
危機管理学における憲法学の意義 ー憲法学の課題と今後についてー

日本大学危機管理学部教授 杉山 幸一

- I はじめに
- II 危機管理学と憲法学の関わり
- III 危機管理学における憲法学の課題
- IV 危機管理学における憲法学の今後
- V おわりに

I はじめに

1 危機管理学とは

日本大学危機管理学部は、創設から10年を迎えた。この10年間、社会では多くの災害、事件や事故が発生してきた¹。こうした多様な危機の発生を背景に、危機管理学もまた進化を続けてきている。

危機管理学は、法学、政治学、社会学、心理学などからなる複合的学問分野である。危機管理学は、現代社会の多様な危機に対処するための幅広い知識と実践的な能力を培う学問である。日本大学の教育理念である「自主創造」を根幹とし、危機管理学部では、グローバル化した現代社会を取り巻く様々な危機と向き合い、人々の生命や生活を守る強い信念と高い志を基に、リーガルマインド（法を用いて紛争や問題を解決する能力）とリスクリテラシー（危機管理能力）とを融合させた学識をもって主体的に行動し、日本の秩序の維持と国民の安全、さらには世界の平和の実現に向けて問題解決を実践する人材、すなわち「危機管理パーソン」を養成することを目的としている²。

そして、危機管理学は、自然災害や大規模事故、治安問題、国民保護、国際安全保障、公衆衛生、情報セキュリティといったハザードへの対処法として危機管理を構築する学問であるとする³。さらに近年では「戦争や自然災害、パンデミックにおいて人々の命を守るだけでなく、人々の人権や自由、幸せな生活を守るためには、その基盤となる「ヒューマニズム(人道主義)」や「ダイバーシティ(多様性)」といった倫理や規範というものが不可欠であり、それらの価値を守るためには「コンプライアンス」や「ガバナンス」を平常時から社会の中で確立して」いかななくてはならなかった。これらの価値をめぐるトラブルは、テレビ局や芸能界でも、自治体の行政においても、一般企業においても、繰り返し起き続けて」⁴おり、これらのことに対処するために、「新しい危機管理学」を位置づけた。

2 憲法学とは

このような複合的学問分野である危機管理学の軸の一つとして法学があり、その中でも憲法学が危機管理学にどのように関連し、寄与するのか。憲法は、国家の基本法とされ、その国家の基軸となるルールを定める法規範であり、国民の権利や自由（いわゆる人権）、国家機関の組織や権限（統治）を定めているものである。端的に言えば、国家運営の基礎となる事項を定める法規といえる。そして、この憲法に関する歴史、解釈、適用、改正の可能性などを研究し、法的な視点から憲法がどのように機能するのかを考察するのが、憲法学である。このように憲法学を定義するならば、危機管理学において憲法学の役割は、憲法上の人権規定や国家機関の組織や権限に関する規定を危機的状況⁵において、どのように解釈し適用していくか、あるいは憲法を頂点とした秩序（法治国家体制・法の支配）を維持するためにどのような作用（国家緊急権）が必要となるのかなどを研究するものといえる。特に人権との関係では、危機的状況における対応の中で、人権保障を制限することがある。その場合、危機対応するために行政を中心に法令に基づき権力行使が行われる。それはすべて危機的状況における「公共の福祉」を実現するためである。これを実現するために、人権の制限を正当化できるのか、公共の福祉を実現するためにどの程度の制限が可能なかを明確にする、つまり、この「公共の福祉」は国家権力の発動の正当性を問うための原理⁶であり、それを探求するのが、憲法学といえよう。

3 本稿の目的

本稿の目的は危機管理学における憲法学の意義について論じることにある。危機管理学部では、いつ発生するかわからない危機的状況に対応できる人材、すなわち「危機管理パーソン」の育成を目的としている。このような教育目標に照らして、憲法学においては「国家緊急権」が危機対応の議論の中心となる。しかし、現実には直面する可能性のある緊急事態に備えるためには、憲法改正を伴う国家緊急権を論じる以前に、現行憲法で保障される個人の尊厳を基本とする人権への意識とともに、憲法の枠内でどのような対応可能かを検討することが重要であり、本学部の目指す「危機管理パーソン」にとって基本になるスキルとなる。例えば、わが国における危機的状況として、新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナとする。）のまん延があげられる。この状況に対して、現行憲法下では、国会（立法）が制定した新型インフルエンザ等対策特別措置法や感染症法などに基づき、行政が人権と公衆衛生のバランスを考え、対応・対策を実施してきた。特に新型インフルエンザ等対策特別措置法5条では「国民の自由と権利が尊重されるべきことに鑑み、新型インフルエンザ等対策を実施する場合において、国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は当該新型インフルエンザ等対策を実施するため必要最小限のものでなければならない」と規定され、対応する中で人権が制限される場合は「必要最小限」でなければならないとされている。ここでいう、人権は「営業の自由」や「移動の自由」を指し、行政が実施する感染症対策のためにこれらの権利や自由（人権）が制限され、その正当性が議論された⁷。

新型コロナ以外にも国家や企業組織などを揺るがす危機的な状況に対処する措置は、憲法上の権利や人権を不当に制限し、これらを不当に国民から奪っていないのか（憲法11条）、あるいは憲法によって国民から授けられた権力を立法や行政が適切に行使し、必要で最小限に抑えられているか、そして権利や人権を制限することで、国民の生命や安全を守り、今後も保障される人権や権利を最大に尊重しているのか（憲法13条）。権力が実施する制限と授けのバランスを考える必要があり、特に危機的状況における権力行使に基づく人権制限が「必要最小限」であるかを解明するのが憲法学の意義といえるのではないだろうか。さらに、現代社会では、個々人が「ヒューマニズム（人道主義）」や「ダイバーシティ（多様性）」といった倫理観や規範意識をもつことが不可欠であり、憲法が保障する人権への意識が重要となってきた。そのため、危機的状況に対処する者は憲法に基づく権力行使が求められ、倫理観や規範意識のもと「必要最小限」を判断し、人権制限を行う際にはその正当性を主張できることが極めて重要となる。

