改憲問題と明治憲法の緊急勅令

増田知子
安倍内閣の場合、現在、衆議院でじゃない込みの上での多数
を与党で占めており、民主主義的、立憲主義的手続きに
従って政策、法律を変えることは困難ではない。だが、安
倍首相の答弁には、安全保障政策については憲法以下の
制度の議論がボトルネックになっていること、それ故、政
治法を変えること、今のよう状況の法律論から解放され
て政策決定を行っていく環境を作り出したいという、強
い動機がある。

２．緊急時の宣言は、法律の定めるところにより、事
前又は事後に国会の承認を得なければならない。

３．内閣総理大臣は、前項の場合において不承認の議
決があったとき、国会が緊急事態の宣言を解除すべき
旨を議決したとき、又は事態の推移により当該宣言を
継続する必要がないと認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかかって、当該宣言を速やかに解除しなければならない。また、百日を超えて緊急事態の宣言を継続しようとするときは、百日を超えることにより、事前に国会の承認を得なければならない。

第十九条 緊急事態の宣言が発せられたときは、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができる。同項中「三十日以内」とあるのは、「五日以内」と読むことができる。第九十九条 緊急事態の宣言が発せられた場合における内閣総理大臣は、財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。

第三十二条 頃の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後で国会の承認を得なければならない。第三十八条 緊急事態の宣言が発せられた場合における内閣総理大臣及び内閣の承認を得ない限り、法律の定めるところにより、当該宣言を速やかに解除しなければならない。

第四十八条 頃の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後で国会の承認を得なければならない。

第五十八条 頃の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後で国会の承認を得なければならない。
A 増補版にも、さらには現行法の「緊急政策」の合憲性をめぐる議論でも、この政治的恩恵問題について十分な注意が向けられていない。そこで、経験的事例を挙げた歴史的見地から、現在の憲法改正論議における知見を提供できるのではないかと考える。明治憲法も、人権を法律事項とする立憲主義を採用していた。そこで今の政治的恩恵がどのような深刻な影響を政治過程に及ぼしたのか、事例を挙げて考察することとする。

一 現行法と自民党憲法草案の「緊急政策」

（1）現行法の緊急政策

現行憲法下の緊急政令の最初の事例は、一九六二年に公布された「災害対策基本法」の一部改正の「一九九九条において、公的の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が開会中又は衆議院が解散中であり、かくして臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会をつけて、緊急会の召集を決定する。」

第百九条 災害緊急事態に際し国の秩序を維持し、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、国会が開会中又は衆議院が解散中であり、かくして臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会をつけて、緊急会の召集を決定する。
第1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、制定されないことがなくなった時に、その効力を失う。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、又はその有効期限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二十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略

緊急事態、たとえば関東大震災というようなあらゆる大災害が起こりました際に、現行の法律で補い得ない点、あるいはあらかじめ立法措置を講じておいても、この政令の規定を置いた次第でございます。

この政令の規定を置いた次第でございます。
決定をされるべき筋合いでございまして、その場合において、なるべく委任事項は少なくしていただくということが本旨でありまして、その線に立って決定をされていくことが望ましいと思います。御指摘になりましたように一般的な委任命令、白紙委任というようなことを考えをしておくのであります。従いまして、ここでは経済的行為、経済活動に限定をいたしまして、なおその中で物資の配給あるいは引き渡し等についての措置、それから物価等の最高額の決定とそメタリカムの問題、こういった事項にさまざまな限定をかぶせましょう。

確認できるのは、緊急事態宣言の出される自然災害の規模について、一九三三年九月一日に発生した関東大震災が想定されていいただくこと、社会の秩序を維持し、国民の生活を確保するために必要最小限度の措置を行う目的で緊急政令を新設しているものではないと考えております。

もちろん、緊急事態宣言の出される自然災害の規模について、一九三三年九月一日に発生した関東大震災が想定されていいただくこと、社会の秩序を維持し、国民の生活を確保するために必要最小限度の措置を行う目的で緊急政令を新設しているものではないと考えております。

確認できるのは、緊急事態宣言の出される自然災害の規模について、一九三三年九月一日に発生した関東大震災が想定されていいただくこと、社会の秩序を維持し、国民の生活を確保するために必要最小限度の措置を行う目的で緊急政令を新設しているものではないと考えております。

