

Ⅲ 危機管理機構と緊急事態における議会の関与

1 概説

以下の各節においては、欧米主要国の危機管理機構および国家的緊急事態におけるこれら各国の議会の関与について述べる。

まず第2節で欧米主要国の危機管理機構について、首相または大統領に直結する危機管理機関を取り上げ、当該機関の構成、主な任務、実際の活動について紹介する。ここに取り上げたのは、イギリスでは内閣府内閣官房に属する民生緊急事態事務局 (Civil Contingencies Secretariat)、アメリカでは大統領府に属する国家安全保障会議 (National Security Council)、ドイツでは連邦政府に属する連邦安全保障委員会 (Bundessicherheitsrat)、フランスでは首相に付属する国防事務総局 (Secrétariat général de la défense nationale) である。

第3節においては、緊急事態に際しての各国議会の対応に焦点を当てる。第I章、第II章でもふれられているとおり、緊急事態における各国議会の対応の仕組は、その国の憲法事情によって大きく異なる。すなわち大陸法系のドイツ、フランスでは、憲法レベルで緊急事態対処規定があらかじめ定められており、議会の関与の仕方もその中で詳細に規定されている。たとえばドイツにおいては、通常の議会が活動不能に陥

った場合の「合同委員会」制度、議会が行う外的緊急事態の確定手続などについて基本法が定めている。フランスも、大統領の非常措置権行使決定など緊急事態に際しての議会の関与が憲法で規定されている。

これに対して英米法系のイギリスおよびアメリカでは、憲法上に明文化された緊急事態規定はない。イギリスにおいては「議会主権」の憲法原理を背景として緊急事態への対応が行われ、議会はコモンローおよび議会制定法にもとづく行動をとることで、これに対処してきた。アメリカにおいては、合衆国憲法に明記された大統領への執行権の帰属および大統領の軍の最高司令官たる地位を根拠として、大統領が緊急事態に際して強大な役割を果たしてきたことはよく知られている。しかし第二次大戦後、とくに1970年代にはこれを統制する議会の権限強化の動きが進行した。

戦争や緊急事態に際しては、行政部に権限が集中せざるを得ない。憲法上の規定の有無という違いはあるが、各国議会はそのような緊急事態に際して行政部の行動を統制し、審査し、またある場合にはそれを正統なものとする役割を担っていると言うことができよう。

2 欧米主要国の危機管理機構

福井千衣

(1) イギリス⁽¹⁾

(i) 首相の補佐機構

イギリス内閣府には内閣官房 (Cabinet Secretariat) があり、官房長官がその長である。

内閣官房には、政府の政策決定に資する目的で7つの事務局が設置され、そのうちのひとつが民生緊急事態事務局 (Civil Contingencies Secretariat, 以下CCSと略) である。CCSは、イ

(1) この項についての情報は、イギリス内閣府への照会に対する回答文書 (Reply to Japanese Questions, 31 Oct. 2002) に多くを負っている。

ギリスの緊急事態政策を調整するための機関として2001年7月に設置された⁽²⁾。CCSに集められた情報は、内閣危機管理監（Security and Intelligence Co-ordinator）と内閣府事務次官（Permanent Secretary to the Cabinet Office）とを經由して、首相に報告される。

2000年から翌2001年にかけて、燃料費高騰をめぐる運送業者の抗議行動によるパニック、洪水、口蹄疫流行などの緊急事態が起り、それらへの対処をとおして、政府の諸活動を統合・調整するのに最も適した位置にあるのは内閣府であることが確認された。CCS設立以前には、緊急時の中央レベルの調整は内務省が行っていたが、CCSがその機能をそのまま引き継ぐこととなった。他の内閣府事務局と同様に、CCSは関係省庁を調整することにより、政策の遂行のサポートを行う。さらに、重大な結果を及ぼすおそれのある、例外的に深刻でかつ広域にわたる災害や脅威が発生した際には、CCSは民生緊急事態委員会(Civil Contingencies Committee, CCC)⁽³⁾を開催する。

CCSの究極的使命は、緊急事態における中央政府および英国の回復力(resilience)⁽⁴⁾を高めることにあり、次の4点がCCSの具体的目標とされている。

- ①想定(anticipation)：イギリス本国に対する潜在的または差し迫った破壊的攻撃を確認・評価するため、地上や水中の危険物探査を指導し一貫性のある応答を補助すること。さらに、他の機関と協力して最上の探査活動を開発・共有し、非常時に不可欠なネットワークとインフラについて想定しておく。
- ②準備(preparation)：行政官庁および内閣府内の他の事務局と連携し、混乱の起こりうる領域全体において、作戦やシステムが作動するように準備しておく。それにより、政府の機能や公共サービスの提供が緊急事態の期間も継続されるように保証すること。
- ③予防(prevention)：行政官庁の政策立案の援助を含め、政府および公共部門が業務停止に

陥った場合の回復方法を示すこと。協議により優先順位を決定し、起こりうる事態を想定することにより、コアとなる応答能力が結果的に高まることを保証する。政策の策定と公表を含む。

- ④対応策(resolution)：危機管理能力と意識を高めることにより、潜在的な攻撃を予知し、攻撃が開始されれば応答し、収束にむかわせるため、あらゆる段階の政府機関、広義の公共部門および民間部門の対応能力を高めること。上記の目標を達成するために、CCSの業務は次の3課からなっている⁽⁵⁾。

①評価(Assessments)課：地上や水中の危険物探査の結果を分析し、非常時に必要なインフラに関する評価を行う。

②作戦(Operations)課：緊急時にCCSの調整センターとなる内閣府ブリーフィングルームを運営する。内閣官房が民生緊急事態委員会(CCC)に支援を行うときは、この課をとおして行う。

③政策(Policy)課：上記の評価および作戦を実施した結果、内閣官房がなんらかの政策を立案する必要があるときには、この課が政策立案を担当する。一方では各省庁における政策の伝達を監視し、他方では各省庁との協議によって状況を想定し、国家基準を生み出す権限を有する。緊急事態政策のため、地方自治体に民間防衛の指示を出す許可を与える責任を有する。

(ii) 危機への対応

緊急事態に際してCCSは民生緊急事態委員会(CCC)を招集する。CCCの役割は、危機において社会生活に不可欠な物資やサービスを確保する政策の立案を調整すること、その政策が定期的な検討に付されるように手配すること、そしてそれらが特殊な危機状況において、迅速かつ有効に実施されるように指揮監督することである。議長である内務大臣は、必要に応じて議事内容を首相に報告し、また関係する地方政府をふくむ関係者の利益が反映されるよう保証する。

(2) 民生緊急事態事務局のホームページ <<http://www.ukresilience.info>>を参照されたい。

(3) 民生緊急事態委員会は、危機管理に関する閣議に相当する。内務大臣が議長をつとめ、危機の状況によっては保健大臣や運輸大臣が参加することもある。

(4) 回復力とは、破壊的攻撃のあらゆる段階において、これを予測、予防、制御する能力のことを指す。

(5) このほかヨークに近いイーゼングウォルドにある危機管理計画大学もCCSの一環をなしており、イギリスの危機管理政策の策定と広報において中心的役割を果たしている。

CCCは、大臣レベルと事務レベル(公務員の長である官房長官が議長をつとめる)の両方で招集される。緊急事態においては、前者は後者のアドバイスをもとに意志決定を行う。また、後者は政府内の危機対応の調整を行う。

緊急事態に政府の危機管理センターとなるのは、ロンドン・ホワイトホールの内閣府ブリーフィングルーム(Cabinet Office Briefing Room, COBR)である⁽⁶⁾。スタッフは、主に政府諸機関から選抜された文官と警察官であり、人選は危機および緊急事態の性質に即して行われる。

公式の危機管理マニュアルとして、『災害処理』(Dealing with Disaster)⁽⁷⁾がつけられている。この文書は、緊急時の公共サービス、地方公共団体および他の機関についての詳細な計画が適切に準備されるように、枠組を提供することを目的としている。

(2) アメリカ

(i) 大統領の補佐機構

9・11同時多発テロが発生した当時、世界各地にいたアメリカの主要閣僚がテロ発生後一日余りの間に全員首都に戻っていたことは、同国の危機対応能力の高さを示すものであるとされている⁽⁸⁾。事件直後、ブッシュ大統領は出先から戦略軍司令部があるネブラスカ州の空軍基地に移動し、テレビ会議によってワシントンにいる国家安全保障会議(National Security Council, 以下NSCという。)のメンバーと協議を行い、政権首脳部間の意志統一を図った。

大統領の補佐機関である大統領府(Executive Office of the President, EOP)は、12機関、スタッフ約1400名から成るが、このうち国家安全保障に関する大統領の最高諮問機関

として、NSCが設置されている⁽⁹⁾。法律に規定されている現在のNSC構成員は、議長である大統領以下、副大統領、國務長官、国防長官、統合参謀本部(JCS)議長、中央情報局(CIA)長官、この会議の事務局長をつとめる国家安全保障担当大統領補佐官、および事務局員の国家安全保障問題担当大統領次席補佐官と事務秘書官である。これら常任メンバーのほか、財務長官、大統領首席補佐官、経済政策担当大統領補佐官、司法長官、行政管理予算局長が参加することもある⁽¹⁰⁾。事務局長である国家安全保障担当大統領補佐官の下には専門スタッフが配置され、その規模は政権ごとに変化してきた⁽¹¹⁾。

(ii) NSCのあゆみ⁽¹²⁾

そもそもNSCは、冷戦という国際環境に米国の国内体制を対応させるための中核機関として設立された。設立者であるトルーマン大統領は、当初NSCを単なる助言機関として位置づけていたが、軍事と外交の有機的連関の必要性が増した朝鮮戦争を機に、NSCを重要な安全保障政策の決定機関とみなすようになった⁽¹³⁾。アイゼンハワー大統領は国家安全保障担当大統領補佐官を新設し、これにNSC事務局長を兼務させたが、その結果、NSCは公式に大統領の政策立案スタッフとしての性格づけがなされることになった。

ケネディ政権下では、NSC事務局長をつとめる大統領補佐官が國務長官の権力をしのぐようになり⁽¹⁴⁾、キューバ危機の際にはNSCを母体とした執行委員会(Executive Committee, EXCOM)が置かれた。

