

コロナ禍が照らす憲法を めぐるたたかいの意義と展望



東京慈恵会医科大学教授

おざわりゅういち
小沢 隆一

はじめに

2019年12月に中国武漢^{ぶかん}で発生した新型コロナウイルス感染症（Coronavirus disease 2019：COVID-19、以下ではCOVID-19と呼ぶ）の世界的拡大（パンデミック）とそれに伴う国家や社会の対応は、私たちの生活を根底から揺るがし、命と暮らし、仕事におけるさまざまな危機（とりあえず、コロナ危機と呼ぶ）を生じさせている。このような「危機的状況」は、同時に私たちの社会や国家の真の姿を照らし出し、問題の所在や課題の性格を明るみにしたとも言える。

私たちがこの間取り組んできた「憲法をめぐるたたかい」は、安倍晋三^{あべしんぞう}首相率いる改憲策動との対決を基軸としてきた。この改憲策動との対決は、社会や国家の根本的なあり方をめぐるたたかいという性格を持っている。自民党は、2012年4月に現在の日本国憲法を全面的に改変する「日本国憲法改正草案」を策定した。これは、9条改憲による自衛隊の「国防軍」化、周到な「緊急事

態」条項、人権規制の強化、社会権の軽視、議会制民主主義の形骸化などを特徴とするものであり、国家の基本的性格の変更をもくろむものであった。

安倍首相は、2017年5月3日に改憲派の集會に寄せたビデオ・メッセージで、自衛隊を憲法に明記するなどの改憲で、「2020年を新しい憲法で迎えよう」とうたい上げた。それを受けて、自民党は、①9条改正（自衛隊明記）、②緊急事態条項、③参議院選挙での「合区」解消、④教育充実のいわゆる「改憲4項目」を2018年3月の党大会でまとめたが、「安倍9条改憲NO！全国市民アクション」など、市民と野党の共同した取り組みによって、国会の憲法調査会での実質的な審議を阻んできた。そうした中でついに2020年を迎えて、首相が年頭から改憲論議の盛り上げに躍りとなる中、突如としてCOVID-19のパンデミックが発生し、コロナ危機が私たちを襲った。

これにより、私たちと安倍政権・与党との「憲法をめぐるたたかい」は、新たな局面を迎えたといえよう。コロナ危機に苦しむ人々の命と暮らし、仕事を守るために、今こそ、憲法に規定された人権を尊重する政治が切実に求められている。

またそのためにも、国民の総意を政治に反映させるべく、憲法が定める民主的な手続によって政治決定を行い、コロナ危機から命、暮らし、仕事を守る政策を迅速に実行すべき責務が国会と内閣にはある。ところが、政権と与党は、憲法を軽んじ、憲法が政府に課する責務から逃れるのに汲々とし、さらには憲法の改変にまで向かおうとしている。これに対して、コロナ危機から命と暮らし、学びを救え、憲法にもとづく政治を実行せよとの声が大きなうねりとなって沸き起こった。それは、野党の頑張りとも相まって、政府・与党の政治や予算運営を動かしている。

コロナ危機があぶりだした問題と正面から向き合い、それを踏まえてこれからの「憲法をめぐるたたかい」を取り組んでいくことが、いままさに求められている。

1 コロナ禍に向き合う憲法的視点

(1) 新自由主義が生んだコロナ禍に脆弱な社会

いま私たちが直面している COVID-19の急速な世界的拡大は、資本主義のグローバル化、その基礎的条件である人・モノ・カネ・情報のグローバル化のもとで生じている。この経済のグローバル化は、すべてを市場原理にまかせて資本の利潤を最大化していこうという新自由主義の優勢の下に展開してきた。これにより世界の貧富の格差が拡大し、各国の医療制度や公衆衛生、社会保障は、「財政緊縮」や「効率化」の名のもとに抑制・削減されてきた。COVID-19の拡大は、こうして弱体化した世界の医療・公衆衛生の体制を襲い、先進国で「医療崩壊」の状況も現出させた。ウイル

ス自体は、人を選ぶことはないが、感染による影響、被害は、貧しい人や社会的に弱い立場の人により強く、集中的に現れる。

今後とも繰り返しうる COVID-19のパンデミックの危険から脱して社会を安定させるには、多くの専門家の見立てによれば、相当の範囲での感染の広がりによる「集団免疫」状態の形成とワクチンと治療薬の開発、その世界的配布を必要とする。それまでには複数年の感染の繰り返しを経ることを覚悟せねばならないとも言われる。

