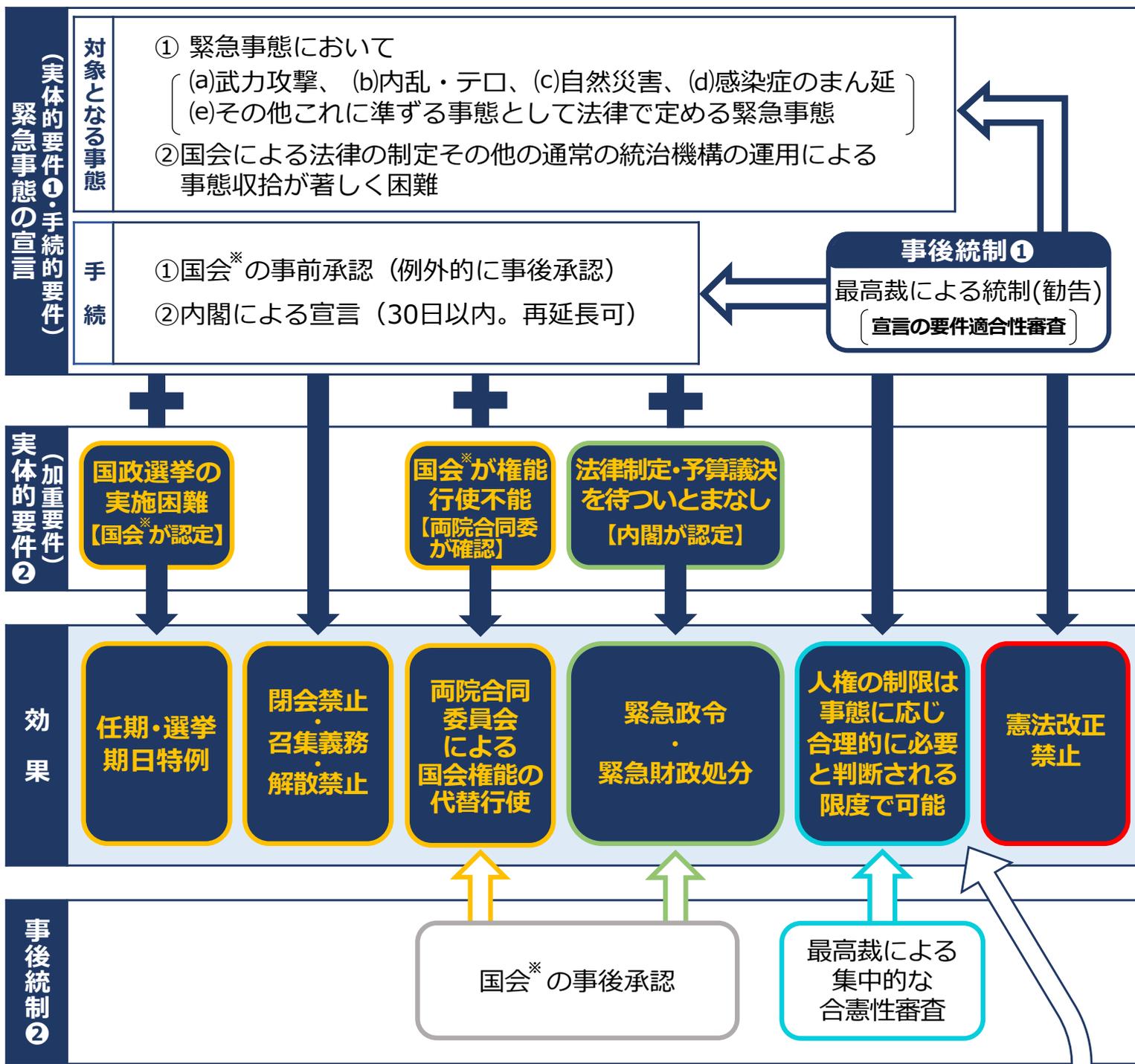


緊急事態条項の条文イメージ（たたき台素案） 概要

【基本コンセプト】

「権力行使の容易化条項」ではなく、「権力行使の統制条項」としての緊急事態条項



人権保障 (平時も含めた一般的規定として整理)

- 「絶対に制限してはならない人権」の明記
(①内心の自由、②内心における信仰の自由、③検閲の絶対的禁止、④奴隷的拘束の絶対的禁止)
- 人権の「本質的内容」の制限の絶対的禁止
(人権の総則的規定において、人権の「本質的内容」は絶対に制限してはならない旨を規定)

*衆議院の解散中・任期満了後は、参議院の緊急集会で対応

○ 緊急事態条項の条文イメージ（たたき台素案）

1 宣言（宣言に対する国会による「民主的統制」の担保）

改正案のイメージ（素案）

第八章の二 緊急事態

〔緊急事態の宣言〕

第九十五条の二 内閣は、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、感染症の大規模なまん延その他これに準ずる事態として法律の定める緊急事態において、国会による法律の制定その他の通常の統治機構の運用によつては当該緊急事態を収拾することが著しく困難であるときは、三十日以内の期間を定めて、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、事前に国会の承認を経なければならない。ただし、国会の承認（第九十五条の四の規定による両院合同委員会の承認を含む。）を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、事後において、遅滞なく、国会の承認を経なければならない。