以上のことから、本稿では危機管理学と憲法学の関わり、憲法学による危機管理学の現在と今後の発展の可能性について、適切な公権力行使と人権制限を扱う「行政ガバナンス」を中心に、憲法学の課題と今後、そして研究教育について検討する。

Ⅱ 危機管理学と憲法学の関わり

1 危機管理学と憲法学

危機管理学は、法学、社会学、心理学などの複合的学問分野であり、危機管理学部はさまざまな社会的危機に柔軟かつ的確に対応できる人材の育成を目的としている。つまり、危機や緊急事態に対処するための学問であり、被害を最小限にいか抑えるかを研究するといえる。日本は災害大国であり、古くは貞観地震（869年）があり、江戸時代には房総半島沖で発生した元禄地震（1703年）、近現代では関東大震災（1923年）、阪神・淡路大震災（1995年）、東日本大震災（2011年）、熊本地震（2016年）、能登半島地震（2024年）があり、地震が繰り返されている。また、台風や豪雨などの自然災害も毎年のように発生している。災害以外にも、近年では社会の安全を脅かすテロ行為、情報漏洩やサイバー攻撃、ロシアによるウクライナ侵攻、イスラエルによるガザ地区侵攻などの情勢、さらに中国による台湾有事や海洋進出など、日本国の存立や国民の安全を脅かす可能性のある状況でもある。

このように日本では、歴史的に繰り返される自然災害などの危機、日本を取り巻く環境の厳しさに対して、危機管理体制の不備が指摘されている⁸。福田充教授によれば、その原因は、わが国に危機管理能力を備えた人材が不足しているためである⁹。そして日本の政府や官庁、自治体、企業などで危機管理の実践を担える人材を養成することが急務であり、危機に対応するシステムなど研究をする必要があり、そこで生まれたのが「危機管理学」ということになる¹⁰。

一方で、法学とは法を対象とし、理論法学と実践法学がある。特に危機管理学においては後者に

重きを置き、現行法の解釈（解釈法学）を基本とし、具体的な事件や出来事に対して法的論拠と推論によって法的解決の正当性を論証するものである¹¹。特に危機や緊急事態へ法的に対処することは正当化できるのか否かの法解釈を研究することにある。これが危機管理学における法学の意味といえるであろう。法学の中でも、憲法学はその対象を憲法とし、社会での具体的事件や事象に対してどのように憲法を解釈していくべきかを研究するものである。憲法は国家の基本法といわれ、国家運営の基本構造である統治機構の仕組みを定め、その権力行使に関する基本ルール（授権規範）である。そして憲法は国民の権利や人権を保障し、授権された権力によって権利や人権が奪われ、侵害されないように制限するためのルール（制限規範）でもある¹²。近代以降の憲法は国民の信託に基づき国家統治の枠組みを定め、国民生活の基本といえる人権を保障する法規範である。だからこそ、憲法（典）は他の法令と違い、最高法規とされている。

日本国憲法もこのような歴史的・理論的背景を有する法典であり、統治機構である国会、内閣、裁判所はそれぞれ国民から信託された権力（立法、行政、司法）を行使する。この権力行使の一環として憲法で保障されている人権を制限する。そして、このための正当化根拠として、憲法13条などで規定される「公共の福祉」がある。憲法学はこの「公共の福祉」がどのようなものであるかを研究し、検証する必要がある。どのような事態においても立憲主義や憲法秩序の維持が重要であり、国民から信託を受けた統治機構をどのように維持し国家を保たせるか、そして国家を維持することは国民の生命や人権保障を守ることである。そのためには、統治機構を維持し、国民の生命や人権を守るために必要な制限する。そのような場合、人権に対する意識（個人の尊厳や各人権の保障内容の理解など）をもち、適切な権力行使と危機的状況での「公共の福祉」を研究するのが、危機管理学における憲法学の意義であり、危機管理学への貢献といえるであろう。

例えば、前述の新型コロナが感染拡大する中での経済活動の制限などの権利や人権が制限されたことなどがあげられる。ドイツでは、新型コロナ対策として、国民の行動を広範かつ強力に法律によって制限した。その法律とは、感染防止法（Infektionsschutzgesetz）28条¹³と32条¹⁴である。これらにより、条文に明記された基本権を制限することを連邦やラントの行政府に認めた。この法律では、ドイツ基本法で保障されている基本権のうち個人の自由（基本法2条2項2文）、移動の自由（11条1項）、集会の自由（8条）、住居の不可侵（13条1項）などを明記したうえで、制限を認めている。実際に同法で定められた措置を行った結果、国民の自由は大きく制限されることになった。その結果、基本権の制限に対する違憲性を訴える訴訟（憲法異議）が多く提起されることになる¹⁵。その中には、違憲と判断されたものもある¹⁶。

この憲法異議の中で注目すべきは、連邦憲法裁判所が述べているが、上記の措置や命令は、基本法2条2項「何人も、生命に対する権利および身体を害されない権利を有する」を国が原理的に保護することを義務づけられているとする点である。基本法は生命および身体を害されない権利を保護する義務を国に認め、感染拡大防止という社会公共のために感染防止法に基づく措置や命令によって国民の基本権制限を認めている。

基本法2条2項について、日本国憲法でも類似の規定が存在する。それが憲法13条である。憲法13条は「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定し、基本法と同様に「生命」について国政は最大の尊重をしなければならない。その点において、国政（国民から授権された統治機関）は国民の生命を害しないように尊重（保護）する義務を有するともいえる。

2 危機的状況と憲法

そこで、憲法が危機的状況にどのように関わっていくのか。まず、憲法は通常は適切な権力行使を定め、権力が濫用され国民の権利や人権を侵害しないように監視し（憲法尊重擁護義務、基本的人権の尊重など）、侵害された場合はこれを回復する（違憲審査制）ために作用する。これを実践するため憲法学では権利や人権を制限する場合、憲法違反になるかどうかの違憲審査の基準を中心に研究が進められ、また権力の授権や行使の在り方（社会契約や濫用の禁止）は、抑制的・制限的に考えられてきた。近代立憲主義憲法は「個人の権利・自由を確保するために国家権力を制限することを目的」¹⁷とし、「国家は国民生活にみだりに介入すべきではないという消極的な権力観を前提」¹⁸としている。

