

## 「国家緊急事態法制について」 （防衛システム研究所、主幹松島悠佐）

自民党が4月末に「第2次憲法改正草案」を提示し、緊急事態法を定めるべきことを強調していることは大いに評価すべきである。

緊急事態への備えを平素から定めておくことは、いわば主権国家として当然のことであり、主要列国では、憲法などに明文化している国がほとんどである。

何をどのように定めるべきかは、これからの議論になるのだろうが、当防衛システム研究所が3年ほど前にまとめた素案は次のようなものである。（2009年「国防をめぐるホンネノ話」に掲載）

目下わが国には、外からは中国・北朝鮮の脅威が現実のものになりつつあり、内からは大震災などへの備えも欠かせない。時間の余裕もさほどないと思われ、早急に検討して早期に実現を図らなければならないだろう。

緊急事態対処のためには最小限次のことは明示しておくべきだろう。

- 1 国家緊急事態の認定と内閣総理大臣の権限強化
- 2 国家緊急事態の区分と事態認定の権限および手続き
- 3 緊急事態対処体勢の確立
- 4 対処の基本方針

これらの内容をすべて憲法に書くかどうかについては検討を要するが、1項はその重要性から憲法に記述するのが適切と思われる。2項以下については安全保障基本法を定めて、そこに記述するのも一案である。

国家緊急事態は、一般に他国からの侵略による防衛事態や、国内の騒擾事態あるいは大規模災害事態など種々のものが考えられるが、憲法には原則を規定し、具体的な認定要件などは基本法に明記するのが適当だろう。

他国の例として、ドイツの場合は憲法を非常事態基本法として位置づけているため、事態認定要件など相当具体的な内容まで憲法に記述されている。

### 1. 国家緊急事態の認定と内閣総理大臣の権限強化

外国からの侵略による防衛事態や国内の大規模な騒擾事態など、いわゆる国家緊急事態においては、平素と同様な法的措置や行政権の執行では対応できないのが常であり、事態を認定し、緊急な行政執行が出来る体制を作らなければならない。

また緊急事態においては、通常強力な国家統制が必要となり、他の行政権や個人の権利を制約する結果を生じるため、その認定の権限や手続きについての基本的な事項は憲法に明記することが必要である。

原則的には行政府の長である内閣総理大臣が判断し、立法府としての国会が承認する形になるのだろうが、事態の特徴によっては、例えば対応の時間が極めて制約されるミサイル防衛事態や、事態が流動的で且つ相手も不明確なテロ事態では、通常の防衛事態とは対応が極端に異なるため、事態の特徴に合致した認定と対応の方法を決めておかなければならないだろう。

事態認定後の行政執行権については、迅速的確な対応が求められるという特質を踏まえれば、内閣総理大臣に行政権を集中する等その権限を強化し、関係省庁・地方公共団体・指定公共機関を統制し、国民に対する必要な指示を行う等の権限を付与し、必要な法令を緊急に制定し、早期に一元的な指揮が出来る態勢を作ることが必要である。

特に現行の行政権は合議体としての内閣に属しており、首相の指揮監督権も閣議の方針に基づくこととされ、しかも慣例として閣議一致制がとられているため、時間的に制約される国家緊急事態の対応には問題が多く、準備執行の段階を含めて改善の策を措置してお

くことが必要である。

ドイツの例では、例えば防衛事態が公布されれば、軍隊の指揮・命令権は国防大臣から連邦首相に移行し、連邦政府は連邦行政機関のほか、州政府、さらに急を要すれば州官庁に対しても必要な指示ができることになっている。緊急事態における一元的な指揮統制について参考にするべき点が多い。

## 2. 国家緊急事態の区分と事態認定の権限および手続き

国家緊急事態認定などの基本的事項は憲法に規定するとの前提で、基本法にはそれを受けて事態の区分と事態認定の権限および手続きなど具体的なことを明示することになる。

現行法では国家緊急事態についての明確な法的規定はなく、安全保障会議設置法には「重大緊急事態」が発生した場合に当該会議に諮ることが決められているが、その内容は「国防に関する事態以外の緊急事態で、国の安全に重大な影響をおよぼすおそれのあるもののうち、通常の緊急事態対処体制では適切に処理することが困難な事態」となっている。

