



日本の 緊急事態法制の 現状と課題

南海トラフ地震から台湾有事まで

2025年3月

笹川平和財団安全保障研究グループ
緊急事態法制研究会

日本の緊急事態法制の 現状と課題

南海トラフ地震から台湾有事まで

2025 年 3 月

笹川平和財団安全保障研究グループ

緊急事態法制研究会

 笹川平和財団

目 次

はしがき：緊急事態における人権保護の議論を	1
本報告書で取り上げた法律、条約の正式名称	3
序 章：本報告書の概要と構成	4
本報告書の構成と位置付け	4
第 1 章 緊急事態対処と法的根拠～事象ごとの検証	7
1. 南海トラフ地震	8
2. 原子力事故	16
3. パンデミック	21
4. サイバー事象	27
5. 武力攻撃事態	32
6. まとめ：発生事象主義に基づく法整備とその限界	37
第 2 章 シナリオ・プランニングの手法による複合事象シナリオの検討	38
1. シナリオ 1：海底ケーブル切断と生物・化学テロ	39
2. 金融機関に対するサイバー攻撃と大規模停電～気候変動対策、再エネに潜むわな	41
3. 南海トラフ地震と併発する富士山噴火、原子力事故	43
4. まとめ	46
第 3 章 緊急事態対処と憲法の問題に関する考察	47
1. 日本の緊急事態法制整備	48
2. 欧米主要国における緊急事態法制の整備と特徴	52
3. 緊急事態、非常事態、緊急事態条項に関する用語の定義	62
4. まとめ	70
第 4 章 日本における有事および緊急事態対処のあり方に関する提言	72
1. 緊急事態条項に関する論点整理に向けた提言	73
2. 緊急事態基本法の制定	75
3. 緊急事態庁の設立	77
結論：緊急事態対処の実効性向上を	80

巻末資料

巻末資料 1：参考文献・資料	81
巻末資料 2：各国憲法の緊急事態条項、緊急事態を定めた法律の条文	83

図表一覧

図 1	： 緊急事態法制検証の基本ルール	8
図 2	： 南海トラフ地震の想定事象と現行法制の相関図	9
図 3	： 南海トラフ地震監視領域	11
図 4	： 南海トラフ・考慮事項	15
図 5	： 原子力事故の想定事象と現行法制の相関図	16
図 6	： 原子力事故・考慮事項	20
図 7	： パンデミックの想定事象と現行法制の相関図	21
図 8	： パンデミック・考慮事項	26
図 9	： サイバーの想定事象と現行法制の相関図	27
図 10	： サイバー・考慮事項	31
図 11	： 武力攻撃事態と現行法制の相関図	32
図 12	： 武力攻撃事態・考慮事項	36
図 13	： 海底ケーブルの役割	39
図 14	： 南海トラフ地震の想定震源域	43
図 15	： 富士山宝永噴火絵図「夜ル乃景気」	45
図 16	： イギリスの緊急事態法制の統合・整備状況	56
図 17	： ドイツ基本法の緊急事態の分類	60
表 1	： 日本の緊急事態法制の現状と課題（要点）	4
表 2	： 南海トラフ・相関表	9
表 3	： 過去 5 回の南海トラフ地震	12
表 4	： 原子力事故・相関表	16
表 5	： パンデミック・相関表	21
表 6	： 感染症の分類と可能な制限措置	22
表 7	： サイバー・相関表	27
表 8	： 武力攻撃事態・相関表	32
表 9	： 大日本帝国憲法に定められた緊急権	49
表 10	： 緊急事態を規定している日本の主な法律	50
表 11	： 憲法典に緊急事態条項がない国における緊急事態に関する通則的法律	71
表 12	： 米国 ESF の主要分野と省庁役割分担	78

本報告書は、笹川平和財団安全保障研究グループが2023年度から2年間実施した「日本の緊急事態対処に関する課題」研究の報告書である。

本研究では、パンデミックを含む危機管理の実情に詳しい実務経験者、法律の専門家ら計6名で構成する「緊急事態法制研究会」を設立し、議論を進めた。南海トラフ巨大地震の発生が取りざたされ、日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増し、台湾、朝鮮半島有事の可能性が想定される中、当研究会は日本の緊急事態法制とそれに基づく対処の仕組みを再検証するべきではないか、との問題意識から議論を始めた。日本の課題を具体的に抽出するため、大規模自然災害やサイバー攻撃など事象ごとの法制度を分析したほか、複合事象シナリオを作成しながら、緊急事態対処の課題を議論した。また比較考察の視点を取り入れ、欧米主要国を対象として、各国の法制は緊急事態をどう定義し、政府にどのような権限を与えているのか。危機対応における国と地方との権限・役割の分担はどうなっているのか。また、私権の制限を含めた緊急措置の実施と基本的人権尊重の両立をどのように図ろうとしているのかを検証した。

各国法制度との比較考察を含めた検証により、今後日本において、より実効性の高い緊急事態対処の実現を目指す上で、有益な示唆が得られた。同時に、日本において、緊急事態における人権保護という視点からの議論が決定的に不足している、ことも分かった。

日本では、緊急事態条項について、「政府が対応権限を濫用するおそれがある」との指摘が強調される傾向が強い。本研究会の議論が大詰めを迎えた2024年12月、隣国・韓国のユン・ソンニョル大統領が「非常戒厳」を宣言した。国会の効力停止の議決により、非常戒厳は数時間で撤回されたが、ユン大統領は弾劾され、内乱罪などで捜査が進んでいる。この件に関しても「日本で緊急事態条項が導入された場合、政府による私権制限が横行する」といった意見が散見された。しかし、「緊急事態法制研究会」は別の視点からの議論もあわせて実施した。「非常戒厳を停止できる議会の手続きなど、緊急事態における政府権限への歯止め、人権保護の規定があったから、戒厳の効力を抑制できたのではないか」。現状において、日本は憲法第13条などに規定される「公共の福祉に反しない限り」との文言を根拠に、緊急事態における政府の対応権限、私権制限をなし崩し的に広げているように見える。政党では、自由民主党や日本維新の会が緊急事態条項の導入を盛り込んだ憲法改正私案を公表しているが、緊急事態における措置権限の集約に重点が置かれ、人権保護に関する認識が高いとは言えない。

こうした議論を踏まえ、報告書の最終章において、憲法への緊急事態条項の導入に関する論点整理、緊急事態基本法の制定、緊急事態庁の創設の三つの政策提言を掲げた。

また、研究を進めていく中で、他の研究機関や専門家から惜しみない協力、助言をいただいた。日本の緊急事態法制の課題を克服しようとの共通した思いに基づくものと認識している。これらのご厚意とご協力に対して、この場を借りて深く御礼を申し上げたい。

公益財団法人 笹川平和財団安全保障研究グループ

小林祐喜 研究員

【緊急事態法制研究会】(敬称略順)

座 長

板橋 功

公共政策調査会研究センター センター長

委 員

阿南 英明

地方独立行政法人神奈川県立病院機構 理事長

阿部 圭史

政策研究大学院大学政策研究院 シニアフェロー
(当時：2024 年 10 月まで在籍)

佐藤 庫八

千葉科学大学 特担教授

長島 純

一般社団法人日本宇宙安全保障研究所 理事
(当時：2023 年 10 月まで在籍)

横大道 聡

慶応義塾大学大学院法務研究科 教授

研究会担当

小林 祐喜

笹川平和財団安全保障研究グループ 研究員

査読をお願いした方々

河原 淳平

三井住友海上火災保険株式会社顧問、
リーテックス株式株式会社特別顧問
(元警察庁サイバー警察局長) ほか

追記：なお、本報告書は笹川平和財団安全保障研究グループにおける自主活動の一つとして実施した研究成果であり、上記の有識者個人の見解を代表したものではない。

本報告書で取り上げた法律、条約の正式名称

事象	略称（本文中の表記）	正式名称
南海トラフ地震関連	東南海・南海法	東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
	南海トラフ地震特措法	南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
原子力事象	原子炉等規制法	核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律
	核テロ防止条約	核によるテロリズムの行為の防止に関する国際条約
	原子力安全条約	原子力の安全に関する条約
	放射線発散防止法	放射線を発散させて人の生命等に危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律
パンデミック	感染症法	感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律
	出入国管理法	出入国管理及び難民認定法
	化学兵器禁止条約	化学兵器の開発、生産、貯蔵及び使用の禁止並びに廃棄に関する条約
	化学兵器禁止法	化学兵器の禁止及び特定物質の規制等に関する法律
	生物兵器禁止法	細菌兵器（生物兵器）及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄に関する条約等の実施に関する法律
サイバー・新領域事象	個人情報保護法	個人情報の保護に関する法律
	不正アクセス禁止法	不正アクセス行為の禁止等に関する法律
	タリン・マニュアル	サイバー戦争に適用できる国際法についてのタリン・マニュアル
武力攻撃事態	武力攻撃事態対処法	武力攻撃事態等及び存立危機事態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
	国民保護法	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
	重要影響事態法	重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律

本報告書の構成と位置付け

はしがきに述べた問題意識に答えるため、本報告書では、全体を4章に分け、考察と検証および改善策の提言を進める。

第1章「緊急事態対処と法的根拠～事象ごとの検証」では、事象ごとに現行法制度を検証する。Prevent、Prepare（予防、防止）、Detect（発生、初期対応）、Respond（事態への対応）の3段階において、どのような法律や仕組みで対処するかを図解し、課題を抽出した。Respondに関しては、過失、故意に分類して詳述した。

表1：日本の緊急事態法制の現状と課題（要点）

	現行法制の仕組み	想定される事象から 考慮すべき課題
南海トラフ 地震	P：防災計画は南海トラフ地震特捜法に規定、付随被害は関係法律 D：南海トラフ沿いの調査を開始、「南海トラフ地震臨時情報」発表 R：自然 ⇒ 災害の発生、災害対策基本法、災害救助法で対処 故意 ⇒ 虚偽情報の流布など人為的事象の発生が想定	① 事前避難の実効性 ② 災害緊急事態の布告 ③ 複合災害への備えの再検証
原子力 事故	P：重大事故、テロ防止のため安全管理基準、国際規則が整備 D：異常が検知された場合、事故・故意かを認定し、事業者は通報 R：人為的ミス等 ⇒ 原子力災害特措法で対応 故意による攻撃 ⇒ 当初警察、爾後自衛隊、国民の安全確保	① セキュリティ・クリアランスのあり方 ② 事態認定の迅速 ③ 国民保護法と原発の運転
パンデ ミック	P：症状に応じた分類、予防接種等 国内法、国際条約が整備 D：感染症 ⇒ 医療機関は保健所を通じて知事、厚労大臣に通報 R：自 然 ⇒ まん延防止措置の実施、強制力を伴う措置不十分 故 意 ⇒ 法は想定していない。首謀者により対応法律異なる。	① 内閣感染症危機管理統括庁、国立健康危機管理研究機構の実効性 ② 国際保健規則改正の実効性 ③ 国と都道府県の権限、役割分担
サイバー 事象	P：サイバーセキュリティの国内法は整備、国際法は未整備 D：事案に応じて対処法令が異なる。担当官庁が広範多岐に及ぶ。 R：重要インフラへの攻撃、安全保障に係る攻撃への厳罰化未整備	① サイバーセキュリティを包括的に強化する体制整備 ② 国際条約の制定
武力攻撃 事態	P：抑止、紛争予防に関する活動、武力攻撃を想定した訓練等実施 D：我が国に対する侵略等について、武力攻撃事態対処法制が整備 R：日本、同盟国、周辺事態への対処、国民の安全確保が重要課題	① 事態認定の迅速化 ② 国民保護のあり方 ③ 複合災害への備えの再検証
まとめ 緊急事態 対処の課題	① 憲法、緊急事態に関する基本法で、国として「緊急事態とは何か」について統一見解を示していない。 ② 発生した事象、あるいは国際情勢の変化などで発生する蓋然性が高まった事象に基づいてタコつぼみの法整備をしてきた。	

第2章では、「シナリオ・プランニングの手法による複合事象シナリオの検討」として2つ以上の事象が複合的に発生する場合を想定しながら、日本の緊急事態法制の課題を洗い出した。

- 海底ケーブル切断と生物・化学テロ
- 金融機関に対するサイバー攻撃と大規模停電～気候変動対策、再エネに潜むわな
- 南海トラフ地震と併発する富士山噴火、原子力事故

複合事象は事態把握までに時間を要する。サイバー攻撃により、通信機能に大きな障害が生じた場合はなおさらであり、情報収集や適用する法律の検索で時間を浪費することがないように、複合災害への備えを強化しなければならない。

第3章「緊急事態対処と憲法の問題に関する考察」は、海外との比較考察により、日本の緊急事態法制の課題抽出を試みた。米国、イギリス、フランス、ドイツを比較対象とした。各国はそれぞれの国情に応じて独自の緊急事態法制を整備してきた。同法制の発展と改正はそれぞれにたどってきた歴史や災害、戦時経験を反映しており、各国間で違いを観察できる。一方で、各国共通に課せられた問題として、権限の濫用防止と緊急事態対応の実効性向上の両立がある。

欧州評議会のヴェニス委員会は「緊急事態における体制については、個別の法で詳細を規定すべきであり、もし憲法に基本法（organic law）という法形式が用意されているならば、基本法によることが望ましい」と指摘しており、海外では、平時モード／緊急時モードの切り替えの根拠を「憲法」に置き、詳細は法律で定めるのが通例である。緊急事態条項も、緊急事態基本法もない日本の現状をどう考えるのか。そのことにより、緊急事態における人権の尊重、保護が十分に規定されていない、あるいは議論されていない現状をどうとらえるか。海外との相違を直ちに法の欠缺ととらえる必要はないが、相違について冷静に議論をすることは必要である。

第4章「日本における有事および緊急事態対処のあり方に関する提言」はこれまでの考察を踏まえ、「緊急事態法制研究会」としての日本政府への提言である。

緊急事態条項に関する論点整理に向けた提言

「憲法の緊急事態条項について、海外の事例を参照に論点を整理し、人権保護の観点からあらためて議論することを国会、および政府に求める。緊急事態を定義しないまま、「公共の福祉」の名の下に、行政府に人権の一部を制約する権限行使を認めることは、かえって権力の濫用を招きかねない。その際、国家緊急権と緊急事態条項を混同すれば、緊急事態条項に関する議論の混乱を招くことに留意を促したい」

緊急事態基本法の制定

「発生事象に応じて個別に制定されてきた日本の法制度の欠点を克服することを目的に緊急事態基本法の制定を提案する。国内法、国際法ともに法整備が追いついていないサイバー・新領域における不測の事態や複合災害など、現状では、対処が難しいとみられる事態が発生した場合への備えになる。また、憲法に緊急事態条項が導入された場合の受け皿にもなる。緊急事態基本法において、期限を区切り、政府に迅速な対応権限を付与し、事態認定の終了後、速やかに既存の法律適用に移行する仕組みにしておけば、迅速な初動対応の実現と政府による権限濫用の防止を両立できる」

緊急事態庁の設立

「自然災害の発生は世界有数であり、サイバー攻撃等に伴う社会混乱をはじめこれまで想定していなかった事態の発生が予測される日本の国情を見鑑み、「緊急事態庁」（仮称）の設立を提言する。緊急事態基本法に基づく対処を行う組織として、発生事象主義に基づき、事態ごとに各省庁に縦割りで付与された対応権限を統一し、複合災害への備えも強化する」

緊急事態対処の迅速化、それによる被害の低減は、日本社会にとって変わらぬ課題である。本報告書により、日本の緊急事態対処のあり方に関する議論がさらに深まることを望みたい。

2024 年 8 月、南海トラフ地震の想定震源域にあたる宮崎県日向灘でマグニチュード（M）7.1 の地震が発生し、気象庁は臨時情報「巨大地震注意」を発表した。臨時情報の発表は、2019 年に防災強化を目的にこの制度の運用が始まって以来、初めだった。また、2019 年末に、中国の武漢で初めて感染者が確認されたといわれる新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は瞬く間に世界に拡散した。2020 年に入ると、日本においても新型インフルエンザ等特別措置法を改正し、4 月には改正同法に基づき、政府が緊急事態宣言を発令し、遊興施設や飲食店に対して営業の自粛や営業時間の短縮を要請した。2011 年には、地震・津波を起因として東京電力福島第一原子力発電所事故が起きた。

このように、日本は地理的要因から大規模自然災害が多い国情にあるほか、パンデミックや原子力事故など特別な対応を必要とする事態も経験している。さらには、サイバー攻撃など技術の発展に伴い、新たな危機の発生が予想されるほか、日本周辺の安全保障環境は厳しさを増しており、台湾有事や朝鮮半島有事、それに伴う日本への武力攻撃も想定しなければならない状況である。

過去に起きた事象を教訓として、また、未経験ながら今後発生する可能性がある事象を想定して、日本は有事を含む緊急事態関連法制を整備してきた。その実効性はどうなのか。迅速な事態対処に向け課題はないのか。緊急事態法制研究会は緊急事態を以下のように分類し、検証を試みた。

- 大規模自然災害（その代表例として南海トラフ地震）
- 原子力事故
- パンデミック
- サイバー・新領域事象
- 武力攻撃事態

具体的には上記 5 つの類型について、想定される事象と現行法制との関係を図で表現し、可視化するとともに、課題を描写した。そのうえで説明文を付記し、課題を踏まえた改善策を提示した。

この章で事象ごとに現状の分析と課題抽出を行い、改善策を検討する。

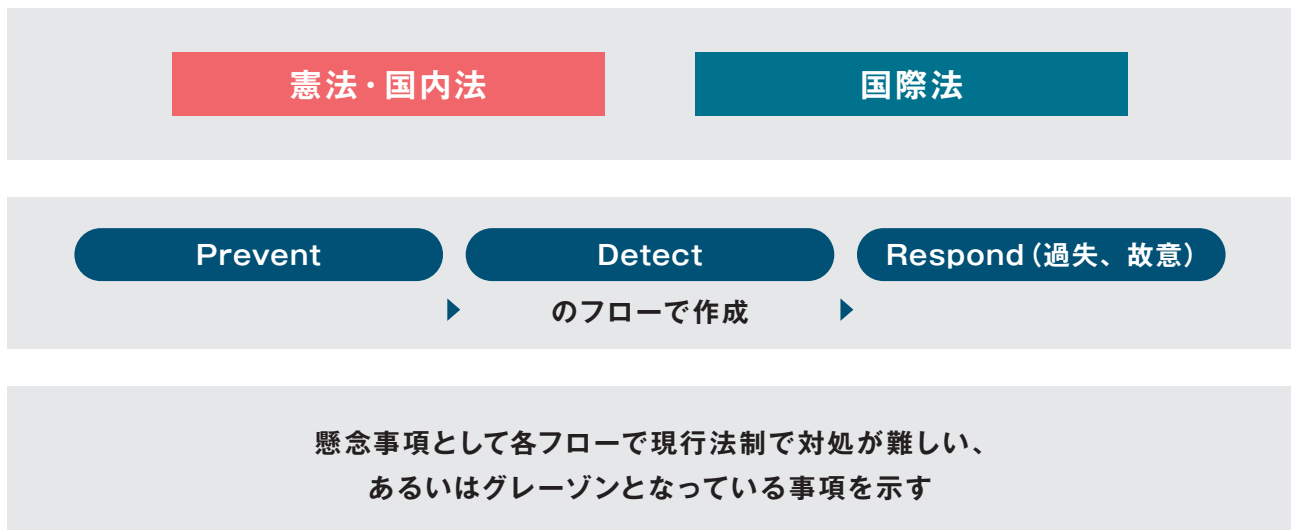
1.南海トラフ地震

図1にあるように、想定される事象と緊急事態法制との関係を可視化するにあたり、5つの類型について統一指標を用いて検証した。緊急事態法制には、防災・予防から実際に事象が発生した後の対応まで幅広い規定がある。緊急事態法制研究会は、Prevent (Prepare) → Detect → Respond の3段階のフローで検証した。Respond の段階では、事象によって自然発生・過失と、故意（非国家主体、あるいは国家主体による行為）に分け、詳細に検証することを心がけた。

まず、南海トラフ地震関連法制から検証する。

図1：緊急事態法制検証の基本ルール

概要図・表の見方



(1) 現行法制の仕組み

図 2：南海トラフ地震の想定事象と現行法制の相関図

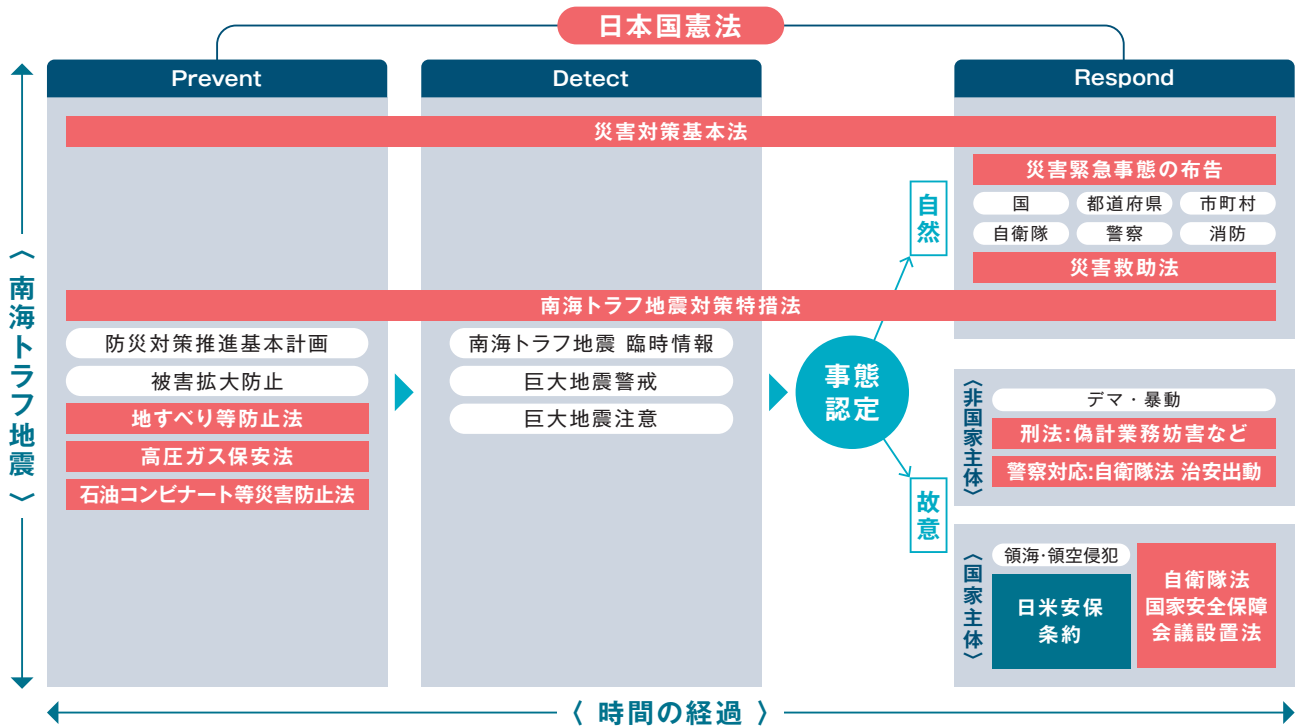


表 2：南海トラフ・相関表

対応	事象	Prevent	Detect	Respond (自然)	Respond (故意)	グレーゾーン
防災・備え		災害対策基本法、災害救助法、南海トラフ地震特措法を中心とする災害法制				自衛隊の予防派遣、事前避難の実効性
災害対応			災害対策基本法、災害救助法、南海トラフ地震特措法を中心とする災害法制 自衛隊法	災害対策基本法 (災害緊急事態の布告制度) 自衛隊法		災害緊急事態の布告制度の憲法上の位置づけ
デマの流布、暴動・扇動への対応 (非国家主体)				刑法 (威計業務妨害など) 自衛隊法・治安出動など		デマの流布そのものを犯罪とする規定の欠如
発災直後の領空・領海侵犯対応 (国家主体)					自衛隊法 国家安全保障会議設置法 日米安保条約	受け入れ外国部隊の活動規定の欠如

- Prevent (Prepare)

南海トラフ地震に対する基本計画は、地震防災対策推進地域の指定があったとき、中央防災会議が作成することを南海トラフ地震特措法（４条）に定めている。また、地震は付随被害をもたらすことが想定されるため、地滑り等防止法などの各種法律で予防措置が講じられる。

日本において災害対応の基軸となるのは**災害対策基本法**である。1959年の伊勢湾台風¹による災害を契機に制定され、自然災害への対応のみならず、原子力事故やパンデミックなども災害対策基本法の条文や立て付けを参照し、日本の緊急事態法制の基礎となった。原子力災害対策特別措置法が災害対策基本法の特別法の位置づけにあることがその証左の一つである。

災害対策基本法は2011年3月11日に発生した東日本大震災など、大規模自然災害が生じるたびに改正されてきた。放置された車両の強制移動を可能にし、消防車、救急車などの緊急車両の交通を優先するなど、個人の権利を一時制約する条項も追加されている。

災害対策基本法は次の6要素から成り立ち、防災に関する総合体制が構築されている。

- 国・都道府県・市町村・公共機関・住民のそれぞれの防災責務
- 災害対策組織の整備と推進
- 行政機関・公共機関・地域における計画的な防災
- 災害時の段階ごとに果たすべき責任主体の役割・権限
- 災害時の財政に関するもの
- 災害時の緊急事態における措置

この中で防災計画は、同法に基づいて設置される**中央防災会議**で立案される。同会議は内閣総理大臣を長とし、内閣府に事務局が置かれる。「防災基本計画」の作成、その実施の推進や、内閣総理大臣・防災担当大臣の諮問に応じ、防災に関する重要事項の審議を行っている。

南海トラフ地震に関する対策はまず、東南海・南海沖で想定される大地震において、国民の生命、および財産を保護するため、2002年7月に**東南海・南海法**が制定された。**同法**の制定を受け、具体的な防災対策は上記の中央防災会議で作成され、2004年3月、東南海・南海地震防災対策推進基本計画が策定された。

しかし、2011年3月に発生した東日本大震災で、想定を超える大きな被害が出た教訓から、2013年11月、東南海・南海法は**南海トラフ地震特措法**に改正された。この法律は第3条第1項で、「内閣総理大臣は、南海トラフ地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、地震防災対策を推進する必要がある地域を、南海トラフ地震防災対策推進地域として指定するものとする」と定める。続く第4条で、災害対策基本法の中央防災会議の役割を「中央防災会議は、前条第一項の規定による推進地域の指定があったときは、南海トラフ地震防災対策推進基本計画（以下「基本計画」）を作成し、及びその実施を推進しなければならない」と規定する。2014年3月、中央防災会議において**基本計画**が策定された。現在、関東から九州の沿岸部など29都府県707市町村を防災対策推進地域に指定され、対策を強化している。

¹ 1959年9月26日夕に紀伊半島に上陸した巨大台風。上陸時の中心気圧は929.5ヘクトパスカルで、本州で観測された最も低い気圧である。愛知、三重両県の伊勢湾沿岸を中心に死者・行方不明者5098人の被害を出した。阪神・淡路大震災（1995年）まで戦後最大の災害で61年に災害対策基本法が制定される契機となった。

同計画に基づき、都道府県、市町村もそれぞれ地域の実情に応じた基本計画を作成する。これらの計画は、社会環境の変化、施設の整備状況に応じ、絶えず見直しを行うことで実効性を確保することが求められ、19年5月に南海トラフ地震防災対策推進基本計画は改訂されている²。

地震の発生に伴い、地滑りなど付随事象による被害の拡大が想定される。そのため、地滑り等防止法、高圧ガス保安法、石油コンビナート等災害防止法などで山林や施設の管理者に耐震補強をはじめとする対策を促している。また、国会等の移転に関する法律において、首都直下地震への対策として、首都機能移転など東京への一極集中の是正が述べられているが、実現していない。

- Detect

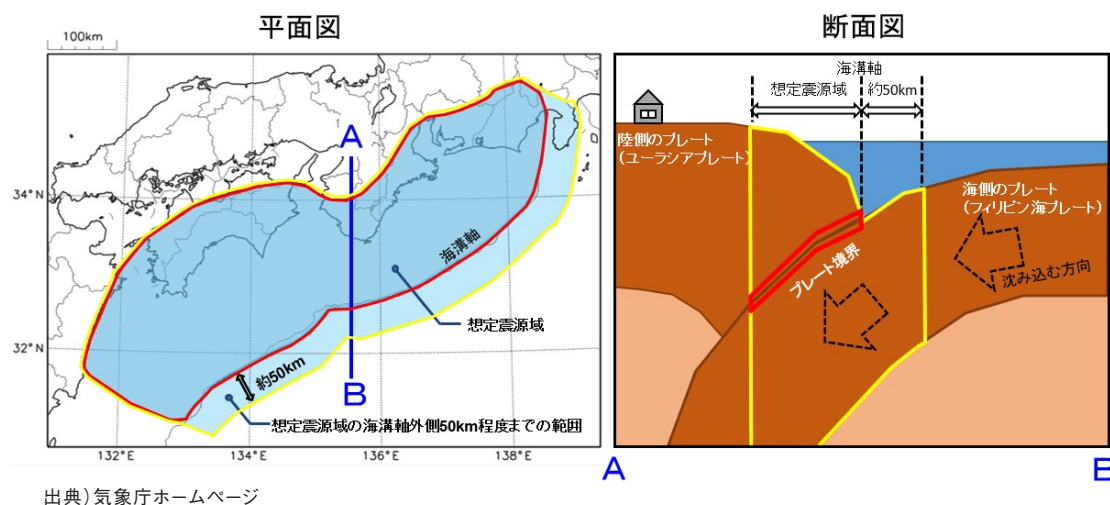
南海トラフ沿い（南海トラフ地震の予想震源域）で異常な揺れや断層のずれが観測され、その現象が南海トラフ沿いの大規模な地震と関連するかどうか調査を開始した場合、「**南海トラフ地震臨時情報**」が発表される。

南海トラフ地震の予想震源域（気象庁が監視対象としている領域：図3参照）内でマグニチュード6.8以上の地震が発生し、1カ所以上のひずみ計で顕著な変化が観察され、他の複数の観測点でもそれに関係すると思われる変化が生じた場合、気象庁は評価検討会を招集し、その地震が南海トラフ巨大地震を誘発する可能性があるか調査する。

調査に基づき発令される情報として、「**巨大地震警戒**」「**巨大地震注意**」がある。前者は想定震源域内のプレート境界において、マグニチュード8.0以上の地震が発生し、それが前兆となって南海トラフ巨大地震の発生可能性が平常時に比べ高まったと評価された場合に発令される。この場合、地震発生後の津波、浸水などで避難が間に合わないと思込まれる地域住民に対し、1週間の事前避難が呼びかけられる。後者は想定震源域内でマグニチュード7.0以上の地震が発生したと評価したときに発令される。

なお、通常の災害時には、気象業務法第13条に基づき、気象庁が津波、高潮、波浪および洪水に関する予報や警報を出している。

図3：南海トラフ地震監視領域



² 内閣府ウェブページ、中央防災会議「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」2019年5月。
https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/pdf/nankaitrough_keikaku.pdf

ひずみの蓄積の仕方によって、プレート境界の全般でひずみが一気にずれる「全割れ」、境界の東側、西側で相次いで発生する「半割れ」がある（表3参照）。

表3：過去5回の南海トラフ地震

年月日	地震名	規模	備考
1707年10月28日	宝永地震	全割れ M8.9	<u>49日後に富士山が噴火</u>
1854年12月23日	安政東海地震	半割れ (関東～近畿) M8.6	
1854年12月24日	安政南海地震	半割れ (近畿～九州) M8.7	安政東海地震の約32時間後に発生
1944年12月7日	昭和東南海地震	半割れ (東海地方) M8.2	<u>戦時中のため、被害の詳細は公表されず</u>
1946年12月21日	昭和南海地震	半割れ (近畿～九州) M8.4	昭和東南海地震の2年後に発生

出典:内閣府「防災対応のための南海トラフ沿いの異常な現象に関する評価基準検討部会とりまとめ(別冊図表集)」2018年12月25日などを参照に筆者作成
https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taio_wg/pdf/h301225bessatsu_02.pdf

表3を見ると、「巨大地震警戒」における事前避難の難しさが課題として浮かび上がる。安政東海地震、安政南海地震のように、発生が1日違いであれば、事前避難が効力を発揮する可能性がある。しかし、昭和東南海地震、昭和南海地震のように、発生時期に2年間も違いがある場合、前兆とみられる地震が発生するたびに、事前避難の呼びかけが繰り返され、呼びかけの信頼性が失われるおそれがある。2024年8月の南海トラフ地震に関する「巨大地震注意」においても、対応は各自治体に委ねられたため、海水浴場など遊興施設の一時閉鎖をめぐり、対応が分かれた。精度の高い予知が望めない中、防災情報のあり方は常に検証が必要である³。

