



会長講話

「国家緊急事態・宣言の法制度的意義」

清原淳平会長

〔はじめに〕私は昨年も、「日本国憲法に欠落している『緊急事態対処条項』『緊急事態宣言条項』を、憲法改正して明記せよ!」とのテーマにて、講話しておりますが、日本は引き続きコロナウイルス禍に苦しんでおりますので、昨年とは切り口を変えて、採り上げます。ただ、法制度理論の話にもなりますので、参会者の方に少しでも分かりやすくと考え、スライドを作り映写しながら講話する運びでしたが、観客なし開催となり、拍子抜けしています。ともかく、始めましょう。

A：近代諸国憲法に「緊急事態条項」がある理由

まず、ヨーロッパ諸国の憲法はじめ、近代諸国憲法には、「緊急事態対処条項」、「国家非常事態宣言条項」があるのはなぜか、考えましょう。

それには、中世ヨーロッパの歴史を知る必要があります。中世には、財産と武力を保有した人物が、一定の土地を囲い込み、自分の王国だと宣言する専制君主が次々と出現し、その君主が、その土地に住んでいる住民から、税金を取り、使役に駆り出し、また他国と戦う場合には兵士として徴兵するなどし、従わないと、より課税したり、身体を拘束したり、命を奪われたり、たいへん苦しんだ時代でした。

それをやっと脱する機会を見つけたのは、近世初めに、ジャン・ジャック・ルソーなど、いわゆる近代思想家が現れ、「人間は、生まれながらにし

て、天から与えられた侵すべからざる基本的人権がある」という『天賦人権思想』であり、これを根拠として、住民たちも結束して、専制君主に掛け合い、長い交渉の末に、やっと専制君主と住民との間で契約が成立する。これが「憲法」の始まりで、そして、次々に法制度理論が成立していくわけです。その詳しい経過は、昨年もお話しましたし、昨年9月に発刊した拙著『現憲法に欠落の「緊急事態条項」新設を!』をご覧くださいと、今回は省略させていただきます。

B：諸外国での具体的対応の手段・方法

たとえば、現行の「ドイツ連邦共和国基本法」は、冒頭「第1章 基本的人権」として、第1条から各種人権を列記し、その第19条に「基本的人権は侵してはならない。もし、公権力によって侵害されたときは、裁判所に訴えて、全額補償してもらえる。ただし後掲「第81条の『国家緊急事態宣言』が出た場合などは、基本的人権も制約される」趣旨が明記されている。すなわち、近代諸国では、国家は平常時ばかりではなく、非常時もあるが、基本的人権を制約する場合には、同じ憲法内にその根拠規定があることが条件である。

ドイツでも、第80a条～第81条に「国家緊急事態」条項があるので、それを根拠に法律を設け、たとえば、a他国との戦争、b火山の大噴火など自然大災害、c燃料タンク大爆発など人工物

大災害、dペスト・コレラなど疫病大災害等々、
に対処するため、法律が整備されている。

また、近代諸外国憲法では、「国家非常事態宣言」が発令できるのは、その国の行政権のトップ（大統領とか首相）に限り、またその宣言中の最高責任者・指揮官もまたそのトップである。もし他の者にすると、内乱・革命などの種となるからである。

そして、近代諸外国憲法では、「緊急事態宣言」が発令された時は、例えば、ロックダウン（罹患都市の全面封鎖）とか、どうしても国の指示に従わない国民には、場合により、拘束・懲役、営業停止、罰金など、予め定められている法律により、かなり厳しい厳刑・処罰を科すこともできる。

C：日本国憲法に非常事態規定がない原因

ところが、わが日本の場合、諸外国と異なり、上記のような、対処ができない。なぜ、できないのか、もうお判りだろう。結論から言えば、現行「日本国憲法」には、「国家緊急（非常）事態対処」条項もなければ、「国家緊急（非常）事態宣言」条項も、いずれも明文が無いからである。

なぜ無いのか？ それは、いまの日本国憲法は、日本の敗戦・占領下、日本を占領した連合軍総司令官マッカーサー元帥の統治下で創られたものであり、被占領下の日本には主権がなく、その実態は、主権を所有するマッカーサー元帥のための「日本占領統治基本法」だからであり、その後一度も改正されず、現在もその体裁だからである。

D：今回の新型コロナ大災害での日本政府の対応

国家非常事態の態様、特に、世界的流行のウイルスなどの疫病は、収束まで3年余かかるので、まず二律背反現象が起こる。それはどういうこと

かということ、感染症専門家からは、感染拡大を防ぐために、密閉・密接・密集の3密要求、飲食店などへの営業時間短縮、一般人への外出抑制、都市間の交流交通制約の要求がでる。しかし、これに対して、飲食店はじめ商業界から、旅館ホテル側から、鉄道・航空など交通業側から、生活・事業が成り立たない、補償してくれとの要求が出るという二律背反（一方立てれば、他方立たず）現象を生ずる。

また、最近では、三律背反現象が顕著となる。三律背反とは、何かということ、上記の医療専門家と商業経済界の対立に加えて、その両者から政府へ対して、政府の対策が遅いとか、自粛要請ばかりでなく、もっと厳しい対策をせよ、国の指示に従わない国民には懲役・罰金を課せ、といった政府への批判・攻撃が始まっていることである。

そうした声に押されて、菅義偉総理も、今年の新年早々、飲食店などで指示に従わない者には、1年以下の懲役ないし100万円以下の罰金を科す表明された。そこで、この発言に驚いた清原は、菅総理へ、上述のような趣旨の進言書を認めて、提出した。

E：「非常事態規定」新設活動に立ち上がろう！

ともかく、以上の近代憲法における法制度理論からすれば、「緊急事態対処条項」「緊急事態宣言条項」のない日本国では、私権を制約すれば、日本国憲法「第17条〔国および公共団体の賠償責任〕により、損害を受けたときは、その賠償を求めることができる。」の趣旨により全額賠償が原則であり、諸外国では、同じ憲法内に「国家緊急事態対処条項」「国家緊急事態宣言条項」があり、それに基づいて法律も整備されているので、都市の全面封鎖、違反者への懲役・罰金なども認

められているが、わが日本国憲法には全くないので、今回のコロナ禍でも、十分な対策の執りようがなく、いまの政府も、国民に対して「なんとか、自粛をお願いする」という要請しかできない、のが実情であることを、御認識いただきたい。

そうした現行「日本国憲法」の欠陥から、私は、すでに平成3年～4年ごろから、著書で、国家は平常時ばかりではなく、非常時があるのだから、日本が独立主権国家というならば、一日も早く、憲法を改正し、まず「緊急事態対処条項」「緊急事態宣言条項」を明文化してほしい、と訴えているのだが、国会議員の先生方は、なにかと忙しく、なかなか分かってもらえないのが残念である。菅総理は分かって下さったが、総理として新型

コロナ対応に追われているいま、みずから憲法改正の音頭を執られることは、むずかしい。

そこで、憲法改正は最終的に国民の権利であり義務であるし、本日の国民大会の前半の「改憲川柳講評」の中でも述べたように、国民の皆さんの中には、上述した近代法制度理論が分かっている方も多いため、国民の中から、上述したa大地震大津波など自然大災害、b燃料タンクや原発大事故、c今回のウイルスなどの疫病による大災害、d他国からの攻撃・侵略、などへ対処するため、現憲法を改正し、『国家非常事態条項』『国家非常事態宣言条項』を新設する活動へ、立ち上がって下さるよう御願い申し上げ、講話を終わります。