

とめよう改憲！学習講演会

改憲の危険性と今後の運動

日時 2022年1月23日(日)13:45～16:00

場所 日本教育会館一ツ橋ホール

プログラム

13:45 開会あいさつ（小田川義和） 【資料】 1～12P

13:55 講演Ⅰ「立憲主義の回復に向けた課題」

講師 前川喜平さん（現代教育行政研究会代表）

14:40 カンパの訴えと今後の予定

14:50 講演Ⅱ「コロナと緊急事態条項」 【資料】 13～37P

講師 永井幸寿さん

（日弁連災害復興支援委員会・緊急時法制PT座長）

※アンケートにご協力をお願いします。

15:50 閉会あいさつ（菱山南帆子）

※この学習講演会は、総がかり行動実行委員会ホームページ「総がかりチャンネル」から、後日視聴できます。

カンパのお願い

学習講演会にたくさんの費用がかかっています。この運動をやりぬくために皆さんのカンパのご協力をお願いします。《一口1000円、なるべく複数口で》

●郵便振替 口座番号 00120-7-634378

口座名称 総がかり行動実行委員会

●ゆうちょ銀行口座 〇一九店019 当座 口座番号 0634378

主催 総がかり行動実行委員会

●1000人委員会 03-3526-2920

●9条壊すな！実行委員会 03-3221-4668

●憲法共同センター 03-5842-5611

止めよう改憲！学習会 改憲の危険性と今後の運動

2022年1月23日
総がかり行動実行委員会

今日の学習会の内容

講演Ⅰ「立憲主義の回復に向けた課題」

講師 前川喜平さん
(現代教育行政研究会代表)

講演Ⅱ「コロナと緊急事態条項」

講師 永井幸寿さん
(日弁連災害復興支援委員会
・ 緊急時法制PT座長)

総選挙後、ギアアップした改憲暴走

維新と国民民主の「接近」、
維新を先導役に利用する自民党
の構図に

【衆議院改憲派の議席状況】

(3分の2 = 310)

自民261 + 公明32 = 293

自民261 + 公明32 + 国民民主
11 = 304

自民261 + 維新41 = 302

自民261 + 国民民主11 + 維新41 =
313

自民261 + 公明32 + 維新41 = 334

【参議院政党別議席数】

(3分の2 = 164)

自民111 + 公明28 = 139

自民111 + 維新15 = 126

自民111 + 維新15 + 国民15 = 141

自民111 + 公明28 + 維新15 = 154

自民111 + 公明28 + 維新15 + 国民15
= 169

総選挙での各党の憲法関連の公約は

【自民党】

- * 時代の要請に応えられる憲法制定に尽力
- * 敵基地攻撃能力の保有も含め、抑止力を向上させる新たな取り組み
- * 国内総生産（GDP）比2%以上も念頭に防衛関係費の増額をめざす

【公明党】

- * 憲法9条は堅持。自衛隊の存在明記は引き続き慎重に議論。

総選挙での各党の憲法関連の公約は

【日本維新の会】

- * 憲法に教育無償化や統治機構改革、憲法裁判所を明記
- * 防衛費の国内総生産（GDP）1%枠を撤廃。テロやサイバー・宇宙空間への防衛体制強化
 - 自衛隊の存在を明記する9条改正と緊急事態条項創設を盛り込む改憲案取りまとめ表明（2022年1月12日）

【国民民主党】

- * 変化に対応する権保障の更新。同性婚や子供の権利保障、首相の衆議院解散権の制限、臨時国会の召集期間などを検討

総選挙での各党の憲法関連の公約は

【立憲民主党】

- * 衆議院の解散権の制約などの憲法議論を進める。
- * 憲法9条への自衛隊の明記は、憲法の基本原理などに反し反対

【共産党】

- * 前文を含む全条項を厳格に守り、平和的・民主的条項の完全実施を求める。

【社民党】

- * 憲法の理念を暮らしに生かすことが最優先

憲法審査会（2021年12月16日）での各党の主張

○ 自民党(下村博文)

憲法改正は、国民の関心と期待がますます高まっている。みんなで案を作って、国民に提示をする原案を作成。四項目は、今後の議論のためのアイデアを提示したもの。国民への提示は国会の責任。

○ 日本維新の会(馬場)

教育無償化、統治機構改革、憲法裁判所の三項目の憲法改正原案を取りまとめ。各政党が具体的な憲法改正項目を速やかに提案すべき。

○ 公明党(北側)

論議すべきは、①緊急事態において国会の機能をどう維持するか、②デジタル社会における人権の保障と民主主義、③地球環境保全の責務。

週一回の定例日には憲法審査会を開催すべき。

○ 国民民主党(玉木)

コロナ禍で明らかになった緊急事態における法の支配の空洞化＝緊急事態条項の議論をすべきだ。分科会方式などを検討すべき。

憲法審査会（2021年12月16日）での各党の主張

○ 立憲民主党(奥野総一郎)

議論を行うが、特定の憲法改正案を前提とし、改憲ありきであってはならない。

○ 日本共産党(赤嶺)

多くの国民は、改憲を政治の優先課題とは考えておらず、憲法審査会は動かすべきではない。求められているのは、憲法に反する現実をただし、憲法を政治に生かすための議論。

改憲に前のめりな姿勢を強める岸田首相

- 「改憲は本年の最大テーマ」（年頭所感）と -

○ 施政方針演説（1月17日）でも改憲に1項目を起こして強調

先の臨時国会において、憲法審査会が開かれ、国会の場で、**憲法改正に向けた議論が行われたことを、歓迎**します。

憲法の在り方は、国民の皆さんがお決めになるものですが、憲法改正に関する国民的議論を喚起していくには、我々**国会議員が**、国会の内外で、議論を積み重ね、**発信していくことが必要**です。

本国会においても、積極的な議論が行われることを心から期待します。

○ 「**緊急事態**において国会の機能をいかに維持するかは重要な論点」（1月20日・代表質問への答弁）

自民党の改憲4項目
= 「時代の要請に
応えられる憲法」？



9条

1、2項を維持したまま、自衛隊を明記。安倍晋三首相が提案した案に沿ってとりまとめ

緊急事態条項

緊急事態を「大地震その他の異常かつ大規模な災害」に限定。武力攻撃やテロ・内乱は除いた

緊急事態への対応として、内閣の権限強化と国会議員の任期延長を規定。国民の生命や身体、財産を保護するため、内閣は政令を制定できると明記

教育無償化

26条に3項を新設し、教育の意義を明記。大学など高等教育は巨額の財源がかかるため、「無償」の表現は盛らず

合区の解消

3年ごとの参院改選で各都道府県から「少なくとも一人を選挙すべきもの」とすることができると明記し、合区を解消

衆参両院の選挙区は、人口に加え、市区町村といった「行政区画」なども考慮。衆院選で複数の選挙区に分割された市区町をできるだけ解消

「自衛隊」の明記と「自衛の措置」の言及

-自民党憲法改正ってなぁに？-

・現状

- 自衛隊の活動は多くの国民の支持を得ている・・・世論調査で自衛隊違憲は4人に一人
- 自衛隊について、①合憲と言う憲法学者は少なく、②中学校の大半の教科書が違憲論に触れており、③政党の中には自衛隊を違憲と主張するものもある



・改正の方向性

- 憲法改正により自衛隊を憲法に位置づけ「**自衛隊違憲論**」は解消
- 現行の9条1項・2項とその解釈を維持し、**自衛隊を明記**するとともに**自衛の措置（自衛権）**についても言及すべき

国会や内閣の緊急事態への対応を強化

-自民党憲法改正ってなぁに？-

・現-状

- 東日本大震災など、これまでの緊急事態には法律改正により対応
- 南海トラフ地震や首都直下地震などに対する備えや迅速な対応が必要・・・直近では感染症対応を強調



・改正の方向性

- 緊急事態においても、国会の機能をできるだけ維持する
- それが難しい場合、**内閣の権限**を一時的に**強化**し、迅速に対応**できるしくみ**を憲法に規定

自民党4項目の9条改憲で

○ 加憲で、**9条2項(戦力不保持、交戦権否定)**は**死文化**・・・自衛隊を明記することは、戦力不保持と矛盾し、**9条2項の廃止と同様の取り扱い**に

○ 「自衛の措置を執るための実力組織」として位置づけることで、**自衛のためとして先制攻撃や集団的自衛権の行使も可能に**

○ 「内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする」とし、**内閣総理大臣に新たな権限（軍事的決定権）**を憲法上に位置づけ