また、宝永地震時のように、富士山、あるいは他の火山の噴火が併発する場合、被害はさらに甚大になることが予想され、複合災害を想定した被害想定や準備が必要になる。

- Respond

自然：地震発生に伴う事象

実際に大規模地震を含む自然災害が起きた際、対応の基軸となるのは先述した災害対策基本法のほか、災害救助法がある。

³ NHKクロースアップ現代ウェブページ「検証“巨大地震注意” 臨時情報 課題は？備えは？」2024年8月26日。
<https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/4931/>

災害救助法の制定は災害対策基本法より早く、1947年である。災害発生時の応急仮設住宅の設置や生活必需品の提供など被災者の保護に関する事項を定めている。この二つの法律には、国や地方自治体に強い命令権限を付与している条項がある。**災害救助法**には、内閣総理大臣の指示の下、都道府県知事に対し、医療、土木、建築工事又は輸送関係者に救助業務従事命令を発令する権限を与え、違反者には刑事罰が科される（第7条、罰則規定は第32条）。

災害対策基本法には、**災害緊急事態の布告**制度がある。

第105条1項「非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済および公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進し、国の経済の秩序を維持し、その他当該災害に係る重要な課題に対応するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、閣議にかけて、関係地域の全部または一部について災害緊急事態の布告を発することができる」

第109条1項「災害緊急事態に際し国の経済の秩序を維持し、および公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中または衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、または参議院の緊急集会を求めてその措置をまついとまがないときは、内閣は、以下の事項について必要な措置をとるため、政令を制定することができる。

- 供給が特に不足している生活必需物資の配給または譲渡もしくは引渡しの制限もしくは禁止
- 災害応急対策もしくは災害復旧または国民生活の安定のため必要な物の価格等の最高額の決定
- 金銭債務の支払延期および権利の保存期間の延長」

この災害対策基本法にある災害緊急事態の布告は、憲法との関係で問題が指摘されている。政府による政令制定権は、災害時において緊急の政令を作り、法律が後から追いかけるという仕組みであり、法治国家原理に必ずしもそぐわない側面を持つと指摘される。この条文が憲法の緊急事態条項ではなく、憲法の下位に位置する法律に存在する事実について、法体系の中での矛盾ではないか、との議論がある⁴。こうした背景もあり、2011年の東日本大震災をはじめ、これまで激甚とみなされた災害において、災害緊急事態の布告が出されたことは一度もない。

故意：地震発生に伴う人為的事象

地震など大規模自然災害の発生に伴い、虚偽情報の流布などさまざまな人為的事象が発生することが想定される。

まずは非国家主体によるデマや偽情報の流布である。1923年の関東大震災において、デマがひとつのきっかけとなって朝鮮人に対する虐殺行為が起きたとされる。また、2016年の熊本地震において、「熊本の動物園からライオンが逃げた」という偽情報がX（当時：Twitter）に投稿された。これら震災時のデマや偽情報の流布については、それ自体を取り締まる法律はなく、**刑法の偽計業務妨害罪**などが適用される。2016年の偽情報についても、動物園の業務を妨害した偽計業務妨害罪で投稿者が逮捕さ

⁴ 棟居快行「災害と国家緊急権」関西学院大学災害復興制度研究所編『緊急事態条項の何が問題か』（岩波書店、2016年）p.12

れている。デマを発端とする暴動行為は警察が取り締まりを実施するが、大規模に至った時は、**自衛隊法**に基づき、自衛隊に**治安出動**が要請される。

国家主体による人為的事象は、自衛隊が災害対応に人員を割かれている際の対外対応力を試すように、近隣国が領空、領海を侵犯する、あるいは、尖閣諸島など日本が領有権を有する離島への接近、さらには上陸を行うことも想定される。2011年の東日本大震災時にも、領空、領海侵犯事案は増加していた。内閣は**国家安全保障会議設置法**に基づき、国家安全保障会議を開催し、近隣国の動向に目を配るとともに、**自衛隊法**、あるいは海上保安庁法に基づき、領空、領海侵に対応する。離島をはじめ、日本の領土への侵入については、自衛隊法や武力攻撃事態対処法のほか、**日米安保条約**に基づく対処を実施する。

(2) 想定される事象から考慮すべき法の課題

- 事前避難の実効性

南海トラフ地震が「半割れ」で、東側、西側で発生時期が大きく異なる場合、前兆とみられる地震が発生するたびに、事前避難の呼びかけが繰り返され、呼びかけの信頼性が失われるおそれがある。大規模地震対策特別措置法が制定された1978年当時は、予知を前提にしていたが、その後、精度の高い予知は困難なことが分かった。情報の出し方、対象地域の自治体はどう対応すべきかをあらためて議論する必要がある。

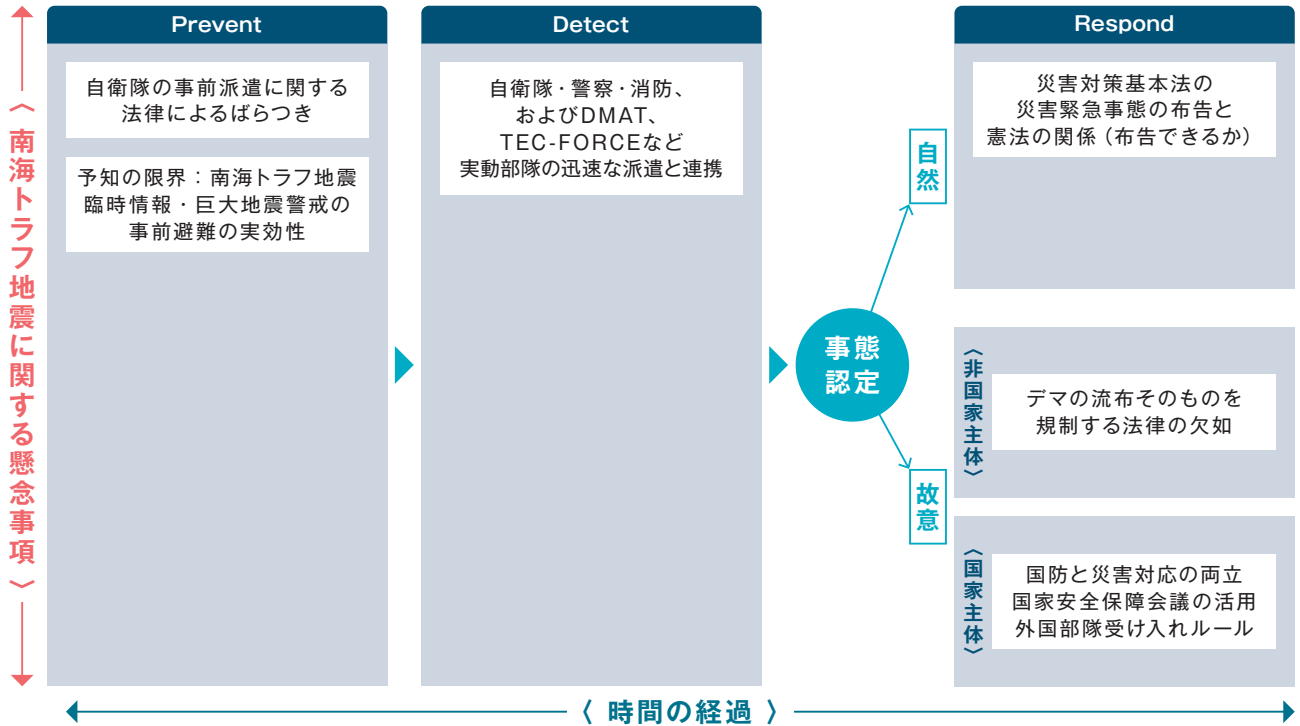
- 災害緊急事態の布告制度

災害対策基本法に定められている同制度は憲法との関係上、問題を抱え、一度も使われていない。法としての問題点を早急に整理し、実効性を高める取り組みが求められる。

- 複合災害への備えの再検証

東日本大震災が巨大地震と、それが招いた原子力事故の複合災害だったように、巨大地震は他の災害を誘発する可能性がある。南海トラフ地震の場合、宝永地震のように数か月後に富士山の火山活動を誘発する恐れがある。同地震と富士山の噴火がほぼ同時に起こる場合、首都圏への影響は極めて大きく、複合災害を想定した対策が求められる。

図 4：南海トラフ・考慮事項



2.原子力事故

(1) 現行法制の仕組み

図 5：原子力事故の想定事象と現行法制の相関図

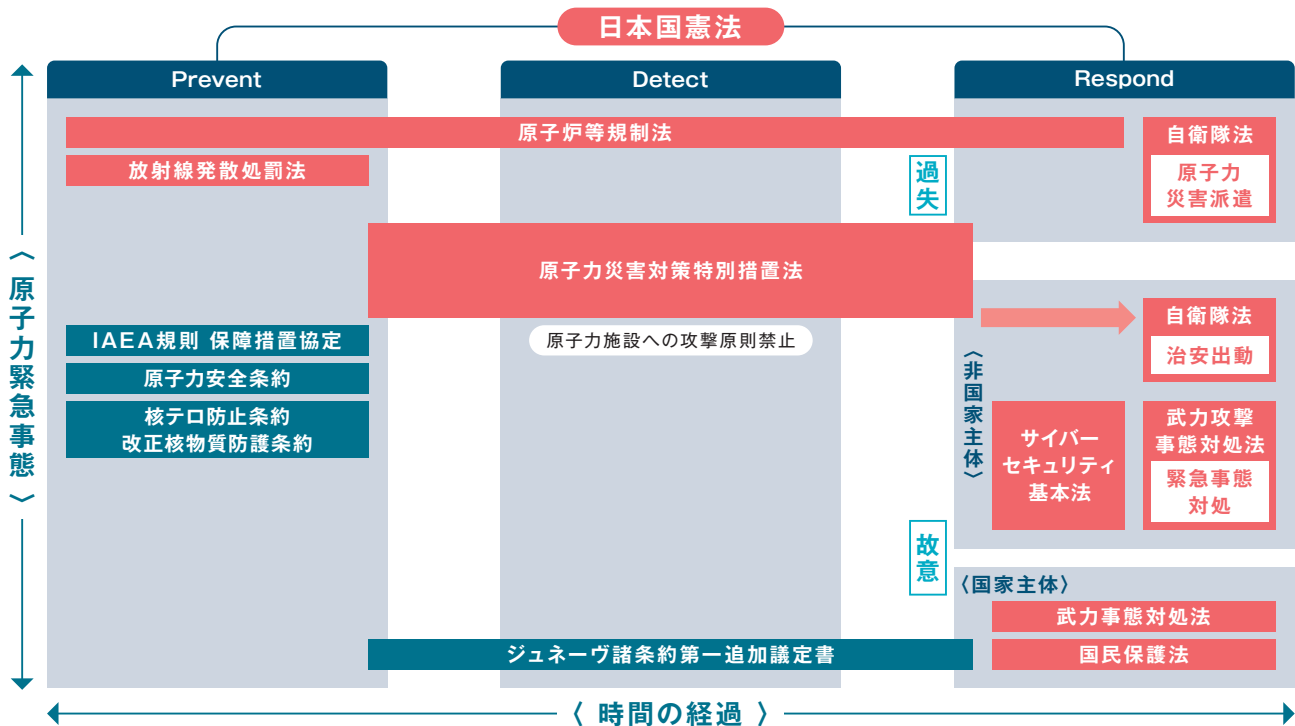


表 4：原子力事故・相関表

対応 \ 事象	予防・備え	災害・事故	襲撃・テロ (サイバー攻撃含む)	グレーゾーン	国家主体による攻撃
基準順守	原子炉等規制法 IAEA規則	原子炉等規制法 原子力災害対策 特別措置法(通報)	原子炉等規制法 重要経済安保情報 (内部脅威対策) 原子力災害対策 特別措置法(通報)		ジュネーブ条約 第一追加議定書
初動対応		原子炉等規制法 原子力災害対策 特別措置法	原子炉等規制法 原子力災害対策 特別措置法(通報)	事態認定 (その間の状況悪化) →	自衛隊法 武力事態対処法
影響拡大防止 (治安当局)		原子力災害対策 特別措置法	原子力災害対策 特別措置法	同上	自衛隊法 武力事態対処法
大規模被害防止 (自衛隊)		原子力災害対策 特別措置法 自衛隊法	原子力災害対策 特別措置法 自衛隊法	同上	自衛隊法 武力事態対処法
国民・施設の 保護	核テロ防止条約 改正核物質防護条約 放射線発散防止法	原子力災害対策 特別措置法	原子力災害対策 特別措置法 自衛隊法	同上	国民保護法 ジュネーブ条約 第一追加議定書

- Prevent・Prepare

原子力の利用は事故、あるいは故意による攻撃により、人体、環境へ重大な影響を与える。そのため、**重大事故やテロを防止するための安全規制基準や国際規則**がある。

重大事故を防止する取り組みとして、**原子炉等規制法**に基づき、福島第一原発事故後に発足した原子力規制委員会が安全規制（新規制基準）を規定している。この基準に基づき、電力事業者による原子炉の運転申請を委員会が審査し、許可するかどうかが決められる。

同委員会は同時に、同法に基づき、核セキュリティ、特に核物質の盗難や搾取に関する委員会規則も定めている。その中で、内部脅威に対する重要な対策となるセキュリティ・クリアランスについて、日本と他の原子力民生利用実施国に違いがある。他国は法律により、国が職員に対する信頼性調査の実施主体となっているが、日本は炉規則により、事業者が実施する仕組みとなっている。2024年2月に「**重要経済安保情報の保護及び活用に関する法案**」が衆議院で可決され、国が主体となって信頼性調査などセキュリティ・クリアランスを図る業種が拡大されたが、原子力は引き続き、事業者が主体となって信頼性調査などを行う。

また、**原子炉等規制法**は、核燃料物質の盗取が生じたときは、原子力事業者による警察官、または海上保安官への遅滞なき届出を規定している。その規定は国際法である**核テロ防止条約**に対応するものとみなされている。原子力施設や核物質の安全管理については、事故発生時に速やかに各国に通報することを定めた**原子力安全条約**も関連している。

これら以外にも、**原子力災害対策特別措置法**が原子力事故の予防について定めている。放射性物質の漏洩による人体・環境への被害など、原子力災害の特殊性に鑑み、事業者の義務を定めている。

日本の原子力施設において、「実用発電用原子炉の設置、運転に関する規則」（炉規則）に基づき、事業者が主体となって実施するセキュリティ・クリアランスは、国際原子力機関（IAEA）が定める「核物質及び原子力施設の防護に関する核セキュリティ勧告」（INFCIRC/225）の基準には合致している。しかしながら、厳格な法制度に基づき、国が責任をもって実施する諸外国とは異なる。炉規則は原子炉等規制法に基づく規則であり、改正に国会の承認は必要ない。国が実施主体となっている他の多くの国々と違い、いわば、日本独自の方式であり、原子力施設へのテロに対する海外との情報共有などに問題が生じるおそれがある。

- Detect

原子炉の異常が検知された場合、**事故によるものか、故意による攻撃か事態認定を行い、事業者から国へ速やかに通報することが求められる。**

原子力災害対策特別措置法は1999年、茨城県東海村の核燃料加工会社・JCOで発生した臨界事故⁵

⁵ 1999年9月、茨城県東海村にあるウラン加工工場・JCOで発生した。高速実験炉で使う燃料用ウランを製造している途中で、核分裂が継続的に起きる「臨界」が発生した。燃料を製造していた作業員2人が急性放射線障害で死亡。周辺住民667人も被ばくした。日本国内での臨界事故の発生は初めて。

を教訓に制定された。同事故時、事故対応は**原子炉等規制法**に定められていたが、事故対応を事業者や自治体の責任としていたため、状況把握や国への通報の遅れにより、迅速な初動ができず、事故の拡大を防げなかった。

原子力災害対策特別措置法第10条において、政令で定める以上の放射線量が検出された場合の内閣総理大臣、原子力規制当局、所在都道府県知事、市町村長などへの通報義務を定める。さらに、第15条において、全電源喪失・冷却材喪失など原子炉そのものの損傷、あるいはそれが予測される事態が発生した場合、遅滞なく内閣総理大臣に通報し、総理は直ちに「原子力緊急事態宣言」を公示することを定めている。緊急事態が発出されれば、総理が原子力災害対策本部長に就任し、同本部長は県や市など地方公共団体、原子力事業者に対して直接指示する権限を有する（第20条）。

10条事態か15条事態かの認定作業をいかに迅速に行うかは電力事業者、政府の共同作業になる。2011年の東京電力福島第一原発事故では、東電からの15条通報に「念のため」などあいまいな表現があった。また、法律に「通報後直ちに公布する」と定められているにもかかわらず、当時の総理が状況確認や総理権限の確認にこだわったため、緊急事態宣言が通報から3時間近く経ってから発出された。初動対応が遅れる一因となった。

- Respond

操作ミスなどのヒューマンエラー、あるいは技術的要因による事故の場合、**原子力災害対策特別措置法**に基づき、対応する。故意による原子力施設への攻撃と認定された場合、**非国家主体である場合は治安当局がまず対応し、手に負えない場合、自衛隊に出動を要請する。国家主体による攻撃に対しては、自衛隊が対応する。いずれの場合も国民保護法により国民の安全に万全を期す。**

故意でない事故

故意でない事故の場合、**原子力災害対策特別措置法**に基づき、総理大臣を長とする原子力災害対策本部が設置され、対応に当たる。自衛隊の原子力災害派遣も定められ、事故対応を支援する。**自衛隊法第83条の3**、および**原子力災害対策特別措置法第20条**（原子力災害対策本部長の権限）に規定されている。発令は、原子力災害対策本部長（総理大臣）からの要請により、防衛大臣が行う。

非国家主体

原子力関連施設に対するサイバー攻撃、あるいは物理的な攻撃、占拠など、セキュリティに関する事象においても、**原子力災害対策特別措置法**がまず適用される。重要な点は設計基礎脅威（Design Basis Threat：DBT）の範囲内であれば治安当局（警察、海上保安庁）の支援を受けながら、事業者が中心となって事象に対処することである。DBTを越えたと判断される場合、**自衛隊法**の治安出動（第78条）、あるいは**武力攻撃事態対処法**の緊急処理事態（第22条）を根拠に自衛隊が出動する。

国家主体

戦争状態になった場合の原子力施設の保護、あるいは近隣住民、国民の保護については、国内法においては、**国民保護法**が主に規定している。原子力災害の特殊な性質を考慮し、**国民保護法**の第105条は、原子力施設への武力攻撃の対処について15項目にわたって詳述し、さらに放射性物質の大量漏

洩などを防止するため、第 106 条では、原子力規制委員会に原子力施設の運転停止を事業者に命令できる権限を付与している。

国際法としては、[ジュネーブ諸条約・第一追加議定書](#)において、第 56 条に原子力発電所への武力攻撃の原則禁止が明記されている。しかし、同条は攻撃が許される場合として原子力施設が軍事施設と密接な関係にあるなど例外規定を設けているほか、第 56 条の適用について、敵の進軍を遅らせる目的で施設を自壊する場合は例外とするなど、一定の留保条件をつけている国もある。つまり、戦時下の原子力施設の保護について国際的な統一見解があるわけではない。

Detect の場合と同様に事態認定の迅速化、治安当局から自衛隊への引き継ぎがスムーズに実施されるかが対応の成否に大きく影響する。また、戦時下において原子力施設の運転をどうするのかは難しい問題である。

(2) 想定される事象から考慮すべき法の課題

- セキュリティ・クリアランスの適用

セキュリティ・クリアランスはテロ対策の重要部分である内部脅威対策として極めて重要である。他国とテロ対策や情報保護において協力を進める上で、日本も他国と足並みをそろえ、原子力も対象とし、国が主体となって運用する必要があると考えられる。その場合、適正運用が欠かせない。特定秘密保護法下では、自衛隊においてクリアランスを付与されていない隊員が特定秘密にアクセスするなど、不適切な運用があり、国内外で信頼を失う事態を招いた。

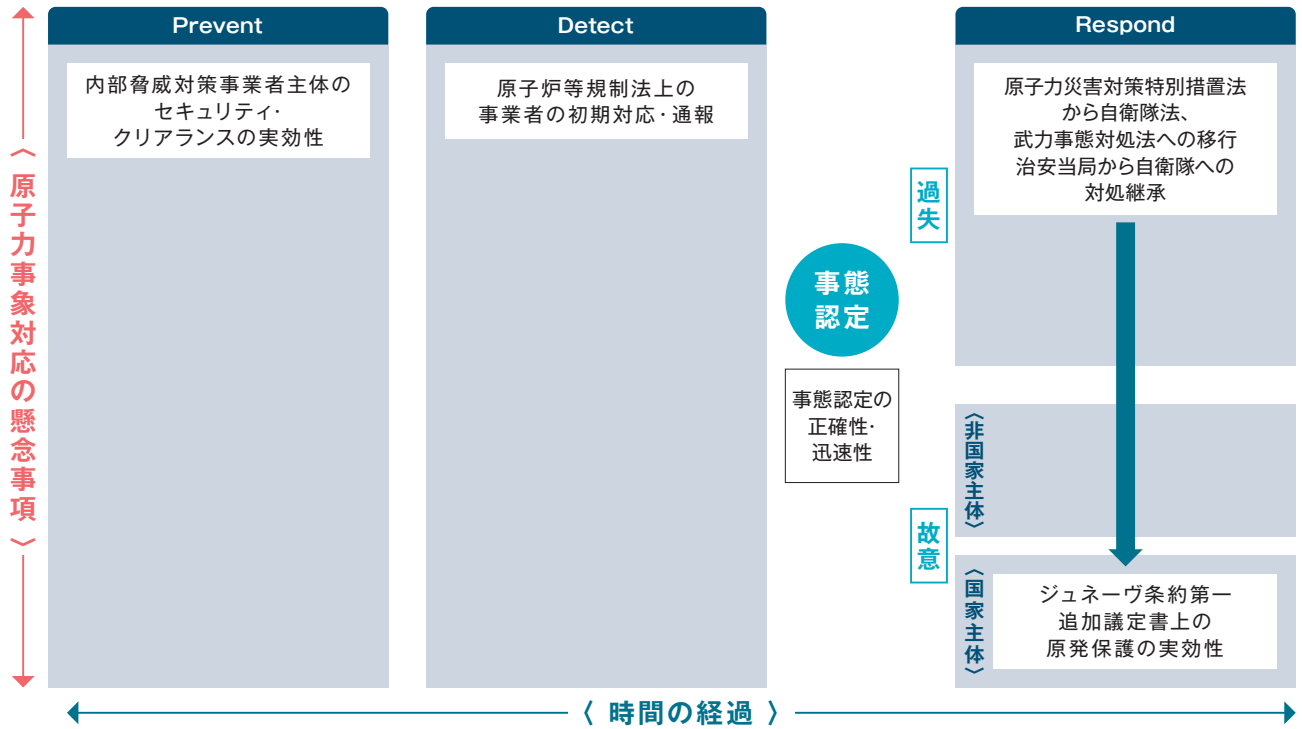
- 事態認定の迅速化

2011 年の東京電力福島第一原発事故の際、東京電力による原子力災害対策特別措置法第 15 条通報にあいまいな表現があったほか、総理が状況の把握や緊急事態が宣言された場合の総理権限の確認にこだわり、緊急事態宣言まで 3 時間近くを要した。また、故意による原子力施設への攻撃が起きる場合、設計基礎脅威（Design Basis Threat : DBT）を超える事態なのか、非国家主体による攻撃か、国家主体が絡んでいるのか、事態認定により、適用される法律が変わる。後述する武力攻撃事態においても同様であるが、政府、国会が事態認定の重要性をあらためて認識し、訓練を通じて認定手続きに習熟しておくことが、原子力災害に適切に対処し、被害を低減するうえで不可欠である。

- 国民保護法と原発の運転

戦時下の原子力発電所の保護については、ジュネーブ諸条約・第一追加議定書に規定があるが、罰則規定がなく、攻撃国が順守するかどうか不明である。そのため、国民保護法は戦時下において原子力施設の停止を政府が命令できる規定を設け、被害の低減を図ろうとしている。しかし、どういう基準で原子力施設の停止を求めるかは非常に難しい。例えば沖縄県に武力攻撃があった場合に、遠く離れた北海道電力泊原発や東京電力柏崎刈羽原発まで停止するのか。停止した場合の電力供給はどうするのか。課題は多く、シミュレーションを重ね、最善の方策を確立しなければならない。

図 6：原子力事故・考慮事項



3.パンデミック

(1) 現行法制の仕組み

図 7：パンデミックの想定事象と現行法制の相関図

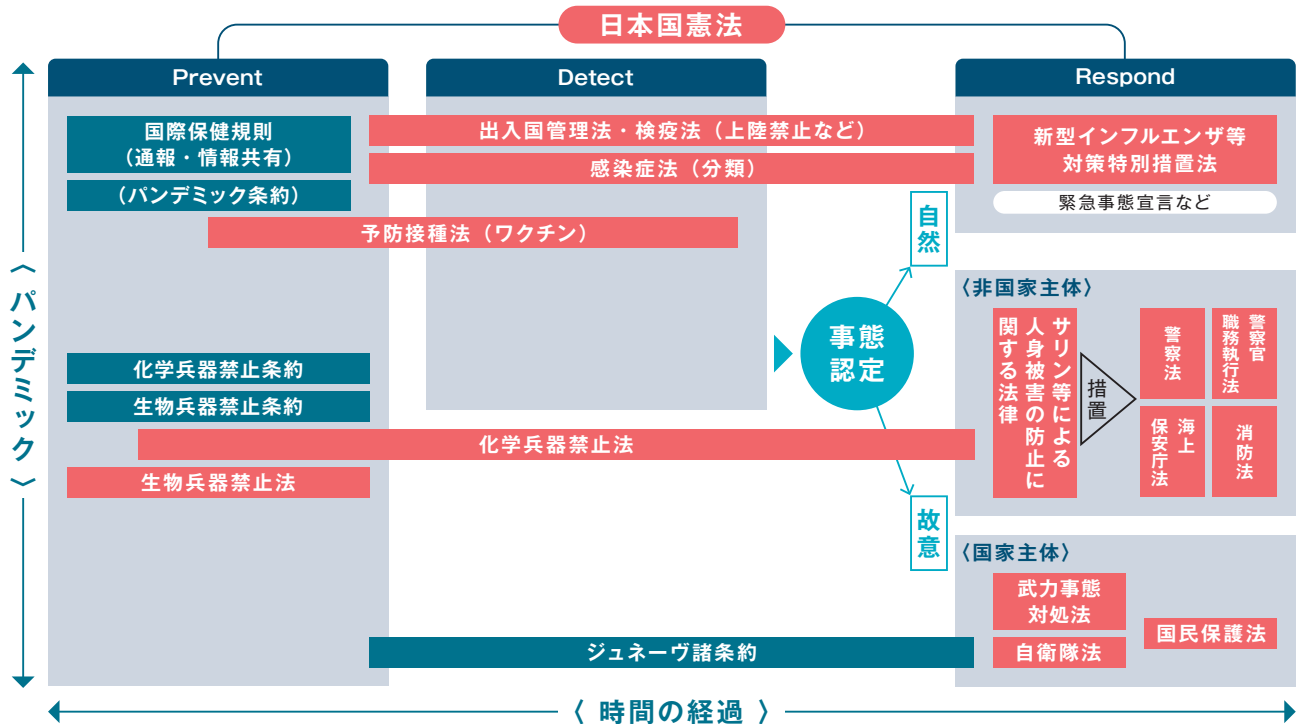


表 5：パンデミック・相関表

対応 \ 事象	Prevent	Detect	Respond (自然)	Respond (故意)	グレーゾーン
事前措置 (自然)	感染症法 検疫法 国際保健規則 予防接種法			ジュネーブ条約 第一追加議定書	
事前措置 (故意)	生物兵器禁止条約 化学兵器禁止条約 化学兵器禁止法 生物兵器禁止法				
まん延防止 (自然)		出入国管理法 検疫法 予防接種法 感染症法 医療法			事態認定 (その間の状況悪化)
影響拡大防止 (故意)		新型インフルエンザ 等特別措置法	警察法 警察官職務執行法 海上保安庁法 消防法	同左各法 自衛隊法 武力事態対処法	同上
国民・施設の保護				化学兵器禁止法 サリン等による人身被害の防止に関する法律 国民保護法 ジュネーブ条約第一追加議定書	同上

- Prevent (Prepare)

ウイルスや細菌に由来する疫病について、症状の深刻度・感染力に応じた分類、予防接種、発生時の早期通報などが国内法、国際条約に定められている。

パンデミックに関する事象全般にわたり対応の基軸となるのは**感染症法**と**国際保健規則**である。前者は、移動手段の発達、経済のグローバル化により未知のウイルスや細菌が国内に流入する可能性が高まるなどの環境変化に対応するため、旧来の「伝染病予防法」を廃止し、1999年に施行された。同法はその後、国外、国内における感染症の発生に伴い改正されている。2002年11月から翌年7月初旬にかけて香港、東アジアを中心に世界各国に広がった「SARS（重症急性呼吸器症候群）」を受け、2003年に再改正され、2007年には結核予防法と統合された。2008年、高病原性鳥インフルエンザ（H5N1）の感染拡大、新型インフルエンザが発生した場合のまん延に備え、再び改正された。

同法は感染症の危険度に対応した医療を提供できるよう備えている点に特徴がある。具体的には、病原体の感染力、発症した場合の症状の重篤度から、感染症を1類～5類の5種の感染症と、指定感染症、および新感染症、新型インフルエンザ等感染症の8種類に分類している。感染症の種類により医療機関の対処法も異なるため、分類は重要である。2020年に世界的にまん延したCOVID-19は当初、「新型インフルエンザ等感染症」（2類相当）に分類され、まん延初期には感染者の隔離が徹底された。

表 6：感染症の分類と可能な制限措置

	入院勧告	就業制限	無症状者への適用	外出自粛要請
COVID-19（5類移行まで）	○	○	○	○
第一類感染症 エボラ出血熱、ペストなど	○	○	○	×
第二類感染症 SARS、鳥インフルエンザなど	○	○	×	×
第三類感染症 コレラ、赤痢など	×	○	×	×
第四類感染症 狂犬病、日本脳炎など	×	×	×	×
第五類感染症 季節性インフルエンザなど	×	×	×	×

出所）一般社団法人日本看護学校協議会共済会「感染症の分類」等を参照に筆者作成

国際保健規則は世界保健機関（WHO）憲章で定められ、感染症の世界的な伝播を防止することを目的としている。この規則により、国家・地域レベルにおいて、国境の衛生管理や、感染症のまん延など緊急事態が発生した場合に、対応に関して最低限備えておくべき能力（コアキャパシティ）が規定されている。COVID-19の世界的まん延で、感染症対応に多くの課題を残したため、各国は2020年から21年にかけて、WHOの機能強化、世界の健康危機への対応能力の再構築について、WHO内において、パンデミックへの備えと対応に関する独立パネル（IPPPR）、国際保健規則検証委員会、独立監視諮問委員会（IOAC）において議論し、改正案を取りまとめた。2024年6月の世界保健総会、WHO締約国は、国際保健規則（International Health Regulations 2005）の改正案に基本合意した⁶。

⁶ 公益財団法人日本WHO協会「画期的な進展：IHR 2005（国際保健規則）改正案に合意」2024年5月20日。
[<https://japan-who.or.jp/news-releases/2405-39/>]

このように、**感染症法**と**国際保健規則**により予防措置のほか、前兆が認められる場合の情報共有、事象発生後の対処などの情報提供などが定められている。

また既知のウイルスの場合は免疫の付与により感染の拡大を予防できることから、**予防接種法**によりワクチン接種が実施されている。

近年は国内外で「感染症予防と、患者の人権への配慮」を調和させた感染症対策が強調されている。日本においても、伝染病予防法では人権がそれほど重視されていなかったが、**感染症法**は第2条の基本理念において、「人権を尊重しつつ」諸施策を実施することを明示している。

- Detect

医療機関が表1の感染症を診断した場合、**保健所を通じて都道府県知事、厚生労働大臣へと速やかに通報される。COVID-19対応の反省を踏まえて新設された省庁、機構が今後、機能するかが課題になる。**

感染症法は第12条で、先述した分類に指定された対象の感染症をある医療機関が診断した場合、一類（エボラ出血熱など）、二類（結核など）、三類（コレラなど）、四類（日本脳炎など）のすべて、五類感染症の一部（風しんなど）については24時間以内に、その他の五類感染症（新型でない既知のインフルエンザなど）については7日以内、あるいは次週の月曜日に保健所を通じて都道府県知事に届け出ることを義務付けている。都道府県知事は厚生労働大臣に報告し、感染症の発生情報を共有することで、流行、まん延を防ぐための対策を医療従事者に促すとともに、必要に応じて国民への注意喚起を行う。

