

## 緊急事態条項の論点

永井幸寿

### 一 国家緊急権をめぐる議論の経緯

#### 国家緊急権の概要

国家緊急権とは「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもってしては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、国家権力が、立憲的な憲法秩序（人権の保障と権力分立）を一時停止して非常措置をとる権限」を言う。<sup>(1)</sup>

このように、国家緊急権は、国家を守るための制度であり、国民の権利を守るための制度ではない。また、人権保障及び権力分立を一時停止する制度である。

国家緊急権は、諸刃の剣と言われている。平時の制度では対処できない非常事態に対処するためのものなので必要性が考えられるが、逆に権力の濫用により立憲的法秩序すなわち人権保障及び権力分立を崩壊させてしまう危険性のほうがはるかに高く、多くの国で野心的な軍人や政治家に濫用されて

きた歴史がある。以下の四つの危険性が言われている。

① 不当な目的 政府は緊急事態(非常事態と緊急事態については必ずしも明確な定義があるとは言えない)で、本稿では特に明確な区別はしていない)の宣告が正当化されないような場合でも、宣告を行う傾向がある。

② 期間の延長 政府は戦争その他の危険が去った後も緊急措置を延長しがちである。国によっては、半永久的に延長されてしまうこともある。

③ 過度な人権制限 政府は緊急事態に対処するため、一般市民の人権を過度に制限しがちである。

④ 司法の抑制 緊急状態において裁判所は政府の判断を尊重し、平時に比して市民の権利保護を抑制する傾向があり、緊急権に対する司法統制が充分行われないという問題がある。<sup>(2)</sup>

#### 大日本帝国憲法の国家緊急権

もともと大日本帝国憲法は国家権力が過度に強く、人権保障が十分ではなかったが、国家緊急権が加わってさらに濫用された。大日本帝国憲法の国家緊急権には四つの制度があった。

##### ① 緊急勅令(八条)

天皇は公共の安全保持、災厄を避けるため緊急の必要があつて、かつ国会が閉会中の場合、法律にかわる勅令を発することができた。勅令は、次の会期に議会の承認がないときは将来に向かつて効力を失うとなつていた。

##### ② 緊急財政処分(七〇条)

公共の安全を保持するために緊急の需用があるときで、議会を召集できないとき、政府は財政処分ができた。財政処分は本来議会の議決が要るのであるが、この場合政府が単独で処分できてしまうのである。次の会期に国会の承認を要するが、承認がないときでも財政処分は有効だった。

##### ③ 戒厳(一四条)

天皇は戒厳を宣告できた。戒厳とは、戦時またはそれに準じる非常の場合に、軍隊が全国または一地域を管理することである。つまり、行政権、司法権、立法権の大部分が軍隊に移ることである。

##### ④ 非常大権(三二条)

天皇は戒厳を超える国の最後の非常手段を実施できた。これは平たく言えば、軍事を含め、どんなことでも無制限にできるといふ制度である。幸い一度も行使されたことはなかった。

#### 濫用事例

大日本帝国憲法の国家緊急権が濫用されたケースとして、①の緊急勅令で言えば、治安維持法の重罰化改正法案(最高の刑を死刑にする)が議会の審議未了で廃案になったときに、改正案と同じ内容の緊急勅令を発して、治安維持法を改正してしまつた例があげられる。つまり、議会在法律の改正を認めなかつたものを、緊急勅令によつて改正してしまつたのである。<sup>(3)</sup>

③の戒厳について言うと、戒厳は要件、効果は法律で定めるとされていた。戒厳令という法令があつて、戦争もしくは事変があるときを要件とした。事変とは内乱などの武力衝突である。しかし、天

災についても戒厳令の規定の一部が執行されてしまった(行政戒厳)。すなわち、関東大震災は戦争、内乱ではなかったが、①の緊急勅令を使って戒厳が布かれた。司令官は、治安目的で、軍隊に武器の使用等を命じ、また、軍に自警団に対する指示権を付与した。この権限は現場で濫用され、軍隊によって多数の朝鮮人が殺害された。さらに、自警団が治安当局の補助機関として、軍事体制の末端に組み込まれ、一般市民が検問を設け、武器等を使用して多数の朝鮮人を殺害するに至ったのである。<sup>(4)</sup>

災害でパニックが起きてこのような殺害が起きたのだと言われているが、実際は災害であるにもかかわらず戒厳が実施され、軍隊によって現場で権力が濫用され、一般市民がこの補助機関に組み込まれたことが原因であった。

#### 日本国憲法はどうなっているか

日本国憲法は、戦前の経験から国家緊急権は設けていない。これに対して、日本国憲法は巨大自然災害について全く想定していなかったという見解がある。しかし、昭和二一年の憲法のGHQ草案(二月二三日手交から憲法改正草案(四月一七日公表)に到る過程で、日本政府とGHQの交渉で日本政府の意見を入れて「我が国の如き天災多き所に於ては」憲法上も「不測の災害」に対応する措置を講じる必要があるとして、法律による政令への罰則委任(七三条六号但)と参議院の緊急集会(五四条二項・三項)が設けられたのである。<sup>(5)</sup>

#### (1) 参議院の緊急集会(五四条二項)

国会は衆議院と参議院の二院制をとり、両議院で法律や予算を審議議決する。そして、衆議院が解散されたときで、大災害の発生など国の緊急の必要があるとき、内閣は参議院の緊急集会を求めるところができるとした。内閣が参議院の緊急集会を求めると、緊急集会は国会の代わりに活動して、暫定的に法律や予算を審議議決する。そして、とられた措置は次の国会開会の後一〇日以内に衆議院の同意を得なければ効力を失う。

#### (2) 法律による政令への罰則委任(七三条六号但)

さらに、衆議院の解散中の大災害で参議院の緊急集会も請求できない場合の災害対策の制度が設けられた。

この場合、国会が全く機能しないので法律は制定できないから、内閣が政令を制定して対処することになる。しかし、法律と同等の効力を有する政令制定権を認めると政府による濫用の危険がある。そこで、内閣には法律の委任がある場合は政令に罰則を付けられる旨の規定を設けた(七三条六号)。すなわち、予め国会で定めた法律の枠内で内閣に罰則のついた政令の制定権を認めて、政令に実効性をもたせるようにしたのである。この憲法七三条六号の規定に従って制定されるのが後記の災害対策基本法の緊急政令である(一〇九条、一〇九条の二)。

#### 国家緊急権を設けない趣旨

上記二つの憲法上の制度は、平常時の制度であり、国家緊急権ではない。日本国憲法が国家緊急権

を置いていない趣旨は第九〇回帝國議會昭和二十一年七月一五日一三回衆議院帝國憲法改正案委員會の議事録で北浦圭太郎議員の質疑に対する金森徳次郎國務大臣の答弁によつて明確に述べられている。(カタカナをひらがなにした)。

金森國務大臣「……民主政治を徹底させて國民の權利を十分擁護致します為には、左様な場合の政府一存に於て行います処置は、極力之を防止しなければならぬのであります、言葉を非常と云うことに藉りて、其の大きいなる途を残して置きますなら、どんなに精緻なる憲法を定めましても、口実を其処に入れて又破壊せられる虞絶無とは断言し難いと思ひます、随て此の憲法は左様な非常なる特例を以て——謂はば行政權の自由判断の余地を出来るだけ少なくするやうに考へた訳であります、随て特殊の必要が起りますれば、臨時議會を召集して之に應ずる処置をする、又衆議院が解散後であつて処置の出来ない時は、參議院の緊急集會を促して暫定の処置をする、同時に他の一面に於て、實際の特殊な場合に應ずる具体的な必要な規定は、平素から濫用の虞なき姿に於て準備するやうに規定を完備して置くことが適當であらうと思ふ訳であります」

すなわち、以下の四つの理由である。①民主主義。民主政治を徹底させて國民の權利を十分擁護するためには、政府の一存で行う措置は極力防止しなければならぬ。②立憲主義。非常という言葉は口実に政府の自由判断を大幅に残しておくこと、どのような精緻な憲法でも破壊される可能性がある。

③憲法の制度。特殊の必要があれば、臨時國會を召集し、衆議院が解散中であれば參議院の緊急集會を要求して対処できる。④法律などによる準備。特殊な事態には、平常時から法令等の制定によつて濫用されない形で完備しておくことができる。

つまり、日本國憲法の立場は、濫用の危険があるから國家緊急權は憲法には敢えて規定しない。ただし、「國に緊急の必要がある」災害時等には、參議院の緊急集會をもつて対処するとともに、平常時から法令などであらかじめそうした事態に備えておくというものである。

## 二 自民党の國家緊急權案

自民党の國家緊急權案は、二〇一二年に發表された自民党憲法改正草案の九八条、九九条に記載されている。その後、自民党はこれに代わる案は提示していない。少し長いが、一部引用してみよう。

### 第九八条(緊急事態の宣言)

- 1 内閣総理大臣は、我が國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その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を發することができる。
- 2 緊急事態の宣言は、法律の定めるところにより、事前又は事後に國會の承認を得なければならぬ。
- 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、國會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、一〇〇日を超えて緊急事態の宣言を継続しようとするときは、一〇〇日を超えることに、事前に国会の承認を得なければならない。

