

【ポイント】

- ・ 明治憲法の下での緊急勅令は、憲法の規定上、次の会期の議会に提出することが定められていたにもかかわらず、関東大震災時には、政府は、議会の会期までに既に効力を失っている勅令（戒厳令等）は議会の承諾は不要という運用を強行した。
- ・ 一方で承諾を求められた議会側も、政治的な思惑から、不承諾の判断を行った可能性が否定できない。
- ・ 今後の立法政策上は、議会手続きを省略するような解釈を許容しないような条文の明確化と、平時から、被災者のために必要となる特例規定を、冷静な判断に基づき、あらかじめ整備しておくことが必要である。

1. はじめに

2023 年 6 月 1 日づけ及び 7 月 4 日づけの土地総研リサーチ・メモ「関東大震災後 1 年間に制定された法律及び勅令の実態」において、関東大震災から 1 年間に制定された法律及び勅令の抽出及びその定量的な分析を実施した。

本稿では、これまでの土地総研リサーチ・メモで把握した勅令のうち、明治憲法第 8 条第 1 項に基づく勅令（いわゆる「緊急勅令」）について、帝国議会での承諾の状況などを分析する。

緊急勅令とその後の議会承諾における議論は、災害時における包括的な政令委任規定を憲法又は法律に設けるといった立法政策論に有益であるとともに、緊急勅令の承諾の際に政府側が示した運用実態などは、現行法における類似規定が存在してその規定を運用する際の貴重な情報になると考える。

分析対象及びその抽出方法は分析手法については、6 月 1 日づけの土地総研リサーチ・メモと同じであるが、特に、本稿で分析した帝国議会での承諾手続きについては、帝国議会会議録検索システムを用いた。

2. 緊急勅令と帝国議会の承諾手続き

(1) 緊急勅令と帝国議会の承諾手続きの実態

1923 年 9 月 1 日から 1 年間に制定された緊急勅令は表 1 の列 B のとおりであり、それに対する帝国議会の手続きは列 D である。また、承諾手続きの際の政府答弁の主要なもの及び附帯決議は列 E に、列 F と列 G は参考として現行法での対応規定を示している。なお、表 1 は末尾に掲載する。

(2) 緊急勅令のうち帝国議会の承諾手続きとったものとそれ以外のものの区別

緊急勅令とその後の議会における手続きは明治憲法の以下の規定に基づいていた。

第 8 条 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国議会閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス

2 此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝国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将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ(下線は筆者が追加)

第2項の「勅令は次の会期において帝国議會に提出すべし」については、関東大震災時の法制局長官であった松本丞治は、表1の行1と行6の列Eのセルに記載しているとおり、将来の効果を有するもののみを議會に提出して承諾手続きを求め、それ以外の緊急勅令は議會の提出が不要とし、実際にも、表1の行2及び行16の戒厳令に関係するものと、既に有効期間が過ぎていた行2の計3つの緊急勅令については、議會に提出しなかった。

これに対しては、主に衆議院において、伊藤博文著『憲法義解』¹、その他の学説を紹介して強く異論が述べられ、さらに、行16の戒厳令の適用を廃止する緊急勅令は、議會招集の直前に制定されたこと、また、戒厳令の適用を廃止する段階では、明治憲法第8条第1項の「公共の安全を保持しまたはその災厄を避くるため緊急の必要」自体が存在せず、廃止のための緊急勅令は憲法に反するという指摘があった。

なお、美濃部達吉は、「(第8条第2項の)承諾を求むるの目的は二つあり。一はその配布の正当なりしことの追認を求め、もって國務大臣の責任を解除することに在り。一つは将来に向いてその効力を確定し之をして各愛知の法律たる効力を有せしむることに在り。(中略)

緊急勅令の承諾は此の二様の意義を有するものなるを以て、緊急勅令を発したる後、議會開会前に既に之を廃止し又は他の原因により効力を失いたる場合に於ても、政府の責任解除の目的のためには、尚承諾を要するのは勿論」(一部、筆者において句読点を追加している)と述べており²、衆議院での異論と同じ立場である。

以上のとおり、政府は、戒厳令等の緊急勅令について、憲法の条文の規定ぶり及び学説上の異論を顧みずに、議會手続きを拒んだと評価することができる。この関東大震災時の政府の運用³自体が、条文上の規定を必ず国会の手続きが必要となるよう、疑義なく定めることが必要であるという教訓を示している。また、関東大震災の経験を将来の世代が活かそうとしても、議會手続きを経た他の緊急勅令に比べて、戒厳令等の緊急勅令に関する実態や法制上の論点について、後世の我々が理解できないという問題があり、この点も立法政策を論じるにあたっては、十分に留意する必要がある。