しかし、危機的状況においてはこのような従来の立憲主義または憲法に対する考えとは異なる視点を意識しなければならない。そもそも危機管理学は、「多様な危機の中でも、これまでの法学や政治学、経済学、社会学などの従来の社会科学がカバーしきれなかったハザード」¹⁹を研究対象とする学問である。したがって、憲法学も従来とは異なる意識や視点を持つ必要がある。そこで、異なる意識とは、危機的状況での適切な権力行使とコントロール、そして国民の人権・権利の享有を侵害しない、言い換えればこれらを奪ってはならないことを前提としたうえで、奪わない限りにおいてその保障をどこまで制限できるか、という積極的な権力観も必要であるとする点ではないか。危機的状況においては、人権制限を伴う可能性がある場合、いざというときの措置はできるだけ迅速にする必要がある。

また他方で、例えば、東日本大震災の際に災害緊急事態を布告しなかった理由について、当時の内閣府政策統括官（防災担当）付参事官小滝晃氏は、災害対策基本法109条に定める措置の必要性や国会が開会中だったことに加えて、「国民の権利義務を大きく規制するという非常に強い措置であるといったことも踏まえて適切な判断が必要なものではないかと」と答弁している。強い措置の必要性和同時に、人権への意識が見て取ることができる²⁰。ただ一方で「非常に強い措置」であるがゆえに、権力行使を躊躇してしまい、危機的状況に対応できないことも生じることもある。そのためにも憲法は制限規範であるばかりでなく、国民の信託によって授けられた国家権力行使を定めている授権規範でもあるという意識が必要となってくる。つまり、憲法13条の存在意義がますます重要となってきた。

そもそも憲法13条は、そもそも抽象的権利であり、初期判例では、憲法13条を他の明文規定（例：憲法31条の適正手続など）との関係で補完的に言及される傾向が強かった²¹。その後、現代では新しい人権の根拠として機能している。さらに憲法13条は個人の尊厳を最高価値とし、国家の活動（国政）がそれに従うべきことを示す規範的原理ともいえる。つまり危機的状況における国家の活動においても個人の尊厳という最高の価値を軽視せず、国政の指針となり、それをもって危機的状況に対応し、そして個人の尊厳や人権を奪うことがないようにすべきであると考えられる。

3 公共の福祉とは

「公共の福祉」とは多数の個々の利益が調和したところに成立する全体の利益、又はそれを超え、制約する機能を持つ公共的利益あるいは社会全体の利益を指すといわれ、基本的人権その他の諸権利の制約要因として法令上用いられているが、その内容は抽象的なものである²²。ただ、日本国憲法における「公共の福祉」は通常、公共の福祉の実現のために行われる。そして、権力行使による人権制限の妥当性は、比較衡量によって判断されている。

比較衡量は、多くの判例で権利や人権を制限する法律の目的とその目的を実現する手段（目的・手段審査）という形式で合憲性審査で用いられている²³。そして、単に目的が正当であるだけでは足りず、手段とのバランスが取れているか、比例原則を適用して審査する。比例原則による審査の際には「合理性」や「必要性」が用いられ、「比例原則の思考という基礎づけを与え、権利の重要性や制約の重大性により審査の密度を高めていこう」²⁴としている。そして、表現の自由（集会の自由）といった自由権を制限する場合などは、制限する目的が「相当な蓋然性」を必要とし、手段については「必要かつ合理的な範囲内にとどまるべきものと解する」²⁵として、その目的実現のために、必要とされるもの以上の手段になっていないか審査している判例が多くある。これは単なる「合理性」や「必要性」を審査するのではなく、それぞれを厳しく審査することを意味し、「厳格性」と「必要最小限」というものを読み取ることができる。

他方で、危機的状況における人権への制限を審査する場合の比較衡量では、つねに「生命」と「安全」が比較対象となる。そのため、国民の権利・人権の制限は安易に正当化され、制限が常態化する可能性が高い。結局、これによって人権を奪うことにつながり、憲法13条などに反することになる。しかし他方で、権利や人権を制限しなければ「国民の生命」「国民の安全」を守れないため、権力行使によってその保障を制限せざるを得ない。この国民側と権力側の事情がぶつかるため、そのバランスは従来の判例における比較衡量などとは異なり、常に生命や安全を守ることが公共の福祉とされ、前述のように「必要性」と「合理性」を判断する際に国民の生命と安全を守ることこそが危機や緊急事態において必要であり、やむを得ない（最小限）ものである限り、合理的であると判断されることになるだろう。危機管理学における憲法学の意義は、危機的状況における権力行使と人権制限のバランスを考えること、特に個人の尊厳に立脚した人権への意識を前提に、何が真の公共の福祉になるのか、つまり国家の行為（権力行使）が国民の生命と安全の維持・確保に

真に役に立つものなのか、この時の危機的状況においての「必要最小限」、やむを得ないものであったのか、それとも行き過ぎた権力の行使（権力の濫用）になるのかを研究することである。

Ⅲ 危機管理学における憲法学の課題

1 危機管理学と憲法学の違い

一般的に立憲主義は、市民革命の結果、個人権利や自由を確保するために国家権力を制限することを目的とする。近代立憲主義は近代以前の人による支配から法の支配を確立するためのものであり、個人の人権保障を確保するためのものである。近代以降、芦部教授が上記で述べているように、国家は国民生活にみだりに介入すべきではないという消極的な権力観を前提²⁶としている。

他方で危機的状況から国民の生命や安全を守るために強い措置が必要とされているにもかかわらず、過度に行き過ぎた人権制限に対して慎重になり、強い措置による規制を躊躇してしまう恐れもある。危機管理、特に防災においては「プロアクティブの原則」というものがある²⁷。この原則は「疑わしいときには行動せよ」、「最悪事態を想定して行動せよ」「空振りには許されるが見逃しは許されない」の3つの考え方をいう。最悪の事態に備えて、まずは厳しく規制を行い、状況に応じて徐々に緩和をしていく²⁸。強い制限から弱い制限へ、つまり「大から小へ」「強から弱へ」ということになる。これを危機管理の基本と捉えると、国民保護法をはじめ多くの危機管理に関する現行法、例えば、前述の新型インフルエンザ等特別措置法5条、国民保護法において人権制限は「必要最小限」²⁹が求められており、はじめから制限・規制が抑制的なものとなる。危機管理上、必要となる対応と憲法上の公共の福祉による人権制限の考え方と真逆ともいえるであろう³⁰。