それは、新自由主義が弱体化させた医療・公衆衛生の体制の拡充、引き続く生活困難に対する支援、そのための財政的な保障を必要とする。

(2) 抛り所としての憲法25条・13条など

その際の抛り所は、憲法25条である。

「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」

憲法25条は、コロナ危機に苦しむ人々に対して、「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ことを権利として保障する意義をもつ。それはまず、COVID-19の危機自体から免れて「健康な生活」を営む権利（健康権）としてとらえられる。日本も批准している「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）」の12条では、健康権について「すべての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利」と定義している。そしてこの「権利の完全な実現を達成するためにとる措置」の一つとして、「伝染病、風土病、職業病その他の疾病の予防、治療及び抑圧」を掲げている。憲法25条の2項では、「社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進」を

「すべての生活部面について」努めることを定めている。「公衆衛生」とは、広く医療一般のことである。これによって、憲法25条は1項で「健康権」を規定し、2項でその保障のための医療・公衆衛生の向上・増進に努めることを、国の責務としているのである。また、今日のコロナ危機は、感染防止対策に起因して人々にさまざまな生活上の困難をもたらしているが、25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」は、それに対する生活や事業（とりわけ個人事業）の支援や補償の根拠としての意義を有する。そして、25条1項の具体化としての生活保護の制度の積極的な活用も要請される。

憲法25条と合わせて注目したいのは、次に掲げる13条である。

「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」。

この規定は、日本国憲法第3章の基本的人權、とりわけ自由権の「総則」的規定として理解されてきた。いわば人々の生活の様々な場面に関わりのある権利である。人々を「個人として尊重」ということと、「生命、自由、幸福追求」の権利を、「国政の上で、最大の尊重を必要とする」ということは、COVID-19から人々の命と暮らしを守ることを政治の責務として引き受けるということである。今回のCOVID-19の拡大防止のために新型インフルエンザ等特措法や感染症法、検疫法などによって取られた措置は、いずれもこの13条の「公共の福祉」に基づく規制としてひとまず位置づけられる。営業活動や財産権に対する規制は、それぞれ22条、29条によるものとして位置づけることもできるが、あくまでもCOVID-19の拡大防止という「消極目的」の規制である。

人々の生命、自由、幸福追求の権利をCOVID-

19から守るための規制が、当の生命、自由、幸福追求の権利を脅かすものになっては「本末転倒」である。「国政の上で最大の尊重」を謳う憲法の趣旨にも反する。新型インフルエンザ等特措法に基づく外出自粛や休業要請は、ソフトな形式をとりながらも、実質的には生活や営業に対して厳しい制限を求めるものであり、とりわけ生活や事業に困難をもつ人ほどその影響は大きい。それゆえ補償なしには感染防止という目的は達せられない。「自粛と補償はセットで」という考え方は、憲法13条の趣旨からも導かれるものである。

また、憲法13条の「個人の尊重」がもつ、個人は多様な存在のままで尊重されるという含意は、社会のあり方としても、またCOVID-19の感染予防策や生活支援策における個々人がおかれた具体的状況への配慮の視点としても重要である。

そのほかにも、男女平等を定めた24条、26条の教育を受ける権利、27条の勤労権や28条の労働基本権なども、いずれもコロナ危機から人々の生活を救い出す制度を生み出すとともに、自らがそれらを行行使することでコロナ危機を克服する重要な意義を有している。これらの権利の積極的な活用が求められる。

コロナ禍の克服を阻害する軍事力と (3) 国際対立 9条堅持と平和的生存権 の意義

上記のようなコロナ危機の克服を目指す上で、軍事力には出番がない。それどころか、医療拡充にとって、軍事費の重圧は阻害要因に他ならない。韓国は、4月30日に補正予算で、F35ステルス戦闘機、海上作戦ヘリコプター、イージス艦などの軍事費を削減し、全世界に「緊急災害支援金」を支給する財源に充てることなどを決めた。日本の本年度予算の5兆円を越す防衛費には、F35戦闘機をアメリカから「爆買い」する1000億円や、海上自衛隊の護衛艦「いずも」を事実上の

空母に改修する予算、沖縄県民の反対を押し切って強行している米軍辺野古新基地建設の予算などが含まれている。これらの予算を削減し、COVID-19対策に回す決断をすべきである。