この他、自衛隊法の中に、自衛隊の「防衛出動」の前提になっている「外部からの武力攻撃に際して、わが国を防衛するため必要があると認める場合」を、通常「防衛事態」と呼び、また「治安出動」の前提になっている「間接侵略その他の緊急事態」を「治安事態」と呼称している。

平成15年に制定された有事法制で「武力攻撃事態」「武力攻撃予測事態」が初めて定義されたが、国家緊急事態はこれにとどまらず「ミサイル攻撃」「テロによる騒擾事態」や「領域警備事態」あるいは国内における「騒擾事態」や「原子力発電所の大規模災害事態」などそれぞれ特徴のある事態が考えられ、より具体的に定義して、その事態認定の手続きや対処方針を再整理して決めておくことが必要である。

国家緊急事態の一例として、次のような区部が考えられる。

対外的緊急事態	防衛事態	いわゆるわが国に対する武力攻撃事態であり、防衛関連規定の適用、民間の一部行動統制等が必要と認められる事態
	緊迫事態	武力攻撃事態には至らないがわが国の存立を脅かす事態であり、防衛事態に準じた関連規定が認められる事態
	同盟・集団安全保障事態	日米安保条約及び国連安保理決議等により行動を求められる事態である。
対内的緊急事態	騒擾（治安）事態	わが国の政権、地方自治体の存立を危うくする事態
	災害事態	自然災害、重大な災厄事故

事態認定の権限及び手続きについては、武力攻撃事態対処法では、政府が対処基本方針の中で事態認定とその前提となった事実を明らかにし、国会の承認（衆議院が解散されているときは、憲法第54条に規定する緊急集会による参議院の承認で代替）を求め、承認があった時は直ちに公示することが規定されている。

この際、「事態認定の前提となった事実」も明らかにする規定になっているが、これは、

国会の判断に必要な情報は可能な限り開示するとの考えから追加されたものである。この法律で法制化されたのは武力攻撃事態対処のみだが、事態認定の重要性から、この他の緊急事態についても基本法かつ総括的に規定することが必要だろう。

さらに、立法府の緊急権の設定についても国会閉会中や衆議院解散中などの対応をより明確に規定しておくことが必要である。

現行憲法の規定としては、第 54 条の「衆議院が解散されたとき、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院に緊急集会を求めることができる」と規定されているが、この緊急集会において採られた措置は臨時のものであり、次の国会開会后 10 日以内に、衆議院の同意がない場合にはその効力を失うこととなっている。国家緊急事態の認定に関しては、後日に責任のとれる確実な緊急権の設定が必要だろう。

また、布告に伴う私権の制限、交通・通信・生産・金融活動等の統制 などについても包括的に規定するとともに、権限行使に当たっては、一定の制約、つまり、時限法であること、基本的人権に配慮すること、必要な補償を行うこと等を考慮すべきであり、細部は「個別法」で規制し得る委任規定を設けることも必要である。

### 3．緊急事態対処体制の確立

総理大臣に行政執行の権限を集中し、一元的な指揮が出来る体制をとることを憲法に定める事を前提として、基本法にはそれを受けて国家緊急事態対処の具体的な体制を明記する必要がある。

武力攻撃事態対処法では、内閣に総理大臣を長とする対策本部を設置して、対処処置に関する総合調整を行うことが決められた。副本部長には国务大臣を当て、それ以外の国务大臣は全員が本部員になるのだから、結局内閣と同じものであり、政府に緊急事態対応の機能を付加したに過ぎない。

この対策本部は有事になって急遽作るものであり、恒常的な指揮組織ではないので果たして迅速な有事の対応に機能できるか問題であり、事務的にも組織として機能するかどうか疑問である。従って、平素から安全保障の総合的な機能を発揮する国防省を設置し、国家の安全保障という見地から、各省が司る行政を総合的に調整できる機能を保持させることが必要である。

