

緊急事態条項及び国民投票

2018. 7. 8

北広島9条の会 7月学習会

北海道憲法会議事務局長

弁護士 齋藤耕

(憲法応援団)

I 安倍政権による暴走の経過と今後の動きについて

- | | |
|--------------|-----------------------------------------------------|
| 2012. 12 | 第2次安倍政権成立 |
| 2013. 7 | 参議院選挙で、自民大勝 |
| 2013. 8. | 内閣法制局長官の交代 |
| 2013. 11. 27 | 国家安全保障会議（日本版NSC）設置に関する法律成立 |
| 2013. 12. 6 | 特定秘密保護法成立 |
| 2013. 12. 23 | 南スーダンで自衛隊が韓国軍に小銃弾1万発を無償提供 |
| | ※ 武器輸出3原則に違反する行為 |
| 2013. 12. 27 | 新「防衛大綱」国家安全保障会議及び閣議により決定 |
| 2014. 5. 15 | 安保法制懇報告と安倍首相の会見 |
| 2014. 7. 1 | 安倍政権閣議決定で集団的自衛権の行使を容認する |
| 2014. 12 | 総選挙 第3次安倍政権成立 |
| 2015. 1 | 「イスラム国」による人質殺害事件と安倍総理の会見発言 翌年夏の参議院選挙の後の改憲への意欲の表明 |
| 2015. 5. 15 | 「安保法制」国会へ上程 |
| 2015. 7. 16 | 「安保法制」衆議院を通過 |
| 2015. 8. 30 | 国会前13万人デモ |
| 2015. 9. 19 | 「安保法制」参議院を通過 法案成立 |
| 2016. 5. 24 | 「改定」刑事訴訟法成立 (通信傍受法の範囲拡大・司法取引の新設など) |
| 2017. 1 | 政府が通常国会に「共謀罪法案」を提出すると明言 |
| 2017. 3. 21 | 法案を閣議決定し、国会へ上程 |
| 2017. 4. 6 | 衆議院法務委員会で審議開始 |
| 2017. 5. 3 | 安倍首相 2020年までの憲法改定を明言 |
| 2017. 5. 23 | 共謀罪衆議院本会議で強行採決 |
| 2017. 6. 15 | 共謀罪参議院本会議で強行採決 |

| | |
|--------------|----------------|
| 2017. 10. 22 | 総選挙 自公3分の2獲得 |
| 2018. 3. 25 | 自民党大会で改憲4項目報告 |
| 2019. 7 | 参議院選挙までこの状態が継続 |

II 緊急事態条項とは？

1 緊急事態条項とは、国家緊急権に基づく条項と位置づけられる。

そもそも、国家緊急権とは？

戦争・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（憲法学者による定義）

※ 世界の憲法の中には、この国家緊急権を明記したものもあるが、全ての憲法に規定されているわけではない。

cf 帝国憲法

第8条 天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル為緊急ノ必要ニ由リ帝国議会閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス

2 此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝国議会ニ提出スヘシ若議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ

第14条 天皇ハ戒嚴ヲ宣告ス

2 戒嚴ノ要件及効力ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

第31条 本章ニ掲ケタル条規（人権規定）ハ戦時又ハ国家事変ノ場合ニ於テ天皇大権ノ施行ヲ妨クルコトナシ

2 緊急事態条項の狙い

2012年自民党憲法草案の規定

第9章 緊急事態（一部省略）

（緊急事態の宣言）

第98条 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、事前に国会の承認を得なければならない。

(緊急事態の宣言の効果)

第99条 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。

3 その危険性

内閣の判断で、立憲主義的統治機構を停止することを憲法上容認すること。

かつてのナチスの例（明治憲法下での戒厳令も同様の規定）

4 自民党改憲案（2018年3月25日発表）

64条の2

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られるときは、国会は、法律の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。

73条の2

大地震その他の異常括大規模な災害により、国会による法律の制定をまづ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。

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。

(1) 一六四条の二の国会議員の任期との関係一

よく言われるのは、国政選挙直前に、「大規模な自然災害など」が生じて、選挙ができなくなるときの対応の様らしい。

しかし、過去70年間その様な事態はなかった。

また、現行憲法上、参議院の緊急集会（54条 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。）で対応可能。

※ 細かいことを言うと、衆議院の任期満了による総選挙（かつて三木内閣の時に一度だけあった）にどうするかなどの問題はあがるが、法律で対応できる。

さらに、公職選挙法57条（繰延投票）での対応も可能。

第57条 天災その他避けることのできない事故により、投票所において、投票を行うことができないとき、又は更に投票を行う必要があるときは、都道府県の選挙管理委員会（市町村の議会の議員又は長の選挙については、市町村の選挙管理委員会）は、更に期日を定めて投票を行わせなければならない。この場合において、当該選挙管理委員会は、直ちにその旨を告示するとともに、更に定めた期日を少なくとも二日前に告示しなければならない。

2 衆議院議員、参議院議員又は都道府県の議会の議員若しくは長の選挙について前項に規定する事由を生じた場合には、市町村の選挙管理委員会は、当該選挙の選挙長（衆議院比例代表選出議員若しくは参議院比例代表選出議員の選挙又は参議院合同選挙区選挙については、選挙分会長）を経て都道府県の選挙管理委員会にその旨を届け出なければならない。