6月15日には、河野太郎防衛相が、陸上配備型迎撃ミサイルシステム「イージス・アショア」を秋田県と山口県へ配備する計画を停止すると発表した。その後、政府は、この計画を撤回する方針を固めた。大臣は、迎撃ミサイルについて技術的な問題が見つかり、改修に相当なコストと期間がかかるためだと説明したが、この問題は以前から繰り返し指摘されていたことであり、防衛省側も当然、分かっていたはずだとされており、トランプ大統領に迎合しての米国製の武器「爆買い」政策の破綻を示すものである。これにかかる予算もすべてCOVID-19対策に回すべきであろう。

また、軍事紛争は、それ自体の問題性に加えてCOVID-19対策を著しく困難にするという点で、国際社会における深刻な問題を引き起こす。グテレス国連事務総長は3月にコロナ危機に対処するための停戦を世界の紛争当事者に要請したが、国連安全保障理事会は法的に拘束力を持つ停戦決議をようやく7月1日に採択した。米国と中国の対立によって議論が進まなかったためである。感染者は発展途上国で急増しており、武力紛争地域では感染の実態すらつかめていない。難民の間でのまん延も懸念される。感染症は世界全体で対策をとらないと収束させられない。各国政府と国際機関が協力して途上国支援を強める必要がある。そうした中、公衆衛生を担う唯一の国連専門機関である世界保健機関（WHO）をめぐって、いま米中が確執を続けており、トランプ米大統領は、WHOを「中国寄り」と非難して、WHOからの脱退を表明した。安倍首相はこうした暴挙に対して、一切口をつぐんだままである。

アメリカからの武器の「爆買い」をやめて、

WHOからの脱退をアメリカに撤回するよう働きかける政府、すなわち対米従属から脱した政府の樹立が、今こそ切実に求められている。対米従属の根源は、憲法9条をゆがめる日米安保条約にある。政府に憲法9条を堅持させることは、国際社会と協調してコロナ危機の克服を目指す上でも重要な課題である。そして、そのための指針は、日本国憲法前文の「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有する」との文言である。

(4) 「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるもの」（憲法前文）

次の憲法前文にも注目したい。

「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」。

この文は、民主主義の宣言に続くもので、ここには日本国憲法がよって立つ国政における国民と代表者との関係が端的に示されている。新自由主義は、市場原理を強調して「民間にできることは民間に」と公的部門の縮小を進めてきた。そして、国民のなかに「自立自助」・「自己責任」の観念を植え付け、公的部門への要求や期待を抑え込んできた。しかし、コロナ禍は、人々の間に「政治とは何か」、「国や自治体は生命と生活の危機的状況に対して何もしてくれないのか（何をしてくれるのか）」という観念を澎湃と湧き起こさせ、国家・政治と自分との「距離感」を大きく変化させた。すなわち、多くの人々が「政治を身近に感じる」ようになったといえよう。

そして、こうした「政治への接近」は、主権者としての政治の現実に対する視角も鋭くさせる。安倍政権は、この間、首相自らの関与が濃厚な森友学園、加計学園、「桜を見る会」などの疑惑、

政権内部や周辺で生じた IR 疑惑や河合夫妻の公選法違反事件など「政治の私物化」を繰り返し、ついには検察の抱き込みまで図るかのよう^かに検察官の定年延長に関する法解釈の変更や検察庁法の改正案の準備にまで至った。こうした政治状況を「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるもの」という理念に照らした際の落差や、自らのコロナ禍による生活困難に政治のサポートが遅々として進まないことと「国政の…福利は国民がこれを享受する」という理念との乖離に対して人々の関心と怒りが集中した。

「# 検察庁法改正案に抗議します」とのツイッターデモの広がり、憲法の角度からは、このようにとらえることができよう。ここで、この問題について、少し詳しく扱ってみたい。

安倍内閣は、1月31日、黒川弘務東京高検検事長の勤務を延長する閣議決定を行った。この閣議決定は、検察官の定年を63歳とした検察庁法22条や、この規定を「検察官の職務と責任の特殊性に基いて」国家公務員法の特例を定めたものとする同法32条の2に違反し、国家公務員の定年退職の特例を定める国家公務員法81条の3は検察官には適用されないとする立法者意思や政府解釈にも反する違法なものであった。折しも、安倍政権が成立してこの方、森友学園、加計学園、そして「桜を見る会」と続く首相本人に関わる「権力の私物化」疑惑が相次ぐ中で行われたこのような閣議決定は、自らに近い人物を検事総長に据えて、一連の事件の捜査が進むことを阻止し、政権の保身を図ることにあるのではないかとの疑念を生じさせるものであった。

検察庁法改正案は、この「黒川人事」を後付けで合法化するかのよう^かに、急遽3月になってから、国家公務員法改正案に抱き合わせて盛り込まれた。同法案は、①検察官の定年を検事総長と同じ65歳に段階的に引き上げる、②63歳に達した検

