

平成30年2月13日  
飯田市議会  
議長 清水 勇 様



陳情者

〒395-0036

住所 飯田市愛宕町 2684-5 吉政ハイツ1号

連絡先 0265-53-3433

伊那谷市民連合 副代表

沖 夏 子



「緊急事態条項」を新たに憲法に設けないことを求める意見書提出に関する陳情

### 陳情理由

安倍政権の意を受け、自民党憲法改正推進本部は平成29年12月20日に、「憲法改正に関する論点とりまとめ」を公表しました。それによれば、自衛隊、緊急事態、合区解消、教育充実の4つを具体的な改憲項目として検討するとされています。これらのうち、自衛隊に関してはその存在をはっきりと憲法に書き込むことを、そして緊急事態に関しては、戦争、内乱、自然災害等の非常時に、内閣総理大臣に強大な権力を与えることを目的としています。

私たちは、とりわけ緊急事態に関する条項を新たに憲法に設けることに大きな危惧の念を抱いており、貴議会が反対の意思表示をすることを求めます。

1 自民党の改憲草案(以下、「草案」といいます)では、「緊急事態」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、地震などによる大規模な自然災害」等とされていますが、これらは「例示」であり(草案98条1項)、具体的には法律(緊急事態法)で定めることとされています。「何が緊急事態か」を決定すべき憲法上の明確な基準がなく、将来国会多数派による恣意的な範囲の拡大が行われる可能性があり、それに対する歯止めがありません。これは、立憲主義の観点からすれば、極めて危険なことと言わざるをえません。

2 草案では、内閣の判断で総理大臣が緊急事態宣言を発します(同条同項)。国民代表機関である国会の関与は、事前又は事後の承認という消極的なものにとどまります(同条2項)。多くの場合に予想される事後承認について、それを求めるべき期限に関する規定が欠けているので、最長100日間は国会承認がなくとも宣言の効果は持続することになります(同条3項)。仮に国会が事後承認を拒否しても、実質的な原状回復は不可能ですからほとんど無意味です。このように国会による承認の仕組みは、内閣の恣意的な宣言発令を実質的にコントロールできず、国民代表機関としての国会の役割を空洞化する危険を有するものです。

3 宣言が発せられると、内閣は法律と同等の効力を有する政令を制定できるようになります(同99条1項)。また、内閣総理大臣は、財政上必要な支出その他の処分をおこなうことができ(同条同項)、さらに地方自治体の長に必要な指示をすることができます(同条同項)。立法権を内閣が行行使する、すなわち、行政権の機関に過ぎない内閣が、新規立法や既存の法律

の改変・廃止をすることが可能となります。また自治体の長を総理大臣の意のままに動かすこともできます。このような事態が、国会の最高機関性・唯一の立法機関性を定める憲法41条や、地方自治体の自律権を保障する憲法94条に反することは明白です。

4 さらに、宣言発令後、国民は「国その他の公の機関」の指示に従う義務があります(同99条3項)。これは、行政機関の命令に無限定に国民が従う義務がある、すなわち、あらゆる人権が、行政権によって制限されうることを意味します。この義務の範囲、すなわち人権制限の範囲を画する、憲法上の歯止めは何ら用意されていません。極言すれば、いかなる命令も行政権力は発することができることとなります。基本的人権の憲法上の保障は画餅と化すでしょう。

わが国にはすでに災害関連法、有事関連法があり、緊急時対応体制は整備されています。大規模災害対策に関して言えば、共同通信の行った東日本大震災の首長アンケートでは、42人の回答者のうち、41人が「緊急事態条項は必要ない」と答え、「現在必要な事は」という問いに対しては、20人が「災害対策法など既存の法令の改善」、12人が「国から地方への権限移譲強化」と答えました。「災害時に重要なのは、中央政府に権限を集中することではなくて、情報も権限も思い切って現場におろすことだ」と指摘されています。国に権限を集中することは、百害あって一利なしと言わざるをえません。政府与党は、緊急事態条項は多くの国の憲法に規定されている「当たり前」のものだと言っています。たしかに、少なくとも国の憲法には緊急事態条項があります。しかし、草案はそれらの多くとはかけ離れた内容のものです。例えば、よく引き合いに出される現行のドイツ憲法では、緊急事態の概念は憲法上極めて明確詳細に規定され、恣意的な立法・行政に対する歯止めがきちんと用意されています。