NSCの影響力はジョンソン政権下でいったん低下するが、ニクソン政権時代には、キッシン

(6) 内閣府ブリーフィングルームA(Cabinet Office Briefing Room A, COBRA)で開催される危機管理のための委員会を「コブラ」委員会という。ブレア政権下では、口蹄疫の大量発生(2000年)、アメリカ中枢同時テロ(2001年)および消防士ストによるロンドン地下鉄閉鎖(2002年)に際して、4回「コブラ」委員会が開かれている。(「英国消防士 スト突入 地下鉄封鎖」『東京新聞』2002.11.14, 夕刊, <<http://www.politics.guardian.co.uk/publicservices/story>>)。

(7) 『災害処理』は下記ホームページ上で公開されている。<<http://www.ukresilience.info/contingencies/dwd/>>

(8) 「沈着対応ホワイトハウス 発生一日余で『帰還』」『産経新聞』2001.9.20。

(9) 1947年7月の国家安全保障法の制定に伴うものである。

(10) Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, *The United States Government Manual 2002-2003*, pp.93-94、および NSCホームページ<<http://www.whitehouse.gov/nsc/>>。

(11) スタッフの人数は、ジョンソン政権時のバンディ補佐官のもとでは12人、ニクソン政権時のキッシンジャー補佐官のもとでは50人以上、カーター政権時のブレジンスキー補佐官のもとでは30人程度であった。

(12) 村田晃嗣「国家安全保障会議の半世紀」『海外事情』1997.10, pp.48-59。

(13) トルーマン(在任1945.4-1953.1)のNSCへの出席回数は、朝鮮戦争勃発の前後比率は1対7であった(村田,前掲論文, pp.51-52)。

(14) ケネディ政権のバンディ大統領補佐官は、NSC事務局にソ連、中国、日本などの専門家を採用し、NSCは「影の國務省」と呼ばれるに至った(村田,前掲論文, p.52)。

ンジャー大統領補佐官以下、五つの立案グループ、三つの危機管理実行グループを擁するなど、組織としての影響力が絶頂に達し、国務省が重大な外交案件の政策決定ルートから排除されることもあった。次のカーター政権下でも、ブレジンスキーという強い大統領補佐官が国務長官をしのぐ権力を持つに至った。

これに対してレーガン政権では、強い大統領補佐官を避ける傾向があったが、その結果としてNSCがイラン・コントラ事件⁽¹⁵⁾に巻き込まれるなど混乱が続いた。5代目のカールーチおよび6代目のパウエルは、国防長官および国務長官と緊密な関係を保ち得たため大統領補佐官として成功し、それによってNSCも態勢を立て直すにいたった。

現在NSC事務局長の職にあるのは、コンドリーサ・ライス国家安全保障担当大統領補佐官である。ライス補佐官は就任以来、前述のキンジャーやブレジンスキーとは対照的に「まとめ役」に徹する役柄と言われた⁽¹⁶⁾が、大統領からの信任は厚く、9・11同時多発テロ事件以降のアメリカの国家安全保障政策の策定に重要な役割を演じている。

(iii) 国土安全保障会議 (National Homeland Security Council)

「2002年国土安全保障法」(the Homeland Security Act of 2002) にのっとり、2003年1月24日、国土安全保障省が正式に発足した。同法はまた、国家緊急事態における大統領の補佐機構として、国土安全保障会議の設置を規定している。国土安全保障会議は、NSCと並立する形で大統領府に設置され、国土安全保障に関する重要な政策決定を行う。その任務はテロ攻撃などに対し、国・地方その他の機関の機能を効率的に運営するための調整を行うことであり、構

成員は、大統領、副大統領、国土安全保障長官、司法長官、国防長官、その他大統領が任命した者となっている。大統領は、NSCと国土安全保障会議との合同会議を開催することができる。また、国土安全保障長官は、大統領の指示によりNSCの会議に出席することができる。

(3) ドイツ

(i) ドイツ政府の危機管理機構

ドイツでは、大統領の国政上の権能は形式的・儀礼的なものに限られており、連邦政府の運営は、連邦首相の責任において行われる。連邦首相以下各省大臣で構成される連邦政府のなかに内閣委員会が付置されており、そのうち安全保障に関わるものが連邦安全保障委員会(Bundessicherheitsrat)である⁽¹⁷⁾。連邦安全保障委員会の事務局は、他の内閣委員会と同様に連邦首相官房がつとめる⁽¹⁸⁾。

連邦安全保障委員会は1955年に内閣に設置され、構成員は、議長の連邦首相をはじめ、連邦首相府長官、連邦外相、連邦国防相、連邦蔵相、連邦内相、連邦法相、連邦経済相、並びに連邦経済協力・開発相の9人である。協議内容は完全に非公開とされている。連邦安全保障委員会は、連邦政府の安全保障および防衛政策の調整を行い、連邦軍の海外派遣も所管している⁽¹⁹⁾。

(4) フランス

(i) 首相の補佐機構

1995年夏から翌96年にかけてフランス各地で爆弾テロが起こり、アラン・ジュペ首相は警察と軍を動員し、パリ市内数カ所に兵士を配置した⁽²⁰⁾。この特別警戒措置はヴィジピラート作戦(le plan Vigipirate)と呼ばれ、これまで、アメリカの9・11同時多発テロの際をふくめて合計4回発動されている⁽²¹⁾。

フランスでは外交・国防分野を担当するのは

(15) 1985年から翌86年にかけて、ベイルートで人質となったアメリカ人の解放のために、テロリスト国家であるとして政府が兵器禁輸をしているイランに対して、NSCのスタッフがひそかに武器を売却し、さらにその売却代金の一部を、軍事援助の供与が禁止されているニカラグア反政府ゲリラ(コントラ)に横流ししていた。これらのことが発覚し、レーガン政権を揺るがす政治スキャンダルに発展した。以上の経過を総称して、イラン・コントラ事件という。

(16) 「外交つむぐ『分身』補佐官 ライス氏、重量級閣僚のまとめ役」『朝日新聞』2003.1.25.

(17) 松浦一夫「ドイツの緊急事態法制—ドイツ防衛法研究(Ⅰ)—」『防衛法研究』24号, 2000.10, pp.68,91. Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung-Gesamtverteidigungs-Richtlinien- Vom 10. Januar 1989 (Schwenck/Weidinger, *Handbuch des Wehrrechts*, 2. Aufl., Nr.105).

(18) 古賀豪「ドイツ連邦政府の組織再編」『レファレンス』1999.12, pp.112-116.

(19) ドイツ連邦政府ホームページを参照されたい。<http://eng.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix_55726.htm>

(20) 明石和康「核批判より深刻なシラクの内憂」『世界週報』1995.10.3, pp.8-9.

(21) フランスの公共サービスのホームページを参照されたい。

<http://www.service-public.fr/accueil/vigipirate_definition_impr.html>第一回は1991年1月の湾岸戦争時、第二回は1995年夏のパリ連続爆弾テロ時、第三回は1996年12月のパリ地下鉄爆弾テロ時に発動された。

大統領であると一般に考えられているが、大統領はラインの中央行政機関をもたず、スタッフ機構である大統領府を掌握しているのみである。そこで、各省庁間の連携を必要とする安全保障や国防は、軍事に関する首相の補佐機関である国防事務総局 (Secrétariat général de la défense nationale, 以下SGDNという。)⁽²²⁾が担当する。

SGDNは内閣事務局のひとつであり、第一義的には国防に関する首相の補佐機関である。省際問題を担当する事務局として、SGDNは関係省庁を調整し、その協力を得て、外交・防衛、経済・金融、その他社会一般など、対処すべき問題の性質にあわせたチームを構成し、それらに対して指示を出す。各局面において、SGDNは政府がつけた優先順位に従い、所掌の任務を遂行することにより問題に対処する。すなわち、防衛に関する一般的な指針 (1978年1月25日のデクレ第2条中の規定) に示された責任を果たすことにより首相を支えるとともに、緊急事態の分析、各種委員会および小会議の招集、軍隊派遣、防衛上の秘密保持など、関係省庁の調整手続きを促進するのである。1995年9月の組織再編成により、SGDNには総務、高性能技術、国防・安全保障、国際戦略、情報システム管理の5課が設置された⁽²³⁾。

他方で、SGDNは軍最高司令官である大統領とも連携を欠いてはならない。このため、SGDNには首相と大統領の両者との密接かつ永続的な連携が要求され、大統領が主宰する国防会議事務局にも指示を与える。

(ii) 危機への対応

緊急事態においては、SGDNの指導のもとで関係省庁の協力態勢がしかれる。内務省からは国土防衛、警戒、救助に関する部門が、国防省からは核・生物・化学兵器に関する全部門が、保健・家族・障害者省からは病院での受入に関する部門が、エコロジー・持続的開発省および保健・家族・障害者省からは給水網の保護に関する部門が、農業・食糧・漁業・農村問題省および経済・財務・産業省からは食糧供給網の確保並びに産業地区およびインフラストラクチャーの保護に関する部門が、設備・運輸・住宅・観光・海洋省からは交通網に関する部門が、それぞれ協力する。緊急事態における軍民の協力、計画の実行、新しい脅威への対応、必要不可欠なインフラストラクチャーの安全保障の確保がSGDNの重要な課題である。

SGDNの究極的使命は、緊急事態におけるフランス行政の維持である。その実現のため、上述のように関係省庁の協力態勢の構築を指導することと並んで、SGDNには情報システムの安全保障を確保するという重要な役割がある。実際の活動としてSGDNは、高等技術を有する専門家と連携し、情報システムの安全保障に対する危険⁽²⁴⁾の認定および監督を行っている。これらの活動を通じて、国家的危機に関わる情報の管理の徹底と伝達の迅速化をはかると同時に、SGDNは国家レベルだけでなく、欧州、国際社会の各レベルでの電気通信インフラをはじめとするセキュリティ・ネットワークの強化をその使命としている。

(ふくい ちえ・政治議会課)

(22) SGDNについての本稿の記述は、フランスの首相官邸ホームページによっている。
<<http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=6467>>

(23) Jacques Isnard, "Le secrétariat général de la défense nationale réorganisé", *Le Monde*, 16 Sep. 1995.

