

『歴史評論』 八〇六号 (二〇一七年六月発行) 抜刷

改憲問題と明治憲法の緊急勅令

増田知子

改憲問題と明治憲法の緊急勅令

【歴史科学協議会第五〇回大会 立憲主義の危機にどう立ち向かうか】



はじめに

今日の憲法改正問題は、二〇一五年の第一八九回国会で成立した安全保障関連法が踏み台になっている。長年にわたり国家の安全保障政策が憲法に直接拘束され、公式に具体的な政策を提案することが困難になっている状況が続いている。安倍晋三内閣の九条解釈の変更と憲法改正は、その状況を打破することが強い動機となっている。そのことが、安保関連法案についての国会審議の中で明らかにされているので紹介したい。次に示すのは、二〇一五年五月二八日の「我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会」での安倍首相の答弁である（傍線―筆者註）。

我が国の安全保障議論というのは、政策的な議論よりも、むしろ、憲法の解釈との関係、法律上の正当性についての議論が非常に多くなっているわけでございまして、その点、これはなかなか議論としてわかりづらいのは確かであろうと思います。つまり、法律上の整合性、正当性等々における議論、それとまた、法律論としての議論と政策判断としての議論がそれぞれあるわけですが、その中において、私ももちろんわかりやすく議論を進めていきたい。政策的な必要性において我々はこういう法律をつくるんですよ、この法律をつくる上において、しかし、その法律が必要となっている安全保障環境はこういうふうに変わってくる中において、憲法の解釈を一部変えていますよという論

理について、わかりやすく説明を繰り返していきたい
と思います。

安倍内閣の場合、現在、衆参両院で三分の二以上の多数
を与党で占めており、民主主義的、立憲主義的手続きに
従つて政策、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法
制度の議論がボトルネックになっていること、それ故、政
治が法を変えることで、現在のような法律論から解放され
て政策決定を行つていける環境を作り出したいという、強
い動機が見られる。

何をもつて民主主義的、立憲主義的手続きとするかによ
り、政治が法を変えやすくすることもできるし、逆に変え
にくくすることもできる。政治と法をめぐる立法、行政、
司法の権力分立の問題である。これまで安倍首相は、憲法
改正のハードルを低くするための九六条の改正を提案した
が、実現できずにいる。²⁾内閣法制局長官の任用については、
同局内部、すなわち法制官僚からではなく、政治任用を
行つた結果、政治任用を避けたい法制局に集团的自衛権の
一部を容認させることに成功している。だが、かえつてそ
こが、合憲と違憲の境界だということが確定しまうことと
なった。九六条改正の頓挫、内閣法制局による解釈の変更
の限界の次に、何をどうすれば政治が法を容易に変えられ

る環境を作り出せるようになるのであろうか。

そこで本稿が注目するのは、二〇一二年に発表された自
由民主党憲法改正草案に、現行憲法が認めていない「法律
と同一の効力を有する命令」を内閣が行えるという、緊急
時の「立憲独裁」の規定が盛り込まれていることである。

内閣総理大臣が緊急事態宣言を行うことで立法権が内閣
(内閣府)に委任される、すなわち内閣単独で現行法の改正
廃止及び効力の停止を行えるのである。その草案の規定は、
次の通りである(傍線及び太字―筆者註)。

第九章 緊急事態

(緊急事態の宣言)

第九十八条 内閣総理大臣は、我が国に対する外部か
らの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等
による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事
態において、特に必要があると認めるときは、法律の
定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言
を発することができる。

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、閣議にかけて、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、百日を超えるごとに、事前に国会の承認を得なければならない。

4 第二項及び前項後段の国会の承認については、第六十条第二項の規定を準用する。この場合において、同項中「三十日以内」とあるのは、「五日以内」と読み替えるものとする。

(緊急事態の宣言の効果)

第九十九条 緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、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ほか、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。

2 前項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、事後に国会の承認を得なければならない。

3 緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従

わなければならない。

この場合においても、第十四条、第十八条、第十九条、第二十一条その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。

4 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。

実は、現行法にも緊急政令が規定されている。だが、自民党憲法改正草案は、国防軍の創設、人権規定の見直し及び内閣総理大臣への独裁的権力付与の一環としての緊急事態宣言と緊急政令権とを規定している。同じ「緊急政令」という法形式が草案で使われるのは大変紛らわしいので、注意してその違いを確認しておく必要がある(第一章)。

