

## 戦前の日本では緊急事態条項はどう使われたか

永井幸寿（アンサー法律事務所 弁護士）



### 1. 緊急事態条項について

近年、国会の憲法審査会で、災害、テロ・内乱、感染症蔓延、有事等に対処するために、憲法を改正して緊急事態条項を憲法に創設すべきであるとの議論がなされている。しかし、災害に関する法制度である緊急事態条項については、国民の間で十分な議論がなされていない。そこで、以下、過去に緊急事態条項が日本で実際にどのように使われてきたのかについて検討することにする。

### 2. 緊急事態に対処する方法

#### (1) 個別法に対処する方法

##### ア 方法

緊急事態に対処する方法は2つある。1つは、個別法に対処する方法である。災害なら災害対策基本法、感染症なら新型インフルエンザ対策特別措置法、原発事故であれば原子力災害対策特別措置法というように、緊急事態ごとに制定された個別の法律で対処する方法である。

##### イ 特徴

この方法には2つの特徴がある。緊急事態には権力の濫用が起りやすいが、特徴の第1は必要な事項に必要な権限しか定められていないので権力の濫用の危険が少ないということである。特徴の第2は手続きについて具体的に規定しているので拡大解釈の危険が少ない、すなわち、これも権力濫用の危険が少ないということである。日本国憲法は、戦前の権力濫用の経験から緊急事態には個別法で対処する方法を採用しているので緊急事態条項は設けていない。

#### (2) 憲法に緊急事態条項を設けて対処する方法

##### ア 方法

緊急事態に対処するもう1つの方法が、憲法に緊急事態条項を創設して対処する方法である。緊急事態条項とは、戦争、内乱、大規模な視線災害等、多くの緊急事態を一括して規定しているので、大は小を兼ねるで、最も重たい戦争に合わせて制度設計されている。

##### イ 特徴

この方法も特徴が2つある。戦争は、はじめた以上勝たねばならないので、人的物的資源を集中することが必要となる。そこで、時間と手間のかかる国会から政府に権力が集中するということである。つまり、立法権と予算議決権を政府が取得することになり権力分立を停止する。これは権力濫用の危険がある。特徴の第1である。また、国民にお国のために命を捧げてもらう必要がある。すなわち、人権保障を停止することである。これは人権侵害の危険性が極めて高い。特徴の第2である。前記の通り、日本国憲法は緊急事態に個別法で対処する方法をとっているため、憲法に緊急事態条項は存在しない。

### 3. 日本で緊急事態条項はどう使われたか

#### (1) 旧憲法の緊急事態条項

実際に、緊急事態条項は日本でどのように使われたのだろうか。日本国憲法に緊急事態条項はないので、旧憲法でどのように使われたのかを見てみる。旧憲法は人権保障が充分でなかったのに加えて、緊急事態条項が4つも設けられ、しばしば濫用された。主な制度を3つ紹介する。

##### ア 緊急勅令

非常事態に、議会が閉会している場合、政府は法律に代わる勅令、すなわち現在の政令を発することができた。勅令は、次の議会で議会の承認が無いと

きは将来に向かって効力を失った。

### イ 戒厳

政府は天皇の名で戦争、内乱のとき戒厳を宣告できた。戒厳は一定の地域を軍隊が管理する制度であり、軍の司令官に司法、立法、行政権が認められた。

### ウ 非常大権

これは天皇の名で政府が軍事も含め何でもできるスーパー大権である。幸い一度も行使されたことはなかった。

## (2) 関東大震災での濫用

### ア 光の部分

では、旧憲法の下で緊急事態条項はどのように使われたのだろうか。関東大震災の場合を見てみる。関東大震災当時は、災害の法制度はほとんど無く、旧憲法の緊急事態条項しかなかった。そこで、政府は緊急勅令による「非常徴発令」を発して、食料、建設資材、労務などについて徴発命令を発した。また、「金銭債務の支払延期及び手形の保存行為の期間延長に関する緊急勅令」が発せられた。これは被災者保護になった光の部分である。