(24) 例えば、通信網への侵入、敵対的通信傍受、コンピューター・ウイルスの増殖、情報の不正操作など。

3 緊急事態における各国議会の関与

(1) イギリス

田 中 嘉 彦

(i) 議会による政府の支持と統制

イギリスには成文の統一的な憲法典はなく、議会制定法、コモンロー等に基づき、国際紛争や緊急事態に対処する。第二次大戦中に議場の変更や秘密会の開催などが行われたことがあるが、いわゆる緊急事態においては通常の立法手続が停止することはない。法案審議は、緊急権限の具体化を左右するとともに、現行権限の行使について討論する機会を議会に与える。なお、イギリスの議会は自律的に立法を行うのではなく、むしろ政府の提案を合法化するものであると言われることがある⁽²⁵⁾。政府提出法案中の重要な規定に大きな修正を加えることは必ずしも多いとはいえないが、政府が期待するほど迅速な緊急立法の議会通過が常に保証されているというわけでもない⁽²⁶⁾。

一般に、国際紛争や緊急事態への対応に際しては、行政部の役割が増大することとなる。したがって、政策遂行に当たることのない議会としては、批判的監視を行うべく政府活動を審査する。また、効果的かつ適切な行政権限の行使を確保するとともに、政府及び大臣を政治的責任の面で支えるため、政府活動を正統化する役割を担うこととなる⁽²⁷⁾。大臣質問、緊急討論、散会討論等の手段は、政府の政策を明らかにし、これに異議を唱え、また、政府から情報を引き出すための伝統的な仕組みとして機能する⁽²⁸⁾。

(ii) 軍隊に対する議会の統制

(a) 軍隊組織の統制

1689年の権利章典は、「平時に王国内で常備軍を徴収し、維持することは、議会の同意がない限り、法に反する。」と定める。これを遵守するため、陸海空軍の組織を規定する1955年陸軍法 (Army Act 1955)、1955年空軍法 (Air Force Act 1955) 及び1957年海軍規律法 (Naval Discipline Act 1957) の5年間の継続をその修正も含めて承認する軍隊法 (Armed Forces Act) を5年ごとに制定し、更にこの5年の間に毎年、軍隊法の存続を認める枢密院令を、両院の議決によって承認している⁽²⁹⁾。このように軍隊の存続には、軍隊法及び議会の両院によって承認された枢密院令が必要とされ、議会による統制が強く作用している。

国防省の各組織の不適正な行政 (maladministration) は、下院議員の申立てにより、議会オンブズマン⁽³⁰⁾により調査される。ただし、軍事役務に影響を及ぼす任命、支出、懲戒、年金その他の人事に関連する活動を調査することは議会オンブズマンの管轄外であるほか、軍法に基づく裁判手続の運用に関する苦情の調査権もない⁽³¹⁾。

(b) 予算及び決算による統制

議会は、国防予算を通じて、軍隊に強い統制を及ぼしている。下院の国防委員会 (Defence Committee) は、主要な調達計画を審査し、国防政策及びその支出は、下院においてしばしば激しい政治的討論の対象となる。また、決算委員会 (Public Accounts Committee) は、軍事役務によって支出された事案の調査を行う⁽³²⁾。

(25) David Bonner, *Emergency Powers in Peacetime* (London: Sweet & Maxwell, 1985), p.38.

(26) *Ibid.*, p.39.

(27) *Ibid.*, p.37.

(28) *Ibid.*

(29) A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13th ed. (London: Longman, 2003), p.329. また、太田肇「イギリスの有事法制」『憲法と有事法制』(『法律時報』増刊) 日本評論社、2002, p.174 を参照。

(30) 行政監察議会コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Administration) の通称。これは、1967年議会コミッショナー法により設置されたもので、国民は、中央政府による不適正な行政に由来する苦情を、議員を通じて行政監察議会コミッショナーに申し立てる。

(31) Bradley and Ewing, *op cit.*, p.332.

(32) *Ibid.*, p.331.

(c) 委員会による監視

5年ごとに制定される軍隊法は、下院の軍隊法案特別委員会 (Select Committee on Armed Forces Bill) において検討される。同委員会は、証拠収集・調査を行う省庁別特別委員会の役割とともに、軍隊法案を逐条審査する常任委員会 (Standing Committee) の役割をも例外的に有している。また、1979年以降、下院の国防委員会において、国防省の年次報告書をチェックし、国防に関する重要な問題点につき、調査を行っている。

(iii) 議会の国際紛争・緊急事態への対応

(a) 宣戦布告

イギリスには、議会在閣の戦争開始の決定そのものを左右できるような枠組みは存在していない⁽³³⁾。すなわち、アメリカのように宣戦布告権限が議会在憲法上賦与されておらず、国王大権に基づき内閣が行使する戦争開始の決定を覆すような権限を議会在有していないのである。さらに、戦争の勃発時、議会在、特別立法を通過させることを求められることがあるが⁽³⁴⁾、戦争等の勃発時には速やかに議会在に報告が行われることが例となっている⁽³⁵⁾。

(b) 軍隊の派遣

軍隊の任務、軍隊が任務を実行する方法等は、いずれも政府が議会在に対し説明責任を負う事項であり、これらについても、防衛及び軍隊以外の中央政府各部門に対して用いられる行政監視の議事手続が最大限行使される⁽³⁶⁾。また、潜在的に戦闘が起こる危険性のある地域に、イギリス軍を派遣する際には、事前に議会在で議論し、一般的な承認を得るといふ不文の習律があるとされている⁽³⁷⁾。

(c) 緊急事態宣言

政府が公衆の生存が危機に瀕すると判断した場合には、国王の布告により、緊急事態を宣言

することができる⁽³⁸⁾。緊急事態の布告がなされた場合には、その理由が直ちに議会在に通知される。1920年国家緊急権法 (Emergency Powers Act 1920) に基づき緊急事態が存すると宣言した通知は、感謝演説によって応答され、あるいは緊急事態の結果なされた決議を継続させるべきであるという議決によって応答されてきた⁽³⁹⁾。なお、1964年国家緊急権法第1条による緊急事態の宣言は、形式的であるにせよ議会在の承認が必要であるが、国防会議の命令により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を可能とする同法第2条は、議会在の関与の必要がなく、1974年以降は同条が適用される例となっている⁽⁴⁰⁾。

(d) 緊急召集

イギリス議会在は、毎年11月初め頃に召集され、原則として会期は翌年10月末まで継続する⁽⁴¹⁾。会期中、8月から10月までは夏季休会とされ、その他、クリスマス、復活祭、聖霊降臨祭の前後も休会となる例である。召集、閉会及び解散は国王大権の事項であるが、実際には政府の助言に基づいて行使され、期日の決定に当たっては与野党間で話し合いが行われる。ただし、1920年国家緊急権法によれば、国家緊急事態を宣言する布告がなされた場合には、これを議会在に通知するものとし、休会中又は5日以内に再開されることのない停会中の場合には、5日以内に議会在の召集のための布告が発せられる⁽⁴²⁾。

(e) 立法手続

緊急事態宣言が発せられた場合においても、通常の立法手続が停止することはない。議会在は、立法活動を行い、命令を承認し、緊急事態に関する政府の説明を受ける。ただし、緊急不可欠の法案審議のため、手続の促進が図られ得る。緊急事態に係る布告は、これが更新されない場合には、1か月後に失効する。政府による緊急的な命令は、7日以内に議会在による追認が必要

(33) 大田肇「イギリスの軍事・緊急事態法制」『新版現代憲法—日本とイギリス』敬文堂, 2000, p.304.

(34) Inter-Parliamentary-Union, *Parliaments of the World*, 2nd ed.(England:Gower, 1986), p.1299.

(35) 二階堂豊「同時多発テロ事件等を巡る英国議会在の動き」『議会在政治研究』61号, 2002.3, p.27.

(36) Bradley and Ewing, *op cit.*, p.331.

(37) 『諸外国におけるシベリアン・コントロールに関する調査研究』財団法人平和・安全保障研究所, 2000.3, p.33.

(38) Inter-Parliamentary-Union, *op cit.*, p.1298.

(39) Erskine May, *Parliamentary Practice*, 22th ed.(London:Butterworths, 1997), p.606.

(40) 清水隆雄「主要国の緊急事態法制」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』391号, 2002.6.4, p.8. を参照。

(41) 会期終了後次の会期が開かれるまでの期間は1週間程度しかないので、実態は通年会期に近い。

(42) May, *op cit.*, p.235.

である⁽⁴³⁾。

(iv) 若干の事例

(a) 国際紛争に関する対応

フォークランド紛争勃発時、下院での決議はなされなかったが⁽⁴⁴⁾、当時の首相であったサッチャーは、1982年4月3日の土曜日の下院における討論について大要次のように回顧している⁽⁴⁵⁾。

下院議員は、イギリスの領土が侵略・占領されたことに当然の怒りを感じ、その多くが政府の事件予測、未然防止の失敗について非難した。これに対し、サッチャー首相は、政府を擁護し、アルゼンチンの侵略に対して強力かつ効果的に応酬することを議員らに対し説得した。さらに、機動部隊の派遣により、フォークランド諸島をできるだけ早期に占領から解放しイギリスの統治に戻すという目標を明示することによって、議会の満場一致の支持を得た。

このほか、サッチャー政権からメージャー政権にかけて湾岸戦争が勃発し、1991年2月21日に、イギリス軍の湾岸派遣につき歓迎する下院決議が行われた。

また、ブレア政権になってからは、第二次湾岸戦争勃発が予想されたところ、1998年2月17日に、政府が必要なすべての手段を行使することに対し支持する等の下院決議が行われ、同年12月16日のイラク空爆の翌日にはブレア首相が下院で報告を行った例がある。最近では、2003年1月29日の首相質問で、ブレア首相は、イラクへの攻撃への可否に関して、自国のため軍隊を行使するか否かの決定は、政府、下院、すなわち自国によってなされるものとし、紛争に直面したときは下院の表決を求め、政府としては下院の全面的な支持を求めたい旨を述べた

⁽⁴⁶⁾。その後、同年2月26日、ブレア政権が進める対イラク政策の是非を問う決議では、政府提出の動議が下院において議員定数の約3分の2に当たる434人の賛成を集めたものの、軍事行動を正当化する根拠は未だ示されていないとする修正案も与党労働党議員を含む199人の賛成を集めた⁽⁴⁷⁾。

なお、前述の下院国防委員会は、1979年以来、戦略核兵器、フォークランド紛争時の報道・情報の取扱い及びフォークランド諸島の将来の国防についての重要調査を行ってきた。また、同委員会は、1994-95年に、湾岸戦争従事者及びその家族の「湾岸戦争症候群」の申立てに係る国防省の対応につき、強い非難を表すなどの活動を行っている⁽⁴⁸⁾。

(b) テロ対策緊急立法

2001年9月11日に発生したアメリカでの同時多発テロ事件を受けて、イギリス議会も対応を迫られた⁽⁴⁹⁾。このときイギリス議会は、例年どおり夏季休会の最中であったが、9月14日には両院が緊急に召集された。10月4日にも再召集されブレア首相が報告を行い、更にアメリカが軍事攻撃を開始した翌日の10月8日にも議회가召集され、首相が報告を行った⁽⁵⁰⁾。また、軍事作戦、特に地上戦に疑義を持つ議員から、質問、早朝動議（Early Day Motions）⁽⁵¹⁾の提出がなされた⁽⁵²⁾。さらに、11月1日の延会動議につき、アフガニスタンに対する武力行使に反対する議員は、抵抗の意思表示として、これを武力行使に関する決議と解釈して投票を行い、この動議は反対多数で否決された⁽⁵³⁾。

議会の最も重要な任務の一つに立法があり、イギリス議会はこれまでも、北アイルランドのテロのほか国際テロにも適用されるテロ対策関係法の立法を行ってきた。2001年9月11日に発

(43) Inter-Parliamentary-Union, *op.cit.*, p.1299.