海外でウイルスや細菌による疫病が発生した情報が提供され、国内に持ち込まれれば大規模な流行、まん延の恐れがある場合、当該国・地域の住民、または渡航歴がある人たちへの入国制限措置が**出入国管理法・検疫法**に基づき実施される。

COVID-19のまん延初期の2020年に改正された**新型インフルエンザ等対策特別措置法**は第6条で、政府に新型インフルエンザなど未知のウイルスによる感染症が発生する場合に備え、政府行動計画を策定するよう義務付けている。都道府県知事は政府行動計画に基づき、それぞれ都道府県行動計画を定める（第7条）。患者が発生した場合、この行動計画に基づき、政府、都道府県にそれぞれ対策本部が設置される（第15条、第22条）。2024年9月、政府対策本部の危機対応能力の向上を目的に、厚生労省をはじめとして感染症対応にあたる各省庁の部署を集約し「**内閣感染症危機管理統括庁**」が設立された。感染症危機において、政府対策本部の下で各省庁の対応を統括する。また感染症対応に対し科学的に助言する機能を強化するため、国立感染症研究所と国立国際医療研究センターが2025年に統合され、「**国立健康危機管理研究機構**」が設立される。機構の助言に基づき、感染症危機対応に関する政府全体の方針を策定し、統括庁が各省庁の対応を指揮する形態になる。

- Respond

自然発生

感染症法に加え、新型インフルエンザ等特措法を中心に、休業要請などのまん延防止措置を実施する。COVID-19においてロックダウンを実施した他国と違い、国内法に強制力を伴う措置はほとんど規定されていない。

感染症はどのような形態で国内に持ち込まれ、流行、まん延のおそれが高まるか予想しがたい。COVID-19 流行の初期には、大型客船「ダイヤモンド・プリンセス」が、多くの感染者の発生が疑われる状況で横浜港に入港した。対応にあたった神奈川県はまず、**検疫法**により、乗客、乗組員の 14 日間の上陸禁止措置を実施し、PCR 検査で陽性が確認された患者を優先して医療機関に入院させた。陽性患者の増加に伴い、神奈川県だけの対応が困難になったため、広域対応が必要になった。厚労省が所管する災害派遣医療チーム（Disaster Medical Assistance Team：DMAT）の活用が検討されたが、当時は DMAT の派遣要請は**災害対策基本法**にのみ規定があり、感染症法をはじめとする医療関係法制には DMAT の派遣を要請する根拠がなかった。そのため、ダイヤモンド・プリンセスウイルスにおける事象を「災害」と解釈して DMAT の派遣が要請され、広域対応の体制を整えた。この際の教訓から、**感染症法**、医療法が改正され、2024 年 4 月より、パンデミック時においても迅速に DMAT の派遣要請ができるようになった。

新型インフルエンザ等対策特別措置法は COVID-19 の流行初期に改正され、第 32 条で「全国かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に重大な影響を及ぼしているとき、またはそのおそれがあるとき」内閣総理大臣に緊急事態宣言を出す権限を与えた。実施期間は最大 2 年としている。

同法第 45 条は個人への外出制限や店舗への休業要請など緊急事態宣言下の具体的措置が定められている。第 1 項に、「生活の維持に必要な場合を除きみだりに居宅等から外出しない」と規定し、第 2、3 項で、興行場など多数の者が利用する施設について休業要請の対象としている。従わない場合は停止を指示でき、施設名も公表されるが、要請、指示どちらにしろ当初、従わない場合の刑事罰の規定はなく、強制力に乏しかった。同法において強制力を伴う措置として医療事情が逼迫した場合の土地使用がある。第 49 条に、臨時の医療施設開設のための土地・家屋の使用を規定し、所有者が同意しない場合は接収できると定めている。

このように、**新型インフルエンザ等対策特別措置法**に関する論点として、他国と異なりロックダウンなど強制力を伴う措置は少ないことが挙げられる。COVID-19 のまん延時は緊急事態宣言下であっても、休業要請に従わない遊興施設や飲食店は一定数存在した。そのため、2021 年 2 月、同法の再改正が行われ、要請に従わない場合に行政罰としての罰金を科すことが可能になった。また、第 49 条の土地使用の規定には、病床を直接収容したり、借り上げたりする行政権限はないため、COVID-19 感染者が急増する局面で、病床の逼迫を解消する切り札にはならなかった。結局、COVID-19 対応において、第 49 条が適用される事例はなかった。

また、もう一つの論点として、国と都道府県の役割、権限分担が必ずしも明確でないと思われる点

もある。緊急事態宣言が出された地域で、各種の要請や指示を行うのは都道府県知事の権限である（第24条）。一方で、第20条において、実施する措置に関して政府に総合調整を行う権限を与えている。そのため、休業を要請する業種の範囲などについて、国と各都道府県知事の意向がかみ合わず、措置の実施が遅れることがあった。

故意：非国家主体 or 国家主体

ウイルスや細菌、有害な化学物質を故意に散布などの故意事象については、感染症法や新型インフルエンザ等特別措置法は想定していない。首謀者が非国家主体か国家主体によって対応する法律が異なる。

感染症の発生がウイルスや細菌をばらまくなど故意に引き起こされた場合について、テロを含む非国家主体によれば、**感染症法**、**刑法**や**化学兵器禁止法**などを根拠に治安当局（警察、海上保安庁）が対応にあたる。治安当局による対処を超える大規模な被害が予想される場合は、**自衛隊法**の治安出動（第78条）、あるいは**武力攻撃事態対処法**の緊急対処事態（第22条）に基づき自衛隊が出動する。

国家主体によりウイルスや細菌を含有する兵器を使用する行為は**生物兵器禁止条約**で禁止されているが、生物兵器が地球上から全廃されているわけではない。戦争状態になった場合、国内法においては、**武力攻撃事態対処法**、**国民保護法**で対処と国民保護のあり方が規定されている。国際法としては、**ジュネーブ諸条約**において非戦闘員への被害の防止が定められている。詳しくは武力攻撃事態の節を参照してほしい。

（2）想定される事象から考慮すべき法の課題

- 内閣感染症危機管理統括庁、国立健康危機管理研究機構の実効性

COVID-19 まん延時の対応の反省を踏まえ、米国の疾病予防管理センター（CDC）の機能も参照し、内閣感染症危機管理統括庁や国立健康危機管理研究機構を設立したが、実効性を確保できるのか。COVID-19 対応の反省の一つとして、感染症の危機管理ができる人材不足が挙げられていた。両組織において、危機管理の人材育成ができるのかどうか検証する必要がある。

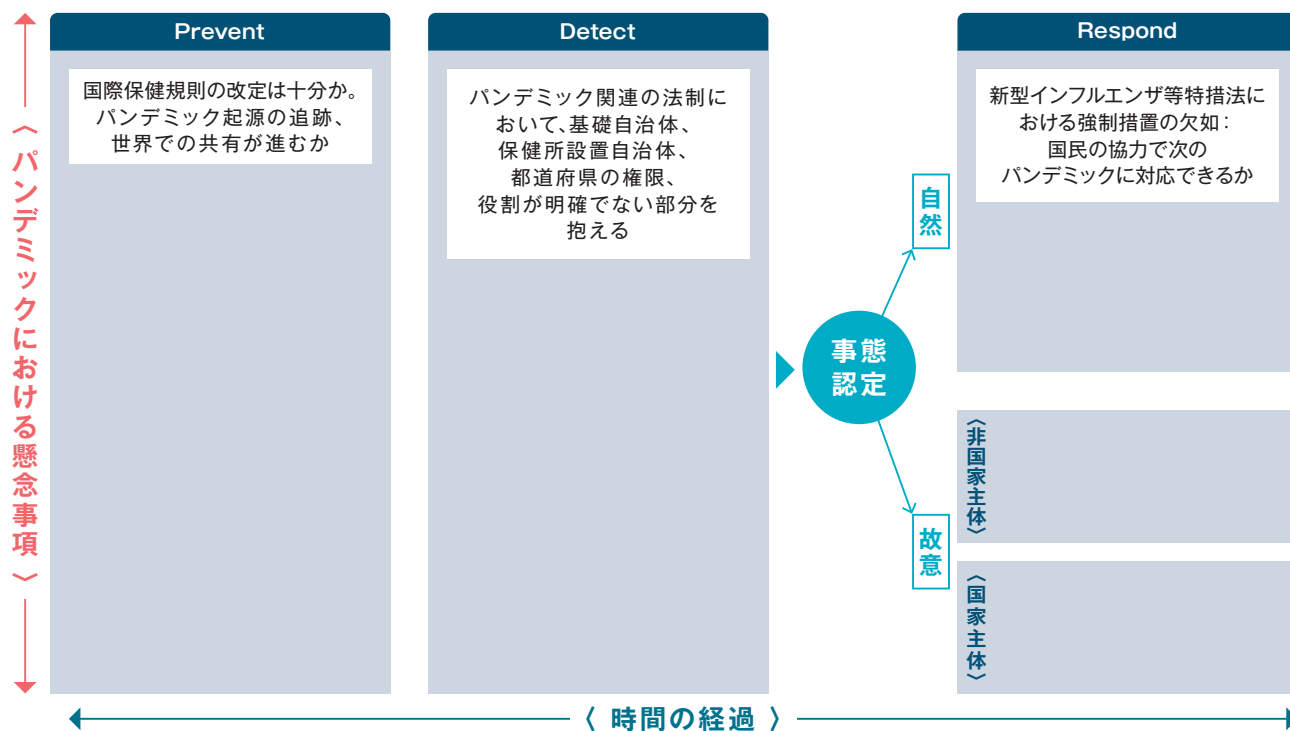
- 国際保健規則改正の実効性

国際保健規則の改正が2024年5月に基本合意されたが、改正が実現されるかと同時に改正されたとして国際的なパンデミックの防止や危機対応にどこまで機能するかを検討しなければならない。そもそもCOVID-19においては、発生源をめぐって対立があり、発生源とされる中国は世界保健機構（WHO）に十分に情報を提供しなかった。

- 措置と人権尊重のバランス

感染症対策はまん延を防止することに重点を置きすぎ、かつては人権が軽視される傾向にあった。新型インフルエンザ等対策特別措置法は強制措置の規定はほとんどないものの、外出や営業の自粛を求める条文があり、国と都道府県の権限整理とともに、まん延防止と人権尊重のバランスについて、最適解を求めて常に検証する必要がある。

図 8：パンデミック・考慮事項



4.サイバー事象

(1) 現行法制の仕組み

図 9：サイバーの想定事象と現行法制の相関図

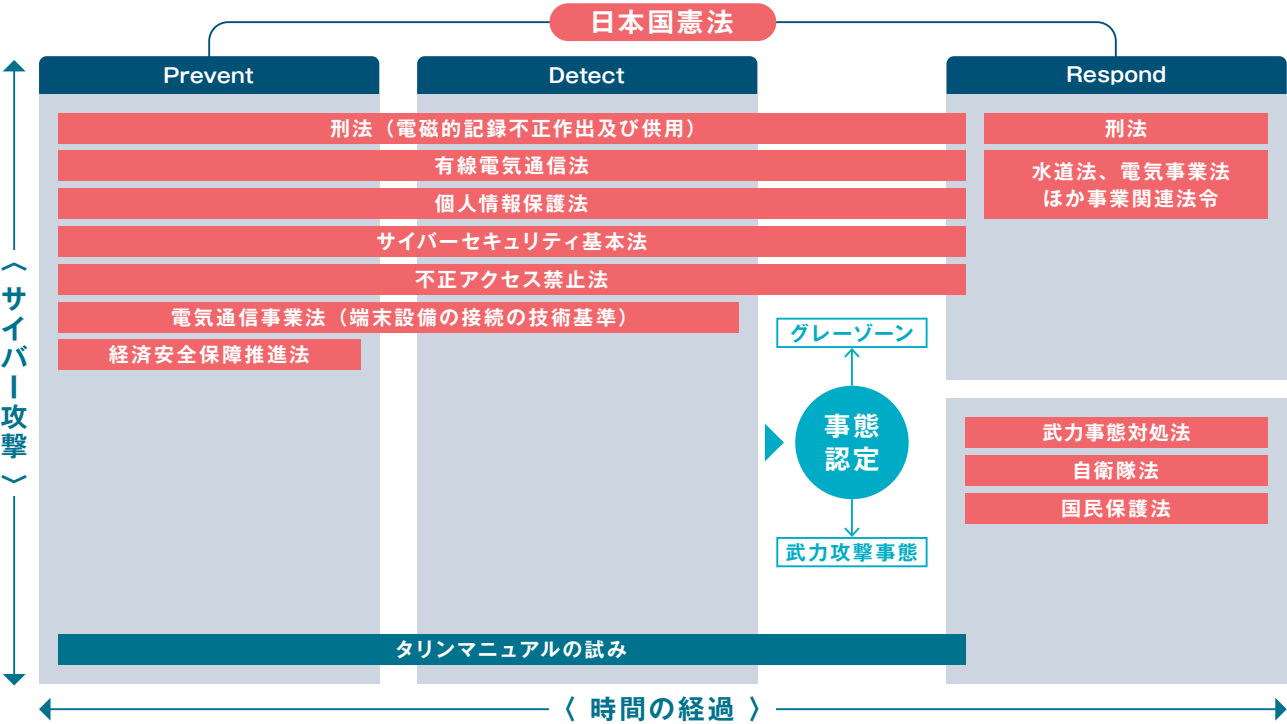


表 7：サイバー・相関表

対応 \ 事象	Prevent	Detect	Respond (非国家主体)	Respond (国家主体)	グレーゾーン
不正アクセスの禁止 通信設備の保護	サイバーセキュリティ基本法 不正アクセス禁止法 有線電気通信法 タリンマニュアル	サイバーセキュリティ基本法 不正アクセス禁止法 有線電気通信法 タリンマニュアル			通信設備の保護、特に海底ケーブルの保護に関する認識不足 国際条約欠如
電磁的記録の不正防止	刑法 サイバーセキュリティ基本法 タリンマニュアル	刑法 サイバーセキュリティ基本法 タリンマニュアル			国際条約欠如
影響拡大防止 (非国家主体)			刑法 サイバーセキュリティ基本法		事態認定の迅速性 重要インフラ防護対策の遅れ 国際条約欠如
攻撃対処・国民保護				自衛隊法 武力事態対処法 タリンマニュアル	同上

- Prevent (Prepare)

情報の自由な流通が現代社会に不可欠になっている一方で、サイバー攻撃の脅威は国内外で増しており、国内においては、サイバーセキュリティの確保を図る関連法令等の整備が進められている。他方、国際社会においては、既存の国際法及び諸原則がサイバー行動にも適用されるとの合意は形成されているが、どのように適用していくかについては未解決の課題になっている。

サイバーセキュリティに関する規定は、2014年に制定された**サイバーセキュリティ基本法**が基軸になる。制定された年から分かるようにサイバー関連事態への対応は新しい課題である。同法は第1条でその目的について、サイバーセキュリティに関する施策を総合的かつ効率的に推進するため、国、および地方公共団体の責務を明らかにし、サイバーセキュリティ戦略策定の基本となる事項を規定すること⁷、としている。また、サイバーセキュリティの対象を「電磁的方式によって記録され、又は発信され、伝送され、若しくは受信される情報」（第2条）としている。また、同法に先立って1984年に制定された**電気通信事業法**は「電気通信事業者の取扱中の通信の秘密を侵してはならない」（第4条）ことを基本に、技術の進展に合わせ改正されてきた。2023年6月には、インターネット上で提供されるサービスが多様化していることを踏まえ、電気通信事業者の再定義、新しい事業者の類型が定められた。

また、個人情報の保護に関する法律の第7条1項に基づき、「個人情報の保護に関する基本方針」が2022年4月に改定され、「新興国の経済成長とグローバルなバリューチェーンやサプライチェーンの深化、経済・技術分野への安全保障の裾野の拡大等に伴い、地政学的緊張を反映した、国家間における技術覇権争いや、国家によるデータ収集・管理・統制を強化する動きが顕在化して」いる認識を示し、「このため、データローカライゼーションや無制限なガバメントアクセス等による個人情報等の越境移転における個人の権利利益を侵害するリスクが高まっており、それがDFFT（信頼性が確保された自由なデータ流通）への脅威や経済安全保障上の課題にもなり得る」と指摘している⁸。

国内外のデジタル通信の90%以上は海底ケーブルを経由して行われており、こうした物理的施設の保護も重要課題である。**有線電気通信法**は第13条で通信設備の保護を定め、破壊行為やその未遂の罰則規定を定めている。

国内法の制定、改正が進む一方で、サイバーセキュリティに関する国際法の制定は進んでいない。サイバーは戦争や他国の選挙への干渉に悪用されることもあるが、グローバルな通信の自由に欠かせない空間でもある。その保護や規制について、国連総会において、国連憲章を含む既存の国際法がサイバー行動にも適用されることが確認された⁹一方で、現在のところ、どのように適用されるのかについての国際合意は確立していない。

このような中、**タリン・マニュアル**と呼ばれる研究者の取り組みが注目されている。

現在の正式名称は「**サイバー行動に適用される国際法に関するタリン・マニュアル（Tallinn**

⁷ 総務省「国民のためのサイバーセキュリティサイト」2024年9月30日閲覧。[https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/cybersecurity/kokumin/basic/legal/02/]

⁸ 個人情報保護委員会ウェブサイト「個人情報の保護に関する基本方針」[https://www.ppc.go.jp/personalinfo/legal/fundamental_policy/]

⁹ 外務省「サイバー行動に適用される国際法に関する日本政府の基本的な立場」、2021年5月28日

Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare)」といい、サイバー行動に対して現行の国際法をどのように適用できるのかを研究する取り組みである。法的拘束力はないものの、サイバー攻撃により甚大な被害を受けた国は、加害国に対して国際法違反を問う際に、その認定基準を明確にすることが求められる。そのため、各国は、サイバー活動の個々の場面で国際法がいかに適用されるかについて分析や検討を進めており、**タリン・マニュアル**を参照している¹⁰。エストニアの首都・タリンにある「NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCoE)」が2013年に「有事・戦時」を対象とする「サイバー戦に適用される国際法に関するタリン・マニュアル」を公表し、2017年に「平時」におけるサイバー行動までスコープを拡大した改訂版「サイバー行動に適用される国際法に関するタリン・マニュアル 2.0」が公表されている。

- Detect

情報漏洩、システムの障害などサイバー攻撃を何らかの方法で検知した場合、事業や事案によって通報義務があったり、なかったり、規定にばらつきがある。担当官庁も多岐にわたるため、事態への迅速な対処、被害の拡大防止等を図れるのが、課題である。

情報の漏洩や通信の秘密の侵犯は、個人、あるいは法人単独で検知することは困難であり、発生から数か月たってサイバー攻撃に気づくことも少なくない。

法令に基づく被害者の義務として、サイバー攻撃に起因するものも含めて個人情報の漏洩等が確認された場合、個人情報取扱事業者は、**個人情報保護法**により個人情報保護委員会への報告義務が課される。また、電気通信役務を行う電気通信事業者は、通信の秘密に該当する情報や利用者を識別できる情報の漏洩といった事故が生じた場合は、**電気通信事業法**により総務大臣に届け出なければならない。

このほかの鉄道、電気、ガスなど重要インフラの事業者については、鉄道事業者、電力事業者に対して、事故や障害の発生時に主務大臣への報告が業法又は省令によって義務付けられているが、一般には、セキュリティインシデントによるサービス障害などシステムの不具合等が発生した場合、所管省庁を通じてそうした情報を内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）に連絡することが推奨されているのみである。このように、サイバー攻撃を検知した場合に事業者に統一的に適用する法令はなく、担当官庁もNISCのほか、防衛省、警察庁、総務省、経産省、デジタル庁など多岐にわたる。現代の戦争において、サイバー攻撃が端緒となる可能性が指摘されており、検知後の迅速な対処をどのように図るのが課題になる。

防衛省は偽情報の拡散により、他国内に混乱を生じさせる「認知戦」への対応強化のため、1997年に省内に設置した情報本部の機能充実を図っている¹¹。警察庁も2022年4月、サイバー警察局を新設するとともに、サイバー戦略及びサイバーセキュリティ重点施策（戦略に基づき取り組むべき施策を定めるもの）を改定し、重要インフラへの大規模サイバー攻撃や、情報通信技術を用いた諜報活動へ

¹⁰ 河野桂子『「タリン・マニュアル2」の有効性考察の試み—サイバー空間における国家主権の観点から—』防衛研紀要21-1_03。[https://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j21_1_3.pdf]

¹¹ 防衛省ウェブページ「認知領域を含む情報戦への対応」[<https://www.mod.go.jp/j/approach/defense/infowarfare/index.html>]

の対策を強化している¹²。これら個々の組織努力を融合し、国家として通信の自由を保証しつつ、どのようにサイバー領域における脅威を低減するかが課題になる。

- Respond

日本は関連する法令で、サイバー攻撃に該当する行為に対する罰則を定めているが、欧米主要国と異なり、重要インフラへの攻撃、安全保障にかかわる攻撃に対して刑の厳罰化を進めていない。

平時・グレーゾーン

平時・グレーゾーンにおいては、サイバー攻撃に該当する行為は、刑法（不正指令電磁的記録供用、電子計算機損壊等業務妨害等）、不正アクセス禁止法違反などによって処罰されるほか、水道法、電気事業法など業種ごとに業務妨害に関する罰則規定を定めている。その一方で国家安全保障にとって特に重要なエネルギー関連施設、空港、港湾など重要インフラへのサイバー攻撃については、他分野へのサイバー攻撃と区別しておらず、刑の軽重に特に差を設けていない。

米国は重要インフラ施設については、サイバー攻撃に限らず、物理的暴力を含めた破壊行為について、量刑加算を可能とする規定を設けている。欧州連合（EU）は、2013年8月、DIRECTIVE（指令）を出し、重要インフラの事業者に対するサイバー攻撃に対し、従来の量刑を超える厳罰規定を可能にするとともに、国境を超える捜査の円滑化に向け、加盟国間の協力を促した。加盟国は2015年中に指令に基づく国内法の整備を終えている。英国は2015年4月、サイバー犯罪に関する起訴時点の最高刑を終身刑、あるいは禁固14年への厳罰化をしている。

重要インフラへなど特定施設に対するサイバー攻撃に対する厳罰化が欧米諸国に比べて遅れているに加え、日本にとって、民主主義プロセスへの脅威になり得る事態への対策も急務である。例えば、偽情報の流布などで選挙結果に干渉しようとする外国からの攻撃が、2016年の米国大統領選以降、民主主義国の大統領選、議会選などで報告されている。ロシアなどが選挙結果への干渉を試みていると指摘されている。また、生成AIを利用してある人物に成りすます動画作成の技術はさらに進展しており、EUや米国の20の州では、そうした動画は生成AIで作成したことを明記することを義務付けるルールが制定されている^{13 14}。日本においては、偽情報の流布によって選挙に影響を与えようとする行為について、公職選挙法に虚偽事項公表罪が定められているが、AIを使って選挙結果に干渉する行為については明確に禁止規定を設けていない。民主主義への脅威や技術革新に対し、早急な対応が求められる。

武力攻撃事態

重要インフラなどへの攻撃が武力攻撃に当たる場合は治安当局から自衛隊に対応が引き継がれ、武力攻撃事態対処法、自衛隊法に基づき対処する。詳しくは武力攻撃事態を参照してほしい。

¹² 警察庁ウェブページ「サイバー攻撃対策」[<https://www.npa.go.jp/bureau/security/cyber/index.html>]

¹³ NHK「EU AI法案が加盟国に承認され成立 規制は2026年に適用の見通し」2024年5月21日。

[<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240521/k10014456551000.html>]

¹⁴ 読売新聞「アメリカ大統領選でAIの脅威、選挙関連の偽情報規制は4割の20州のみ…読売新聞調査」2024年11月2日。

[<https://www.yomiuri.co.jp/world/uspresident/20241101-OYT1T50148/>]

ただし、スパイ事件の捜査をはじめ、外国国家による犯罪においても、警察・治安当局が捜査を継続する場合がある。

(2) 想定される事象から考慮すべき法の課題

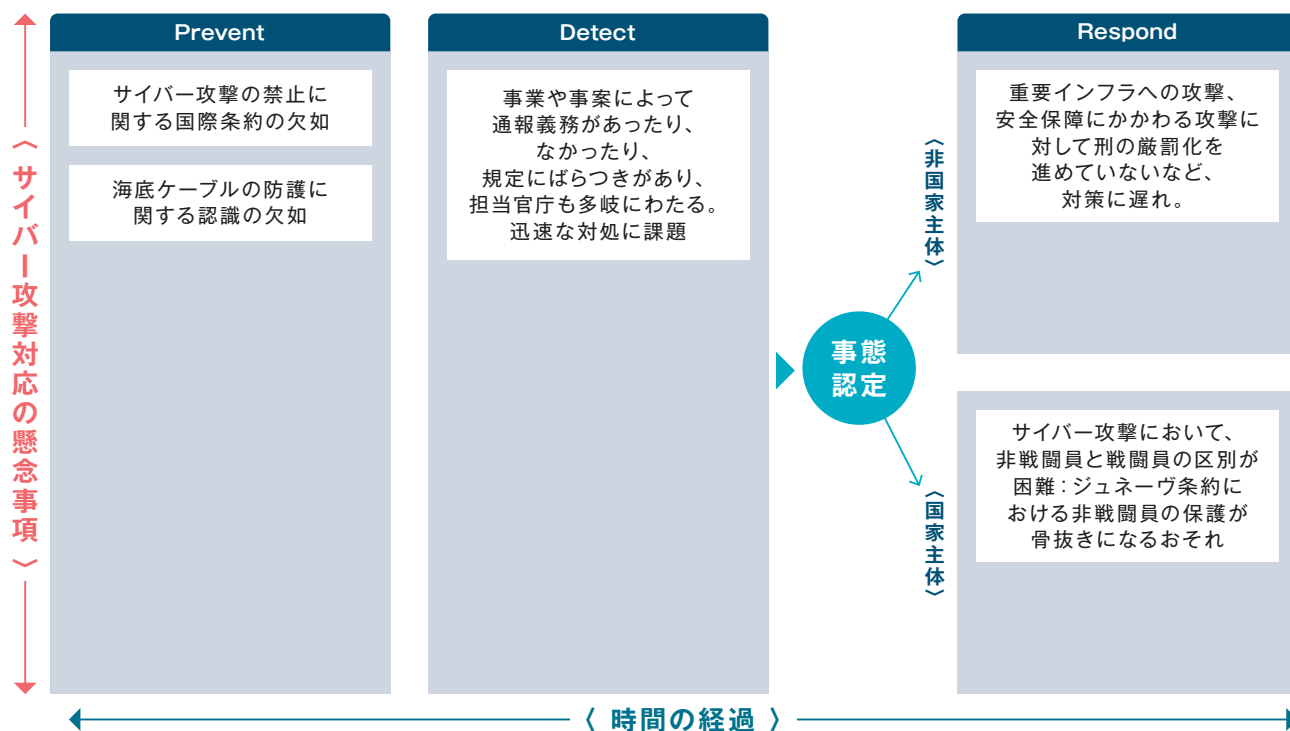
- サイバーセキュリティを包括的に強化する体制整備

国民生活に重大な影響を与える重要インフラへのサイバー攻撃の可能性が取りざたされ、生成AIなどによるなりすましや偽情報の流布による選挙干渉など新たな民主主義プロセスへの脅威も出てきている。「サイバーセキュリティ庁」の設置など、こうした新たな問題に包括的に対応できる体制の整備が必要である。

- 国際法の適用に関する共通認識の形成¹⁵

サイバー攻撃がもたらす被害の甚大性に鑑み、既存の国際法に基づき、サイバー空間におけるいかなる行動が国際法上の違反であるか、被害国はどのようなツールを用いることができるのかについての国際合意が待たれる。通信の自由との両立を図りつつ、選挙干渉や戦争におけるサイバー攻撃の規制など国際的な共通認識の形成に向けた議論を加速させるべきである。

図 10：サイバー・考慮事項



¹⁵ 外務省・前掲注9

5.武力攻撃事態

(1) 現行法制の仕組み

図 11：武力攻撃事態と現行法制の相関図

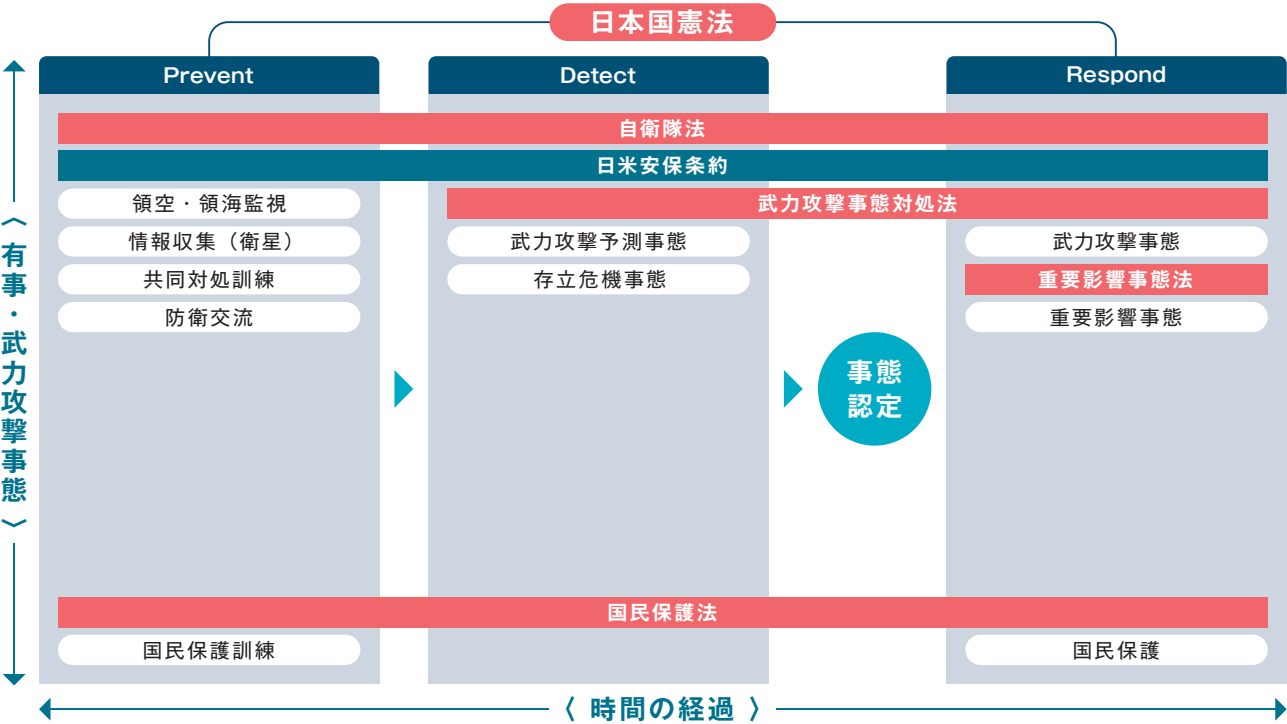


表 8：武力攻撃事態・相関表

対応 \ 事象	Prevent	Detect	Respond	グレーゾーン
抑止	自衛隊法 日米安保条約	自衛隊法 日米安保条約		領空侵犯措置における 実弾の不装備
事態認定		武力攻撃事態対処法 周辺事態法		事態認定、およびその 手続き上の課題
武力攻撃への 対応			自衛隊法 日米安保条約 武力攻撃事態対処法	ハイブリッド戦への対応、 反撃能力の実効性
国民保護	国民保護法	国民保護法	国民保護法	民間防衛の視点の欠如 国民保護訓練の実効性

- Prevent・Prepare

Prevent、つまり抑止、紛争予防に関する活動として、領空・領海警戒監視、情報収集と共有、日米の共同対処訓練が挙げられる。また、武力攻撃を想定した国民保護訓練や、国防以外の活動として、大規模自然災害に対する訓練がある。

上記の活動を含め、日本において防衛の基軸となる法律は**自衛隊法**、および**日米安全保障条約**である。**自衛隊法**は1954年の防衛庁発足にあたって制定され、第76条に防衛出動の規定があるほか、第3条第2項に、武力による威嚇又は武力の行使に当たらない範囲における自衛隊の任務として、「我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態に対応して行う我が国の平和及び安全の確保に資する活動」を規定している。**日米安全保障条約**は1960年に改訂され、第5条に日本への武力による威嚇や武力行使に対して共同で対処する規定が設けられた。また、第6条に「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される」との規定がある。**自衛隊法**と**日米安保条約**双方により、日米が共同して他国による日本への武力攻撃を抑止する。

国民保護法は第42条に平時における武力攻撃を想定した訓練について、「指定行政機関の長等は、それぞれその国民の保護に関する計画又は国民の保護に関する業務計画で定めるところにより、それぞれ又は他の指定行政機関の長等と共同して、国民の保護のための措置についての訓練を行うよう努めなければならない」と定めている。同条の後段には「**災害対策基本法第48条第一項の防災訓練**との有機的な連携が図られるよう配慮する」と定められ、11月5日の「津波防災の日」には、南海トラフ地震を想定した各都道府県の訓練に自衛隊が参加するなど、災害対応力の向上と減災に努めている。

