものが大きい。⇒台湾の例は、新型コロナウイルスなど感染症対策についても、緊急事態条項を用いて泥縄式に対応するのではなく、科学的知見に基づいて事前に実効性ある法制度を整備することが重要であることを示している。

⇒コロナ対応をめぐっては、多くの国において、既存の法制度の活用や新法の制定により対応がされており、憲法上の緊急事態措置は発動されていない。

## 第11. 現在、議論されている議員任期延長のための改憲案について

### 1 2022年末に示された議員任期延長のための改憲案の概要

2022年12月に、自由民主党・公明党・日本維新の会・国民民主党・有志の会の5会派より、緊急事態条項の一環として、国会議員の任期延長に関して、内容がおおむね共通する改憲案が提示された。これらの5会派の改憲案は、おおむね、①大規模自然災害、テロ・内乱、感染症の蔓延又は国家有事・安全保障事態が発生して、②適正な選挙の実施が困難な場合、③内閣がこれを認定し、④国会議員の3分の2以上が承認した場合、⑤国会議員の任期が延長されるというものである。

### 2 議員任期延長のための改憲案の問題点

#### (1) 国民の選挙権を事実上制限すること

憲法15条1項は、公務員の選定罷免権は国民固有の権利であると定

めて、主権者である国民に国会議員の選挙において投票することによって国政に参加する権利を保障している。国民の選挙権又はその行使を制限することは原則として許されず、制限することがやむを得ないと認められる事由がなければならない（平成17年9月14日最高裁判所大法廷判決 いわゆる在外邦人選挙権事件）。

国会議員の選挙は、国会議員や政権を担当する首相や閣僚といった多数派に対して、任期までの活動を評価して国民が審判を下すことによって国民が国政に参加する機会を保障する制度であるから、緊急時であっても選挙は実施されるべきである。議員の任期延長を可能とする憲法改正は、国民の選挙権を事実上制限するものとして、許されない。

## (2) 「選挙の適正な実施が困難な場合」という要件が広範なこと

任期延長改憲論は、「選挙の適正な実施が困難な場合」に議員の任期を延長できるとするが、これはあまりにも広範な要件である。たとえば、2023年2月1日現在、東日本大震災の避難者が3万1千人いるとされるが、これらの避難者が住所地での投票ができないことを口実に、現時点でも「選挙の適正な実施が困難」であるとして議員の任期延長を発動できることになりかねない。

## (3) 任期延長期限の上限を定めない改憲論があること

任期延長改憲論には、一定期間経過した場合の更新を認めても延長期限の上限を定めていないものがある。延長期限の上限を定めなければ、更新を繰り返し議員の任期を数十年でも延長できることになる。任期延長された場合には、延長時の国会議員が選挙なく国会議員を続けることになり歳費等を受け取る地位を続けられることになるので、そのような国会議員ら自身による承認は利己的なものとなる（お手盛りの危険）。日本は議院内閣制のもと、国会の多数派と内閣総理大臣は同一の政党に所属し政治的立場を共通にしていることが通例であるから、国会の承認に加えて内閣の認定を必要としても、歯止めにはならない。

また、内閣総理大臣は国会議員によって指名選挙がされるので、国会議員の任期延長は、国会議員の地位を固定するだけでなく内閣総理大臣の地位も固定することになる。このような制度では、多数派である政権与党にとって有利な選挙結果である時に国会議員の任期を延長することによって政権の長期維持を図ることが可能となるため、多数派である政権与党によって濫用される危険がきわめて高い。

#### (4) 議員の任期延長後に法律等を制定しても災害対応はできない

任期延長改憲論は、たとえば南海トラフ地震などの災害が発生した後に国会議員の任期を延長して災害対策の法律等を制定するという考えによっている。しかしそもそも災害対策の原則は「準備していないことはできない」ということであり、災害が起こる前から法制度の整備や防災施設の設置などを行う必要があります災害発生後では現実に対応できない。