(44) 大田・前掲「イギリスの軍事・緊急事態法制」, p.304.

(45) マーガレット・サッチャー（石塚雅彦訳）『サッチャー回顧録』日本経済新聞社, 1993, p.231.

(46) *Hansard, Oral Answers to Questions*, 29 Jan 2003.

(47) 『朝日新聞』2003.2.27, 夕刊. *Hansard, Oral Answers to Questions*, 26 Feb 2003.

(48) Bradley and Ewing, *op.cit.*, p.331. なお、湾岸戦争症候群とは、湾岸戦争の帰還兵に多発した白血病、がん、免疫不全、極度の慢性疲労などの症状の総称で、原因として劣化ウランなどが挙げられている。

(49) 詳しくは、二階堂・前掲論文を参照。

(50) House of Commons Library, *Operation Enduring Freedom and the Conflict in Afghanistan: An Update*, Research Paper 01/08, 31 Oct 2001, p.80.

(51) 議決の対象とはならないが、提出後同会期中存続し、賛同議員が随時署名を行うことができる動議。主として議員の個人的見解を表明する手段として頻りに用いられる。

(52) House of Commons Library, *op.cit.*, p.85.

(53) 二階堂・前掲論文, p.18.

生じた対米同時多発テロ事件を受けて、既存の法律を更に強化した包括的なテロ対策法案が政府によって準備された。一般に、政府は、政府提出法案の迅速な議会通過を望む一方で、野党は、政府の譲歩を引き出そうとして議事手続の引き延ばしを図ろうとする。そのため、法案審議時間は、政府と野党の双方にとって重要な問題となるが、テロ対策関係立法の中には、極めて緊急に法案通過がなされたものがある⁽⁵⁴⁾。

2001年のテロ対策立法もこれに該当するものであり、2001年11月12日に法案が下院に上程されてから、11月26日の上院への送付、市民的自由の確保の観点からの修正の後、12月14日に女王の裁可を受けるまで、約1か月という短期間で法案の成立をみた。

(たなか よしひこ・政治議会課)

(2) アメリカ

古賀 豪

(i) 1973年戦争権限法 (War Powers Resolution)

憲法起草者は、憲法第1条第8節により議会に対して戦争宣言権限を付与し、第2条第2節第1項により大統領に対して陸海軍および民兵の最高司令官の地位を付与することで、戦争に関する権限を議会と大統領とに分割した。しかしながら、議会による戦争宣言はこれまで5回しか行われておらず、武力行使に際して議会が大統領の行動を追認することが圧倒的に多かったのが実情である。とくに第二次大戦後、大統領の主導性が強まる中で、ベトナム戦争の反省を契機に議会権限の強化が提唱され、戦争権限法が制定されるに至った。

戦争権限法の主な内容は、以下のとおりである。

- ① 敵対行為への軍隊の投入がなされる場合には、大統領は事前に議会と協議を行い、また投入後は撤退が完了するまで議会と定期的に協議を行う。
- ② 議会の戦争宣言なしに軍隊が投入された場合には、大統領は48時間以内に下院議長および上院議長代行に書面で報告を行い、以後軍隊投入中は少なくとも6か月に1回報告を行う。
- ③ 議会が(a)戦争を宣言した場合、(b)法律により軍隊投入の期間を延長した場合、(c)武力攻撃の結果、議会開会が不可能な場合以外には、大統領は60日以内に軍隊投入を終了させるこ

と。ただし、撤退に必要不可欠な場合には、30日を超えない期間限りで投入の延長を行うことができる。

- ④ 戦争宣言または制定法による授權なしに軍隊が敵対行為に従事している場合において、議会が両院一致決議 (Concurrent Resolution) をもって撤退を命じたときは、大統領はこれに従わなければならない⁽⁵⁵⁾。

この戦争権限法の論点としては、まず、軍隊投入の事前協議 (consultation) の内実が問題となる。議会側は協議というのは事前に助言を求め、場合によっては承認を得ることと解するのに対して、大統領側は単なる情報提供の意味にとらえる傾向にあり、実際、議会の反対が予想される場合には、作戦の実施の直前まで議会側に情報が伝えられないこともある。例えば、1983年のグレナダ侵攻の際には、大統領の作戦指令書への署名から2時間後に、ようやく幹部職員に通知が行われた⁽⁵⁶⁾。

次に、大統領による軍隊の使用を可能な限り制限すべきであるとする立場からは、この法律では大統領に60日以内であれば軍隊の投入を大統領のみの裁量で行うことができるので、議会のチェックが効いていないとする批判がある⁽⁵⁷⁾。

さらに、議会の両院一致決議による撤退の指示に従うことを大統領に義務づけた規定については、憲法の権力分立の原則に反しているとい

(54) Bradley and Ewing, *op cit*, p.189. The Prevention of Terrorism (Additional Powers) Act 1996, the Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998 and the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001.

(55) 右崎正博「アメリカにおける緊急事態(有事)法制」『憲法と有事法制』(『法律時報』増刊) 2002.12, p.169, 川西晶大「アメリカ合衆国の戦争権限法(資料)」『レファレンス』592号, 2000.5.

(56) *Congressional Quarterly's Guide to Congress*, 5th edition, p.236.

(57) 右崎・前掲論文p.169.

う批判がある。実際に、大統領側は戦争権限法を違憲とみなしており、大統領が武力行使に関して議会に提出する報告書のほとんどに、合憲性を追認する「戦争権限法に基づき (under)」という表現ではなく、「戦争権限法に一致して (consistent with)」という表現が用いられているのは、その証左であるとされる⁽⁵⁸⁾。

以上のように、戦争権限法は多くの問題点を含んでいるものの、議会は大統領による武力行使に対して全く無力というわけではない。例えばソマリア出兵の際には、議会は、大統領による武力行使延長の申出と議会による明示の授権がない限り、1994年3月31日以後ソマリアでの米軍の作戦に使用できる予算を認めない旨を歳出予算法に規定することにより、米軍を撤退させている⁽⁵⁹⁾。

最後に、湾岸戦争と2001年の同時多発テロ事件に対する議会の対応を見てみよう。1990年8月のイラクのクウェート侵攻を受けて、議会は大統領の要請に基づき対イラク経済制裁法を直ちに通過させた。しかしながら、11月にブッシュ大統領がサウジアラビア派兵の増員を議会の同意なしに発表すると、大統領と議会との関係が悪化した。1991年の1月10日から3日間、武力行使を巡り両院で延べ20時間以上も審議が行われ、最終的に武力行使授権決議が採択された⁽⁶⁰⁾。

2001年9月11日の同時多発テロ事件後、議会は、9月14日には戦争権限法に基づいて大統領に必要なかつ適切なあらゆる軍事力の行使を認める両院合同決議 (Joint Resolution)⁽⁶¹⁾および総額400億ドルの緊急歳出法を両院で通過させた。大統領はこれらを受けて9月20日に両院合同本会議において演説を行い、大統領と議会が一致団結してテロと対決する立場を打ち出した⁽⁶²⁾。

このように、議会は、武力行使に際して基本的には大統領を支持しながらも、予算権限をはじめとする権限により、大統領に対して議会の同意を得よう求めてきたと言えよう。

(ii) 1976年 国家緊急事態法 (National Emergencies Act)⁽⁶³⁾

アメリカにおいて、大統領の緊急事態宣言は頻繁に出されている。1971年、上院に国家緊急事態の終了に関する調査特別委員会が設置され、国家緊急事態の実情が精査された結果、トルーマン大統領下で出されたものをはじめとする4つの緊急事態宣言とその下で470の法令が当時効力を有していたことが確認された。これにより議会は大統領による緊急事態宣言を議会の統制下に置くことの必要性を認識するに至り、緊急事態宣言に関する手続法として、1976年 国家緊急事態法が制定された。

この国家緊急事態法の主な内容は次のとおりである。

- ① 現に効力を有している国家緊急事態の宣言の結果、大統領等が保持しているすべての権限を1976年9月14日から2年で終了する。
- ② 大統領は将来の国家緊急事態に際して、特別権限の行使を認めた議会制定法に従うと同時に、同宣言は直ちに連邦議会に送付され、連邦官報に公示されなければならない。
- ③ 国家緊急事態宣言については、(i) 議会の両院一致決議か、(ii) 大統領の国家緊急事態終了宣言のいずれか早い日付に終了し、当該緊急事態を理由に行使された権限は、同宣言終了日以降行使してはならない。
- ④ 議会は、国家緊急事態宣言後6か月以内、および同宣言の継続中は6か月毎の期間満了前に緊急事態終了の両院一致決議の審議を行わなければならない。
- ⑤ 緊急事態権限の行使に当たっては、大統領および政府官吏は根拠法を明示しなければならない。この明示は国家緊急事態宣言自体もしくはそれに関連する大統領命令のいずれかによって行われ、これを連邦官報に公示し議会に送付しなければならない。
- ⑥ 大統領および政府関係機関は、国家緊急事態または戦争宣言に基づいて発せられたすべての命令、布告、規則等の記録と索引を保持し

(58) *Congressional Quarterly's Guide to Congress*, 5th edition, p.236.

(59) Louis Fisher, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, 1998, p.204.

(60) 星野俊也「湾岸戦争と主要国議会の対応 アメリカ」『議会政治研究』18号, 1991.6.

(61) 両院一致決議と異なり、大統領の署名を経て法律と同等の効力を有する。

(62) 梶田秀・大西健介「同時多発テロを巡る米国議会の動き」『議会政治研究』60号, 2001.12.