また、緊急事態の判断権限は、行政権ではなく立法権に、すなわち国民代表機関である連邦議会(緊急時は、複数の連邦議会議員と連邦参議院議員からなる合同委員会)にあります。そして、行政命令に法律と同等の効力を認める規定はなく、緊急時に制限できる人権が限定されています。これらにより、自民党草案が、反立憲主義的であることがわかります。

内閣総理大臣の宣言による緊急事態条項の発動は、中央政府の権限を著しく強化し、国民の基本的人権・三権分立・地方自治を無視し、憲法をないがしろにする独裁状況を生み出しかねません。現内閣副総理の「ナチスの手口に学ぶ」、という言葉が彷彿とさせます。

住民の平和のうちに暮らす権利を保障する第一次的責任主体は、地方自治体であることに鑑み、以下の陳情をするものです。

#### 陳情項目

国に対し「緊急事態条項」を新たに憲法に設けないことを求める意見書を提出願いたい。  
提出先：衆議院議長及び参議院議長。

以上

## 「緊急事態条項」を新たに憲法に設けないことを求める意見書（案）

自民党の改憲草案をベースとする緊急事態条項は、人権保障と立憲主義及び地方自治の保障という現行憲法の基本的価値を著しく毀損するものである。本飯田市議会は、以下の理由から、「緊急事態条項」を新たに憲法に設けないことを求める。

### 1 緊急事態の概念が不明確である

自民党草案98条第1項によれば、具体的な「緊急事態」の要件は法律で定めることとされ、憲法上の明確な歯止めが存在しない。このため、ときの国会多数派によって、恣意的にその範囲が拡大する危険性があり、立憲主義を危うくするものである。

### 2 国民代表機関である国会のコントロールが及ばない危険性がある

自民党草案98条2項によれば、緊急事態の認定は内閣が行い、内閣総理大臣が緊急事態宣言を発する。事後承認を求めるべき期限が明定されていないので、内閣のみの判断で最長100日間宣言の効果が持続する(同条3項)。また、不承認が議決されても、原状が回復されるわけではない。以上から、国会が内閣の恣意的な宣言発令をコントロールすることは、事実上不可能な仕組みになっている。

### 3 内閣の権限が極度に肥大化し立憲主義を脅かす危険がある

宣言発令後、内閣は法律と同等の効力を有する政令を制定でき(同99条1項)、内閣総理大臣は、財政上必要な支出その他の処分をおこない(同条同項)、地方自治体の長に必要な指示をすることができ(同条同項)。すなわち、立法権を内閣が行使して、既存の法律を廃止・変更し、あるいは新規立法をすることや、自治体の長を総理大臣の下請けとして自由に使うことが可能となる。これらは、国権の最高機関であり、唯一の立法機関である国会の地位(憲法41条)をおとしめ、また地方自治体の自律権(同94条)を侵害するものである。

### 4 国民の基本権が著しく侵害される危険がある

宣言発令後、国民には「国その他の公の機関」の指示に従う義務が生ずる(同99条3項)。すなわち、行政機関による人権の制限や侵害を国民は甘受する義務がある。この義務の範囲を画する明確な基準は憲法上与えられていないので、あらゆる人権が行政権によって無限定に制限される危険がある。

以上のとおり、自民党改憲草案の緊急事態条項は、人権保障規定を実質的に無効化し、立憲主義を葬り去る危険を有するものである。わが国には、すでに災害関連法、有事関連法があり、緊急時対応体制は整備されており、憲法に緊急事態条項を書き込むことは、屋上屋を架す有害無益なものである。よって、地方自治法第99条の規定により、意見書を提出する。

平成30年3月 日

飯田市議会

衆議院議長

大島 理森 様

参議院議長

伊達 忠一 様