③ 内閣は、前項ただし書の場合において不承認の議決があつたとき、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、当該宣言を速やかに解除しなければならない。

④ 緊急事態の宣言を延長しようとするときは、三十日以内の期

※章全体を新設

論点・参考条文など

間を定めて、事前に国会の承認を経なければならない。

- ⑤ 第二項及び前項の国会の承認については、第六十条第二項の規定〔予算の議決における衆議院の優越を定める規定〕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。

【「法律の定めるところにより」の取扱い】※全体に共通

・マッケルウエイン先生の問題意識(制度の詳細の多くが議会の単純多数で通せる法律に任されており、曖昧であるという)〔指摘〕を踏まえ、法律への委任をできる限り削除してみた。

【緊急事態の宣言の対象となる事態】

- ・緊急事態の宣言の対象となる事態を、①武力攻撃、②内乱・テロ、③大規模な自然災害、④感染症の大規模なまん延を規定した。
- ・さらに、右記四つの事態以外の事態も起り得ることから、「その他これに準ずる事態として法律の定める緊急事態」を規定した。「その他これに準ずる事態」について、あらかじめ「法律で定める」ことを想定しており、かつ、通常の統治機構の運用では收拾が困難な場合に限定されることから、対象が無限定に広がるおそれは低いと考えられる。

【收拾困難要件】

・濫用防止の観点から、緊急事態の宣言は、通常の統治機構の運用では緊急事態の收拾が著しく困難な場合に限定してみた。これは、両院合同委員会(憲法四十一条に対する例外)や任期延長(憲法四十五条・四十六条に対する例外)・選挙期日特例(憲法五十四条一項に対する例外)を念頭に置いたものである。(なお、このような加重要件を入れると、そのような統治機構上の特例措置が必要ない場合は緊急事態の宣言を出すことができず、国会・裁判所による統制規定も適用されなくなるおそれもある点に留意)

【原則事前の国会承認】

・緊急事態の宣言は、国会の民主的統制を担保するため、原則として、事前

に承認を得なければならぬこととした。ただし、国会の承認を事前^レに得るとまもないような場合も想定されることから、例外的に、事後^レの国会承認も認めることとした。

・一方、宣言の延長については、当初宣言時に比べると将来の予想が一定程度可能と考えられることから、国会による統制を強化し、事前の国会承認のみとした。そして、延長時に国会が機能していない場合は、九十五条の四により、両院合同委員会が国会機能を代替して宣言延長を承認することを想定している。

【事後承認を認める場合】

・「国会の承認(第九十五条の四の規定による両院合同委員会の承認を含む。)を待ついとまがないと認める特別の事情がある」として例外的に事後承認を認める場合は、次に掲げるような、国会が機能しない場合であり、かつ、事前承認について両院合同委員会も機能しない場合などが想定される。

①開会中だが、定足数を満たすことができず、本会議が開けない場合

②閉会中で、

(a)国会の召集を待ついとまがない場合

(b)そもそも参集不能で定足数を満たすことができず、本会議が開けない場合

・なお、国会が機能しない場合については、前述のとおり、第九十五条の四の規定により、事前・事後のいずれにおいても、両院合同委員会が宣言の代替承認を行うことが可能である。

【宣言の期間の明示】

・緊急事態の宣言をする際には、あわせて、宣言の期間を明示させることとした。なお、緊急事態の宣言はあくまでも例外的な措置であることから上限を設け、期間については、フランス憲法・公衆衛生法典やスペイン憲法を参考にしつつ、自民党平成二十四年改正草案よりも短い「三十日以内」としてみた(宣言の延長についても同様)。

【参考】

○フランス共和国憲法

第三十六条(戒厳令)¹

2 十二日を超える戒厳令の延長は国会によるのでなければ承認されることができない。

○フランス公衆衛生法典(事務局仮訳)

L. 第三一三—一三三三條

3 一月を超える公衆衛生上の緊急事態の延長は、国会が、L. 第三一三—

一九条の定めるところにより科学者委員会の意見を聴いた上で、法律を制定して行うのでなければ、承認されることができない。

四

○スベイン憲法

第百十六条〔警戒事態、緊急事態および戒厳〕

2 警戒事態は、閣議決定に基づく布告により、内閣がこれを宣言し、期間は最大限十五日間とする。〔以下略〕

3 緊急事態は、下院で事前の承認を得た後、閣議決定に基づく布告により、内閣がこれを宣言する。緊急事態の承認および宣言に際しては、効果、その及ぶ地域および期間を明確に定めなければならない。ただし、期間は三十日を超えないものとし、本項で定める条件に従い、さらに三十日間、これを延長することができる。

○自由民主党「日本国憲法改正草案」(平成二十四年四月)

(緊急事態の宣言)

第九十八条

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つたとき、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、百日を超えること、事前に国会の承認を得なければならない。

【参考】自由民主党「日本国憲法改正草案」(平成二十四年四月)

(緊急事態の宣言)