事正、検事長、次長検事につきいわゆる役職定年制を導入する、③役職定年を超える任用の特例を認める、④定年年齢に達した検察官について「公務の運営に著しい支障が生ずると認められる事由」があると認める場合に勤務延長を認める、というものである。

このうちの③と④は、検事総長など検察幹部の任期を政権が意のままに「あやつる」ことで、政治権力が準司法官である検察官の人事を恣意的に行うことを可能とし、政権にとって意に沿わない検察の動きを封じ込め、政権関係者の違法を摘発し刑事責任を追及する道を閉ざす事態を招く危険性がある。これによって三権分立に反し、検察官の独立性を損い、刑事司法の公正を害し、検察組織に対する国民の信頼を大きく揺るがすものである。

これに対して、「# 検察庁法改正案に抗議します」とのツイートが何百万と集まり、各界の著名人も改正反対の声をあげ、日本弁護士連合会をはじめ全国52のすべての弁護士会が反対の声明を発表し、元検事総長を含む検察官 OB も反対意見書を公表するなど、反対の声が大きく広がった。かくして、5月18日、政府・与党はこの法案の今国会成立を断念したのである。そして、6月17日の国会会期末、一時は「継続審議」扱いにするのではと危ぶまれていたこの法案は、「廃案」とされた。前述の③と④を盛り込んだ法案を維持しても、次期の国会での審議には耐えられないと政府・与党が判断した結果と考えられるが、世論の「全面勝利」である。

2

安倍自民党の改憲への執念と 惨事便乗型改憲論

(1) 改憲論盛り上げに必死な自民党

COVID-19が拡大するなかでの国会審議は、当然のことながらそれへの対応が優先され、一時期は国会審議にも支障が出るくらいであり、改憲問題を審議するどころではなかった。業を煮やしたかのように、衆院憲法審査会の与党筆頭幹事である新藤義孝議員は、4月になって次のようなメモを作り、憲法審査会の開催に「糸口」を見つけようとした。

「新型コロナウイルス感染症と憲法論議について」

○憲法審査会開会の必要性（緊急事態における国会機能の確保）

新型コロナウイルス感染症まん延に関する現下の予断を許さない状況に鑑みて、国会においても、衆参議院運営委員会等の場を通じて、国民から負託された立法及び行政監視の機能を果たし続けられるよう、様々な方策が講じられているところである。

しかし、次のような事項については、どうしても憲法の規定に直面せざるを得ない。この問題について、「緊急事態における国会機能の確保」という観点から、早急に、憲法審査会で議論する必要があるのではないか。

1 憲法では、総議員の3分の1以上の議員の出席がなければ、本会議を開き議決することができない旨の定足数が定められている（56条1項）。しかし、国会議員に新型コロナウイルス

の感染者が出てそれが広がった場合、感染者や濃厚接触者は本会議を欠席せざるを得ないこととなろうが、そのような場合でも定足数を満たす方策はあるのか。また、定足数を欠いても国会の機能を確保し続ける方策はあるか。

2 憲法上（45条・46条）、国会議員の任期が明記されているところ、現在の衆議院議員の任期は2021年10月21日に満了する。このまま新型コロナウイルス感染症の事態が収束せずに長期化し、法定の期間に選挙を行うことができないこととなってしまった場合、衆議院議員不在の事態が発生してしまうおそれがある。このような事態に、どのように対処すべきか。

しかし、これら1と2の提起は、いずれも少し落ちていて検討すれば、荒唐無稽な想定に基づくものであり、憲法審査会での議論を無理やり開始しようとするひねり出されたものであることがわかる。

衆参両院が「議事を開き議決をすること」ができる、いわゆる「定足数」は、憲法56条で「総議員の3分の1以上の出席」を要する。「定足数」は会議体の生命線であり、国会審議の民主性確保のためには、この「3分の1以上」という条件はゆるがせにするわけにはいかない。「定足数を欠いても国会の機能を確保し続ける方策」を検討するのは、倒錯した考えである。また、ここでは「新型コロナウイルスの感染者が出てそれが広がった場合」で「感染者や濃厚接触者は本会議を欠席せざるを得ない」状況が想定されているが、そのような状況は、国会議員だけでなく、他の国会スタッフにも相当な感染者、濃厚接触者が出ていると考えられる。国会そのものの機能が保たれない状況に陥っていると判断の方が合理的である。なお、無症状の陽性者や濃厚接触者の場合であれば、「身体的距離」を取った形での審議、議

