



緊急事態基本法について

NPO法人平和と安全ネットワーク
理事 山下輝男

1



説明事項

- 1 自己紹介等(略)
- 2 緊急事態基本法の必要性
- 3 列国の緊急事態に関する枠組み
- 4 国家緊急権
- 5 我が国の緊急事態に関する規定概要
- 6 最近の動向等
- 7 3党合意の概要と論点
- 8 緊急事態対処を適切ならしめる為に
- 9 終りに

2



2 緊急事態基本法の必要性

- 1 冷戦終焉(1989/12)後の新たな世界
 - 9.11米同時テロ、新たな脅威や多様な事態
 - アジア正面: 民族・宗教等々の多様性故の不安定性の増大と冷戦構造の継続
 - 領土、主権、経済権益などを巡る対立や紛争
- ↓
- 予測不可能な事態が複合的に発生する危険性
- 2 これらのあらゆる事態にシームレスに対応して我が国の主権、平和と安全を確保
 - 3 日本は対応できる態勢が整っているか？
有事法制、周辺事態法等100の事態に対して、100の法律は出来たが、101番目の事態には？
想定外やグレーゾーンに適切に対処できるか
 - 4 事態対応の柔軟性保持(想定外の対応策を可能に)



- Q1: 東日本大震災に適切に対処し得たのか？
国家中枢危機管理は妥当だったのか？
- Q2: 尖閣を巡る我が国の対応は？
領域警備法の制定が叫ばれているが...
- Q3: サイバー攻撃等に現行法で対処できるのか？
- Q4: a事態→b事態→c事態と急激に推移した場合は？
- Q5: 100の事態対処法制があっても、101番目の事態には？
- Q6: グレーゾーンはないのか？
非常時を想定していない我が国の法制

4



* 東日本大震災の危機管理は？

- ① 想定外への備え
- ② 司令塔の混乱(特に原発事故)
官邸の無用の介入、保安院等担当機関の無力
- ③ 組織乱立、指揮系統の混乱、意思決定の遅延
- ④ 果敢なる実行力欠如
- ⑤ 思い切った措置実行できず：現行法の壁
- ⑥ 危機時対応に関する識見・訓練欠如
- ⑦ その他



5



* 尖閣問題(=日中神経戦)への対応は？



- ① 中国公船の接続水域航行常態化等は、想定外！
(航空機までもが領空侵犯！)
- ② 何が起きるか読めない(権謀術数に長けた「お国柄」)
○ 大量の漁船襲来対処は、
○ 意識的・意図的領海侵犯対処：為す術なし
○ 武装ゲリラ等の潜入は、
○ 漁民・ゲリラが居座り不法占拠、自国民の保護を
名目に中国軍が出動 日本は対応遅れとなる？
○ 偶発的事態？

6



* 我が国の事態対処法制の問題は？

- ① 事態発生のに法制定・改正等実施(泥縄的？)
・PKO法制定 ・国緊隊法改正
・NEO ・周辺事態法
・テロ特措法、イラク特措法等
・海賊対処法 ・弾道ミサイル撃破措置
・海保の離島における対処
- ② 一見万全だし、対応もでき、問題ない？
- ③ 問題点は？
・生起しうる全ての事態を網羅していると断言できるか？
・その都度所要の法制定で対応してきたし、今後もそれで可能
：即応性に問題



7



3 列国の緊急事態法制

1 ドイツ

- 政府による権限濫用防止のため、政府の措置を立法・司法の統制下に置くことを原則
- 基本法：脅威の度合い・内容に応じ事態細分化
事態毎に認定要件、措置発動の内容等明示
議会による統制
(独の基本法の改訂回数 58回)
- 様々な具体的措置は、個別法で規定
ex 道路交通規制法、航空法等で特例措置や
適用除外、国民の役務の義務等も規定

8



2 米国

- 大統領に包括的な権限、軍の最高司令官
- 議会による緊急権限に対する抑制策
 - ・戦争権限法
 - ・国家緊急事態法で手続きを定めている
- 大統領直属のFEMA(連邦緊急事態管理庁)は、同時多発テロを踏まえ設立された国土安全保障省の傘下に