第九十八条

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」と読み替へるものとする。

【国会承認についての衆議院の優越】

・ 緊急事態において迅速に宣言を行い、必要な措置を講ずることができるよう、国会承認について衆議院の優越を認めた上で、参議院が議決しない場合に衆議院の議決を国会の議決とする期間を五日としてみた。

2 効果

(1) 手続的統制

(a) 国会機能の確保等（対処措置に対する国会による「民主的統制」の担保）―①国会の閉会制限・召集義務等、②議員任期・選挙期日の特例

改正案のイメージ（素案）

論点・参考条文など

〔国会機能の確保〕

第九十五条の三 国会は、緊急事態の宣言が発せられた場合において、会期中であるときは、閉会しない。国会が閉会中であるときは、内閣は、直ちに国会の召集の決定（衆議院の解散中にあつては、参議院の緊急集会の求め）をしなければならない。

② 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、衆議院は解散されない。

③ 緊急事態の宣言が発せられた場合において、任期満了による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、各議院の出席議員の三分の二以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

④ 衆議院の解散中に緊急事態の宣言が発せられた場合において、衆議院の解散による衆議院議員の総選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、参議院の緊急集会は、出席議員の三分の二以上の多数で、その選挙期日の特例を定めることができる。

【本条の趣旨】

・緊急事態においても、国会機能（立法機能・予算議決機能・行政統制機能）を確保し、緊急事態対処措置に対する「国会統制」を担保することが重要との考えの下、そのために必要な特例措置として、①国会の開会維持（閉会禁止・閉会時の召集義務）、②衆議院の解散禁止、③選挙実施困難時の任

期・選挙期日の特例を定めた。

・衆議院の解散中や任期満了後は、一時的、暫定的な対応として可能な限り参議院の緊急集会を活用する(九十五条の四参照)。ただし、現行の緊急集会は特定の案件を緊急に処理するために内閣が求めるものであるから(当該案件の処理が終わると、緊急集会は終了する。国会法百二条の二)、長期にわたって国会の一般的権能を代行させるために緊急集会の必要的集会を認めることとなると、緊急集会の性格が変化することに注意。

・召集したとしても定足数を満たさず本会議の議事を開くことができない場合に、召集しないとする案もありうる。しかし、その案を採用すると、事態が改善し本会議の議事が開会可能となつたかの判断¹¹召集するかどうかの判断となり、判断権者が内閣となるため、本案の基本的なコンセプトにそぐわないと考えられる。そこで、実際に定足数が満たせない場合であっても、召集自体は行い、その間は、オンライン審議で対応・合同委員会が機能する仕組みとした。

【国会の召集と天皇の国事行為との関係】

・他の国会と同様、召集は天皇が行い(憲法七条二号)、その実質的決定は内閣が行う(なお、緊急事態における国会の当然集会を定めるフランスは、そもそも通常会期が当然集会制である(フランス憲法二十八条一項))。召集される国会は、会期の終期が常会・臨時会・特別会のいずれとも異なるため(国会法十条・十一条参照)、差し当たり、「国会」とした(五十四条一項参照)。国会法で具体的な規律が定められることを予定している。

【任期特例等の要件】

・任期特例等の実的要件は、「(総選挙・通常選挙の)適正な実施が困難」としてみた。この点について、例えば、「長期にわたって、全国一斉の選挙の適正な実施が困難」等、より具体的に明記することも考えられる。

・政権政党による濫用を防止するため、国会議員の任期・選挙期日の特例を定めるためには、出席議員の三分の二以上の特別多数による議決を必要とすることとした。

【任期延長期間の上限等】

・任期延長期間について、明文で上限(一年・半年等)を定めることも考えら

【参考】日本国憲法

〔臨時会〕

第五十三条 内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いづれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない。

れる。

・任期を延長した場合であっても、選挙の適正な実施が可能となったときは、国会の議決により任期を終了させることも考えられる。

【前衆議院議員の身分復活】

・衆議院の解散後に緊急事態が発生した場合に、前衆議院議員の身分を復活させる仕組みを設けることも考えられる。

【衆議院の解散の場合における選挙期日の特例】

・選挙期日については、憲法上は解散の場合にしか規定がないため(五十四条一項)、解散の場合に限定して特例規定を置いた(任期満了については、憲法改正により任期延長が可能となれば、法律で対応可能)。

(a) 国会機能の確保等（対処措置に対する国会による「民主的統制」の担保）―③両院合同委員会による国会機能の代替

改正案のイメージ（素案）

論点・参考条文など

〔両院合同委員会による国会機能の代替〕

第九十五条の四 内閣から第九十五条の二第二項本文の国会の承認の求めがあつた場合又は緊急事態の宣言が発せられた場合において、その緊急事態により国会（衆議院の解散中にあつては、参議院の緊急集会）がその権能を行使することができないときは、両院合同委員会は、その旨を確認する議決をした上で、臨時に、国会の権能を行使する。