2 「公共の福祉」の理論的構成

このような公共の福祉の考え方と危機管理との融合が課題となる。確かに危機的状況において、国民の生命や安全を守ること＝公共の福祉と解するならば、憲法が保障する人権と公共の福祉の実現をバランスよく考える必要がある。少なくとも現在の憲法学の前提となっている人権制限に関しては、立憲主義の考え方に従い、抑制的かつ制限的な権力行使ととらえている。それが前述のように国民保護法など各法律に明記されている「必要最小限」という言葉に現れている。

一方で、学説においても人権制限に関しては、精神的自由権、特に表現の自由では厳格な審査が求められており（二重の基準論）、精神的自由に対する制約には「やむにやまれぬ利益（compelling interest）」と「必要最小限の手段（least restrictive means）」を要求する。また経済的自由権の制限に関しては、必ずしも「必要最小限」が求められているとは限らないが、目的と手段の合理的関連性を求めている³¹。そして、経済的自由権は精神的自由権に比べて制限しやすい人権であるといわれている。一般的に経済的自由権に関する人権制限は、規制目的二分論であり、国民生命・安全の保護と秩序の維持を目的とする場合（消極目的規制）と弱者保護、社会福祉のための社

会政策的目的とする場合（積極目的規制）、規制することができる。そして前者の制限を審査する場合は、違憲になる可能性もある厳格な合理性の基準となり、後者の制限をする場合は違憲になりにくい明白性の原則を基準としている。つまり、合理性や明白性を求めるもので、精神的自由権に比べて容易に制限することができる。しかし、経済的自由権であっても制限する目的や手段が過度である場合や不合理な場合には違憲となる。

判例においては、人権制限に関して制約される人権の性質、制約の態様、目的の重要性などを総合的に比較する比較衡量を中心に事案ごとに内容を精査し判断している。例えば、精神的自由権の表現の自由に含まれる国家公務員の政治的行為の制限に関する猿払事件³²では、制約の目的が正当であり、手段が目的達成に合理的に関連しているかが問われた（合理的関連性）。拘置中のメンバーが新聞記事の閲読（知る権利）を制限されたことが争点となったよど号ハイジャック事件³³では、表現が社会的害悪をもたらす相当の蓋然性がある場合のみ制限できるとした³⁴。また、経済的自由権についても「LRA原則（Less Restrictive Alternative【より制限的でない他の手段】）」の厳格な基準によって審査される。例えば、薬局の開設場所について距離制限を設けた薬事法違憲判決では、不良医薬品の供給防止という目的は、距離制限によらなくとも、立入検査の強化など他のより緩やかな規制手段によって達成できるとして、違憲と判断した。これらの判例が意味するところは、人権制限に関しては抑制的に考えられているということである。人権制限をする際には事案ごとに審査され、その制限を正当化するとしても目的と手段において比較衡量がなされ、さらに限られた場合となっている。

このような憲法学の思考は、危機管理学とは対極的な発想であり、両者は相容れない学問領域なのだろうか。しかし、危機管理学は戦争や災害といった危機状況において人々の命を守るのみならず、人権・自由・幸福な生活を守ることを目的とする。そのためには、ヒューマニズム（人道主義）やダイバーシティ（多様性）といった倫理・規範が不可欠である。この点において、憲法が基本理念とする個人の尊重や人権保障の考え方と一致している。

したがって、国民の命や安全のためといえども、無制限に人権を制限できるわけではないという点で、憲法学と危機管理学は共通の立場を有するといえる。一方で、「強から弱へ」「大から小へ」といった発想を基本とする危機管理学と、人権制限を極めて抑制的に考える憲法学との間には、危機的状況下における人権制限の措置の程度において立場の違いが見られる。したがって、憲法学が危機管理学の基盤であるとすれば、平時以外の状況における「公共の福祉」、すなわち危機的状況での公共の福祉について新たに考察する必要がある。特に、危機的状況における公共の福祉による人権制限の際の「必要最小限」とは何か、最小限とはいえ、平時の最小限とは異なるものと考えべきである。とはいえ、公共の福祉は「広範かつ程度も強くなりがちな人権制約を正当化だけの「万能性」は与えてこなかった」³⁵といえ、万能性を否定しつつ、危機管理学と憲法の基本理念が一致しているのであれば、その危機的状況における「必要最小限」とは何か、平時とは異なる「必要最小限」を追求していく積極的な視点が、現段階における危機管理学における憲法学の課題

といえる。

IV 危機管理学における憲法学の今後

1 国家緊急権と憲法学の再構築

(1) 国家緊急権に関する議論

このような憲法学と危機管理学は、近づくことができるのだろうか。ひとつ指摘できるのは、憲法学における人権制限の正当化根拠である「公共の福祉」が、基本的に「平時」を前提として構築されていることである。一方、危機管理学は「非平時＝危機的状況」を前提に研究される学問である。