9



3 韓国

- 大統領の権限:戒厳の宣布、緊急命令権及び緊急財政処置等
- 発動後遅滞なく国会報告、承認受けの要
- 個別法(主な有事関連法)
 - ・戒厳法(戒厳令発動要件等)
 - ・統合防衛法(国家保有防衛要素の統合一元化)
 - ・徴発法(非常時における物的資源の徴発)
 - ・民間防衛基本法
 - ・非常対備管理法(常時における非常時対備策)
 - ・兵役法



10



4 国家緊急権について

1 国家緊急権の定義

戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害等、平常の統治機構をもってしては対処し得ない非常事態(緊急事態)において、国家の存立を維持し、憲法の基本秩序を維持又は回復するために、平常の立憲主義的な秩序を一時的に停止して、一定の国家機関に権力を集中し、人権保障規定の停止等の非常措置をとる権限

11



2 憲法等への実定化方式

- 行政府専権型
 - ・予め承認
(ワイマール憲法、仏憲法大統領非常措置権、明治憲法の戒厳宣言の大権)
 - ・緊急時に大幅な立法権委譲(英の緊急権法)
- 立法府参与型(議会が関与するタイプ)
(独の基本法上の緊急事態条項)
- ◎ 英米法系の諸国:平時と緊急時の区別なし
行政府が権限を行使するmartial rule不文の制度あり

12

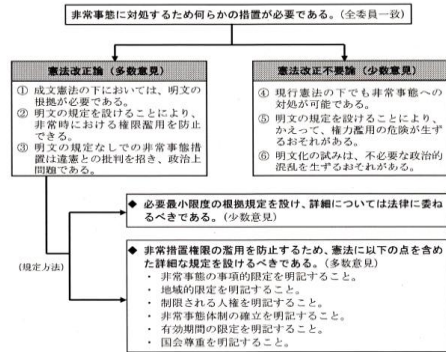


*** 憲法等への実定化に当たっての留意事項**

- ① 権限行使は、明確な目的に限定
- ② 権限行使は、一時的かつ必要最小限
- ③ 通常的手段では対処できない事態であり、且つそれが客観的に明確である
- ④ 緊急事態終了後、講ぜられた措置等について議会・裁判所において政治的及び法的責任が追及、国民の不利益は十分な回復措置



*** 参考**



3 憲法調査会における議論

憲法調査会(1957~1964)で、非常事態に関する規定を設けるべきか否か検討

* その意見集約状況:

- 非常事態に対処するための何らかの措置の必要性: 全委員一致
- 憲法改正論(多数意見)
 - ・ 必要最小限の根拠規定、詳細は法律(少数意見)
 - ・ 非常措置法の濫用防止のため詳細な規定(多数意見)
- 憲法改正不要論(少数意見)



5 我が国の緊急事態条項

1 欽定憲法下

- ・ 緊急勅令制定権
- ・ 戒厳宣告の大権
- ・ 非常大権
- ・ 緊急財源措置権

2 現憲法

国家緊急権に関する規定なし

論点:

- ・ 国家緊急権規定の不存在 = 不文の原理であり存在を可とする見解と否とする見解
- ・ 明文化の当否



現行法上の緊急権等

①参議院の緊急集会

②個別法

警察法: 緊急事態

災対法: 災害緊急事態

原災特措法: 原子力緊急事態

自衛隊法: 防衛出動、治安出動、警護出動、
海警行動、領侵措置等

17



6 最近の動向等

- 1 憲法調査会での議論
1957(昭32)～1964(昭39) 既述
- 2 有事法制等関連法制の制定
1977: 有事法制研究開始
2003: 武力攻撃事態対処関連3法案
2004: 事態対処関連7法案成立
- 3 自民公3党合意の締結
有事関連法案与野党協議過程で議論
2004(平成16)年5月20日 3党合意
- 4 政局の混迷で基本法の成立は幻に
8.8小泉郵政解散等

18



5 東日本大震災等を受けての基本法制定の

請願活動活発

(県議会23、市区町村162の185) (2012/10/12)

6 自民党政権公約から(政策BANK)

◎憲法改正(新憲法草案)

