

個人的な政策論集 #4

あきつしま政策研究会（仮）

2026 年 5 月 23 日

はじめに

現在国会において議論されている、「緊急事態条項」を盛り込む憲法改正について、論点の整理と本会の立場を示す。

1 「緊急事態条項」議論 我が国の緊急事態対応を考えるきっかけに

現在、衆議院憲法審査会において、緊急事態条項を盛り込む憲法改正について議論が行われており、5 月 14 日には『「緊急事態条項」のイメージ（案）』が公表された。現状日本国憲法には、事実上の緊急事態対応に関する規定は「参院の緊急集会（54 条）」のみであり、武力攻撃や大規模自然災害によって国会機能が十全に発揮できない場合を想定した条項が存在しないため、本会はこの議論の方向性を基本的に支持する。また、今回の議論を通して、憲法改正を飛び越えて我が国の緊急事態対応のあり方について、国民的な議論が深まることを期待する。緊急事態条項の内容・運用に関しては、権力の濫用や基本的人権の不当な侵害に関する懸念も当然あるが、予期せぬ事態について事前の取り決めがないことは、むしろ無制限の濫用を招くおそれもあることから、慎重な検討が必要である。

しかし、ここまでの議論で緻密な議論が足りないと感じる点も、特に一時的に内閣に白紙委任することになる「緊急政令」を中心にいくつかあるので、論点整理とともに以下に示していきたい。

2 「緊急事態条項」論点整理

現在憲法審査会で審査されている「緊急事態条項」のイメージ案では、以下の項目が議論されている。本稿では、2 番目の「選挙困難事態の認定と国会機能の維持」・4 番目の「緊急政令・緊急財政処分の内容・運用」について、論点の整理を行う。

- 衆議院選挙の延期・参院緊急集会の射程の明確化
- 選挙困難事態の認定と国会機能の維持
- 通信機器を用いた国会出席（オンライン国会）
- 緊急政令・緊急財政処分の内容・運用

2.1 選挙困難事態の認定とそれにおける国会機能の維持

『「緊急事態条項」のイメージ（案）』における選挙困難事態の認定の手続

II 選挙困難事態における国会機能の維持

第一 選挙困難事態の認定の手続

一 緊急事態の対象範囲（定義）

「緊急事態」とは、地震等による大規模な自然災害、感染症の大規模なまん延、内乱等による社会秩序の混乱、外部からの武力攻撃その他これらに匹敵する事態をいう。

二 内閣による選挙困難事態の認定及び国会の事前承認

1. 内閣による選挙困難事態の認定

緊急事態の発生により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙（「国政選挙」という。）の一体性が害されるほど広範な地域において、当該国政選挙の適正な実施が相当程度長期間にわたり困難であることが明らかであると認められるときは、内閣は、選挙困難事態である旨及び選挙困難事態が継続すると見込まれる期間の認定を行うものとする。

2. 国会の事前承認

1 の認定を行おうとするときは、内閣は、あらかじめ、国会の承認を求めなければならない。この国会の承認には、各議院の出席議員の 3 分の 2 以上の多数〔or 過半数〕による議決を必要とする。

三 選挙困難事態の期間

1. 一回あたりの選挙困難事態の期間の上限

二の認定に係る期間は、〇月（〇年）を超えてはならない。

2. 選挙困難事態の期間の延長及びその場合の通算期間の上限

(1) 二の認定に係る期間が経過した後もなお選挙困難事態が継続することが明らかであると認められるときは、二の例により、その期間の延長の認定を行うものとする。

(2) (1) により延長する場合においても、二の認定に係る期間は、通算で〇年を超えてはならない。

- 広範性要件の規定： 国政選挙の困難性において、「一体性が害されるほど広範な地域において」と記されており、そのような広範性要件は必ず必要なものである。仮に、ごく一部の地域の自然災害が原因で選挙困難自体が生じるような規定であれば、自然災害の多発する我が国において、内閣による恣意的な選挙困難事態の認定がなされるおそれがあり、決して望ましくないからである。ただし、「一体性が害されるほど広範な地域」が、どの程度の地域を指すのか（都道府県単位、地方単位？あるいは東日本大震災レベルの災害においてはどのような措置が想定されるのか）については、関係法令等も含めて、より具体的な議論が必要である。
- 出口戦略について： 選挙困難事態の認定に係る期間は、「通算で〇年を超えてはならない」とされており、期限が切れるたびに延長が行われ、半永久的に民主主義の基幹たる選挙が行われないという事態は避けられていると評価される。また、通算で〇年を超えても、実態は選挙の実施が困難な状況は十分考えられ、そのような状況を防ぐための法整備も、重要な緊急事態対応の一環である。オンライン投票の

導入の検討なども含めて、選挙困難事態の出口戦略についても、より具体的な議論が必要である（ただし、オンライン投票の導入については、秘密選挙の原則の観点から、懸念も示されている）。

2.2 緊急政令・緊急財政処分の内容・運用

『「緊急事態条項」のイメージ（案）』における緊急政令・緊急財政処分

第一 緊急政令

一 内閣による緊急政令の制定

緊急事態（IIの第一の一に同じ。）の発生により、**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、**あらかじめ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緊急政令を制定することができる。

二 国会の事後承認

内閣は、一の緊急政令を制定したときは、**あらかじめ法律の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。次の国会開会の後○日以内に、国会の承認が得られなかった場合には、その効力を失う。