② 前項の権能の行使は、緊急事態の宣言の解除又は国会の議決により、終了する。

③ 両院合同委員会において採られた措置は、緊急事態の宣言の解除又は前項の議決の日から十日以内に、国会の承認がない場合には、その効力を失う。

【本条の趣旨】

・前条において、緊急事態において国会機能を確保するための措置を定めているが、衆議院又は参議院の本会議が開けず、本来国会が行うべき機能が果たせない場合も想定される。そこで、両議院の議員で組織する両院合同委員会（「ミニ国会」）による代替を認めることとした。

・オンライン審議については、①憲法五十六条一項の「出席」の解釈及び国会法規の整備により対応するという考え方と、②許容される要件（緊急事態の場合に限るのか、妊娠・出産等の場合も許容されるのか等）も含めて憲法で明文化するという考え方がある。いずれにしても、本案では、オンライン審議の活用を前提とした上で、両院合同委員会が機能するのは、オンライン審議を活用してもなお定数を満たせない場合を想定している。

※両院合同委員会に関する規律（詳細は憲法（国会の章）・国会法等に規定することを想定）

① 両院合同委員会の組織（総定員、各院ごとの選出人数）

② 両院合同委員会の定足数・議決要件（過半数の出席・出席委員の三分の二以上の多数を想定）

③ 両院合同委員会の常置機関性

・緊急事態において迅速に対応できるよう、両院合同委員会は常設の機関とすることを想定。

・衆議院の解散中も参議院の委員のみで合同委員会を開くのではなく、委員の地位を失わないこととするか（参考：国民投票広報協議会（憲法改正の発議の際に議員であった者で組織））。

④ 両院合同委員会の権能

【参考】ドイツの合同委員会

・定数は、基本法で、その三分の二を連邦議会議員、その三分の一を連邦参議院代議員とすると規定されており、合同委員会規則で、連邦議会議員が三十二人、連邦参議院代議員が十六人とされている（ドイツ基本法五十三 a 条、合同委員会規則 一条一項）。なお、連邦議会の総定数は五百九十八名（ただし超過議席あり）、連邦参議院の定数は六十九名である。

【両院合同委員会が機能する場面】

- ・両院合同委員会が機能するのは、「その緊急事態により国会（衆議院の解散中にあつては、参議院の緊急集会）がその機能を行使することができなくなつたとき」とは、具体的には、①開会中だが、オンライン審議を活用してもなお定足数を満たすことができず、本会議が開けない場合や、②閉会中で、③国会の召集を待ついとまがない場合・④そもそも参集不能で定足数を満たすことができず、本会議が開けない場合が想定される。

- ・両院合同委員会の権能が終了するのは、国会の権能の行使ができるようになったときであり、宣言解除又は両院（衆議院の解散中にあつては、緊急集会）の議決により終了することとしてみた（二項）。

【衆議院解散中の対応（参議院の緊急集会との関係）】

- ・解散中に緊急事態が生じた際には、④参議院の緊急集会で対応する方法と、⑤両院合同委員会での対応する方法の二パターンが考えられる。

- ・本案においては、参議院の緊急集会の方が、両院合同委員会よりも民主的正当性が高いと考え、平時には緊急集会のみ可能とした上で、緊急事態においても緊急集会を優先させ、これも開けない場合に両院合同委員会が機能するという仕組みとしてみた。

- ・（あまり想定しづらいが、）衆議院の任期満了までに緊急事態宣言が間に合わず任期延長ができなかった場合については、近時、憲法五十四条二項を類推適用して、緊急集会を開くことができるとする説が主張されている（ことに鑑み（長谷部恭男編『注釈日本国憲法③』六九二頁「土井真一」）、緊急集会で対応できると整理としてみた（ただし、五十四条二項との平仄を合わせるため、緊急集会の召集義務（九十五条の三第一項）の対象として条文に明記することはしていない。）。

【両院合同委員会の権能】

- ・両院合同委員会には、国会の代替機能が期待されることから、国会と同等の地位を有し、その緊急性に鑑み必要な範囲で、法律の制定、予算の議決その他国会に認められた権能を全て行使できることとした（憲法改正の発議は除く（九十六条の二））。

- ・ただし、両院合同委員会が代替行使できるのは、『国会』の権能の行使

であつて、『各議院』の権能の行使ではない。よつて、議院規則制定権(五十八
条二項)、国政調査権(六十二条)等の「議院」の権能は、両院合同委員会が
代替行使することはできず、引き続き、各議院が行使する(別途、両院合
同委員会の権能として規定することはあり得る)。

【両院合同委員会の議決要件】

・ 議決要件について、例えば、① 三分の一以上の出席・出席委員の過半数
(※本会議の議決要件(憲法五十六条)と同様)、② 半数以上の出席・出席
委員の過半数(※委員会の議決要件(国会法四十九条・五十条)と同様)、③
三分の二以上の出席・出席委員の三分の二以上の多数(※両院協議会の議
決要件(国会法九十一条・九十二条)と同様)といった選択肢も考えられる
が、ここでは、ドイツの合同委員会の議決要件(ドイツ基本法百十五a条・百
十五e条を参考に)、④ 過半数の出席・出席委員の三分の二以上の多数と
することを想定している(詳細は憲法(国会の章)等に規定することを想
定)。