#### 4 (略)

### 第九九条(緊急事態の宣言の効果)

1 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処分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 緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。この場合においても、第十四条、第一八条、第一九条、第二一条その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。

#### 4 (略)

### 自民党案の危険性

この自民党案では内閣総理大臣は外部からの武力攻撃等の緊急事態時に「緊急事態の宣言」をする。この場合内閣は法律と同等の効力を有する政令を制定し、予算等の財政処分ができる。冒頭の「国家緊急権の概要」のところでも述べた国家緊急権の危険性に当てはめてみると、どうだろうか。

#### ① 目的の不当性

まず、目的が不当となりうる危険性がある。自民党案は、緊急事態の宣言の要件として、「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、地震による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態」としている。このように、要件を憲法に限定的に定めるのではなく、法律で定めるとしているのである。要件が憲法に限定的に定められている場合には、これを拡大するには衆議院・参議院の総議員の各三分の二の賛成と国民投票で国民の過半数の賛成による憲法改正が必要であるが、法律で定められるのであれば衆議院・参議院の各過半数の賛成による憲法改正が足りる。従って、テロや経済危機等の場合にまで国家緊急権の適用を容易に拡大でき、不当な目的での行使を可能とする危険性がある。

#### ② 緊急措置の延長

第二に、緊急措置の延長の危険性である。自民党案では緊急事態の期間に制限が設けられていないので(九八条)、危難が去った後も長期間緊急措置を継続する危険性がある。国家緊急権は「緊急事態」という例外的事態に対処する権力(例外的権力)のはずであるから、緊急事態の期間は厳格に定め

られる必要がある。

### ③ 過度な権力集中

第三に、政府への過度な権力集中が問題である。緊急事態の宣言が発せられたとき、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定できるとしている。旧憲法の緊急勅令と同じ規定である。しかし、まず、国会閉会中や衆議院の解散中で、臨時会の召集や参議院の緊急集会を求めるいとまがない場合と、いう要件はない。旧憲法でさえ、緊急勅令の制定は「帝国議会閉会の場合に於て」(八条一項)として、議会が開会中は、法律に代わる緊急勅令は制定できないものとしていた。自民党案は国会が開会中でも内閣が国会の法律に代わる政令を制定できるのである。

次に、この政令の制定には事後に国会の承認を得なければならぬと規定する。しかし、国会の承認が得られない場合について、政令が効力を失うという旨の規定がない。旧憲法でさえ、「此の勅令は次の会期に於て帝国議会に提出すべし若議會に於て承諾せざるときは政府は将来に向て其の効力を失ふことを公布すべし(八条二項)」と規定して、緊急勅令については事後に議会の承認が得られない場合は将来に向かつて効力を失う旨の規定があった。自民党案は、政府の立法に対して、国会の統制が全く及ばないことになり、国民の代表者で構成する国会を「国の唯一の立法機関」(憲法四一条)とする国民主権の原理に根本的に反することになる。

同様に内閣総理大臣の財政処分権についても事後に国会に承認を得なければならぬとしているが、承認が得られない場合の効力規定がなく、国会の予算議決権を奪うものである。

### ④ 全権委任条項

さらに、緊急政令で制定できる対象に憲法上の制限がなく、国会の議決によって事実上全ての事項について政令を制定することが可能となる。このことは国民の代表者の構成する国会の立法権が内閣に完全に移転することを意味するものである。ナチスのときに制定された授權法と同様の全権委任条項であり、政府の独裁を容認する極めて危険な内容である。しかも、ナチスの場合は、国家緊急権の行使によって反対政党员を逮捕拘束して国会に出席ができないようにして、国会で全権委任法案を強行採決したのであるが、自民党案では、国家緊急権の中に既に政府への全権委任条項が規定されているので、国家緊急権の創設と緊急事態の宣言で直ちに政府の独裁が確立され得ることになり、ナチスより危険な「独裁条項」と言うべきものである。

### ⑤ 強度の人権制限

上記の通り、緊急政令で制定できる対象に憲法上の制限がなく、国会の議決によって事実上全ての事項について政令を制定することが可能となる。従って、全ての人権の制限が可能なので、大幅に人権が制約されてしまう危険がある。特に自民党の憲法改正案では、現行憲法が定める「公共の福祉」による制約ではなく「公益」「公の秩序」による制約を認めている(二三条)。「公益」「公の秩序」を理由に制限する場合は、後記の通り当該制約目的さえあれば無制限に制約する方向になる。

権力が過度に集中している政府がまず制限するのが報道の自由と知る権利である。これによって国民の意思が国会に反映する機会がなくなり、政府が権力を濫用して暴走するようになる危険がきわめて高い。

## ⑥ 人権尊重条項

なお、自民党案九九条三項には「第一四条(平等権)、第一八条(奴隷的拘束及び苦役からの自由)、第一九条(思想及び良心の自由)、第二一条(表現の自由)その他の基本的人権に関する規定は最大限に尊重されなければならない」という条項がある。この条項は緊急政令の制定についてのどのような意味があるのだろうか。この規定があれば事前に内閣が自己抑制するだろうか。しかし現政権を見ると、閣議決定や立法で解釈改憲をするように憲法をきわめて軽視する内閣である。また、特定秘密保護法のように、何を行えば処罰されるか全く明らかでなく、また、報道の自由や国民の知る権利を著しく害する法を制定して、人権や民主政の過程を極度に制約する政権である。かかる内閣に自己抑制を期待することは困難である。

ではこの規定は、事後の裁判所の判断で機能するだろうか。そもそも、日本の裁判所は現時点でさえ、政府の行為の追認とか、憲法判断を回避する判決を下している。憲法が改正されて国家緊急権が創設されればさらに司法審査を抑制することは明らかである。従って、裁判所による政府の統制は期待できない。以上から、この条項は全く機能しないと考えられる。

## ⑦ 戒厳令

自民党の改憲草案のQ&Aには「戒厳令ではありません」と書いてある。しかし、災害時においても、軍事的な国家緊急権である「戒厳」が実施されることがあり得る。戒厳とは非常事態の宣言が宣せられた地域において国の統治権のかなりの部分が軍事官憲に集中される制度である。従って緊急政令によって「戒厳令」を制定することも可能となる。災害を理由にする場合、自衛隊が、被災者の救

助ではなく、被災地での暴動の抑止、治安の悪化防止等を口実に治安出動を行うこともあり得る(自衛隊法七八条、八一条)。治安出動では、自衛隊に正当防衛、緊急避難や部隊指揮官の命令等の場合に武器の使用が認められている(自衛隊法八九条、九〇条)。また、流言の防止などを理由に被災地の報道を禁止または制限すること、インターネット等の通信も同様に禁止または制限されることがあり得る。このような場合は被災地の情報が国民に伝わらず国民による支援がなされなくなる恐れがある。旧憲法下でも戦時中の一九四四年の東南海地震(マグニチュード七・九)や一九四五年の三河地震(マグニチュード六・八)では国家緊急権規定に基づく統制ではないが、新聞紙法、出版法などの当時の法律によって実態が完全に隠されてしまった。

また、前記の旧憲法下の戒厳における自警団のように、ボランティア等のNPO団体が治安目的で自衛隊の補助機関として組み込まれる可能性もある。さらに、自民党の改憲案では、国防軍審判所(二種の軍法会議)が設置される(九条の二)。戒厳司令官は、行政権、立法権だけでなく、この規定によって司法権も取得することが可能となる。

以上のように、自民党の国家緊急権案は、あまりにも危険な内容であり、実施されれば日本の、立憲主義(人権保障、権力分立や民主主義は完全に瓦解することとなる。「独裁条項」と呼ぶべきものであり、改憲は現政権による「クーデター」を意味する。到底容認することはできない。

## 任期延長論について

平成二三年十一月二日、自民党の近藤三津枝衆議院議員は、「大災害が国政選挙の公示日直前に発

生した場合、法律で選挙期日の延長と議員の任期延長ができるか」と政府に質問主意書を提出した。これに対して、当時の野田首相・民主党政権はできないとだけ回答している。確かに、憲法五四条には、衆議院が解散された場合、四〇日以内に選挙をしなければならぬと書いてある。従って法律でこの期日を延ばすことはできない。また、任期については、衆議院議員だと四年、解散があれば任期満了、参議院は六年という任期の規定が存在する。その後、一月一七日に近藤議員は、選挙の実施一つ見ても、非常事態の想定が現行憲法でなされていない。だから、国家緊急権を認めるべきであると述べた。<sup>(7)</sup>

しかし、これは憲法上、誤りというべきである。

第一に、衆議院を解散して、解散後総選挙の公示日直前に大地震があった場合は、前記の通り、内閣は参議院の緊急集会を求めることができるのである。この場合、衆議院の解散後四〇日以内に総選挙を行うという規定に違反するという主張もある。しかし、議員定数不均衡についての最高裁判決は、選挙を違憲無効とすることがあること(解散後四〇日を超えて再選挙すること)を前提としているので、事情により四〇日を超えて選挙することは最高裁が認めているというべきである。また、四〇日以内に総選挙を行う旨の規定は内閣の衆議院の解散権の濫用を防止するために設けたものなので(解散したままいつまでも総選挙を行わないことを防止する)この趣旨に反しないならば四〇日を超える選挙も可能である。