第二 緊急財政処分

一 内閣による緊急財政処分

緊急事態（IIの第一の一に同じ。）の発生により、国会による予算の議決を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、あらかじめ法律の定めるところにより、内閣は、財政上必要な処分を行うことができる。

二 国会の事後承認

第一の二は、一の財政上の処分について準用する。

- 条項の実効性について：これは一見、内閣に強い権限を与え、一時的に白紙委任することで、懸念材料の多い条項に見える。その一方で実現すれば内閣の権限で想定外の事態に対処する政令を発することができる条項に一見捉えることができる。ここで、「あらかじめ法律の定めるところにより」とされており、その解釈が問題となる。例えば、その法律の内容が内閣に対して多くの裁量を与えるものであれば、護憲派の主張の通り有事の不当な権利侵害に繋がりがねない側面を持つ。一方で、内閣が行える内容を事細かに規定するものであれば、緊急政令は法律の想定内の対処にしか使えないものとなり、実効性に疑義が生じる。したがって、その根拠法がどのようなものであるべきかという規定や歯止めについて今後詰めていく必要がある。
- 災害対策基本法等との兼ね合い：すでに、災害対策基本法などでは、行政に対して災害対応を円滑に行うための様々な権限が与えられる。災害対応の他にも「感染症の大規模なまん延、内乱等による社会秩序の混乱、外部からの武力攻撃その他これらに匹敵する事態」について、同様の立法を行うことができれば、その法律の範囲で想定内の事態には、緊急政令がなくても対処できることになる。
- 国会機能の保持の観点から：以上の理由から、真に想定外の事態に対処するためには、「無理やりにも国会を開いて、本物の法律を制定する」という選択肢も考えられる。例えば国民民主党の憲法改正イ

メーjay案には、両院合同委員会（ミニ国会）の開催の提案が含まれる。さらにオンライン国会の検討も含めて、いかなる状況でも最低限の国会機能を保持する方向性で議論した方が、実効性のある条項になるのではないかと。

- 人権擁護の観点から： いずれにしても緊急政令には迅速性が重視されることから、「公共の福祉」などを理由として人権擁護の観点が軽視される懸念がある。よって、「公共の福祉」などいかなる理由においても絶対に侵してはならない基本的人権の規定を盛り込むことも重要である。また、人権侵害を防ぐための最高裁判所など司法の役割も、より具体化する必要がある。

参考：大日本帝国憲法第 8 条（現代風表記）

- 天皇は、公共の安全を保持し、又はその災厄を避けるため、緊急の必要により、帝国議会閉会の場合において、法律に代わる勅令を発する。
- この勅令は、次の会期において、帝国議会に提出しなければならない。もし、議会において承諾しないときは、政府は、将来に向かってその効力を失うことを公布しなければならない。
- 注：この条項は、現在の「緊急政令」と文面上は類似するが、根拠法を必要としない独立命令を可能する点で異なる性質を持っている。

参考：災害対策基本法で市町村等に与えられた権限の例

- 事前措置の指示（第 59 条）：災害を拡大させるおそれがある物件等の所有者等に対し、物件等の除去等を指示できる。
- 避難の指示等（第 60 条）：災害が発生し、又は発生するおそれがある場合、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、又は指示することができる。
- 警戒区域の設定（第 63 条）：警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対し、当該区域への立入を制限し、禁止し、又は退去を命ずることができる。
- 物的応急公用負担（第 64 条）：他人の土地、建物等の一時使用、土石・竹木その他の物件の使用・収用ができる。また、現場の災害を受けた工作物又は物件で応急措置の実施の支障となるものの除去等ができる。
- 人的応急公用負担（第 65 条）：住民又は現場にある者を応急措置の業務に従事させることができる。
- 応急措置の代行：市町村の指揮命令系統が失われた場合に、都道府県が応急措置を代行（73 条）。また、市町村及び都道府県の指揮命令系統が失われた場合に、国が応急措置を代行（78 条の 2）。

両院合同委員会による国会機能の代替

- 第 95 条の四：内閣から第九十五条の二第二項本文の国会の承認の求めがあった場合又は緊急事態の宣言が発せられた場合において、その緊急事態により国会（衆議院の解散中にある場合は、参議院の緊急集会）がその権能を行使することができないときは、両院合同委員会は、その旨を確認する議決をした上で、臨時に国会の権能を行使する。
- 2：前項の権能の行使は、緊急事態の宣言の解除又は国会の議決により、終了する。
- 3：両院合同委員会において採られた措置は、緊急事態の宣言の解除又は前項の議決の日から十日以内に、国会の承認がない場合には、その効力を失う。

絶対に侵してはならない基本的人権の規定

- 第 21 条：集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。言論の多様性は、いかなる場合にも尊重される。
- 2：検閲は、絶対にこれをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。
- 注：「絶対に制限してはならない人権」1. 内心の自由、2. 内心における信仰の自由、3. 検閲の絶対的禁止、4. 奴隷的拘束の絶対的禁止。上の条項について、通信の秘密については、公共の福祉の観点から制限できないわけではないという解釈になる。

参考文献

- [1] 「緊急事態条項」のイメージ（案）. 衆議院憲法審査会. 2026 年 5 月 14 日.
- [2] 【社説】憲法に緊急事態条項 政府に権限集中の危うさ. 朝日新聞. 2026 年 5 月 16 日.
- [3] 災害法体系について. 内閣府. 2017 年（日程不明）.
- [4] 緊急事態条項の条文イメージ（たたき台素案）. 国民民主党. 2022 年 12 月 14 日.