・ なお、開議不能の確認(九十五条の四第一項)についても同様の議決要件
(過半数の出席・出席委員の三分の二以上の多数)とすることを想定し、こ
れらの規定には別途の議決要件を置いていない。

【両院合同委員会が採った措置の効力】

・ 両院合同委員会が採った措置については、民主的正当性がより高い緊急集
会と同様に、国会の事後承認・事後承認なき場合の失効の規定を設けた。
失効期間も、緊急集会を参考に、緊急事態の宣言の解除・解除の議決の日
から「十日以内」としてみた。

・ なお、ドイツには、事後承認の規定はなく、合同委員会制定法律につき、
① 最長で防衛事態終了六箇月後の失効、② 連邦議会による廃止の規定が
設けられている(ドイツ基本法一一五k条二項、一一五e条一項)

【参考】

○ 日本国憲法

第五十四条

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。

○ ドイツ連邦共和国基本法

第百十五k条〔非常事態における法令の効力〕

2 合同委員会が議決した法律およびこれらの法律に基づいて制定された
法規命令は、遅くとも防衛事態の終了の六カ月後に効力を失う。

第百十五の条〔防衛事態における法律および措置の廃止等〕

1 連邦議会は、連邦参議院の同意を得て、いつでも合同委員会の法律を廃止することができる。連邦参議院は、連邦議会がこの議決を行うように要求することができる。その他、合同委員会または連邦政府が危険防止のためにとつた措置は、連邦議会および連邦参議院の議決により廃止される。

(b) 最高裁による裁判的統制の担保（最高裁の一部憲法裁判所化）

改正案のイメージ（素案）

論点・参考条文など

〔最高裁判所による統制〕

第九十五条の五 緊急事態の宣言が発せられた場合又は延長された場合において、いずれかの議院の総議員の四分の一以上による申立てがあつたときは、最高裁判所は、その宣言の要件が満たされているかを審査し、申立てから三十日以内に判決を行わなければならない。この場合においては、第八十二条第一項の規定〔裁判の公開〕を準用する。

② 最高裁判所は、前項の規定により緊急事態の宣言の要件を満たしていない旨の判決を行ったときは、国会及び内閣に対し、その宣言を解除すべき旨を勧告する。

③ 下級裁判所は、その係属している事件について、当該事件に適用しようとしている法律、命令、条例若しくは規則又は当該事件に係る処分が緊急事態の宣言に係る緊急事態に係るものであり、かつ、憲法に適合しない疑いがあると認めるときは、法律の定めるところにより、当事者からの申立てにより又は職権で、憲法に適合するかしないかの判断を求めため、これを最高裁判所に移送するものとする。

④ 前項の規定により事件の移送を受けた最高裁判所は、当該移送を受けた日から六十日以内に判決を行わなければならない。

⑤ 第一項又は前項の場合において、極めて高度の政治性を有す

る法律、命令、処分等についても、国会、内閣等がその裁量の範囲を超え又はその濫用があつたと認められるときは、最高裁判所は、憲法に適合しない旨の判決をするものとする。

【本条の趣旨】

・緊急事態において、「公共の福祉」などを理由として、行政府や立法府による権力の濫用やそれによる人権侵害の危険性が高まることは歴史の教えるところである。

・そこで、人権保障の最後の砦ともいふべき最高裁判所が、①緊急事態宣言の要件充足審査・充足していない場合における国会・内閣に対する解除勧告、②集中的な合憲性判断審査を行えるようにし、いわば一部を憲法裁判所化して、緊急事態における司法的統制を充実化させた。

【宣言要件充足性の審査】

・緊急事態宣言の発動要件の充足性について裁判所に審査させることにより、その濫用を防止しようとするもの。なお、議会の多数派は、宣言解除議決が可能(九十五条の二第三項)なので、実質的には議会少数派による統制手段として機能することが想定されるか。

・最高裁の判断については、宣言の解除という直接的な法的効力は有しないものの、国会及び内閣に対し解除すべき旨の勧告をすることで、内閣の宣言解除や国会の解除議決を促すこととした。

【宣言要件充足性の審査の対象】

・要件充足性の審査の対象を、国会サイドによる任期延長・選挙期日の特例や両院合同委員会による国会機能の代替等にも広げることも考えられるが、ここでは、内閣による緊急事態宣言に限定してみた。

【宣言要件充足性の審査に係る申立てに必要な議員数】

・参考となる過半数未満の数字に関する憲法の規定としては、①三分の一(定足数)五十六条一項(一)、②四分の一(臨時会召集)五十三条後段(一)、③五分の一(表決の会議録掲載)五十七条三項(一)があるが、ここでは、臨時会召集に必要な②四分の一としてみた。

【参考】フランス共和国憲法

第十六条〔緊急措置権〕

6 非常権限の行使の三十日後に、憲法院は一項に表明された要件が満たされているかを審査する目的で、国民議会議長、元老院議長、六十名の国民議會議員または六十名の元老院議員により申立てを受けることができ。憲法院は最短の期間内に、公開意見により意見を表明する。憲法院は、非常権限の行使の六十日後に、および、この期間を超えるといつても、当然にこの審査を行い、同一の要件に従い意見を表明する。