「台湾有事」を口実に進む、安保法制＝戦争法の具体化
＝集団的自衛権行使体制の整備、敵基地攻撃能力保有

○ 日米「2プラス2」協議（2022年1月7日）の共同発表

* 日本は、戦略見直しのプロセスを通じて、**ミサイルの脅威に対抗するための能力（＝敵基地御攻撃能力）**を含め、**国家の防衛の必要なあらゆる選択肢を検討する決意を表明**

* 同盟の役割・任務・能力の進化及び**緊急事態（集団的自衛権の実行）に関する共同作戦を進展**

* 日本の南西諸島を含めた地域における自衛隊の態勢強化の取り組みを含め、**日米の施設の共同使用（軍事的一体化）を増加**

市民を戦闘に巻き込む危険性

○ 自衛隊と米軍が、台湾有事を想定した新たな日米共同作戦計画の原案を策定（2021年12月25日・共同通信）

→ 有事の初動段階で、米海兵隊が鹿児島県から沖縄県の南西諸島に臨時の攻撃用軍事拠点・・・住民が戦闘に巻き込まれる可能性

○ 「台湾有事」で米国が軍事介入の動きを見せた場合

米空母とグアム、沖縄の米軍基地が核兵器による先制攻撃の標的になる可能性がある

（2021年11月17日・米議会の諮問機関「米中経済安全保障調査委員会」報告）

集団的自衛権行使、敵基地攻撃能力保有を あおる安倍晋三

○ 「台湾有事は日本有事すなわち、日米同盟の有事でもある」（12月1日、台湾シンクタンク主催の会堂での講演）

○ 「米艦に攻撃があった時には、集団的自衛権の行使もできる『存立危機事態』になる」、「（台湾で）何か有事があれば『重要影響事態』になるのは間違いない」（12月13日・日テレ）

○ 「（敵基地攻撃能力とは）抑止力として打撃力を持つこと」、「（アメリカは）反撃能力によって相手をせん滅する（能力を）持つ。これこそ抑止力」（2021年11月20日・日本青年協議会大会）

敵基地攻撃能力保有は憲法解釈の 変更に

○ 1956年2月29日・鳩山首相答弁

わが国に攻撃が行われた場合、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨とは、考えられない・・・誘導弾等による**攻撃を防御するのに、他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲に含まれる**

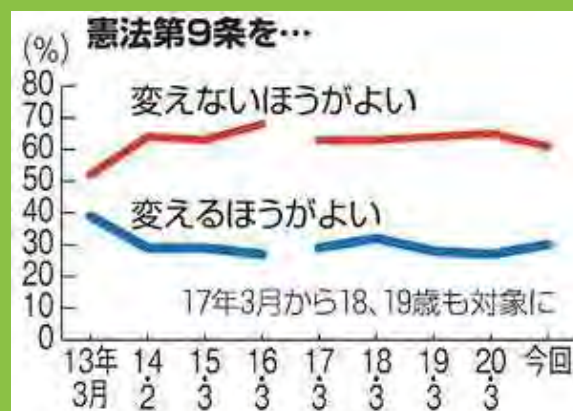
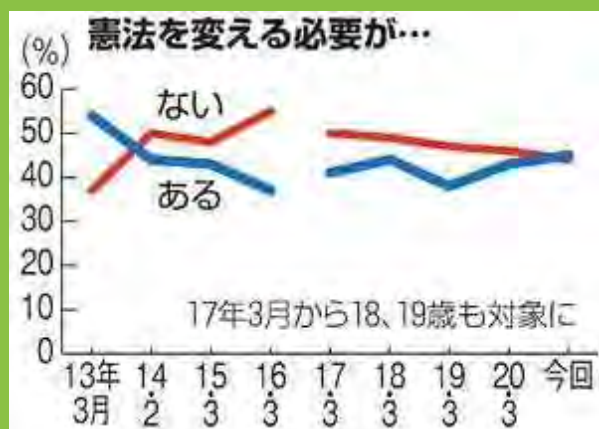
○ 1959年3月19日・伊能防衛庁長官答弁

(誘導弾等による攻撃の) 危険があるからといって**平生から他国を攻撃する**ような**攻撃的な脅威を与える兵器を持つことは、憲法の趣旨とするところではない。**

◎ 岸田首相は、「伊能答弁」に関し「**憲法および安全保障関連法を含む関連法令に従って判断**」と答弁(12月9日参議院)・・・「時代の要請にこたえた憲法解釈」という解釈改憲・・・**集団的自衛権行使容認の閣議決定と同列の壊憲姿勢**

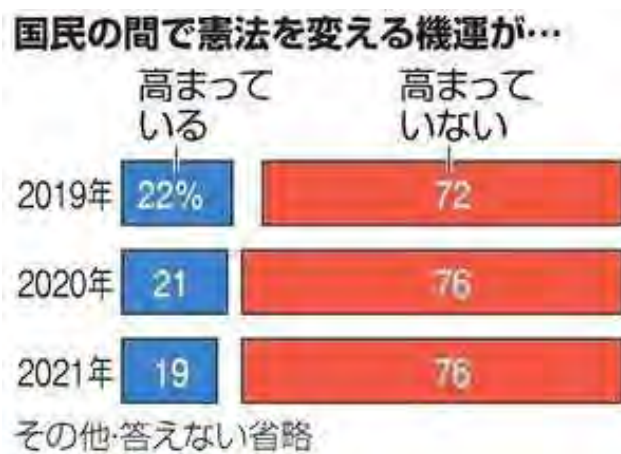
憲法世論は
どうなっているか
(NHK2021年5月)





改憲必要の世論が増加傾向に
(2021年5月・朝日新聞)

国会ほどには改憲論議はたかまっていらない
(朝日新聞2021年5月)



改憲反対の世論を再び高め、
次の参議院選挙で改憲派を少数に押しやるために



市民の運動と世論が改憲暴走を止めてきた

- 戦争法の廃止を求める2000万人統一署名（2015年10月～）
 - * 2016年通常国会に1291万人分の署名を提出（最終集約、提出は訳1500万人分）
 - 2016年参議院選挙で、1人区での野党統一候補の擁立につながる市民連合と野党の政策合意にも反映
- 安倍9条改憲NO！憲法をいかす全国署名（「3000万署名」・2017年～）
 - * 2020年通常国会までに、1152万人分を国会に提出
 - 2019年参議院選挙でも一人区の野党統一を後押しし、参議院での改憲は3分の2割れに追い込み、2020年改憲施行という安倍改憲を押しとどめ
- 安倍9条改憲NO！改憲発議に反対する全国緊急署名（2019年～）
 - * 2020年通常国会までに134万人分を国会に提出

に、

参議院選挙が想定される7月
を第二の節に

- 署名目標の設定、署名用紙、宣伝チラシの準備はそれぞれの団体、地域などで
- 宣伝グッズ3点セット（ポスター、ノボリ、横断幕）を作成中。近日注文受付予定。詳細は別途ホームページ等でお知らせ
- 各団体では、学習、宣伝素材を様々工夫。相互の交流、活用を
- 市民アクション、総がかりとしての全国一斉行動を検討中。各団体でも先行した論議と取り組みを

ご清聴、ありがとうございました。
憲法改悪をやめさせるまで
力を合わせましょう。

経 歴 書

2022年1月23日

氏 名 永井幸寿（ながいこうじゅ）1955 年（昭和 30 年）7 月 27 日生
事務所 〒650-0027 神戸市中央区中町通 2 丁目 1 番 1 8 号
日本生命神戸駅前ビル 2 階 アンサー法律事務所
電話 078-366-6370 F A X 078-366-6371
E-mail kojū-answer@bell.ocn.ne.jp
経歴 1979 年（昭和 54 年）早稲田大学法学部卒業
1999 年（平成 11 年）阪神・淡路まちづくり支援機構事務局長
2002 年（平成 14 年）兵庫県弁護士会副会長
2007 年（平成 19 年）日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長
2008 年（平成 20 年）日本災害復興学会理事
2011 年（平成 23 年）日本弁護士連合会東日本大震災及び原子力発電所事故等対策本部副本部長
現在 日本弁護士連合会災害復興支援委員会・緊急時法制 P T 座長
関西学院大学災害復興制度研究所研究員
N P O 法人災害看護支援機構監事
日本赤十字看護大学非常勤講師
公益財団法人永井記念薬学国際交流財団評議委員
アンサー法律事務所所長
著書 「憲法に緊急事態条項は必要か」 岩波書店
「〈対論〉緊急事態条項のために憲法を変えるのか」 かもがわ出版
「よくわかる緊急事態条項 Q & A」 明石書店
「緊急事態条項の何が問題か」 岩波書店（共著）
「震災復興のまちづくりと法」 三省堂（共著）
「災害看護」 メディカ出版（共著）
「避難所の立ち上げから管理運営」 壮道社（共著）
「災害救助法徹底活用」 クリエイツかもがわ（共著）
「Q & A 震災と相続の法律相談」 商事法務（共著）
「トリアージ」 壮道社（共著）
「災害対応ハンドブック」 法律文化社（共著）