(63) 以下の記述については、浜谷英博「米国の緊急事態法制」『防衛法研究』第24号, 2000を参照のこと。

なければならず、直ちにこれを議会に送付しなければならない。

以上のように、緊急事態に関する議会の権限は、この法律により大幅に強化された。しかしながら、議会の両院一致決議によって国家緊急事態を終了させる方式には、戦争権限法と同様に違憲であるという批判がなされている⁽⁶⁴⁾。

いずれにせよ、緊急事態権限をめぐる大きな流れとしては、行政府の権限が、より議会制定法に基づくものとなってきたということが言えよう⁽⁶⁵⁾。

(iii) 電子議会構想等

2001年9月11日に発生した同時多発テロにおいては、ピッツバーグ郊外で墜落したハイジャ

ックされた航空機は連邦議会議事堂かホワイトハウスを目指していたと伝えられる。さらに、翌月15日には炭疽菌騒動で議事堂の下院側と議員会館が閉鎖されるという事態が生じた。

こうした未曾有の事態を受けて、現在、多数の議員が失われた場合の下院議員の臨時的後任議員任命制度の創設、補欠選挙の迅速化を図る措置、緊急事態における定足数の例外措置、情報技術を活用した電子議会の構築、あるいはワシントンから1,000マイル以上離れた地域に第二連邦議会議事堂を建設する案など、議会自体が攻撃を受けた場合に対する様々な措置が議会で検討されているところである⁽⁶⁶⁾。

(こが つよし・政治議会課)

(3) ドイツ

齋藤純子

(i) 緊急事態における議会の関与

「I 憲法上の国家緊急権 1 概説」で述べたとおり、ドイツでは1968年の第17次基本法改正により緊急事態法制が整備されたが、その特徴は、緊急事態においても連邦政府の措置をできる限り議会及び連邦憲法裁判所の統制の下に置こうとする点にある。ここでは、緊急事態における議会の関与について述べる。なお、緊急事態の類型とそれぞれの定義について詳しくは、「I 憲法上の国家緊急権 5 ドイツ」を参照されたい。ここでは、関与の方式別に論じる。

(a) 緊急事態の確定

基本法に定めがあるのは、外的緊急事態のうち「防衛事態 (Verteidigungsfall)」及び「緊迫事態 (Spannungsfall)」の確定についてである。

(ア) 「防衛事態」の確定

まず、「防衛事態」の確定は、連邦議会が連邦参議院の同意を得て行う。連邦議会の確定には、議員の過半数かつ投票数の3分の2の賛成を必要とし、連邦参議院の同意には過半数の賛成を必要とする (基本法第115a条第1項)。連邦議会

が、例えば攻撃が直接に切迫していると認められないという理由により、確定を拒否した場合には、「防衛事態」の確定は成立しない。

即時の行動を必要とする事態において、連邦議会議長が、連邦議会の適時の集会に克服しがたい障害 (全公共交通の壊滅など⁽⁶⁷⁾) があること又は連邦議会が即時に議決することができないことを確認した場合には、連邦議会に代わり合同委員会 (Gemeinsamer Ausschuss) が確定を行う。この場合、確定には、合同委員会委員の過半数かつ投票数の3分の2の多数の賛成を必要とする (基本法第115a条第2項及び合同委員会議事規則第9条)。

合同委員会は、「緊急事態委員会」あるいは「緊急議会」とも称され、非常時において連邦議会及び連邦参議院の機能を代替するために常設されている機関である。合同委員会の手続については、後述する (pp.64-65の囲み内参照)。

ただし、連邦領域が武力をもって攻撃され、連邦議会及び合同委員会のいずれも即時に確定を行うことができない場合には、確定は行われ

(64) 右崎・前掲論文p.170.

(65) Harold C. Relyea, National Emergency Powers, *CRS Report for Congress*, Updated September 18, 2001, p.18.

(66) 松橋和夫「アメリカ連邦議会と危機管理——憲法改正論から電子議会構築案まで——」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』400号, 2002.8.21を参照のこと。

(67) この例示は、Wolfgang Graf Vitzthum, "§ 170 Der Spannungs- und der Verteidigungsfall", in: Josef Isensee und Paul Kirchhof(Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VII (Heidelberg:Müller, 1992), Rn.31による。

たものとみなされる（基本法第115a条第4項）。

「防衛事態」が確定され連邦大統領によって公布されると、軍隊に対する指揮命令権は連邦首相に移転する（基本法第115b条）。つまり、連邦議会による「防衛事態」の確定は、軍隊の出動の権限を連邦首相に与え、防衛と外交に関する全権を連邦首相に掌握させる効果を有する。1994年の連邦憲法裁判所判決（後述）において示されたように、連邦議会によって「防衛事態」の確定が行われた場合、この確定には、軍隊の出動に対する同意も含まれていると解されるので、軍隊の出動についてあらためて連邦議会の同意を得るには及ばない。

(i) 「緊迫事態」の確定

次に、「緊迫事態」の確定は、連邦議会が投票数の2/3の多数をもって行う（基本法第80a条第1項）。「緊迫事態」は「防衛事態」の前段階として想定されているので、このように確定の要件は「防衛事態」の場合より緩和されている。

「緊迫事態」の確定により、緊急事態法（防衛関係法令）の適用停止が全面的に解除される（基本法第80a条第1項）。

(ii) その他の緊急事態の確定

その他の外的緊急事態及び内的緊急事態については、議会による確定の手續は定められていない。内的緊急事態について議会による事態の確定が定められていないことについては、憲法政策の観点から批判がある⁽⁶⁸⁾が、他方でそもそも「内的緊急事態」に関する文言が基本法に置かれなかったことは、緊急権の濫用に反対した社会民主党の功績であると評価する意見⁽⁶⁹⁾もある。

(b) 緊急事態における個別措置への同意

(i) 「防衛事態」の存在についての国際法上の宣言への同意

連邦大統領は、「防衛事態」が公布され、かつ、連邦領域が武力をもって攻撃されたときは、「防衛事態」の存在について国際法上の宣言を行う権限を有するが、その際に、連邦議会又は（「防衛事態」の確定において連邦議会を代替する場合と同一の要件のもとに）合同委員会の同意を必要とする（基本法第115a条第5項）。

(ii) 緊急事態法（防衛関係法令）の適用に対する個別の同意

「緊迫事態」の確定が行われない場合でも、連邦議会は投票の過半数の賛成をもって緊急事態法（防衛関係法令）の適用に個別に同意することができる。ただし、一部措置（非軍事役務への徴用、職業に従事することの放棄、職業への従事又は職場の放棄に関する自由の制限）については投票の3分の2の多数の賛成を要する（基本法第80a条第1項）。この同意が行われた場合を「同意事態（Zustimmungsfall）」という。

(iii) 軍隊の出動に対する同意

1994年の連邦憲法裁判所判決（後述）は、武装した軍隊の国外出動一般について、1918年以來のドイツ憲法の伝統から、そのつど議会の同意を要すると判示した。ここでいう武装した軍隊の出動は、緊急事態におけるそれに限定されないが、緊急事態における軍隊の出動は当然これに含まれる。この判決によれば、緊急事態における軍隊の出動についても、上記の「防衛事態」の確定によってすでに同意が与えられている場合を除き、例えば「同盟事態（Bündnisfall）」において軍隊を国外出動させる場合であっても、議会の同意が個別に必要とされる。

軍隊の出動一般に対する議会の統制については、別に述べる。

(c) 緊急事態における議会への報告義務

(i) 連邦国境警備隊の出動の報告

「防衛事態」において連邦政府が連邦国境警備隊を出動させたときは、遅滞なく連邦議会、連邦参議院及び合同委員会に報告しなければならない（基本法第115f条第2項）。

(ii) 緊急事態における議会

(i) 「防衛事態」における議会の権限の拡大

「防衛事態」においては、連邦議会の議会期（被選期間）は延長され、「防衛事態」の終了後6か月まで継続される（基本法第115h条第1項）。また、「防衛事態」の継続中は、連邦議会の解散は行われない（基本法第115h条第3項）。

「防衛事態」のためには連邦の立法権限が拡大され、平時においては州（Land）の立法権限に属する分野についても競合的立法権が連邦に

(68) Eckart Klein, "§169 Der innere Notstand", in: Isensee und Kirchhof(Hrsg.), *op. cit.*, Rn.54.

(69) 水島朝徳「緊急事態法ドイツモデルの再検討—「有事法制」問題への視点—」『憲法と有事法制』（『法律時報』増刊）2002.12、p.42.

与えられる（基本法第115c条第1項）。このような連邦法の発布は、「防衛事態」の確定前でも可能であるが、その適用は原則として「防衛事態」の継続期間中に限られる⁽⁷⁰⁾。「防衛事態」のために発布された法律及びこれに基づいて発布された法規命令の適用期間中は、これに反する法の適用は停止される（基本法第115k条第1項）。

(イ)「防衛事態」における議会の立法手続の簡略化

「防衛事態」においては立法手続も簡略化され、連邦政府が緊急なものと表明した連邦政府の法律案は、連邦議会への提出と同時に連邦参議院に送付しなければならず、連邦議会及び連邦参議院はこれを遅滞なく共同で審議する（基本法第115d条第2項）。

(ウ) 議会の権限の合同委員会への移行

「防衛事態」において、連邦議会の適時の集會に克服しがたい障害（全公共交通の壊滅など）があること又は連邦議会が議決することができないことを合同委員会が委員の過半数かつ投票数の3分の2の多数をもって確定したときは、合同委員会が連邦議会および連邦参議院の地位を有し、両機関の権利を統一的に行使する（基本法第115e条第1項）。

合同委員会の法律及びこれに基づいて発布された法規命令の適用期間中は、これに反する法

の適用は停止される（基本法第115k条第1項）。

ただし、合同委員会による立法権の行使には一定の制限がある。すなわち、合同委員会の法律によって、基本法を改正し又はその全部若しくは一部を失効させ若しくはその適用を停止することは許されず、また、合同委員会は、主権を国際機関に移譲する法律及び連邦領域を再編成する法律を発布する権限を有しない（基本法第115e条第2項）。さらに、連邦憲法裁判所法については、合同委員会の法律による改正が許されるのは、連邦憲法裁判所自身の見解によっても裁判所の機能の維持に必要な範囲内に限られる（基本法第115g条）。