確認できるのは、緊急事態宣言の出される自然災害の規模について、一九三三年九月一日に発生した関東大震災が想定されていいただくこと、社会の秩序を維持し、国民の生活を確保するために必要最小限度の措置を行う目的で緊急政令を新設しているものではないと考えております。
緊急政策を「危機事態法」の下で制定することができる。危機事態法は、緊急政策を含め、国家総動員法や戦時緊急措置法と並行して制定される法律である。これにより、国際紛争などにより国内の政治状況が混乱する場合に必要な非常措置を行うことができる。この法律は、緊急政策からの利益を含め、国際的な緊急事態に対する対応を確保するため制定されたものである。

さらに、緊急政策の制定は、緊急状態を維持するために必要な法律であり、その効果を発揮するためには、国家総動員法や戦時緊急措置法と一体的に運用することが不可欠である。このように、緊急政策の制定は、国際的な緊急状況に対する対応を確保するため、必要に応じて運用される法律である。
緊急事態の宣言について、最も議論されたのは、「宣言を発するのに閣議にかける暇はないのではないか」ということでした。しかし、内閣総理大臣の専権あることは余りに不適当であると、また、「次のような九条に規定されている宣言の効果は1分1秒を争うほど」の緊急性を要するものではないことから、閣議にかけたこととしました。

関東大震災などの過去の事例を検証した上で、中央政府・地方機関・軍・警察・民間の対応を合理的に組み合わせ、緊急事態の宣言については、民衆の感受性を考慮し、適切な対応方針を決定することが必要である。
事後も行われない場合が起こりうる。また、草案五四条一項では、議会解散権が内閣総理大臣の専権事項とされてい
るが、緊急事態の場合には、緊急事態宣言前に解散権が行使されている場合、参議
院の緊急事態宣言が開かれ、緊急事態宣言を行うかどうかについて、何も書
かれていない。草案は、現行憲法の四条にについて表記を
除き変更しておらず、それ故、緊急集会において採られ
た措置は、緊急事態を発表してからしたものである。今後、緊急事
態が発生した場合には、緊急事態に関する措置を講じるための
準備を行う必要がある。

一、明治憲法の緊急勅令

1. 緊急勅令の濫用問題

緊急事態の発表に関する事務は、不安心に基づく議論の行
われると、独裁への依存が助長される危険がある。よって、緊急事態の
発表に関する措置を講じるための準備を行う必要がある。

2. 第八条　天皇の必要により、帝議会を閉会する場合

憲法の規定では、天皇の必要により、帝議会を閉会する場合
に緊急勅令が発布されることになっている。これにより、緊急事態
の発生を防ぐための措置を講じる必要がある。

3. 第七条　公共安全令に基づく処分

公共安全令に基づく処分は、緊急事態の発生を防ぐための
措置を講じる必要がある。これにより、緊急事態の発生を
防ぐための措置を講じる必要がある。

4. 第六条　緊急規制

緊急規制は、緊急事態の発生を防ぐための措置を講じる
必要がある。これにより、緊急事態の発生を
防ぐための措置を講じる必要がある。

5. 第五条　緊急財政

緊急財政は、緊急事態の発生を防ぐための措置を講じる
必要がある。これにより、緊急事態の発生を
防ぐための措置を講じる必要がある。

6. 第四条　緊急立法

緊急立法は、緊急事態の発生を防ぐための措置を講じる
必要がある。これにより、緊急事態の発生を
防ぐための措置を講じる必要がある。

7. 第三条　緊急選挙

緊急選挙は、緊急事態の発生を防ぐための措置を講じる
必要がある。これにより、緊急事態の発生を
防ぐための措置を講じる必要がある。

8. 第二条　緊急解散

緊急解散は、緊急事態の発生を防ぐための措置を講じる
必要がある。これにより、緊急事態の発生を
防ぐための措置を講じる必要がある。

9. 第一条　緊急事態

緊急事態は、緊急事態の発生を防ぐための措置を講じる
必要がある。これにより、緊急事態の発生を
防ぐための措置を講じる必要がある。
明治憲法では、第二章「臣民ノ権利義務」が法律事項としてあったことから、外見の立憲主義、形式的立憲主義とされる保存の措置が立憲主義との区
分の侵害が立憲主義に違背するとして問題視された。憲法
誕生の時点から、次のような警告が憲法起草者たちにより
行われていた筆者訳。