憲法に 緊急事態条項は必要か

日弁連災害復興支援委員会・緊急時法制PT座長
永井幸寿

1 緊急事態条項とは何か

- ▶ 緊急事態条項 = 国家緊急権を憲法に創設する条項
- ▶ 国家緊急権 = 戦争・内乱・恐慌ないし大規模な自然災害など、平時の統治機構をもってしては対処できない非常事態において、国家権力が、国家の存立を維持するために、立憲的な憲法秩序（人権の保障と権力分立）を一時停止して非常措置を取る権限をいう。
- ▶ ①国家の為の制度。国民のための制度ではない。
- ▶ ②人権保障，権力分立を停止する

2 近代憲法

(1) 基本的人権

- ▶ ア 定義
- ▶ 人が自律的な個人として、自由と生存を確保し、尊厳を持って生きるために不可欠な利益
- ▶ イ 種類
 - ▶ 幸福追求権（憲法13条）
 - ▶ 精神的自由，表現の自由（21条），学問の自由（23条）等。
 - ▶ 経済的自由，財産権（29条），職業選択の自由（22条）等

2 近代憲法

(2) 国家の役割

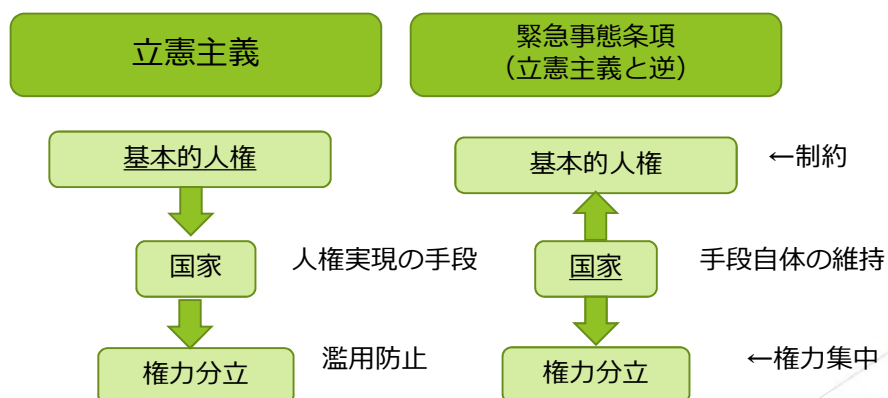
- ▶ ①人は生まれながら生来の権利を有する（基本的人権）。
- ▶ ↓
- ▶ ②基本的人権を実現するために国家をつくる（社会契約論）。
- ▶ ↓
- ▶ ③国家の権力が強大になり人権を侵害しないように，立法，行政，司法に分割し相互抑制させた（権力分立）。

2 近代憲法

- ▶ (3) 権力分立
- ▶ 趣旨は
 - ▶ ①自由主義 権力の濫用から国民の自由を守る。
 - ▶ ②消極性 集中の方が効率が良いがあえて摩擦を生じさせる。
 - ▶ ③懐疑性 人は何時も権力を獲得したがる弱点があり、しかも権力を握ればそれを濫用する性向がある（ジョン・ロック）。
 - ▶ →人間性への深い反省・政治の現実の認識による。
- ▶ (4) 立憲主義
- ▶ 自由を保障するため、憲法で国家権力を縛る。

2 近代憲法

(5) 立憲主義と緊急事態条項



3 危険性

- ▶ (1) 性質 (諸刃の剣)
 - ▶ a 非常事態に対処することが出来るので便利な面 (必要性)
 - ▶ b 人権保障と権力分立を一時的に停止するので危険が大 (危険性)
- ▶ (2) 濫用の危険
 - ▶ 緊急事態条項は、歴史的に多くの国で軍人や政治家に濫用されてきた。
 - ▶ ①不当な目的：宣告が正当化されない場合に宣告
 - ▶ ②期間延長：非常事態が去った後も緊急措置を延長
 - ▶ ③過度な人権制限
 - ▶ ④司法の遠慮：人権保障の最後の砦の機能をしない。
 - ▶ →誰も政府を止められない。

4 歴史 ナチスドイツ

- ▶ 最も民主的だったワイマール憲法のドイツでナチスが合法的に独裁権取得
- ▶ ワイマール憲法48条は緊急事態条項を設ける。大統領は、公共の安全・秩序に重大な障害が生じるおそれがあるとき、人身の自由、意見表明の自由等7ヶ条の基本権の全部又は一部を一時的に停止できる。
- ▶ 1933年1月30日 ヒットラー内閣合法的に成立
- ▶ 2月28日 前日の国会議事堂放火を理由に緊急大統領令
- ▶ 3月5日 ナチス 選挙で43.9%得票
- ▶ 3月25日 全権委任法成立→独裁確立
- ▶ ・緊急事態条項発動から独裁確立まで1ヶ月足らず。
- ▶ ①不当な目的、ナチスに反対する政治勢力弾圧、②期間延長、全権委任法の制定によって緊急措置が固定された。③人身の自由、表現の自由及び政治活動の自由等の人権が過度に制約された。

5 日本国憲法

(1) 災害の憲法体系

- ▶ あえて緊急事態条項の規定は設けなかった。
- ▶ ①参議院の緊急集会
 - ▶ 衆議院が解散されたときで、国の緊急の必要があるとき、内閣は参議院の緊急集会を求められる。緊急集会で採られた措置は、次の国会開会の後10日以内に衆議院の同意が無い場合は効力を失う（憲法54条2項但書、3項）。
- ▶ ②政令の罰則
 - ▶ 永田町の直下型等で、緊急集会が求められない時。政令で対処する。政令には特に法律の委任がある場合を除いては、罰則を設けることはできない（憲法73条6号）
- ▶ ③災害対策基本法の緊急政令（109条の2）

5 日本国憲法

(2) 設けない趣旨【昭和21年7月15日第13回 帝国憲法改正案委員会議録・金森国務大臣答弁】

- ▶ ①民主主義：民主政治を徹底させて国民の権利を充分擁護するためには、非常事態に政府の一存で行う措置は極力防止しなければならない
- ▶ ②立憲主義：非常という言葉を口実に政府の自由判断を大幅に残しておくとの様な精緻な憲法でも破壊される可能性がある
- ▶ ③憲法の制度：特殊の必要があれば臨時国会を召集し、衆議院が解散中であれば参議院の緊急集会を召集して対処できる
- ▶ ④法律等による準備：特殊な事態には平常時から法令等の制定によって濫用されない形式で完備しておくことが出来る
- ▶ →濫用の危険性から緊急事態条項は憲法には規定しない。
しかし非常事態への対処の必要性から平常時から厳重な要件で法律で整備する。

6 法律による制度（災害の場合）

（１）権力の集中

ア 災害非常事態等の布告，宣言が行われた場合

- ▶ （ア）内閣の立法権
- ▶ 内閣は，国会閉会中又は衆議院解散中で，臨時会・参議院緊急集会の請求が出来ない場合，緊急政令を制定出来る。
- ▶ ①生活必需物資の配給等
- ▶ ②物の価格等の最高額の決定，
- ▶ ③金銭債務の支払いの延期等
- ▶ ④外国からの救助の受け入れ
- ▶ （災害対策基本法１０９条，１０９条の２）
- ▶ 政令には刑罰を付せる。
- ▶ 直ちに国会の臨時会・参議院緊急集会を求め，承認が無ければ効力を失う
- ▶ （同法１０９条，１０９条の２）。

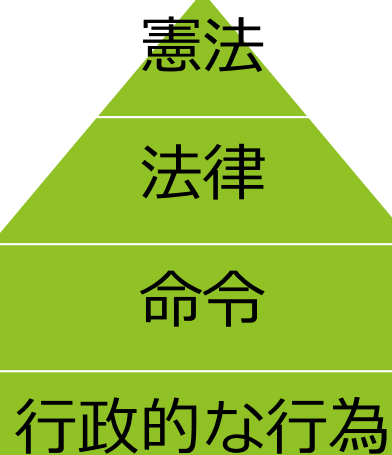
6 法律による制度（災害の場合）

（２）人権の制限

- ▶ 都道府県知事の強制権
- ▶ ①医療，土木建築工事又は輸送関係者を救助に従事させる（災害救助法７条１項）。罰則がある（同法３１条）。
- ▶ ②救助を要する者その近隣の者を救助に協力させる（同法８条）。
- ▶ ③病院，診療所，旅館等を管理し，土地家屋物資を使用し，物資の生産等を業とする者に物資の保管を命じ，収用できる（同法９条１項）。罰則がある（同法３１条）。
- ▶ ④職員を施設，土地，家屋，物資の所在場所等の立入検査させる（同法１０条１項）。罰則がある（同法３３条１項）