ところで、草案「緊急政令」の「法律と同一の効力を有する政令」は、明治憲法にも規定されていた。法律により変更することが許されない天皇大権の一つで、「緊急勅令」と称されていた。実際の政治過程において、内閣がたびたび緊急事態に名を借りて緊急勅令を使ったため、事前統制を担った枢密院、事後承諾を行った議會から憲法違反の批判を浴びた。緊急勅令の政治的濫用問題である。

しかし、自民党草案にも、「自民党憲法改正草案 Q &

A 増補版^④にも、さらには現行法の「緊急政令」の合憲性をめぐる議論でも、この政治的濫用問題について十分な注意が向けられていない。そこで、経験的事例を扱う歴史研究のフィールドから、現在の憲法改正論議に欠けてい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。そこでの政治的濫用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(第二章)。

一 現行法と自民党憲法草案の「緊急政令」

(1) 現行法の緊急政令

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」の一〇九条においてであった。条文は次の通り(傍線―筆者註)。

(緊急措置)

第九十九条 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への制限若しくは禁止
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 (略)

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、その必要がなくなつたときは、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、そのとつ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つたときは、制定されないこととなつた時に、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を終了した時のいずれか早い時にその効力を失う。

7 (略)

8 (略)

一〇九条には、発令の要件、手続きにおける議会の事前と事後の統制、及び事後承認の目的(責任解除)、緊急政令の有効期間等において様々な制約が規定されている。この緊急政令が合憲性を確保する上で何がポイントになつたのか、所管の自治省行政局長藤井貞夫・政府委員の答弁

から確認しておきたい(傍線―筆者註)。

緊急事態、たとえば関東大震災というようなああいふ大災害が起こりました際におきまして、特に事項を限定いたしましたして、経済活動の面等について最小限度の規制措置を講じていく、——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けない点というような点につきましては、臨機の措置に応じまして政令で必要な事項を規定するということは、社会の秩序を維持し、あるいは国民の生活を確保していく上に、いわゆる公共の福祉を確保するためには最小限度必要の措置ではないかという観点に立ちまして、本政令の規定を置いた次第でございます。

これは既存の法律について、それを改廃したり、効力を停止したりするような機能を持たせようとするものではございません。法律によつて本来はきめるべきものであるけれども、そういう法律がないというような場合に、これを補完するものといつたしましてごく一時的に効力を発生させて事態に対処していこうということとでございますので、この程度のごとく憲法に違反する、あるいは憲法の予想しておらないところであるというふうには考えておらない次第でございます。

委任命令の限界というのは、やはり個々の事項に従つ

て決定をされるべき筋合いでございます。その場合において、なるべく委任事項は少なくしていくということが本旨でありまして、その線に立つ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は、これは許さるべき筋合いのものではないと私も考えておるのであります。従いまして、ここでは経済的な行為、経済活動に限定をいたしまして、なおその中でもって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モラトリアムの問題、こういう事項にさらに限定し綱をかぶせまして、これらの事項についてのみ政令の制定ができるというように範囲を限定をいたしましたものでございまして、委任政令の範囲を逸脱しているものではないと考えております。

確認できることは、緊急事態宣言の出される自然災害の規模については、一九二三年九月一日に発生した関東大震災が想定されていたこと、社会の秩序を維持し、国民の生活を確保するための必要最小限度の措置を行う目的で緊急政令が新設されたこと、この緊急政令については現行法の改廃または効力の停止ができないこと、そして委任命令としては現行の範囲に止まるものであること等、である。

ちなみに、この時の「災害対策基本法の一部改正」を議決した国会の付帯決議では、緊急政令を大規模自然災害に特定していた。その後、四〇年以上「緊急政令」が新規に制定されることはなかったが、二〇〇四年に、小泉純一郎内閣が緊急政令を「復活」させている。有事関連法案七件と条約案三件が一括して成立したものにあり、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（「国民保護法」）の九三条（海外からの支援の受入れ）及び一三〇条（金銭債務の支払猶予等）に規定されている。ほかに七四条（基本的人権の尊重）では、緊急事態に対処するため政府が行える個人の自由と権利の制限は、特定された措置に伴う必要最小限のものでなければならず、また、公正かつ適正な手続きをとることが定められていた。