第二に、参議院の通常選挙の場合に、公示直前に大地震が起きた場合であるが、衆議院議員は存在するし、非改選の参議院議員も存在する。非改選の参議院議員の数は二分の一であるが、議員の定数は三分の一で足りるので審議議決は可能である。従って、国会は平常通りに機能するのである。

第三に、衆議院と参議院のダブル選挙の公示直前に地震があった場合はどうか。この場合も、非改選の参議院議員が二分の一存在するのである。これは定足数を満たすので、上記参議院の緊急集会の請求が可能である。

第四に、衆議院議員の任期満了による選挙の公示日直前に大地震が起きた場合である。しかし、衆議院議員の任期満了による選挙は日本国憲法制定後七〇年間で一回しかなく、きわめて稀なケースである。この時に大災害が発生するとすると、さらに稀なケースとなる。憲法改正のニーズである、立法の正当性を支える社会的事実(立法事実)があるとは言えない。また、憲法は最高法規なので何らかのニーズがあった場合には、まず法律の運用か改正で対処すべきであり、これができない場合は憲法の解釈により、それでもできないという場合に憲法改正を行うべきである。この場合は、公職選挙法三一条で任期満了前三〇日以内に選挙を実施すると定めているため、任期満了と連続して新議員が就任できるので議員不在の状態をつくることはない。また、憲法の条文中、参議院の緊急集会は衆議院を解散した場合に適用される形になってはいるが、衆議院が機能しない場合に参議院が国会に代わって活動するという緊急集会の趣旨からすれば、衆議院の任期完了の場合も緊急集会を求められると解釈できる。このようにいずれの場合も日本国憲法で対処可能である。



### 三 災害と国家緊急権——現行法制の概説・具体的ケースの検討

#### 法律による災害への対応

前述の憲法の趣旨は、濫用の危険性から、国家緊急権は憲法に規定していないが、大自然災害への対処の必要から、平時時から濫用されない形で、法律等でその対処を準備するというものである。そして実際に、法律で政府に権限を集中させる制度や、人権を必要最小限度で制約する制度が充分に設けられているのである。まず、災害について見てみよう。

#### 権力の集中

災害が異常・激甚等で、内閣による「災害緊急事態」(災害対策基本法一〇五条一項)、「警戒宣言」(大規模地震対策特別措置法九条)、「緊急事態」(警察法七一条)、「原子力緊急事態」(原子力災害対策特別措置法一五条一項・二項)の布告や宣言が行われた場合である。

#### (1) 内閣の立法権

上述の通り、内閣には厳格な要件の下で事実上強力な立法権が認められる。すなわち、内閣は、国会閉会中、衆議院解散中、臨時会の召集及び参議院緊急集会の請求を求めるとまがない場合、緊急政令を制定できる(災害対策基本法一〇九条、一〇九条の二)。

内閣が制定できる項目は以下の四点に限定される。①生活必需物資の配給、譲渡、引渡し制限禁止、②災害対策、国民生活安定に必要な物の価格、役務等の最高額の決定、③金銭債務の支払いの延期、権利保存期間の延長、④被災者の支援にかかる外国からの救助の受け入れ。そして、緊急政令には刑罰をつけられるので強力に実効性を確保できる。他方で、緊急政令制定後は、国会を尊重して、直ちに国会の臨時会を召集し、又は参議院緊急集会を求めて、国会の承認がなければ緊急政令は効力を失うこととした(同法一〇九条一項・二項・四項・五項、一〇九条の二)。

#### (2) 内閣総理大臣の権限集中

また、内閣総理大臣に以下の通り権力を集中させている。

- ①国民に対し物資をみだりに購入しないことの協力要求ができる(災害対策基本法一〇八条の三)。
- ②必要があるときは、必要の限度において、関係指定行政機関(省庁)の長、地方公共団体の長その他の執行機関、関係指定公共機関(日本赤十字、NHK等)並びに関係指定地方公共機関に必要な指示をすることができ(大規模地震対策特別措置法一三条一項)。指示権に強制力があるかは問題となるが、「警戒宣言」のもとで内閣総理大臣が指示すれば事実上尊重されることになる。これによって、内閣総理大臣が危機状態の中で自治体、省庁、民間団体の頂点に立つ事実上の管理システムが作られているのである。③必要があるときは、防衛大臣に対し、自衛隊法八条に規定する部隊等の派遣を要請することができる(同法一三条二項)。
- ④警察庁長官を直接指揮監督し、一時的に警察を統制する(警察法七二条)。
- ⑤市町村長、都道府県知事に対し、必要と認める地域の居住者等に対し、避難の為に立ち退き又は屋

内退避のための勧告・指示をするように指示することができる(原子力災害対策特別措置法一五条、一六条)。③④⑤は、本来防衛大臣に帰属する自衛隊の派遣権限、警察庁長官に帰属する警察の統括権、市町村長・都道府県知事に帰属する住民への勧告・指示権を内閣総理大臣に集中したものである。

### (3) 災害緊急事態の布告等がない場合

上記のような災害緊急事態の布告がない場合でも、防衛大臣は、災害に際して都道府県知事の部隊等の派遣要請があつた場合、やむを得ない場合は、部隊を派遣することができる。但し要請をまついとまがない場合は、要請を待たないで部隊を派遣できる(自衛隊法八三条一項・二項)。

### 人権の制限

次に人権制限の制度である。都道府県知事に以下の権限がある。

#### (1) 都道府県知事の強制権

①医療、土木建築工事又は輸送関係者を救助に関する業務に従事させることができる(災害救助法七条一項)。これには罰則がある(同法三一条)。これは強制による従事命令である。例えば、知事は医師や看護師に対して災害現場での医療活動の従事命令を発することができ、医師や看護師が拒否すれば処罰されるのである。②救助を要する者その近隣の者を救助に関する業務に協力させることができる(同法八条)。③病院、診療所、旅館等を管理し、土地、家屋、物資を使用し、物資の生産、集荷、販売、配給、保管若しくは輸送を業とする者に物資の保管を命じ、収用できる(同法九条一項)。これには罰則がある(同法三二条)。④職員に施設、土地、家屋、物資の所在場所、保管場所に立ち入り検査させることができる(同法一〇条一項)。これには罰則がある(同法三三条)。災害救助法を制定するとき、国会の審議で問題となり、①の従事命令に関しては、憲法一八条の奴隷的拘束及び苦役の「苦役」に当たるとはならないかとの質問があつた。これに対して政府は「苦役」は苦痛を伴う労役のことであつて、これには当たらないと回答している(第一回国会昭和二年八月一八日衆議院厚生委員会)。③、④は財産権に関するものであるが、これも罰則で強制することから問題になり、衆議院の厚生委員会で附帯決議がなされている(昭和二年九月二六日衆議院厚生委員会)。これは運用いかんによつては、憲法により保障されている国民の基本的な人権及び財産権が不当に侵害される恐れなしとしないとして「政府は新憲法の精神を侵す下級官吏の権力濫用等のことを来さないよう、本法の運営に特別の考慮を払ふこと」としている。

#### (2) 市町村長の強制権

さらに市町村長の強制権も設けられている。①設備物件の占有者、所有者又は管理者に対して当該設備又は物件の除去、保安その他必要な措置を取ることを指示できる(災害対策基本法五九条一項)。②居住者等に対し避難のための立ち退きを勧告し、立ち退きを指示することができる(同法六〇条一項)。③居住者等に対し、屋内待避その他屋内における避難のための安全確保措置を指示できる(同法六〇条三項)。④警戒区域を設定し、立ち入りを制限、禁止、退去を命ずることができる(同法六二条一項)。

⑤他人の土地・建物その他の工作物を一時使用し、土石竹木その他の物件を一時使用し、若しくは収用できる(同法六四条一項)。

⑥現場の災害を受けた工作物又は物件の除去その他必要な措置を取るることができる(同法六四条二項)。例えば、瓦礫に埋もれた所有者不明の車両を撤去して瓦礫場へ搬送できる。

⑦住民又は現場にある者を応急措置の業務に従事させることができる(同法六五条一項)。

#### 東日本大震災のケース

現実の災害で国家緊急権は必要なのだろうか。災害対策は、災害対策基本法で三つに分類されており、事前の予防対策、直後の応急対策、事後の復旧対策に分かれている。国家緊急権が問題になるのは直後の応急対策である。そして、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。災害対策は過去の災害を検証して、これに基づいて将来の災害を予測し、その効果的な対策を準備することを言う。国家緊急権は災害緊急事態が発生した後に、いわば泥縄式に強力な権力で対処する制度である。しかし、想定していない事態に対しては、いかなる強力な権力をもってしても対処することはできないのである。

本日にそう言えるのであろうか、東日本大震災で検証してみよう。東日本大震災では迅速、適切な処置が政府によってなされなかったと言われている。しかし、それは法律や制度の適正な運用による事前の準備がなかったからである。

