

平成29年3月23日

意見書

弁護士 永井幸寿

私は阪神・淡路大震災で事務所が全壊して以降、22年災害関連法規にかかわってきました。その立場でお話いたします。

第1 災害を理由に緊急事態条項を憲法に設けるべきか

1. 憲法の趣旨・法制度

緊急事態条項とは国家緊急権を憲法に創設する条項です。国家緊急権とは、戦争、内乱、大規模災害等、平時の統治機構では対処出来ない非常事態に、人権保障と権力分立を停止する制度です。日本国憲法は国家緊急権を置いていませんが、その趣旨は昭和21年7月15日帝国憲法改正案委員会の議事録の政府の答弁からすれば、国家緊急権の危険性からあえて憲法には設けないが、緊急事態には平常時から法律等で準備するというものです。

そして、災害関連法規は十分に整備されており、権力の集中と大幅な人権制約もされています。内閣には非常事態に、国会のコントロールのもとで4つの項目に限り罰則付の政令制定権が認められています（災害対策基本法109条、109条の2）。また、内閣総理大臣に関係指定行政機関の長、地方公共団体の長などに対する指示権が認められ（大規模地震対策特別措置法13条1項）、防衛大臣に対する自衛隊の部隊派遣要請ができ（大規模地震対策特別措置法13条2項）、警察庁長官を直接指揮監督して一時的に警察を統制（警察法72条）する等権力が集中します。人権の制限では、都道府県知事に、医療関係者等に対する従事命令、病院、診療所等の管理、土地家屋の使用、物資の保管命令、収用の権限、職員に施設土地等への立ち入り検査をさせることが認められ、これらを罰則付で強制しています（災害救助法7条1項、9条1項、10条1項、31条、33条）。市町村長にも、瓦礫の撤去などにつき強制権が十分に認められています（災害対策基本法64条1項等）。

被災者にとって一番重要なルールは、憲法ではなく、それより下位のルールである法律、通達、条例等です。仮設住宅に断熱材がいるか、復興住宅に入居するには連帯保証人が必要かは法の運用や条例の問題で憲法の問題ではありません。

2. 災害対策の原則

災害の原則は「準備していないことはできない。」ということです。国家緊急権は災害が発生したのちに泥縄式に権力を集中する制度です。しかし、災害後にどのような強力な権力を集中しても対処することはできません。東日本大震災の場合、原発事故で原発から4.5kmの双葉病院等では寝たきりの高齢者が避難の前後で50人死亡しました。法律の制度では、国は防災基本計画（災害対策基本法34条）、都道府県市町村はこれに基づいて地域防災計画の策定義務があり（同法40条42条）、指定行政機関、自治体の長は防災教育の実施に努め（同法47条の2）、防災訓練の実施義務（同法48条）があります。しかし、災害で原発事故は起こらないことになっていたのです。つまり事前に、県境を越えた避難経路、渋滞の時の複数の経路、車両やドライバーの確保、避難したのちの長期の生活の場の確保の計画、これについての自治体の連携、住民参加がなかったのです。法律の適正な運用による事前の準備がなかったことが原因であり、緊急事態条項を創設しても意味がありません。

3. 国と市町村の役割分担

国と市町村の役割分担について被災市町村はどう考えているのでしょうか。私は、平成27年7月～9月まで被災三県（岩手、宮城、福島）の市町村を訪問して首長にヒアリングを行い、日弁連は9月に37市町村にアンケートを実施し24市町村から回答（65%）を得ました。アンケートで国と市町村の役割分担について市町村の権限は強化すべきか現状維持か減ずべきかと聞きました。「現状」とは、災害対策基本法では第1次的な災害対策の権限は市町村にあり国はその後方支援を行うということです。権限強化が29%、現状維持が67%、権限軽減が4%でした。つまり市町村は第1次的権限をもつ又は権限を強化するが96%でした。

なぜこのような結果になったのでしょうか。災害には顔があると言われます。関東大震災で死者の80%は焼死、阪神・淡路では死者の80%が圧死、東日本大震災では死者の80%以上が溺死です。同じ災害は2つとしてありません。また、同じ災害でも、時間の経過によって、命を救う72時間以内、避難所・仮設住宅の設置、復興過程かでニーズは刻々と変化します。このニーズの情報が直ちに入って、これに最も効果的な対応ができるのは国ではありません。被災者に最も近い市町村です。逆に国では公平性、画一性が求められてしまいます。

では、国の役割は何かと言えば、後方支援です。人（マンパワーや専門性の保管のための職員派遣）、物（物資の援助をしてほしい）、金（市町村を信用して予算の裁量を認めてほしい）を出すことです。