危機管理学は、事件や事故、災害など危機的状況が起きるたびに変わり続け、常に変化をしている学問領域であるといえる。この危機管理学の究極の目的は人々の命と安全を守ることにある。そのためには、迅速な対応が求められる一方で、憲法が保障する人権が制限される可能性がある。そこで、憲法学で一般的に国家緊急権の議論となる。憲法に国家緊急権を導入すべきか否かを中心に考える。国家緊急権は小林直樹教授によると「広義の国家緊急権は、国家及び基本法秩序（ひいては国民生活全体）の維持・存続を脅かす重大な非常事態に対処するため、一時的に平時法制を超えた権限を政府（および/または軍事部）に委任し、これに特別措置を可能ならしめる場合の例外権力」³⁶とされ、現行憲法における国家緊急権規定の欠如をめぐって、これを憲法の欠缺とみるのか、積極的に排除ないし否認したものと見るのか、また容認しているのかという3つの学説がある³⁷。欠陥説では、大西芳雄教授が「日本国憲法は非常事態に関してはまったく無関心の態度をとっているかのごとくに見える」とし、「平常時の国家権力の組織と方式で充分処置しきれないような非常事態の可能性が、必ずしもまったく否定できないにも」にかかわらず、日本国憲法上にこのような規定を置かないのは、法の欠陥であるとする³⁸。否定説では小林直樹教授が「緊急権は無批判に乗ずる危険な刃として、有害な作用をもちうる蓋然性が、きわめて大きいとみておくべきであろう」とし、「わが国での緊急権の制度化は、損益計算表のうえでは、むしろ大きなマイナスをしるすと思われる」³⁹とし、立憲主義の観念からして、明文で規定されていない場合に、憲法に先立つ国家それ自体に内在する権限は存在しないとしている。さらに、現行憲法の下でも緊急事態において必要な措置をとりうると主張する者もいる⁴⁰。このように、憲法学では今後国家緊急権や緊急事態条項の是非を議論し、そのための研究を進めていかなければならない。

(2) 高度の公共の福祉

従来、憲法学では前述のように危機的状況と憲法の関係は国家緊急権の議論が中心となり、危機的状況において立憲主義や憲法秩序を維持し、国民の人権や権利を守るかを研究してきた。しかし、この議論には憲法改正を含むため、たとえ現行憲法下でも国家緊急権（不文）を発動できるとする考え方があるとしても、そのための法整備を必要とする。さらに国家緊急権の議論は長年議論

すらタブー視されていたこともあり、停滞している状態である⁴¹。

とはいえ、災害やテロ、武力衝突はいつ発生するかわからない。そのため、危機的状況に対して、現行憲法やその憲法に基づく法律などで何ができるのか、を中心に議論を進めていくべきである。そのためには、まず、立憲主義とは国民の権利を守るための権力制限という側面ばかりでなく、危機的状況においても適切に権力行使ができるために、国民は統治機構に権力・国政を信託している以上、適切な行使と統制のバランスが重要であるという認識を持つべきであろう。それに基づき、憲法学は現在の「公共の福祉」の解釈を中心に、新たな「公共の福祉」の考え方の違いを認識すべきである。

現在の憲法解釈は平時を前提としているものであり、危機的状況を前提としているわけではない。そのため、公共の福祉による人権制限の正当化理由は判例で積み上げられてきたとはいえ、それをそのまま危機的状況下で行われた人権制限の正当化審査に用いることができないのではないのか。例えば、武力攻撃事態のような危機的状況において人権を制限する正当化根拠として、「高度な公共の福祉」という考え方が挙げられる。まず、人権の保障制限について政府では「公共の福祉の内容や制約の可能な範囲につきましては立法の目的等に応じて具体的に判断されなければならない」⁴²（宮崎礼壹内閣法制局第1部長の答弁）とし、さらに武力攻撃事態等による制限については「武力攻撃事態への対処のために国民の自由と権利に制限が加えられるとしても、国及び国民の安全を保つという高度の公共の福祉のため、合理的な範囲と判断される限りにおいては、その制限は憲法第13条等に反するものではない」⁴³とする福田康夫内閣官房長官の答弁がある。ここで使われている高度な公共の福祉とは、国及び国民の安全を保つものとされ、他人の権利などの保護、社会公共の秩序維持など従来言われている公共の福祉とは異なる次元のものといえるのではないだろうか。つまり、武力攻撃事態はその時点ですでに平時ではなく、危機的状況であり、他人の権利との衝突調整による保護、社会公共の秩序維持などによる人権制限とは次元の異なるものであるといえる。

ここでいう公共の福祉とは、国家があらゆる状況下において国民の生命および安全を確保するために最大限の努力を尽くすというものである。特に、武力攻撃事態等のように危機的状況においては、憲法で保障される人権や自由が一定程度制限される可能性がある。このような制限の正当化根拠として、「高度の公共の福祉」という概念が位置づけられる。危機的状況における人権制限を伴う措置を正当化する「高度の公共の福祉」は、従来のこれと異なり、「必要性」と「時限性」が求められる。今この時点で危機的状況にとって必要なものかどうか（必要性）でその正当性を判断すべきである。さらに、前述のように危機管理における措置は、強い制限から弱い制限へ、つまり「大から小へ」「強から弱へ」とするのであれば、当然その措置の効力は次第に弱くなっていく、時限的なものということになる（時限性）。ドイツにおける新型コロナに関する措置に関して、連邦憲法裁判所は「国家は基本法第2条第2項に従い、生命および身体的完全性の基本権に従って保護する義務を負っている」と前述の判例と同じことをいい、その上で宗教の自由（基本法4条）は

現在のところ、生命と健康の保護のために劣位に置かれている」⁴⁴とした。「現在のところ」という点で、時限的なもの（時限性）であり、その状況のその時点において必要なもの（必要性）であると読み取ることができる。

この場合、日本においても違憲審査における判断基準は、平時における「厳格性」や「必要最小限性」といった抑制的・制限的な視点に基づきつつも、国民の生命と安全を守るために必要かつ合理的な範囲で、しかも時限的なものであるとして、措置による制限が容認されるべきであるという積極的な視点が求められる。とはいえ、このような基準の緩和は、国家による権利制限の範囲を拡大させる可能性を孕んでおり、権力行使の適切性が失われ、結果として人権侵害が生じ、憲法違反に至る危険性も否定できない。しかしながら、憲法違反の懸念から国家が権利制限に対して過度に慎重な姿勢を取ることは、かえって国民の生命と安全を脅かす結果を招きかねない。したがって、「高度の公共の福祉」が正当化根拠となる危機的状況においては、平時とは異なる基準、少なくとも状況に比例して「必要最小限」の基準は平時とは異なることを認識して、適用されるべきである。危機的状況に応じた比例原則のもと、とくに「必要性」と「時限性」を中心に違憲性を判断すべきといえる。