平成 19 年に防衛庁は省に昇格したが、その内容は単に名称を変更し看板を付け替えたに過ぎず、緊急事態に際して国家の防衛を主導的に措置できるような機能は持っていない。緊急事態においては他の省の業務を統制できるような、国防大臣の指揮監督権の在り方を検討する必要がある。

さらに、現行の「安全保障会議」の位置付けと機能強化を図ることも必要である。現行の「安全保障会議」は内閣総理大臣の国防等に関する諮問機関であり、単に意見を提示するにとどまり、最終的な判断は閣議で決定することとなっている

有事法制策定に合わせて、事案の内容に応じて参加議員を制限する等迅速化を図る施策を講じたが、政府の意思決定機関ではないという性格・位置付けは変わってはいない。

国家の緊急事態に際して最高の政策決定機関を持つておくことは極めて重要であり、安全保障会議をそのような性格に位置付けることも考えられ、また英国のように戦時内閣制のような臨時の意思決定機関を閣議内に編成し、事態の対処に当たることも参考にすべきである。

また、現行の安全保障会議には、軍事の専門家たる統合幕僚長が正規の議員ではなく必要に応じて参加できる立場でしかないことも問題であり、安全保障会議の位置付けとともに、会議の正規の議員として統合幕僚長、必要により陸上・海上・航空幕僚長を加えることも検討する必要がある。

平成 18 年、安倍政権の時に日本版 NSC（国家安全保障会議）設置を目指して検討が行なわれた。この検討は、国の総合的な安全保障戦略を策定すること（戦略計画）と、国家緊急事態に総合的な対処方針を決定すること（作戦運用）に狙いが措かれており、翌年 2 月末に最終報告をまとめた。

その案では、現在の「安全保障会議」の機能を吸収し、内閣の下に「国家安全保障会議」を設置して、総理に直結して総合的な国家戦略を策定する機能を持たせるとの案になっていたが、福田政権になって検討は棚上げされてしまい残念な結果になった。

いずれにしても緊急事態対処は国家の総合的な機能を迅速に統合し、一元的に対処することが求められており、9・11 テロの後に米国が設置した総合安全保障省のような、各行政機関を横断的に統制する組織を平素から備えておくことが必要である。

加えて、平素における政府の危機管理体制にもいくつかの問題点がある。

例えば、わが国では海上警備行動や治安行動などは警察権の範疇で処理するとの考えに立っており、また、小規模部隊による隠密侵攻事態など、いわゆる領域警備については法律も未整備である。

内閣官房に設置されている危機管理監は、国防を除く危機管理担当として警察・警備事案を念頭に置いており、その人選も警察出身者をもって充てられている。国防担当の危機管理監を新設し、自衛官等の人選も考えるべきだろう。

また、内閣総理大臣の秘書官についても同様で、首相の側近にあって、国際軍事情勢、軍事行動等について意見具申出来る体制が欠落しており、早急に整えるべきである。

また、総理が総合的な判断をするためには、各省庁が別個に保有している情報収集組織の統合一元化を図って、国家としての情報体制を強化することも重要な要件である。

#### 4．事態対処基本方針の明示

緊急事態対処全般を律する基本方針、並びに各事態の特性に応じた対処方針のうち共通的な事項は基本法に明記すべきである。

現行の武力攻撃事態対処法では、緊急事態と認定された場合には、内閣総理大臣は対処基本方針を作成し、閣議決定を経て国会承認を受け公示することになっており、定めるべき基本方針として次の 3 点を挙げている。

- (1) 事態の認定及び認定の前提となった事実
- (2) 事態対処に関する全般的方針
- (3) 対処措置に関する重要事項

だが、事態発生後に定める方針は、多分時間の関係から当面の対応を主としたごく限られたものにならざるを得ず、その根拠となる基本的なものは平素から十分に審議して予め定めておく必要があるだろう。

安全保障会議の強化など、平素からの緊急事態対処態勢の整備に合わせて、各事態における基本的な対処方針の検討を行なっておくことが肝要である。