4. 問題点

問題なのは、市町村に予算や災害対応の裁量を認めないことです。国の許認可権等法律制度・運用が平常時対応で、縦割り行政であることです。そこで、首長は国との折衝に膨大な時間を必要としますが、この時間は被災者のために費やしたいのです。

また、自治体は日常は多くの事務に追われて、いつ起こるかかわからない災害に対して時間や費用をかけた準備をすることは困難です。そこで災害が発生した場合は何をどうしてよいかかわからない状態になることが少なくありません。これについてノウハウを持っているのは国ではなく被災経験のある自治体です。新潟県中越地震の時泉田知事は当選したばかりで知事の経験もない状態で新潟県中越地震が発生しました。何をどうしてよいかわからなかったのです。このとき、兵庫県の井戸知事は阪神大震災の経験のある職員を派遣しました。この職員たちが災害の初動時からの対応を指導したので新潟県では災害直後から適正な対応をすることができました。これをシステム化したのが関西広域連合です。東日本大震災では支援県が被災県と「カウンターパートナー」を組んで支援しました。国が行うべきではこのようなシステムについて予算面から後方支援することです。政府に権力を集中することではありません。

5. 災害対策に憲法が障害か

前記アンケートで「災害対策について憲法は障害になりましたか。障害となった場合具体的にどのような事例でしょう。憲法のどの条文でしょうか。」と聞きました。すると障害にならないが96%、なったというのが4%でした。障害になったという1自治体は、がれきに含まれる車両は所有者の同意が得られないので処理できなかった。憲法の財産権の改正が必要と回答しました。しかし、憲法はもともと財産権に一定の法律の制限を認めています（29条）。災害対策基本法64条2項は市町村長は災害を受けた工作物又は物件などに必要な措置をとれるとしています。がれきの車両は所有者の同意を得ずにながれき置き場に搬送でき、市場価値がなければ廃棄できるのです。

国会の「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」の国会事故調査報告書でも、憲法が障害になった、政府の権力を集中すべきだ、人権の大幅制約が必

要だとの記載はありません。憲法改正ではなく原子力規制法という法制度の改正を提言しているのです。また、新しい既成組織を提案しますが、政府からの強い独立性を求めており、権力の集中とは逆のことを述べています。この報告からも憲法改正の立法事実は認められません。

6. 災害をダシにして憲法を変えてはいけない

災害対策で最も重要なのは現場です。目の前の個々の被災者を救済するためにはどのようにすべきかが全ての出発点です。国家にどのような権力を持たせるかが出発点ではありません。災害対策は被災者の話を聞き、現場を調査し、課題を抽出して将来に備えることです。そして、災害が起きたときは被災者に最も近い自治体が主体で支援活動を行うというものです。「災害をダシにして憲法を変えてはいけない。」これは東日本大震災の被災者の言葉です。是非国会議員のみなさまにご理解いただきたいと思います。

7. 小括

以上から災害を理由にした緊急事態条項を憲法に創設することに反対です。

第2 緊急事態における国会議員の任期

衆議院議員の任期は4年又は衆議院解散の時は期間満了前（45条）、参議院議員の任期は6年（46条）と憲法が定めています。そこで、大規模災害が選挙の時に発生した場合のため、憲法を改正して議員の任期延長をするべきかが議論されています。特に衆議院の解散や任期満了時が問題となります。

私は、憲法を改正して議員の任期を延長することに反対です。

1. 災害時の制度

憲法は大規模災害時の制度を2つ設けています。一つが憲法54条2項の参議院の緊急集会です。衆議院が解散されたときで、国に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ことが出来ます。緊急集会で取られた措置は、次の国会開会の後10日以内に衆議院の同意がない場合は効力を失います。

二つめは憲法73条6号の法律による政令への罰則委任です。永田町での直下型地震が発生した場合のように参議院の緊急集会も請求できない場合は、内閣は法律に基づいて政令で対処することになり、政令に実効性をもたせるには罰則が必要となります。他方で、内閣の権力の濫用の危険があるので特に法律の委任がないと政令に罰則は設けられないとする制度です。

これを受けて災害対策基本法の厳格な要件の下で、緊急時に、内閣は罰則付

の政令（緊急政令）が制定出来ます（109条，109条の2）。

2. 参議院の緊急集会

(1) 衆議院解散

衆議院解散中に大規模災害が発生したときは、先程の通り、内閣は、参議院の緊急集会を求めて対処出来ます。また、緊急集会を求めるとまがない場合でも災害対策基本法による緊急政令で対処出来ます。

(2) 衆議院議員の任期満了

衆議院議員の任期満了時に大規模災害が発生したときはどうでしょう。参議院の緊急集会の規定は文言上衆議院解散の場合と定めています。何らかのニーズがあったとき、憲法は最高法規であることから、先ず法律の運用か改正で対処すべきであり、これができないときは憲法の解釈で対処し、これができないときにはじめて憲法改正を検討します。