なお、災害対策基本法第105条に基づく災害緊急事態の布告が発せられた場合に、同法第109条に基づき、国会閉会中等の場合には、生活必需物資の配給又は譲渡等の制限若しくは禁止などの措置を政令

¹ 伊藤博文『帝国憲法皇室典範義解』(国家学会蔵版)15頁では「第五 この勅令にして政府若しくは次の会期においてこれを議會に提出せざるとき、あるいは、議會その承諾をこぼむの後、政府においてなお、廃止の例を發せざるときは如何。政府は憲法違反の責を負うべきなり。」と記述されている。(筆者において句読点を追加し、カタカナをひらがなに変更している。)

² 美濃部達吉『憲法提要改訂第五版』(底本：有斐閣、底本1932年、復刻版改訂版：呉PASS出版、2019年)384頁参照。

³ 緊急勅令に関する政府の運用及び学説などの分析は、増田智子「近代政治における緊急勅令の概要」法政論集273号(2017)に詳しい。

で措置することができる」とされている。そして内閣は、以下のとおり、国会を召集して国会での承認等の措置を求めることが義務づけており、この条文の規定ぶりは、上記の明治憲法のような議会手続きを一定の場合に省略できるという可能性を封じている。

第109条（第1項から第3項まで略）

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。

(3) 物資に関する緊急勅令に対する議会の対応のずれ

生活必需品などの物資が逼迫した場合の対応としては、表1の行1の物資を国が強制的に徴発する非常徴発令と、行10の国の物資買入の規定に併せて、民間側の物資の円滑な流通を確保するための検査権限などを創設した臨時物資供給令がある。

これについて、議会では、前者の非常徴発令は協定的に物資を徴発するという最も強い権限を政府に付与するものであるにもかかわらず、承認をする一方で、相対的には強制的な権限が弱い、臨時物資供給令は、行10列Eに記載したとおり、民業の圧迫となり民間を支援した方がいいという理由で不承認をなっている。これを受けて、明治憲法第8条第2項後段の規定に基づき、廃止の緊急勅令を表1の行17のとおり制定している。また、臨時物資供給令の予算管理を行う特別会計を設立する臨時物資供給特別会計令（表1の行11）についても同様に不承認との判断を議会は行い、行18のとおり、廃止のための緊急勅令を制定している。

物資に関する2つの緊急勅令の一方を承諾、もう一方を不承諾とする理屈は、帝国議会議事録を確認しても理解が難しい。当時の議会に基礎を持たない内閣に対するゆさぶりという、政治的な思惑の結果の可能性もある。

以上のような議会における対応のずれの経験を踏まえると、自然災害の際の生活必需品が逼迫した際の法制上の対応については、あらかじめ恒久的な立法措置を講じておくことが、被災者にとって合理的な対応になる可能性が高いと言える。

この観点から、現行法をみると、

- ①生活物資の強制的な調達については、災害救助法第9条において、生産者に物資の保管を命じ、また、収用できること
- ②生活物資の円滑な流通のために、災害対策基本法第109条第1項において、不足している物資の譲渡制限等や価格の最高額の決定などができること

などを具体的に規定していることから、自然災害の際の生活必需品等の物資を確保するための強制的な措置を定めた規定の整備は進んでいると評価できる。

なお、非常徴発令第4条では、対価について前3年間の平均価格によることを原則としているが、災害救助法第9条第2項の規定により「通常生ずべき損失を補償しなければならない」とされており、損

失補償の判例及び学説上、損失補償は完全な補償を行うことが必要とされている⁴ことからみて、過去3年間の平均価格ではなく、時価で補償する必要があると考える。

3. まとめ

本稿では関東大震災時の緊急勅令について、議会での承諾手続き等を分析した。その結果、そもそも明治憲法下において、議会承諾の機会を減らすための運用を政府が行っていたこと、一方で、議会側も議会承諾にあたって、恣意的に不承諾を実施していた可能性が確認できた。

自然災害時には平時の法令に対して特別の対応が必要となることは当然ありえるが、以上の経験を踏まえると、平時から自然災害を想定して、できる限り明確な条文で疑義の生じない形で、かつ、具体的な事例を前提にして特例規定を法律において設けることが必要であり、また、現行法では相当程度の規定が整備されていることが明らかになった。