合同委員会の法律は、何時でも、連邦議会が連邦参議院の同意を得て廃止することができる（基本法第115l条第1項）。合同委員会の議決した法律及びこれに基づいて発布された法規命令は、「防衛事態」の終了後遅くとも6か月をもって効力を失う（基本法第115k条第2項）。

合同委員会は、必要がある場合には、連邦大統領の提議に基づき、委員の過半数の賛成をもって連邦首相を選出する。また、合同委員会は、委員の3分の2の多数の賛成をもって後継者を選出することによって連邦首相に対する不信任を表明することができる（基本法第115h条第2項）。

「合同委員会」制度

ドイツ連邦共和国においては、緊急事態においても立法権による統制を可能な限り維持するために、「合同委員会」の制度が設けられている。合同委員会は、「緊急事態委員会」あるいは「緊急議会」とも称され、議会がもはや集會できない場合又は議決能力を欠く場合に、議会に代わり重要な決定を行う常設の連邦機関である。

「防衛事態」の確定についても、議会が即時に議決することができない場合には、合同委員会が確定することが基本法に定められている。合同委員会の存在によって、非常事態においても立法権の独立が確保される仕組みとなっている。

合同委員会については、基本法第53a条及び合同委員会議事手続によって定められている⁽⁷¹⁾。合同委員会議事手続は、19条で構成される。合同委員会議事手続は、一連の非常事態法と同じく1969年に制定されたが、1990年及び1993年に一部が改正されている。

(委員の選出)

合同委員会の委員の3分の2は連邦議会から選出され、3分の1は連邦参議院から選出される。1990年のドイツ統一後は、連邦を構成する州が16となったため、これに合わせて連邦参議院議員

(70) Hans D. Jarass und Bodo Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 6. Aufl. (München:C. H. Beck, 2002), S.1172.

(71) 連邦議会については基本法で定められている重要な事項が、合同委員会については基本法でなく議事規則で定められていること、そのために「議事の公開」のような原則が容易に変更されていることには疑問が提起されている。Rupert Schick, "§ 58 Der Gemeinsame Ausschuß", in:Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland* (Berlin:de Gruyter, 1989), Rn.4参照。

16名、連邦議会議員32名が合同委員会委員に選出されている。

連邦参議院からは各州政府によって各1名が指名され、連邦議会からは各議会期の冒頭に各会派からその推薦に基づきそれぞれの議員数に応じて選出される。委員と同時に、同様の手続により、委員と同数の委員代理も決定される。連邦議会議長は、その職により、委員会の委員となる。合同委員会委員である連邦議会議員は、同時に連邦政府の構成員となることは許されない。

(委員の補充)

合同委員会の全員が委員代理をもって揃わない場合、連邦議会から選出された委員については、現存し出席可能な連邦議会議員をもって各会派からその議員数に応じて補充が行われる。また、連邦参議院から選出された委員については、出席不能な委員のいる各州政府に対し別の州政府構成員を委員として指名することが求められる。

(委員の義務)

合同委員会の委員及び委員代理は、合同委員会の委員長でもある連邦議会議長からいつでも連絡可能で、かつ、緊急に召集される委員会に出席できるようにしておかなければならない。

(委員会の議事)

委員会の議事は、連邦議会が連邦参議院の同意を得て定めた合同委員会議事規則に則って行われるが、合同委員会議事規則に別段の定めのない場合は、連邦議会議事規則の規定が準用される。

委員会の委員長は連邦議会議長が務める。合同委員会は、委員又は委員代理の過半数が出席している場合に議決能力を有する。合同委員会は、基本法に別段の定めのない限り、投票数の過半数をもって議決を行う。

委員会の審議は非公開とされる。連邦議会議員は、合同委員会委員でなくとも合同委員会に出席することができるが、議事に参加することはできない。ただし、平時において防衛計画について説明を聴取する会議（後述）及び合同委員会が秘密会とすることを決定した場合には、合同委員会委員及び委員代理のみがこれに出席することができる。

(委員会の平時の活動)

連邦政府は、「防衛事態」のための諸計画について、合同委員会に報告を行わなければならない。合同委員会委員長はそのために委員会を召集する。当初の合同委員会議事規則には、このための委員会を年2回以上開催しなければならないと定められていたが、1993年改正により、回数に関する規定が削除されている。このほか、連邦大統領、連邦首相又は合同委員会委員6名以上の要求があれば、合同委員会委員長は、合同委員会を召集しなければならない。

(e) 緊急事態の終了

(ア) 「防衛事態」の終了

連邦議会は、「防衛事態」の確定の要件がもはや存在しないときは、遅滞なく「防衛事態」の終了の宣言をしなければならないが、何時でも（たとえ連邦領域に対する武力攻撃が継続している間でも）、連邦参議院の同意を得て、過半数の議決により「防衛事態」の終了を宣言することができる（基本法第115I条第2項）。つまり、連邦議会には「防衛事態」を終了する権限が与えられている。

対外的な講和は、連邦法律（*Bundesgesetz*）によって決定される（基本法第115I条第3項）。

講和については、通常的外交政策と異なり、連邦政府でなく議会に全面的な権限が与えられている。

(イ) 「緊迫事態」の終了

「緊迫事態」の終了について基本法に明文の規定はないが、連邦議会は、過半数の議決によって緊急事態の確定をいつでも撤回することができる⁽⁷²⁾とされている。

(f) 緊急事態における個別措置の終了の要求

(ア) 「同意事態」における緊急事態法（防衛関係法令）に基づく措置の廃止

「同意事態」において適用された緊急事態法に基づく措置は、連邦議会の要求があれば、廃

(72) Vitzthum, *op. cit.* S.431; Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II (München:C. H. Beck, 1980), S.1453.

止しなければならない(基本法第80a条第2項)。

(イ)「同盟事態」における緊急事態法(防衛関係法令)に基づく措置の廃止

同盟条約の範囲内において連邦政府の同意を得て国際機関の行った決定に基づいて緊急事態法が適用された場合(これを「同盟事態」⁽⁷³⁾という。)において、これらの法規に基づく措置は、連邦議会の議員の過半数が要求したときは、廃止しなければならない(基本法第80a条第3項)。

(ウ) 内的緊急事態における軍隊・国境警備隊・他州の警察力の出動の中止

● 自然災害及び特に重大な災害事故の場合に、連邦政府によって行われた被災州政府に対する他州の警察力の使用のための指示並びに連邦国境警備隊及び軍隊の出動は、連邦参議院の要求があれば、何時でも、これを中止しなければならない(基本法第35条第3項)。

● 連邦若しくは州の存立又は自由で民主的な基本秩序に対する差し迫った危険の場合に、連邦政府によって行われた軍隊の出動は、連邦議会又は連邦参議院の要求があれば、これを止めなければならない(基本法第87a条第4項)。

● 連邦若しくは州の存立又は自由で民主的な基本秩序に対する差し迫った危険の場合に、危険の差し迫っている州及び他州の警察力を自らの指揮下に置き、並びに連邦国境警備隊の部隊を出動させる連邦政府の命令は、連邦参議院の要求があれば、何時でも、これを廃止しなければならない(基本法第91条第2項)。

(ii) 軍隊に対する議会の統制

次に、緊急事態に限らず、軍隊に対する議会の統制という観点から述べる。

(a) 平時における軍隊の統制

軍隊に対する議会の統制のための特別な機関として、「連邦議会防衛委員会(Vertheidigungsausschuß)」及び「連邦議会防衛受託者(防衛監察委員)(Wehrbeauftragter)」が設置されている。

防衛委員会の設置は、基本法第45a条によって定められている。防衛委員会は、調査委員会の権利も有する(基本法第45a条第2項)。防衛委員会は防衛問題全般を担当する。

防衛受託者(防衛監察委員)の任命は、基本法第45b条によって定められている。防衛受託者(防衛監察委員)は、兵士の基本権の保護を行い軍隊の統制を補助する連邦議会の補佐機関である。防衛委員会と異なり、防衛受託者(防衛監察委員)の監督の対象は、軍隊のみである。その活動に関する年次報告書は、連邦議会印刷物として公表され、メディアからも注目される⁽⁷⁴⁾。

さらに、緊急時の議会である「合同委員会」は、前述(pp.64-65の囲み内参照)のとおり、平時において「防衛事態」のための諸計画について連邦政府から説明を受ける権限を与えられている。しかし、実際には、合同委員会は1989年4月26日を最後として開催されていなかった。このような実情に合わせて、合同委員会議事規則が1993年に改正され、聴取のための委員会の開催回数を年2回以上とする規定が削除された。合同委員会は1993年2月11日に議事規則改正のために開催されたが、それ以降は開催されていない。上記の改正の理由は「安全保障状況の変化」と説明されている⁽⁷⁵⁾。合同委員会制度は、あくまでも冷戦下での非常事態体制として構築されたものと考えられるべきかもしれない。

(b) 軍隊の出動に対する統制

(ア) 防衛のための出動の原則

基本法によれば、軍隊の基本的任務は防衛である(第87a条第1項)。防衛と「防衛事態」とは区別され、軍隊の出動は「防衛事態」における出動に限定されない。防衛のための出動とは、その目的が防衛であること及びその対象がドイツ連邦共和国又は同盟国であることを意味する。防衛を目的とするものであれば、外国や公海への出動も可能である⁽⁷⁶⁾。

「防衛事態」及び「緊迫事態」において軍隊が

(73) 2001年10月2日、NATO理事会は、同時多発テロは同盟国アメリカに対する外からの攻撃であることを認め、北大西洋条約第5条に基づき、NATO発足以来初めての「同盟事態」を宣言した。これによって緊急事態法の適用を可能とする条件が整えられたが、緊急事態法の適用を求める決定がなされた訳ではない。Günter Krings und Christian Burkiczak, "Bedingt abwehrbereit? - Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Einsatzes der Bundeswehr zur Bekämpfung neuer terroristischer Gefahren im In- und Ausland-", *Die Öffentliche Verwaltung*, Jg. 55, Heft 12 (Juni 2002), S.504参照。

(74) Ferdinand Kirchhof, "§ 78 Bundeswehr", in: Josef Isensee und Paul Kirchhof(Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III, Zweite, durchgesehene Aufl. (Heidelberg: Müller, 1996), Rn.16-20.

(75) 合同委員会事務局への照会に対するクリスチアン・ホイヤー(Christian Heyer)氏からの回答による。

(76) Kirchhof, *op. cit.*, Rn.24.