#### (1) 双葉病院事件

福島第一原発から四・五キロメートルの距離にある双葉病院と、その経営する介護老人保健施設には高齢者が四四〇人、そのうち寝たきりの高齢者が一八〇人いたが、避難等で五〇人が亡くなった。平成二十三年三月一日に東日本大震災が発生して停電、断水が起きた。三月二日に自治体のチャーターバスが来たが、寝たきりの高齢者は移動ができないので、それ以外の人がバスに乗りして、バスは発進した。その直後に原発の一号機が水素爆発を起こした。内閣総理大臣は二〇キロ圏内に屋内、屋外の待避指示をした。その二日後、三月一四日未明までに寝たきりの高齢者のうち四人が亡くなった。停電して、断水している状態だったからである。病院では寝たきり高齢者のバス移動を決断して、バスを呼んだ。大変な混乱状態であり、行き先不明のままバスは発進した。院長は当然、バスはすぐに戻って来ると思って最後まで残ったが、バスは来ず、置き去りになるような状態であった。

そして当該バスは病院より三〇キロメートル先の保健福祉事務所に到着した。しかし、そこは放射性物質のスクリーニング会場で、寝たきりの高齢者を収容できる場所ではなかった。さらに寝たきりの高齢者を収容できるところへ移動するために、バスはいわき市の光洋高校の体育館へ向かった。これは原発を避けながらの移動なので、二〇キロ圏外を迂回して走行し、到着するまで六時間もかかった。しかし、到着したのは高校の体育館で医療施設ではなく、機材も薬品などもなかった。その結果、移動中、移動後に四六人の方が亡くなった。

このようになった原因は何だろうか。法律上の制度を見てみると、災害対策基本法によって、国は防災基本計画を策定する義務がある(三四条)。そして指定行政機関(省庁など)、あるいは指定公共機関(日本赤十字、NHKなど)は、これに従った防災業務計画を策定する義務がある(三六条、三九条)。さら

に、都道府県、市町村はこれに従った地域防災計画を策定する義務がある(四〇条、四二条)。原子力事業者は、これに従った原子力事業者防災業務計画を策定する義務がある(原子力災害対策特別措置法七条)。さらに指定行政機関、自治体の長は防災教育の実施に努め(四七条の二)、防災訓練の実施義務がある(四八条)。

本件はどうだったのだろうか。日本では地震では原発事故は起きないことになっていた。そこで病院にあったマニュアルも、地震が起きたときは屋外に出るといふ計画しかなかった。そして、自治体や国、事業者は原発事故が発生した場合の避難ルートを全く策定していなかった。それは県境を越えてどこへ行くのか、あるいは、避難者が殺到して渋滞が発生した場合や通行止めの場合、第二、第三のルートはどうするか、そもそも車両はどうやって確保するか、ドライバーはどうやって確保するか、その就労条件はどうするか(放射性物質が放出された地域での就労を命じることになる(災害救助法七条一項参照)、スクリーニング会場はどこに設けるか、さらに、逃げた後の避難者たちの生活の場である避難所はどうするか、高齢者・障害者の避難者の場合にはその収容・その後の生活の場はどうするか。これらの点について、何ら計画は策定していなかったのである。また、市町村や都道府県にまたがる連携や、住民参加による防災計画の策定、避難訓練も全くされていなかった。つまり、法律や制度の適正な運用による事前の準備が全くなされなかったことが原因である。災害が起こった後に、憲法を停止しても対処することはできないのである。

## (2) 釜石の悲劇

次に釜石の悲劇について述べる。釜石市に鶴住居地区防災センターがあった。ここに推計二四八人が避難して、全員が死亡した。この数は釜石市の死者、行方不明者約一千人の約四分の一という大変な数である。

このようなことが起きた原因は何か。まず、避難場所と避難所の違いを知る必要がある。避難場所は災害が発生したときに危険を避けるための避難先である。従って、避難場所は津波のときは高台にある。これに対して避難所は、危険が去った後の生活の場である。従って、利便性の観点から平地に置かれる場合もある。鶴住居地区防災センターは平地にあり、避難所ではあったが、避難場所ではなかった。避難場所は高台にあったが、高齢者が多くて、訓練の参加率が低下していた。そこで町内会長は平地にあった鶴住居地区防災センターを訓練で使用することを市に求めて、防災課長はこれを了承した。すると訓練の参加率は増加した。しかし、市は、ここは避難場所ではないことを住民に告知していなかった。

平成二二年二月一日に防災センターを設置し、翌二三年三月三日に津波訓練がそこで行われた。このとき、一〇一人が集まった。その八日後に東日本大震災が発生して推計二四八人が避難し、全員亡くなってしまったのである。これは不適切な訓練によって、多数の命が失われた例であり、法律や制度の適正な運用がなされなかったことが原因である。災害が起こった後に、憲法を停止したところで対処することはできない。

## (3) 釜石の奇跡

次に「釜石の奇跡」といわれたケースを見る。同じ釜石市で小・中学生二九二一人が津波から逃れた。生存率は九九・八%である。釜石東中学(鶴住居地区防災センターの近隣)の生徒は地震後すぐに「津波が来るぞ」と叫びながら、避難場所の高台の介護施設に走った。叫んで逃げる中学生を見て、すぐそばにある鶴住居小学校の児童が後を追って避難場所に走った。それでも危ないと判断した子供らはさらに高台に避難した。そして、津波は小・中学校、介護施設を襲ったが、子供たちは助かったのである。

子供たちはなぜこのような行動を取ったのか。話は平成二〇年にさかのぼる。教育委員会がアンケートをとったところ、津波教育がほとんど実施されていなかった事実が判明し、同委員会は危機感を持った。そこで、群馬大学の片田敏孝教授(災害社会工学)を招いて講演を実施した。「こんなことで子供の命を救えますか」という片田教授の熱い呼びかけを受けて、教師の意識が変わり、平成二二年三月、教師による津波教育の手引きが完成し、防災教育に取り入れられた。その翌年の三月に東日本大震災が発生したのである。片田教授の唱える津波避難の三原則がある。第一原則は「想定にとらわれるな」である。ハザードマップも信じるなどとする。ハザードマップでは上記の小学校は浸水区域外だったが、子供たちは信じなかったのである。第二原則は「最善を尽くせ」である。津波が来たら最善を尽くすことである。先ほどの子供たちは一旦避難場所に逃げたが、さらに自分たちの判断で高台へ逃げたのである。第三原則は「率先避難者たれ」である。一生懸命逃げる姿が周囲の命を救うのである。中学生は「津波が来るぞ」と叫んで逃げ、それを見て小学生たちが後について逃げたのである。

ある。つまり、釜石東中学の生徒は防災教育による教えを忠実に実行したまでであって、この行動に「奇跡」はないのである。災害で命を救うのは法律や制度の適正な運用による事前の準備であって、事後的に憲法を停止しても対処することはできない。

## (4) ガソリンの不足

東日本大震災でガソリンが不足した理由は、石油を大量輸送するのにタンカーを使うことから日本の製油所はすべて沿岸部にあることによる。東日本大震災では二七製油所のうち地震津波で仙台製油所など東日本の六製油所が操業を停止し、石油精製能力が震災前の七割になり、東北地方の多くの油槽所(オイルターミナル・製油所で原油から精製されたガソリンなどの石油製品を一時的に貯蔵し、タンクローリーで消費地に配送する設備)も操業を停止したからである。そして、東北地方の約四割のSS(サービステーション・ガソリンスタンドのこと)が営業できなくなった。そこで、対策として、まず製油所の周辺の防潮堤の整備がなされた。加えて、①油槽所、SS等の災害対応がなされ、油槽所に非常用電源の設置、SSのソーラーシステムの導入、中核的SSの整備、非常時のローリーの調達を行うこと、②石油会社・石油ガス会社間の協同体制の構築がなされ、従前はガソリンの口金の形状が会社ごとに異なっていた互換性すらなかったところ、被災地の供給要請への対応、被災状況・在庫状況の情報共有、油槽所等の共同利用等の共同計画を策定すること、③災害時に備蓄の放出を容易にする備蓄要件の緩和、④国家備蓄が原油であるところ油槽所にすぐ使用できるようにガソリンを備蓄することにした。そして、平成二四年九月に、石油の備蓄の確保等に関する法律が改正され、①災害の場合の供給安定

も目的に加え(一)条、②備蓄石油の放出の要件に災害の場合も入れて災害時の放出を容易にし(七)条三項)、石油ガスも同様とした(一)条二項)。また、③一定の石油精製業者等は、業者相互が連携して災害時に石油の供給不足に対処するため供給連携計画の策定義務を負うこととし(三)条一項・四項)、石油ガス業者も同様とした(一)条四項)。④また、石油販売業者には緊急車両等に給油する拠点S Sの届出を義務付けた(二)七条一項五号)。⑤国家備蓄石油のうち指定石油製品(ガソリン)は石油精製業者に委託して管理することにした(二)九条)。石油需給適正化法も一条を改正して災害による供給不足も法の目的に追加した。このようにガソリン不足の対策は充分整備されたのである。

#### (5) 災害救助法の適用

さらに、災害救助法の適用についてみてみる。東日本大震災直後の被災者の避難所での生活はきわめて過酷であった。避難所の開設期間及び食事の供与は七日以内で打ち切りと告知され、被災者は不安な状態に置かれた。また、プライバシーの配慮、暖房(三月の東北地方である)、洗濯、風呂・シャワー、トイレなしであった。高齢者の食事や病弱者に対する配慮もなく、福祉避難所もなかった。従前の災害の被災者ではあり得ない処遇である。