決への参加が可能と考えられるし、また「身体的距離」をとりながらの審議・議決は、実践もされている。1の場合は、想定が極端と言わざるを得ない。

2が念頭に置いている「このまま新型コロナウイルス感染症の事態が収束せずに長期化し、法定の期間に選挙を行うことができないこととなってしまった場合」という想定は、全国的に選挙ができなくなるという想定であるように思われる。しかし、この間のCOVID-19の感染状況からわかることは、感染は、地域的偏差が大きく、また有権者が、大きな声をかわすことなく粛々と投票を行うことから、安全対策をしっかりと施しさえすれば、感染拡大を引き起こすことなく選挙は実施できる。期日通りの選挙という国民の民主的権利の行使を損ねてまで選挙全体の日程を変更することは到底容認できない。現にこの間「緊急事態宣言」の下でも、安全対策を取りながら各種の選挙が実施されているという実績もある。日本最大の自治体首長選挙、東京都知事選も予定通り実施されている。仮に特定の地域で急激に感染が拡大して選挙の実施に支障をきたすような事態に陥った場合には、公職選挙法57条の繰延投票の制度を用いることで対応が可能である。

新藤メモは、COVID-19の感染拡大を憲法審査会の開催に強引に結び付けようとするものであり、とうてい野党の受け入れるところとはならなかった。結局、今国会は、5月28日に衆議院の審査会で「自由討議」が行われただけで、6月17日閉会した。

(2) 2020年5月3日改憲メッセージ

COVID-19拡大が止まない中で迎えた今年の5月3日、安倍首相は、その職務に専念すべき重大局面であるにもかかわらず、「自民党総裁」を名

乗りながら、改憲推進派のインターネット集会に次のようなメッセージを寄せた。

「今般の新型コロナウイルスという未知の敵との戦いにおいて、われわれは前例のない事態に繰り返し直面しております。政府においては、国民の命と健康を守るため、全国に緊急事態宣言を発出し、政策を総動員して各種対策を進めています。ウイルスの感染拡大防止に向けて、国民の皆さまには、外出の自粛や休業要請への対応など、多大なるご協力をお願いしています。また、国家の機能維持という点で見れば、国会審議の在り方についても、与野党で協議し、さまざまな工夫がなされてきたところです」。

メッセージは、この言葉に続けて次のように語る。

「しかしながら、そもそも現行憲法においては、緊急時に対応する規定は、『参議院の緊急集会』しか存在していないのが実情です。今回のような未曾有の危機を経験した今、緊急事態において、国民の命や安全を何としても守るため、国家や国民がどのような役割を果たし、国難を乗り越えていくべきか。そして、そのことを憲法にどのように位置付けるかについては、極めて重く、大切な課題であると、私自身、改めて認識した次第です。自民党がたたき台として既にお示ししている改憲4項目の中にも『緊急事態対応』は含まれておりますが、まずは、国会の憲法審査会の場で、じっくりと議論を進めていくべきであると考えます」。

この二つの言葉を平然とつなげる人物が首相の地位にあることの問題性を、私たちは深刻に受け止めなければならない。「緊急事態において国民の命や安全を守るため」と言うが、後段は、そのために自身がなすべきことを完全にすり替えている。

彼が、この5月3日の時点で首相としてすべき

ことは、山ほどあった。COVID-19の実態の正確な把握のためのPCR検査体制の抜本的拡充、「医療崩壊」を止めるための医療現場への本格的な支援と財政措置、長引く外出自粛や休業によって困難を極める国民の生活と営業、文化活動へのしっかりとした補償、子どもや若者の教育を受ける権利の保障、「コロナ禍」のなかでの差別や排除、ドメスティックバイオレンス、ヘイトの防止、その他さまざまな人権侵害状況への対応、感染症対策、ワクチンや治療薬の開発への国際協力など。COVID-19拡大により深刻な状況にある国民の社会生活全般への支援の先頭に立つことである。それこそ一刻を争う「急務」という意味で、「緊急」に取り組むべきことである。

ところが、現在の事態を「憲法にどのように位置付けるか」は、「極めて重く、大切な課題」だとして現在の「緊急事態」を改憲4項目の「緊急事態対応」（緊急事態条項）の導入問題に引き付けて論じようという。コロナ問題を目の前にしている首相がそんな「悠長」な姿勢でいることは許されない。5月3日の朝日新聞の社説が強調するように、今の状況下で憲法が保障する国民の権利が守られるよう「憲法に従い国民を守る覚悟を」示すべき時である。しかし、そうした覚悟を、現行憲法を攻撃することに執心してきたこの人物は、決して示そうとしない。そのことが、国民生活を守る政府の施策の妨げとなり、国政に対する信頼感をどれほど傷つけているか、わからないのであろう。メッセージは、この人物がいかに首相の地位にふさわしくないか、如実に示すものである。