また、「高度の公共の福祉」は危機的状況における正当化根拠になるが、正当化理由は公共の福祉の具体的な内容や目的、それに対する制限の程度、緊急性などを総合的に勘案して、その必要性を具体的に検討するとされる。つまり、これは比較衡量ということになる。国民の生命や安全の確保という具体的内容が高度の公共の福祉となり、正当化理由になる。そこでは人権制限が国民の生命や安全確保のために必要不可欠なのか（必要性）、そしてこの時点での状況に応じた程度であり、時間を区切ることを含んだ措置で妥当なものであるのか（時限性）、これと制限の対象となる人権の性質や人権を奪うことにならないのか、を比較衡量することになる。危機的状況に比例すると、その対応や措置は強力になることが多くなる。その上で妥当なものか判断すべきである。

そして、このような状況下において、まずは権力行使をする側の人権に対する意識の確立が必要となる。そして、国家権力の行使が憲法の枠内に収まっているか否かを判断する制度として、裁判所に違憲審査権を与えていることの意義は極めて大きい。違憲審査制は、立法・行政による人権制限が憲法に適合しているかを司法が客観的に審査することで、憲法の最高法規性を担保し、人権や権利の保障を確保する役割を果たす。特に危機的状況においては、国家の判断が迅速かつ強力になる一方で、憲法の理念が軽視される危険性が高まるため、危機的状況が収まった後の違憲審査制の機能は一層重要性を増すといえる。ただ、あくまで違憲審査権の行使は事後的に行われるものであり、事前に権力暴走を招かないためにも人権教育、人権に対する意識の向上が求められる。

2 危機対応と憲法学の役割

現代社会において、感染症の蔓延、自然災害、武力攻撃、テロなどの危機的状況は、国家に対して迅速かつ柔軟な対応を迫るものである。しかし、こうした危機的状況においても、憲法秩序の維

持と人権・権利の保障は決して軽視されるべきではない。人権制限を正当化する「公共の福祉」は万能なものではなく、むしろ、危機的状況における国家権力の行使こそ、憲法による厳格な統制と正当化が求められる場面である。もし行き過ぎた危機的状況への対処であった場合、そもそもこの対処の根拠となる法律に問題があれば、国民の権利を奪うことになり、違憲審査の結果、憲法12条や13条などに反することになる。そのため、憲法による統制を確実なものにするために、違憲審査権（憲法81条）が緊急事態における基本的人権との調和にとって重要な存在となる。

特に、平時とは異なる危機的状況においては、国民の生命・身体を守るという国家の根本的責務が前面に出る。すなわち憲法13条の実現こそが重要となる。危機的状況における公共の福祉は、個人の権利に対する一定の制約が、公共の安全や社会全体の利益を守るために正当化され得ることを意味する。しかし、通常はその正当化は無制限ではなく、LRA原則および比例原則に基づく厳格な審査などが不可欠である。すなわち、国家が人権や権利を制限する場合には、その目的が正当であることに加え、手段が必要最小限であり、かつ他により制限的でない代替手段が存在しないことが求められる。しかしこの人権制約の正当化基準（LRA原則、比例原則）は、平時を前提としているため、危機的状況を前提にする場合、「必要最小限」という視点をもちつつ、その状況に真に必要なやむを得ない制限（必要性）であるのか、そして適切な時期に制限の緩和が行われるか（時限性）、平時とは異なる基準のもと憲法13条の趣旨を実現するためのものが重要となる。

また、危機的状況における国家行為は、単なる行政的判断にとどまらず、憲法による統制と正当化を不可欠とする。これは、国家権力の行使が常に憲法の枠内でなされるべきであるという立憲主義の基本原則に基づくものである。特に、緊急措置が一時的なものであるとしても、その正当性は憲法的根拠（13条）に裏打ちされなければならない。

さらに、憲法13条が掲げる「個人の尊重」および「幸福追求権」の理念を実現するためには、単なる理念的規定にとどまらず、制度的強化と政策立案のための枠組みとしての憲法の再評価が求められる。すなわち、憲法は危機的状況においても個人の尊厳を守るための制度的基盤として機能すべきであり、そのためには、立法・行政・司法の各機関が憲法の理念を具体的政策に反映させることが必要である。

このように、危機的状況においては、平時とは異なる判断基準や政策的配慮が求められるが、それでもなお、憲法の統制力と正当化機能を軽視することはできない。「高度の公共の福祉」のもとで、人権と権利の保障と国民の生命と安全との調和を図る制度的枠組みの構築こそが、現代の憲法理論に課された重要な課題である。

3 危機管理学部における憲法教育

危機管理学部では、グローバル化した現代社会において多様な危機と向き合い、人々の生命や生活を守る強い信念と高い志を基盤に、リーガルマインド（法を用いて紛争や問題を解決する能力）とリスクリテラシー（危機管理能力）を融合させた学識を備え、主体的に行動できる人材の育成を

目的としている。こうした人材は、日本の秩序の維持と国民の安全、さらには世界の平和の実現に向けて問題解決を実践する「危機管理パーソン」と位置づけられ、危機管理学部の目指す人材像でもある⁴⁵。

この目的の達成において、憲法学は危機時における法的判断や人権保障の観点から、危機管理学と密接に関係する重要な領域であり、学部教育の基軸の一つを担っている。社会的危機に柔軟かつ的確に対応できる人材の育成には、人権・権利の保障と国民の生命・安全との調和を図ることが不可欠である。また、国民から授けられた権力を適切に行使し、必要に応じて人権を制限することで、国民の安全を守ることが求められる。その際、危機管理に携わる者自身が人権・権利に対する深い理解と意識を持つことが重要となる。

日本国憲法には、緊急事態対応に関する明確な規定がほとんど存在せず、憲法54条2項に定められた参議院の緊急集会を除けば、危機的状況への対応は個別の法律に委ねられている。こうした法律には人権制約を伴う措置が含まれる場合があり、その憲法的根拠として「公共の福祉」が用いられる⁴⁶。