こうなった原因は何か。災害救助法の救助の基準には、一般基準と特別基準がある。一般基準は内閣総理大臣が定める基準に従って、都道府県知事が定める基準である(四)条三項、施行令三)条一項)。右記のレベルの低い救助はこの一般基準による。これに対して特別基準は、一般基準では救助の実施が困難な場合、都道府県知事が内閣総理大臣と協議し、同意を得て定められる基準である(施行令三)条二

項)。都道府県の課長等が内閣府の担当者に電話してもっとレベルを上げようとかけて決めて決める基準である。阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、中越沖地震と災害ごとに、被災地の自治体は徐々に救助の基準のグレードを上げてきた。東日本大震災までに、その水準は、避難所の開設期間及び食事は七日以内から二カ月までに延長され、さらに長期の延長、避難所のパーティション、冷暖房器具、仮設洗濯場、風呂・シャワー、トイレ設置もなされた。食事も高齢者、病弱者に対する配慮がされ、福祉避難所も設置された。しかし、東北の被災地自体はこの特別基準による救助を実施しようとせず、一般基準をそのまま適用したために、被災者を過酷な状態に置いてしまったのである。

そこで、所轄官庁(当時厚生労働省)は多数の通知を被災地自治体に発して、特別基準の存在と過去の先例等の運用を周知させ、ようやく東北の被災自治体が特別基準を実施するに到った。これも現行の法律や制度の適正な運用がされなかったことが原因であり、憲法を停止しても対処できない。

#### (6) 住居・財産権の侵害

公権力が災害時に、災害弱者の保護のために個人の住宅に手続きなく踏み込むことや、危険な建物や救助の邪魔になるものを所有者の許可なく取り壊すことは人権侵害だとして迅速に行えないとする主張がある。しかし、前者は、刑法上正当行為(三)五)条)として住宅に入ることは住居侵入罪(一)三)〇)条)に該当しても違法性が阻却される。平常時の法律で対処できるのである。後者も刑事上は、建造物損壊罪(二)六)〇)条)や器物損壊罪(二)六)一)条)の構成要件に該当しても、正当行為、緊急避難(二)七)条)一項)として違法性が阻却され、また、民事上は緊急避難として損害賠償責任を免れうる(民法七二)〇)条)二項)。

いずれも平常時の法である。さらに、緊急時の法として災害対策基本法六四条二項で、所有者の同意なく、災害を受けた工作物その他の物件で応急措置の実施に障害になるものを除去その他必要な措置がとれる。「必要な措置」には必要最小限度の破壊も含まれるのである。<sup>8)</sup>このように法律の整備はなされている。

#### (7) 表現の自由の制限

また、災害の時に、デマを防止するために表現の自由を制限するべきであるという意見があり得る。確かに被災地でデマが流れることはあるが、これは被災者が不安な状態で正確な情報が流れないことが原因である。正確な情報が流れれば自然にデマは消滅する。重要なのは、表現の自由を制限するのではなく、自治体や国が正確な情報を迅速に流すことである。被災者は自治体の復興計画等を自治体より報道機関の報道で知ることが多いのでとりわけ報道の自由は重要である。関東大震災で「朝鮮人が暴動を行っている」というデマが流れたが、これは、内務省警保局や警視庁等国の機関が、流布するデマを真実として拡散させたことによるところが大きい。同震災直後に、緊急勅令による治安維持令(流言浮説取締令)が制定されデマを罰則をもって禁止したが、これは戒厳における濫用行為を隠蔽するために制定されたものであり範にすべきではない。<sup>9)</sup>政府の「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」の最終報告書は「広報の仕方によっては、国民にいたずらに不安を与えかねないこともあることから、非常時・緊急時において広報担当の官房長官に的確な助言をすることのできるクライシスコミュニケーションの専門家を配置するなどの検討が必要である」としている。デマ

を防止するために表現の自由を制限するのではなく、被災者を不安にしないように政府の広報を工夫することこそが求められているのである。

#### 災害対策基本法における自治体と国の役割分担

災害対策基本法では、原則として災害の応急対応の第一次的な責任は基礎自治体(市町村)が負い、市町村長は被災者に対する救助や応急措置を行う(六二条)。市町村は災害現場に最も近く正確な情報が入り、地域や住民に精通しているので、迅速で柔軟な対応ができるからである。これに対して、第二次的な責任、すなわち後方支援を都道府県が行い(四条)、第三次的な責任、すなわち後方支援のさらに後方支援を国が行うものと位置付けている(三三三)。これは、国には個々の災害現場の正確な情報が入りにくくまた地域や住民に精通しておらず、国は平等性、画一性や法治主義による手続きの適正が求められる、迅速柔軟な対応ができないからである。従って、国家緊急権を制定することは、個々の現場のニーズに応じた迅速柔軟な支援を困難にするだけでなく、市町村の活動と抵触して現場での混乱を招き、被災者支援を阻害するものである。

#### アンケート・ヒアリング

災害の最前線で被災者支援活動を行った被災市町村の調査をしてみよう。

日本弁護士連合会は二〇一五年九月に東日本大震災の被災三県(岩手、福島、宮城)の三七市町村にアンケートを実施し、また、同年七月〜九月に七市町村のヒアリングを実施した。

アンケートについては、二四市町村から回答を得(回答率六五%)、ヒアリングは六自治体の首長のヒアリングを得た。災害対策・災害対応について、市町村の権限を強化すべきか、軽減すべきか、現状のままではよいかの質問に対して、強化すべきが二九%、現状維持が六七%、軽減すべきが四%であった。現状とは、災害対策基本法に基づいて、第一次の権限は市町村にあり、都道府県は後方支援を行い、国は更にその後方支援を行うことである。現状維持が六七%、権限強化が二九%、合計九六%が現状又はこれを上回る権限を市町村にもたせ、国は後方支援を行うべきものとしているのである。また、「災害対応・災害対策の実施・立案に際して憲法が障害になったことがありますか」という質問に対して、九六%(二四自治体中二三自治体)が障害になっていないと回答した。障害になったが四%で一自治体である。

ヒアリングを見ると回答の実態が明らかとなる。災害で自治体が主導すべきである点については、「自分たちが住む地域のことを決める話。国が一括してやると、金太郎飴になって、何の魅力もない街になってしまふ」、政府が原発から一〇キロメートル圏内からの避難指示を行い「同心円で避難の範囲を決めていたこと」から、ほとんど放射性物質がなかったにもかかわらず、津波で流された被災者を間近にしながら救助できなかったこと、「ガレキの処理に関し、環境省から高額の予算をもらった。しかし、ゼネコンにお願いしないで、被災者中心でやって何割かを国に返した」と述べ、また、後方支援について「我々は現場のことを逐一報告して、物資が足りない、マンパワーが足りないという要請をできるようにして欲しい」、「お金の問題、人材の問題、制度の問題がある。大災害には国のバックアップは必要」と述べている。ところが、現実には支援する国は平時時対応で縦割り行政であ

ったため、「復興事業については、全て国の了解を得なければならぬ。被災自治体の立場からすると、被災者と話し合う以上に、国とのやりとりで時間・労力を割かれてしまっている」、「市町村で復興計画を作れというので作って出したら、ダメだと言われて終わり」となった。これこそが最大の問題なのである。

また、災害対策・災害対応のための人権の制限の必要性については、特になく、「逆に、大事にしなければならぬ。妊婦さんや障害者の方をどう大事にして行くかを第一の目標にしていた」と被災者の人権を保障することに力点をおいている。さらに、憲法が障害になったかについては「思い当たらない」、「感じたことはない」としている。むしろ、原発事故の被害自治体の首長は「我々は、憲法で保障されている一三条(幸福追求権)、二五条(生存権)を剝奪されているような状態」と述べ、被害者・被災者の人権保障の必要性を述べている。

なお、前記の憲法が障害になったとする自治体は財産権の制限について主張しているが、「強いて言えば、土地の所有権がはつきりしなくて復興事業が止まっているようなところは、国の権力を発動しても良いのではないかと思う。ただしこれは、現行法制下で対応できる範囲内である」、「一部の人間の反対によって復興が進まないという面はあり、こういう問題を解決するために財産権を制限することが必要な部分もある。ただそれも緊急時の『法律』を作ることと解消できると考える」、「財産権について問題があったのは一件だけだったが、これも現行の土地収用で対処できた」と首長らは憲法問題ではなく法律で対処できるとしている。

このように市町村の首長は国に権力を集中するのではなく、市町村が主導して国はこれを後方支援



するという現行法のシステムが適正であると考えている。ところが、後方支援する国のシステムが平常時対応で、縦割りであることから、国との調整に膨大な手間暇がかかり、徒労に終わることもあるのである。問題はこの点にあり、これを解消するためには、国と被災自治体とのパイプ役を設け、市町村の要望を国に円滑に伝えて、市町村の主導で国の後方支援を円滑にスムーズにするシステムの構築が必要である。被災自治体には、国の職員の出向を要請し副市長として常駐させて、「国の思考回路がわかったり、予算づけについても要望を挙げやすい面がある。省庁とのコミュニケーションを取るうえで潤滑油の役割を果たしてもらっている」という例があり、参考とすべきである。