こうした首相の意向に呼応するかのように、改憲の旗振りをしてきた読売新聞は、5月3日の「非常時対応の論議を深めよう」と題した社説で、自民党の改憲4項目のうちの緊急事態条項について次のように述べる。

「自民党案では、自然災害が対象で、外国からの武力攻撃やテロ、感染症は想定していない。感染症が大流行する事態を、巨大地震などと並んで緊急事態条項の対象として位置づけることは検討に値しよう」。

この社説は、「自衛隊の根拠規定を憲法に明記し、一部に残る違憲論を払拭するための9条の改正にも取り組まねばならない。自民党は国民に対して、改正内容と意義を粘り強く訴えることが必要だ」と締めくくっている。まるで自民党の機関誌になったかのような「密着」ぶりであった。

3 COVID-19対策と緊急事態条項

安倍首相や読売新聞の社説は、感染症の拡大という事態を憲法の「緊急事態条項」に位置付けるというが、それは、感染症への対応として不適切極まりないものであるとともに、また憲法と国民生活との関係、国民生活にとっての憲法の意義を含む、広い意味での「憲法体制」としても、重大な問題を引き起こすものである。

まず指摘しなければならないことは、今回私たちが経験した「緊急事態」とは、憲法の「緊急事態条項」が想定しているものとは、言葉が同じでも、性格的には全く違うものであるということである。一般に憲法論上問題とされる緊急事態とは、国家が立憲的な意味の憲法に則って活動することが不可能となる異常事態のことであり、緊急事態条項とは、そのような異常事態を正常に戻して国家が憲法に基づいて活動できるようにするために、憲法の効力を一時的に停止する、その際、特に行政権に強力なフリーハンドを付与する条項のことである。2012年4月に自民党が作成した「日本国憲法改正草案」には、こうした「緊急事

態」条項が、次のような形で盛り込まれていた。

「98条1項 内閣総理大臣は、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、緊急事態の宣言を発することができる

99条3項 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、第十八条、第十九条、第二十一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」。

この自民党の改憲案98条1項における「緊急事態宣言」は、99条3項が定めるように「国その他公の機関」が、「国民の生命、身体及び財産を守るため」とはしながらも、通常の憲法上の手続によらない「措置」を講ずることを認める契機をなすものである。通常の立法と行政の手続を踏まえるならば、わざわざ99条3項がいう「措置」権限を「国その他公の機関」に付与する必要はない。ここでいう「国その他公の機関」は、主として行政機関が念頭に置かれているのであろう。そして、99条3項がいう「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」との文言は、特別な人権制限に対する「言い訳」として置かれているにすぎない。

それに対して、今回の「緊急事態宣言」は、周知のように3月13日に改正された新型インフルエンザ等特措法32条の次のような要件に従って発せられたものである。

「新型インフルエンザ等…（中略）…が国内で発生し、その全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼし、又はそ

のおそれがあるものとして政令で定める要件に該当する事態」

4月7日にこの「宣言」が発せられて以降、同法45条に基づく都道府県知事による①住民に対する「外出自粛」、②学校、興行場などの施設の使用の制限・停止、催物の開催の制限・停止の「要請」がなされ、一部の地域の店舗などについては、「要請」に従わないとして「指示」も出された。「宣言」は5月4日に5月末まで延長され、最終的に、5月25日に解除された。

今回の緊急事態は、COVID-19感染拡大防止のためにそれに必要な限りでの特別の措置として法律の規定に基づくものであり、憲法の効力を停止するものではない。知事による「要請」・「指示」という形の規制もその一つの表れだが、とはいえ、外出制限、学校などの施設の使用制限、商業施設の休業、イベント自粛が人々の生活に与える現実の影響は甚大であり、憲法の諸原理に照らした精査が必要とされる。とくに首相や知事の措置に対する国会や地方議会の監視、統制は不可欠である。その点で、「宣言」への国会統制が「承認」ではなく「報告」に止まっている点は法改正が必要である。また、外出自粛や休業などの要請は、要請される側の人々の納得、合意があってこそ効果を発揮する。そのために欠かせないことは、専門的知見を踏まえた説得力のある説明と徹底的な情報公開、すなわち民主主義の実現である。さらに、外出や休業の自粛が感染拡大防止に実効性をもつためには、迅速かつ充実した給付や補償の措置を行い、市民社会の力の維持と発揮を促すことがぜひとも必要である。