【宣言要件充足性の審査に係る日数】

- ・申立てから判決までの日数については、権利制限の程度が高く、迅速に審査を行う必要性があることや、宣言期間の上限及び審査に必要な期間を勘案して、三十日以内としてみた。

【法令の合憲性の審査】

- ・緊急事態においては、平時よりも強度の人権制限が必要となる場面が想定されるが、それに伴い、重大な人権侵害のおそれも高まると考えられる。そこで、国民民主党憲法調査会「憲法改正に向けた論点整理」の憲法裁判所に関する条文イメージを参照しつつ、緊急事態宣言中に採られた措置の合憲性に疑義がある場合は、最高裁判所に事件を移送し、六十日以内に判決を行わなければならないこととして、迅速な人権救済を図ることとした。

- ・また、同時に、「統治行為論」(司法権の範囲外)のみならず、「司法の自制」(司法権の範囲内であっても判断を控えること)により憲法判断が回避されることのないよう、その旨を規定した。

【法令の合憲性の審査に係る日数】

- ・事件の移送から判決までの日数について、宣言期間の二倍を目安に、六十日以内としてみた。

(2) 内容的統制

(a) 人権制限の限界の明記

改正案のイメージ（素案）

現行法、論点・参考条文

※第三章（国民の権利及び義務）の改正

【趣旨】

・ 緊急事態においては人権侵害のおそれが高まるため、その統制の必要性も高い。

・ この点については、①ドイツ基本法のように、緊急事態に人権制限の限界を特例的に緩和する人権のみを個別的・具体的に規定する「ポジリスト方式」や、②自由権規約のように、緊急事態でも、絶対に又は平時よりも制限できない人権を個別的・具体的に規定する「ネガリスト方式」も考えられる。

・ しかし、ドイツ基本法や自由権規約では、緊急事態条項の前提となる通常時の人権規定において、人権制限の限界が個別的・具体的に規定されており、その規律密度は高い。

・ 一方で、日本国憲法は、人権カタログは、諸外国に比しても遜色ないものの、人権制約の限界については、一般的・抽象的な「公共の福祉」のみに頼っており、規律密度は低い。このように、一般的・抽象的な形で規定されている人権条項を前提とすると、ポジリスト・ネガリスト方式により、緊急事態における人権制限の可否の境界線を明文で規定することは困難である。

・ したがって、現行の「公共の福祉に基づく合理的な限度での人権制限」を前提として、それが踏み込んではいけない「絶対的禁止」の部分について、一般的・個別的に規定する。

① 一般的条項…まず、⑦各人権の「本質的内容」の絶対的制限禁止（十三条二項）を定めた上で、緊急時には、制限が安易に行われやすいため、改めて、①緊急事態における比例原則・「本質的内容」の絶対的制限禁止を確認（九十五条の七）する。

② 個別的条項…判例、学説の多数の見解等を踏まえ、奴隷的拘束、思想・良心・信教の自由の内心部分への制約、検閲、拷問・残虐な刑罰の絶対的禁止を規定（十八条、十九条、二十条二項、二十一条二項。なお、三十六

条は、現行で既に規定。

〔緊急政令及び緊急財政処分〕

第九十五条の六 緊急事態の宣言が発せられた場合において、国会による法律の制定又は予算の議決を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、あらかじめ法律の定めるところにより、内閣は、法律で定めるべき事項を定める政令を制定し、又は財政上の支出その他の処分を行うことができる。

② 内閣は、前項の政令を制定し、又は財政上の支出その他の処分を行ったときは、同項の法律の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。

【緊急政令】

- ・ 現行の災対法等の緊急政令とは別に、宣言が発せられた場合において行政による迅速な対応を行えるようにするため、緊急政令及び緊急財政処分の根拠規定を設けるもの。
- ・ なお、これらの措置は、現行法の枠組み（＝平時の統治機構の権限配分）を超えた特別の措置である。例えば、政令であれば、抽象的・包括的な委任に基づくものも含まれる。
- ・ なお、緊急財政処分については、予算の議決を待ついとまがない場合があり得ることから規定した。一方、予備費で対応することも可能であり、不要とも考えられる。

〔緊急事態対処措置の制限〕

第九十五条の七 前条第一項の措置その他の緊急事態に対処するための措置は、事態に応じ合理的に必要と判断される限度にお

【参考】自由民主党「日本国憲法改正草案」（平成二十四年四月）

（緊急事態の宣言の効果）

第九十九条 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・4 「略」

【参考】スペイン警戒事態、緊急事態及び戒厳に関する組織法（事務局仮訳）

第一条

2 いかなる場合においても、警戒事態、緊急事態及び戒厳において講ぜられる措置及びその期間は、通常状態を回復するために厳格に必要不可欠

いて行われなければならない。特に、この憲法が保障する自由及び権利の制限は、必要最小限のもでなければならず、いやしくもその自由及び権利の本質的な内容を侵してはならない。

【本条の趣旨】

・本条は、緊急事態の宣言が発せられた場合において、緊急事態に乗じて、不要・不合理な措置が講ぜられたり、基本的人権を制限するとしても必要最小限を超える規制をしたり、本質的内容を侵害してはならないことを確認的に規定するもの。