出動する場合には、軍隊は、防衛の任務の遂行に必要な範囲内で民間の物件の保護及び交通規制の任務を受け持たなければならず、また、警察の措置の支援のために民間の物件の保護が託されうる(基本法第87a条第3項)。

(イ) 内的緊急事態における出動

軍隊の出動は、防衛のために行われる場合の他は、基本法で明示的に許されている場合に限り許される(基本法第87a条第2項)。基本法によって明文上許容されているのは、次の2つの内的緊急事態に限られるが、いずれの場合も出動に議会の事前の同意は不要であり、議会の統制は事後統制に限られている。

● 連邦若しくは州の存立又は自由で民主的な基本秩序に対する差し迫った危険の場合：

連邦政府は、自らの判断により、警察及び連邦国境警備隊を支援するために軍隊を出動させることができる。この場合の出動目的は、民間の物件の保護及び組織され軍事的に武装した叛徒の鎮圧である。連邦議会又は連邦参議院の要求があれば、出動を取り止めなければならない(基本法第87a条第4項)。

● 自然災害又は特に重大な災害事故の場合：

州は、援助を受けるために他州の警察力並びに連邦国境警備隊及び軍隊の力及び施設を要請することができる(基本法第35条第2項)。連邦政府は、自らの判断により、警察力を支援するために連邦国境警備隊及び軍隊を出動させることができる。連邦参議院の要求があれば、出動措置を中止しなければならない(基本法第35条第3項)。

(ウ) 相互的集団安全保障体制の枠内での出動

基本法において侵略戦争及びその準備は禁止されている(基本法第26条第1項)が、相互的集団安全保障体制の枠内での軍隊の国外出動については明文の規定がなく、これが許されているかどうかについて学説が分かっていた。そのため、連邦政府は、憲法上疑義がある軍隊の国外出動は認められないという立場を取っていた。冷戦

が終了し地域紛争が頻発するようになると、ドイツに対しても軍隊の派遣が求められるようになったが、連邦軍のNATO域外派遣を行うためには基本法の改正が必要であるという点で与野党は一致していた⁽⁷⁷⁾。しかし、1994年の連邦憲法裁判所判決⁽⁷⁸⁾は、基本法の規定について新たな解釈を示し、このような状況を一変させた。

軍隊の出動と議会による統制に関係する主な判決要旨は、以下のとおりである。

● 基本法第24条第2項による授權により、連邦は、相互的集団安全保障体制に加入する権限を与えられているだけでなく、当該授權は、このような体制への加入と典型的に結びついた任務の引き受け及びこの体制の枠内でその規制に基づき行われる連邦軍の出動のための憲法上の基礎を与えるものである。

● 基本法第87a条の規定は、第24条第2項を相互的集団安全保障体制の枠内での軍隊の出動のための憲法上の根拠とすることを妨げない。

● 基本法は、連邦政府に対し、武装した軍隊を出動させるためには、(原則として事前に)ドイツ連邦議会の形成的同意を得ることを義務づける。

● 判決で示された議会の留保の最低条件と限度を超えて、議会の関与の方式と程度を詳細に定めることは、立法者の任務である。

このようにして、判決は、軍隊の出動に枠をはめている基本法第87a条にいう「防衛」や「出動」の概念をいかに解釈すべきか、また、同条第2項の規定は軍隊の「国内」出動のみを規制したものと解釈すべきかについては、解釈が分かれていることを認めつつ、本件ではこの点について判断する必要はないとし、第24条第2項との関連において第87a条をどのように解釈するのかを示すことなく、軍隊の出動の根拠を直接、第87a条の挿入以前から置かれている第24条第2項の解釈から導き出した。

議会による統制という観点から見て重要なポイントは、武装した軍隊の出動一般について、1918年以来のドイツ憲法の伝統から、そのつど

(77) 当時の論議については、小林公夫「ドイツ憲法と連邦国防軍の域外派兵問題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』188号、1992.6.12に詳しい。

(78) *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 90, 286. 日本語での紹介としては、山内敏弘「55 ドイツ連邦軍のNATO域外派兵の合憲性—AWACS事件—」(『ドイツの最新憲法判例』信山社、1999所収)、同「ドイツ連邦軍のNATO域外派兵に関する連邦憲法裁判所判決」『月刊法学教室』176(1995.6)、松浦一夫『ドイツ基本法と安全保障の再定義—連邦軍「NATO域外派兵」をめぐる憲法政策—』成文堂、1998、pp.198-250など。

議会の同意を要すると判示した点である。ここでいう武装した軍隊の出動は、緊急事態におけるそれに限定されないが、緊急事態における軍隊の出動は当然これに含まれる。この判決による限り、緊急事態における軍隊の出動についても、上記の「防衛事態」の確定によってすでに同意が与えられている場合を除き、議会の同意が個別に必要とされる。

この裁判で問題となったアドリア海及びボスニア・ヘルツェゴビナへの出動については、1994年7月22日に連邦議会の同意を求める連邦政府の動議⁽⁷⁹⁾が連邦議会本会議において記名表決により可決され、事後的に違憲性は解消された。その後は、この判決に則り、連邦軍の国外出動についてそのつど議会の同意が与えられているが、原則として、通常の法案審議と同様に派遣計画全体についての委員会審査を経て、本会議において記名表決が行われている。主なものを以下にあげる⁽⁸⁰⁾。

<ボスニア・ヘルツェゴビナ>

1995年12月6日の議決：NATO和平実施部隊(IFOR)への参加。最初の部隊は議会の承認前に出動。

1996年12月13日の議決：NATO安定化部隊(SFOR)の枠内での最高3000名の派兵。

1998年6月19日の議決：SFORの継続作戦への参加。

<コソボ>

1998年10月16日の議決：NATOのALLIED FORCE作戦への参加。

1999年2月25日の議決：NATOのコソボ部隊(KFOR)及びKFORの出動前の緊急部隊への参加。

1999年6月11日の議決：コソボへの派兵。

2000年6月8日の議決：KFORへの参加期間の1年延長。

2001年6月1日の議決：KFORへの参加期間の1年延長。

2002年6月5日の議決：KFORへの参加期間の1

年延長。

<マケドニア>

2001年8月29日の議決：NATOのESSENTIAL HARVEST作戦への参加。

2001年9月27日の議決：NATOのAMBER FOX作戦への参加。

2001年12月6日の議決：AMBER FOX作戦への参加期間の3か月延長。

(以後、3か月ごとに延長を議決。)

2002年10月23日の議決：AMBER FOX作戦への参加期間の7週間延長(12月15日まで)。

2002年12月5日の議決：AMBER FOX作戦を引き継ぐALLIED HARMONY作戦への参加(6か月。2003年6月15日まで)。

<国際テロ撲滅軍事行動>

2001年11月16日の議決：ENDURING FREEDOM作戦への参加(期間1年)。最大参加人数(ABC兵器防衛部隊約800名、衛生部隊約250名、特殊部隊約100名、航空輸送部隊約500名、航空隊を含む海軍部隊約1800名)、これに加え必要に応じて支援部隊約1800名)を決定。同時に連邦首相の信任動議を可決⁽⁸¹⁾。

2002年11月15日の議決：ENDURING FREEDOM作戦への参加期間の1年延長。

<アフガニスタン>

2001年12月22日の議決：アフガニスタン国際治安維持部隊(ISAF)への参加(2002年6月20日まで)。

2002年6月14日の議決：ISAFへの参加期間の延長(2002年12月20日まで)。

2002年12月20日の議決：ISAFへの参加期間の1年延長。2003年2月からオランダとの共同指揮権引き受け。派兵人数の2500名までの増強。

このほか、先遣隊の派遣等の小規模な派遣に対する議会の同意の例として、以下がある⁽⁸²⁾。

<アルバニア>

1997年3月20日の議決：ドイツ国民の緊急避難のためのLIBELLE作戦。「危険が迫っている」

(79) Deutscher Bundestag, *Drucksache* 12/8303.

(80) 連邦軍のホームページ<<http://www.einsatz.bundeswehr.de/>>による。

(81) 信任問題の経緯について詳しくは、Michael F. Feldkamp, "Chronik der Vertrauensfrage von Bundeskanzler Gerhard Schröder im November 2001", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 33, Heft 1 (2002), S.5-9 及び戸田真介「テロ事件とドイツ連邦軍派遣を巡る議会の動向」『議会政治研究』61号, 2002.3.

(82) 主としてPeter Dreist, "Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte - Zwischenbilanz und Problemaufriss", *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, Jg.44, Heft 4 (2002), S.141-145による。

(83) Dreist, *op.cit.*, S.141, Anm.21による。ただし本会議での動議可決は3月19日ではなく3月20日である。神余隆博「アルバニア救出部隊派遣とドイツ連邦議会の意思決定過程」『議会政治研究』48号, 1998.12.

ため、3月14日に連邦政府が命令、即日実施された作戦を事後承認⁽⁸³⁾。

<コソボ>

1998年11月13日の議決： NATOコソボ航空監視団(NKAVM)のEAGLE EYE作戦への参加。コソボ上空の偵察飛行及びNATO連絡将校のベオグラード派遣。最大350名の派兵。

1998年11月19日の議決： NATOのJOINT GUARANTOR作戦への参加。最大250名の派兵。
<マケドニアとアルバニア>

1999年5月7日の議決： コソボ紛争に関連した人道援助への参加。

<東チモール>

1999年10月7日の議決： 東チモール国際軍(INTERFET)への参加。最大100名の派兵。

1994年判決により、議会は、議会の同意手続を詳細に定める連邦法の制定を求められることとなったわけだが、このような「議会関与法」は未だに制定されていない。そのため、判決後は、あらゆる派遣について本会議での表決が行われている。これに対しては、すべての派遣について同一の同意手続をとる必要はないとして、派遣の規模や期間、問題性により議会の同意手続に段階をつけることを求める意見がある。例えば、小規模な派遣については、小規模な合議体（各会派の代表による協議会、防衛委員会や外務委員会の委員長から成る協議会、6～7名の議員で構成される「派遣委員会」など）においてより迅速に決定を下せるようにすること、この場合には連邦政府側の決定も、連邦首相、外相、国防相、内相及び法相で構成される小閣議委員会で行うことが提案されている⁽⁸⁴⁾。

一方、連邦軍の派遣を延長するための議会の

決議が繰り返されるようになるにつれ、手続の簡素化のためにNATO域外派遣に対する議会の同意を抽象的、一般的に定める「連邦軍派遣法」の制定を求める声が大きくなってきているが、このような法律の制定は議会の権限を弱めるとして、あくまでもそのつどの同意に固執する意見もある⁽⁸⁵⁾。ユッタ・リンバッハ前連邦憲法裁判所長官は、「派遣法」を制定し、その中で連邦軍の国外出動の要件を明らかにすることを提案している⁽⁸⁶⁾。

(エ) テロ防御のための軍隊の出動

2001年9月11日の米国での同時多発テロ事件以降、テロ攻撃に対する防御を目的とした軍隊の出動の問題が浮上した。空からの攻撃、生物・化学兵器による攻撃のおそれが現実味を帯びる中で、軍隊の保有する高度な能力に対する期待が高まったためである。さらに2003年1月のフランクフルト空港での航空機乗っ取り事件の発生を契機にこの問題をめぐる論議が盛んになった。

民間の物件の保護のための軍隊の国内出動が、現在の基本法のもとで可能かどうかをめぐっては、軍隊の防空活動は基本法が想定する軍隊の国内任務を超えるため基本法改正が必要であるとする見解⁽⁸⁷⁾と、基本法改正なしでもテロ防御のための国内出動は可能であるとする意見⁽⁸⁸⁾が対立している。シリー連邦内相は、基本法を改正せず、テロ攻撃からの防御の際に空軍が警察を援助することを定める「航空警察法」を制定することを提案しているが、全与野党の支持を得るには至っていない⁽⁸⁹⁾。

(さいとう じゅんこ・政治議会課)

(84) Dreist, *op.cit.*, S.144-146, 151-152.