逆に国に権限を集中することは迅速で効果的な支援の妨げとなることは、すでに述べた通り明らかである。また、アンケートでは、九六%の市町村が、憲法が災害対応で支障になることはないとするが、支障になるとする四%の自治体の理由は瓦礫の処分という財産権の制限についてである。そして、財産権のような経済的自由権は、表現の自由のように民主主義社会の根幹に係わる権利ではないこと、社会経済政策につき国会の裁量が認められることから、ある程度広い制限が認められている。憲法でも他の人権と異なり「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める」と法律による一般的制約を明記している。従って、首長らが述べるとおり、憲法を改正しなくても法律によって充分対処できるのである。前記のとおり所有者不明の車両は災害対策基本法六四条二項で撤去でき市場価格がなければ破棄できるのである。

#### 調査報告書でも

##### (1) 政府の事故調査報告

二〇一二年七月二三日に提出された、政府の「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」の最終報告には、事故の原因として憲法が障害になった旨の記載はない。むしろ平常時の防災計画の策定や防災訓練を実施すべきだったと述べている。また事故の対策として「政府に権力を集中することが必要である」または、「人権を大幅に制限する必要がある」と「旨の記載もない。むしろ住民の避難計画とその訓練は放射性物質の飛散範囲が極めて広くなることを考慮して県と関係市町村が連合して実効性のある態勢を構築すべきであるとする。この報告は、政府自身が憲法改正の立法事実がないことを認めるものというべきである。

##### (2) 国会の事故調査報告書

同じく、二〇一二年七月五日に提出された、国会の「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」の報告書にも、「憲法が障害になった」「政府に権力を集中することが必要である」または、「人権を大幅に制限する必要がある」と旨の記載がない。憲法でなく原子力規制法という法制度の改正を提案し、また、新しい規制組織を提案するが政府からの強い独立性を求めており、権力の集中とは逆を述べている。このことから、国会自身が憲法改正の立法事実がないことを認めるものというべきである。

### (3) 官庁の報告書

二〇一五年三月三〇日に「政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合」が「政府の危機管理組織の在り方について(最終報告)」を提出している。これは、東日本大震災の経験から政府に緊急事態管理庁(日本版FEMA)を設置すべきか否かを検討した報告である。この報告の中で、省庁の連携の改善で対処できることから、現時点で内閣に権限を集中する必要性がないことを結論付けている。すなわち、東日本大震災において国の災害対策の実務を担当した全官庁においても、災害に対処するために内閣にこれ以上権限を集中する必要があることを認めているのである。この面からも、憲法を改正して政府の権力を集中するという必要性について立法事実がないことは明らかである。

### 四 テロと国家緊急権

#### 憲法政策

テロの場合国家緊急権が必要だろうか。テロは災害と異なり、必然的に発生するものではなく、国の政策によって予防することができるとある。海外からのテロの予防は、紛争の当事者間で行われるのであるから、紛争当事者の何れにも加担せず中立を保ち、一方を敵として他方を味方とする態度を取らないことである。また、テロの原因である紛争を解決するために、当事者の話し合いの場を設定する等、側面から平和的に解決するための努力を行うことである。国内のテロの予防は、極端な所得格差を是正して、労働条件や生活保護等のセーフティネットを充実し、選挙制度の改正や報道

の自由の保障によって国民の意思が政治に反映できるようにするとともに、国民が将来への不安感を持つようなことがないようにすることが先決である。

#### そもそもテロは非常事態か

そもそも国家緊急権を肯定する立場に立ったとしても、テロは国家緊急権が発動される場合ではない。最初に述べたとおり国家緊急権の定義は「平時の統治機構をもつては対処できない非常事態」に発動される。「平時の統治機構」とは、国民が国会議員を選挙で選出し、その国会が法律を制定し、政府がその法律を執行し、裁判所がその法律で判決を行う制度である。

テロは単なる犯罪に過ぎず、「平時の統治機構」が機能しない場合ではないので、国家緊急権が発動される非常事態ではない。平成二七年のフランスでのテロでも、平成一三年の9・11のアメリカでのテロでも、平時の統治機構は機能していたのである。国家緊急権の定義の例示にも「戦争、内乱」等とあり「テロ」は挙げられていない。テロは法律で対処すべきことである。

すると、国会議員などから、爆弾で国会議事堂が破壊されて国会議員が多数死亡した場合かどうか、総理大臣が死亡した時はどうかとの意見が出されることがある。しかし、これに対しては繰上げ当選や補欠選挙等の法律の制度によって対処することが可能である。元々、民主主義社会では、国会議員は特別の地位や能力のあるものではなく、誰でも交代可能であることが予定されている。また、総理大臣が死亡した時は内閣法に内閣総理大臣臨時代理の制度がある。

## 現行法の制度——国民保護法・事態対処法

また、前記のとおり、憲法の趣旨は、濫用の危険性から国家緊急権は設けないが、非常事態への対処の必要性から平常時から厳格な要件で法律を整備する、というものである。この憲法の趣旨からしてもテロを理由に国家緊急権を設けることはできない。テロは法律で対処すべきことである。

現行法を見ても充分な対処がなされている。まず、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」(以下「国民保護法」と、「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」(以下「事態対処法」)がいわゆる「テロ対策基本法」としての役割を果たしている(なお、両方の法については憲法九条との関係で問題があり、私は積極的に肯定するものではないが、現に存在する法律としてここに紹介する)。いずれも、災害救助法や災害対策基本法を範とするものである。

両法でテロは「緊急対処事態」として次のように定義されている。「武力攻撃に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態、又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」をいう(事態対処法二五条一項)。

## 権力の集中

緊急対処事態の場合、政府は対処方針を設定して(事態対処法二五条一項)、緊急対処事態対策本部を設置する(同法二六条一項)。この場合、内閣総理大臣に権力が集中する。国民保護法では、①対策本部長(内閣総理大臣)は都道府県知事に措置を取ることを指示できる(九七条一項)。②市町村長及び指定

公共機関は、被災情報を速やかに都道府県知事に報告し、都道府県知事は速やかに情報を総務大臣に報告し、総務大臣は速やかに対策本部に報告する(二二六条)。つまり、情報は総理大臣に集中する。③総理大臣は、国民保護のための措置として(治安維持を除く)必要な時は自衛隊の派遣を防衛大臣に指示できる(一五五二項)。

## 人権制約

国民保護法では、①都道府県公安委員会は、緊急車両以外の車両の道路の通行を禁止し、または制限できる(一五五条)。②避難住民を誘導する者(自治体職員、警察官、消防職員、自衛官など)は必要な指示又は警告ができる(六六条一項)。また、危険な場所への立ち入りを禁止し、退去させ、車両その他の物件の除去等ができる(六六条二項)。③都道府県知事又は市町村長は、運送事業者である指定公共機関又は指定地方公共機関に避難住民の運送を求めることができる(七一条一項)。また、知事の強制的な権限として、①救助の実施に必要な物資(医薬品、食糧等)で生産、販売、運送などを業とする者の取扱物品は所有者に売り渡しを要請し、収用し、保管を命じることができる(八一条)。②避難住民等の収容施設又は医療施設のため土地、家屋等を所有者、占有者の同意を得て使用し、又は一定の場合合同意を得ずに使用できる(八二条)。③①の収用、保管命令、②の土地等の使用のため職員を立ち入り検査させることができる(八四条)。④医師、看護師等の医療関係者に医療の実施を要請できる(八五条一項)、一定の場合は指示もできる(八五条二項)。但し、災害救助法の従事命令のような罰則による強制ではない。

### 応急対策・復旧対策

さらに、国民保護法は、テロ直後の応急対策と将来の復旧対策として、被災者への「救援」として、避難所の設置、応急仮設住宅の設置、食糧飲料水の供給(七五条)等を規定する。また、埋葬及び火葬の特例(二二二条)、瓦礫について廃棄物処理の特例(二二四条)や、国民保護の協力者や指示に従った医療従事者が死傷した場合の補償(二六〇条)、自治体と国の費用の負担を規定する(一六八条)。

### 平常時の機関・刑罰法規

平常時の機関としては、安全保障会議設置法により重大緊急事態の審議機関として、内閣総理大臣(議長)、内閣官房長官(議員)等による安全保障会議が設置されている(二条、四条、五条)。また、爆発物取締規則、ハイジャック防止法、航空機危険行為処罰法、人質強要行為等処罰法、不正アクセス禁止法等があり、爆弾の使用、ハイジャック、飛行機の墜落、人質を取った要求、不正アクセスなど様々なテロ行為を処罰している。また、事前の予防策として、テロ組織に資金を提供させないように、テロ資金提供処罰法がある。さらに、9・11後の国連決議等に基づくテロ対策特措法のように、重大な国際的テロ事件が発生した場合は、条約に基づく時限立法を制定している。このようにテロに関する法制度も充分整備されている。仮に、必要があれば、法改正や新法の制定で対処できる。

## 五 外国の国家緊急権

一九九〇年から二〇〇八年度までの間に制定された一〇二カ国の憲法の全てに国家緊急権があるが、日本は国家緊急権がないと言<sup>10)</sup>う意見がある。

しかし、この見解があげる一〇二カ国の国家緊急権の内容はどのようなものであるか、具体的な要件や効果が明らかではないだけでなく、聞いたことのないような国もかなりあり、このような国と日本を比較することには大きな疑問がある。日本人は、外では皆そうだと言われると、それになびきがちであるが、数だけを比較するのではなく、国家緊急権については濫用の危険性を考えて冷静に判断することが必要である。