### イ 影の部分

しかし、濫用による影の部分があった。朝鮮人が不逞の行動を取り放火その他凶暴な行為を行っているというデマが流れ、内務省警保局や警視庁など国の機関がこれを拡大した。デマは暴動が起きた、爆弾を使用した、強姦がなされると次々に内容が誇張された。報道機関は壊滅しており、国が情報を流したので被災者はデマを信じ、極度の不安を覚えた。このデマを前提に政府は、被災者保護より暴動鎮圧を目的として戒厳を実施した。本来戒厳の要件は戒厳令によれば戦争又は事変（内乱）であったが、自然災害の地震に緊急勅令で要件を拡張して適用したのである。

このために2つのことが起きた。第1に軍隊が武器を使用して朝鮮人を殺傷し、また、軍の指示を受けた市民が組織した自警団が検問、リンチ等を行

い、朝鮮人を大量殺害したことである。第2に大正デモクラシーの消滅である。大正デモクラシーでは護憲運動等の自由主義や普通選挙運度等の民主主義が広まり、軍隊も必要がないと軍縮等の活動がなされた。しかし、関東大震災でのデマと軍の出動で、極度の不安にあった国民は「軍が頼もしい」、「国家に強力な権力を行使して欲しい」という意識が蔓延し、大正デモクラシーが事実上消滅した。

そして、政府は朝鮮人の暴動がデマだと気づくと流言飛語を発したものを処罰するという「治安維持令」を緊急勅令で発した。この治安維持令が3年後に「治安維持法」の制定の契機になったものである。

### (3) 治安維持法の改正での濫用

1925年に治安維持法が制定された。その3年後の1928年に、治安維持法改正案が議会に提出された。改正は、①最高刑を死刑にすること、②目的遂行罪の創設である。治安維持法は、共産主義の活動を取り締まるものであったが、目的遂行罪は、共産主義の活動を手助けする行為まで罰する制度である。処罰対象を著しく拡大するものだったので、改正案は議会では審議未了で廃案になった。

すると、元陸軍大将の田中義一首相は、緊急事態ではないのに緊急事態だと称して緊急勅令で改正を行ってしまった。このために①の上限の死刑では、朝鮮での裁判で50人以上が死刑となり、②の目的遂行罪では捜査機関によって著しい拡大解釈がなされた。例えば、治安維持法違反の被告人を弁護した弁護士17人が逮捕され、有罪判決の弁護士は資格を剥奪された。治安維持法に反する被告人の弁護活動が共産主義の活動を手助けする行為だというのである。また、「共産党の再建準備会を開いた」という捜査機関による完全なフレームアップ事件（「横浜事件」）によって、編集者・出版者ら60人が逮捕され、30人が起訴された。これによって、報道や出版は強力な自主規制をするようになり、自由主義、民主主義が圧殺されて、反戦、反軍発言が封殺された。

#### (4) クーデターでの濫用(二・二六事件)

##### ア 緊急事態条項によるクーデター

1936年陸軍の「皇道派」の青年将校が、クーデターを起こして、国会議事堂等の官庁街を占拠して、閣僚・軍の幹部を殺害した。「皇道派」とは天皇中心主義者で、クーデターによる国家改造を目指し、これに対する「統制派」は軍の統制による国家改造を目指した。手段はちがうがともに軍国主義を目指す点では同じであった。皇道派は、思想家の北一輝を信奉し、この人はクーデターで、非常大権(前記のスーパー大権)で3年間憲法を停止して、戒厳で反対派を弾圧し、天皇中心の軍事国家設立を設立することを目指していた。緊急事態条項でクーデターを実施する方法である。しかし、天皇の鎮圧命令でクーデターは失敗した。

##### イ 緊急事態条項によるカウンタークーデター

これに対して「統制派」がカウンタークーデター、つまり、クーデターに対抗するクーデターを行った。緊急事態条項でカウンタークーデターを実施する方法である。先ず、世論や政党の批判をさせないために戒厳を実施した。そして、短時間でクーデター実行者を非公開、弁護士抜きで軍法会議で処刑した。更に、クーデターの鎮圧・実行者の処刑後も四ヶ月間も戒厳を継続した。この間に政府に圧力をかけて、軍部大臣現役武官制、つまり、陸軍大臣・海軍大臣は現役の軍人でなければならないという制度を復活させた。このために、軍が「あの首相候補者は自由主義者だ」とか「あの大臣候補者は軍の予算に反対した」等と言って大臣を内閣に出さないと言った組閣が出来なくなった。このため、軍が政府を完全にコントロールできるようになった。この後は軍の暴走を誰も止めることが出来なくなり、更に、日本は太平洋戦争に突入したのである。