- Detect

日本への武力攻撃が認められる、あるいは武力攻撃が切迫していることが明白に認められる状況とはどのようなものか、**武力攻撃事態対処法**に規定されている。

日本への武力攻撃、それがひっ迫している状況について、**武力攻撃事態対処法**は第2条で以下のよう定めている。

- **武力攻撃** : 我が国に対する外部からの武力攻撃
- **武力攻撃事態** : 武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃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
- **武力攻撃予測事態** : 武力攻撃には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態
- **存立危機事態** : 我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態

上記の事態は、自衛隊発足から具体的に定められていたわけではなかった。1954 年の防衛庁、自衛隊発足以来、**自衛隊法**のみが武力攻撃、それに準ずる事態への対応を規定していた。**自衛隊法第 76 条**に防衛出動の規定があり、「内閣総理大臣は、外部からの武力攻撃（外部からの武力攻撃のおそれのある場合を含む）に際して、わが国を防衛するため必要があると認める場合には、国会の承認を得て、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずることができる」と定められていた。

2000 年以降、日本を取り巻く安全保障環境の変化への対応を主目的に、武力攻撃事態への対応、その手続きの具体化が進められた。2003 年から 04 年にかけて有事関連 3 法（**武力攻撃事態対処法**、改正**自衛隊法**、改正**安全保障会議設置法**）、事態対処関連 7 法（**国民保護法**、**米軍行動関連措置法**、**特定公共施設利用法**、**国際人道法違反処罰法**、**海上輸送規制法**、**捕虜取扱法**、改正**自衛隊法**）が制定された。さらに 2015 年の平和安全法制（**武力攻撃事態対処法**、**自衛隊法**、**重要影響事態安全確保法**、**PKO 協力法**、**船舶検査活動法**、**海上輸送規制法**、**米軍等行動関連措置法**、**特定公共施設利用法**、**捕虜取扱法**、**安全保障会議設置法**、**国際平和支援法**～いずれも改正）が成立した。

このように、武力攻撃事態に関連する法律が自衛隊法のみであった間、武力攻撃のおそれがある場合、どのような事態に至れば防衛出動を命ずるのか、詳細の規定はなかったが、2003 年以降、武力攻撃事態対処法の制定や既存法律の改正により、各種事態が詳細に定義された。つまり、法の思想として長らく武力攻撃事態への対処は自衛隊単独で対処すべきものとされてきたが、国家全体で対処する仕組みに移行している。

- Respond

日本、あるいは同盟国への攻撃に対する対処、日本周辺で発生した武力攻撃を伴う事象への対処では、攻撃への対処と同時に国民の安全をどう確保するかが、国家にとって最重要の課題になる。

日本、同盟国、あるいは日本周辺で武力攻撃事態が発生した場合の対処、国民の安全確保は**武力攻撃事態対処法**、**重要影響事態安全確保法**、**国民保護法**に規定がある。

日本および同盟国への攻撃

Detect の節で紹介した事態が発生した場合、政府は**武力攻撃事態対処法**に基づき対処基本方針案を閣議決定し、国会に承認を求める。対処基本方針案は主に以下の項目で構成される。

1. 対処すべき事態に関する次に掲げる事項
 - 事態の経緯、事態が武力攻撃事態であること、武力攻撃予測事態であること又は存立危機事態であることの認定及び当該認定の前提となった事実
 - 事態が武力攻撃事態又は存立危機事態であると認定する場合にあっては、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がなく、事態に対処するため武力の行使が必要であると認められる理由
2. 当該武力攻撃事態等又は存立危機事態への対処に関する全般的な方針
3. 対処措置に関する重要事項

自衛隊に防衛出動を命じる場合、原則として、国会の事前承認が必要だが、緊急の必要がある場合は、対処基本方針案の閣議決定をもって防衛出動を含む対応措置が開始され、国会に事後に承認を得ることが認められている。

対処基本方針が定められてから廃止されるまでの間に、指定行政機関、地方公共団体は法律の規定に基づき、以下の措置を実施する。

- 武力攻撃事態等を終結させるためにその推移に応じて実施する措置（**侵害排除措置**）
- 武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するため、または武力攻撃が国民生活及び国民経済に影響を及ぼす場合において当該影響が最小となるようにするために武力攻撃事態等の推移に応じて実施する措置（**国民保護措置**）

- 存立危機事態を終結させるためにその推移に応じて実施する措置（**存立事態排除措置**）

また、第10条には、総理大臣は対処基本方針が定められたときは、対応措置の実施を推進するため、閣議にかけて、臨時に内閣に事態対策本部を設置することが定められている。

上記のうち、**国民保護法**に住民の避難措置を行う枠組みが定められていない問題がある。同法は国民の自主的な協力を前提にしており、住民の自主避難に任せられている。

日本周辺での事象発生への対応

台湾や朝鮮半島など日本周辺での有事は、日本に対する重大な影響を与える可能性が高い。**重要影響事態安全確保法**に対処の枠組みが定められている。重要影響事態は、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」（第1条）と定義され、法の目的を「重要影響事態に際し、合衆国軍隊等に対する後方支援活動等を行うことにより、日米安保条約の効果的な運用に寄与することを中核とする重要影響事態に対処する外国との連携を強化し、我が国の平和及び安全の確保に資すること」（同）としている。

支援対象は重要影響事態に対処する軍隊や組織を以下のように定めている。

- ▼ 日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行う米軍
- ▼ その他の国連憲章の目的の達成に寄与する活動を行う外国の軍隊
- ▼ その他これに類する組織

対応措置は、

- 後方支援活動（防衛省・自衛隊が実施する物品・役務の種類）
- 捜索救助活動
- 船舶検査活動（船舶検査活動法に規定するもの）
- その他の重要影響事態に対応するための必要な措置

が定められている。

具体的には対処事態の枠組みとして定められ、平素において事態認定の如何に関わらず対応可能な行動をとることのほか、事態が発生した際は、①治安出動（命令・要請）、②海上における警備行動、③弾道ミサイル等に対する破壊措置、④領空侵犯措置、⑤在外邦人等の保護措置、⑥在外邦人等の輸送、⑦機雷等の除去を挙げている。

事態が日本にとって、存立危機事態や武力攻撃事態に至った場合は、**武力攻撃事態対処法**に則って対応する。

このように、2003 年以降、**武力攻撃事態対処法**の制定や既存法律の改正により、事態対処に関する行政手続き、国会承認の手続きが細かく規定されるようになった。

一方で、事態認定や対処に関する行政措置、国会手続きは過大である。武力攻撃を想定した訓練により、事態認定の迅速性を確保し、直ちに対応に当たることができる体制整備が課題になる。また、武力攻撃への対応のうち、集団的自衛権に類する対応については、憲法が保証しているのかどうか、一部で議論が続いている。そのため、図 11 において、日本国憲法と Respond については、点線で表記している。

(2) 想定される事象から考慮すべき法の課題

- 事態認定の迅速性

日本への武力行使、あるいは日本周辺での武力攻撃は事態の進展が急激であることが容易に想像される。政府による事態認定を迅速に行い、対処基本方針を策定すること、その国会承認手続きを迅速に行うこと、をどのように担保するのか。

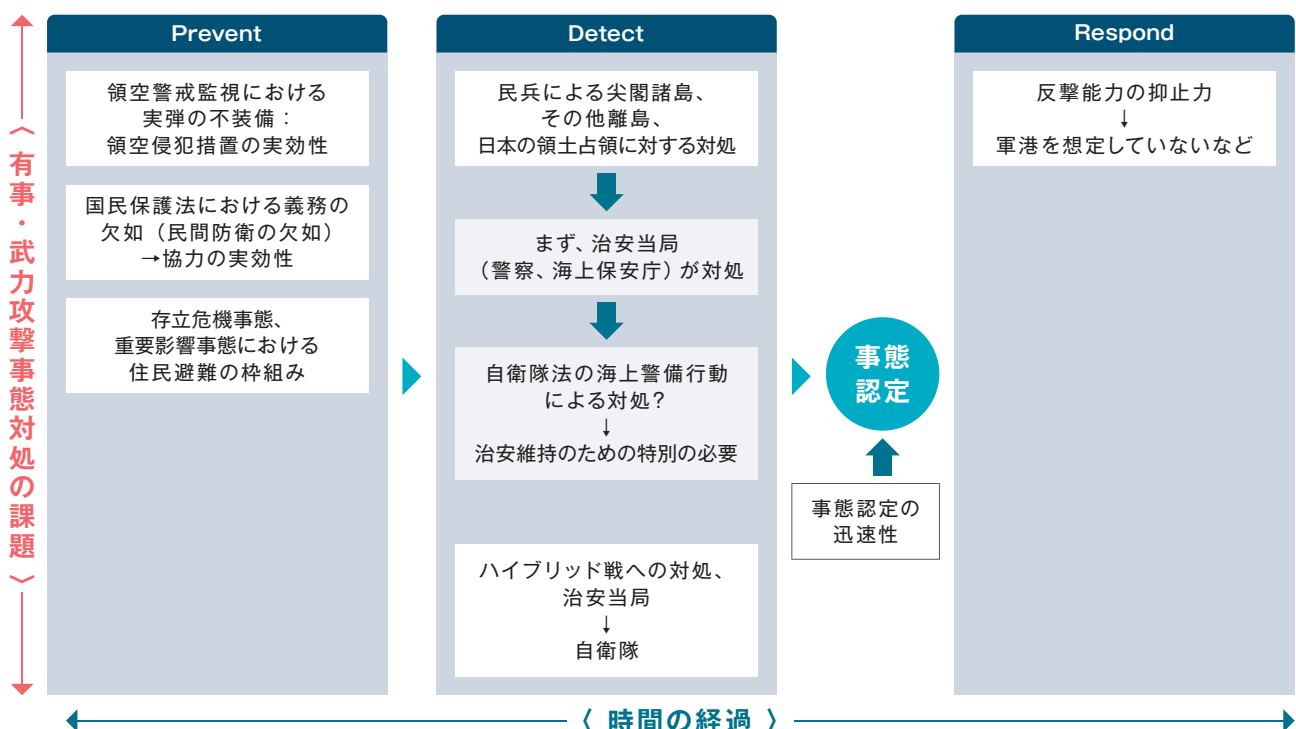
- 国民保護のあり方

武力攻撃に至った場合の国民保護の実効性はもちろん、重要影響事態、存立危機事態においては現状、住民の避難措置を行う枠組みが定められていない問題がある。早急に検討が必要と考えられる。

- 複合災害への備えの再検証

南海トラフ地震の説明の際に紹介したように、昭和東海地震は太平洋戦争中の災害だった。巨大地震をはじめとする大規模自然災害が戦時中に発生したら、どうなるか。日本の国情を考えれば、想定しておかなければならない。

図 12：武力攻撃事態・考慮事項



6. まとめ:発生事象主義に基づく法整備とその限界

武力攻撃事態を含む日本の緊急事態対処の特徴を見ると、

- 憲法、あるいは緊急事態に関する基本法で、国として「緊急事態とは何か」について統一見解を示していない
- 発生した事象、あるいは国際情勢の変化などで発生する蓋然性が高まった事象に基づいて法整備をしてきた

ことが挙げられる。結果として、これまで発生していない事象、発生を想定していなかった事象が起きた場合、どの法律を適用できるのか、適用するためにどのような法改正が必要か、から議論しなければならない。例えば、COVID-19 が世界で感染拡大の局面に入った時、日本においては、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」を改正し、国内で初めて感染者が確認されてから、具体的措置が実施されるまで2カ月近くを要した。検証した5つの事象において、Prevent (Prepare)、Detect、Respond の各段階で、COVID-19 時のような混乱、対応の遅れが予想される事態は少なくない。

また、発生事象主義に基づく法整備のため、緊急事態を定義している法律は多岐にわたり、対策本部の設置基準にもばらつきが見られる。複数の事象により緊急事態が引き起こされた場合、初動対応や事態認定、対策本部の設置、法律の適用などで混乱を回避できるのか、疑問がわく。

次章で、シナリオ・プランニングの考え方を導入しながら、複数事象シナリオで日本の緊急事態対処の課題を掘り下げる。

前章で武力攻撃事態、パンデミックなど5つの緊急事態について、想定される事象と現行法制との関係の可視化を試み、課題と改善策を指摘した。これまでに経験した危機対応に、前述した改善策を加えることで、今後、緊急事態が発生した場合、初動を含め、対応力向上が期待できる。しかしながら、緊急事態は過去と同様の形態で発生することはない。さらに、検討した5種類の緊急事態が単独で発生するとは限らず、2つ以上の事象、あるいは全く未知の事象が複合的に発生するおそれがある。複合事象でまず思い浮かぶのは、2011年3月の東日本大震災における地震・津波と原子力発電所のメルトダウン事故である。複合事象は域外から被災地への救援・救助部隊の派遣が滞るなど、対応に多大な影響を与える。

こうした認識の下、緊急事態法制研究会は「シナリオ・プランニング」の考え方を導入し、複合事象に日本がどう対処すべきかを検討した。

シナリオ・プランニングは、起こりうるいくつかの未来を想定し、それによって現在行われている対策や政策の妥当性を検討したり、新たな方法を創造しようとしたりする試みである。過去からの延長線上では、未来の想定が容易でない場合に有用と考えられている。石油メジャーのシェルがこの技法を確立したと言われており、特に、同社が1970年代初頭、中東における混乱により、原油価格が高騰するというシナリオを経営戦略のなかに組み込み、1973年の第4次中東戦争の勃発と石油ショックの影響を他社に比べ軽微に留めたことが話題になった¹⁶。

複合事象への対処も、単に過去の災害、および現行法制に基づく議論の延長では、将来に向けた改善策を見通すことが困難である。

そのため、どのような事象が発生すれば、日本にとっての弱点が露呈するのか、その弱点がどのような被害をもたらすおそれがあるのかを研究会で議論した。思いつきも含め、幾多のシナリオが挙げられたが、その中で、「対策に関する議論が不足し、かつ国家の存続にかかわるような甚大な被害が予想される」ことを基軸に以下の3つのシナリオを作成した。

- 海底ケーブル切断と生物・化学テロ
- 金融機関に対するサイバー攻撃と大規模停電～気候変動対策、再エネに潜むわな
- 南海トラフ地震と併発する富士山噴火、原子力事故

各シナリオに応じ、日本の取るべき対策を列挙した。それらは本報告書の最後に研究会として提示する政策提言に結実する。

¹⁶ 日本エネルギー経済研究所中東研究センターと笹川平和財団の勉強会。2020年5月22日。

1. シナリオ 1：海底ケーブル切断と生物・化学テロ

(1) 海底ケーブルの概要

情報通信を支えるインフラとして近年、スターリンクをはじめ人工衛星が着目されることが多い。しかし、世界全体で国際通信の 99% が海底ケーブルを経由しているとされ、うち、金融取引額は 1 日 10 兆ドル（約 1,550 兆円）に達するとの試算もある。通信の容量や速度において衛星よりも海底ケーブルが優れているためである。日本もまた、国際通信の 99% が海底ケーブルにより送信されている¹⁷（図 13 参照）。

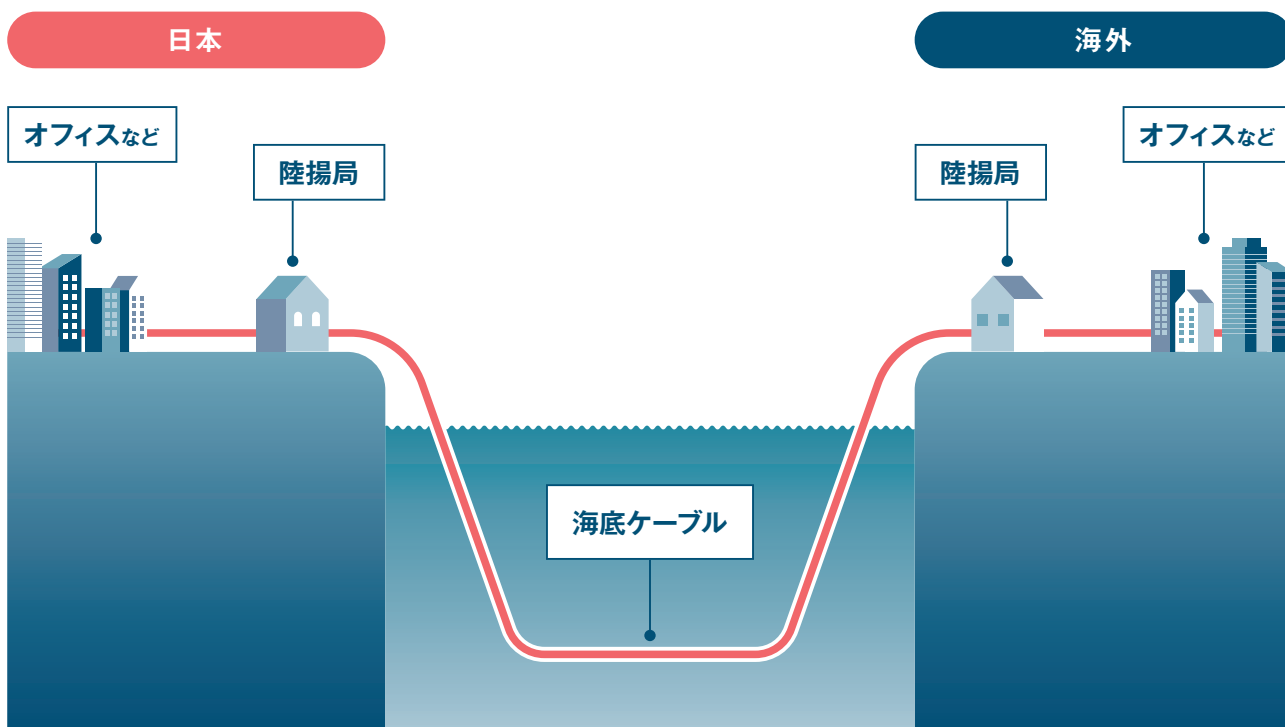


図 13：海底ケーブルの役割

図にあるようにケーブルが海底から陸上に浮上する陸揚げ局近辺は、ケーブルが目視されやすい。何者かによってケーブルが切断され、日本国内、および日本と海外との通信の大半が遮断されれば、何が起ころのだろうか。

(2) シナリオ

2030 年 5 月、午前 8 時ごろだった。首都圏を中心に突如、インターネットもつながらなくなった。東京証券取引所の取引ができなくなり、証券会社は対応に追われた。金融機関の決済、ATM の利用も不可能となり、ネットに接続できないため、業態を問わず、業務ができなくなった。公共交通も全面運行停止となり、通勤ラッシュの車内に大勢が取り残された。誰もが原因不明の事態にパニックに陥った。

¹⁷ 三菱総合研究所「外交・安全保障 第15回:有事を想定した海底ケーブルの防護・強靱化～独自のリスク分析から導く切断の影響と、目指すべき対策」2024年5月24日。[<https://www.mri.co.jp/knowledge/column/20240524.html>]

そのうち、通勤客でごった返す新宿駅で多くの人が倒れこみ、もがき始めた。誰もがスマホで通報を試みるが、つながらない。付近の交番の警察官が異変に気づき、無線で警察署に連絡したが、彼もしばらくして気を失った。臨場した警察官、消防、救急隊員も次々に倒れ、やがて防護服に身を包んだ救助隊が駆けつけたところには、駅周辺の道路にまで折り重なるように人が倒れていた。30分後には、新宿から離れた千葉駅周辺でも倒れる人が続出した。

防護服を着た警察官、消防、救急隊員は現場の様子から、サリンの大量散布によるテロ事件と判断し、中和剤として備蓄されているケムクレンズ（TIMILON 社製）の搬入を依頼するとともに、陸上自衛隊化学学校があるさいたま市大宮駐屯地に応援を要請した。警察庁を通じ、内閣官房にも事態を報告、政府は総理官邸地下の危機管理センターに対策本部を設置し、緊急参集要員が情報把握・分析に当たった。未曾有のテロと判断したが、通信不通の原因がつかめず、対応は混乱に陥った。

午前10時、官房長官が通常より早く記者会見を開いたが、音信不通の上、首都圏のパニックにより、記者も会見に出席できず、国民への呼びかけも十分にできなかった。各市町村の防災無線を通じて、屋内退避が呼びかけられたが、何が起きているのか、誰も正確に理解できなかった。同時に政府は**化学兵器禁止条約**に基づき、世界各国に日本で起きている事象の第一報と、類似テロへの注意喚起を促すことを試みたが、通信の全面不通により難渋した。

発生から2時間を過ぎても通信が復旧する兆しが見えないため、海底ケーブルの大規模な損壊が疑われた。日本は海底ケーブルと陸上ネットワークを中継する役割を果たす陸揚げ局は北茨城（茨城県）、南房総（千葉県）、志摩（三重県）に集中しており、各県警が現場を確認したところ、すべて建物ごと爆破され、ケーブルはことごとく切断されていたことが判明した。各陸揚げ所には警察官が巡回するのみで常時警備をする体制になっておらず、日常生活に欠かせないインフラであるにもかかわらず、警備は十分ではなかった。2023年から2024年にかけて、北欧のバルト海で中国、ロシア船籍とみられる貨物船や漁船による海底ケーブルの破損が相次ぎ¹⁸、日本でも海底ケーブルの警備強化が議題に上がったものの、実施されることはなかった。

正午を過ぎ、首都圏でのVXガスと見られる大規模攻撃による死者は2万人を超え、重傷者も3万人を数えた。しかし、各病院との連絡手段が極めて限られるうえ、中和剤の備蓄も足りず、時間を追うごとに死者が増えていった。

夕方を迎え、各通信事業者が上記3か所以外に持つ陸揚げ局を利用して、政府、自治体間の通信は再開された。しかし、報道機関をはじめ民間企業、一般市民は音信不通の状況が続き、政府からの状況説明は国民に届かなかった。国内テロか、外国の非国家主体によるテロか、あるいは外国の正規軍による侵略を企図した攻撃なのか、だとすれば、首都圏以外でも大規模化学兵器攻撃があるのか、真相がつかめない中、国民の不安だけが増幅していった。

<シナリオが示唆する日本が取るべき施策>

- サイバー攻撃への対策に関する議論は活発になってきたが、仮想空間上での対策にはほぼ偏っている。通信を支えるインフラ、特に海底ケーブルについては、明白なぜい弱性があるにもかかわらず、ほとんど議論されていない。警備体制の強化を図るべきである。

¹⁸ 日本経済新聞「海底ケーブル問題の落とし穴」(会員限定)2025年1月29日。

- 化学テロに関する対策は1995年の地下鉄サリン事件を教訓に一定程度の進展が見られる。しかし、パンデミック、生物テロとの共通項があるにもかかわらず、省庁再編に当たり、パンデミックのみに特化した新たな組織を創設し、テロ時の医療サービス提供に関する規定が欠如しているなど、関係する省庁の情報共有や、それに基づく迅速な対処に不安を残している。また、中和剤は事故、あるいは攻撃により、化学物質を体内に取り込んでしまった場合以外に用途はなく、期限が切れれば廃棄せざるを得ないため、どの程度備蓄するのが難しい。これらの課題を解消する必要がある。

2. 金融機関に対するサイバー攻撃と大規模停電～気候変動対策、再エネに潜むわな

(1) 再生可能エネルギーのぜい弱性

2024年夏（6月～8月）の平均気温は全国で平年を1.76度上回り、1898年の統計開始以降、2023年と並び、過去最高を記録した¹⁹。気候変動は将来の危機ではなく、現在の重要課題になりつつある。2050年にCO₂の排出を実質ゼロにする「カーボン・ニュートラル」の達成を日本政府が国際公約にしていることもあり、再生可能エネルギーの導入促進が叫ばれている。

再生可能エネルギーの弱点の一つは、発電設備の数が極めて多く、分散していることである。原子力発電や天然ガス発電は設備集中型で、物理的のみならず、サイバー攻撃からも徹底して防護が図られている。一方、再生可能エネルギーは太陽光発電設備から銅線を盗み出す行為が頻発するなど、極めて初歩的な外部攻撃にも対処が難しい現実がある。また、中国製の太陽光パネルや風力発電タービンは内包するソフトのぜい弱性が指摘されるほか、再生可能エネルギーの遠隔監視装置をサイバー攻撃し、外部から操作可能な状態に置き、ネットバンキングに不正接続して金融機関から金銭を窃取するような犯罪も起きている。

原子力発電が外部攻撃からの物理的攻撃やサイバー攻撃などセキュリティについてしばしば問題提起され、安全の強化が図られているのに対し、再生可能エネルギーはセキュリティについて、ほとんど議論されていない。そこに死角はないのだろうか。

(2) シナリオ

2030年、日本は国際公約として掲げた「2013年比でCO₂排出の46%削減」をкаろうじて達成した。原子力発電の再稼働がなかなか進まない中で、再生可能エネルギーによる電力供給の比率を55%まで急ピッチで高めた効果だった。政府はさらに2035年までに再生可能エネルギーの割合を65%にまで高めた。2025年にトランプ大統領が返り咲いた米国が、パリ協定から一時離脱したため、世界全体ではCO₂排出が大きくは削減されない中、日本はドイツとともに、気候変動対策の優等生の評価を得た。

2035年夏、西日本の金融機関で異常な送金の報告が相次いだ。金融庁の緊急調査の結果、1万台を超える太陽光発電の遠隔監視装置がサイバー攻撃を受け、不正送金の「踏み台」として利用されたこ

¹⁹ ウェザーニュース「【速報】2024年は過去最も暑い夏 背の高い高気圧や高い海面水温が影響」2024年9月1日。[<https://weathernews.jp/s/topic/s/202408/310255/#:~:text=%E3%81%93%E3%81%AE%E5%A4%8F%E3%81%AE%E6%B0%97%E6%B8%A9%E3%81%AF,76%E2%84%83%E3%81%A8%E3%81%AA%E3%82%8A%E3%81%BE%E3%81%97%E3%81%9F%E3%80%82>]

とがわかった。手口はこうだ。ハッカーはソフトのぜい弱性を見逃さず、遠隔監視機器に侵入し、外部からの操作を可能にするプログラム「バックドア」を仕掛け、インターネットバンキングの預金口座にアクセスした。サイバー攻撃を実施した本人が自らの機器を用いて、口座へのアクセスや預金の引き出し、送金を行った場合、捜査当局に追跡されるおそれがある。そのため、他者のシステムを踏み台として利用する。

ぜい弱性を抱える太陽光発電の遠隔監視装置は格好のターゲットだった。2024年5月にはほぼ同様の手口で不正送金される事件が日本で発生していたが²⁰、政府は気候変動対策としての太陽光発電の普及を優先させた。その結果、2024年時の事件より大規模なサイバー攻撃を招いた。しばらくすると、証券取引所で常軌を逸した株の売り浴びせが発生した。下落率は史上最悪を大きく超える30%超に達し、各証券会社には、「身に覚えのない取引が私名義で行われている」との顧客からの問い合わせが殺到した。日本証券取引所は金融商品取引法に基づき、ただちに株の売買を停止した。しかし、所有株の大幅下落により損失を出した個人や中小企業が相次いで不渡りを出し、通常の経済活動に支障をきたした。日本は、金融・経済の緊急事態を必ずしも想定していないため、法制度も十分ではない。政府は災害対策基本法の「災害緊急事態」を布告し、緊急措置として政令により、金銭債務の支払の半年延期を検討したが、サイバー攻撃による株価操作が同法上の「災害」に該当するのか、意見が分かれ、決断できなかった。時間だけが過ぎ、金融庁が対応に追われる中、今度は東日本で大規模停電が発生した。

サイバー攻撃の対象は、遠隔監視装置だけにとどまらない。通信・制御システムの乗っ取り、電力網への侵入、発電所の破壊にも及ぶ。再生可能エネルギーは分散型の施設である。どこにでも配備され、電力供給に占める割合も高いのであれば、サイバー攻撃で得られる効果も大きい。太陽光発電、風力発電から送られた直流電力を交流電力に変換する変換装置（インバータ）がサイバー攻撃され、送電がストップしたとみられた。電気は需要と供給のバランスが崩れると、周波数が乱れ、大規模停電を引き起こす²¹。

日本においては、電力網のサイバーセキュリティ強化も、事業者の努力に委ねられ、国家主導で強化を図ろうとしなかった。インバータは中国製のシェアが高く、そのソフトのぜい弱性が指摘されていたが、日本政府は中国製品の全面的排除には踏み切ることができなかった。

再エネ関連施設への大規模サイバー攻撃は金融・経済の混乱だけにとどまらなかった。それまでに、2022年のロシアによるウクライナへの侵攻をはじめ、サイバー攻撃によって軍事攻撃、あるいはテロリストによる大規模物理的攻撃の戦端が開かれる事例はいくつもあった。沖縄海域を主に監視する第十一管区海上保安本部から無線で、尖閣沖に大量の船舶が集結しているとの連絡が入った。漁船を装った民兵による尖閣上陸の試みか、正規軍による占領を企図したものか。停電による通信手段の制約で相手の意図を読み取れないまま、日本は事態への対応を迫られた。

²⁰ 日経新聞「太陽光発電、サイバー攻撃の温床にIoT経由で不正送金」2024年8月17日(会員限定)。

²¹ 中部電力パワーグリッドウェブページ「需要と供給のバランス」2024年11月1日閲覧。[<https://powergrid.chuden.co.jp/denkiyoho/qa/06.html>]

<シナリオが示唆する日本が取るべき施策>

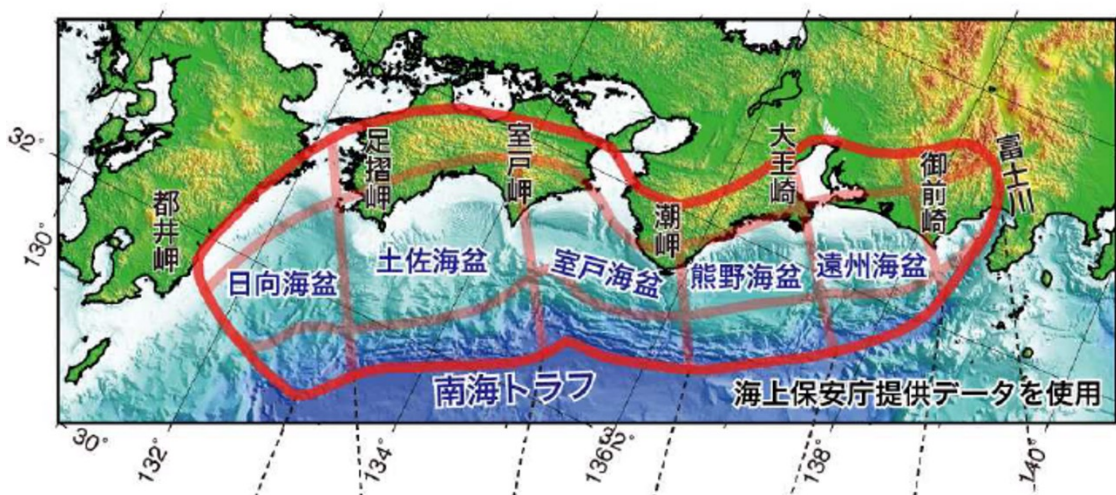
- 重要インフラへのサイバー攻撃を防止し、セキュリティ強化を図ることは急務である。特にエネルギー関連施設のセキュリティ強化は重要であり、気候変動対策が叫ばれる今、再生可能エネルギーが抱える潜在的ぜい弱性に目を背けることなく、解消を図る必要がある。
- サイバー攻撃は状況を把握し、事態が認定されるまで時間を要する。しかし、異常を検知してから事態が認定されるまで、手をこまぬいているわけにもいかない。異常を検知後、速やかな対応措置が可能になるよう、「能動的サイバー防御関連法案」が第 217 回国会に提出されている。これに加え、不測の事態や複合災害の発生に備えて「緊急事態基本法」を整備し、事態が認定された時点で既存の法律に移行させるような仕組みが必要である。

3. 南海トラフ地震と併発する富士山噴火、原子力事故

(1) 南海トラフ地震の概要

南海トラフとは、ユーラシアプレート（日本列島の陸側）とフィリピン海プレート（海側）が海底で接する溝状の境界線で、静岡県駿河湾から、2024 年 8 月に地震が起きた日向灘まで約 500 キロメートルにわたる²²。フィリピン海プレートがユーラシアプレート側に年間数センチずつ沈み、ユーラシアプレートが下に引きずり込まれ、ひずみが蓄積することで巨大地震を誘発すると言われている²³。図 14 の赤線で囲んだ想定震源域で 100 年～150 年周期で発生している。前は 1946 年に発生しており、政府は「今後 30 年以内に発生する確率は 70%～80%」と警戒を強めている²⁴。