選挙に関する規定を設ける必要は不要

(2) 一七三条の二の立法権の内閣への委任一

災害時に、緊急に対応するために、内閣が法律に相当するものを作ろうとするもの

→ 災害救助に必要という理由は適切か？

既に、災害対策基本法が制定されている。

過去の災害（阪神淡路大震災、東日本大震災、熊本地震など・・・）

これらの経験から、災害時に必要なことは、現地の要求・要望に速やかに応える体制を作ること。

熊本自身の教訓

Ⅲ 国民投票はどのようにして行われるのか？

1 日本国憲法の予定する憲法改正手続の流れ（憲法96条）

各議院の総議員の3分の2以上の賛成

↓

国民に提案してその承認を経なければならない

この国民の承認を経る手続を定めたのが国民投票法（正式名称は、「日本国憲法の改正手続に関する法律」）

2 具体的な国民投票の流れ

(1) 国会の発議から国民投票までの期間についての規定

「60日から180の間」（法2条）で国会が決議した日
最短で、発議から2ヵ月後に投票日となる

(2) 国民投票に向けた運動への制限は？

選挙は「べからず選挙」と言われるほど、様々な制約が科されている。

他方、国民投票運動は、

- ・ 戸別訪問はOK
- ・ 年齢制限もない
- ・ 時間制限もない
- ・ 原則、公務員も国民投票運動（選挙管理委員会関係者などは例外）を行える（法102条）。

参考

公務員、教育者の地位利用による国民投票運動の禁止（法103条）

萎縮的効果が懸念されている。

また、国民投票運動に関して、組織的多数人買収及び利害誘導罪（法109条）が犯罪として規定されているが、具体的に、どのような行為が、これら犯罪に成立するか不明であるため、やはり、萎縮的効果などが指摘されている。

組織により、多数の投票人に対し、憲法改正案に対する賛成又は反対の投票をし又はしないようその旨を明示して勧誘して、その投票をし又はしないことの報酬として、金銭若しくは憲法改正案に対する賛成若しくは反対の投票をし若しくはしないことに影響を与えるに足りる物品その他の財産上の利益（多数の者に対する意見の表明の手段として通常用いられないものに限る。）若しくは公私の職務の供与をし、若しくはその供与の申込み若しくは約束をし、又は憲法改正案に対する賛成若しくは反対の投票をし若しくはしないことに影響を与えるに足りる供応接待をし、若しくはその申込み若しくは約束をしたとき。

(3) 有料広告宣伝活動に関する規定

投票日前14日からテレビCMなどの有料広告宣伝運動が禁止されている

が、逆に言うと、15日前までは自由に行える。

つまり、

例えば、改憲派が、財界、宗教団体等の資金を使って、民放テレビのCM枠を買い占めれば、朝から晩まで、改憲を訴える情報が溢れてしまう。

しかも、改憲派は、事前に、投票日を知ることができるので、例えば、電通などの協力の下、早い時期に、CM枠を押さえることも簡単にできてしまう。

海外では、

イタリア（過去60回以上の国民投票を経験）

- ・ テレビスポットCMは原則禁止。ローカル局での回数均等の場合のみ許可。
- ・ 国営放送、民間放送共に、均等分配される広報機関が設けられる。

フランス（過去20回以上の国民投票を経験）

- ・ テレビ・ラジオスポットCMは全面禁止
- ・ 公的に配分される無償広告枠でのCM放送が可能

イギリス（2000年国民投票法制定）

- ・ テレビスポットCMは原則禁止
- ・ 公的に配分されるテレビの広報スペースは無料

スペイン

- ・ テレビ・ラジオスポットCMは全面禁止
- ・ 公的に配分されるテレビの広報スペースは無料

（本間龍「メディアに操作される憲法改正国民投票」（岩波ブックレット）より）

(3) 投票方法

例えば、新しい人権として、「環境権」を書き込み、併せて、憲法9条を変えようとするとき、投票は、

「環境権の創設」と「憲法9条の改正」を、一括で賛成か反対かを投票するのか、別々に投票するのか？

国会法68条の3により、「内容において関連する事項ごとに区分して行うものとする。」しかし、「関連する事項」かどうかの判断基準が不明確との問題が残る。

(4) 投票結果

① 最低投票制度の欠如

最低投票制度はないので、有権者の1割の投票（9割の国民が投票しない場合）でも、国民投票は有効になってしまう。

② 「国民の承認」があったかの判断について

無効票を除いて、賛成票が反対票を上回れば、「国民の承認」があったと

される。

最低投票率が決まっていないため、わずかな投票数のうちで、賛否が明確な投票数のなかで、賛成票が反対票を上回ればよいことになる。

(5) 国民投票無効訴訟の制限

投票後、30日以内に、東京高等裁判所のみに提訴できる（法127条）。
提訴期間、管轄裁判所が極めて制限されている。

3 日弁連の指摘する問題点（2014年6月13日付会長声明）

- ① 投票方式については、原則として各項ごとの個別投票方式とするべきである
- ② 公務員・教育者に対する地位を利用した国民投票運動の禁止は、萎縮効果が重大であり削除されるべきである
- ③ 組織的多数人買収・利害誘導罪は、極めて不明確な要件の下に、広範な規制を招きかねず、罪刑法定主義に抵触し、自由な表現活動を萎縮させる危険性が高いので、削除されるべきである
- ④ 国民に対する情報提供については、国民投票広報協議会の構成等の在り方を見直し、公費によるテレビ・ラジオ・新聞の利用について公平性・中立性の確保等を更に検討し、有料意見広告放送の公平性の確保や禁止期間の表現の自由に対する脅威等について十分に検討されるべきである
- ⑤ 発議後国民投票までの期間は、最低でも1年間に延長すべきである
- ⑥ 最低投票率の規定は必要不可欠であり、その規定を設けるべきである。
また、無効票を含めた相当票数を基礎として、過半数を算定すべきである
- ⑦ 国民投票無効訴訟について、「30日以内」という出訴期間は短気に過ぎ、管轄裁判所は少なくとも全国の各高等裁判所とすべきである

以上