○天皇を元首 ○自衛権発動、国防軍保持

○**緊急事態条項を新設**

○憲法改正発議要件を過半数に 等



7 3党合意の概要と論点

- 1 緊急事態の定義
案: 武力攻撃、大規模なテロ攻撃、大規模な自然災害等、重大な影響を及ぼす緊急事態
○更に包括的な表現に
○平常の統治機構では対処し得ない事態
○国家の存立維持
- 2 緊急事態における基本的人権の尊重
案: 最大限尊重、必要最小限
○国家存亡の危機時の人権制約をどう判断すべきか

20



3 国、地方公共団体の責務と国民の役割

案: 国は万全措置責務、地方公共団体は相互協力して対処責務、国民の役割明示

- 国家の総力を挙げての対処たるべし
国から個人に至るまでの一貫した態勢
国民の役割や責任・義務

4 国会の関与

案: 適切な関与を確保、行政各部の措置は法律に則り

- 特別・緊急時には国会を経ずに立法措置を可に

21



5 内閣総理大臣の権限

案: 閣議との関係を検討する。

- 危機時にはリーダーに大幅な裁量・指揮権を付与

6 緊急事態における体制の整備

案: 総理の補佐、予防・対処体制整備

- 早急なる具体化を

22



3党合意に関する意見・提言

- ① 3党合意から8年、政治の不作為
責任は極めて重大
- ② 基本法と個別法で一体
どのような個別法を制定すべきかを
- ③ 3党合意で整備するとされた「緊急事態における体制の整備」の早急な整備を
(総理の判断補佐、対処・予防措置の効果的な実施体制を担保)
- ④ 国民意識の涵養、啓蒙

23



8 緊急事態対処の更なる実効性確保のため

○ 国、各種機関、国民それぞれにどうあるべきか

- I 国家
 - ① 国家中枢危機管理
 - ② 国民啓蒙・教育
- II 各種機関
 - ③ 協同連携
 - ④ 抑止・対処態勢の整備
- III 国民
 - ⑤ 国民の権利・義務・責任

24



①国家中枢危機管理

1 中枢危機管理組織

日本版NSC構想、FEMA等が提言されている。

総理大臣の指揮権

迅速な意思決定(少数精鋭キャビネット)

情報の一元化、常設補佐組織

現地対策本部機能の強化

自主裁量権による機動的柔軟な対応

2 政権中枢等に対する危機対処訓練を

展示・想定型演習ではなく、ブラインド方式

25



②国民の啓蒙・教育

国家や主権に関する啓蒙

国民の権利・義務・責任(権利偏重社会の是正等)

愛国心、国家存立・危急存亡への対応

学校教育や社会教育の充実

*「公共の福祉」と「基本的人権の関係」

③各種機関の協同連携

平時はいざ知らず、有事にはより強力な連携を

26



④関係機関の態勢整備を

非常時対応機関(自衛隊、海保、警察等)の
質量の整備等

・尖閣対応で、海保は限界?国土面積の12倍のEEZ

・自衛隊:ネガリスト方式で

⑤国民

・権利・義務・責任の等価・一体

・国家と国民の関係

・安全・安心は自ら手に入れるもの

・積極的協力意識

27



参考:ネガリストとポジリスト

・「我が国の**防衛法制**は、警察法的な法体系になっており、その規定の仕方は所謂「**ポジリスト方式**」で原則禁止で、「出来ること」が定められている。即ち、自衛隊の行動には全て法律の根拠が必要であり、それに定められていないことは出来ない」とされる。

・これは**諸外国の軍隊**を律する法規が、所謂「**ネガリスト方式**」で、原則として、行動は自由であり、国際法で出来ないこととされること以外は何でも出来るというのと対照的である。」(ある先行研究から)

非常時対応ではネガリスト方式で対応せざるを得ないとする。国民の権利に関する事項は警察法の原則適用

28



IV 終りに

- 非常時には非常時なりの対応を
- 国民の意識が肝要
- 直面する国難に対応できる態勢の早急な整備を、
(新しい政権に期待)
- 態勢の整備による抑止効果・被害の局限化、
早期事態収拾
- 確固たる国家意思の確立と実行力