図 14：南海トラフ地震の想定震源域



出典：気象庁「過去に発生した南海トラフ地震の震源域の時空間分布」を加工して作成

ひずみの蓄積の仕方によって、プレート境界の全般でひずみが一気にずれる「全割れ」、境界の東側、西側で相次いで発生する「半割れ」がある。「全割れ」の場合、プレートが大規模に変動し、地上ですさまじい揺れを引き起こすとされる。他の災害を併発することはないのだろうか。

²² 気象庁「南海トラフ地震とは」[<https://www.data.jma.go.jp/eqev/data/nteq/nteq.html>]

²³ 同上。

²⁴ 気象庁「南海トラフ地震に関連する情報」[<https://www.data.jma.go.jp/eqev/data/nteq/index.html>]

(2) シナリオ

2035 年 7 月、駿河湾沖を震源とするマグニチュード (M) 8.2 の地震が発生した。南海トラフ地震の想定震源域にあたる場所で M6.8 以上の地震が発生し、1 カ所以上のひずみ計で顕著な変化が観察された場合、それが南海トラフ巨大地震を誘発する可能性があるかどうか、気象庁が評価検討会を招集し判断することが法律で定められている。気象庁はただちに、検討会を招集した。2 時間後、「巨大地震警戒」を発令した。これは想定震源域内において、M8.0 以上の地震が発生し、それが前兆となって巨大地震を誘発する可能性が平常時に比べ高まったと評価された場合に発令される。東海地方から四国地方の海岸沿いの自治体は、地震に伴う津波、浸水などで避難が間に合わないと思込まれるため、地域住民に対し、1 週間の事前避難が呼びかけられた。

夏の観光シーズンに入った矢先の警戒発令に海辺の観光地に困惑が広がった。かつて 2024 年 8 月の「巨大地震注意」をはじめ、幾度か気象庁による発令があったが、何事もなく一週間後に解除されていた。しかし、今回は初めて「注意」ではなく「警戒」である。観光客のキャンセルが相次ぎ、閑古鳥が鳴く中、警戒が呼びかけられた地域の住民はそれぞれ高台の施設に避難した。巨大地震は発生しないまま、一週間が経過すると、住民らに避難疲れが見え始めた。

避難の呼びかけに強制力はない。1978 年に施行された大規模地震対策特別措置法は、地震の予知が科学的に可能になることを前提に、前兆が観測されれば、総理が強制力のある「警戒宣言」を発令し、鉄道の運行停止、店舗の休業のほか、自衛隊を地震発生前に派遣する体制を整えた（大規模地震対策特別措置法第 9 条 警戒宣言等）。その後、精度の高い予知は困難なことが分かり、南海トラフ地震に関する法律においては、政府の権限は臨時情報の提供が中心になった。対応は自治体、住民に委ねられている。気象庁は苦渋の判断として、住民の一時帰宅を認めた。

「今回も何も起きないだろう」との空気が広がった 35 年 9 月、巨大な揺れが列島を襲った。中部から九州地方にかけて震度 7 を記録し、高知、和歌山県沖など太平洋沿岸部には最大 30 メートル超の巨大津波が押し寄せ、海辺の町は壊滅した。関東でも、木造住宅が多い地区を中心に家屋の倒壊と火災が相次ぎ、消防、警察の手に負えない事態となっていた。政府はただちに、危機管理センターに緊急参集チームを集め、総理は史上初めて、北海道、東北以外の地域を対象に、災害対策基本法の「災害緊急事態」を布告した。緊急措置として政令により、生活必需品の流通を政府の管理下に置いたほか、金銭債務の支払の半年延期を発令した。しかし、緊急災害対策本部に寄せられる被害情報は絶望的だった。30 都府県で少なくとも 25 万人以上が死亡したとみられたほか、200 万棟を超える建物の全壊、約 750 万人が避難を余儀なくされたことが推定された。被害総額は国家予算を超える総額 150 兆円に上ると推計された。自衛隊はもちろん、厚労省所管の災害派遣医療チーム (DMAT)、国交省が所管し、道路や堤防の応急処置策などを助言する緊急災害対策派遣隊 (TEC-FORCE) といった実動部隊の派遣要請が各自治体から寄せられ、どの地域を優先するか、政府は難しい判断を迫られた。

二週間後、静岡県から政府対策本部に不吉な情報がもたらされた。富士山近辺で鳴動と群発地震が相次いでいるとのことだった。その三日後の夕刻、富士山が宝永噴火 (1707 年) 以来、約 330 年ぶりに噴火した。夜でも溶岩が吹き上がっていることが目視できた (図 15 参照)。

図 15：富士山宝永噴火絵図「夜ル乃景気」



出典：静岡県歴史文化情報センター(使用の許諾を得て掲載)。

午後9時過ぎには、東京都心でも降灰が確認され、2週間後には10cm堆積した。送配電機器・施設は灰によりショートし、関東地方は広範囲にわたり停電した。レールと送配電線の通電ができなため、鉄道も停止した。水質汚染も急速に広がり、上下水の処理能力を超え、生活用水の確保ができなくなった。さらに、溶岩は静岡、山梨両県を超え、神奈川県相模原市まで到達し、東名高速が交通不能になった。首都圏と関西圏を結ぶ交通の動脈が遮断されたことで、政府による生活必需品の流通管理は有名無実化した。さらに、関西圏で買いだめが発生したため、関東圏の物資不足は深刻になった。要するに、首都機能は喪失状態になり、政府による災害対応も機能しなくなった。

巨大地震、津波に加え、富士山の噴火に見舞われ、中部電力浜岡原発にも危機が迫っていた。2011年の東京電力福島第一原発事故を経て日本の原子力安全規制は強化され、浜岡原発もその厳しい基準をクリアして運転を続けていた。地震、津波には万全の対応を見せたが、大量の降灰は想定を超えていた。原子炉の冷却に欠かせない貯水池が大量の灰で汚染され、炉に水を注入し続ければ、配管が損傷し、放射性物質が外部に漏れるおそれがあった。停電が長引く中、非常用電源設備により、原子炉の冷却と管理を続けていたが、道路、鉄道の遮断により、非常用電源の稼働に欠かせない軽油が入手できなくなった。軽油があと二日間しかない中、廃炉を覚悟して海水を注入するか、決断を迫られつつあった。

浜岡原発の状況が政府対策本部から国民に知らされると、史上最悪と言われた2011年3月の東日本大震災を大きく超える被害に「日本は存続できるのか」との不安が広がった。巨大地震の発生から1か月、富士山の噴火から10日、噴煙はまだ首都圏からはっきり見えるほど立ち上っていた。

＜シナリオが示唆する日本が取るべき施策＞

- 各原発の防災計画、南海トラフ地震、および富士山噴火を想定したハザードマップは別個に作成されている。それぞれの視点を統合し備えを強化するための取り組みを始めるべきである。
- 特に救助、治療に当たる医療機関は、食料や必要資材、酸素・電気など、長期間十分な支援がないことを前提に、自力で医療提供を継続できるように備蓄を強化するとともに、複合災害を想定した訓練を重ね、対応力を向上させるべきである。

4. まとめ

複合事象は何が起こっているのか、事態を把握するまで時間を要する。サイバー攻撃により、通信機能に大きな障害が生じた場合はなおさらであり、情報収集や適用する法律の検索で時間を浪費し、初動の遅れにつながりかねない。また、2、3番目のシナリオで紹介したように、災害対策基本法上の「災害緊急事態の布告」は、条文に明記されていながら、自然災害以外にも適用できるのか、の問題に加え、憲法の下位に位置する法律で強制措置を伴う同布告を発令できるのか、法学者から疑問を呈する指摘もあり、これまで一度も適用されたことがない。

こうした課題を克服するには、「緊急事態」を国としてどう定義するのか、の議論が欠かせない。「緊急事態法制研究会」は次章で、憲法でどのように緊急事態を定義するか、緊急事態条項に関する議論をするための新たな視点は何かを提示する。また、異常を検知してすぐに対応措置が可能になる「緊急事態基本法」を整備し、事態が認定された時点で既存の法律に移行させるような仕組みを提唱する。さらに、防災から対応まで措置の実効性を高めるための省庁体制のあり方についても提言する。

日本の緊急事態法制、それに基づく対処の仕組みは、自然災害や大規模事故を中心に、発生した事象・災害に応じ個別に整備されてきた²⁵。災害対策基本法が伊勢湾台風²⁶を契機に制定されたのに続き、原子力災害対策特別措置法は1999年の茨城県東海村の核燃料加工会社・JCO臨界事故²⁷を受けて成立した。2009年の新型インフルエンザのまん延後には、新型インフルエンザ等対策特別措置法が制定され、2020年以降の新型コロナウイルス（COVID-19）感染拡大への対応を経て、同法は改正された。

発生事象主義に基づく縦割りの法制定、あるいは法改正では、過去に発生した災害の類似事象への対応の習熟度が上がる半面、これまで発生したことのない事象や複合災害においては、対処の法的根拠の確認から始めなければならないことがあり、初動対応はしばしば混乱に陥る。また、緊急事態における外出制限や有事の際の国民保護への協力など、人権制約を伴う措置をどういう条件の下で認めるのか、統一的な基準が欠如している。世界の多くの国が憲法に緊急事態条項を有し、緊急時における国家の権限や人権制約の条件を明確にしているのとは対照的である。

より実効性の高い緊急事態法制、それに基づく事態対処のあり方を検討するには、導入の是非は別にして、緊急事態条項に関する議論は避けて通れない。2022年2月、ロシアがウクライナに軍事侵攻し、有事あるいは緊急事態は突発的に現実になることを私たちはあらためて認識させられた。日本を含む世界における緊急事態条項に関する議論を比較検証し、論点整理を試みる²⁸。

²⁵ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』芙蓉書房出版、2020、pp. 29-78。

²⁶ 1959年9月26日夕に紀伊半島に上陸した巨大台風。上陸時の中心気圧は929.5ヘクトパスカルで、本州で観測された最も低い気圧である。愛知、三重両県の伊勢湾沿岸を中心に死者・行方不明者5098人の被害を出した。阪神・淡路大震災まで戦後最大の災害で61年に災害対策基本法が制定される契機となった。

²⁷ 1999年9月、茨城県東海村にあるウラン加工工場・JCOで起きた国内初の臨界事故。高速実験炉で使う燃料用ウランを製造している途中で、核分裂が継続的に起きる「臨界」が発生した。燃料を製造していた作業員2人が急性放射線障害で死亡。周辺住民667人も被ばくした。

²⁸ 本章は2022年4月に笹川平和財団が公表した『笹川平和財団日本における緊急事態対処の課題～ COVID-19対応の法制面の検証～』における各国憲法の比較考察を基に、加筆し再構成した。[<https://www.spf.org/global-data/user26/EmergencyResponse.pdf>]

1. 日本の緊急事態法制整備

緊急事態法制の歴史は近代民主国家の誕生にさかのぼる。

19世紀以降、戦争や大規模災害など国家の存立を脅かす事態に直面した際、平時とは異なる措置を講じることによって秩序の回復を図ることについて、各国で議論が盛んになった。その結果、フランスやドイツのように憲法に緊急事態に関する条項を明記する形で、あるいはアメリカやイギリスのように憲法には明記せず、「不文の原理」として緊急事態における国家の権限を認める形で、実施細則としての緊急事態法制の整備が進んだ。立憲君主制を志向した明治憲法下の日本では、フランスやドイツの考え方を踏襲し、緊急事態における国家の権限を憲法に明記した²⁹。

二つの世界大戦を経て、こうした緊急事態における国家権限の運用に変化が生じた。

緊急事態について、憲法や法律で厳格に定義しようとするれば、国家の対応を制約する恐れがある。逆に包括的、抽象的に定義すると、国家により、緊急事態宣言や私権制限措置が乱発され、立憲主義、民主主義がないがしろにされる恐れがある³⁰。「緊急権のパラドックス」と呼ばれるこの課題の克服は各国共通であり、緊急事態における措置の実効性と人権尊重とのバランスについてそれぞれ試行錯誤が続いている。

(1) 日本の緊急事態法制の歴史

日本の緊急事態法制は戦後、劇的な変遷を経験する。第2次世界大戦における敗戦後、全体主義からの脱却と民主主義の普及に向け、新憲法の制定は最重要課題であった。緊急事態における国家の権限については、日本政府と連合国軍総司令部（GHQ）の議論の結果、日本国憲法に明記されなかった。こうした経緯を踏まえながら、日本における緊急事態法制整備の歴史とその影響を検証する。

旧憲法下の緊急事態に関する条項

大日本帝国憲法は、当時の日本の国情に最も近いとしてドイツの憲法を模範とした。1889年に発布され、以下の四つの緊急対応権限が明記された。

- 緊急勅令制定権（第8条）
- 戒厳宣言の大権（第14条）
- 非常大権（第31条）
- 緊急財政措置権（第70条）

（大日本帝国憲法および各国憲法の緊急事態条項や法律の緊急事態条文については、巻末資料を参照）

²⁹ 国立国会図書館調査及び立法調査局『主要国における緊急事態への対処』2003、pp. 9-15。

³⁰ 佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂、2020年など。

表 9：大日本帝国憲法に定められた緊急権

	緊急勅令制定	戒厳令	非常大権	緊急財政措置
要件	公共の安全保持	戦時または内乱	戦時、国家事变	公共の安全保持
認定	天皇 (統治総覧者)	天皇 (統治総覧者)	天皇 (軍の大元帥)	内閣
措置	勅令制定	軍への行政権の移管、 国民の権利制限	軍事行動に 必要な措置	勅令による 財政上の必要措置
統制	議会の承認 (事後)	なし	不明	議会の承認 (事後)
期間	議会が閉会中 または 招集できない期間	必要とされる 期間	必要とされる 期間	議会が閉会中 または 招集できない期間
実施例	1923 年 関東大震災直後 など多数	1905 年：日比谷焼打事件 ³¹ 1923 年：関東大震災 1936 年：2・26 事件	なし	1923 年の 関東大震災後の 金融恐慌時など 多数

出典：衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』を参照に筆者作成

上記四つの緊急対応権限の要件と実施例を表 1 にまとめた。このうち軍部に行政対応権限を移管する戒厳令については、明治から昭和にかけて三度発令されている。非常大権については、戒厳令に関する権限との違いが明確ではなく、一度も発動されなかった³²。

新憲法下の緊急事態法制整備の特徴

戦後の憲法改正議論の中で、日本が当初、GHQ に提出した憲法草案には、戦前の旧憲法と同様に、緊急事態に関する条項を憲法に明記する考え方が反映されていた。草案第 76 条は「衆議院ノ解散其ノ他ノ事由ニ因リ国会ヲ召集スルコト能ハザル場合ニ於テ公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ必要アルトキハ、内閣ハ事後ニ於テ国会ノ協賛ヲ得ルコトヲ条件トシ法律又ハ予算ニ代ルベキ閣令ヲ制定スルコトヲ得」³³と定め、緊急時には立法、予算の権限を国会から行政府（内閣）に移すことを定めていた。

一方、GHQ は緊急事態における国家の対応権限については英米法の考えに則り、不文の原理として認められるとの見解で対処するよう日本政府に促し、上記草案第 76 条の日本国憲法への導入は見送られた³⁴。

しかし、日本政府は、自然災害が多い国情を考慮すると、不測の災害に対する措置は必要と GHQ に訴え、日本国憲法では、参議院の緊急集会（第 54 条）が定められた³⁵。衆議院解散中に災害が発生した場合、内閣は参議院に緊急集会を求め、暫定的に法律や予算措置を議決することを定めている。

金森徳次郎国務大臣（憲法改正担当－当時）は、上記の経緯について、1946 年の衆議院帝国憲法改

³¹ 1905 年 9 月 5 日、ポーツマス条約（日露戦争の講和条約）において、ロシア側から賠償金を取れなかったことなどに反対する民衆が、東京日比谷公園で開かれた国民大会に集合し、警官と衝突した。その後、民衆は暴徒化し、大臣官邸や新聞社、警察署、市街電車などを焼き打ちし、翌日まで暴動が続いたため、戒厳令が公布され、軍隊が鎮圧のため出動した。

³² 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』p. 4。

³³ 衆議院憲法調査会『日本国憲法の制定過程における各種草案の要点』2000 年 3 月、p. 12。

³⁴ 同上、p. 6。

³⁵ 高見勝利『政治の混迷と憲法』岩波書店、2012、p. 261。

正案委員会で次のように答弁している。「緊急勅令などは行政当局者にとっては実に調法（原文ママ）³⁶なものではあるが、民主政治を徹底させて国民の権利を十分擁護するためには、そのような政府一存において行う処置は、極力これを防止しなければならない。いわば行政権の自由判断の余地をできるだけ少なくすべきである。実際の特殊な場合に応じる具体的に必要な規定は平素から乱用のないような形で準備するように規定を完備しておくことが適当である。明治憲法にはそうした用意はあったが、実際にその様な手段が明白に用いられたことはなかった。したがって、新しい憲法においては、むしろ自由保障の安全を期した」³⁸。

日本国憲法第54条は、緊急事態における内閣の権限を定めたものであるが、金森大臣の答弁にあるように、大日本帝国憲法における国家の権限と比較すると、制約されたものになっている。また、新憲法制定時は戒厳令や治安維持の実施主体となる軍隊が解体されていた背景もある。これらにより、戦後日本の緊急事態法制整備は独自の経過をたどった。

欧米各国が他国からの武力攻撃における国民保護を基軸に緊急事態法制の整備を進めたのに対し、日本においては、自然災害を中心に、現実が発生した事象から課題を洗い出しながら、緊急事態と政府の権限を規定し、対応を図る仕組みが定着した。

表10に緊急事態を定める主な法律をまとめた。

大半は全て現実が発生した事態が法の制定や改正のきっかけとなっている。

表 10：緊急事態を規定している日本の主な法律

法律名	制定年度	条項	緊急事態条項のきっかけとなった出来事
財政法第三条の特例に関する法律	1948 年	経済緊急事態において 財政法第 3 条（価格規定）の 効力を一時的に停止	終戦直後の ハイパーインフレ
警察法	1954 年 （全面改正）	第 71、74 条	—
災害対策基本法	1961 年	第 105、106 条	伊勢湾台風（1959）
原子力災害対策 特別措置法	1999 年	第 15 条	JCO 臨界事故（1999）
武力攻撃事態等対処法	2003 年	第 21 条～ 24 条	
新型インフルエンザ等対 策特別措置法	2012 年、 2020 年、 2021 年 （改正）	第 45 条	H1N1 亜型インフルエンザ ウイルスまん延（2009） 新型コロナウイルスまん延 （2020）

出典：衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』などを参照に筆者作成

³⁶ 『日本国語大辞典』によると、調法とは、主に「調査したり考慮したりすること。熟慮すること。また、よく思索し適切に処理すること」を意味し、金森大臣答弁の文脈に必ずしも沿っていない。「重宝」がより文脈に適しており、議事録作成の段階で誤植した可能性がある。

³⁷ 『第190回帝国議会衆議院 帝国憲法改正案委員会議録（速記）』第3回』1946年7月2日、pp. 34-35。

³⁸ 『第90回帝国議会衆議院 帝国憲法改正案委員会記録（速記）第13回』1946年7月15日、p. 240。

³⁹ 1959年9月26日夕に紀伊半島に上陸した巨大台風。上陸時の中心気圧は929.5ヘクトパスカルで、本州で観測された最も低い気圧である。愛知、三重両県の伊勢湾沿岸を中心に死者・行方不明者5098人の被害を出した。阪神・淡路大震災まで戦後最大の災害で61年に災害対策基本法が制定される契機となった。

⁴⁰ 1999年9月、茨城県東海村にあるウラン加工工場・JCOで起きた国内初の臨界事故。高速実験炉で使う燃料用ウランを製造している途中で、核分裂が継続的に起きる「臨界」が発生した。燃料を製造していた作業員2人が急性放射線障害で死亡。周辺住民667人も被ばくした。

憲法に緊急事態条項が存在しないため、表 10 の各法律が定める緊急事態が何を意味するのかについて、さまざまな解釈が提唱されてきた。一つは、これらの法律による緊急事態の認定や対応措置権限は、不文の原理として国家に付与され则认为られている緊急時における国家の権限を補完し、場合によっては、憲法秩序を一時停止する非常措置を採用することも認められるとの見解である。アメリカやイギリスでかつて採用されていた考え方である。一方、現行憲法が緊急事態における国家の特別な権限を想定していないとする立場からは、上記の各法律が定める措置は行政府や警察、自衛隊の活動を一時的に集中強化する場合を定めたものにすぎないとの意見が提出されている⁴¹。

政府の公式見解は、日本国憲法には緊急事態条項が存在しないものの、国民の権利を制限したり、義務を課したりする緊急時の措置については憲法第 13 条ほかで定める「公共の福祉」の観点から可能として、歴代の内閣法制局長官らが国会で答弁している。例えば 2004 年、有事法制に関する国会論戦の中で、秋山収内閣法制局長官（当時）は以下のように答弁している。「現行憲法下でも、大規模な災害とか経済的混乱などのような非常な事態に対応すべく、公共の福祉の観点から合理的な範囲内で国民の権利を制限し、あるいは義務を課す法律を制定することは可能でございまして、災害対策基本法、国民生活安定緊急措置法など、既に多くの立法がございます」⁴²。

新しい脅威に対応する緊急事態法制

日本の緊急事態対応の規定は、1990 年代後半から、国の権限を拡大する形に変容しつつある。

1999 年に起きた茨城県東海村の JCO 臨界事故で周辺に放射線が漏洩した際、原子力災害対応の法的根拠は原子炉等規制法であり、住民避難などは自治体の判断に委ねられていた。しかし、自治体レベルでは十分に対応できなかった反省から、国が防災対策を一元的に決定し、複数の自治体に対して避難命令を出せるよう原子力災害対策特別措置法が制定された。同法では、第 15 条に基づき、内閣総理大臣が原子力緊急事態宣言を出した場合は、内閣総理大臣に権限が集中し、地方自治体・原子力事業者を指導し、対応に当たることができる（第 20 条）。2011 年の東日本大震災に伴う福島第一原発事故では、菅直人総理（当時）がこの条文を根拠に、事業者である東京電力の事故対応にも関与した。

新型インフルエンザ等対策特別措置法でも総理大臣に総合調整権が認められ、休業要請の業種について、都道府県の実施計画に国が修正を求める事例があった。また、武力攻撃事態等対処法と国民保護法では、災害対策基本法と異なり、地方の対応措置は「自治事務」ではなく、「法定受託事務」とされ、国の指導の下に、地方が実施する仕組みになっている⁴³。

COVID-19 対応において国と自治体間の調整に時間がかかる事例が散見されたことは、緊急事態では国が対応指揮を執るべきとの議論を活発化させた。政府は 2024 年 6 月、改正地方自治法を成立させ、国の「指示権」を新たに導入した。これは、自治体が実施する自治事務、法定受託事務を問わず認められる包括的な指示権である。指示権により迅速な緊急事態対応が期待される半面、包括的な権限であり、中央政府が恣意（しい）的に行使したり、濫用に歯止めがかけられなくなったりする懸念がある。迅速性を強調し、国会の事前承認や地方自治体との事前協議を義務化せず、国会への事後報告だけが

⁴¹ 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』p. 7。

⁴² 衆議院「事態対処特五号」2004年4月20日、p. 28。

⁴³ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』p. 45。

定められ、自治体との協議は努力義務にとどまったことが懸念の背景にある⁴⁴。

日本国憲法は地方自治について独立の章を設け、制度として保障している。国のかたちとして「分権」を重視していると言え、事象ごとの法律で緊急事態における国の権限を強化することと、地方自治法で包括的に国の権限を拡大することとは、重みが異なる。改正地方自治法の施行後の動きについて、注視する必要がある。

2. 欧米主要国における緊急事態法制の整備と特徴

欧米各国もまた、戦時や災害時における行政権の濫用を教訓に、戦後、緊急事態法制を再整備してきた。各国における緊急事態法制の歴史を検証することは、日本における緊急事態対処のあり方を考える上で、重要な示唆を与えてくれると考えられる。アメリカ、イギリス、フランス、ドイツの事例を概観する。

(1) アメリカ

アメリカの法制度には二つの特徴が見られる。一つは連邦国家であり、連邦政府と州政府がそれぞれ独自の権限を持つ。もう一つは、州政府レベルで手に負えない場合には、連邦政府、特に大統領に対応権限を集中させることである。

後者の大統領権限については、戦後、権限濫用防止に対する議会の責任を明確にするため、「不文の原理」の原則から、制定法主義に移行した。21世紀以降は、テロ行為など新たな脅威に対応できる緊急事態法制の確立を目指し、連邦政府と州政府の権限分担を再調整するなど、改正の動きが続いている。

大統領の緊急事態対応権限に対する考え方の変化

アメリカ合衆国憲法には、大統領が軍の最高司令官であること、緊急の場合に大統領が議会の上下両院本会議を召集することができること（いずれも第2条）、州を外国の侵略や国内暴動、蜂起から保護する権限（第4条）が記載されているものの、緊急時に大統領が平時と異なる措置を実施できることを明確に定めた条項は存在しない。

しかしながら、第2次世界大戦の終了まで、緊急事態において大統領が憲法に違反するような命令を発する場合があった。例えば、フランクリン・ルーズベルト大統領が1942年2月、国家安全保障への脅威になるとの理由で、西海岸在住の日系アメリカ人の強制収容を大統領命令で実行し、議会は1カ月後にこの命令を追認した⁴⁵。

戦時の安全確保を最優先の目的とするルーズベルト大統領の考えはおおむね国民にも支持され、戦後も、米ソ冷戦体制の中で、核兵器による都市攻撃への不安から、この考え方は信任を得てきた。

とはいえ、議会や司法が無条件に大統領権限の行使を認めていたわけではない。朝鮮戦争を背景に、製鋼所のストライキを防止するため、トルーマン大統領は連邦職員に対して、オハイオ州ヤングスタ

⁴⁴ 衆朝日新聞「国の指示権拡大 自治の原則を侵す改悪だ」2024年6月19日。<https://www.asahi.com/articles/DA3S15961873.html>

⁴⁵ 浅川公紀「米大統領職と緊急事態権限」『武蔵野大学政治経済研究所年報』、2017 (https://www.musashino-u.ac.jp/albums/abm.php?f=abm00004720.pdf&n=02_asakawa.pdf)。

ウンの製鋼工場を接収して操業するように命令したが、連邦最高裁は、6対3で、憲法は大統領に当該権限を与えるものではないと判断した。この中で、ジャクソン判事は、大統領権限を次の3つに区別した。

- 大統領が連邦憲法の明示的または黙示的な権限付与に基づいて行動するとき、彼の権限は最大化される。連邦議会の定める法律による接収を大統領が実行したならば、それは最大限の合憲性の推定と、最大幅の司法によって支持される。
- 議会による権限の付与あるいは付与の拒絶のいずれもなされていない状況で大統領が行動する場合、彼は自身の独立した権限にのみ依拠できる。しかし、大統領と連邦議会が競合的に権限を分有する、あるいは、配分そのものが不明瞭な黄昏の領域（a zone of twilight）が存在する。この領域での権限に対する現実的なテストは、抽象的な法理論ではなく、事態の緊急性やそこにある不測の事態によって判断される。
- 大統領が連邦議会の明示的または黙示的意思に反する措置を執る場合、彼の権限は最弱化する。

この枠組みを前提に、ジャクソン判事は、すでに大統領には、法律により授權された方法でストライキを停止する権限が与えられていた（タフト・ハーレー法）。同法によりストライキを80日間禁止する命令を出すように裁判所に求めることができたにもかかわらず、大統領権限の形でストライキ防止の措置を執ろうとしたことを問題視した。つまり、上記区分の3つ目に該当するとして違憲と判断した⁴⁶。

緊急時の大統領権限に対する考え方は1970年代に変容した。発端は、ベトナムに本格参戦するきっかけとなったトンキン湾事件に関する国防総省の機密文書が漏洩したことだった（1971年6月）⁴⁷。

1964年8月、北ベトナム沖のトンキン湾で、北ベトナム軍の哨戒艇がアメリカ海軍の駆逐艦に二発の魚雷を発射し、アメリカ軍への敵対行為と見られた。北ベトナムへの攻撃を訴えたジョンソン大統領の提案は、連邦議会上院で88対2、下院で416対0の圧倒的多数により支持された。この後、アメリカはベトナムに本格参戦するが、機密文書の漏洩により、トンキン湾事件は、北ベトナム爆撃を正当化するため、アメリカ軍が自ら仕組んだ秘密工作の一部だったことが発覚した。

大統領や議会への信用失墜の結果、アメリカは緊急事態対応における国家の権利を「不文の原理」とする伝統的な考えを改め、大統領の緊急事態への対応権限と議会による監視を明文化する制定法主義に移行した。それまでの戦時およびそれ以外の緊急事態における大統領令を整理し、議会による監視機能を明確化する形で、戦争に関する権限と、それ以外の緊急事態における権限を整理した。

戦争以外の緊急事態に関する大統領権限として、国家緊急事態法（1976年）と国家緊急経済権限法（1977）が制定された。後者は「米国の国家安全保障、外交政策及び経済に対する、その全部又は相当部分が米国外に源流を持つ、異常かつ桁外れの脅威（unusual and extraordinary threat）に対処するため」大統領に様々な取引を規制し、米国管轄下にある外国所有の財産や資産を凍結する権限等を付与する。同法上の権限を行使するため、大統領は、当該脅威に関して国家緊急事態を宣言する。この宣言について規定しているのが国家緊急事態法という構造になっている。国家緊急事態法は「大統領は非常事態宣言の発出に際し、具体的な措置を実施するための根拠法を明示し、連邦議会に送付すること」（第301条）、「連邦議会は、大統領による非常事態宣言後、6カ月ごとに宣言を終了させるか

⁴⁶ 浅川公紀「米大統領職と緊急事態権限」pp. 28-29. [<https://www.musashino-u.ac.jp/research/pdf/abm00004720.pdf>]

⁴⁷ 衆議院憲法調査会「『非常事態と憲法』に関する基礎的資料」p. 33。

どうかを審議する。連邦議会が終了に同意した場合は大統領の意思にかかわらず、国家非常事態宣言は効力を失う」(202条c項)と規定している。

戦時における大統領権限は戦争権限法(1973年)として定められた。大統領の指揮権に制約を課し、事前の議会への説明の努力、事後48時間以内の議会への報告義務、60日以内の議会からの承認の必要などを定めている。

21世紀における緊急事態への対応の再構築

緊急事態における大統領権限は制定法主義へと移行したが、アメリカの緊急事態法制のあり方は試行錯誤を続けている。まず、2001年9月11日に発生した同時多発テロ事件による体制変遷がある。

2001年まで、アメリカのテロ対策は、予防措置が中心の危機管理と事後処理の結果管理に分けて考えられていた。前者は連邦捜査局(FBI)が主導するテロ防止であり、後者は連邦緊急事態管理庁(FEMA)が担当する被害対応であった。しかし、同時多発テロ事件では、FBIや中央情報局(CIA)が事前に入手していた重要情報を政府内で共有できなかった。さらに、被害対応も不十分だったことに対する反省から、ブッシュ大統領はテロ対策に関わる省庁体制の一元化を目指した。2003年1月、国土安全保障局、沿岸警備隊、帰化移民局、FEMAなど22の政府機関を統合し、閣僚が長官を務める政府機関としては、同国15番目の省として国土安全保障省が創設され、職員数17万人の巨大官庁が発足した。

省庁再編により、最も大きな影響を受けたのはFEMAである。独立組織としての地位を受けることはできず、人事権、予算権が制約された⁴⁸。

2005年8月にルイジアナ州などに甚大な被害をもたらしたハリケーン・カトリナによる自然災害では、FEMAの対応の不備、基礎自治体－州政府－連邦政府の連携ミスによる支援物資、人員の派遣の遅れが被害を拡大させたと指摘された。国土安全保障省のテロ対策偏重人事により、自然災害対応への専門知識を持った職員がFEMAの主要ポストから外されていたことが一因とされている。そのため、2006年にポスト・カトリナ緊急事態管理改革法が制定され、FEMAは独立組織の地位を取り戻し、対応準備、事後対応、地域復旧に関する権限を一元的に管理することになった。さらに連邦政府、州政府、基礎自治体、民間のNPOとの緊急事態対応に関する取り組みを調整できる権限を得た⁴⁹。

戦時を除くアメリカの緊急事態対応は、FEMAを窓口に関連する連邦政府、州政府と基礎自治体が協調を重視する傾向に変わりつつあり、日本が中央政府に対応権限を集約する傾向にあるのとは対照的である。

法の仕組みとしては、大統領が国家緊急事態を宣言したときに特別の権限を付与する法律上の規定が増加傾向にあり、約120に及んでいる。2024年現在、アメリカは、40以上の「緊急事態」が宣言されている⁵⁰。さらに、2025年1月に就任したトランプ大統領は各国に一律に関税をかける措置の根拠として、国際緊急経済権限法に基づく緊急事態宣言を検討している⁵¹。緊急事態認定がなし崩しになりかねない点が指摘されている。