そこで主要四カ国であるドイツ、フランス、イギリス、アメリカについて見てみる。

### (ア) ドイツの国家緊急権<sup>11)</sup>

ドイツ基本法(憲法)における国家緊急権は、ワイマール憲法の反省から、権力の濫用を防止するため緊急事態を類型化して、それぞれの場合について詳細な要件、手続、効果を規定している。

緊急事態は、対外的緊急事態と対内的緊急事態に大別される。対外的緊急事態はいずれも外国との武力の行使に関する有事のものである。対内的緊急事態は、「憲法上の緊急事態」及び「災害事態」に分けられている。対内的緊急事態のうち、「憲法上の緊急事態」とは、内乱等に関する事態を言う

(九一条)。これに対し「災害事態」とは、自然災害及び特に重大な災害事故をいい(三五条)、テロは通常、特に重大な災害事故に含まれる。

従って、災害とテロは「災害事態」に該当する。その規定は以下のとおりである。①州は他の州の警察力並びに他の行政官庁、連邦国境警備隊及び軍隊の人員、物的手段を要請できる(三五条二項)。他の行政官庁の力及び施設とは、民間防衛組織、消防隊などである。②危険が一州の領域を超える場合は、連邦政府は、他の州の警察力を使用するように指示し、警察を支援するために連邦国境警備隊及び軍隊を投入できると定める(三五条三項)。③人権では移転の自由が制限される(一一一条二項)。④は、相互の援助規定に過ぎず、⑤も移動の制限である。日本の災害に関する法律のように、政府に国会の立法権が帰属する規定や、大幅に人権を制限する旨の規定はない。ワイマール憲法の「緊急命令」にあたるものも基本法では認められていない。そして、ドイツのこれらの制度は、災害について見ると、日本では災害対策基本法(三〇条二項、三一条、六三条一項、七四条一項、七四条の二第一項・二項、七五条)、自衛隊法(八三条一項)、警察法(五九条、六〇条)、災害救助法(一四条)に規定されていることである。また、テロについても、国民保護法(二二条、一七条、二〇条、一一九条、一五一条一・一五三条)、自衛隊法(八一条、八一条の二等で同等の規定がなされている。むしろ災害やテロについては、日本の法律の方が、ドイツの基本法より、政府に権力を集中し、人権を大きく制約しているのである。

他方で議会による政府の抑制や、抵抗権の創設など、権力濫用を防止し、人権をより保障するための規定が設けられている。①連邦政府の措置は連邦参議院の要請がある場合、又は危険が除去された場合は取りやめられる(三五条三項)。内的緊急事態の確定に議会は関与できないが、濫用を防止するために議会は連邦政府の取った措置を中止させることができる。②他の救済手段が可能でない場合、基本法秩序(憲法秩序)を破壊しようとする何人に対しても抵抗する権利をすべてのドイツ人に認める。

#### ドイツの法律制度

災害事態からの保護は、基本法三〇条の規定により、各州の任務とされている。そのために、各州は、危機管理に関する法制度や体制を整えており、災害発生時の対応、防災組織、費用負担等は、各州の災害事態防御法が定めている。州の対応範囲を超えた災害事態の場合は、連邦政府は市民保護再編法を定めており、州政府に指示を与え、国境警備隊、軍隊を出動できる。日本と同じく国に権力を集中するのではなく、現場に最も近い州に権限を認め国がこれを支援ないし補完するという制度である。

#### (イ) フランスの国家緊急権<sup>(12)</sup>

フランスでは憲法で定めた国家緊急権と、法律で定めた国家緊急権とがある。憲法で定めた国家緊急権は大統領非常措置権(二六条)と合囲状態(三六条)の二つである。

大統領非常措置権の要件は、「共和国の制度、国の独立、その領土の一体性あるいは国際協約の履行が重大かつ直接に脅かされ」「憲法上の公権力の適正な運営が中断される」場合である。第二次世界大戦でフランスがドイツに侵略された時のような場合であり、ド・ゴール大統領の時にアルジェリア騒乱で一度発動されただけである。

また、合囲状態は、戒厳を意味する。要件は「外国との戦争、または武装反乱に基づく、急迫した危険の場合」である(合囲状態法一条)。現在まで発動されたことは一度もない。そして、テロは、戦争でも武装反乱でもなく、単なる犯罪であるから、憲法上の国家緊急権の要件には該当しない。

#### フランスの緊急状態法(テロ対策)

法律による国家緊急権とは、「緊急状態法」による国家緊急権である。要件は「公の秩序に対する重大な脅威を生ぜしめる急迫した危険がある場合、又は、その種類及び重大性によって、公の災害の性格を現出する事件」である(緊急状態法一条)。戒厳より軽度の緊急事態に臨機応変に対応できる制度である。二〇一五年秋にパリで起きたテロは、この法律が適用された。合囲状態の場合は、警察権力が行政機関から軍事官憲に移されてしまうのに対して、緊急状態の場合は警察権力が移転しない。もっとも、合囲状態の効果は、①昼夜の別のない市民の住居の搜索、②武器弾薬の引き渡し、③一定の出版および集会の禁止、④軍法会議の権限の拡大等であるが、緊急状態法でも、ほぼ同一の効果が認められている(八条、九条、一一条、一二条一項)。このことからすれば、緊急状態法はテロのような犯罪にとどまらず、戦争や武力による反乱に準ずるような武力衝突や暴動等の重度の緊急事態をも適用対象にするものと考えられる。

手続は、閣議を経た政令によって宣告される(同法二条)。一二日以上の緊急状態の延長は、法律によつてのみ認められる(二条三項)。上記の効果のほか、人及び車両の通行禁止(五条一号)、保護地区・安全地帯の設定(同条二号)、滞在の禁止(同条三号)、居所の指定(六条)、興行場所、酒類小売店、集会所の閉鎖(八条)等ができる。これに対して、異議申し立て手続があり、滞在の禁止、居所の指定の対象者は県会の諮問委員会に取消請求ができる(七条一項)。また、訴訟を行政裁判所に提起でき、一月以内に判決のない場合、処分は効力を失う(七条二項、四項)。緊急事態に人権を制限できるだけでなく、制限された側の人権保障のために迅速な異議申し立て手続を保障していることは我が国で立法する場合も参考にすべきである。なお、軍隊の派遣については、緊急状態法に規定がなく、一九七八年にレイモン・パール内閣が策定した、非常事態に対処する警戒計画(プラン・ヴィジビラート)に基づくものと思われる。戒厳とまでいえない国家の非常時に、国家警察(内務省)及び国家憲兵隊(国防省)、必要に応じて陸海空軍を動員して警戒に当たる治安運用体制である。

#### フランスの災害対策法

フランスで、災害は憲法上の国家緊急権の適用外であり、また、合囲状態に準じる場合を規定した緊急状態法の適用もないと考えられる。そもそも、フランスの自然災害は、洪水、森林火災、雪崩、暴風などであり、地震、噴火、台風の被害は極めて少ない。そこで、法的整備は遅れており、一九八七年によく災害対策基本法に当たる「市民安全保障機構、森林防火及び大規模な危機の防止に関する法律」が制定された。そして、日本と同様に、自然災害に対する対応は、市町村などの地方自治体がまず行い、それを超える場合は上位の行政機関が、さらには中央政府が対応することとしている。

(ウ) イギリスの国家緊急権<sup>(13)</sup>

イギリス憲法は、議会の制定した法律、憲法習律、判例法によって形成された不文の憲法で、成文憲法ではない。そして、緊急事態が発生した場合、英米法特有の制度であるマーシャル・ローに基づいて、又は、議会の制定法に従った国家緊急権が認められる。

## 国家緊急権の法制化

イギリスでは、第一次世界大戦以降、国家緊急権の制定法化がなされた。戦時の緊急権として一九三九年「国土防衛法」が時限立法として制定され、のちに延長され一九四六年に廃止された。このとき、一部は一九六四年国家緊急権法に組み入れられた。また、平時の緊急権として、自然災害等の場合につき一九二〇年国家緊急権法が制定された。そして、一九六四年に制定された国家緊急権法によって一九二〇年国家緊急権法が改正されるとともに(一)条、前記の通り一九三九年国土防衛法が恒久法となった(二)条。一九二〇年法について見ると、食料、水、燃料、電力の供給配分、交通機関を妨害し、又は社会から生活必需品を剝奪すると推定される場合等に、政府は国王の名で緊急事態を宣告することができる。これは自然災害を予定するがテロは予定しない。緊急事態の布告は一月を超えて効力を有しない。緊急事態の布告があった場合は、直ちに理由が議会に通知される。緊急事態布告の効力は、生活必需品確保のため、枢密院(国王大権の行使に関する助言機関)により規則を制定できる。ただし、義務的な兵役又は産業上の労役を課することはできない。規則には罰則を付することができ

るが、一定の上限がある。制定された規則は、遅滞なく議会に提出しなければならない。規則は両議院が規則の継続を決議した場合を除き、提出されてから七日間で失効する。その内容は議会の厳格な統制のもとに、一定の事項について政府に規則制定権を認めるもので、日本の災害対策基本法一〇九条と類似の構造を持っている。