この国民保護法により、自然災害から武力攻撃による大規模災害へと対象が拡大されたが、当時の国会審議では、緊急政令の合憲性についての議論はなされていないようである。ちなみに、この八年後の二〇一二年、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」が制定され、五八条（金銭債務の支払猶予等）に四例目の緊急政令が規定された。それ以後、今日まで新規の緊急政令は制定されていない。現行憲法下における緊急政令という法の性格は、災害対策基本法と国民保護法とではほぼ確定されたとしてよいだろう。

(2) 自民党憲法改正草案の「緊急政令」

さて、自民党憲法改正草案九九条の「緊急政令」については、「Q & A 増補版」の説明に、次のように書かれてある(傍線―筆者註)。

緊急政令は、現行法にも、災害対策基本法と国民保護法(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)をいう。以下同じ。)に例があります。したがって、必ずしも憲法上の根拠が必要ではありませんが、根拠があることが望ましいと考えたところです。

草案の「緊急政令」と現行法の緊急政令とが、同じであるかのような書きぶりである。だが、端的に言って、草案「緊急政令」と現行法との異なる点は、藤井行政局長の答弁で違憲とされたことが合憲となることであった。現行法の緊急政令は法律の改廃または効力の停止ができないとされているのに対し、草案「緊急政令」については、「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」とされている。また、内閣総理大臣が単独で財政支出と処分を行うことを認めている。さらに、九章の各条項中、八カ所も「法律により(で、の)定める」と書かれている。国会が法律により内閣総理大臣または内閣への委任事項を定めるのであるから、国会の立法権を侵害することになら

ないという説明が用意されていると考えられる。しかし、これは形式的な立憲主義の論理であり、明治憲法^下では、国家総動員法や戦時緊急措置法といった、全権委任の授権法を正当化するために使われた論理でもある。

さらに草案では、憲法に「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」と規定され、その「緊急政令」により、当該八本の法律(現行法を含む)を時の内閣が改正・廃止・効力停止を行うことが合憲となる。つまり、いくら法律で委任事項を定めたとしても、人権を守るための絶対的な保障にはならないということなのである。

さらに問題なのは、草案では緊急事態を巨大なパニックとして捉え、立憲主義の手續きの簡略化が対応の眼目となってしまうことである。災害対策基本法の一部改正案における国会の参考人質疑においても、大西邦敏参考人から、次のような懸念が示されていた。共通する問題があるので、検討を加えたい(傍線―筆者註)。

ただ最後に、私は若干憂慮を持つのでありますが、特例であるとは申しながら、少し慎重に過ぎやしないか。国会開会中には、緊急措置を必要とするときになりますと、政令ではできずして立法措置をとらなければならぬ。この立法措置が手間どって、あるいは時宜を失するというようなことはありやしないか。具体的に

そのような事態に直面した場合は、国会におきましては、議員諸公の良識によって時宜を得た措置がなされるのだと思いますけれども、ただ立法措置をとることが時宜を失するというようなおそれがあるのではないかと、この点は私は若干憂慮している点であります。

国会の審議には一定の時間がかかるため、国会会期中であつても、承認・立法等の手続きを省略してよいという意見である。国会会期中にもかかわらず、国会の承認・立法手続きを不要とするなどという緊急命令論は、次章で述べられるように、明治憲法下でも成立する余地がなかった。さらに、「Q & A 増補版」では、次のように書かれている(傍線―筆者註)。

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とするには余りに強大な権限であること、また、次の九九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、閣議にかけることとしました。

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るといった制度化のための問題が「最も議論」されたの

ではなかった。切迫した状況に直面して発生する心理的不安の解消を独裁的強権化に頼るといふ、信じられないほどナイーブな議論が行われていたようである。その結果、内閣総理大臣だけだと独裁になるが、閣議にかけると民主主義的統制が行われているかのような雰囲気醸し出されることとなる。

民主主義と立憲主義にとって重要なことは、国会の立法権を内閣に委任するという権力分立を否定する「立憲独裁」を行うことが、深刻な混乱状態に陥った社会や地域において、人々の被害の救済と人権侵害の抑制に果たして有効かどうかという問題である。「最も議論」されるべき問題は、そこにあるべきはずである。

「暇いとまはない」ことが最大の関心事となれば、大西参考人の「憂慮」にあるように、国会会期中であつても法律案や承認案の審議には時間がかかるから、そのような手続きは省いてしまえということになる。草案の「緊急事態宣言」の場合では、国会の承認は、「暇はない」のだから「事前又は事後」のどちらかでありではないかということになる。事前と事後で政府を監督する内容が異なるため両方必要だという発想がないことに、驚くほかない。