#### (5) 被災地の意見が国会に反映されなくなる

国会議員の任期延長をした場合、原則として衆議院では4年前、参議院では6年前に選出された議員がそのまま国会議員として活動し復興などに対処するための立法などを行うことになる。災害が起きた場合には被災地における現場の意見が政策に反映されることが必要であるにもかかわらず、災害後に国会議員が選出されることなく、古株の国会議員が居座り続ける国会では、被災地の意見が国政に反映されなくなりかねない。大規模災害等が起きた場合には、議員が死亡することも想定され、衆議院議員の小選挙区では繰り上げ当選がないため、議員任期を延長して選挙が行われない場合には欠員が生じたままの事態となる。

### 3 災害が起きても現行憲法で国会を機能させることが可能

任期延長改憲論は、国会議員の任期満了などの時に災害が起きて選挙ができなかった場合には国会が機能できないという考えを前提としている。しかし、そのような場合であっても、現行憲法の制度に基づいて国会を機能させることができる。

#### (1) 衆議院解散中に災害が起きた場合

衆議院の解散中に大災害が起きた場合には、参議院の緊急集会（憲法54条2項・3項）の制度があり、参議院が一時的に国会としての機能を果たして法律と予算を審議・制定でき、これらは次の国会で10日以内に衆議院の同意がない場合には効力を失うことになる。

⇒任期延長改憲が必要とする論者は、憲法54条1項が衆議院解散時から40日以内に総選挙を行い、総選挙の日から30日以内に国会が召集されるべきことを定めていることを理由に、緊急集会の活動期間は衆議院が解散されてから70日に限定されると主張する。しかし、緊急集会の活動が70日に限定される規定は憲法には存在せず、そもそも緊急集会の制度は国会が機能しない場合に参議院に国会機能を代行させる制度であるから、災害等により70日を超えても国会が機能しない場合には緊急集会は実施できると考えられる。

## 《抜粋》日本国憲法

第54条 衆議院が解散されたときは、解散の日から四十日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から三十日以内に、国会を召集しなければならない。

- ② 衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、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。
- ③ 前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。

### (2) 参議院議員の任期満了時に災害が起きた場合

この場合には、参議院は3年ごとに半数改選のため、参議院には改選されていない議員が半数おり（同46条）、審議に必要な定足数は3分の1（同56条1項）であるから、参議院は機能できる。

### (3) 衆議院議員の任期満了時に災害が起きた場合

参議院の緊急集会開催について定める憲法54条2項は、「衆議院が解散されたとき」を開催の要件としているが、そもそも参議院の緊急集会は国会の機能が失われた場合に参議院に国会の機能を代行させるための制度であり、衆議院議員の任期満了の場合も衆議院が解散された場合と同様に国会が機能できないという点では共通する。そうである以上、衆議院議員の任期満了の場合に災害が起きた場合も憲法54条2項を類推適用して参議院の緊急集会を開催できると考えるべきである（憲法学者の多数説）。

※ 地方議会議員の任期延長が行われた前例は理由にならない

阪神・淡路大震災の際や東日本大震災の際には、被災地で地方議会議員選挙が実施できなくなり、議員任期延長の法律が制定されたことがある。しかし、一院制の地方議会とは異なり、国会は二院制であり、参議院の緊急集会の制度と、参議院議員のうち非改選のメンバー（2分の1）が存在するので、国会の機能は果たすことができる。地方議会議員の任期延長がされた前例があることは国会議員の任期延長改憲が必要であるとの理由にはならない。

## 3 大規模災害発生の際に選挙を行うために必要な法改正

大規模災害が起きた場合であっても可及的速やかに選挙を実施する制度をあらかじめ構築しておくことは公職選挙法などの改正によって十分可能であり、以下のような制度を設ければ、国会議員の任期延長のための改憲を行う必要はない（以下の制度は、日本弁護士連合会2017年12月2

2日「大規模災害に備えるために公職選挙法の改正を求める意見書」及び同2023年5月11日「国会議員の任期延長を可能とする憲法改正に反対し、大規模災害に備えるための公職選挙法の改正を求める意見書」による)。