先ず公職選挙法31条は議員の任期満了の30日前までに選挙を実施するとしています。そこで、任期満了時に災害があっても、次の議員が選出されているので問題はありません。では、次の選挙の公示直前に災害があつて選挙ができずに次の議員が選出されない場合はどうでしょう。この場合は憲法の解釈となります。参議院の緊急集会は衆議院が解散され議員がいなくなった場合に、参議院に国会を代替させる制度です。そして、任期満了の場合も衆議院議員がいなくなるという事態は解散の場合と同じです。従つて同一事項については同じ扱いをするべきであるのでこの場合も緊急集会の規定を適用すべきものと考えられます。

3. 衆議院の総選挙

(1) 意見

緊急集会で対処すること対しては、少数の参議院議員（ダブル選挙の時は全議員の18%の議員）で議決をすることになる、あるいは、被災地域の民意を反映する議員がいらないとの意見があります。

(2) 憲法54条3項

しかし、緊急集会による措置は暫定的なものであり、事態回復後に速やかに衆議院の総選挙を行つて、国会開会后10日以内に衆議院の同意を得るという対処が出来ます。被災地域の民意の反映はそこで行うことができます。このように、憲法54条3項によって対処することができるのです。

(3) 繰延投票

そして、被災地域については、公選法57条は、天災その他避けることのできない事故により、投票所において投票を行うことが出来ないとき、被災地域の都道府県選挙管理委員会が投票期を延期するという繰延投票で対処出来るのです。

4. 比例代表区

繰延投票の場合、一部選挙区では開票できず比例代表区の議員が確定しないことが考えられますが、比例代表区の議員は衆議院議員の2/3を超えることはないので、定足数である1/3を満たし衆議院は活動ができます。

5. ところで早期に選挙して事後に法律を制定することは大事ではありますが、平常時からの地道な法律等による災害対策の準備が最も重要です。前述のように災害対策の原則は、「準備してないことはできない」ということです。

6. 小括

以上から、緊急事態における国会議員の任期の問題は、参議院の緊急集会、公職選挙法の繰延投票で対処出来、憲法改正による議員の任期延長は必要ないと考えます。

日弁連アンケート結果の概要

- ・2015年9月に実施
- ・東日本大震災の被災三県（岩手・宮城・福島）の37市町村
に対しアンケート実施
- ・うち24市町村から回答が寄せられた（回答率65%）

アンケートを送付した自治体

- ・岩手県（洋野町・久慈市・野田村・菅代村・田野畑村・岩泉町・宮古市・山田町・大槌町・釜石市・大船渡市・陸前高田市）
- ・宮城県（気仙沼市・南三陸町・石巻市・女川町・東松島市・松島町・塩竈市・七ヶ浜町・利府町・多賀城市・仙台市・名取市・岩沼市・亶理町・山元町）
- ・福島県（新地町・相馬市・南相馬市・浪江町・双葉町・大熊町・楡葉町・楡岡町・楡葉町・広野町・いわき市）

災害対策・災害対応について

市町村の権限は強化すべきか軽減すべきか



(注)「現状維持」とは、災害対策基本法により第一義的な災害対策の権限は市町村に委ねられている現在の制度を変えざるべきではないという意味。

災害対策・災害対応について

市町村と国の役割分担はどうすべきか

(例えば市町村が主導して国が後方支援する、あるいは国が主導して市町村が補助する)

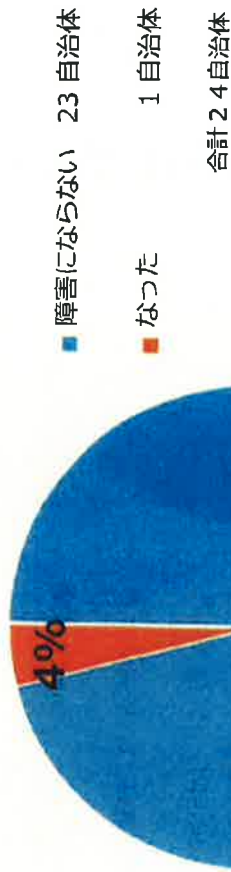


(注)「場合による」の内訳

- ① 原則、市町村が主導し、自治体の規模によっては国が主導することも考えられる。
- ② 原則、市町村が主導し、復興は国が主導する。
- ③ 原則、市町村が主導し、大規模災害の場合は国が主導する。

災害対策・災害対応について

憲法は障害になったか



(注)「なった」の内容
・財産権。東日本大震災のガレキの取扱い。
→ 災害対策基本法第64条第2項等で対処。