政治過程に目を向けると、草案では、国会に承認を求め前に閣議で宣言を解除できるため、国会の承認が事前も

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。緊急事態宣言前に解散権が行使されていた場合、参議院の緊急集会が開かれ、暫定立法、宣言・緊急政令についての事前・事後の承認を行うのかどうかについて、何も書かれていない。草案は、現行憲法の五四条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……十日以内に衆議院の同意がない場合には、その効力を失う」となっている。緊急事態の下では解散中の衆議院を一〇日以内に開催できないからというのが緊急集会を持ち出さない理由かもしれないが、緊急事態における解散の取り消しと議員の任期の延長を憲法で認めておけばよいはずである。現行法の緊急政令が、「国会が閉会中又は参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」という、発令の要件としての国会の審議不能な状態について、具体的にかつ厳密に定めているのとは対照的である。

緊急事態を想定する場合、不安心理に基づく議論が行われると、独裁への依存が助長されてしまうこととなる。民主主義的統制、立憲主義的統制の重要性を覆い隠してしまふ政治的效果があると考えられる。そもそも、内閣総理大

臣の強権化をめざしている改正草案では、首相の独裁を閣議に至る手続きを通じて官僚が統制する余地を残しているが、立憲独裁に対する国会の統制の必要性、重要性については、ほとんど留意されていないと言えよう。

二 明治憲法下の緊急勅令

(1) 緊急勅令の濫用問題

ところで、明治憲法では、立法と財政上の緊急処分についての緊急勅令の規定があつた。それらの緊急勅令(八条、七〇条の規定は、次の通りである(傍線―筆者註)。

第八條 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國議會閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス

此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝國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將來ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ

第七十條 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國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

前項ノ場合ニ於テハ次ノ会期ニ於テ帝國議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

明治憲法では、第二章「臣民ノ權利義務」が法律事項とされていたものの、天皇の命令権による人権侵害が可能であったことから、外見的立憲主義、形式的立憲主義とされている。それ故、人権侵害よりも、命令権と立法権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(傍線―筆者註)。

本條に勅令を以て法律に代ふることを許すは、緊急時機の為に除・外・例を示すなり。是を緊急命令の權とす。抑々緊急命令の權は憲法の許す所にして又憲法の尤も濫用を戒むる所なり。憲法は公共の安全を保持し又は災厄を避くる為の緊急なる必要に限り、此の特權を用ゐることを許し、而して利益を保護し幸福を増進するの通常の理由に因り之を濫用することを許さず。故に緊急命令は其の之を發するに當て本條に準拠することを宣告するを式とすべきなり。若政府にして此の特權に託し、容易に議會の公議を回避するの方便となし、又以て容易に既定の法律を破壊するに至ることあらば、憲法の條規は亦空文に歸し、一も臣民の為に保障を為すこと能はざらむとす。故に本條は又議會を以

て此の特權の監督者たらしめ、緊急命令を事後に検査して之を承諾せしむべきことを定めたり。

實際にはどうであつたかと言うと、敗戦直後の一九四五年九月二八日、外務省でポツダム宣言に対応した憲法の改正について、憲法学者宮沢俊儀が講義を行った際、宮沢は次のように濫用の傾向があつたことを認めていた(傍線―筆者註)。

緊急勅令(憲法第八條及第七十條)同様ノ制度ハ英米法ニナシ。外國人ノ眼ニハ本條ノ制度ニヨリ政府ノ權力大ナル如ク觀ゼラルル虞アリ。第八條ノ緊急勅令ニ對スル政府ノ解積及ビ慣行ニモ不合理ノ点アリ、即チ從來「緊急ノ必要」トハ次ノ会期迄勅令ノ施行ヲ猶予シ得ザル時ト解積セラレ居リ其ノ点ガ第七十條ノ緊急財産処分ガ臨時議會ヲ召集シ得ザル□時―筆者註ニノミ行ヒ得ルト異ルモノトセラレ居リタリ。而シテ實際上モ緊急勅令ヲ議會会期終了直後ニ發布スル等ノコトアリ濫用セラルル傾アリタリ。第八條ヲ第七十條ノ場合ト同ジク臨時議會ノ性質ニモ鑑ミ、極力議會ノ召集ニ努メ、真ニ議會ノ召集不能ナル場合ニノミ利用スル如クシ、又運用ニ於テ濫用ヲ慎メバ制度トシテハ存続ノ価値アリ。