(85) Dreist, *op.cit.*, S.134-136(Die Positionen der Parteien); "Opposition will Entsendegesetz für Bundeswehr", *Die Welt*, Dez.5, 2002.

(86) Dreist, *op.cit.*, S.136による。

(87) 例えば, Günter Krings und Christian Burkiczak, *ob. cit.* S.501-512; Dreist, *op.cit.*, S.133-154.

(88) 例えば, Edzard Schmidt-Jortzig, "Verfassungsänderung für Bundeswehreinätze im Innern Deutschlands?", *Die Öffentliche Verwaltung*, Jg.55, Heft 18 (Sept. 2002), S.773-778.

(89) "Schilly für Kampfjets zur Terrorabwehr", *die tageszeitung*, Jan. 30, 2003; "Luftwaffe soll Polizei unterstützen", *Frankfurter Rundschau*, März 3, 2003.

(4) フランス

古賀豪

フランスの憲法に規定された国家緊急事態としては、大統領の非常措置権（*pouvoirs exceptionnels*）、戦争宣言（*la déclaration de guerre*）、合囲状態（*l'état de siège*）の3つがある。

(i) 大統領の非常措置権（憲法第16条）

大統領は、非常措置権行使の決定に先立って、両院の議長に公式に諮問しなければならない。加えて、非常措置権が行使されている期間中、議会は当然に集会される。したがって、下院はこの間解散されない⁽⁹⁰⁾。

大統領の非常措置権が行使されたのは、1961年のアルジェリア危機の一例しかない。ドゴール大統領は、1961年4月23日の議会教書において、「憲法第16条の実施は、議会の活動、すなわち立法権の行使および行政統制を妨げることができない。これにより、政府と議会との関係は、第16条に基づきとられた措置またはとられるべき措置に関する場合を除き、通常の場合のもとで機能しなければならない」と述べた。大統領が非常事態を宣言した当時、議会は7月22日までの通常会期中にあり⁽⁹¹⁾、これ以後非常措置権の行使が終了する9月30日まで、議会は当然に集会した。

通常会期閉会后、議会は、当時問題となっていた農業問題について議員立法を行うために、9月5日に上院が、9月12日に下院が会議を行った。しかしドゴール大統領は、8月31日付首相宛書簡において、非常措置権行使中の立法は認められない旨の見解を表明した。これを受けてドブレ首相は、憲法第40条に基づく法案の不受理の申請を行い、これに対抗して左派は不信任決議案を提出という事態に至った。決議案取扱いの

決定権者である下院議長は、非常事態における不信任決議案の取扱いについて憲法は沈黙しているが、憲法第5条により憲法の擁護者たる大統領の判断がすでにある以上、それを優先すべきである、として決議案を受理しなかった。また同時に、議長は、大統領が非常措置権を行使中であっても、通常会期または臨時会期においては、不信任決議案の提出が可能であると認めた。この判断は、大統領と議会との対立を沈静化させるのと同時に、大統領に対しても非常事態を速やかに収束するよう求めたものと解されている⁽⁹²⁾。

(ii) 戦争宣言（憲法第35条）

戦争宣言は、議会により承認される。憲法は、議会の承認の形式について定めていないが、この承認は、両院合同会議（*Congrès*）においてではなく、各院別個の議決によると解されている。両院合同会議の開催は、憲法第89条に規定されている憲法改正法律案に関する場合に限り解されると解されるからである。

これまで戦争宣言の承認は行われていないが、具体的な手続は、まず下院において、規則第131条に基づき政府提出の承認法案の可決という形で行われる⁽⁹³⁾。次いで上院では、規則第73条に基づき、政府が戦争宣言の承認を求める理由を一般政策の説明において具体的に示し、その後直ちに討論、表決が行われる。このようにして両院の承認を経た後、大統領が戦争宣言を行うこととなっている。両院の意思が一致しなかった場合、すなわち下院が可決し、上院が否決した場合には、その効果について説が分かれている⁽⁹⁴⁾。

湾岸戦争に際して、ロカール首相は、1990年

(90) 第16条の発動の時点ですでに下院が解散されている場合については、憲法に定められていないことに留意すべきである（村田尚紀「フランス第五共和国憲法における国家緊急権——その構造と動態」『憲法と有事法制』（『法律時報』増刊）2002.12, p.187）。

(91) 1995年の憲法改正以前は、年2回の会期制をとっていた。

(92) Marcel Monin, *Textes et documents constitutionnels depuis 1958: Analyse et commentaires*, Armand Colin, Paris, 2001, pp.129-131.

(93) 1959年の憲法裁判所判決第59-2号および同第59-3号により、フランスにおいては、憲法および組織法律に定めるもの以外の「決議（*résolution*）」は、院内の内部事項を定めることしか認められていない。Thierry S. Renoux / Michel de Villiers, *Code Constitutionnel*, 2001, pp.415-6.

(94) 中川文壽「軍事に関するフランス議会の統制——戦争宣言の承認手続に関連して——」『レファレンス』579号, 1999.4, pp.14-15.

12月12日の下院での演説で、国連安保理の決議に基づくイラクに対する武力行使へのフランスの参加については、憲法第35条に基づく戦争宣言は必要ない旨を表明した。しかしながら、政治的配慮から政府は議会の関与を求め、大統領は武力行使が目前に差し迫った1991年1月16日に臨時会を召集し、政府は憲法第49条第1項に基づき政府の一般政策の表明について下院の承認を求め、また上院では第49条第4項に基づき、同様に承認を求めた⁽⁹⁵⁾。またこの間、首相は、議会の両院の議長、会派長、所管委員会の委員長と協議を定期的に行った⁽⁹⁶⁾。

湾岸戦争後、1992年12月に大統領の名で提出された憲法改正法案には、憲法第35条に第2項として、「海外におけるフランスの武力介入は、その開始後遅くとも48時間以内に、議会の所管委員会に対し政府が報告する。その性質に基づいて政府が当該介入を正当化する場合には、政府は、議会に介入について説明し、引き続き討論を行う。閉会中の場合には、議会は、特別にそのために集会する」という規定を加える改正が含まれていた。また、1993年2月に政府が公表した憲法改正に関する報告書においても、第35条第2項として、「国外におけるフランスの武力介入は、その開始後遅くとも8日以内に議会において説明される。この説明に続いて、討論が行われる。閉会中の場合には、議会は、特別にそのために集会する」と規定すべきであるとされた⁽⁹⁷⁾。

結局これらの憲法改正案は、1993年の下院総選挙における社会党の大敗により、実現をみななかったが、2002年に刊行された上院改革検討グループの報告書においても、政府が国外に軍隊を派遣する場合には、速やかに両院における審議を行わなければならないようにすべきものとされており⁽⁹⁸⁾、現行制度が議会の統制面で不十分とみなされていることが伺われる。

その後の武力行使への議会の対応を見てみる

と、まず、NATO軍によるユーゴスラヴィア空爆の際には、大統領が記者会見により空爆決定を表明するに留まった⁽⁹⁹⁾。1999年3月26日に下院において行われた首相の演説に続く討論では、あらためて、議員の側から湾岸戦争時のように憲法第49条第1項の手續に則って、政府の責任をかけた表決の実施や憲法第35条の戦争宣言の手續を行うよう求める意見があいついだ。続く3月30日、31日には、コソボ問題について多数の口頭質問が出されたが、これらに対して首相は、両院の各会派の長、所管委員会の委員長と定期的に会談する意向を示した⁽¹⁰⁰⁾。

2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ事件に際しては、10月1日の通常会期開会後の10月3日、下院において首相の演説に続いて討論が行われた⁽¹⁰¹⁾。

このようにフランスにおいては、武力行使に関する議会の関与は極めて限定されたものに留まっていると言えよう。

(iii) 合囲状態（憲法第36条）

合囲状態とは、外国との戦争または武力蜂起の結果生じる急迫の危機の場合に宣言され、秩序維持のための文民当局の権限がすべて軍当局に移行する事態であるが、合囲状態の12日を超える継続は、議会のみがこれを承認することができる」とされている。

(iv) 緊急事態 (l'état d'urgence)

その他、憲法に規定されていない国家緊急事態として、緊急事態がある。これは、1955年4月3日の法律第55-385号により定められ、合囲状態とは異なり、文民当局の権限が拡大されるのみに留まり、軍当局に移管するに至らない事態である。この事態についても、12日を超える延長については、議会の承認を経なければならないとされている。

(こが つよし・政治議会課)

(95) 長谷川晋「湾岸戦争と主要国議会の対応 フランス」『議会政治研究』18号, 1991.6.

(96) フランス上院からの回答。

(97) Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, Journal Officiel de la République française, 16 février 1993.

(98) Rapport du Groupe de Réflexion sur l'Institution Sénatoriale, juillet 2002, p.141

(99) Marcel Monin, Textes et documents constitutionnels depuis 1958 Analyse et commentaires, Armand Colin, Paris, 2001, p.208.

(100) Revue française de droit constitutionnel, Vol.39, 1999, p.575.

(101) 伊藤文靖「フランス政府・議会の対応とテロ対策法成立まで」『議会政治研究』61号, 2002.3.