⁴⁸ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』p. 68。

⁴⁹ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』p. 71。

⁵⁰ BRENNAN CENTER FOR JUSTICE “Declared National Emergencies Under the National Emergencies Act”
[<https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/declared-national-emergencies-under-national-emergencies-act>]

⁵¹ ロイター日本語版「トランプ氏、新聞税へ経済緊急事態宣言を検討 米報道」2025年1月9日。
[<https://jp.reuters.com/business/GK3SN3ETSRTVD77JXFICUDN5M-2025-01-08/>]

戦争に関する権限については、2013年、シリア内戦で反体制派への弾圧を続ける同国のアサド政権への武力行使について、オバマ大統領が連邦議会に軍事力使用に関する承認を求めた。これを契機に、憲法、および戦時権限法において、戦争に関わる権限が大統領と連邦議会の間でどのように分配されているのかという議論が活発化している⁵²。

(2) イギリス

英米法系に属するイギリスは成文憲法を持たず、アメリカと同様に、緊急事態における国家の対応権限を「不文の原理」として認めてきた。第1次世界大戦以降は、緊急事態における行政府の権限を明確にするため制定法主義に移行した。21世紀に入ると、迅速な危機対応の実現とテロや感染症など新たな脅威への対処を目的に、緊急事態法制を整理し、戦争を含め、一括して定義する法律を新たに制定した。

国家の緊急事態対応権限の法制化

イギリスにおいて、緊急事態における一般法として位置付けられているのは、1964年の国家緊急権法である。同法は第1次世界大戦以降に制定された法律を統合する形式になっている。

第1次世界大戦中の1914年、イギリスは国土防衛と公共の安全を目的に、政府に措置命令権を付与する国家防衛法を制定した。第2次世界大戦直前には、ナチス・ドイツへの宣戦のため、上記法律を参照し、1939年緊急権法が1年の時限立法として制定された。その後、ドイツ軍によるイギリス本土への侵攻の危機が迫り、1939年緊急権法と同様に時限立法の形で1940年緊急権法が制定され、1946年まで延長された。

軍事以外の緊急事態対応には、1920年に緊急権法が制定された。同法は、第1次大戦後、炭鉱労働者を中心にストライキが頻発し、社会不安が増大したことに対応することを目的とした。政府は、食糧、水、燃料等の供給を妨げ、交通機関を妨害し、または社会から生活の要素を奪うような脅威の存在に対し、国王の名で緊急事態を宣言することができる」と定めていた。

1964年国家緊急権法は、1920年緊急権法に、1946年に失効した緊急権法の一部を組み入れた。第1条で、「食糧、飲料水、燃料、電力、交通手段の供給が崩壊し、それによって国民生活から必需品が奪われる事態に際し、国王は緊急事態を宣言することができる」と規定した⁵³。適用事象は自然災害および原子力事故にも拡大された。第2条は、軍の動員を定め、「国家緊急の必要性がある場合には、農業その他の重要な業務に軍隊の構成員を暫定的に従事させることができる」としている⁵⁴。

21世紀における緊急事態への対応の再構築

2001年9月11日のアメリカにおける同時多発テロの発生など新たな脅威への対応を踏まえ、中央政府と地方政府の義務と権限を明確にし、あらゆる危機に迅速に対応することを目的として、イギリスは1964年緊急事態法に付加する新たな法律を整備した（図16参照）。

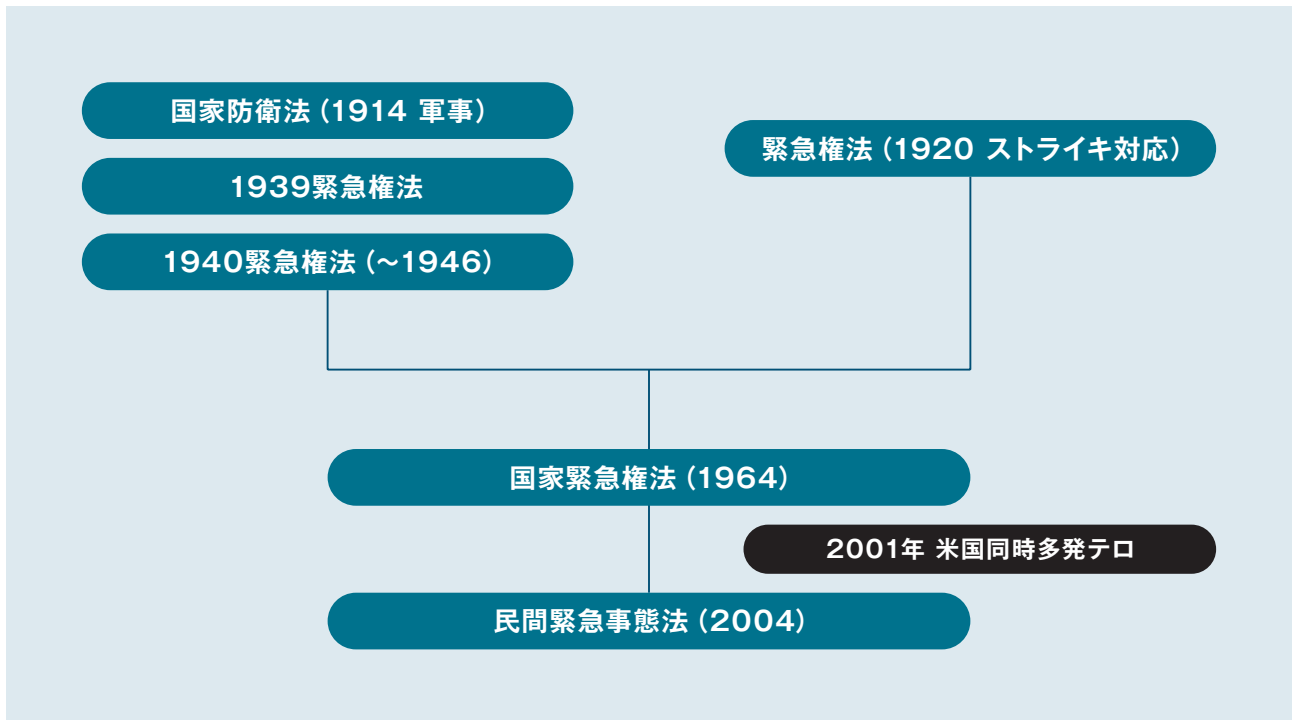
⁵² 栗田真広・国立国会図書館調査及び立法考査局外交防衛課「米国における軍隊投入の権限」2014年10月。

[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8779804_po_076505.pdf?contentNo=1]

⁵³ 清水隆雄「Ⅱ 緊急事態法制 1 イギリス」『主要国における緊急事態への対処』(2003年)、国立国会図書館調査及び立法考査局、pp. 40-42。

⁵⁴ 清水隆雄「Ⅱ 緊急事態法制 1 イギリス」『主要国における緊急事態への対処』、pp. 40-42。

図 16：イギリスの緊急事態法制の統合・整備状況



出所)衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』などを参照に筆者作成

2004 年、戦争、テロ攻撃から自然災害、感染症に至るまで多様な危機を想定し、緊急事態における国家の権限を規定する法律として、民間緊急事態法が制定された⁵⁵。同法は3部構成になっており、第1部では「地方レベルの公的機関（地方自治体等）に課されるあらゆる規模の緊急事態に対応した市民保護の義務」、第2部では「より大規模な緊急事態に際して、中央政府に与えられる迅速かつ強力な規則制定の権限」、第3部では「施行や適用範囲といった通則」について記載している⁵⁶。

緊急事態については、

- 連合王国または地方もしくは地域内における人間福祉に深刻な被害を及ぼす可能性のある事件または状況
- 連合王国または地方もしくは地域内における環境に深刻な被害を及ぼす可能性のある事件または状況
- 連合王国の安全保障に深刻な被害を及ぼす脅威のある戦争またはテロリズム

に大別している（同法第2部第19条）⁵⁷。緊急事態に際し、地方政府、自治体が一義的に対応に当たり、被害の規模が大きいときに限り、中央政府が緊急事態と認定し、緊急事態規則の制定をもって対応するという2段構成となっている⁵⁸。

民間緊急事態法に基づく緊急事態規則は、国王が定める枢密院令によって制定されるが、制定手続きに遅れが想定される場合には、上位の閣内相（首相、主務大臣、大蔵委員）の協議によって制定し、議会に承認を求めることができる（同法第2部第20条）⁵⁹。議会が閉会、休会中の場合は、議会の開

⁵⁵ 岡久慶「緊急事態に備えた国家権限の強化—英国2004年民間緊急事態法」『外国の立法223』（2005年2月）、国会図書館 海外立法情報課、p. 1。

⁵⁶ 岡久慶「緊急事態に備えた国家権限の強化—英国2004年民間緊急事態法」p. 1。

⁵⁷ 同上、p. 27。

⁵⁸ 同上、p. 7。

⁵⁹ 同上、p. 8。

催を要求することができる（同法第2部第28条）⁶⁰。規則は議会の承認後、30日以内に失効するが、中央政府は新たな規則を制定する権限を有する（同法第2部第26条）⁶¹。さらに、スコットランド、北アイルランド、ウェールズの自治地方に適用される規則については、中央政府の上記閣内相は地方政府と事前協議をする必要があるが、緊急性の高い場合は事前協議を省略することができる（同法第2部第29条）⁶²。

一方、政府による命令権の濫用を防止するため、同法は議会による権限も明記している。政府が規則を議会に提出してから7日経過しても議会（上院、下院）の承認が得られない場合、当該規則は効力を失うと定められている（同法第2部第27条）⁶³。

COVID-19の感染拡大に対し、イギリス政府は「民間緊急事態法で規定する緊急事態に該当しない」と判断し同法を適用せず、感染が全土に拡大することになった⁶⁴。結果として法整備が必ずしも迅速な危機対応に結び付かなかったと評価され、緊急事態対応の難しさがうかがえる。

(3) フランス

フランスは世界で初めて、緊急事態における国家の対応権限を法制化したことで知られる⁶⁵。また、アメリカやイギリスとは対照的に、緊急事態における国家の権限を憲法に明記することを伝統としてきた。1958年、大統領制の導入を柱とする第五共和政に移行してからは、大統領に緊急事態への対応権限を集約し、米英両国に比べ、行政権限が強大化する点に特徴が見られる。こうした権限の強大化については、人権尊重を定めた憲法との整合性が取れないとして議論が起きている。

統治体制、憲法の変化と緊急事態対応権限に対する考え方

第2次世界大戦後、フランスの緊急事態法制の整備は劇的に展開した。

議会制民主主義を採用したフランス第四共和政にとって、1950年代は旧植民地の独立運動への対応が主要課題の一つだった。政府は1955年4月、アルジェリア独立運動への対応を主目的に緊急事態における国家の権限を規定する「緊急状態法」を制定した。

同法は緊急状態を二つに分類している。

- 公の秩序に対する重大な侵害の結果生じる急迫の危機
- 性質上および程度の重大性により公の災害という性格を有する場合

（第1条）

前者は戦時の戒厳令の性格を有し、後者は大規模自然災害を主に想定している。いずれかに該当し、政府により緊急状態宣言が発出されれば、私権の制限を含む強制措置の実施が可能になる。

さらに、1958年には、第2次世界大戦時に対ナチス抵抗運動を展開したド・ゴール将軍が政界に復帰し、

⁶⁰ 同上、p. 32。

⁶¹ 同上、p. 31。

⁶² 同上、p. 32。

⁶³ 同上、p. 31。

⁶⁴ 田中亮佑 「英国における緊急事態法制と軍隊の国内動員 COVID-19対応とEU離脱を事例として」『NIDSコメンタリー第122号』（2020年6月11日）、防衛研究所、p. 3。

⁶⁵ 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』2003年2月、p. 25。

大統領が指揮する強大な国家を志向して国家体制の変更を内容とする新憲法を国民投票で承認させた。

緊急事態における国家の権限は大統領制への移行に伴い憲法に明記され、大統領の非常権限(第16条)が新設された。同条は国の独立、領土の保全または国際的取り決めの履行が重大かつ切迫した脅威にさらされ、憲法の正常な運営が妨げられる場合、大統領は非常事態宣言を発し、必要な措置をとることができる⁶⁶と定める。首相や両院議長、憲法評議会⁶⁶は大統領から諮問を受けることが規定されるのみで、非常事態宣言の妥当性を審査する権限はない。議会両院(国民議会⁶⁷と元老院⁶⁸)は、非常事態宣言から30日後に、非常事態を宣言する要件が依然として備わっているかどうかの審査を憲法評議会に付託することができるが、議会自ら非常事態宣言延長の可否を判断する権限はない。このように第16条の規定は大統領の措置実施の権限を強力に認める内容となっている。

1961年4月23日、アルジェリアで反乱が起こり、フランス政府の要人1人が拘束されると、ド・ゴール大統領は同条に基づく非常事態を宣言した。しかし、本土政府の要人1人が反乱軍に拘束されただけであり、国家機関が正常に機能している状況での非常事態宣言の発出は、後の政権に憲法第16条への疑問を投げ掛けた。1993年、ミッテラン大統領は「欧州の民主主義国でこれほど原則に反する権限の集中を認める条文を持つ国はない」として第16条を廃案とする憲法改正案を議会に提出した。改正案は承認されなかったが、以降の政権も第16条の適用を忌避している⁶⁹。100人を超える犠牲者を出したパリ同時多発テロ(2015年)などの重大危機に際して第16条に基づく非常事態宣言は発出されなかった。結局、第五共和制の歴史の中で、憲法第16条に基づく非常事態を宣言したのはド・ゴール大統領のみである⁷⁰。

21世紀における緊急事態対処の特徴

21世紀に入り、テロなど新たな脅威への対応のため、各国が憲法の緊急事態条項や法律の運用見直しを進める中、フランスは1955年緊急状態法をさまざまな事象に適用することで、危機対応の強化を図っている。同法は戦時から自然災害まで多様な緊急事態に適用できる上、憲法第16条と比べ、緊急状態宣言の発出には、大統領だけでなく、内閣や地方長官も関与する。そのため、政府を挙げた取り組みをアピールできる利点がある。2000年以降の同法に基づく緊急状態宣言発出の主要事例は以下の2件である。

2005年10月、パリ郊外で警官に追われた移民系の少年2人が変電所で感電死した事件をきっかけに、移民への偏見、差別の解消を訴える暴動が各地に拡大した。11月8日、シラク大統領は1955年緊急状態法に基づく緊急状態を宣言し、ド・ビルパン首相の行政命令により、夜間外出禁止令などの強制措置を翌2006年1月まで実施した。

また、2015年11月13日、首都パリで、イスラム国(ISIS)の戦闘員と見られる複数のグループが銃撃と爆破を数カ所で同時に起こし、130名が死亡する同時多発テロが発生した。オランド大統領は直ちに1955年緊急状態法に基づく緊急状態を宣言した。生き残ったと見られる実行犯の確保や別のテロ

⁶⁶ 違憲審査を行う機関で、委員(9名)は大統領・国民議会議長・元老院議長からそれぞれ3名ずつ任命される。民主主義国の多くは、違憲審査権を裁判所に付与し、裁判官の経験年数など法曹資格を定めるが、フランスの憲法評議会には就任資格は定められていない。

⁶⁷ 日本の衆議院に相当し、定数は577名。小選挙区制により選出される。

⁶⁸ 上院に相当し、定数は348名。国民による直接選挙ではなく、地方議会議員を有権者とする間接選挙で選出される。

⁶⁹ 水島朝穂『世界の「有事法制」を診る』法律文化社、2003、pp. 109-110。

⁷⁰ 同上、p. 106。

の未然防止を目的に、集会の禁止や令状なしの家宅搜索など行政、警察権限が強化され、2017年11月まで異例の長期にわたる宣言となった。フランス内務省によると、宣言下で家宅搜索が計4,457カ所で実施され、計752人を自宅軟禁とした。また、武器625点が押収され、過激思想を広める宗教施設計19カ所が閉鎖された⁷¹。

COVID-19対策のために2020年に制定された「公衆衛生における非常事態法」も、緊急事態宣言の発出や強制措置の発動の手続きは緊急事態法を踏襲している。

しかしながら、緊急事態法の度重なる適用や同法に準拠した新法制定に関しては、基本的人権尊重の立場から疑問が呈されている。現在までに、憲法評議会が緊急事態法に基づく緊急事態宣言や強制措置の効力を無効にする司法判断は出していないが、人権尊重とのバランスに関する議論は続いている。

(4) ドイツ

ドイツはフランスと同様、緊急事態における国家の権限を憲法に明記している。ドイツ基本法（憲法に相当）の緊急事態条項は第2次世界大戦での敗戦を経て、戦後10年近い歳月をかけて整備された。戦前のヴァイマル憲法の緊急事態条項がナチスに悪用された経験から、緊急事態の定義や緊急事態における連邦政府、州政府の役割を細かく類型化しているのが特徴で、国家による権力濫用の防止に万全を尽くそうとしている。

緊急事態に対する考え方の変化

ドイツは第2次世界大戦の敗戦により、分断国家としての再出発を余儀なくされたが、民主主義陣営に加わったドイツ連邦共和国（旧西ドイツ）の基本法制定過程において、緊急事態における国家の権限を明記することには国民の抵抗が強かった。ヴァイマル憲法における緊急事態条項が、民主主義や人権保障の破壊につながったためである。

ヴァイマル憲法は48条で、「公共の安全および秩序に著しい障害が生じ、またはそのおそれがあるとき、大統領は、公共の安全および秩序を回復させるために必要な措置をとることができ、必要な場合には、武力を用いて介入することができる」と定めていた⁷²。1933年1月、ヒトラーは首相に就任すると、大統領に対して「民族および国家の保障」のため、第48条に基づく非常措置権限の適用を求め、発動させた。その後も同条に基づく法令が乱発され、議会による立法機能の大半は政府による命令に置き換えられた。結果として、立憲主義、民主主義の崩壊に至った⁷³。

1960年、連邦政府により、緊急事態に関する基本法改正案が提案されたが、同改正案は、ヴァイマル憲法第48条を模範とし、緊急事態において連邦政府に、法律に代わる命令を制定する権限や、私権を制限する権限を与えていたため、議会により否決された⁷⁴。

⁷¹ 毎日新聞「フランスの非常事態宣言」2017年12月31日、(<https://mainichi.jp/articles/20171231/ddm/007/030/075000c>)。

⁷² 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』p. 20。

⁷³ 山岡規雄「ドイツ連邦共和国基本法における緊急事態条項」『レファレンス』第786巻、国立国会図書館 調査及び立法考査局、2016、p. 60。

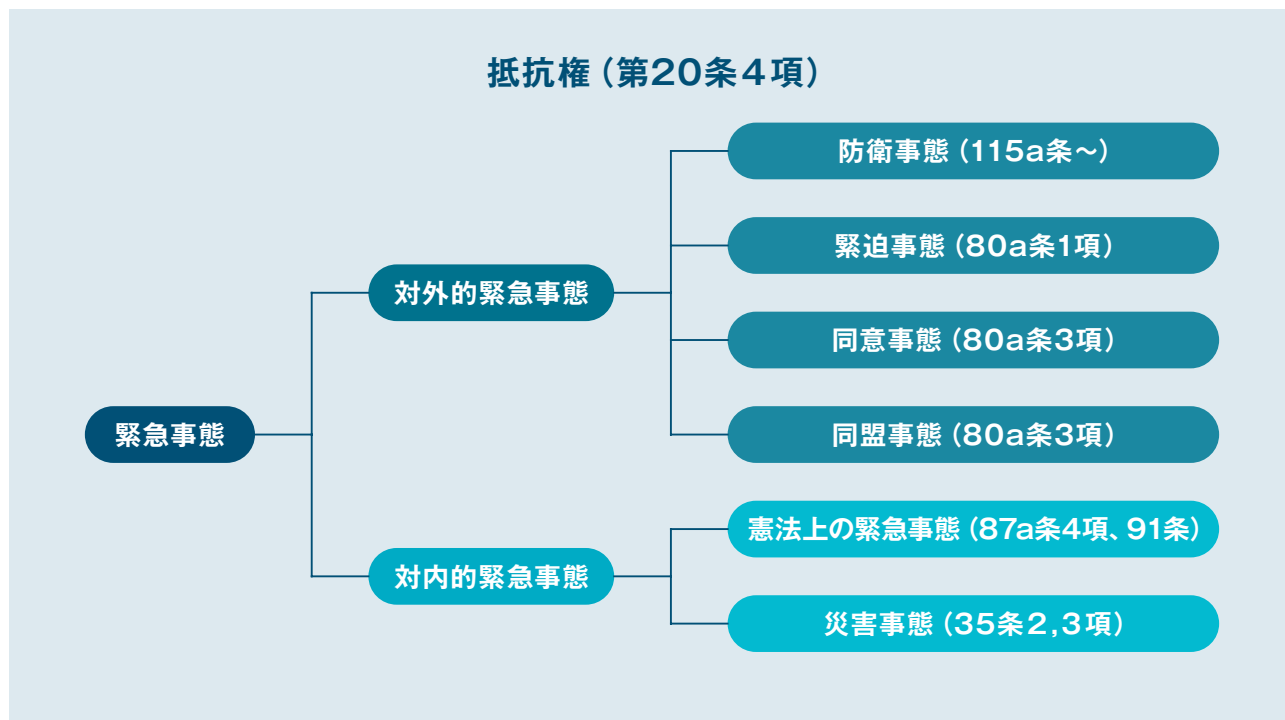
⁷⁴ 水島朝穂『世界の「有事法制」を診る』p. 89。

その後、同国の二大政党であるキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）と社会民主党（SPD）を中心に、長い時間をかけて新たな基本法改正案が提出され、1968 年、緊急事態条項が導入された改正案が可決された。1990 年の東西ドイツの統一以降も同条項は引き継がれている。

新たな緊急事態条項の特徴として、ヴァイマル憲法の反省を踏まえた以下の二つが挙げられる。

- 緊急事態においても、連邦政府に一括して命令を制定する権限を与えることはせず、州政府との役割分担を明確にするほか、連邦議会に連邦政府の措置に対する監視権限を付与する
- 緊急事態を包括的に規定することはせず、事態ごとに細かく分類し、定義する

図 17：ドイツ基本法の緊急事態の分類



出所)衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』

図 17 にあるように、緊急事態は国内要因に由来する「対内的緊急事態」と国外要因による「対外的緊急事態」に大別され、前者は

- 災害事態（第 35 条）
- 州の存立にかかわる緊急事態（87 条、91 条）

が定義されている。憲法で緊急事態条項を導入している国では、外的要因、すなわち戦争を想定している場合が大半で、自然災害を緊急事態として明記しているのはドイツのみとされている⁷⁵。

第 35 条、および第 91 条は対内的緊急事態における州政府と連邦政府の役割を細かく規定している。緊急事態への一義的な対応は州政府の責任で行い、単独の州で対応できない場合は他州への応援要請、連邦政府への連邦国境警備隊あるいは軍隊の出動を要請できる。ただし、連邦参議院⁷⁶の要求により、出動を中止させることができる。

⁷⁵ 毎関西学院大学災害復興制度研究所『緊急事態条項の何が問題か』岩波書店、2016、p. 26。

⁷⁶ 連邦議会の第二院で、各州政府の代表者で構成される。ドイツ連邦共和国大使館「ドイツの政治」参照。

対外的緊急事態は外国からの攻撃を想定し、緊迫度により、

- **防衛事態**：武力による外部からの攻撃を規定する（115条）
- **緊迫事態**：防衛事態への準備態勢に入ることと想定する（80条a1項）
- **同意事態**：緊迫事態に至る可能性を想定する（80条a3項）
- **同盟事態**：他国との同盟上の義務履行のため、緊迫事態と同様の措置が必要な場合を想定する（80条a3項）

に区分されている⁷⁷。

防衛事態の認定は連邦議会が連邦参議院の同意を得て行う（115a条1項）。緊急を要し、かつ解散中などの理由で連邦議会の招集や議決が不可能な場合には、両院の議員で構成される合同委員会にその権限が与えられる（115a条2項）。

このように、ドイツの緊急事態条項は他国のそれに比べ、事態を詳細に分類している。また、州政府と連邦政府の役割を精緻に規定し、連邦政府の措置に対する議会の監視権限も事態の性質に応じてきめ細かく規定している。さらには、基本法に定める自由で民主的な秩序を排除しようとするものに対して、他に手段がない場合、全てのドイツ国民に抵抗権を付与する規定を設けている（第20条）。緊急事態における国家の権限が中央政府により濫用される可能性を徹底して排除しようとするドイツ基本法の緊急事態条項は、世界の法曹界から「制度化された緊急権の完成形態」と評されている⁷⁸。

新たな脅威と「緊急権の完成形態」の限界

2001年にアメリカで起きた同時多発テロは、ドイツ基本法による緊急事態の定義に疑問を投げ掛けた。善良な市民に成りすました移住者によるテロ攻撃は、外的要因に基づく事態に対する連邦軍による国民保護に該当するのか、内的要因事態への州による住民防護なのか、危機対応体制のどちらに属するのか判然としないためである⁷⁹。

さらに、2003年1月、アメリカ同時多発テロを想起させる事件がドイツで発生した。

同国の経済拠点・フランクフルト市の高層ビル群にハイジャックされた軽飛行機が接近した。犯人は同市にある欧州中央銀行ビルに突入すると脅したため、多くの人々がビル街から避難を余儀なくされた。連邦空軍のファントム戦闘機2機が緊急発進によりハイジャック機を追尾し、2時間後、ハイジャック機はフランクフルト空港に着陸した。犯人は精神病歴のある学生で、直ちに逮捕された⁸⁰。

議論となったのは、連邦空軍の現場判断で実施された空軍機の出動である。ドイツ基本法は「防衛のために出動するほかは、この基本法が明文で許容している限度においてのみ、出動することが許される」（87条a2項）と規定し、連邦軍の出動を制限している。一方、第35条2項には職務共助が定められ、警察や軍が緊急事態への対応のため相互に協力することが想定されている。ハイジャック事件は、どの緊急事態に該当するのかの議論とともに、空軍機の出動が基本法に違反するのか、職務共助の規定に基づき許容されるのか、論争を巻き起こした⁸¹。

⁷⁷ 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』pp. 21-22。

⁷⁸ 水島朝穂『世界の「有事法制」を診る』p. 87。

⁷⁹ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』pp. 84-85。

⁸⁰ 水島朝穂『世界の「有事法制」を診る』p. 55。

⁸¹ 同上。

基本法の緊急事態条項およびそれに基づく法律が必ずしもテロ対応に万全でないことを重く見た当時のドイツ政府（SPD と緑の党による左派連立政権）は、基本法の改正は必要ないとの判断に立ち、航空安全法を制定し、連邦軍の対テロ出動を認めた。同法第 14 条に、ハイジャックされた飛行機に対する戦闘機の出動を明記し、警告射撃、強制着陸、最終的にはハイジャック機を排除できる権限を定めた。しかしながら、ホルスト・ケーラー大統領⁸²（当時）は基本法の改正をせずに施行された同法の合憲性に疑問を持ち、憲法裁判所に判断を仰ぐよう政府に求めた。同裁判所は 2006 年、航空安全法に規定する連邦軍による武力行使規定を違憲と判断し、第 14 条は無効とされた⁸³。

ドイツは日本と同様に敗戦国としての歴史を持ち、「緊急権の完成形態」とまで評価される緊急事態条項を制定したものの、軍隊の国内出動は依然として機微な問題である。21 世紀以降に出現した新たな脅威への対応に向け、緊急事態における国家の権限について議論が続いている。

3. 緊急事態、非常事態、緊急事態条項に関する用語の定義

各国の憲法における緊急事態条項を見ると、条項そのものや制定の過程において、緊急事態や非常事態といった用語が頻出する。翻訳の問題もあるが、これらの用語はそれぞれどのように定義されるべきだろうか。本報告書では緊急時に国家が通常と異なる権限を行使することを「緊急事態における国家の権限」と表記しているが、この権限について、日本では「国家緊急権」と表記される場合がある。

しかし、「緊急事態における国家の権限」と「国家緊急権」は同一ではない。日本の憲法学、あるいは憲法に関する論議では、緊急事態を論じるつもりが非常事態を論じていたり、緊急事態条項と国家緊急権が混同されていたり、用語の定義があいまいなまま使用され、議論の混乱を招く事例がしばしば見られる。

日本における緊急事態条項をどうするのか。導入の是非の前に、建設的な議論を行い、日本の課題を整理するために、まずは用語の定義が重要である。

（1）定義

国家緊急権の定義は憲法学者の芦部信喜氏の定義がよく知られ、しばしば引用される。同氏の定義によると国家緊急権とは、

「①戦争・内乱・恐慌ないし大規模な自然災害など、②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、③国家権力が、国家の存立を維持するために、④立憲的な憲法秩序（人権保障と権力分立）を一時停止して、非常措置をとる権限」⁸⁴である。

この定義を分析すると、①は②で述べる「非常事態」の具体例を列挙している。それでは「緊急事態」はどう定義されるのかと言えば、「平時の統治機構」との表現がカギになる。「事態に対処するため

⁸² ドイツの連邦大統領の権限は基本法において「中立的権力」と定められ、連邦議会の招集や国家元首としてドイツを代表するなど儀礼的、形式的な職務権限に限定されている。

⁸³ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』p. 88。

⁸⁴ 芦部信喜『憲法学I憲法総論』（有斐閣、1992 年）65 頁。番号は引用者が付した。芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第8版〕』（岩波書店、2023 年）402 頁も、ほぼ同じ定義を与えている。

の特別な立法や法運用が行われるとしても、『平時の統治機構』の下でそれが行われ、立憲的統制が十分に機能するのであれば、それは『緊急事態』であって、『非常事態』ではない」ということになる⁸⁵。「平時の法制度・法運用とは異なる対応を必要とする事態を広く含む」概念である「緊急事態」と、「平時の統治機構をもってしては対処できない」程度を指す「非常事態」とは、区別されるべきだという立場である。つまり非常事態は緊急事態に比べ、危機の度合いが強く、国家存亡の危機とも解される。この用法によれば、国家緊急権を発動できる場面は「非常事態」に限定される。逆に言えば、「平時の法制度・法運用とは異なる対応」であっても、憲法秩序を停止するようなレベルでない場合は、「緊急事態」において採られる対応であり、国家緊急権の問題とは区別されなければならない。したがって、COVID-19 のまん延において各国で発令された緊急事態宣言やそれに基づく措置は、国家緊急権の問題ではないと評価される。

実際、先の国家緊急権の定義において、③は、国家緊急権行使の目的に言及し、芦部氏の定義は「国家の存立」に限定している。また④において、国家緊急権の内容ないし法的効果を述べ、立憲的な憲法秩序の「限定」ではなく「停止」としている。

このように憲法論の立場から重要なことは、個別的な緊急事態規定を超えて、そのような場合に採るべき措置をあらかじめ憲法に明記しておくことの是非という、より根本的な問題であり、国家緊急権は、本来、憲法所定の機関が正常に機能しえないときにどのように対処すべきか、という国家の存立にかかわる問題に答えるもの、と定義できる⁸⁶。

議論の混同の整理

このように「緊急事態」を想定して憲法上の規定を用意しておくことと、「国家緊急権」を認めるか否かということは、本来、別の話である。前節において、主要民主主義国の緊急事態条項や緊急事態法制の歴史を概観したが、これらの国では、“State of Emergency,” “Emergency Power,” “Emergency Provisions”（英語）、Pouvoirs exceptionnels（フランス語）に関する議論は、国家緊急権とは厳格に区別されている。一方、日本においては、政党が改憲試案として緊急事態条項を提案したり、国会で緊急事態条項の議論が呼びかけられたりする際に、「国家緊急権の導入は、国家による権力の濫用を招く」とする非難がしばしば寄せられる⁸⁷。逆に緊急事態条項を提案する個人、あるいは組織が「国家緊急権は国家が自然に有する権利（自然権）として本来認められている」などと緊急事態条項の導入を正当化する事例もよく見られる。こうした事情から、日本の憲法学は、

- 日本国憲法は国家緊急権を意図的に認めていないとする説、
 - 日本国憲法は国家緊急権を認めていないがそれは欠陥であり、改正すべきという説、
 - 日本国憲法は明文に国家緊急権を認めていないが、自然法を根拠に認める説、
- に分類してきた。

⁸⁵ 愛敬浩二「改憲問題としての緊急事態条項」論究ジュリスト15号(2015年)142-143頁。高田篤「非常事態とは何か——憲法学による捉え方」論究ジュリスト21号(2017年)4-5頁も参照。

⁸⁶ 大石眞「憲法制度の形成」(信山社、2021年)72-73頁。

⁸⁷ 例えば、日本弁護士連合会「日本国憲法に緊急事態条項(国家緊急権)を創設することに反対する意見書」(2017年2月17日)は、そのタイトルにあるように、「緊急事態条項」と「国家緊急権」を同一視したうえで批判を展開している。

しかし、各国の歴史で見たように、緊急事態条項と国家緊急権の定義は同一ではない。

そのため、本来の意味での国家緊急権を「真正の国家緊急権」と呼び、それに至らない事態を「不真正の国家緊急権」と呼ぶ区分も登場している。「不真正の国家緊急権」とは、「①戦争・内乱・大規模自然災害などによって、②平常時に適用される法令では国民を保護することが困難と判断される場合に、③国民の保護と憲法秩序の維持のために、④立法・行政等の国家機関に付与される平常時とは異なる権限」のことであり、「これまで学説やいくつかの政党が議論、あるいは提案してきた国家緊急権は、この「不真正の国家緊急権」と解すれば、緊急事態条項と国家緊急権を混同し、議論が混乱する事態を防げる可能性がある⁸⁸。

本報告書においては、緊急時に平常時とは異なる権限を付与する規定を「緊急事態条項」、この条項を発動できる要件を満たす場面を「緊急事態」と定義することとする。この定義に沿いながら、「緊急事態」は、具体的にどのような事態であり、現行法ではどのような法的対応が予定されているのか。そこにどのような問題があり、いかに対処すべきか。その対処に関して憲法はどのようにあるべきかを次節で議論する。

(2) 緊急事態条項に関する世界の認識と日本における議論

データで把握する緊急事態条項の現状

憲法、あるいは基本法に緊急事態条項を導入する動きは、フランスの憲法（1795年）に始まり、スペイン憲法（1808年）が続いた。その後、ラテン・アメリカ諸国へと伝えられ⁸⁹、その後、世界中に広がり、1950年以降に独立した旧植民地だった国々、1990年代のソ連崩壊によって独立した国の憲法典に広く導入された。これらの緊急事態条項では、いかなる状況下で、誰が緊急事態を宣言・承認し、その場合に通常時では認められないどのような権限が誰に付与されるのかについて憲法で規定している。具体的には以下の六つの問いに対応すべきものとされている。

- 緊急事態に必要な条件とは？
- 誰が緊急事態を宣言する権限を持っているのか？
- 誰が緊急事態の終結を宣言する権限を持っているのか？
- 緊急事態の際に使用される手段の合法性を監視する権限は誰にあるのか？
- 誰が緊急権を行使するのか？
- 緊急事態は、緊急事態政府にどのような（追加）権限を与えるのか？⁹⁰

2013年の段階では、全世界の憲法典のうちのおよそ90%、171カ国の憲法典に緊急事態条項の規定がある。経済協力開発機構（OECD）加盟38か国で見ると、30か国（79%）に緊急事態条項があり、8か国（21%）にない⁹¹。この事実から、世界においては、憲法、あるいは基本法に緊急事態条項を定めることは、「例外ではなく原則」と評価されている。

⁸⁸ 赤坂正浩「国家緊急権論の現状と課題」憲法問題33号（2022年）p. 16.