この特権の監督者たる御、緊急命令を事後に行
しては、承諾させるべきことを定めたり。

実際にはどうであっただけかと言うと、敗戦直後の一九四五
年九月十八日、外務省でポツダム宣言に対応した憲法の改
正について、憲法学者宮沢俊義が講義を行った際、宮沢は
「緊急命令（憲法第八条及び第三十條）同様、制度ハ英米法ニ
ナリ、外国人ノ見ハ本条ノ制度ニヨリ緊急命令ノ権力大
ナル如ク観ザールル虞アリ。第八条ノ緊急命令ニ対ス
ル政府ノ解釈及ニ慣行ニモ不合理ノ点アリ、即ち従来
ノ緊急命令は単に危険ノ途ヲ示サザルモノノ如ク解釈シ
テ却ハ緊急命令ノ特異性ヲ強調スルノヲ必要ナリ。若者
ハ此ノように緊急命令ノ傾向があったことを認めていた」(筆者訳)

緊急命令（憲法第八条及び第三十条）同様、制度ハ英米法ニ
ナリ、外国人ノ見ハ本条ノ制度ニヨリ緊急命令ノ権力大
ナル如ク観ザールル虞アリ。第八条ノ緊急命令ニ対ス
ル政府ノ解釈及ニ慣行ニモ不合理ノ点アリ、即ち従来
ノ緊急命令は単に危険ノ途ヲ示サザルモノノ如ク解釈シ
テ却ハ緊急命令ノ特異性ヲ強調スルノヲ必要ナリ。若者
ハ此ノように緊急命令ノ傾向があったことを認めていた（筆者訳）
議会の公論を回避するための、すなわち内閣が政策を有利に制御するための道具として使われる緊急命令の特質であった。憲法上の義務として天皇が召集する議会の通常の会期は、わずか三ヶ月しかなかった。しかし、議会が一定の会期を拡大することには事実上不可能であった。立憲政治のルールは、議会職能者にとって、極めて不利な設定となっていたのである。

一般に、議会閉会中の九ヶ月間は行政の支配が行われ、緊急命令の会期を拡大することは事実上不可能であった。立憲政治のルールは、議会職能者にとって、極めて不利な設定となっていたのである。

立憲政治のルールは、議会職能者にとって、極めて不利な設定となっていたのである。

立憲政治のルールは、議会職能者にとって、極めて不利な設定となっていたのである。

立憲政治のルールは、議会職能者にとって、極めて不利な設定となっていたのである。

立憲政治のルールは、議会職能者にとって、極めて不利な設定となっていたのである。
金銭恐慌の発生により、横浜銀行の対策が発足し、緊急内閣が発足した。緊急内閣は、政府の財政を支えるため、外相の Proposal で国際的な助成を求めることが挙げられた。この際、日本銀行は金銭恐慌を引き起こした外相のPolicyの決定に反対した。しかし、緊急内閣は政府の財政を支えるため、外相のProposalを支持することで、国際的な助成を求めることが決定された。
二つ目の緊急勅令の事例として取り上げるのは、最後の政党内閣となった政友会・犬養内閣の満州事変後の緊急内閣における第一次上海事変（一九三三年一月）の緊急勅令発令である。衆議院は解散中であった。結果として、次の議会を招集するまでの約一か月半の間に三回も緊急内閣を発令し、戦費支出のための国債増発を行ったのである。合併した政友会の二院議員の議会構造において、議会が解散しても、内閣が議会を解散した後に緊急内閣で緊急発令された七〇条の財政処分が発行されることは不可能であるから、火事場泥棒を為すの嫌いであり、と否定してみせた。所管大臣の高橋は清蔵相は当然そのことを理解しており、上海への軍艦派遣の問題も同様に解散前の内閣の判断を覆らなかった。速決的に解散後の議会に提出していなかった新発行であるが、特別議会の招集を急ぐよう要求する枢密院、と攻防が続いた。戦争拡大の要因に、特別議会の招集を急ぐよう要求する枢密院と、昭和七年一月三十一日公布、満洲事件関連スル経費支弁ノ為公債発行ニ関スルス件（四〇〇〇万円）。