要するに COVID-19対策で必要なことは、憲法の停止ではなく、その実現である。

憲法13条のいう「生命、自由、幸福追求に対する国民の権利」が、「国政の上で最大の尊重」がされているか。国は25条の「健康で文化的な最低

限度の生活を営む権利」の保障と「社会福祉、社会保障、公衆衛生の向上および増進」に努めているか。それは医療、介護、労働、営業、教育、子育てなどの「すべての生活部面」に、とりわけ最も深刻な状況に置かれた人々に届いているか。29条3項に基づく財産権の補償も、これら13条、25条の理念に基づき行っていくことが求められるのである。公衆衛生上の対策を進めるには科学的な知見に基づき、市民社会の協力・共同に依拠することが必須であるが、その際に人権に配慮しながら政治制度の民主主義的な運営をどう確保していくか。感染症対策の国際的な協力と支援、そのための平和的な国家間関係の構築をどう進めていくか。これらの検討は、新型コロナ対策を「憲法の実現」という理念の下で行うことでこそ可能となる。

4

緊急事態条項と9条改憲の関係

読売の社説は、自民党の「改憲4項目」の「緊急事態条項」案は、自然災害が対象で外国からの武力攻撃は想定していないというが、本当だろうか。私は、そうではないと考える。

自民党の「改憲4項目」における緊急事態条項案のうち、内閣に緊急事態政令の制定権を付与する規定は、次のようなものである（傍線は引用者）。

第73条の2 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

②内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で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。

（※内閣の事務を定める第73条の次に追加）

自民党は、「改憲4項目」についてのQ&Aを作っており、そのなかでは、内閣が緊急政令を定めることができる場合について、次のように述べている（傍線は引用者）。

Q9 どのような場合に緊急政令を定めることができるのですか？

答 外国からの攻撃や大規模なテロが発生した場合など、あらゆる事態を対象とすべきとの意見もありましたが、大規模自然災害やこれに関連する大規模事故等があった場合に限定することとしました。

我が国では、これまで幾度も巨大地震や津波などの自然災害が発生しており、今後も南海トラフ地震や首都直下型地震の発生が想定されていることから、大規模自然災害やこれに関連する大規模事故等については、今すぐにも憲法上必要な規定を整備しておく必要性が特に高いと言えます。このように大規模自然災害等に限定することは、幅広い国民の理解を得るという観点からも必要であると考えています。

そのうえで、大規模災害の発生によって国会が機能せず、緊急の対応が必要であるにもかかわらず国会による立法（法律の制定）を待っては間に合わない場合に限り、本来法律で定める必要のある事項について、内閣が国会に代わって政令（緊急政令）を定めることができるようにしました。なお、国会が機能している場合には、国会が直ちに緊急の立法を行って対応することは当然のことです。

以上のような条項案とそれについてのQ&Aの説明とを並べてみると、一見すると、この規定では軍事的な緊急事態への対応は想定されていないかのような印象を受けがちである。Q&Aの冒頭では、「外国からの攻撃や大規模テロが発生した場合など、あらゆる事態を対象とすべきとの意見」をしりぞけてもいる。前述のように、自民党が2012年4月に発表した「日本国憲法改正草案」では、緊急事態条項に当たる条文（98条）で、「内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会地秩序の混乱、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、…（中略）…緊急事態の宣言を発することができる」としていたことと比較すると、その印象はなおさら強くなる。しかし、ここには巧みな言葉の「からくり」が潜んでおり、「改憲4項目」の緊急事態条項案も、軍事的緊急事態への対処が可能な規定になっていると見るべきであろう。

条項案とQ&Aのなかにある傍線を引いた箇所
に注意が必要である。

条項案の「大地震その他の異常かつ大規模な災害」については、「その他の」という用語に注意したい。法令のなかで「A その他のB」と規定されている場合、AはBの例示としての意味をもち、BはAを含むより広い概念として想定されているというのが、法律用語における一般的な約束事である。したがって、ここでの「大地震」は、「異常かつ大規模な災害」の例示であり、下位概念であって、上位概念である「異常かつ大規模な災害」は、自然災害だけを意味するわけではない。「異常かつ大規模な災害」は、その中に軍事的緊急事態が含まれることが排除されていないと見るべきである。「その他の」という言葉によって、そのような読み方が可能な条項に仕上げられているのである。