6 法律による制度（災害の場合）

（3）法の体系



7 コロナの法制度

- ▶ （１）医療逼迫
- ▶ 2021年8月 陽性者9万7000人が入院不能（自宅療養）（東京2万5000人），自宅療養中，首都4県（東京，埼玉，千葉，神奈川），7月以降18人死亡（東京9人）。
- ▶ （２）コロナ患者の受け入れの強制
- ▶ 日本の病床数は人口1人あたり世界一多い。コロナ受け入れは1%未満，イギリス22.5%，米国11.2%（2021年2月23日経）
- ▶ 日本は欧州と比べ公的医療機関が少なく，大部分が私的医療機関なので強制出来ないとの意見→誤り。
- ▶ 飲食店はほとんど私企業だが強力な制限実施

7 コロナの法制度

- ▶ (2) コロナ病床の受け入れ強制
- ▶ ①都道府県知事は、医師看護師等に医療行為を要請（新型インフル特措法 3 1 条 1 項）
- ▶ ②正当な理由なく応じないときは指示（同 3 1 条 3 項）
- ▶ ③生命身体の確保の配慮、危険及ばぬ措置必要（同4項）
- ▶ ④都道府県は要請指示につき費用支払い（同 6 2 条 2 項）
- ▶ ⑤都道府県は医療関係者の死亡、負傷、疾病、障害につき補償（同 6 3 条 1 項）。
- ▶ →法律は完備、行政が使いこなせてないだけ。

7 コロナと法制度

- ▶ (3) 臨時の医療施設
- ▶ ①都道府県知事は、医療機関不足で医療提供に支障が生じる場合、臨時の医療施設を開設し、医療を提供する義務（新型インフル特措法 3 1 条の 2, 1 項）
- ▶ ②臨時医療施設は、本来、医療法、消防法、建築基準法、景観法等の法律の壁で実施は事実上不可能。これらを一切排除する規定（同 3 項～ 5 項）
- ▶ ①は都道府県知事の法的義務。医療逼迫時の不作為は違法であり、不作為で患者が死亡した場合は国家賠償法による賠償の対象の可能性。

8 「準備してないことはできない」

- ▶ (1) 災害対策の原則＝「準備してないことは出来ない」
- ▶ 緊急事態条項は、緊急事態が発生した後に権力を集中する制度。準備してない事態には強力な権力でも対処できない。新型コロナウイルス感染症も同じ。地震と異なり、感染症は繰り返し発生。最初に失敗しても、第2波以降に備えるべき。
- ▶ (2) 準備していたか。
- ▶ ・日本政府はコロナのパンデミックは予想せず準備なし。
- ▶ ・しかし、2010年6月10日厚労省新型インフルエンザ対策総括会議「報告」、検証、提言をした。
- ▶ ①PCR検査体制強化、②国立感染症研究所、保健所の組織人員大幅強化の必要性、③米国CDC（疾病対策センター）等を参考にした組織強化→コロナにも有効だった。

8 「準備してないことはできない」

- ▶ (1) 政府の無視・真逆の政策
- ▶ ①PCR検査態勢の強化
- ▶ 新型コロナは、感染しなくても相当割合に症状が出ない、インフルと異なり症状が無くても感染、特效薬無し。
- ▶ →無症状患者への積極的なPCR検査実施。早期に患者の発見、隔離、対処療法や自然治癒力による治癒。
- ▶ ・日本の検査数、経済協力開発機構（OECD）36カ国中、35位（2020年4月8日）。その後も、行政検査のPCR検査は大きく増加せず。私的検査は高額で自己負担。

8 「準備してないことはできない」

- ▶ (3) 政府の無視・真逆の政策
- ▶ ②国立感染症研究所・保健所の人員増加
- ▶ ・国立感染症研究所は、検体採取、疫学調査、検査薬、ワクチン開発支援。
- ▶ 予算は10年前から3分の1削減。人員は米国CDCの1/42、予算は1/1077。
- ▶ ・保健所は、PCR検査の対応、入院宿泊施設の調整、疫学調査、ワクチン接種の管理。
- ▶ 1992年から2019年に45%減少。1995年東京特別区53カ所、大阪市24カ所、現在、東京は23カ所、大阪市は1カ所。機能不全は当然。

8 「準備してないことはできない」

- ▶ (3) 政府の無視・真逆の政策
- ▶ ③米国CDC国立感染症研究所
- ▶ ・CDCは独立性のある専門機関。政府の政治的な発言とは別に科学的見地からの発言
- ▶ →科学に基づく政策が期待できる。
- ▶ ・日本は公衆衛生について独立性のある専門機関設置せず。
- ▶ コロナ後に設置した「専門家家会議」や、その廃止後に設置した有識者会議の「分科会」も独立した権限なし。
- ▶ 政府は政策に一致する部分だけ利用、一致しない部分は無視→専門家を尊重した科学的な政策はない。

9 ロックダウン

- ▶ (1) ロックダウンは憲法上認められるか。
- ▶ ロックダウン＝「移転の自由」の制限。
- ▶ 憲法22条は「何人も公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。」
- ▶ 逆に「公共の福祉」に反する場合は移転の自由を制限出来る。
- ▶ 「公共の福祉」＝人権と人権を調整するための公平の原理
- ▶ 移転の自由は、国民の生命・健康という人権との調整のために、法律で、必要最小限の制約が出来る。
- ▶ 但し、ロックダウンをするような緊急事態は、権力の濫用が行われやすいので、濫用防止と人権保障の規定が必要。

9 ロックダウン

- ▶ (2) 災害とロックダウン
- ▶ 実は、災害にはロックダウンの法律が存在する。
- ▶ 災害対策基本法63条は、市町村長は、災害が発生し又は発生しようとする場合、警戒区域を設定して、立ち入り制限・禁止又は区域からの退去命令が出来る。罰則が有り、10万円以下の罰金又は拘留（1日以上30日未満）（116条1号）。刑罰
- ▶ 制約される人権への配慮や権力濫用の歯止めがない粗雑な規定
- ▶ 1991年雲仙普賢岳の噴火災害のロックダウンで、養鶏の餓死、養蜂の散逸で7000万円の損害を受けた住人に補償無し。→1994年、日弁連の補償の提言。

9 感染症とロックダウンの法律

- ▶ 感染症によるロックダウンの法律を制定するなら、以下の条件を設けるべき。
- ▶ ①憲法29条の趣旨の損失補償制度
- ▶ ②ロックダウンの判断での専門家の知見の尊重
- ▶ ③ロックダウンの基準の明確化と住民への十分な説明。
- ▶ ④制限の内容、期間は必要最小限で、頻繁な見直し。
- ▶ ⑤①～④が実施された後、やむを得ない場合に行政罰。
- ▶ ⑥不利益を受ける住民の迅速な救済手続（感染症法参照）。
- ▶ なお、濫用の危険があるので災害対策基本法63条の「災害」に感染症を含めるという拡大解釈をしてはならない。

10 コロナと緊急事態条項

- ▶ コロナで権力濫用があったか
- ▶ 安倍前総理大臣は、2020年5月、政府の裁量で検察官の役職や任務延長を認める検察庁法の改正案を提案。
- ▶ しかし、①当時行うべきはコロナ対策であり、検察庁法を改正する必要性なし、②検察官は公訴権（起訴不起訴の権限）を独占しており検察官の人事への政府の介入は検察の中立性を害し、政府の圧力で起訴に値する事件が不起訴とされ、起訴に値しない事件が起訴される危険がある。③そこで、歴代内閣は検察官の人事に介入しないという確立した慣行を遵守した。→改正法は、反対運動が起き、該当検察官の不祥事から結果として改正案は取り下げ。
- ▶ 緊急事態条項があれば、コロナを理由に緊急事態条項を発動し、政府の立法権で検察庁法を改正したはず。