#### (5) 緊急事態条項で戦費を国民に負担させる

敗戦後、莫大な戦費が残った。これをどうするかについて、政府は緊急事態条項を用いて対処した。戦費は大半が日銀引き受けの国債だった。そこで、

1946年政府はインフレ阻止の名目で緊急勅令の「金融緊急措置令」と「日本銀行券預け入れ令」を発した。これらによって預金の預け入れを強制して、既存の預金とともに、封鎖して引き出しを禁止した。確かに通貨が市場から少なくなったのでインフレは抑制された。しかし本当の目的はこれではなかった。更に、政府は緊急勅令による「臨時財産調査令」を発して、3月3日の財産の強制申告による調査を行った。そして、国民が預金を引き出せない間に「財産税法」が制定され、最高90%の税率で預金に課税がなされ、ここで得られた税収が国債の償還に充当された。

#### (6) 小括

以上のように、緊急事態条項はどのように使われたかを見ると、日本では、緊急事態条項を使って戦争を行い、緊急事態条項を使って、戦争の借金の尻ぬぐいを国民にさせたのである。

#### (7) 緊急事態条項の作成者の考え

では、緊急事態条項をつくった者は、緊急事態条項による権力の濫用の危険性についてどのように考えていたのだろうか。旧憲法の起草者の伊藤博文は「憲法議解」という旧憲法の注釈書を書いている。ここでは、「緊急勅令は憲法が最も濫用を戒めているものである。政府がこの特権を使って、議会の審理を可否するための方便にしたり、法律を破壊することがあれば、憲法の規定は空文化して1つも制度を設けた意味がない」旨述べている。起草者は濫用の危険を充分予想してこれを厳重に戒めているのである。しかし、いったん憲法に緊急事態条項が設けられれば、一人歩きして濫用されるのである。

#### 5. アメリカでは緊急事態条項はどう使われたか

これに対して、日本は全体主義国だったから濫用が行われたのであり、民主主義国ではこのようなことは起こらないと考えるかも知れない。しかし、民主主義国でも濫用は起こるのである。

### (1) 第2次世界大戦での濫用

アメリカでは、憲法に明文の規定はないが歴史的に形成された緊急事態条項が認められている。1941年12月に日本が真珠湾攻撃を行った。翌1942年2月ルーズベルト大統領は緊急事態条項にもとづく大統領令9066号を発動した。これは軍が必要な場合は、国防上強制的に外国人を隔離できるというものである。そして、11万人の在米日系人(このうち3分の2は米国出生市民である)が強制収容所に1945年まで収容された。わずかな手荷物の所持しか認められず、財産を二束三文で手放すか放棄せざるを得ず、日系人達は社会的地位や財産すべてを失った。同じ敵国であるドイツ人やイタリア人の収容は短期で財産を失うこともなかった。

これは、平等な法の保護及び法の適正な手続きによらない、生命身体財産の侵害の禁止(アメリカ憲法修正5条)に違反するものであった。しかし、最高裁は、1943年のヒラバヤシ事件、1944年のコレマツ事件の判決で、防衛上の不安、日系人によるスパイ、及び破壊・妨害の恐れによる軍事的必要があると政府の主張を認めた。しかし、この政府の主張は事実に反するものであった。大統領は、陸軍省から「日系人による攻撃が差し迫っている証拠はない」、FBIから「日系人による破壊行為が計画されている証拠はない」という報告を受けていたのである。明らかな権力の濫用が行われたのである。そして、司法権の行政権に対するチェックが厳しいアメリカでさえ、司法が政府に遠慮したものである。

### (2) 朝鮮戦争での濫用

これに対して、これは第2次世界大戦中のことであり、終戦後はこのようなことはないだろうという考えがあるかも知れない。しかし、第2次世界大戦後の朝鮮戦争中の1952年、トルーマン大統領は、重要産業である鉄鋼業における労働者のストライキを封じ込めるために、議会の立法によらずに、軍の総指揮官の権限で全国の鉄工所の接収を実行した。緊急事態条項によるものである。しかし、大統領に戦