⁴ 行政法のテキスト参照。例えば、中原茂樹『基本行政法 第3版』（日本評論社、2018）621頁参照。

(表1) 関東大震災時の緊急勅令に関する帝国議会における承諾状況等

	A	B	C	D	E	F	G
1	9月2日	第396号	非常徴発令	大正12年12月14日貴族院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月19日貴族院本会議・承諾 大正12年12月21日衆議院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月21日衆議院委員会審議 大正12年12月22日衆議院委員会審議・承諾 大正12年12月24日衆議院本会議・承諾	12月14日:政府委員(塚本清治):徴発見込み価格総額は141万円、大麦、小麦、大豆、梅干し、みそ、醤油等 12月14日:政府委員(松本蒸治):効力を失った勅令について帝国議会の承認をえるべきかについては、議論が分かれている、先例では議院に提出していないので提出しない。 12月21日:政府委員(塚本清治):徴用して腐敗したものは甘藷138袋、馬鈴薯539袋、生野菜2400俵、みそ10樽、醤油8樽、梅干し9樽、らっきょう15樽、漬物140樽、たくあん4樽、餅476樽、鶏卵1箱、果物628箱、むしろ22束、雑品30こあり	一部あり	救助法第9条に都道府県知事等による物資の使用、収用規定あり。
2	9月2日	第398号	一定の地域を限り別に勅令の定むる所により戒厳令中必要の規定を適用する件			なし	現行憲法では、明治憲法第8条に相当する規定なし。
3	9月7日	第403号	治安維持のためにする罰則に関する件	大正12年12月14日貴族院本会議大臣説明・委員会付託 大正12年12月15日貴族院委員会・承諾 大正12年12月19日衆議院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月20日衆議院委員会審議 大正12年12月21日衆議院委員会審議 大正12年12月22日衆議院委員会審議・承諾 大正12年12月24日衆議院本会議・承諾(反対討論あり)	12月15日:大臣(平沼騏一郎):検挙したものの10件、治安妨害4件、犯罪煽動1件、流言浮説5件 12月21日:政府委員(林):安寧秩序という用語は憲法などに用いられていて特別の意味ではない。	なし	刑法第106条で懸擾罪の規定あり。ただし、1968年の新宿懸擾事件以降、適用事例なし。 警察法第6章で緊急事態の特別措置の規定があるが、内閣総理大臣、警察庁長官の指揮命令権の変更するものであって、国民の権利義務には直接影響しない。
4	9月7日	第404号	私法上の金銭債務の支払い延期及手形等の権利保存行為の期間延長に関する件			なし	自然災害被災者債務整理ガイドラインで個人被災者は運用上の対応。
5	9月7日	第405号	生活必需品に関する暴利取締の件	大正12年12月14日貴族院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月19日貴族院本会議・承諾 大正12年12月21日衆議院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月21日衆議院委員会審議 大正12年12月21日衆議院委員会審議・承諾 大正12年12月24日衆議院本会議・承諾	12月21日:政府委員(竹内友次郎):暴利をえる目的とは、非常に高い利益をえるものであって、最終的には裁判官が決定	一部あり	災対法第109条第1項第1号で緊急政令対象措置として、生活必需品の譲渡制限等と国民生活安定のための価格規制の規定あり。
6	9月12日	第409号	東京府神奈川県等に於ける現任用府県会議員任期等に関する件	大正12年12月14日貴族院本会議大臣説明・委員会付託 大正12年12月15日貴族院委員会・承諾 大正12年12月17日貴族院本会議・承諾 大正12年12月19日衆議院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月20日衆議院委員会審議 大正12年12月22日衆議院委員会審議・承認 大正12年12月24日衆議院本会議・承諾	12月17日:政府委員(松本蒸治):緊急勅令は15全部あり、そのうち3つは議院に提出していない。憲法義解の著述はその後に説を変えたと考える。 12月19日:政府委員(松本蒸治):戒厳令に関する緊急勅令を廃止する勅令(478号)は速やかに廃止すべきことが公共の安全の補助するという緊急勅令の要件に該当する。	東日本大震災特別あり	東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特別に関する法律で対応
7	9月12日	第410号	震災被害者に対する租税の減免等に関する件	大正12年12月14日衆議院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月15日衆議院委員会審議 大正12年12月16日衆議院委員会審議 大正12年12月19日衆議院委員会審議・承諾(衆議院本会議確認できず) 大正12年12月20日貴族院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月21日貴族院委員会・承諾 大正12年12月23日貴族院本会議・承諾		一部あり	東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特別に関する法律によって所得税法人税等の特例を創設 東日本大震災の際には、地方税附則改正によって住民税、固定資産税等の特例を創設
8	9月12日	第411号	生活必需品並土木又は建築の用に供する器具、機械及材料の輸入税の減免又は免除に関する件	大正12年12月16日衆議院委員会審議 大正12年12月19日衆議院委員会審議・承認(衆議院本会議確認できず) 大正12年12月20日貴族院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月21日貴族院委員会・承諾 大正12年12月23日貴族院本会議・承諾	12月21日:希望決議「内地産業の累せらるるものをみとむ。従って政府において速やかにその関税を復旧するの手続きをとることを望む」	一部あり	救済物資に係る関税・消費税の免除特例あり(関税定率法第15条第1項第3号並びに輸入品に対する内国消費税の徴収等に関する法律第13条第1項第2号及び第3項第2号)