⁸⁹ Christian Bjørnskov & Stefan Voigt, The Architecture of Emergency Constitutions, 16 INT'L J. CONST. L. 101, 104 (2018).

⁹⁰ 脚注81参照。

⁹¹ 越田崇夫「諸外国の憲法における緊急事態条項」2023年9月、国立国会図書館調査及び立法考査局。[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12998127_po_202301a01.pdf?contentNo=1]

ナチス・ドイツの蹉跌

日本を含む緊急事態条項の導入に関する議論に、少なからず影響を与えた、あるいは現在も与えている事例として、しばしば引用されるのが、第二次世界大戦前のドイツにおけるナチスの台頭とヴァイマル憲法（当時）が定めていた非常事態権限（第48条）である。1933年1月、ヒトラーは首相に就任すると、大統領に対して「民族および国家の保障」を目的に、第48条に基づく非常措置権限の適用を求め、発動させた。

ナチス・ドイツにおいて、緊急事態における国家の権限が濫用された歴史を踏まえ、戦後、ドイツ、日本を含む各国は憲法、あるいは基本法において緊急事態条項をどう定めるか、議論と検討を重ねた。欧州をはじめとする諸外国と日本では、濫用の教訓をどのように踏まえるか、という点で、対照的な違いが見られる。

欧州：緊急時における国家の権限が濫用されないように、緊急事態条項をどう規定するか。

日本：ナチス・ドイツのような事例を招き、立憲主義に反するため、緊急事態条項は不要。

現在のヨーロッパ

欧州における緊急事態条項に関する基本的な考え方は、欧州評議会⁹²（Council of Europe: CoE）に置かれた、憲法問題についての諮問機関「法を通じた民主主義のための欧州委員会」（通称ヴェニス委員会：Venice Commission⁹³）が緊急事態条項のあり方について見解を示している。

同委員会はこれまでに1,000を超える意見書や報告書を作成しており、2016年に作成された『法の支配のチェックリスト』という報告書で、緊急事態条項についても考察している。「法の支配」が確立されているかをチェックするための参考として作成された詳細なリストであり、「緊急事態における例外」の箇所では、次のように述べられている⁹⁴。

- 緊急事態における例外は法で定められているか？
- 緊急事態（戦争または国家の存立を脅かすその他の公共の緊急事態）に適用される具体的な国内法の規定があるか？
- そのような状況において、国内法に基づき、人権保障からの逸脱（derogation）は可能か？
- 例外状態に入るために必要な状況および基準は何か？
- 国内法は、緊急事態であっても、特定の人権保障からの逸脱を禁止しているか？
- 人権保障からの逸脱は比例的か。すなわち、状況の緊急性によって厳密に必要とされる限度に、

⁹² 第二次世界大戦後の1949年に設立された、人権、民主主義、法の支配の3つの価値の促進を目指す機関。第2次世界大戦後に、欧州で共有されるこれら3つの価値を促進することを通じて、ヨーロッパの政治体制を再建することを目的に設立された。欧州連合（EU）とは別の機関で、現在、46か国が加盟している。日本は、1996年にオブザーバー国の資格を取得し、同評議会の活動に参加している。在ストラスブール日本総領事館のウェブページを参照。
https://www.strasbourg.fr.emb-japan.go.jp/itpr_ja/ce-top.html#:~:text=%E6%AC%A7%E5%B7%9E%E8%A9%95%E8%AD%B0%E4%BC%9A%E5%BC%88%E4%BB%A5%E4%B8%8B%CE,%E5%BD%93%E5%88%9D%E3%81%AE%E7%9B%AE%E7%9A%84%E3%81%A7%E3%81%97%E3%81%9F%E3%80%82

⁹³ 47のヨーロッパの国家と15のヨーロッパ以外の国家の合計62の加盟国から成り、日本もオブザーバーとして参加。ヴェニス委員会のメンバーは、加盟国によって指名（1名の委員と1名の代理委員）された公法・国際法の大学教授、最高裁・憲法裁判所の判事、各国の議会議員、公務員などで構成されるが（4年任期）、個人としての資格で活動する。山田邦夫「欧州評議会ヴェニス委員会の憲法改革支援活動——立憲主義のヨーロッパ規準」レファレンス57巻12号（2007年）45頁以下、寺谷広司「欧州を越える欧州——ヴェニス委員会による裁判官対話の普遍的展開」法律時報93巻4号（2021年）63頁以下などを参照。

⁹⁴ Venice Commission, Rule of Law Checklist, DL-AD(2016)007rev<[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)

期間、状況および範囲において限定されているか？

- 緊急事態において、執行部が通常の権限配分から逸脱する可能性もまた、期間、状況および範囲において限定されているか？
- 緊急事態であるかを決定するための手続は何か？ 緊急事態の存在と期間および緊急事態下での逸脱の範囲について、議会のコントロールと司法の審査が用意されているか？

このチェックリストを見ると、欧州では、緊急事態における例外を「法」で定めることを、「法の支配」の要請と捉えていることが分かる。

チェックリストで言及している「法」とは何かが問題になるが、これに関して、同委員会において1995年に作成された『緊急事態権限』⁹⁵と題された報告書で勧告が行われており、「緊急事態宣言を行うことができる緊急事態は、憲法によって明確に定義され記述されるべきである」と明記されている。同委員会は、緊急事態に関するルールは憲法、あるいは基本法に規定することが望ましいとの立場をたびたび明言している。例えば、2020年に公表された中間報告では、「緊急事態宣言は、その国の国内法秩序のルールに従う。それらのルールは、明確で、理解しやすく、予見可能性のあるものでなければならない。緊急事態とその結果としての緊急権に関する基本的な規定は、憲法に規定されることが理想であり、そのなかでどの権利について逸脱があるか否かを明確に示すべきである。緊急事態に行使される権限は、基本的な権利、民主主義、法の支配などの基本的な憲法上の原則を制限しがちであるため、このことはより重要である」と記されている⁹⁶。

(3) 緊急事態条項のデザイン

想定される緊急事態

米国で各国憲法の比較・研究を実施している非営利団体 Comparative Constitutions Project (CCP) の統計によると、世界の憲法、あるいは基本法で緊急事態として想定されているのは、①戦争／侵略②国内治安③大規模災害④一般的な危険⑤経済危機⑥憲法体制・秩序の危機、の6つに大別される。1950年代は上記6つのうち、どれか一つを憲法で記載していた程度であったのに対して、2011年では1.67個に増加している。おおむね二つ程度を緊急事態として明記する傾向がうかがえる。2011年段階の規定割合は、①が48.6%、②が38.8%、③が26.2%、④が25.7%、⑤が7.1%、⑥が2.7%である。

また、2020年のヴェニス委員会報告書の指摘は想定される緊急事態として、自然災害、騒乱、感染症の流行、大規模なテロ攻撃、経済危機、戦争を挙げている。これまでの行使例として、その大部分が武力紛争、大規模なテロ攻撃、自然災害、または感染症の流行だったと説明している。

⁹⁵ Venice Commission, Emergency Power, CDL-STD(1995)012 [[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1995\)012](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1995)012)]

⁹⁶ 18 Venice Commission, Interim Report, On the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, CDL-AD(2020)18 [[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)018-e)]

緊急事態の判断主体

誰が宣言するか

国家元首（Head of the State）に与える例が最も多く、2011 年段階で緊急事態条項を有する 159 カ国の憲法典のうち、129 が国家元首に緊急事態を宣言する権限を付与している。少数ながら、合議機関である内閣や議会にこの権限を認める憲法典も存在している。

誰が承認するか

緊急事態の宣言の「承認」については、議会（一院制の場合）または第一院（二院制の場合）としている憲法典が 39%、両院（二院制の場合）としている憲法典が 19%、政府または内閣としている憲法典が 14% となっている。承認のタイミングや効果は多様であり、事前に議会の承認が必要と定めるスイス憲法（116 条 3 項）やブラジル憲法（137 条）、事後に議会の承認を求める韓国憲法（76 条 3 項）やポーランド憲法（231 条）の例がある。ロシア連邦憲法（88 条）は単に議会への通知のみを定めている。

緊急事態の期間

緊急事態の有効期間について、米英独仏の緊急事態条項で見たように、憲法や法律で上限を設定している例は少なくない。ヴェニス委員会報告書は、①緊急事態は期間を限って宣言されるべき②期間の延長は議会の承認を得た上で行われるべき③その承認は特別多数決によって行うことがあり得る – としている。

また、緊急事態の認定に際して、米国の国家緊急事態法や戦争権限法のように、議会によるチェック機能を強化する傾向が強まっており、緊急事態の有効期間、および終結の手続きにも関連している。南アフリカ共和国憲法（37 条 2 項 b）も、緊急事態宣言に有効期限を設け、一定期間内に議会の承認が得られなければ宣言の効力が失われると規定している。2009 年の段階で、35.9% の憲法典に、議会による承認がなければ、緊急事態宣言が失効する規定が設けられている。

緊急事態の権限配分

積極的権限配分

通常時には法律でなければ制定することのできない事項を命令（decrees）によって制定する権限を行政府に付与することが一般的である。ハンガリー憲法（49 条 1 項）は大統領、議会議長、院内会派代表、首相、大臣、参謀長から成る国防評議会（National Defense Council）に諸権限を集約させる規定を置いている。

消極的権限配分

緊急事態であっても、行使することが認められない権限や許されない行為を定めることである。フランス憲法（16 条 4 項）、ポルトガル憲法（172 条 1 項）、ルーマニア憲法（89 条 3 項）は、緊急事態下での議会解散を禁止している。ルーマニア憲法はさらに、152 条 3 項で、緊急事態下での憲法改正を禁止している。エストニア憲法（161 条）、ブラジル憲法（60 条）も同様の規定を置いている。ポーランド憲法（228 条 6 項）は緊急事態下における選挙法改正を禁止している。

裁判所の役割

緊急事態宣言は人権に一定の制約を加える場合があり、裁判所の役割を重視する憲法典が少なくない。ハンガリー憲法（54 条 2 項）は緊急事態下において憲法裁判所の活動を制限することを禁止する。南アフリカ共和国憲法（37 条 3 項）は裁判所に緊急事態宣言、その延長、緊急事態下において採られた措置の妥当性について判断する権限を付与している。また、裁判所が緊急事態下で採られた措置等

の司法審査を行う旨を明示する事例もある。高度の政治性ある事柄に関しては司法審査の対象から除外する、いわゆる「統治行為論」が成立する余地を否定するとともに、義務的審査を求める例として、コロンビア憲法 215 条、スロバキア憲法 129 条 6 項、モンテネグロ憲法 149 条 8 項、メキシコ憲法 29 条などが挙げられる。

緊急事態における人権保障

人権保障の相対化

平時において保障される人権保障の相対化を認める規定を有する国が多く、2011 年段階で 118 カ国に上っている。「人権保障の相対化」とは、人権の「停止」だけでなく、平時では違憲とされるような特別の制限を「容認」するものも含まれる。一方で、緊急事態においても通常の権利保障レベルからの「逸脱 (derogation)」を許さない権利について定めている憲法典も見られる。国際人権法では、緊急事態において条約上の義務からの「逸脱」を容認する旨を定める条項と、それとともに、「逸脱できない権利」について定める例が多い。それを憲法典に取り込んだものとして、ロシア連邦憲法 (56 条 3 項) やポーランド憲法 (233 条 1 項) がある。

(4) 海外の事例から見る日本の課題

COVID-19 の感染が拡大する局面において、日本では、憲法が規定する一般的な人権制約事由である「公共の福祉」を引用し、都市封鎖 (ロックダウン) の実施も可能とする議論が出された。ヴェニス委員会の報告書は、明確に、「人権の制限 (limitation)」、「人権の逸脱 (derogation)」、「人権からの除外 (exception)」の 3 つを、緊急事態に対応するための主要な方法としている。一方で、「緊急事態とその結果としての緊急権に関する基本的な規定は、憲法に規定されることが理想であり、その中でどの権利について逸脱があるか否かを明確に示すべきである。緊急事態に行使される権限は、基本的な権利、民主主義、法の支配などの基本的な憲法上の原則を制限しがちであるため、このことはより重要である」と述べている。つまり、緊急事態における人権のあり方を明確に定めておくことが必要であると訴えている。

ヴェニス委員会の報告書に照らし、日本の現行法で問題になるのは、災害対策基本法 105 条「災害緊急事態の布告」、109 条「緊急措置」の規定と考えられる。

第 105 条「非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進し、国の経済の秩序を維持し、その他当該災害に係る重要な課題に対応するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、閣議にかけて、関係地域の全部又は一部について災害緊急事態の布告を発することができる。

2「前項の布告には、その区域、布告を必要とする事態の概要及び布告の効力を発する日時を明示しなければならない」

第 109 条「災害緊急事態に際し国の経済の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置をまついとまがないときは、内閣は、次の各号に掲げる事項について必要な措置をとるため、政令を制定することができる。

- 一 その供給が特に不足している生活必需物資の配給又は譲渡若しくは引渡し of 制限若しくは禁止
 - 二 災害応急対策若しくは災害復旧又は国民生活の安定のため必要な物の価格又は役務その他の給付の対価の最高額の決定
 - 三 金銭債務の支払（賃金、災害補償の給付金その他の労働関係に基づく金銭債務の支払及びその支払のためにする銀行その他の金融機関の預金等の支払を除く。）の延期及び権利の保存期間の延長
- 2 「前項の規定により制定される政令には、その政令の規定に違反した者に対して二年以下の懲役若しくは禁錮十万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑を科し、又はこれを併科する旨の規定、法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者がその法人又は人の業務に関してその政令の違反行為をした場合に、その行為者を罰するほか、その法人又は人に対して各本条の罰金、科料又は没収の刑を科する旨の規定及び没収すべき物件の全部又は一部を没収することができない場合にその価額を追徴する旨の規定を設けることができる」
 - 3 「内閣は、第一項の規定により政令を制定した場合において、その必要がなくなったときは、直ちに、これを廃止しなければならない」
 - 4 「内閣は、第一項の規定により政令を制定したときは、直ちに、国会の臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求め、かつ、そのとった措置をなお継続すべき場合には、その政令に代わる法律が制定される措置をとり、その他の場合には、その政令を制定したことについて承認を求めなければならない」
 - 5 「第一項の規定により制定された政令は、既に廃止され、又はその有効期間が終了したものを除き、前項の国会の臨時会又は参議院の緊急集会においてその政令に代わる法律が制定されたときは、その法律の施行と同時に、その臨時会又は緊急集会においてその法律が制定されないこととなったときは、制定されないこととなった時に、その効力を失う」
 - 6 「前項の場合を除くほか、第一項の規定により制定された政令は、既に廃止され、又はその有効期間が終了したものを除き、第四項の国会の臨時会が開かれた日から起算して二十日を経過した時若しくはその臨時会の会期が終了した時のいずれか早い時に、又は同項の参議院の緊急集会が開かれた日から起算して十日を経過した時若しくはその緊急集会が終了した時のいずれか早い時にその効力を失う」
 - 7 「内閣は、前二項の規定により政令がその効力を失ったときは、直ちに、その旨を告示しなければならない」
 - 8 「第一項の規定により制定された政令に罰則が設けられたときは、その政令が効力を有する間に行なわれた行為に対する罰則の適用については、その政令が廃止され、若しくはその有効期間が終了し、又は第五項若しくは第六項の規定によりその効力を失った後においても、なお従前の例による」

これらの規定は政令を作り、法律が後から追いかけるという仕組みであり、法治国家原理からすると禁じ手に近いとする評価がある。憲法典に、先に政令を制定してもよい事態を明確にし、上記災害対策基本法のような条文が憲法に格上げされていたら、法体系の中での矛盾が解消するとの見解である⁹⁷。

⁹⁷ 棟居快行「災害と国家緊急権」関西学院大学災害復興制度研究所編『緊急事態条項の何が問題か』（岩波書店、2016）p. 12.

4. まとめ

緊急事態における国家の権限は、憲法や法律に明文化せずとも、「不文の原理」として国家が当然に有する権限と考える英米法系（アメリカ、イギリス）と、憲法に明記することをもって権限を規定する大陸法系（フランス、ドイツ）に大別される。

各国はそれぞれの国情に応じて独自の緊急事態法制を整備してきた。同法制の発展と改正はそれぞれにたどってきた歴史や災害、戦時経験を反映しており、各国間で違いを観察できる。一方で、各国共通に課せられた問題として「緊急権のパラドックス」がある。

日本においては、明治以降、ドイツ憲法に範を取った大日本帝国憲法下で、大陸法系の概念を採用し、緊急事態条項を憲法に導入してきた。軍国主義の歴史を経て、1946年公布の日本国憲法には、緊急事態における国家の権限については明記されないまま運用されてきた。

緊急権を不文の原理としてきたアメリカ、イギリスはいずれも戦時経験をjえて、大統領や国王による緊急事態宣言発出の手続きや行使の要件を法律で規定する制定法主義に転換し、議会による監視機能も強化している。

フランスは近世以降、一貫して緊急事態における国家の権限を憲法あるいは法律で規定し、1958年の第五共和制への移行を機に、大統領に対応権限を集約した。ドイツは、ナチスによる緊急権濫用の歴史を経て戦後、基本法に緊急事態条項を設けなかったが、1968年、州と連邦政府の役割分担の明確化や議会によるチェックなど権限の濫用防止を盛り込んだ緊急事態条項を導入した。

このように第2次世界大戦後、各国それぞれに、権限の濫用防止と緊急事態対応の実効性向上の両立を図りながら、緊急事態法制の改正を重ねてきた。21世紀に入り、テロや複合災害など新しい脅威に直面する中で、緊急事態法制のあり方について各国で議論が続いている。

ヴェニス委員会が「緊急事態における体制については、個別の法で詳細を規定すべきであり、もし憲法に基本法（organic law）という法形式が用意されているならば、基本法によることが望ましい」と指摘しているように、海外では、平時とは異なる統治体制となるという、平時モード／緊急時モードの切り替えの根拠を「憲法」に置き、詳細は法律で定める対応を取っている国が多い。対照的に日本は緊急事態条項も、緊急事態基本法もない（表11参照）。この相違を法の欠缺ととらえるかどうかは結論を急がないが、相違について議論をすることは必要と考えられる。

表 11：憲法典に緊急事態条項がない国における緊急事態に関する通則的法律

国 名	法律名	主な内容
アメリカ	国家緊急事態法	大統領は「国家緊急事態」を宣言し、当該事態において特別の権限行使を大統領に認めている法律を指定し、適用することができる。
イギリス	2004年 民間緊急事態法	緊急の必要がある場合を例示し、その際、国王に緊急規則制定権を付与。
オーストラリア	2020年 国家非常事態宣言法	緊急事態の発生時、総督は「国家非常事態」を宣言し、当該機関、法律の規定の変更や適用除外を実施できる。
カナダ	非常事態法	緊急かつ重大事態において総督は「公共福祉非常事態」、「公共秩序非常事態」などを宣言。集会・移動の規制などを命令できる。
ニュージーランド	2020年 民間防衛非常事態管理法	地域の対処能力を超えた場合、大臣は「国家非常事態」を宣言でき、移動規制、財産の接收などが可能。
ノルウェー	なし	
ベルギー	なし	
日本	なし	

出所) 各国の法令資料を参照に筆者作成

日本では、緊急事態条項と国家緊急権を混同する議論が続いた影響もあり、緊急事態条項を導入することを立憲主義に反すると断じるような議論も見られる。しかしながら、海外における緊急事態条項の普及状況に鑑みれば、的を射た議論とは言えない。特に日本の緊急事態条項に関し、「緊急事態であっても政府に禁止されること、制限を加えてはいけない人権」についての議論が不足している。現状はむしろ、憲法第13条に定められた「公共の福祉」に反するとの論拠で、緊急事態条項を導入している海外では認められないような人権制約が容認されることになりかねない危険性をはらんでいる。

大規模自然災害から武力攻撃事態まで想定される事象と現行法制の関係を可視化すると、対応できないこと、あるいは対応が難しいこと（法のグレーゾーン）が存在することが明らかになった。また、日本および欧米を中心とする海外の緊急事態法制整備の歴史や緊急事態条項をめぐる議論を比較考察した結果、憲法に緊急事態条項を置かず、緊急事態に関する基本的考え方を整理した基本法も存在しない日本の現状は、例外的であることが分かった。

笹川平和財団安全保障研究グループが設置した「緊急事態法制研究会」は上記の課題に対する改善策を探るため、具体的には緊急事態対処の実効性を上げつつ、緊急事態下に過度に人権に制約を加える事態を避けるため、以下の三つを提言する。

- 憲法への緊急事態条項について、海外の事例を参照に論点を整理し、人権保護の観点からあらためて議論すること
- 緊急事態基本法を制定し、緊急事態について国として統一的な定義を示すとともに、発生事象主義に基づき整備されてきた現行法制度の課題を克服し、あらゆる種類の危機に迅速に対応できる体制を整えること
- 緊急事態基本法に基づく対処を行う組織として「緊急事態庁」（仮称）を設立し、事態ごとに各省庁に縦割りで付与された対応権限を集約しつつ、複合災害への備えを強化すること

緊急事態条項に関する論点整理では、緊急事態と国家緊急権の混同を解消し、どのような事態を緊急事態とするか、宣言の主体は誰か、議会の関与をどうするか、海外の事例を踏まえながら整理するとともに、とりわけ、これまでの日本において決定的に不足している「緊急事態であっても禁止されるべき政府の行為」「緊急事態であっても守られるべき人権」について議論することを呼びかけたい。新型インフルエンザ等対策特別措置法の適用に当たっても問題になったように、措置と人権保障のバランスに関して、国家の最高法規である憲法で指針を示すことは意義が有ると考えられる。

緊急事態基本法は、発生事象に応じて個別に制定されてきた日本の法制度の欠点を補うとともに、国内法、国際法ともに法整備が追いついていないサイバー・新領域における不測の事態など、現状では対処が難しい事態が発生した場合への備えになり得る。また、現行法と想定される事象との相関図で繰り返し指摘したように、危機発生当初は、そもそも危機の種別、行為の主体が非国家（テロ）か、国家（戦争）かの認定、被害規模の把握が難しく、どの法律を適用すべきかすぐに判断できないことが少なくない。緊急事態基本法により、期限を区切る形で政府に迅速な対応権限を付与し、事態認定が終了した時点で、既存の法律を適用する仕組みにしておけば、災害のたびに指摘される初動対応の遅れを克服することにつながる。

また、上記のような迅速な対応を実現するには、各省庁に分散された緊急事態への対応権限を集約するとともに、危機管理に精通した人材を育成することが欠かせない。独立した省庁として「緊急事態庁」を設立し、人事権、予算権を確保したうえで、個別災害だけでなく、複合災害への備えも強化し、緊急事態に対処できる人材教育を実施することが日本の緊急事態対処の実効性を向上させると考える。

上記三つの提言について詳述する。

1. 緊急事態条項に関する論点整理に向けた提言

「憲法の緊急事態条項について、海外の事例を参照に論点を整理し、人権保護の観点からあらためて議論することを国会、および政府に求める。緊急事態を定義しないまま、「公共の福祉」の名の下に、行政府に人権の一部を制約する権限行使を認めることは、かえって権力の濫用を招きかねない。その際、国家緊急権と緊急事態条項を混同すれば、緊急事態条項に関する議論の混乱を招くことに留意を促したい」

戦後の日本は、緊急事態条項を憲法に明示しないまま、緊急事態法制を整備してきた。憲法において緊急事態をどのように定義し、どのような権限を行政府に付与するのか、人権を制約する措置をどこまで認めるのか。それらについて、国としてどう考え、憲法に明記するかどうかは、緊急事態法制全般に影響する。例えば、2020年以降、日本におけるCOVID-19感染拡大への対応では、強制力を伴う措置がほとんど実施されなかった一方、「公共の福祉」の観点から強制措置の実施や私権の一部制限が可能とする見解が提示された。日本国憲法は、緊急事態において、行政府が憲法に定められた国民の権利を一時的に停止するような措置を取ることを必ずしも予定していなかった。今後の緊急事態法制のあり方を考察するには、憲法における緊急事態条項について、論点を整理しておく必要がある。

(1) 「緊急事態条項」と「国家緊急権」の混同からの脱却

衆議院憲法調査会が2003年に取りまとめた報告書は、緊急事態条項と国家緊急権がしばしば混同される日本の憲法議論の象徴的な例と言えるかもしれない。同報告書は現行憲法に緊急事態条項が存在しないことを踏まえ、日本が「不文の原理」としての国家緊急権を有するのかどうか、国家緊急権の憲法への不記載を憲法学者がどのように解釈してきたかを以下のように整理している。

- 不文の原理としての国家緊急権の肯定
- 不文の原理としての国家緊急権の否定

不文の原理を否定する後者の立場は、さらに以下の二つに大別される。

- 憲法への明文化により、日本が国家緊急権を有することを宣言するべきであり、国家緊急権に関する規定の不存在は「法の不備」である
- 国家緊急権の不記載は、戦前の反省に立った日本国憲法の意識的選択の結果であり、明文化は「憲法の自殺」を意味する

前節で見たように、芦部氏の定義を解釈すると、緊急事態に対処するための特別な立法や法運用が行われるとしても、平時の統治機構の下でそれが行われ、立憲的統制が機能するのであれば、それは「緊急事態」であって、「非常事態」ではない。国家緊急権を発動できる場面は平時の統治機構では対処できない「非常事態」に限定されなければならない。逆に平時の法制度・法運用とは異なる対応であっても、憲法秩序を停止するようなレベルでない場合は、「緊急事態」において採られる対応であり、国家緊急権の問題とは区別される。

「非常事態」と「緊急事態」を明確に区別したうえで、現行憲法に緊急事態条項がない事実が、日本の緊急事態法制にどのような特徴を付与しているのかを考察する必要がある。私権の制限を伴う措置は、日本国憲法の三大原則の一つである基本的人権の尊重（第11条）や個人の財産権への不可侵（第29条）などの規定に抵触する恐れがある。そのため、憲法の下位に位置する個別の法律で私権を制限

する強制措置を定めたとしても、裁判所により違憲と判断される可能性がある。実際、災害対策基本法の「災害緊急事態の布告」は、未曾有の被害をもたらした東日本大震災時も含め一度も宣言されていない。この事実は憲法の下位に位置する法律で、憲法に規定がない緊急事態時の政令交付や私権制限を伴う措置が実施できるのか、疑問を提起しているとみることもできる。

(2)「公共の福祉」の是非

21世紀に入り、東日本大震災（2011年3月）やCOVID-19感染拡大（2020年～22年）など、日本にとって新たな対応が必要な危機や事象が国内外で発生した。その結果、憲法への緊急事態条項の導入が議論されるようになった。自民党や日本維新の会が緊急事態条項を含む憲法改正案を公表しているが、国会の憲法調査会において改正の成案を得るに至っていない。そのため、上記のような未知の事態に対応するにあたり、国家が私権を制限するような措置を正当化する根拠として憲法第13条などに定められている「公共の福祉に反しない限り権利の行使が認められる」の条文を引用してきた。つまり、公共の福祉の観点から合理的な範囲内で国民の権利を制限する、あるいは義務を課す法律を制定することは可能との解釈である。

一方でヴェニス委員会の報告にあるように、行政府がどのような場合にどの程度国民の権利を制限できるのか、憲法に明記することが人権保護の観点から望ましいとの見解もある。「公共の福祉に反する」の一言で、なし崩し的に私権の制限を認める法律を認めた場合、行政府による権力の濫用を招くおそれを否定できない⁹⁸。

こうした議論は海外でも展開されている。アメリカやフランスでは、緊急事態における大統領への権力集中が問題視されてきた。アメリカでは、ベトナム戦争における不透明な国家権限の行使を契機に、緊急事態における大統領への対応権限の集中を是正し、議会の関与を強める制度改正が実施された。フランスでは、憲法第16条に規定する大統領による非常事態権限が議会による承認もなしに行う点について、民主主義の原則に反するとして改正の動きも含めた議論が起きている。

海外では、裁判所の役割も重視している。緊急事態において実施された措置について人権侵害に該当するか国民が訴える権利を保障するほか、裁判所が緊急事態下で採られた措置について司法審査を行うことを明示し、義務的審査を求める事例もある。

議会や裁判所の役割をはじめ、緊急事態において実施する措置が人権を不当に侵害していないかをチェックする具体的な手段を明らかにしないまま、「公共の福祉」の名の下に、平常時と異なる措置を実施することを行政府に認めていいのか。日本におけるこれまでの議論で欠けていた「人権保護の視点」から、緊急事態条項を論じる時が来ている。

⁹⁸ 横大道聡「なし崩しの人権制限危険」2021年10月26日、共同通信配信。

2. 緊急事態基本法の制定

「発生事象に応じて個別に制定されてきた日本の法制度の欠点を克服することを目的に緊急事態基本法の制定を提案する。国内法、国際法ともに法整備が追いついていないサイバー・新領域における不測の事態や複合災害など、現状では、対処が難しいとみられる事態が発生した場合への備えになる。また、憲法に緊急事態条項が導入された場合の受け皿にもなる。緊急事態基本法において、期限を区切り、政府に迅速な対応権限を付与し、事態認定の終了後、速やかに既存の法律適用に移行する仕組みにしておけば、迅速な初動対応の実現と政府による権限濫用の防止を両立できる」

緊急事態基本法は、発生した事象に応じて個別に整備されてきた日本の緊急事態法制の欠点を克服すること、緊急事態に関する国の基本的考え方を明記すること、緊急事態における民主的統制を維持し、政府による権力の乱用、人権蹂躪を防止することが目的である。

発生事象主義に基づく法整備の欠点の一つは、未知の事象に対して迅速に対応できないことである。また、災害をはじめとする危機対応のための特措法が細分化され過ぎ、法律により規定にばらつきが見られるようになってきたことも挙げられる。「緊急事態法制研究会」の委員で、元陸上自衛隊幹部学校防衛法制教官の佐藤庫八氏は「災害発生が高い確率で予想される場合の自衛隊の予防派遣の規定は、地震関連の各特措法によって、規定されていたり、されていなかったり統一されていない。自衛隊にとっての基本法である自衛隊法には予防派遣の規定がないため、予防派遣を実施するのかどうかで、問題が生じる恐れがある」と指摘する⁹⁹。