危機管理学部では、専門基幹科目「憲法と人権」と「立憲主義と統治⁴⁷」を通じて、人権の重要性やその歴史的背景を講義し、人権の大切さ、人権を失った場合に取返しのつかない事態になること、取り戻すための大変さを理解したうえで、平時の判例理論であるLRA原則や比例原則に基づく厳格な審査などの状況を学んでもらう。そして、これらを前提に、危機的状況において人権が制限され得ることを理解させる。「公共の福祉」という概念について、人権ごとに判例理論や学説を紹介し、判例に基づいて各人権の制限がいかに正当化されているかを明らかにする。その後、東日本大震災などの自然災害、テロ、新型コロナによるパンデミック、武力攻撃事態、情報漏洩などの事例を取り上げ、危機的状況下における「公共の福祉」の内容を検討する。それぞれの危機的状況における措置を検証し、その措置が必要なものであるため、その人権制限は正当化されたのか、そしてそれは時限的なものであったのか、を検証する。さらに、進んでそれぞれの状況でどこまで制限することが可能であったか、「必要性」と「時限性」を中心に「高度の公共の福祉」の観点から検討している。

危機的状況では、国家（特に統治機構）が国民の生命・自由・幸福追求の権利を守るために、一定の人権制限を行う必要が生じる。このような状況下での「公共の福祉」は、「高度の公共の福祉」とされ、その多くは国民の命と安全の確保を意味し、それを凌駕する価値は存在しない。この点において、「公共の福祉」概念は憲法上抽象的かつ曖昧であり、濫用や恣意的運用の危険性を孕んでいる。国民の命と安全の確保を根拠にすれば、あらゆる人権が容易に制限され得るため、権力の暴走を招きかねず、国民の人権が侵害される可能性が高まる。したがって、憲法秩序の保障と立憲主義の維持のためには、危機的状況に対して立憲国家としていかに対応すべきかを慎重に検討する必要がある。

一方で、人権制限の違憲性を過度に意識して何も対応できないようでは、国民の命や安全を守る

ことはできない。憲法によって国民から適切に授権された国家機関が機能するのか、暴走しないようにするにはどうすべきかを考えるため、危機管理学部では専門基幹科目に「立憲主義と統治」を置き、立憲主義や国家運営である統治の基礎理論を理解させ、そのうえで国民の生命と安全のための適切な権力行使の確保と国家の維持を検討する。さらに、立法や行政が危機的状況下で行った法律制定や措置の合憲性について、事後的に審査する制度としての違憲審査制について、その重要性和国家運営の最後の砦であること学び、裁判所の役割に関する重要性を検証している。

このような観点から、危機管理学部における憲法教育では、「憲法と人権」「立憲主義と統治」両科目を通じて、普遍的な価値としての人権に対する意識の向上と知識の取得のために、現在の判例理論を中心に理解をさせ、そしてこれらの理論を中心に危機的状況の事例を取り上げ、「公共の福祉」の解釈を事例ごとに検討する。比例原則やLRA原則などの審査基準との関係を整理し、人権の存在や重要性を強く意識させ、危機時における人権制限の憲法的統制枠組み、「高度の公共の福祉」を提示し、柔軟な憲法解釈ができることを目的としている。これは、危機管理学と憲法学の学際的視点から「公共の福祉」概念を再構築する試みでもあり、危機管理を担う人材の不可欠の素養である。

V おわりに

本稿では、危機管理学における憲法学の意義について、現行憲法の枠内で危機的状況に対応する可能性を中心に検討してきた。危機管理学が目指す「危機管理パーソン」の育成には、法的知識と危機対応能力の融合が不可欠であり、憲法学はその法的基盤として重要な位置を占める。特に、危機的状況においては、国家による権力行使が人権や権利を制限する場面が生じるが、その正当化には憲法13条を中心とした「公共の福祉」の理解が求められる。平時の憲法解釈に基づく抑制的な人権制限の考え方だけでは、危機的状況への対応が困難となる可能性があるため、「高度の公共の福祉」という新たな視点から、平時とは異なるとの意識を持ちつつ、LRA原則および比例原則のもと「必要性」と「時限性」を基準とした柔軟な憲法解釈が必要となる。ただ、公共の福祉はあらゆる国家行為の正当化に対して万能ではないという点に注意が必要である。そのため、本学部が目指す教育には、「ヒューマニズム(人道主義)」や「ダイバーシティ(多様性)」といった倫理や規範への意識が重視されている。

そして、危機対応においては、事後的に違憲審査が行われる可能性もあるため、対応する者(危機管理パーソン)は憲法上の人権を深く理解し、適切な権力行使を行う能力が求められる。これは、単なる法令遵守にとどまらず、憲法の理念に基づいた判断力と倫理観を備えた人材の育成につながる。

危機管理学における憲法学は、危機的状況においても憲法秩序を維持しつつ、国民の生命と安全を守るための法的枠組みを構築する。今後の研究と教育においては、危機管理学における憲法学の

位置づけをさらに深化させ、実践的かつ理論的な知見の蓄積を進めていく必要がある。危機管理学において憲法学は根幹であり、現代国家の原則である法の支配に基づく危機管理の基礎に、憲法がある。憲法学は危機管理学を实践していくための法的な軸であり、危機管理学の理論を法的基盤として支える役割がある。

¹ 例えば、2016年4月の熊本地震、2019年10月の台風19号、2020年7月豪雨、2024年1月の能登半島地震など大きな被害を出した災害、2020年の新型コロナによるパンデミック、2022年2月から始まったロシアによるウクライナ侵攻、2023年のイスラエルとハマスの衝突、本学やフジテレビをはじめとした企業統治（ガバナンス）問題や個人情報漏洩問題、2022年海上自衛官による特定秘密漏洩事件などである。

² 日本大学危機管理学部HP（<https://www.crm.nihon-u.ac.jp/>）閲覧日2025年11月6日

³ 福田充（2017）「危機の時代における「危機管理学」の確立—日本大学危機管理学部危機管理学研究所の設置に際して—」『危機管理学研究』創刊号、8頁。

⁴ 日本大学危機管理学部（2025）「危機管理学部パンフレット2025」

⁵ 本稿でいう「危機的状況」とは、緊急事態、非常事態などと言われる国家の存立にかかわる大規模なものから、存立にかかわらなくても国民の命や安全にかかわる中規模～小規模のものを含んだものとする。本来であれば、それぞれ規模に応じて人権制限すべきであるが、丁寧に整理するため本稿はあくまで危機的状況に共通する事柄を中心とし、人権制限の妥当性は個別具体的に別稿で論じたい。