1 1 災害と緊急事態条項

- ▶ 「準備してないことは出来ない」（東日本大震災）
- ▶ ・福島第1原発4.5 kmの双葉病院・その経営する介護老人保健施設の寝たきり高齢者180人中、避難前後で50人死亡。
- ▶ ・法律は、国は防災基本計画（災害対策基本法34条）策定義務、都道府県、市町村はこれに従い地域防災計画策定義務（同40条42条）。指定行政機関、自治体の長の防災教育（47条の2）防災訓練実施義務（48条）。
- ▶ アメリカのスリーマイル（1979）ソ連のチェルノブイリ（1986）、原発事故発生。しかし、日本は事実上原発事故は発生しないことになっていた。
- ▶ そこで、自治体、国及び事業者、原発事故が発生した場合の、①複数の避難ルートの策定、②車両ドライバーの確保、③スクリーニング会場、④避難所・高齢者障害者の収容所避難所の確保これらについて、市町村や都道府県にまたがる連携と住民参加による防災計画の策定、避難訓練無し。
- ▶ 法律や制度の適正な運用による事前の準備が全くなされなかったことが原因。災害が起こった後に権力を集中しても対処できない。

1 2 外国の例

- ▶ （1）外国は災害について緊急事態条項で対処するという意見。しかし、先進4カ国、英米仏独をみても、災害について緊急事態条項で対処するのは独だけ、他の3カ国は日本と同じく法律で対処。独の緊急事態条項で定めるのも、①被災州の他の州への支援要請、②広域災害への国の支援、③移動の自由の制限であり、これらは日本では災害対策基本法、災害救助法、自衛隊法、警察法で完備されている。
- ▶ （2）外国はコロナについて緊急事態条項で対処するという意見。しかし、英はコロナウイルス法、公衆衛生法、衛生保護規則、米はスタフォード法と州の法律、仏は改正公衆衛生法典、独は感染症法と州政府の規則命令で対処。緊急事態条項で対処している国はない。

13 まとめ（その1）

- ▶ 日本国憲法が緊急事態条項を設けない趣旨
- ▶ ①権力濫用の危険がある
 - ▶ e x. 検察庁法, ナチス
- ▶ ②必要なら臨時国会等を召集して対処する
 - ▶ コロナは国難, 常時国会を開催して審議を行うべき場合
 - ▶ 野党の会期延長の要求無視して閉会, 憲法53条に違反して1/4の請求あるも臨時国会を召集せず。
- ▶ ③事前に個別法を制定して対処する
 - ▶ 法律があるが実施せず。
- ▶ 法律は完備しており必要なら法改正できる。緊急事態条項は危険であり, 必要ないので設けるべきではない

14 自民党の国家緊急権案

- ▶ 自民党案（2018年案）は, 災害により国会による擁立の制定を待ついとまが亡いと内閣が判断した場合, 内閣は政令を制定できる（73条の2）。
- ▶ 憲法73条6号。政令＝内閣が定める命令。国民代表である国会の制定する「法律」の範囲内で制定できる。i 執行命令＝法律の細則を定める命令。ii 委任命令＝法律の具体的な委任に基づく命令
- ▶ 濫用の危険からすれば以下の問題点がある。
- ▶ ①「政令」の効力は法律と同じ（明文では書いてない）
- ▶ i 条文が73条6号（執行命令・委任命令の規定）の改正ではなく, 73条の2を別途に定めた。ii 国会の法律制定を待つ暇がないとき, 制定したとき国会の承認を得る。
- ▶ →旧憲法の緊急勅令の復活

1 4 自民党の国家緊急権案

▶ ②国会の無視

- ▶ 本来、法律は国民代表である国会が制定するので、内閣に立法権を認めるなら国会が機能しない場合のはず。
- ▶ ・国会が閉会や衆議院解散で臨時国会、緊急集会を求められない場合。
- ▶ しかし、災害により国会による「法律の制定を待ついとまがない」と認めれば良い（主観的判断）。認定権者は国会ではなく内閣。
- ▶ E x . 災害関連法規が野党の批判で審理が進まないの
「待ついとまがない」
- ▶ 旧憲法さえ議会閉会の時にと規定していた（8条2項）。
国会が開会していても政令を制定できる。

1 4 自民党の国家緊急権案

▶ ③戦争への適用

- ▶ 旧自民党案の「自然災害」が「災害」になった。「災害」とは、災害対策基本法では自然現象だけでなく事故も含む（2条、施行令1条）。国民保護法では「武力攻撃災害」の概念があり（2条4項）、「災害」には戦争が含まれる。
- ▶ ④期間無制限
- ▶ 緊急権には発動の期間制限がない。期間は厳格に定められる必要。旧自民党案さえ、100日を超えて緊急事態宣言を継続するときは国会の承認を必要とした（99条3項）

1 4 自民党の国家緊急権案

- ▶ ⑤国会の統制無し
- ▶ 事後に国会の承認を必要とする。しかし、承認が得られない場合政令が効力を失うとの規定はない。旧憲法でさえ緊急勅令が事後に国会の承認を得られない場合は将来に向かって効力を失う旨の規定があった（8条）。
- ▶ 政府の立法に対して国会の統制が全く及ばない。
- ▶ →旧憲法の緊急勅令より酷い。
- ▶ 権力濫用の危険が高い。民主主義を根底から覆す。

1 5 厳格な要件での国家緊急権

- ▶ 立憲主義からすれば、厳格な要件のもとで緊急事態条項を設けるべきだという見解。
- ▶ ・例えば、a 緊急権の終期は発動時に明定する、b 緊急権の行使に調査・責任追及の制度を設ける。
- ▶ しかし、a →権力者が無視すれば効果無し。b →通常は政治責任で終わる・法的責任は裁判所が抑制する・いずれも事後的であり人権侵害のあと。
- ▶ 仮に設けるなら、立憲的コントロールによる復元力がある場合（ある学者）。
- ▶ →①復元のシステム、②①を支える国民の意識

1 5 厳格な要件での国家緊急権

- ▶ (2) アメリカの場合
- ▶ 不文の国家緊急権 一応適正に行使
- ▶ ①復元のシステム
- ▶ 厳格な権力分立 議会と大統領
- ▶ 司法審査権 e x . ニューディール政策での違憲判決の連発
トランプ大統領と裁判所
- ▶ ②国民の意識
- ▶ イギリスから独立し・憲法制定した歴史
- ▶ 権力に対する警戒心, 人権尊重の度合いが一般に高い
- ▶ 立憲的コントロールによる復元力有り。

1 5 厳格な要件での国家緊急権

- ▶ (3) 日本
- ▶ ①統制システム
- ▶ 国会の統制 議院内閣制 国会の多数派が政府形成
- ▶ 司法の統制 統治行為論、現在でも政府追認
- ▶ →緊急事態条項の創設で統制機能は喪失
- ▶ ②国民の意識
- ▶ 文化程度は高いが, 独立・革命の歴史無し。
- ▶ 縦社会に馴染み, 権力に対する警戒心があると言えない。
- ▶ →立憲的コントロールによる復元力は期待しがたい。

16 まとめ（その2）

- ▶ （1）緊急事態条項とはどのようなものですか。
- ▶ オセロゲームのように、一挙に憲法をひっくり返すことが出来る条項です。
- ▶ （2）中身は何ですか。
- ▶ ①人権を大幅に制約します
- ▶ ②政府の権力を極限まで強くします
- ▶ ③民主主義を破壊します。
- ▶ （3）一言で言うと？
- ▶ 「内閣独裁条項」です。

自民党の憲法改正推進本部がまとめた 改憲4項目の条文案全文 (原文まま)

9条への自衛隊明記

(細田博之本部長が想定する案)

9条の2(新設) 前条の規定は、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置をとることを妨げず、そのための実力組織として、法律の定めるところにより、内閣の首長たる内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。

② 自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。

緊急事態条項

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

② 内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

第64条の2(新設) 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の三分の二以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

参院選「合区」解消

第47条(改正) 両議院の議員の選挙について、選挙区を設けるとときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。参議院議員の全部又は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙すべきものとすることができる。

前項に定めるもののほか、選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

第92条(改正) 地方公共団体は、基礎的な地方公共団体及びこれを包括する広域の地方公共団体とすることを基本とし、その種類並びに組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

教育充実

第26条3項(新設) 国は、教育が国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことのできないものであり、かつ、国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担うものであることに鑑み、各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を確保することを含め、教育環境の整備に努めなければならない。

第89条(改正) 公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の監督が及ばない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