こうした欠点を克服するには、原子力事象におけるセキュリティ・クリアランスを諸外国のように国が実施主体となって実施する制度に変更することや、南海トラフ地震を想定した事前避難のあり方を再検証することなど、個別の緊急事態、その対処根拠となる個別法の見直しが必要である。それに加えて、各事象に共通している事態認定の迅速化、それによる速やかな初動対応の実施という課題に向き合うには、緊急事態の種別を問わず、政府および関係機関の措置権限に法的根拠を付与し、国家の安全、国民の生命・財産を守ることが重要と考えられる。

日本においては緊急事態基本法の制定や緊急事態法制の統合・整理には至っていないが、2003年に民主党（当時）が「緊急事態基本法」法案の骨子を公表し、与野党協議で議論された経緯がある。国会、政府には、この法案の骨子や議論の背景も踏まえつつ、「緊急事態基本法」の実現に向けて議論を始めてもらいたい。

民主党が2003年5月に緊急事態基本法案の骨子をまとめた背景には、国内外で既存の法律では対処が難しい事象や災害が相次いだことがあった。日本においては1995年、被害が広域にわたった阪神・淡路大震災、地下鉄サリン事件が相次いで発生し、1999年には、朝鮮民主主義人民共和国による不審船領海侵犯が起きた。2001年にはアメリカで同時多発テロが起き、それに付随するアフガン戦争やイラク戦争（2003年）以降は、アメリカの同盟国としての役割を果たすため、有事法制が初めて成立した。こうした状況下、民主党は緊急事態に対処するに当たり、民主的統制と基本的人権を確保しつつ、国民の生命・身体、財産を保護するため迅速な対応を行うことを法律で明確にする必要があるとして、法案を構想した¹⁰⁰。

法案はまず、緊急事態を「我が国に対する外部からの武力攻撃、テロリストによる大規模な攻撃及び大規模な自然災害等の国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」と定義する。危機対応に関す

⁹⁹ 佐藤庫八氏インタビュー、2021年10月26日。

¹⁰⁰ 民主党メールマガジン 第96号 2003年5月15日(http://archive.dpj.or.jp/sub_link/info_mailmag/bk_mailing/vol096.html)。

る規定の骨子は以下の通りである。

- 国会に政府による緊急事態対応の事前承認を行う権限を付与する
- 内閣による迅速な意思決定を目的に、通常時の閣議決定ではなく、首相を議長とし、官房長官、外務大臣、防衛庁長官（当時）、国家公安委員長ら8人の閣僚をメンバーとする「国家緊急事態対処会議」を創設し、意思決定を行う
- 私権に制約がかかる可能性を想定する一方、基本的人権を最大限尊重する規定を設ける

同法案は緊急事態を軍事から自然災害まで幅広く定義し、それまで個別に制定されてきた有事・緊急事態に関する法律を包括していること、国民の安全を守るための迅速な対応体制の構築を目指していることなど緊急事態に対する国の基本的考え方を示そうとする意図がうかがえる。また、緊急事態における国家の対応権限が民主主義を破壊する事例もあった歴史を踏まえ、緊急事態対応権限の民主的統制に配慮している¹⁰¹。

法案の公表から1年後の2004年5月、自民党、民主党、公明党の3党間で合意が成立し、2005年の通常国会で緊急事態基本法案の成立を目指すことが確認されたが、郵政民営化が主要議題になったことなどから、実現に至らなかった。

2001年のアメリカ同時多発テロ以降、日本以外の国でも、新たな脅威を含めた緊急事態への対処を見直す動きがあった。イギリスは既存の緊急事態関連の法律を一部統合、改組する形で民間緊急事態法を成立させ、緊急事態における国家の対応権限を明記した上で、軍事から自然災害、原子力事故、テロ攻撃、パンデミックまで社会にとってのあらゆる危機、緊急事態に対応できる法制度を再構築した。

日本における緊急事態基本法案は、制定には至らなかったものの、未知の危機への法的枠組みの必要性は現在も変わらない。むしろ高まっている。

日本における緊急事態基本法については、イギリスのように既存の法律を全て統合し、新たに整備することを目指すものではなく、既存の個別法での対応が難しいと見られる新しい事態に対し、行政府に対応権限を付与することを第一義とするのが現実的と思われる。そうすれば、2003年から2004年にかけての議論も参照しながら、速やかな法整備が可能になる。日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増し、南海トラフ地震などの大規模自然災害、サイバーテロなど新たな緊急事態の発生が予測される中、緊急事態基本法の早急な整備は日本の危機管理能力を向上させることに寄与する。

東日本大震災時に内閣官房副長官補として危機対応の実務に当たった西川徹矢氏は「危機の全容把握が困難な中でも常に最良の判断を求められる初動において、緊急事態基本法のような枠組みにより、内閣官房が中心となって行行情報収集や緊急措置に法的根拠を与え、内閣府により危機に即した対応措置が実施される段階で、個別法に移管する仕組みが有効ではないか」と提起している¹⁰²。

憲法典に緊急事態条項を持たない国は、こうした緊急事態対処に関する基本法において、国として緊急事態をどう定義するのか、行政府にどのような権限を付与するのか、考え方を明記してきた。日本においても当面、緊急事態基本法がそうした役割を担うことが望ましい。憲法で緊急事態をどう位置付けるかは、国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関である国会が、できるだけ早期に見解を示し、緊急事態条項が仮に導入されれば、緊急事態基本法がその受け皿となる。

¹⁰¹ 民主党メールマガジン 第96号

¹⁰² 笹川平和財団『日本における緊急事態対処の課題～COVID-19対応の法制面の検証～』p. 55。

3. 緊急事態庁の設立

「自然災害の発生は世界有数であり、サイバーテロをはじめこれまで想定していなかった事態の発生が予測される日本の国情を見鑑み、「緊急事態庁」（仮称）の設立を提言する。緊急事態基本法に基づく対処を行う組織として、発生事象主義に基づき、事態ごとに各省庁に縦割りで付与された対応権限を統一し、複合災害への備えも強化する」

（1）災害対応権限の集約と調整の重要性

我が国において、各省に分散している各種災害、緊急事態への対応権限を集約し、緊急事態庁のような組織を創設すべきとの意見は大規模災害に見舞われるたびに出されてきた。2011年の東日本大震災は自然災害と原発事故が併発した複合災害であり、当該自治体や事業者の対応能力を大きく超え、国の対応も多くの省庁にまたがった。そのため、調整に手間取り、迅速な措置がとれず、震災後、「米国の連邦緊急事態管理庁（FEMA）を参考に、災害対応に特化した省庁を設立すべき」という意見が国会でも提起された¹⁰³。

しかし、「災害対応権限の統一」構想は、海外と日本の行政組織の違いについて、不正確な認識に基づいたものも少なくない。例えば、FEMAが災害対応に関連する全省庁を統括しているという認識は思い込みであり、一義的な対応権限を持つ当該自治体、州政府、連邦政府との調整・自治体への助言を主な任務とする機関である。

日本においても、「内閣府を中心に日本の災害対応における省庁間、中央政府－地方間の調整はうまく機能している」との意見がしばしば出される¹⁰⁴。しかし、この反論も説得力に乏しい。2020年以降のCOVID-19対応において、東日本大震災時の対応を教訓として、内閣府を中心に縦割り行政の弊害を克服し、中央政府－自治体間で有機的な意思疎通を図り、迅速な対応を実現したとは言い難い。

こうした事情を考慮し、「緊急事態庁」の設立を提言するにあたり、以下の4点を明確にすることが、緊急事態対応の実効性向上に欠かせない。

- ① 各省庁に分散している対応権限を可能な限り緊急事態庁に集約し、そのうえで各省庁の役割分担を明確にすること
- ② 緊急事態の発生時は同庁長官に総理代行としての権限を付与し、都道府県、自治体との調整や助言に専念させること
- ③ 災害派遣医療チーム（DMAT：厚労省）や緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE：国交省）など災害対応にあたる実動部隊を緊急事態庁に集約し、緊急事態基本法に基づき、どのような災害にも迅速に派遣できる体制を整備すること
- ④ 独立省庁として、人事権、予算権を付与し、緊急事態対応の専門職員の育成、実動部隊を用いた訓練、都道府県、自治体への人材育成支援を一元化すること

¹⁰³ 例えば、第183回通常国会議事録、2013年5月10日。[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/002218320130510005.htm]

¹⁰⁴ 例えば、政府の危機管理組織のあり方に係る関係副大臣会合「政府の危機管理組織のあり方について（最終報告）」2015年3月30日。

まず、緊急事態対応は多岐にわたり、一つの機関にすべての業務を集約することは現実的ではない。この点、内閣府を中心に各省庁に対応権限が分散されている日本の現状は、決して特異ではない。例えば、FEMA は緊急支援業務（Emergency Support Function: ESF）を 15 に分類し、その実行について、主要担当省庁（P）、サポート省庁（S）、調整機関（C）を定義し、明確化することで緊急事態対応の迅速性を確保しようとしている（表 12 参照）。

表 12：米国 ESF の主要分野と省庁役割分担

	運輸	通信	土木	消防	情報・計画	被災者対応	物流	衛生・医薬	捜索・救助	石油・毒物	農業・自然	エネルギー	公共安全	NDRFへの移管	対外
農務省	S	S	S			S	S	S	S	S	CP	S			
農務省林野局				CP											
国防総省	S	S	S	S		S	S	S	PS	S	S	S	S		
国防総省軍工兵隊			CP			S	S								
エネルギー省	S		S				S	S		S	S	CP			
保険・福祉省			S			S	S	CP	S	S	S				
国土安全保障省	S	S	S			S		S	S	S	S	S	S		C
国土安全保障省保護計画局サイバーセキュリティ通信室		CP													
FEM A		P			CP	CP	CP		CP						P
国土安全保障省米国沿岸警備隊				S					P	P					
国土安全保障省連邦緊急事態管理庁消防局				CS											
内務省	S	S	S	S		S	S	S	S	S	P	S	S		
内務省国立公園局									P						
司法省アルコール・たばこ・火器および爆発物取締局													CP		
運輸省	CP		S			S	S	S	S	S	S	S			
環境保護庁			S	S				S		CP	S	S			
一般調達局	S	S	S			S	CP	S		S	S				
米国赤十字						PS	S	S			S				

出典)FEMA “Emergency Support Functions (ESFs),” accessed in January 16, 2025 https://emilms.fema.gov/is_0230e/groups/243.htmlを参考に筆者作成

FEMA はこの主要 15 業務のうち、初動で特に重要な通信、情報・計画、被災者対応、ロジスティクス、捜索・救助、対外広報の 6 業務に特化し、残り 9 業務は各省庁との調整を経て実施される。また、原子力・放射能事故、サイバー事故、テロやパンデミックなど専門性が高い事案への対応は専門知識を有する省庁が対応を主導し、FEMA は住民の避難やロジスティクスを担当する¹⁰⁵。連邦政府と州政府、基礎自治体の関係では、被災した基礎自治体のトップ（市長）に災害対応の一義的責任がある。そのため、州政府職員や連邦政府（FEMA）の応援部隊は市長の指揮下に入る。その応援部隊は、FEMA が有する 6 業務に精通した実働部隊が導入される。通信や建築土木、救急対応に必要な資格や免許を有する要員を抱え、常勤職員だけでも、7,500 人を超えている。災害時に動員される非常勤職員も 1 万人を超え、全米の 10 か所に設置した地方拠点から、被災自治体にすぐに応援に入る体制を整えている。米国においては、災害発生の初動時、必要な機材の搬入や動員する人員規模について、実情をよく知る地方拠点の責任者に権限が委譲されている。連邦政府の許可を得ずに、その場で即決できるため、迅速な初動対応に一役買っている。これらの地方拠点は地元の企業や NPO と連携し、訓練や災害協定の締結も行っている¹⁰⁶。

こうした事例と上記に上げた 4 点を参照し、緊急事態庁が特化する部門を決め、中央省庁間、中央政府－自治体の連絡・調整を一元的に実施するとともに、地方拠点を設置し、実働部隊をすぐに動かせる体制を構築できれば、緊急事態対応、特に初動対応の実効性が向上する。

¹⁰⁵ FEMAウェブページ：<http://www.fema.gov/>

¹⁰⁶ 務台俊介、小池貞利ほか、「3.11以後の日本の危機管理を問う」、神奈川大学法学部研究所、2013。

(2) 人材育成の強化

日本においても、2011年の東日本大震災後、危機管理の実効性を高めるための施策は実施されている。特に内閣に直属し、特定の分野や業界を担当する他省庁から独立している内閣府が災害対応での役割を増しており、実質的に調整機関になっている。しかしながら、内閣府が災害対応でも特に重要な初動にかかわる事項に特化しているわけではない。また実働部隊を持っているわけでもない。日本は各省庁、都道府県がそれぞれ実働部隊を所管し、総理や所管大臣、知事の指示や要請により、出動する仕組みになっている。防衛省は自衛隊を、各自治体や都道府県は消防や警察を所管している。より専門分野に特化した実働部隊として、TEC-FORCE や救急・医療対応を行う DMAT がある。

各関係機関と調整し、実働部隊を迅速に派遣するには、緊急事態における状況判断にたけた人材が欠かせない。日本の現状を海外と比べたとき、省庁間、中央政府－自治体間の調整以上に深刻なのは、中央省庁にも、自治体にも防災の専門知識を持った職員がほとんどおらず、災害への対処能力が弱いことである。欧米が専門職採用を基本とするのに対し、日本が一般職採用であり、2, 3年で部署を異動させ、一定程度の知識を有しながら幅広い分野を担当させる人事慣行を採用していることが一因になっている。

現状、政府の防災行政は、内閣府の防災部門に配属されている職員、および自治体から出向している計 150 人が担当している。平時は防災計画の策定や訓練、物資輸送や避難生活支援の態勢づくりを担当し、一定規模の災害が起これば全員総出で対策本部を設置し、他省庁との調整にあたっている。災害が起これば、平時の業務は中断され、例えば 2024 年上半期がめどだった南海トラフ地震の基本計画見直しは、同年 1 月の能登半島地震により大幅に遅れた。この事実に明らかなように、防災、災害対応に必要な人員が十分ではない¹⁰⁷。

独立省庁として緊急事態庁の設立を強調するもう一つの理由がここにある。各省庁の危機対応に関連する部署から人員を集約し、人事権、予算権を確保したうえで、自治体を巻き込んだ訓練も定期的を実施することで、人材育成を図ることが急務であると考えられる。ドイツでは、連邦政府と各州政府による「LÜKEX」(州間越境危機管理訓練)と呼ばれる共同訓練が毎年想定事象を変更しながら実施されている¹⁰⁸。日本も実情に応じた人材育成を図りながら、緊急事態発生への備えをできるだけ早期に確立すべきである。

¹⁰⁷ 産経新聞「【水平垂直】「防災省」格上げ 見えぬ実像「必要な人員は倍以上」」2024年10月6日。

¹⁰⁸ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』芙蓉書房出版、2020、p. 85。

本報告書では、南海トラフ巨大地震発生の可能性、重要インフラへの大規模サイバー攻撃などの新たな脅威が取りざたされるほか、安全保障環境が厳しさを増し、有事への備えも欠かせない日本の緊急事態法制、それに基づく対処の仕組みの再検証を試みた。日本があらゆる種別の緊急事態への対応力を向上させることを目的に、3段階での検証を実施した。まず、大規模自然災害、パンデミックなど5つの緊急事態について、Prevent (Prepare)、Detect、Respondに3つに区分し、想定される事象と現行の法制度の関係を可視化した。その結果として、どのような事態になれば、現行法制では対応が難しくなるのかを指摘した。続いて、上記5つの事象、あるいは未知の事象が複合的に発生した場合について、シナリオ・プランニングの考え方を導入し、課題を抽出した。最後に世界の憲法、あるいは基本法と比較考察しながら、憲法への緊急事態条項に関して論点整理を行った。

この3段階の検証で明らかになったのは、日本の緊急事態法制、それに基づく対処の仕組みに関する課題は、発生事象主義に基づいて整備されてきた緊急事態法制整備の歴史に内在していることである。事象が発生してから法改正や法制定を検討する慣習はまだ続いており、2021年アフガニスタンにおける日本人救出問題を契機に、自衛隊法第84条改正の議論が起きた。これらの検証を通じて浮かび上がった日本の課題について、いかなる種別の緊急事態にも迅速に対処するため三つの提言を示した。

しかしながら、日本の緊急事態対処は悪い面ばかりではない。例えば、COVID-19のパンデミック対応においては、憲法、あるいは基本法に緊急事態条項を有し、人権の一部制約を伴う強制措置を実施した欧米主要国の方が、感染者数、死亡者数とも日本より劣っていた。大切なことは、緊急事態法制整備の歴史を学び、そこで培われた緊急事態対処のための行政機関の対応体制にどのような課題があるかを抽出すること、「想定外」を減らすための努力を不断に進めることである。第4章で、緊急事態条項を議論するための新たな視点、緊急事態基本法の制定と緊急事態庁の創設を訴えたが、いずれも日本の緊急事態法制整備の歴史に根差しながら、緊急事態対処の実効性向上と、緊急時における措置と人権保護の両立を図る具体的な措置として提言したつもりである。政府、国会において真摯に検討することを望みたい。

今回の検証では、気候変動に伴う緊急事態の発生やサイバー攻撃に伴う金融・経済緊急事態については、複合事象シナリオで触れるにとどまった。また、台湾、朝鮮半島有事では、武力攻撃事態や存立危機事態に至らなくとも、移民の大量流入は起こり得る。日本がこれまでほとんど縁がなかった緊急事態についても、発生の可能性を想定しながら議論することが必要である。

緊急事態において迅速な対処により被害の低減を図ることは、日本社会にとって変わらぬ課題であり、「緊急事態法制研究会」による検証の試みを通じて、日本の緊急事態対処のあり方に関する議論がさらに深まることを期待したい。

巻末資料1:参考文献・資料

書籍

阿部圭史『感染症の国家戦略 日本の安全保障と危機管理』東洋経済新報社、2021年。

金井利之『コロナ対策禍の国と自治体 災害行政の迷走と閉塞』ちくま新書、2021年。

武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』芙蓉書房出版、2020年。

石見豊『英国の分権改革とリージョナリズム』芦書房、2012年。

佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂、2011年。

小嶋和司『憲法概説』良書普及会、1987年。

高見勝利『政治の混迷と憲法』岩波書店、2012年。

水島朝穂『世界の「有事法制」を診る』法律文化社、2003年。

関西学院大学災害復興制度研究所『緊急事態条項の何が問題か』岩波書店、2016年。

日本安全保障戦略研究所編『有事、国民は避難できるのか』国書刊行会、2022年。

芦部信喜『憲法学I 憲法総論』有斐閣、1992年。

エリック・ホルナゲル『Safety-I & Safety-II—安全マネジメントの過去と未来』北村正晴、小松原明
哲 訳、海文堂、2015年。

磯部晃一『トモダチ作戦の最前線 福島原発事故に見る日米同盟連携の教訓』彩流社、2019。

伊藤哲朗『国家の危機管理 事例から学ぶ理念と実践』ぎょうせい、2014年。

橋爪大三郎『国家緊急権』NHK ブックス、2014年。

論文

中村進「日本の緊急事態対処における非強制措置の是非を考える（後編）—日本の非強制措置の特徴・歴史・課題」笹川平和財団『国際情報ネットワーク分析 IINA』2020年5月25日。

中村進「台湾危機と日米の対応（後編）—日本はどう準備・対応すべきか？」笹川平和財団『国際情報ネットワーク分析 IINA』2021年5月28日（https://www.spf.org/iina/articles/nakamura_05.html）。

伊藤哲朗「新型インフルエンザ等対策特別措置法成立の経緯と新型コロナウイルス感染拡大時の同法の運用について」生産研究、72 巻 4 号（2020 年）。

芦田淳「【イギリス】新型コロナウイルス対策のための規則の制定等」『外国の立法 No.283-1』（2020 年 4 月）、国会図書館 調査及び立法考査局。

矢部明宏「フランスの緊急状態法」国立国会図書館 調査及び立法考査局『レファレンス』2013 年 5 月号。

浅川公紀「米大統領職と緊急事態権限」『武蔵野大学政治経済研究所年報』、(2017 年)。

清水隆雄「Ⅱ 緊急事態法制 1 イギリス」『主要国における緊急事態への対処』（2003 年）、国立国会図書館調査及び立法考査局。

岡久慶「緊急事態に備えた国家権限の強化—英国 2004 年民間緊急事態法」『外国の立法 223』（2005 年 2 月）、国会図書館 海外立法情報課。

田中亮佑「英国における緊急事態法制と軍隊の国内動員 COVID-19 対応と EU 離脱を事例として」『NIDS コメンタリー第 122 号』（2020 年 6 月 11 日）、防衛研究所。

山岡規雄「ドイツ連邦共和国基本法における緊急事態条項」『レファレンス』第 786 巻、国立国会図書館 調査及び立法考査局、2016 年。

指田朝久、池上雄一郎ほか「日本版 FEMA 構築の可能性と留意点—政府と地方自治体の災害対応のあり方の提案」—（2014 年）。

調査委員会報告書など

衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』2003 年 2 月。

アジア・パシフィック・イニシアティブ『新型コロナ対応民間臨時調査会 調査・検証報告書』2021 年 12 月。

国立国会図書館調査及び立法考査局「外国の立法 251 季刊版 特集：大規模災害対策法制」2012 年 3 月。

国立国会図書館『COVID-19 と緊急事態宣言・行動規制措置』2020 年 6 月 15 日。

国立国会図書館調査及び立法調査局『主要国における緊急事態への対処』2003。

笹川平和財団『研究会報告書「福島原発事故と危機管理—日米同盟協力の視点から—」』2012 年 9 月。

巻末資料2:各国憲法の緊急事態条項、緊急事態を定めた法律の条文

【日本】

【大日本帝国憲法】

第8条

1. 天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル為緊急ノ必要ニ由リ帝国議會閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス
2. 此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出スヘシ若議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ

第14条

1. 天皇ハ戒嚴ヲ宣告ス
2. 戒嚴ノ要件及効力ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

第31条

本章ニ掲ケタル条規ハ戦時又ハ国家事変ノ場合ニ於テ天皇大権ノ施行ヲ妨クルコトナシ

第70条

1. 公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝国議會ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為スコトヲ得
2. 前項ノ場合ニ於テハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

【改正新型インフルエンザ等対策特別措置法】

第32条

政府対策本部長は、新型インフルエンザ等（国民の生命及び健康に著しく重大な被害を与えるおそれがあるものとして政令で定める要件に該当するものに限る。以下この章において同じ。）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（以下「新型インフルエンザ等緊急事態」という。）が発生したと認めるときは、新型インフルエンザ等緊急事態が発生した旨及び次に掲げる事項の公示（第五項及び第三十四条第一項において「新型インフルエンザ等緊急事態宣言」という。）をし、並びにその旨及び当該事項を国会に報告するものとする。

【原子力災害対策特別措置法】

第15条

1. 原子力規制委員会は、次のいずれかに該当する場合において、原子力緊急事態が発生したと認めるときは、直ちに、内閣総理大臣に対し、その状況に関する必要な情報の報告を行うとともに、次項

の規定による公示及び第三項の規定による指示の案を提出しなければならない。

- (1) 第十条第一項前段の規定により内閣総理大臣及び原子力規制委員会が受けた通報に係る検出された放射線量又は政令で定める放射線測定設備及び測定方法により検出された放射線量が、異常な水準の放射線量の基準として政令で定めるもの以上である場合
- (2) 前号に掲げるもののほか、原子力緊急事態の発生を示す事象として政令で定めるものが生じた場合

2. 内閣総理大臣は、前項の規定による報告及び提出があったときは、直ちに、原子力緊急事態が発生した旨及び次に掲げる事項の公示（以下「原子力緊急事態宣言」という。）をするものとする。

- (1) 緊急事態応急対策を実施すべき区域
- (2) 原子力緊急事態の概要
- (3) 前二号に掲げるもののほか、第一号に掲げる区域内の居住者、滞在者その他の者及び公私の団体（以下「居住者等」という。）に対し周知させるべき事項

【アメリカ】

【スタフォード法】

第 5122 条

この章において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 「緊急事態」とは、大統領の判断によって、生命を救い、財産並びに公衆の健康及び安全を保護し、又は合衆国内における大異変の脅威を低減又は回避するための州政府及び地方政府の取組み及び能力を補うために連邦の援助が必要とされる場合又は事例をいう。

【フランス】

【第五共和国憲法】

第 16 条

第 1 項：共和国の制度、国の独立、領土の保全又は国際的取り決めの履行が重大かつ切迫した脅威にさらされ、かつ、憲法上の公権力の正常な運営が妨げられた場合には、共和国大統領は、首相、両議院議長及び憲法評議会 に公式に諮問した後に、状況により必要とされる措置をとる。

第 2 項：共和国大統領は、教書を発してこの措置を国民に通知する。

第 3 項：この措置は、憲法上の公権力機関にその任務を果たすための手段を最短期間のうちに確保させるという意向に基づくものでなければならない。憲法評議会はそれに関して諮問を受ける。

第 4 項：この場合に国会は、当然に集会する。

第 5 項：国民議会 は、非常事態権限の行使中に解散することができない。

第6項：非常事態権限の行使から30日後に、国民議会議長、元老院議長、60人の国民議会議員又は60人の元老院議員は、第1項に定める要件が依然として備わっているか否かの審査のために、憲法評議会に付託することができる。憲法評議会は、可及的速やかに公的な意見により裁定する。憲法院は、非常事態権限の行使から60日後はいつでも、当然にこの審査を行い、及び同一の要件により裁定する。

【緊急状態法】

第1条 緊急事態適用の要件及び領土

緊急事態は、公共の秩序に対する重大な侵害を引き起こすような急迫の危険が生じるとき、若しくは、その性質及びその重大性により公共的災害を構成するような事態が生じるとき、本土、海外県、憲法第74条で規定されている海外公共団体及びニューカレドニアの全部又は一部に宣言することができる。

【イギリス】

【民間緊急事態法】

第19条「緊急事態」の定義

- (1) この部において、「緊急事態（emergency）」とは、次に掲げるものをいう。
 - (a) 連合王国又は地方（Part）若しくは地域（region）内における人間福祉に深刻な被害を及ぼす可能性のある事件又は状況
 - (b) 連合王国又は地方若しくは地域内における環境に深刻な被害を及ぼす可能性のある事件又は状況
 - (c) 連合王国の安全保障に深刻な被害を及ぼす脅威のある戦争又はテロリズム
- (2) 第1項(a)号の目的のために、次に掲げることを伴い、又は引き起こし、若しくは引き起こす恐れがある場合に限り、事件又は状況が、人間福祉に被害を及ぼす恐れがあるものとする。
 - (a) 人命の喪失
 - (b) 人の疾病又は傷害
 - (c) 住居の喪失
 - (d) 資産への被害
 - (e) 金銭、食料、水、エネルギー又は燃料の供給の壊乱
 - (f) 通信システムの壊乱
 - (g) 交通機関の壊乱
 - (h) 保健関連サービスの壊乱
- (3) 第1項(b)号の目的のために、次に掲げることを伴い、又は引き起こし、若しくは引き起こす恐れがある場合に限り、事件又は状況が、環境に被害を及ぼす恐れがあるものとする。
 - (a) 生物学的若しくは化学的物質又は放射性物質による土壌、水若しくは大気の汚染
 - (b) 植物若しくは動物の生命の壊乱又は破壊

- (4) 主務大臣は、命令によって第2項を改正し、事件若しくは状況を、指定された供給、システム、施設若しくはサービスの壊乱を伴い、又は引き起こす限りにおいて、次のように規定することができる。
- (a) 人間福祉に被害を及ぼすものとして扱うこと。
- (b) 人間福祉にもはや被害を及ぼすものとして扱わないこと。
- (5) 第4項に基づく命令は、次の規定に従う。
- (a) この部について派生的に生じた改正を行うことができる。
- (b) 草案を議会各院に提出し、各院の決議によって承認されない限り、定めることができない。
- (6) 第1項に掲げる事件又は状況は、連合王国の国内国外いずれにおいても発生し、又は存在しうるものとする。

【ドイツ】

【連邦共和国基本法】

第35条

- (2) 公共の安全及び秩序の維持又は回復を目的として、州は、特に重要な場合において、連邦国境警備隊の支援がなければ州警察の任務の遂行が不可能又は著しく困難であるときは、州警察を支援するため連邦国境警備隊の人員及び設備を要請することができる。自然災害又は特に重大な災害事故の場合において、州は、救助を受けるため、他の州の警察の人員、他の行政官庁の人員及び設備並びに連邦国境警備隊及び軍の人員及び設備を要請することができる。
- (3) 自然災害又は災害事故の危険が2以上の州の領域にわたるときは、連邦政府は、その効果的な対処に必要な範囲内で、州政府に指示して、その警察の人員を他の州に使用させることができ、また、その警察の人員を支援するため連邦国境警備隊及び軍の部隊を出動させることができる。第1段の規定による連邦政府の措置は、上院の要求がある時はいつでも、その他の場合にあっては危険の除去後は遅滞なく、中止するものとする。

緊迫事態

第80a条

- (1) この基本法又は防衛（文民たる住民の保護を含む）に関する連邦法律の定めるところにより、専らこの条の規定に従い関係法令を適用することができる場合においては、防衛事態を除き、下院が緊迫事態の発生を認定したとき又は個別にその適用に同意したときでなければ、これを適用することができない。緊迫事態の認定並びに第12a条第5項第1段及び第6項第2段の場合における個別の同意には、投票の3分の2〔以上〕の多数を必要とする。
- (2) 第1項に規定する関係法令に基づいて講じられた措置は、下院の求めに応じて廃止するものとする。
- (3) 第1項の規定にかかわらず、国際機関が連邦政府の同意を得て同盟条約の範囲内で行う決定に基づき、かつ、その決定に準拠して、当該関係法令を適用することができる。この項の規定による措置は、下院議員の過半数による要求があるときは、廃止するものとする。

国内緊急事態

第 91 条

- (1) 連邦又は州の存立又は自由で民主的な基本秩序に対する切迫した危険を防止するために、州は、他の州の警察の人員並びに他の行政官庁及び連邦国境警備隊の人員と設備とを要請することができる。
- (2) 危険が切迫している州において、自らその危険と戦う用意がなく、又は戦うことができる状態にならないときは、連邦政府は、この州の警察の人員及び他の州の警察の人員を連邦の指示に従わせ、並びに連邦国境警備隊の部隊を出動させることができる。その命令は、危険が除去されたとき、[又は]その他の場合において上院の要求があったときは、廃止するものとする。その危険が2以上の州の領域にわたるときは、連邦政府は、[危険との] 効果的な戦いに必要な範囲内に限り、州政府に指示を与えることができる。[ただし、] 第1段及び第2段の規定の適用を妨げない。

防衛事態の宣言

第 115a 条

- (1) 連邦領域が武力攻撃を受け、又は当該攻撃を受けるおそれが直前に切迫している事態（防衛事態）は、上院の同意を得て、下院が認定する。その認定は、連邦政府の申立てに基づき、下院議員の投票の3分の2 [以上] の多数で決し、かつ、下院議員の過半数の賛成を必要とする。
- (2) やむを得ない事情により直ちに行動する必要がある場合において、克服の困難な支障により下院の適時の集会が妨げられ、又は下院 [の出席議員] が定足数に達することができないときは、[防衛事態の] 認定には、両院合同委員会の委員の投票の3分の2 [以上] の多数かつ委員の過半数 [による議決] を必要とする。
- (3) [防衛事態の] 認定は、第82条の規定に従い、連邦大統領が連邦法律公報で布告する。適時に連邦法律公報で布告することができないときは、他の方法で布告する；[防衛事態の] 認定は、その後できるだけ速やかに連邦法律公報に掲載するものとする。
- (4) 連邦領域が武力攻撃を受けた場合において、所管の連邦機関が直ちに第1項第1段の規定により [防衛事態の] 認定をすることができないときは、この認定があったものとし、かつ、その攻撃が開始された時点でその布告があったものとする。連邦大統領は、事情の許す限り直ちにその時期を告知する。
- (5) 防衛事態の認定が布告され、かつ、連邦領域が武力攻撃を受けた場合には、連邦大統領は、下院の同意を得て、防衛事態にある旨の国際法上の宣言をすることができる。[この場合において、] 第2項の要件があるときは、両院合同委員会、下院を代行する。

本文を含め、海外を含む各国の憲法や法律条文は『新解説世界憲法集（第5版）』（初宿正典、辻村みよ子、三省堂、2020年）を参照した。

 笹川平和財団

 笹川平和財団