**(1) 選挙管理委員会に選挙人名簿のバックアップを取ることを義務づける**

大規模災害が発生した場合には、自治体庁舎の被災により選挙人名簿が滅失等するおそれがあることから、平時における備えとして、全国選挙管理委員会に対して、選挙人名簿のバックアップをとることを義務づける。

**(2) 避難者が避難先の市町村で投票できる制度を設ける**

現行法においても、指定港における船員の不在者投票制度が存在する(公職選挙法49条7項)。これに類似した制度を設け、被災者が遠方等に避難した場合についても、避難先の最寄りの市町村役場で投票できる制度を設ける。

**(3) 郵便投票制度の要件を緩和する**

要介護者等に限定されている郵便投票制度(公職選挙法49条2項)の要件を緩和して、大規模災害の被災者も郵便投票を行うことを可能とする制度にする。

**(4) 新たに選挙自体を延期する制度を設ける**

大規模災害が投票日直前等に発生し、災害の規模や被災状況が特に深刻であるなど、繰延投票をもってしても対応が困難となるような事態が生じた場合には、繰延投票制度に加え、都道府県の選挙管理委員会の判断により、選挙の公示、立候補の届出、選挙運動期間等を改めて定めることにより一定期間選挙自体を延期できる制度を公職選挙法に設けることで対応が可能である。

⇒この選挙の延期は、議員の任期延長を意味しない。国会において衆議院が不在となったとしても、内閣総理大臣はそのままであり、災害対策基本法などに基づいて内閣は災害に対応できる。仮に法改正や予算措置を必要とする案件が生じた場合でも、参議院の緊急集会で対応できる。都道府県知事や市町村長も災害対策基本法や災害救助法に基づいて緊急事態に対応できる。万が一選挙自体を延期する必要がある場合も、議員の任期まで延長する必要は認められない。

#### 4 任期延長改憲に関するその他の議論について

##### (1) 「選挙の一体性の確保」の観点から任期延長が必要との主張

- ・ 2023年5月18日 衆議院憲法審査会における北側一雄委員（公明党）の発言：「そもそも、広範な地域での繰延べ投票の実施は、公平公正な選挙の確保、選挙の一体性の確保という観点からも疑問があります。国政選挙については、全国一斉に実施するというのが原則と考えられます。そのときの国民の意思を公正に議会構成に反映させることが必要だからです。公職選挙法の繰延べ投票制度があるから国会議員の任期の延長は必要はないとは言えないというふうに考えます。」

⇒いずれの国会議員も全国民を代表し職務を行う（憲法43条1項）。国政選挙が全国一斉に実施できないから、選挙そのものを行わず議員の任期を延長するというのは、本末転倒な議論である。

##### (2) 司法機関（憲法裁判所を含む）を関与させればよいとの主張

- ・ 2023年3月16日 衆議院憲法審査会における三木圭恵委員（日本維新の会）の発言：「私たちは、議員の任期延長が、内閣と立法府において、これはあってはならないことですが、不当に延長されることを避けるために司法の関与が必要としました。

延々と選挙が行われず、民主主義が遠のいてしまうことは絶対に避けなければなりません。議員が自ら、自分たちで自分たちの選挙を思うがままに延長できる、例えば政権与党が三分の二以上を占めて、不当に選挙を行わないなどという場合が想定できますが、司法の介入がなければ、このような事態を脱することはできません。内閣と国会を客観的立場から判断する司法の関与は必須であると考えます。」

- ・ 2023年3月30日付の「緊急事態条項の創設に関する3党派合意書」では、日本維新の会、国民民主党、有志の会の3党派が「憲法裁判所の関与の必要性」などについて今国会中に成案を得ることを目指すとしている。

⇒そもそも、緊急事態の認定の是非といった政策判断は、裁判所の能力を超えるものである。新たに憲法裁判所を創設するとしても、裁判官が国会における多数派の意向に基づいて選ばれるような制度であれば、多数派による緊急事態条項の濫用を追認・正当化するだけになってしまうのではないか。司法機関や憲法裁判所を関与させても歯止めになるとは限らない。