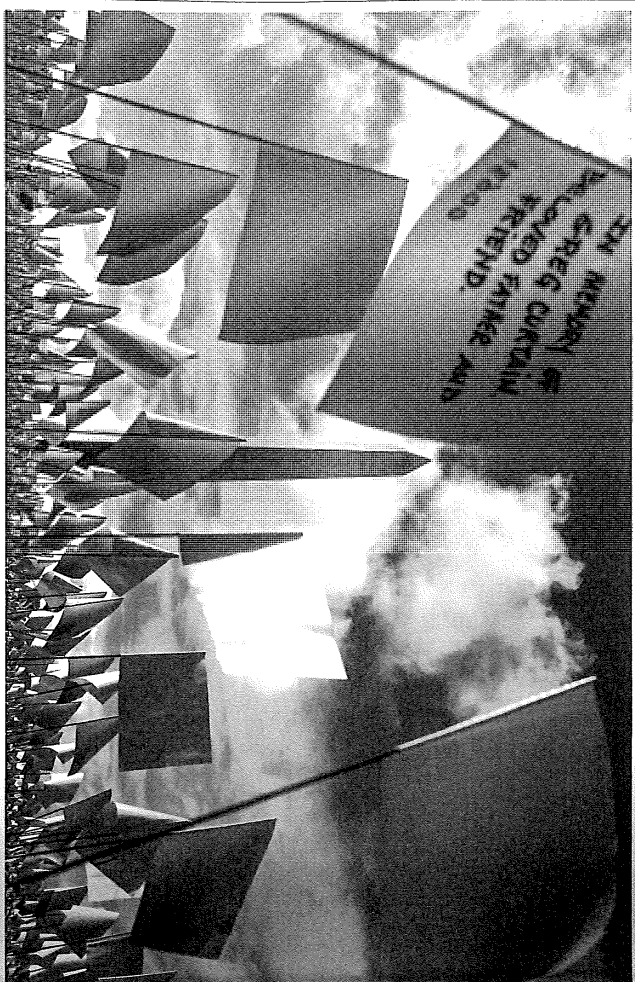
世界

SEKAI 岩波書店

1946年1月1日創刊
2021年12月1日発行
(毎月1回1日発行)
2021 December
no.951
創刊75年

特集1 学知と政治

芦名定道 宇野重規 岡田正則 小沢隆一 加藤陽子 松宮孝明



特集2 コロナ660日

大石芳野 林典子 石川真生 小原一真 渋谷敦志 岩波友紀 岩村優希 高橋健太郎

「ニュース女子」事件とは何だったのか 辛淑玉
ドイツメルケル後への課題 梶村太一郎 板橋拓己
パンドウ文書を解読する 奥山俊宏・畑宗太郎
「新しい資本主義」への視界を拓く 寺島実郎

世界

SEKAI

2021

創刊75年

特集

学知と政治

コロナ660日 大石芳野 林典子ほか
「ニュース女子」事件とは何だったのか 辛淑玉
パンドウ文書を解読する 奥山俊宏 畑宗太郎

12

一九四六年一月一日創刊
二〇二一年二月一日発行
(毎月一回一日発行)

世界 第九五二号 二〇二一年二月

定価九三五円(本体八五〇円+税一〇%)

©岩波書店 2021年 本誌掲載記事の無断転載をお断りします。
編集・発行 岩波書店 印刷所 印刷局株式会社
発行所 〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋2-5-5 (株)岩波書店

本誌編集部電話 03(5210)4141 FAX 03(5210)4144

HMAEN
tokyo
hmaen.com

探求心×好奇心×デザイン

軽装土式袋=素材

素材±機能=道具

デザイン×道具=HMAEN

hand made in tokyo



Good Dealer FA 岩波書店
fujinaki-select.com

雑誌 05501-12
ISSN 0582-4532
Printed in Japan



4910055011219
00850

何ができ、何をしなかったのか

二〇二二年夏、新型コロナウイルスの感染症が激増して医療が逼迫し、「災害級」と言われる危機的な状態となった。他方で、政府の対策はもっぱら国民の自衛に頼るもので、効果的な対策がなされたとはいえず、むしろ多くの反対を押し切ってオリンピックを強行したことなどにより内閣支持率は低下。菅内閣は退陣を余儀なくされた。ところが、その後、感染者数は急激に減少し、医療の逼迫がおきまると、政府の対策への検証がなされないまま、総裁選挙や衆議院選挙に注目が集まるに至った。

しかし、感染が減少したときこそ冷静に、憲法や法律に基づいて、どのようなコロナ対策が本来可能だったのか、また、何が問題だったのかを検討し、将来に備えるべきであらう。そこで、以下、市民の自由や民間施設運営の制限にかかわる問題を中心に、五点にわたり検討していきたい。

憲法では、人権も無制限に保障されるのではなく、「公共の福祉」による制約を受ける（憲法二条、三条）。「公共の福祉」とは、人権と人権を調整するための公平の原理である。すなわち、経済活動の自由という人権は、国民の生命や健康という、他の人の人権との調整のために、必要最小限度の制約を受けることが認められている。

新型コロナウイルス等対策特別措置法（以下「新型コロナウイルス特措法」）三一条一項では、都道府県知事は、医師、看護師などの医療関係者に対して、患者などに医療行為を行うよう要請ができる。また、指示を受けた医療関係者のうち、医療機関の管理者は、医療機関の関係者等を活用して実施の体制の構築を図る（同法施行五二条二項）。そして、正当な理由なく要請に応じないときは、厚生労働大臣、都道府県知事は医療行為を行うように指示できる（同法三二条三項）。この指示とは以下の条件付きの強制のことである。

医療行為の要請や指示をするとき、厚生労働大臣及び都道府県知事は、医療関係者の生命及び健康の確保に配慮し、危険が及ばないよう必要な措置を講じなければならない（三二条四項）。そして、国及び都道府県は、要請や指示には、費用を支払わなければならない（六二条二項）。都道府県は、医療関係者が、死亡、負傷、疾病にかかり、障害を負ったときは損害を補償する（六三条一項）。

検証 コロナと法

なめい・こうじゅう 一九五五年生まれ。弁護士。日本経済新聞編集委員・記者。憲法・政治に深い造詣。著書『「災害級」コロナ対策の検証』、『「よくわかる緊急事態宣言のいづみ」』（明石書店）、共著『Q&A 憲法と権利の法律相談（商事法務）』ほか。

永井幸寿

患者受け入れを医療施設に強制できたか

日本は人口あたりの病床数は世界一多いにもかかわらず、コロナ病床の受け入れがわずか一％未満にすぎず、イギリスが二・五％、米国が一・二％であるのに比しても極めて低いことが指摘されている（二〇二二年三月、日本経済新聞）。これは、日本には公的な医療機関が少なく大部分が民間医療機関なので、コロナ病床の受け入れを政府が強制できないからだという意見がある。しかしその解釈は誤りである。飲食店の大部分は私的な企業であるが、強力な事業制限を行っていることから明らかに民間の医療機関にも公的規制を行うことは可能である。

ここで問題になるのは、病院の営業の自由、つまり経済活動の自由という人権を制限できるかということである。

このように、都道府県知事はコロナ病床の受け入れを医師、看護師や病院等に対して要請し、正当な理由なく応じないときは、国や都道府県は受け入れを強制することができ。この際、医療関係者の生命・身体に危険が及ばないよう措置を講じ、また、治療費の支給や医療関係者の死傷等については補償がなされるのである。

他方で、コロナ病床の受け入れには、①一般の診療が制限されてしまうこと、②コロナ患者の治療に対する専門性がないこと、③コロナ対応用に建物のゾニングが必要であり、エグモや陰圧機等の特別な機材がないこと、④スタッフ、特に看護師が不足していること、⑤コロナ患者の受け入れによって患者が減少すること等のリスクがある中で、行政の一方面的指示で実施できるわけではない。これについても、平常時から、自治体は、医師会、大学病院、保健所や国と連携を取るべきである（三二条四項、六項参照）。

神奈川県は、コロナ病床の受け入れを行っているが、①については、むしろ発熱（発熱する疾患は多い）や肺炎患者がある時に受け入れを拒否すること自体が診療の制限になること、②呼吸器専門の医師がいないことから県立病院の専門医との間で医師と医師のリモートによる助言で対応していること、③ゾニングや陰圧機等は国からの補助で対応していること、④人材の不足は専門医を交

えてマニュアルを作成し、看護師の人員費は県の特別手当を充てていること。⑥外来は若手患者が減少したがすぐに回復したこと等を述べている(NHKスペシャルパネリング「激動の世界」二〇二一年六月二七日放送)。

病院は自発的な受け入れには慎重だが、使命感があり皆がやるなら取り組みようとする。神奈川県は各病院と協定を締結することにより安心感にも競争心にもなっている(朝日新聞二〇二一年九月二八日)。その財政については、国及び都道府県は医療の供給体制の確保を図るため、コロナ対策に協力する医療機関、医療関係者に対する支援。その他必要な措置を講ずると定めている(六三条の二、二項)。手立てを講じれば、受け入れの強制は可能だ。