## イギリスの災害関連法

イギリスは大きな自然災害に襲われるケースが少ないので、災害関連法規は極めて少なく、一九七二年地方政府法の中に若干の規定があるだけで、単独の防災法はない。一般災害への対応は地方自治体の責任とされ、政府は地方自治体に援助助言を与えるものとされている。

## テロ対策の法制度

テロについて国家緊急権の制度はない。法律では、IRA(アイルランド共和国軍)の活動に対処するために、一九七四年テロリズム防止法という時限法が制定・延長され、二〇〇〇年には宗教的動機の内テロリズムに対処するためにテロリズム法が制定され、二〇〇一年には9・11の発生でイスラム過激派に対処するために反テロリズム、犯罪及び安全保障法が制定された。

(エ) アメリカの国家緊急権<sup>(14)</sup>

## 国家緊急権

アメリカ合衆国憲法には戦争を含む緊急事態に、政府に一時的な権力の集中を認める明文の規定はない。しかし、イギリスのコモン・ローの伝統を受け継いだマーシャル・ローがある。マーシャル・ロー下では、議会、裁判所にある権限を政府が暫定的に掌握して、令状によらない逮捕、勾留が行われ、軍事法廷により一般市民の裁判が実施されることになる。他方で、マーシャル・ローによる措置は裁判所の審査による統制を受ける。また、マーシャル・ローが適用されるのは戦場に限定される。

ところが、大統領はこの緊急権についての裁量権限を徐々に拡大した。フランクリン・ルーズベルト大統領は、世界大恐慌は「戦争である」という名目で国家緊急権を発動した。朝鮮戦争中のトルーマン大統領は、労働ストライキを封じ込めるため、軍の総指揮官としての権限で全国の製鉄所を接収した。そこで、大統領のこのような強力な権限を議会が統制するために、①一九七三年に「戦争権限法」、②一九七六年に「国家緊急事態法」、③一九七七年に「国際緊急事態経済権限法」が制定された。

## 災害

災害は「戦争」には該当しないが、③の法律は一九八八年の大統領令で、災害にまで拡張して適用されるようになった。しかし、基本的には災害関連法で対処している。災害救助法では、自然災害への対応は、まず州などの地方自治体の緊急時対応部門により行われる。しかし、州などの対応能力を

超える大規模災害が発生した場合は、州知事の要請、FEMA(連邦緊急事態管理庁)の勧告に基づき、大統領が緊急事態宣言を発し、連邦が対応する。このようにアメリカでも日本と同じく災害対応は第一次的には自治体为主导し、国は自治体が対応できない時に補完するという体制をとっている。

## テロ

テロに関しては法律で対処されている。特に9・11以降、テロに初動から最終まで対応する責任を有する州及び地方自治体が、ますます重要な役割を担うことになり、テロ関連法では、連邦と州及び地方自治体の協調を強化する規定が設けられた。

## (オ) 評価

では、以上の四カ国の国家緊急権と比較してみても、日本は国家緊急権を憲法に創設すべきだろうか。

まず、災害についてみると、四カ国のうち憲法上の国家緊急権を定めているのはドイツだけで、他の三カ国は日本のように法律で対処している。また、ドイツの憲法上の制度を見ても、相互援助の規定しかなく、日本の法律制度の方が権力集中や人権制約が大きくなされすぎており、むしろ、ドイツの制度の国会の関与や人権保障の規定を見習うべきものである。さらに、四カ国すべてが日本と同じく、権限を国に集中するのではなく、現場に近い自治体(又は州)が持つべきで、国は後方支援や補完をする立場であるとして、国家緊急権とは逆の立場を採っている。



テロについても、四カ国のうち憲法で国家緊急権を定めているのはドイツだけで、その他の三カ国は日本と同じく法律で対処している。また、ドイツの憲法上の制度を見ても、災害と同様相互援助規定がなく、日本の法制度の方が権力集中や人権制約が大きくなされている。むしろ、ドイツの国会の関与や人権保障の制度を見習うべきだろう。

以上からすれば、四カ国と比較しても、災害やテロを理由に日本に国家緊急権を憲法に設ける必要はないと考える。

#### 国家緊急権法が個別の法律か

では、災害やテロに法律で対処するとして、日本に「国家緊急権法」を制定すべきか、それとも、個別の法律で対処すべきか。災害についてみると、国家緊急権法を定めているのはイギリスとアメリカであり、フランスは日本と同様に個別の法律で対処している。イギリスの国家緊急権法の制度は、厳格な要件で一時的に内閣に立法権を認めるものであり、この点では日本の災害対策基本法一〇九条と類似したものである。むしろ、立法権が移転する期間が短く、また、人権保障の規定がある点は見習うべきであろう。また、アメリカの「国際緊急事態経済権限法」は、もともと戦争を対象にしているので、日本の災害法制の参考にはならない。

他方、テロについてみると、国家緊急権を法律で定めるのはフランスとアメリカであるが、フランスはテロだけではなく戦争や武力による反乱に準じる場合まで対象にしているので、これも日本の参考にならない。そして、日本のテロの法制度は、個別法によって権力集中や人権の制約が大きくなされる等、すでに相当完備されており、不足があれば法律の改正や制定をすれば足る。以上からすれば、国家緊急権法を制定する必要もなく、個別の法律で対処して、不足があれば法律の改正、制定で対処すれば足るものと考えられる。

- (1) 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法 第六版』岩波書店、二〇一五年、三七六頁。
- (2) 矢部明宏、山田邦夫、山岡規雄「I 憲法上の国家緊急権 1 概説」『主要国における緊急事態への対処』国立国会図書館調査及び立法考査局、二〇〇三年、九頁。
- (3) 中澤俊輔『治安維持法』中央公論新社、二〇一二年、九五頁。
- (4) 大江志乃夫『戒厳令』岩波書店、一九七八年、二二八頁。
- (5) 高見勝利『政治の混沌と憲法』岩波書店、二〇一二年、二六一頁。
- (6) 山下文男『太平洋戦争史秘録 隠された大震災』東北大学出版会、二〇〇九年、一六頁。
- (7) 小澤隆一「なぜ国会は対応できていないのか」森英樹、白藤博行、愛敬浩二「3・11と憲法」日本評論社、二〇一二年、六九頁。
- (8) 防災行政研究会編集『逐条解説災害対策基本法 第二次改訂版』ぎょうせい、二〇〇二年、三一八頁。
- (9) 今井清一『日本の歴史23 大正デモクラシー』中公文庫、二〇〇六年、三九二頁。
- (10) 西修『現代世界の憲法動向』成文堂、二〇一一年、八〇頁。
- (11) 山岡規雄「I 憲法上の国家緊急権 5 ドイツ」前出『主要国における緊急事態への対処』二八頁、岩城成幸「VI 自然災害と緊急時対応」同一五二頁、渡邊育志「IV テロ対策 3. ドイツ」同九八頁。
- (12) 矢部明宏「I 憲法上の国家緊急権 4 フランス」前出『主要国における緊急事態への対処』二四頁、岩城・同前出一五三頁、門彬「IV テロ対策 4. フランス」同前出一〇八頁。

- (13) 矢部明宏「I 憲法上の国家緊急権 2 イギリス」前出「主要国における緊急事態への対処」一五頁、岩城・同前出一四八頁、岡久慶「IV テロ対策 2 イギリス」同前出八六頁。
- (14) 山田邦夫「I 憲法上の国家緊急権 3 アメリカ」前出「主要国における緊急事態への対処」一九頁、岩城・同前出一四九頁、中川かおり「IV テロ対策 1 アメリカ」同前出七二頁。

〔本稿は、永井幸寿「憲法に緊急事態条項は必要か」岩波ブックレット、二〇一六年で述べたことと重要な部分があることをお断りしておく〕

棟居快行(むねすえ としゆき) 1955年生。専修大学法科大学院教授。憲法。

永井幸寿(ながい こうじゆ) 1955年生。弁護士。日本弁護士連合会災害復興支援委員会前委員長。関西学院大学災害復興制度研究所研究員。

愛敬浩二(あいきょう こうじ) 1966年生。名古屋大学大学院法学研究科教授。憲法。

山中倫太郎(やまなか りんたろう) 1973年生。防衛大学校准教授。憲法・安全保障法。

稲葉実香(いなば みか) 1976年生。金沢大学大学院法務研究科准教授。憲法。

野呂雅之(のろ まさゆき) 1956年生。元朝日新聞論説委員。関西学院大学災害復興制度研究所主任研究員・教授。

山崎栄一(やまさき えいいち) 1971年生。関西大学社会安全学部教授。憲法・災害法。

長岡 徹(ながおか とおる) 1955年生。関西学院大学災害復興制度研究所所長。法学部教授。憲法。

## 緊急事態条項の何が問題か

2016年5月27日 第1刷発行

編者 かんせいがくいんだいがくきがいふっこうせい どけんきゅうじよ  
関西学院大学災害復興制度研究所

発行者 岡本厚

発行所 株式会社 岩波書店  
〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋2-5-5  
電話案内 03-5210-4000  
<http://www.iwanami.co.jp/>

印刷・理想社 カバー・半七印刷 製本・松岳社

© 関西学院大学災害復興制度研究所  
ISBN978-4-00-061138-1 Printed in Japan