『憲法義解』と『宮澤講義』の双方が指摘しているのは、

「議会の公論を回避する」ための、すなわち内閣が政治過程を有利に制御するための道具として使われる緊急勅令の特質であった。憲法上の義務として天皇が招集する議会の通常の会期は、わずか三ヶ月しかなかった。しかも、議会をいつ解散するかは天皇の議会招集停会解散権(憲法七条)により、内閣の都合で自由に決められ、衆議院議員への懲罰的解散、選挙干渉、停会中の院内多数派工作が行われた。しかし、憲法改正は天皇のみが発議できるため、通常議会の会期を拡大することは事実上不可能であった。立憲政治ゲームのルールは初めから、議会主義者にとって極めて不利な設定となっていたのである。

一般的に、議会閉会中の九ヶ月間は行政の支配が行われ、その間に立法事項が生じると、臨時議會を開くか、緊急勅令(八条)が発令された。また、国債の発行も法律の形式をとっていたため、緊急時の国債発行には財政の緊急勅令(七〇条)が発令された。さらに、一九二三年に関東大震災が、一九三六年に二・二六事件が発生すると、緊急勅令(八条)が発令され、憲法一四条に基づき、一八八二年制定の戒厳令の一部を適用する「戒厳の宣告」が行われた(準戒厳または行政戒厳)。

ところで、発令の要件である緊急事態の認定については、天皇の専権事項であった。それ故、天皇の諮詢により、天

皇の顧問府である枢密院が審査を行った。明治憲法下では、天皇制国家官僚の長老からなる枢密院が緊急勅令などの重要勅令の事前審査を行うことで、内閣の専制を抑制する仕組みがあった。この政府の専制を牽制する政治的機能は、宮中に置かれていた。通常、議会は三ヶ月しか機能しないため、立憲的統制を天皇の顧問が行うという専制主義と立憲主義の折衷的制度が、議会とは別に設けられていたのである。枢密院の牽制機能が發揮されるのは、元老の山県有朋が死去したことで藩閥指導者による寡頭政が完全に終わりを告げ、政党内閣制へと移行した頃からである。

ちなみに、枢密院の事前審査手続きは、自民党草案九九条一項に相当するところである。枢密院に相当する機関がないため、緊急政令を事前に審査し、立憲主義的統制を行うことが設定されていない。九八条一項の緊急事態宣言の場合も、閣議には当然、そのような統制機能はない。明治憲法の方が「立憲独裁」の実施について慎重であったことは、注目してよいだろう。

(2) 政治過程における緊急勅令

① 台湾銀行救済問題 戦前の政党内閣期における枢密院議長倉富勇三郎が詳細な日記を残したことで、緊急勅令がどのように運用されていたのかを知ることができる。次の

二つの事例は、「倉富勇三郎日記」(国立国会図書館所蔵)を用いた拙著『天皇制と国家』から摘記したものである。

金融恐慌の発生に伴う台湾銀行救済問題で、枢密院が緊急勅令による救済を拒否したため、憲政会・若槻礼次郎内閣から立憲政友会・田中義一内閣への政権交代が起こった。若槻内閣は、直前の議会で震災手形処理法案を成立させたが、他方で台湾銀行が破産状態に陥り、日本銀行をして台銀救済のために二億九八〇〇万円もの融資を行わせていた。日銀にさらなる融資を行わせるには、政府が支援を約束する必要がある。

ところが若槻内閣は、議会議閉会直後に、台湾銀行救済のための日本銀行の無担保特別融資と二億円を限度とする政府の損失補償を、緊急勅令で行おうとした。台湾銀行の破綻は鈴木商店に巨額の不良貸し付けを行ったためであるが、鈴木商店は憲政会の政商で知られており、政治資金が憲政会に流れていたことは公然の事実であった。それ故、憲政会内閣は、「議会の公議を回避する」前掲『憲法義解』手段を選択しなければならぬ状況に追い込まれていた。

これに対し枢密院は、七〇条の要件である「議會ヲ召集スルコト能ハザルトキ」を欠くとして、撤回を求めた。ただし、倉富枢密院議長は、一刻の猶予も許さない緊急事態であることを承知していたため、代替案を若槻首相に提示