・前条の緊急政令や現行の災対法等の緊急政令は、「緊急事態に対処するための措置」に含まれ、当然に本条による統制を受けることとなる。

第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。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。

② この憲法が保障する自由及び権利の本質的な内容は、いかなる場合においても、絶対に、これを侵してはならない。

【本質的内容の侵害禁止】

・人権制限については、『公共の福祉』のため必要な場合に合理的な限度で可能」とされているが、学説の中には、この「必要性・合理性」との衡量判断とは別に、人権一般につき、絶対に制限が禁止される部分（本質的内容）がある旨主張するものがある。（大石眞『憲法講義Ⅱ』（第二版）四十二頁）。

・また、ドイツ基本法十九条二項は、「いかなる場合にも、基本権は、その本質的内容を侵害されてはならない」と規定する。これは、「基本権にはどのような介入を受けても維持しなければならないものがある」ことを示すとされる（ポード・ヒエロートほか『現代ドイツ基本権』九十七頁）。

※ 一九六七年七月十八日ドイツ連邦憲法裁判所第二法廷判決（青少年援助判決）では、「意思が弱いか本能的な生活の面で特に抑制がない者、既に

なものでなければならない。講ぜられる措置は、状況に比例したものでなければならない。

第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。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。

〔新設〕

【参考】

○ドイツ連邦共和国憲法
第十九条〔基本権の制限〕

2 いかなる場合にも、基本権は、その本質的内容を侵害されてはならない。

○スペイン憲法

第五十三条〔基本的人権の権力拘束性と本質的内容の不可侵、司法的保護〕

1 本編第二章〔市民の権利および義務〕で定める権利および自由は、すべての公権力を拘束する。第六十一条一項a号〔法律等の違憲の訴えに対する憲法裁判所の権限〕に従い保護されるこれらの権利および自由の行使は、法律によつてのみ規制され、いかなる場合にも、その本質的内容が尊重されなければならない。

非行に走り、あるいは非行に走るおそれのある者等に対し、適当な施設にとどまる命令を与える権限を与える」法律につき、「公衆の保護のためでも本人の保護のためでもなく専ら本人の改善だけを目的としており、人身の自由の基本権の本質的内容に反する」として、違憲判決を行った。

・そこで、十三条一項の規定に基づき、公共の福祉のため必要な場合に合理的な限度で人権制限が可能なことを前提として、そのような人権であつても、その本質的な内容については絶対的に保障されるべきことを十三条二項に一般的条項として規定した。

・なお、「本質的な内容」については、それぞれの憲法上の権利ごとに個別に定まるものと考えられる。

※ ドイツ基本法十九条二項も、右記※の連邦憲法裁判決において、「一般に基本権の不可侵の本質内容が何であるかということは、それぞれの基本権につき基本権の体系全体においてもつその特殊な意義から明らかにされなければならない」と判示。

・ただし、十八条(奴隷的拘束)、十九条(思想・良心の自由のうち内心部分)、二十条(信教の自由のうち内心部分)、二十一条二項前段(検閲)、三十六(拷問・残虐な刑罰)については、「絶対」と明記することにより(このうち、三十六(拷問・残虐な刑罰)については、既に現行で「絶対」の文言あり)、我が国の歴史的経緯も踏まえ、当該権利そのものが「本質的内容」であることを確認的に明らかにしている。

第十八条 何人も、絶対^にいかなる奴隷的拘束も受けない。また、犯罪による処罰の場合を除いては、その意に反する苦役に服させられない。

【奴隷的拘束の絶対禁止】

・人を奴隷的拘束下に置くことは絶対的に禁止されており、「絶対」という文言を付することにより、その旨をより明確にしたもの。

・なお、現行憲法において、「絶対」との文言があるのは、三十六(後掲)のみ。

第十八条 何人も、いかなる奴隷的拘束も受けない。又、犯罪に因る処罰の場合を除いては、その意に反する苦役に服させられない。

第十九条 思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。【特
に】内心の自由の侵害は、絶対にこれを禁ずる。

【内心の自由の絶対保障】

・「憲法第十九条の保障する思想及び良心の自由…については、それらが内心の自由という場面にとどまる限り絶対的な保障であると解している」とされており(平成一四年七月二四日・衆・事態対処特委・福田康夫内閣官房長官)、その旨を明確に規定したのも。

・内心の自由については、「本来、法の及びえない領域であつて、サブリミナル広告によって人々の行動を操作しようとするような例外的な状況を除くと、本条の保障する自由への侵害が直接に問題となる場面は、それほど多くはない。本条への違反が独立に問題となりうる場面としては、①思想や信条の告白を強制する場合と、②特定の思想や信条を有することを理由に不利益を課する場合とが考えられる」(長谷部恭男『憲法』一九二頁)との指摘もあり、「絶対的な保障」の意義がさほど大きくない点は、留意しておく必要があるのではないか。

第二十条 信教の自由は、何人に対してもこれを保障する。いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。

② 内心における信仰の自由の侵害は、絶対にこれを禁ずる。何人も、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制されない。