2

臨時の医療施設を設置できたか

日本医師会の中川俊男会長は、大規模イベント会場や体育館を利用した臨時の医療施設を設置すべきだとの提言を出していた(二〇二二年八月一日記者会見)。これに対し、国や東京都は医療施設の増設予定はないとしているが、この対応についても新型コロナウイルス特措法では完備されている。都道府県は、都道府県の区域内において、病院その他の医療機関が不足し、医療の提供に支障が生じると認める場合、臨時の医療施設を開設して医療を提供しなければなら

を使用するときは、職員に土地建物に立ち入り、その状況を検査させることができ(七三条三項)、罰則まで設け、立ち入りを拒み、妨げ、忌避した場合は、三〇万円以下の罰金に処するとしている(七五条)。これらの費用は実施する都道府県が負担することになるが(六五条)、国は、臨時の医療施設設置の費用は、五〇%から九〇%の負担をすることとしている(六九条)。ただし自治体だけで医療機関を開設することは実際には困難なので、コロナ病床の受け入れと同様、国、地方公共団体等は相互に連携協力し、的確・迅速な実施に万全を期すべき義務を定めている(三六条三項)。従って、少なくとも東京都や大阪府などは医療逼迫が予測できたのであるから、発生当初には準備ができていなかったとしても、一回目の緊急事態宣言が発出された二〇二〇年四月には医療提供体制の不足による支障を予想して、臨時の医療機関の設置準備を行うべきであった。それから一年四月月もの間、それを怠って漫然と放置していたことは、違法な不作為であると考えられる。自宅療養中の放置が原因で死亡した人がいれば、自治体に対する国家賠償法による損害賠償請求の対象になりうると思われる。

3

過去の教訓を生かしたか

災害対策の原則は、「準備していないことはできない」

ない(三六条の二、二項)。改正前の新型コロナウイルス特措法では緊急事態宣言が発出されなければできなかったが、二〇二一年三月の改正で、政府に対策本部が設置された段階で認められることとなった。政府対策本部は、感染症が国内で発生したときに設置されるので、より早い段階で設置が可能になったのである(一四条、一五条)。

本来一時的にせよ医療施設を開設することは、医療法、消防法、建築基準法、景観法等の法律の壁があつて事実上不可能であるが、この制度はこれらの法律の適用を一切排除するという強力な規定である(三六条の二、三項、五項)。しかも、これは都道府県知事の法的な「義務」とされている。医療機関が不足し、医療の提供に支障が生じるときは、都道府県知事は臨時の医療施設を設置して医療を提供しなければならず、設置しないという不作為は違法になる。

そして、この臨時の医療施設開設の実効性を確保するため、都道府県知事に、土地、建物、医療用の車両や機械等の物資を使用する必要があるときは、所有者・占有者の同意を得て使用する権限を認めている(三六条の三)。さらに、緊急事態宣言が発出されたときは、実施区域の都道府県知事は、所有者・占有者が正当な理由なく同意をしないときは、同意なく、強制的に土地、建物、物資を使用する権限を認めている(四九条)。しかもこの土地、建物、物資

という点である。新型コロナウイルス感染症においても同様である。事前の準備を行い、仮に準備がなされていたが予想外だった場合は、原因を究明して方針変更し、新たな方法を準備すべきである。地震や津波と異なり感染症は繰り返し発生するので、最初の準備ができずとも、第一波の経験や外国の例を参考に、第二波以降に備えるべきである。コロナについては昨年一月から一年八月月、最初の緊急事態宣言から一年四月月経過し、十分な対策がとれたはずである。新型コロナウイルス流行に遡ること一〇年前、厚労省の新型コロナウイルスエンザ(ア／エイ／ン)対策総括会議は「報告書」を政府に提出して、政府の新型コロナウイルスエンザ対応の検証に基づき、①PCR検査体制強化、②国立感染症研究所、検疫所、保健所の組織や人員の大幅強化の必要性を訴え、③米国CDC(疾病対策センター)等を参考にした組織強化を提言した(二〇一〇年六月一〇日)。感染症対策は当然、コロナに對しても有効な対策であり、この時から準備していれば適切な対処ができたはずである。この総括会議には、尾身茂、岡部信彦など、後記の「新型コロナウイルス感染症対策分科会」の専門家が参加していた。しかし、政府は報告書を放置したばかりか、以下の通り真逆の政策をとった。

■PCR検査体制強化について

新型コロナウイルスは、①感染しても症状が出ない患者

る」という議論もなされているようである。

そこでこれを考える前提として、緊急事態条項とは何かを確認する必要がある。緊急事態条項とは国家緊急権を憲法に創設する条項である。国家緊急権とは、戦争、内乱、大規模な災害等の緊急事態に、国家権力が、人権保障と権力分立（立憲主義）を一時停止して、非常措置を執る権限をいう。緊急事態条項について、自民党は二〇一八年三月「条文イメーシ（たたき案）」として、大地震などの緊急事態により、国会による法律の制定を待ついとまがないときは、内閣は政令を制定できるとしている。ここでの政令は法律と同じ効力を持つものと考えられる。つまり緊急事態においては、本来国会に認められている法律の制定権が、政府に認められるということである。ここで注意しなければならぬのは、このように制定されるのは、あくまで法律「だ」ということである。法律である以上、国会の制定する法律と同様に憲法の拘束を受ける。緊急事態に制定される法律だからといって憲法の拘束がなくなるわけではない。そしてコロナ対応に緊急事態条項が必要だというのであれば、国会の法律の制定を待ついとまがなかったかを検討しなければならない。しかるに、①昨年四月の緊急事態宣

の1が削減されていた。

国立感染症研究所は、感染症の国の対策の中心を担い、コロナにおいても、検体採取や疫学調査、検査薬やワクチン開発支援を行っている。しかし、国は行財政改革の名目で医療や保健衛生の機関の予算を大幅削減した。予算と定員の削減が続き、研究評価委員会が再三増員増額を要望しているにもかかわらず、予算においては一〇年前から三分

員には、P C R検査の積極的な実施が必要であった。ところが、日本は検査体制を整えず、検査数は、昨年四月段階で経済協力開発機構（OECD）三十六カ国中三五位の低さであった。公費の行政検査としてのP C R検査はその後も大幅に増加した形跡は認められず、私的検査は自費負担で高額である。P C R検査がないと、経済的打撃は大きくなる。なぜなら、感染者を発見・隔離できないので、国民を一律に移動制限しなければならぬからである。人命保護が経済優先かいずれを選択するかではなく、人命が保護されなければ、経済も活性化しないのである。

国立感染症研究所、保健所
 人員増加

が相当の割合いること、②インフルエンザと異なり症状が出なくても感染すること、③発生当初より特效薬がなかったことから、対策としては、感染者を早期発見・隔離して、対症療法等で治すという方法しかなかった。そして早期発

自民党の下村博文前政調会長は、「憲法に緊急事態条項がないことが（コロナ対応の）スピード感を鈍らせている」

憲法に緊急事態条項は必要か

■米国のCDI等を参考にした組織強化

米国のCDIは保健社会福祉省の下にあるが、独立性のある専門機関であり、政府の政治的な発言とは別に科学的見地からの発言がなされている。しかし日本では、公衆衛生に関する専門家の独立性ある中立的な機関はない。昨年二月に発足した「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」で専門家は有益な提言を行ったが、法的な位置づけが不明確であることから昨年七月三日に廃止された。同日、有識者会議の「新型コロナウイルス感染症対策分科会」が設置されたが独立した権限はない。政府から専門家の科学性の尊重がなく、提言のうち政策と一致する部分だけが利用され、GOT・キャンペーンやオリンピック開催への懸念等、政策に反する部分は無視される扱いがなされている。

また、各自治体の保健所はＰＣＲ検査の対応、入院宿泊施設の調整、積極的疫学調査、ワクチン接種の管理等の業務を担っている。しかし、一九九二年に全国で八五二カ所に設置されていた保健所は二〇一九年に四七二カ所と、四

5 ロックダウンは憲法上認められるか

そこで次に、現行憲法の下でロックダウンの法律をつくることができかねるかを検討する。ロックダウンは、移動の自由を制限することである。移動の自由は、経済活動の自由の一つと考えられてきたが、身体の拘束を解く面があるの

で、人身の自由の面も有し、さらに知的な接触を得るために不可欠であることから精神的自由の面も有する。他方で、憲法二条、一三条によって、移動の自由は「公共の福祉」による制約が認められる。コロナによるロックダウンでは、移動の自由は、他の人の生命・健康という人権との調整のため、法律によって、必要最小限度の制約を認めることができるのである。ただし、ロックダウンを実施することができるのは、行政に特別の権限が認められ、人権が制限されることから、法治主義や立憲主義（人権保障と権力分立）に反して権力が濫用されやすい。そこで、ロックダウンを制度化する場合は、同時に人権保障と行政権力濫用に對する歯止め制度が設けられなければならない。