## 5 任期延長改憲論の本質は議員の自己保身

- 永井幸寿弁護士（兵庫県弁護士会）：「任期延長論を採ることによって、選挙のリスクを避けて、国会議員は議員の地位を維持することができ、また、多数派であるときにはその勢力を維持することができる。すなわち、議員の任期延長論の本質は、多数派の議員たちによる自己の地位を守るためのお手盛りの議論に過ぎない。国民の意思によらずに、議員の多数によって自分たちの利益になる任期延長を決めてしまう制度など到底認められるものではない。」（永井幸寿「議員任期延長のための改憲案のどこが問題か」（「世界」2023年6月号113頁～117頁）117頁）

以上

### 今、私たちに必要なこと

- この国を**どんな国にしたいのか**、私たち自身が覚悟を決めること。
  - 国は与えられるものでなく、私たちが創り上げるもの。
- 萎縮しないで、声をあげる。**
  - 家庭、職場、学校、地域で**話題にし続ける。**
- 想像力(イマジネーション)**
  - 戦争の悲惨さへの想像力
    - ・ 慎重すぎるくらいがちょうどいい。
  - 自分の生活がどう変わるかへの想像力
  - 今こそ、歴史から学ぶ**勇気と誇り**

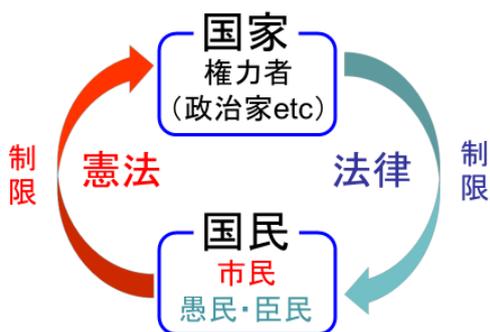
憲法を生活  
や仕事の中  
で活用する

5

### マルチン・ニーメラー牧師の告白

はじめにやつら(ナチス)は**共産主義者**に襲いかかったが、私は共産主義者ではなかったから声をあげなかった。  
 そして、やつらは**社会主義者と労働組合員**に襲いかかったが、私はそのどちらでもなかったから声をあげなかった。  
 つぎにやつらは**ユダヤ人**に襲いかかったが、私はユダヤ人ではなかったから声をあげなかった。  
 そして、やつらが**私**に襲いかかったとき、私のために声をあげてくれる人はもう誰もいなかった。

6



7

### 自立した市民をめざそう

- 自立した市民にならないと損をする。
  - 自立した市民として賢く生きるために学び続けること。
- 自立した主体的に生きる市民
  - 自らの意思で**学び、考え、行動**し、社会にかかわる。
  - **物言う口うるさい民。**
- 愚民・臣民
  - **誰かに任せ、従順に従い**、自由がなくとも、守ってもらえればよしとする。自らこれを選択している。
  - **物言わぬ従順な民**(選挙にもいかず任せきり)。

**非立憲国家の為政者は愚民を歓迎する。**

8

ただ一人の人間の命は、  
この地球上で一番豊かな人間の全財産よりも  
100万倍も価値がある。

もし私たちが空想家のようにと言われるならば、  
救いがたい理想主義者だと言われるならば、  
できもしないことを考えていると言われるならば、  
何千回でも答えよう  
「その通りだ」と

チェ・ゲバラの言葉

9

## 最後に

- 1 明日の日本は今日の私たちが創る。  
→今を変えれば未来を変えられる。  
**憲法の理想**に現実を近づけることこそ必要。
- 2 **今を生きる者としての責任**を果たし**誇り**を持つ。  
→**憲法を知ってしまった者**として今できることを。  
**市民として主体的に行動**する。  
そして、**連帯と団結の力への確信**。
- 3 **Festina Lente** (ゆっくりいそげ)  
慌てず、焦らず、諦めず、  
一歩一歩が大切。

10