していた。「支払い猶予の緊急勅令(八條)を以てし、然して臨時議會を開き、特別融資及び日本銀行に対する損失の補償を議せしむること」を求めたのである。しかし、若槻内閣はこの代替案を拒否し、枢密院本会議で対決して敗れ、総辞職した。金融恐慌が拡大する中、政友会の田中義一内閣が成立し、代替案に沿った次の緊急勅令による支払猶予令の発令と臨時議會の招集が、直ちに実行された。

昭和二年四月二十二日公布

私法上ノ金銭債務ノ支払延期及手形等ノ権利保存行為ノ期間延長ニ関スル件

立憲主義の観点からすれば枢密院の違憲判断は正しく、代替案を拒否したのが若槻内閣の側である以上、金融恐慌悪化の責任を枢密院にのみ負わせることはフェアではない。なぜならば、臣民の権利義務を法律事項としていることは、明治憲法の立憲主義の生命線だったからである。

②**第一次上海事件** 国際的な武力衝突が発生した直後に、軍事行動を政府が止められるかどうかは、その後の戦争拡大を止められるかどうかに直結する問題である。満州事変では、関東軍などの出先機関の謀略により中国東北部全域に戦線が拡大し、ついに全面占領、建国宣言へと至った。初発の段階で、政府は軍の増派を認め、その経費支出の財源となる負担増を議会に承認させるかどうかを決断するこ

となる。統帥事項、國務事項の双方にわたり、天皇の命令権により行えることがほとんどであるが、もしその時点で議會が開かれていけば、予算承認権及び質問権による行政の監督を行うことで、戦争の拡大を止めることは理論上可能であった。

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・犬養毅内閣の、満州事変に続く第一次上海事変（一九三二年一月二八日）が勃発した時の対応である。衆議院は解散中であつた。結果として、次の議會を招集するまでの約一ヵ月半の間に三回も緊急勅令を發令し、戦費支出のための国債増發を行つたのである。

倉富枢密院議長は、内閣が議會を解散し、議會に提出していた予算案よりも上積みした満州事變費を解散中に緊急支出しようとしていることに気がついていた。内閣の求めてきた七〇条の財政処分は議會に代わるもので、議會以上のことを得ることは不可能であるとし、「火事場泥坊を為すの嫌いあり」とはねつけてみせた。

所管大臣の高橋是清蔵相は当然そのことを理解しており、上海への軍艦派遣費だけ認めてもらうことを求めた。だが、台湾銀行救済問題と同じく、違憲であるとの枢密院の判断は覆らなかつた。最終的には、解散前の議會に提出していた満州事變費と赤字分の国債償還資金繰り入れ一部停止だ

けが、緊急勅令（八条、七〇条）により行うことが認められた。ところが、その後さらに上海での戦闘が激化していったため、統帥事項で承認された陸海軍増派のための経費が新規の国債發行で賄われることとなり、緊急勅令が發令されることとなった。

選挙後五ヵ月以内の招集が憲法上義務づけられていることを根拠に、特別議會の招集を急ぐよう要求する枢密院と、「議會ノ公議ヲ回避」(前掲「憲法義解」)したい内閣との間で攻防が続いた。戦争拡大を憂慮した枢密院が特別議會ではなく臨時議會を直ちに招集せよと圧力を強めた結果、ようやく紛争勃發から約一ヵ月半後の三月一八日に臨時議會が招集されるに至っている。

昭和七年一月三十一日公布

満洲事件ニ関スル經費支弁ノ為公債發行ニ関スル件
(發行額二〇九一万円―官報、以下同じ)

昭和六年度ニ於ケル国債償還資金ノ繰入一部停止ニ関スル件(四四〇〇万円)

昭和七年二月十五日公布

満洲事件ニ関スル經費支弁ノ為公債發行ニ関スル件
(三四〇〇万円)

昭和七年三月三日公布

満洲事件ニ関スル經費支弁ノ為公債發行ニ関スル件

以上の二例は、枢密院による事前統制の強さを示している。同院の事前統制は、政治過程に大きな影響を与えていた。ただし、台湾銀行救済問題の後は、第一次上海事変だけでなく、一九二八年の治安維持法の改正、翌年の不戦条約の批准、一九三〇年のロンドン海軍軍縮条約の批准について、違憲判断に立脚しつつも、枢密院は、実際には内閣を倒閣に追い込む決定的な衝突を回避するようになっていった。枢密院を以てしても、事前統制は容易なことではなかった。事前統制の重要性に加えて、国際紛争の初発の段階でその後の拡大の鍵を握るのが緊急勅令であったことは、現在でも参照すべき事例であると考ええる。