実は、災害についてはロックダウンの法律が存在する。災害対策基本法六三条は、市町村長は、災害が発生し又は発生しようとしている場合、人の生命・身体の危険を防止するため、警戒区域を設定して、立ち入り制限・禁止又は

定に伴う損失補償制度を創設すべきである。⑨住民は警戒区域設定から一定期間経過後は、市町村長に対して警戒区域設定について意見を述べ解除を求められる。⑩市町村長は、住民の意見があるときは警戒区域の一部又は全部を解除しなければならない。⑪住民は警戒区域を解除しない処分には不服申立ができる。⑫市町村長は、警戒区域の設定、解除の判断の正確性を確保するため科学者等による第三者機関を設置すること等を提言したが、残念ながら法律は修正されることがなかった。

感染症においてはロックダウンの主体は、新型インフル特措法の構造からすれば内閣総理大臣ではなく、都道府県知事又は市町村長になると思われる。新型インフル特措法は、パンデミックにおける危機管理の要請は災害と同様であるという趣旨で、災害救助法、災害対策基本法を本に策定されており、これらの法律は第一次の権限を国ではなく現場に近い自治体に認めているからである。

そこで、感染症によるロックダウンの法律が認められるためには、先の日弁連の意見書を参考にして、①ロックダウンによる事業や生活の損失について、憲法二九条の趣旨から損失補償制度を設けること、②都道府県知事のロックダウンの判断において専門家の知見を尊重すること、③都道府県知事はロックダウンの実施の必要性、実施や解除の基

区域からの退去命令ができるとする。これには罰則があり、命令に従わないと一〇万円以下の罰金又は拘留（一日以上三〇日未満）に処せられる（一六条三号）。行政罰ではなく刑罰なので処せられれば前科となる。しかし、この法律は、制約される人権への配慮や行政への歯止めのない、きわめて複雑な手続きである。

一九九一年の雲仙普賢岳の噴火災害の時、警戒区域の設定によるロックダウンが行われ、警戒区域内の養鶏所に立ち入ることができず、飼育する鶏の餓死や養蜂の散逸によって七〇〇〇万円の損害を受けた住民がいた。これらの損失は火砕流などの噴火活動によるのではなくロックダウンによって生じたものであったが、災害対策基本法には警戒区域設定による補償規定がなかった。噴火災害の場合、地震や津波等のような一回的な災害ではなく、噴火活動が長期に及び、活発化や静穏化が繰り返されるのでロックダウンの期間が長くなり、また、設定や解除が繰り返され、感染症と似た状態が発生する。住民は解除の予測可能性が低いことから疲弊し、損失は拡大する。

そこで、日本弁護士連合会は、一九九四年に「災害対策基本法に関する意見書」を出した。①憲法二九条三項の「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる」という規定の趣旨による、警戒区域設

定、感染や治療、予防の状況などの説明を、実施や解除前、実施中に住民に対して充分に行い、予測可能性を持たせること、④ロックダウンの期間や制限内容は、住民の自由、生活及び事業に支障のないように必要最小限にして、頻繁に見直し、緩和を行うこと、⑤罰則は刑罰ではなく行政罰にして、①④の手續きがなされた後やむを得ない場合に実施すること、⑥不利益を受ける住民に対して迅速・的確な救済の手續きを設けること（救済法の不服申立手續きが参考となる）等が考えられる。③について政府、東京都は、二〇二一年に多くの反対を押し切ってオリシピック・パナインピックを強行したが、実施の必要性、感染症拡大の影響への説明は乏しかった。ロックダウンの必要性については、科学的根拠に基づく十分な説明が必要である。

以上のようにコロナ対応のための法制度は充分備わっており、また、必要があれば新たに制定することは憲法上何ら支障はない。問題は法律に従った対応を行っていないこと、コロナ対応について充分な事前の準備がなかったこと、または準備がなくても第一波の経験からその後を予想した準備がなされなかったこと、国会を常時開催して法の審議をしなかったこと、である。なお、緊急事態条項は必要ないし、むしろ濫用の危険があるので創設すべきではない。

内閣総理大臣 様
衆議院議長 様
参議院議長 様

憲法改悪を許さない全国署名

行き詰まって相次いで政権を投げ出した安倍・菅政権をひきついだ岸田文雄政権は、2021年の総選挙で改憲発議に必要な3分の2の議席を手に入れました。岸田首相は中国や朝鮮を念頭に違憲の「敵基地攻撃能力の保有」をとえ、歴代政権がかろうじて維持してきた防衛費の対GDP比1%以内の原則をも放棄して2%以上を主張するなど、米国をはじめ欧米諸国との軍事同盟を強化し、「戦争する国」づくりを進め、アジアの緊張を高めています。しかし、この道の障害になるのが憲法9条など、日本国憲法の理念です。

改憲派は次の参議院選挙をにらみながら、9条に自衛隊を書き込むこと、緊急事態条項を創設することなどを内容とする自民党改憲4項目案をベースにして、国会の憲法審査会での改憲案づくりを急ごうとしています。

私たちは国会が改憲の発議をすることを許さず、すべての戦争に反対し、憲法を生かし、平和と民主主義、人権、環境、暮らし・医療・公衆衛生向上などを実現する政治を求めます。

【請願事項】

- 1、自民党が提唱する憲法9条に自衛隊を書き込むことなどの改憲4項目に反対します。
- 2、憲法を生かし、平和と民主主義、人権、環境、暮らし・医療・公衆衛生などの向上を実現する政治を求めます。

名 前	住 所

※いただいた署名は国会請願と首相への要請以外には用いません。

呼びかけ団体 9条改憲NO! 全国市民アクション

ホームページ: <http://kaikenno.com> メールアドレス: info@kaikenno.com

ツイッター twitter.com/no9kaikenno
インスタグラム [instagram.com/9jyokaikenno/](https://www.instagram.com/9jyokaikenno/)
フェイスブック [facebook.com/kaikenno/](https://www.facebook.com/kaikenno/)



kaikenno.com

連絡先

- ・戦争をさせない1000人委員会《☎03-3526-2920》
〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-2-11 連合会館内
- ・憲法9条壊すな！実行委員会《☎03-3221-4668》
〒101-0061 東京都千代田区神田三崎町3-3-3 太陽ビル402市民ネット内
- ・戦争する国づくりストップ！憲法を守り・いかす共同センター《☎03-5842-5611》
〒113-8462 東京都文京区湯島2-4-4 全労連会館4F
- ・九条の会《☎03-3221-5075》
〒101-0065 東京都千代田区西神田2-5-7-303

取り扱い団体

STOP改憲

平和憲法を、未来へ。

憲法改悪を許さない全国署名

宣伝セット

▶ のぼり



サイズ:H500×W1600

セット内容

のぼり2枚・横断幕1枚・ポスター3枚

代金引換

▶ 横断幕



サイズ:H700×W2000

▶ ポスター



サイズ:A2 (H594×W420)

販売価格 1セット **2,000円(税込)** ※セット販売のみの対応となります。

送料 (税込) 全国一律 **1,500円(5セットまで)**

代引手数料 1~15セットまで **330円(税込)** 16~50セットまで **550円(税込)**

下記申込QRからお申込みください。



<https://aa10226nrk.smartrelease.jp/kaikenno.com/sendin-set-order/>

9条改憲NO!全国市民アクション

[販売代理店] (株) 関西共同印刷所

料金表 (価格はすべて税込)

※51セット以上はお問い合わせください

セット数	1セット	2セット	3セット	4セット	5セット	6セット	7セット	8セット	9セット	10セット	15セット	20セット	25セット	30セット
本体価格	2,000	4,000	6,000	8,000	10,000	12,000	14,000	16,000	18,000	20,000	30,000	40,000	50,000	60,000
送料	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	4,500	6,000	7,500	9,000
代引手数料	330	330	330	330	330	330	330	330	330	330	330	550	550	550
合計	3,830	5,830	7,830	9,830	11,830	15,330	17,330	19,330	21,330	23,330	34,830	46,550	58,050	69,550

申込QRから必要事項を入力の上、お申し込みください。
・商品の価格・代引手数料・送料はすべて税込みです

→ 発送 →

商品代金のお支払い
お申込み後、1週間以内に代金引換にてお届けいたします。商品代金、送料および代引手数料をご準備いただき、配送時に宅配業者へお支払いください。

2022年
2月1日
より順次
発送開始