「異常かつ大規模な災害」の中に軍事的な事態が含まれることは、「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」（国民保護法）の2条4項が、武力攻撃によって生じた災害を「武力攻撃災害」と呼んでいることから何ら奇異なことではない。たたき台素案の73条の2は、そうした意味を持つ規定として準備されているのである。

また、Q&Aの方も策略に満ちた文の作りになっている。「大規模自然災害やこれに関連する大規模事故等」という、条項案にはない言葉をあえて使いながら、緊急事態条項が自然災害に対応するものであって軍事的な事態は含まないかのように、より一層強く印象づけようとしているのである。しかし、こちらの方も、最後に「等」をつけることで、自然災害以外への適用の可能性を残しているのである。

自然災害については、災害対策基本法、大規模地震対策特別措置法などが、対処措置とその権限を具体的かつ詳細に定めている。もし現行制度に不備があれば、法律の改正で対応すればよいことであり、その方がより適切な対応が可能となる。結局、緊急事態条項は、「武力攻撃災害」などの軍事的緊急事態に際して政府に一元的に権限を集中させることを狙ったものであり、9条改憲と密接に関わるものと見るべきである。



むすびにかえて

安倍首相は、国会閉会の翌日、6月18日に記者会見を行い、COVID-19対策に追われた国会を振り返った後に、いきなり改憲問題に話題を切り替えて次のように述べた。

「自民党は憲法改正に向けて、緊急事態条項を

含む4つの項目について、既に改正条文のたたき台をお示ししています。…(中略)…各党、各会派の皆さんの御意見を伺いながら進化させていきたい。建設的な議論や協議を自民党は歓迎します」。

「私も自民党総裁として、総裁任期の間に憲法改正を成し遂げていきたい。その決意と思いに、いまだ変わりはありません」。

同時に、国会終盤に突如として表明したイージスアショアの計画停止に関連させて、「敵基地攻撃能力」も含めた新たな安全保障戦略の議論をこの夏に国家安全保障会議で議論するとも述べた。

また20日には、インターネット番組に出演して、憲法改正の是非を問う国民投票について「自民党総裁としての任期は1年3ヵ月ある、なんとか任期中に国民投票まで行きたい」と語り、国会の憲法審査会での対応をめぐる「民主主義は、全員のコンセンサスが取ればいいが、それは無理だ。そのときには、多数決で決めていく」などと強行採決に含みをもたせた改憲への意思を表明している。

この間、COVID-19拡大とそれが引き起こした

危機という困難な状況の下でも、安倍改憲に反対する市民は、全国各地で街頭スタンディングや署名活動に取り組み、また「身体的距離」を乗り越えるさまざまな方法を駆使して活動を進めてきた。国会での立憲野党の結束は、こうした市民の運動の力によって支えられている。「安倍9条改憲NO！ 全国市民アクション」が提起して今年の年頭からスタートした「安倍9条改憲NO！ 改憲発議に反対する全国緊急署名」をさらに大きく広めて、安倍改憲に終止符を打つとともに、来るべき総選挙では、憲法を活かしてコロナ危機を克服する政権の実現を目指そう。

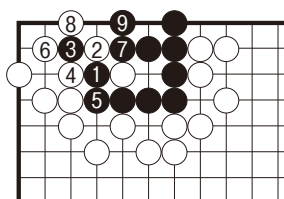
おざわ りゅういち 1959年生まれ。東京慈恵会医科大学教授。一橋大学法学部卒、静岡大学教授を経て2006年から現職。専門は憲法学。著書に『予算議決権の研究』(弘文堂、1995年)、『憲法を学び、活かし、守る』(学習の友社、2013年)、『市民に選挙を取り戻せ!』(大月書店、2013年)、『クローズアップ憲法』(法律文化社、第2版2012年)、『安倍改憲と自治体』(自治体研究社、2014年)、『集団的自衛権容認を批判する』(日本評論社、2014年)など。

詰碁・詰将棋の解答と解説

詰碁の解答と解説

解答 黒先、黒生。

解説 黒1、白2の抵抗に黒3が用意の手筋で解決です。



詰将棋の解答と解説

解答 ♠2三金△同角♠2二竜△同玉♠3一角△1二玉♠2四桂まで七手詰。

解説 初手♠1三金は△同玉♠2二角△1二玉でわずかに詰みません。正解はまっすぐ進む♠2三金です。△同玉は♠3二竜△1三玉♠2四角までですので△同角ですが、そこでの♠2二竜がねらいの好手で△同玉に♠3一角から桂吊るしまでとなります。