おわりに

天皇であれ内閣総理大臣であれ、緊急時に一人または少数者が法律に代わる命令を発することができ、本来できないはずの法律の改廃または効力の停止を行えるのであれば、それは非民主主義的な「立憲独裁」にはかならない。特に、議会解散権と緊急命令が組み合わされる場合は、政治過程は恣意的にコントロールされてしまうのである。

自民党憲法改正草案における立憲独裁の授權期間は、一

〇〇日を超えるごとに国会の承諾を得るとされている。だが、第一次上海事変では約一ヵ月半の間、議会の公論が回避され、戦争が拡大した。また、陸軍将校のクーデターである二・二六事件では、緊急勅令により発動された「準戒厳」の期間が約一四〇日に及び、自由主義が一挙に衰退した。これらのことを想起すると、緊急事態宣言から三ヵ月以上を経た一〇〇日後になって行われる国会での議論が、それまでの官憲による人権侵害を抑制する保障になるとは、到底思われない。さらに言うところ、軍の治安維持下で自由な表現・言論活動、政治活動が保障されていると考えるのは、歴史の否定に等しいと考ええる。

- (1) 国立国会図書館HP国会会議録、第一八九回国会衆議院、我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会、二〇一五年五月二八日。URL: <http://kokkai.ndl.go.jp/SEN-TAKU/syugin/189/0298/main.html>
- (2) ちなみに、自民党草案一〇〇条によると、発議は衆参どちらかの一院で行えばよく、両議院のそれぞれ過半数での賛成で改正案が成立する。国民投票による承認は有効投票の過半数の賛成で成立する、とされている。
- (3) 自由民主党HP「自民党憲法改正草案 Q&A 増補版」六四一―六五頁参照。URL: <http://constitution.jimin.jp/faq/>
- (4) 同前。
- (5) 「官報」第一〇六二二号、一九六二年五月八日。
- (6) 国立国会図書館HP国会会議録、第三九回国会衆議院、地

行政委員会、一九六一年一〇月二六日。URL: <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/039/0320/03910260320013a.html>

(7) 「官報」第一三〇号、二〇〇四年六月一八日。

(8) 前掲「Q&A 増補版」三三―三四頁。

(9) 国立国会図書館HP国会会議録、第四〇回国会衆議院、地方行政委員会、一九六二年四月一三日。URL: <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/040/0320/04004130320029a.html>

(10) 前掲「Q&A 増補版」三三頁。

(11) ちなみに、自民党改正草案作成時には、内閣府中央防災会議で専門家による関東大震災の検証が行われていた。「災害教訓の継承に関する専門調査会報告書・平成20年3月・1923関東大震災」のうち政府機関及び軍の対応の概要については、同「第2編・第2章 国の対応」を参照。URL: <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoutkunnokeshou/rep/1923kantoDAISHINSAL2/index.html>

(12) 同前、二三頁によると、閣議を不要とする内閣総理大臣の独裁規定が置かれており、①行政各部の指揮監督・総合調整、②国防軍の最高指揮権、③衆議院の解散の決定権が挙げられている。理由については、首相のリーダーシップをより発揮できるためとしか説明されていない。独裁が政治過程に及ぼす影響を問題だと捉え、民主主義的立憲主義的統制を行う必要については、何も書かれていない。

(13) 同前、五四頁。

(14) 同前。

(15) 伊藤博文著／宮沢俊義校註『憲法義解』(岩波文庫、一九八二年)三三―三三頁。

(16) 江藤淳編『占領史録・三・憲法制定過程』(講談社現代文庫、一八八九年)七六頁。

(17) 青木書店、一九九九年。一一五―一七、二〇二―二三頁、参照。

(付言) 本稿は、歴史科学協議会第五〇回大会第一日目に行った筆者の口頭報告「改憲問題と明治憲法の緊急勅令」を改訂したものである。紙幅の制約上、論点は組み込んだつもりではあるが、報告の前半部分を中心に詳述するに止まっている。緊急勅令については、別途、政治上に位置づけ、全体像を提示する論考を発表する予定である。

(ますだ ともこ)

*