③ 国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない。

【内心における信仰の自由の絶対保障】

・「憲法第二十条の保障する信教の自由のうち信仰の自由については、それが内心の自由という場面にとどまる限り絶対的な保障であると解してい

第十九条 思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。

第二十条 (同上)

② 何人も、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制されない。

③ (同上)

る」とされており(平成一四年七月二四日衆・事態対処特委・福田康夫内閣官房長官)、その旨を明確に規定したものを。

第二十一条 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。【言論の多様性は、いかなる場合にも尊重される。】

② 検閲は、絶対にこれをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

【検閲の絶対禁止】

・ 検閲は絶対的に禁止されており、「絶対に」という文言を付することにより、その旨をより明確にしたもの。なお、「絶対に」という文言がかかっているのは前段(検閲の禁止)だけであり、後段(通信の秘密の保障)にはかかっておらず、通信の秘密については、公共の福祉による制約は可能。

【明治憲法下における緊急事態時の表現の自由の制限について】

・ 明治憲法下においては、関東大震災時に、緊急事態に対処するため、様々な緊急勅令が制定された。(別紙参照)

・ このうち、モラトリアム、買占め・売惜しみの防止等は現行災対法の緊急政令に、減税措置等は災害時の特別立法に規定されているが、流言浮説につき十年以下の懲役・禁錮等に処する「治安維持ノ為ニスル罰則ニ関スル件」(大正十二年勅令四百三三号)については、引き継がれていない。

・ 立憲主義・法治主義が軽んじられる近時の風潮からすると、緊急事態の名の下に、「この治安維持ノ為ニスル罰則ニ関スル件」のような強度の人権侵害が行われることさえ否定できない。この点、もちろん、現行憲法のままで、このような制限は許されないとはいうまでもないが、改正案では、

【①二十一条一項において、「言論の多様性は、いかなる場合にも尊重される」旨を規定するほか】、②新十三条二項に、表現の自由も含めた人権の「本質的内容」の制限の絶対的な禁止を規定し、更に、③新九十五条の七で、人権制限の必要最小限性に関する規定を設けることで、このような制

第二十一条 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。

② 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

【参考】

○フランス憲法 第四条〔政党〕

3 法律は、意見の多元的な表明ならびに国民の民主的生活への政党および政治団体の公正な参加を保障する。

○国民民主党憲法調査会「憲法改正に向けた論点整理」の「多様な言論空間の確保」に関する条文イメージ

1 言論に係るプラットフォームを提供する者は、サイバー空間において、自律的かつ多様な言論を通じた熟議が可能となるよう、必要な措置を講ずる責任を負うこと。

2 国は、1の措置に関し必要な環境の整備に努めなければならないこと。この場合において、その環境の整備の重要性に鑑み、1のプラットフォームを提供する者との間における協定その他の行為については、法律の定めるところにより、国会の承認又は国会に対する報告その他の適切な国会の関与が確保されなければならないこと。

限が許されない」ととき、一層明確に規定している。

第二十二條 何人も、居住、移転及び職業選択の自由を有する。

② 何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない。

第二十九條 財産権は、これを侵してはならない。

② 財産権の内容は、法律でこれを定める。

③ 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

【趣旨】

・二十二條一項・二十九條二項に規定されている「公共の福祉」については、「職業選択の自由等・財産権も、『本質的内容』であれば『公共の福祉』による制約は絶対に禁止」との新十三條二項と両立しにくく、かつ、内在的制約説からは積極的な意義が見いだせないことから、削除してみた（「公共の福祉」を統一的に整理）。

・一方で、これらを削除すると、例えば精神的自由権の審査基準を緩和して経済的自由権に近づけるなど、思わぬ波及効果を生むおそれも考えられることから、改正せず維持することも考えられるか。

※参考掲載(改正なし)

第二十六條 公務員による拷問及び残虐な刑罰は、絶対にこれを禁ずる。

第二十二條 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。

② 〔同上〕

第二十九條 〔同上〕

② 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。

③ 〔同上〕

第二十六條 〔同上〕

改正案のイメージ（素案）	論点・参考条文など
<p>〔憲法改正の禁止〕</p> <p>第九十六条の二 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、その宣言が効力を有する期間、国会による憲法改正の発議及びその国民の承認に係る投票は、これを行うことができない。</p> <p>【本条の趣旨】</p> <p>・ 国の基本法である憲法は、落ち着いた状況で熟慮して検討すべき事柄であり、緊急事態において拙速に改正手続を進めることは危険であることから、緊急事態宣言中の憲法改正手続を禁止するもの。</p>	<p>※第九章（改正）に規定</p> <p>【参考】</p> <p>○スペイン憲法</p> <p>第六十九条〔戦時または非常時の憲法改正の禁止〕</p> <p>戦時または、第十六条で定める事態〔警戒事態、緊急事態、戒厳〕のいずれかが継続中のときは、憲法改正の発議は、これを行うことができない。</p> <p>○フランス共和国憲法</p> <p>第八十九条〔改正の発議、手続、制限〕</p> <p>4 領土の一体性が侵害されているときは、いかなる改正手続も、着手され、または継続されることができない。</p>