争における軍の総指揮権があるにしても、これには鉄工所を接収する権限は含まれない。議会の立法が必要である。これは明らかな権力の濫用である。

### (3) 大統領の戦争開始の濫用

また、アメリカの憲法では、戦争について、議会に宣戦布告の権限があり、大統領には軍の指揮権を認めており、戦争に関する権限は、議会と大統領に権限が分属して権力分立がはかられている。ところが、第2次世界大戦の終了後も、「冷戦」という戦争が継続しているとして、大統領が緊急事態条項に基づいて、議会の宣戦布告無く自由に戦争を開始することが行われるようになった。ベトナム戦争も大統領の判断だけで開始された(なお、後に1973年に「戦争権限法」によって議会の関与が認められるようになった)。

このように、緊急事態条項は、戦争遂行の手段だったものであるが、逆に緊急事態条項があるために戦争が行われることがある。日本及びアメリカのいずれでもそうだったのである。

## 6. 災害や感染症ではどう対処するか

では、有事に関しては緊急事態条項が濫用されたにしても、災害や感染症の場合に緊急事態条項が必要ではないかとも考えられる。これについては以下に簡単に述べる。

### (1) 災害の場合

まず災害の場合について、緊急事態条項が必要か検討する。

#### ア 個別法の法制度の整備

災害については、災害の多い日本では、他国と比較しても個別法の法制度が十分整備されている。災害対策基本法等の災害対策のほか、被災者支援のための災害救助法、被災者生活再建支援法、災害弔慰金法などである。必要なら法の改正制定で対処できる。

#### イ 災害対策の原則

災害対策の原則は「準備していないことはできない」ということである。関東大震災の死者の8割は焼死である。この対策は、整備された都市計画の策定とその実施である。阪神・淡路大震災の死者の8割は圧死である。自宅に押しつぶされたのである。この対策は法律による新耐震基準の創設、耐震改修の促進である。東日本大震災の死者の9割以上は溺死である。この対策は、防潮堤の整備、住宅のかさ上げ・高台移転、避難路の整備、防災教育・防災訓練の実施である。

これらの対策はすべて事前に準備しておくことばかりである。緊急事態条項は、災害が発生した権力を集中して対処する制度であるが、準備していない事態にはいかなる強力な権力を集中しても対処することは出来ない。

#### ウ 国と自治体の役割分担

災害対策について、国と自治体の役割分担について第1次的権限は国が持つべきか自治体を持つべきか。国が持つべきであれば政府への権力集中が必要となり、自治体を持つべきであれば政府への権力集中はすべきではない。東日本大震災で、日本弁護士連合会は2015年9月に、被災基礎自治体(市町村)にアンケートをとったところ(24市町村、回答率64パーセント)、96%の自治体が災害対策について第1次的権限は原則として市町村が持つべきであり、国は後方支援すべきだと回答している。基礎自治体が現場に最も近いので、被災現場の情報が直ちに入り、現場に即した柔軟で効果的な対処が出来るからである。

#### (2) 感染症について

感染症についても災害と同様である。

##### ア 個別法の整備

感染症についても、検疫法、感染症法、新型インフルエンザ対策特別措置法等の個別の法制度は整備されている。問題はこれらの法制度を行政が使いこなせていないということである。

##### イ 災害対策の原則

感染症対策についても災害対策の原則と同じ原則が当てはまる。準備していないことはできないということである。

#### ウ 国と自治体の役割分担

感染症についても、第1次的権限は自治体(都道府県又は政令指定都市)に認めるべきであり、国は後方支援を行うべきである。都道府県は現地での感染の状況、医療の状況を把握して、平常時から医師会、病院、保健所の対策を総合調整して、国と連携を取ることができるので(新型インフルエンザ対策特措法3条、4項、6項)、地域でのリーダーシップをとれるのは都道府県(及び政令指定都市)だからである。

元々、新型インフルエンザ対策特措法は、感染症の病原性が高いときは災害と同様であるとして、災害救助法、災害対策基本法を手本に策定されている。災害救助法は、地方自治の理念に基づいて、災害時のリーダーは都道府県としており、国は後方支援する構造になっている。

## 7. 結論

以上からすれば、緊急事態条項は必要ないだけでなく、濫用の危険が高いので、憲法に創設するべきではない。

以上