9	9月12日	第412号	震災時の行政の権限に関する処分に基づく権利利益の存続期間等に関する件	大正12年12月17日貴族院本会議・政府委員説明・委員会付託 大正12年12月18日貴族院委員会・審議(貴族院委員会承認確認できず) 大正12年12月20日貴族院本会議・承諾 大正12年12月22日衆議院本会議・政府委員説明・委員会付託 大正12年12月23日衆議院委員会・承諾(衆議院本会議確認できず)		あり	特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律第3条において行政処分等の期間延長を措置
10	9月22日	第420号	臨時物資供給令	大正12年12月14日衆議院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月15日衆議院委員会・審議 大正12年12月17日衆議院委員会・審議 大正12年12月17日衆議院委員会・不承諾 大正12年12月21日衆議院本会議・不承諾	12月17日:不承諾理由(震災後数十日を経過しており不要) 12月21日:不承諾理由(民業圧迫であって、民間を適当に援助する方が望ましい)	一部あり	災対法第109条第1項第1号で緊急政令対象措置として、生活必需品の譲渡制限等と国民生活安定のための価格規制の規定あり。
11	9月22日	第421号	臨時物資供給特別会計令	大正12年12月14日衆議院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月15日衆議院委員会・審議 大正12年12月17日衆議院委員会・審議 大正12年12月17日衆議院委員会・不承諾 大正12年12月21日衆議院本会議・不承諾	12月17日:不承諾理由(臨時物資供給令に連動すべき)	なし	
12	9月27日	第423号	東京府及神奈川県における衆議院議員選挙人名簿を調製に関する件	大正12年12月14日衆議院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月16日衆議院委員会・審議 大正12年12月19日衆議院委員会・承諾 大正12年12月19日衆議院本会議・承諾 大正12年12月20日貴族院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月23日貴族院本会議・承諾		なし	
13	9月27日	第424号	日本銀行の手の形割引による損失の補償に関する財政上必要処分の件	大正12年12月15日衆議院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月16日衆議院委員会・審議 大正12年12月17日衆議院委員会・審議 大正12年12月19日衆議院委員会・承諾 大正12年12月21日衆議院本会議・承諾 大正12年12月21日貴族院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月21日貴族院委員会・承諾 大正12年12月23日貴族院本会議・承諾	大正12年12月19日:附帯決議「政府は将来本令の運用につき経済の復興に留意し日本銀行に対する利率、年限その他の命令条項を適宜改訂することを要す」	なし	自然災害被災者債務整理ガイドラインで個人被災者は運用上の対応。
14	10月31日	第471号	震災により株主名簿を喪失した会社の株主総会等に関する件	大正12年12月14日貴族院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月17日貴族院本会議・承諾 大正12年12月19日衆議院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月20日衆議院委員会・承諾 大正12年12月22日衆議院本会議・承諾		なし	
15	11月12日	第475号	法人に対する破産宣告に関する件	大正12年12月14日貴族院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月21日貴族院委員会・承諾 大正12年12月17日貴族院本会議・承諾 大正12年12月19日衆議院本会議・大臣説明・委員会付託 大正12年12月20日衆議院委員会・承諾 大正12年12月22日衆議院本会議・承諾	12月21日:政府委員(池田寅二郎):株主名簿を焼いた会社は100程度	あり	特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律第8条の法人の破産手続き開始の特例あり。
16	11月15日	第478号	大正12年勅令第398号一定の地域に戒厳令中必要の規定を適用するの件廃止の件			なし	
17	12月24日	第509号	臨時物資供給令の効力を将来に失わしむるの件			一部あり	災対法第109条第1項第1号で緊急政令対象措置として、生活必需品の譲渡制限等と国民生活安定のための価格規制の規定あり。
18	12月24日	第510号	臨時物資供給特別会計令の効力を将来に失わしむるの件			なし	
19	2月23日	第21号	震災被害者の営業税課税標準算定の特例等に関する件	大正13年7月3日衆議院本会議政府委員説明・委員会付託 大正13年7月4日委員会審議(震災被害地の地租免除等に関する法律案と一緒に議論) 大正13年7月8日委員会承諾 大正13年7月9日衆議院本会議承諾 大正13年7月10日大臣説明・委員会付託 大正13年7月11日委員会承諾 大正13年7月13日貴族院本会議承諾		一部あり	東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律によって所得税法人税等の特例を創設 東日本大震災の際には、地方税附則改正によって住民税、固定資産税等の特例を創設

(佐々木晶二)