⁶ 玉蟲由樹（2014年）「人権と国家権力—「公共の福祉」の多元的機能—」『法律時報』86巻5号36頁。

⁷ 大林圭吾「新型コロナの憲法問題に関する覚書——ロックダウンとワクチンを中心に——」『千葉大学法学論集』第36巻第2号（2021年）70頁以下。山田亮介「緊急事態における人権制約と「公共の福祉」—新型コロナウイルス感染拡大を契機とした—考察—」『政経論叢』189号（国士舘大学、2022年）19頁。秋山肇「新型コロナウイルス感染症対策と憲法的課題—ポスト・コロナ時代のパンデミック対策に向けて—」『月報司法書士』627号25頁以下など。

⁸ 福田（2017年）6頁。

⁹ 同上、6頁。

¹⁰ 同上、6頁～7頁。

¹¹ 団藤重光（1996年）『法学の基礎』、有斐閣、247頁以下。伊藤正巳・加藤一郎編（2007年）『現代法学入門』有斐閣、3頁～5頁。

¹² 高橋和之（2024年）『立憲主義と憲法』、有斐閣、16頁。

¹³ 「病人、病気の疑い、感染の疑い、または排泄者が特定された場合、または死亡者が病気であった、病気の疑いがある、または排泄されていたことが判明した場合、管轄当局は必要な保護措置…を講じるものとする。また身体の完全性（基本法2条2項1文）、個人の自由（基本法2条2項2文）、集会の自由（基本法8条）、移動の自由（基本法11条1項）、住居の不可侵（基本法13条1項）の基本権利は、この点で制限される」（参照：<https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/>）

¹⁴ 「ラント政府は、第28条から第28b条および第29条から第31条に基づく措置に適用される条件の下で、条例により伝染病対策に対応する命令や禁止事項を発する権限を有する。ラント政府は、法令により、この権限を他の機関に移譲することができる。身体の完全性（基本法第2条第2項第1文）、個人の自由（基本法第2条第2項第2文）、移動の自由（基本法第11条第1項）、集会の自由（基本法第8条）、住居の不可侵（基本法第13条第1項）、通信及び郵便の秘密（基本法第10条）の基本権利は、この点において制限されることがある。」（参照：<https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/>）

- ¹⁵ 岡田俊幸（2020年）「コロナ危機下の連邦憲法裁判所」『日本法学』86巻2・3号、345頁。
- ¹⁶ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 15. April 2020
管轄当局が権限を行使する際に集会の自由を顧慮すべきとしたヘッセン州の命令にもかかわらず、キーゼン市の処分は顧慮することなく集会を不許可にしたことは、基本法8条1項の集会の自由を侵害しているとし、違憲であるとした。
- ¹⁷ 芦部信喜（2023年）『憲法 第8版』岩波書店、15頁。
- ¹⁸ 芦部（2023年）16頁。
- ¹⁹ 福田（2017年）8頁。
- ²⁰ 平成23年3月22日第177国会参議院予算委員会8頁。
- ²¹ 例えば、死刑判決をめぐる判例（最大判昭和23年3月12日刑集2巻3号191頁）などである。憲法31条との関係で補完的に扱われた。「まず、憲法第十三条においては、すべて国民は個人として尊重せられ、生命に対する国民の権利については、立法その他の国政の上で最大の尊重を必要とする旨を規定している。しかし、同時に同条においては、公共の福祉に反しない限りという厳格な枠をはめているから、もし公共の福祉という基本的原則に反する場合には、生命に対する国民の権利といえども立法上制限乃至剥奪されることを当然予想しているものといわねばならぬ。そしてさらに、憲法第三十一条によれば、国民個人の生命の尊貴といえども、法律の定める適理の手続によつて、これを奪う刑罰を科せられることが、明かに定められている。」
- ²² 法令用語研究会編（2020年）『法律用語辞典 第5版』有斐閣、341頁。
- ²³ 渡辺康行（2022年）「憲法判例における比較衡量論—その歴史と現在」、『行政法理論の基層と先端』、信山社、281頁。
- ²⁴ 同上、281頁。
- ²⁵ 同上、263頁。いくつか判例を挙げる。
- ²⁶ 芦部（2022）16頁。
- ²⁷ 総務省消防庁（2013年）『消防の動き』511号、3頁。
- ²⁸ 百地章（2021年）『日本国憲法八つの欠陥』扶桑社新書、22頁。
- ²⁹ 例えば、国民保護法5条2項では「国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は当該国民の保護のための措置を実施するため必要最小限のものに限られ」としている。
- ³⁰ 山田（2022）19頁。
- ³¹ 市川正人「「厳格な合理性の基準」についての一考察」、『立命館法学』333・334号、92頁～93頁。
- ³² 最大判昭和49年11月6日刑集28巻9号393頁。
- ³³ 最大判昭和58年6月22日民集37巻5号793頁。
- ³⁴ 雑誌社がスキャンダルを報道しようとした際に、出版差し止めを求める仮処分を裁判所から受けた北方ジャーナル事件では、公権力による事前抑制は原則として許されず、真実でないことが明白であるなど厳格かつ明確な要件を満たす例外的な場合に限り認められるとした（事前抑制の法理）。
- ³⁵ 山田（2022）23頁。
- ³⁶ 小林直樹（1979年）『国家緊急権』学陽書房、25頁。
- ³⁷ 青柳幸一（2015年）『憲法』尚学社、386頁。
- ³⁸ 大西芳雄（1970年）『憲法の基礎理論』有斐閣、223頁。
- ³⁹ 小林（1979年）190～191頁。
- ⁴⁰ 百地章（2016年）「緊急事態条項Q&A いのちと暮らしを守るために」明成社、6～7頁。
- ⁴¹ 東日本大震災や新型コロナによるパンデミックなどが発生するたびに国家緊急権の議論は盛り上がるが、憲法改正に伴うこともあり、なかなか進まないのが現状である。
- ⁴² 第156国会平成15年7月16日参議院沖縄北方特別委員会5号4頁。
- ⁴³ 第154国会平成14年7月24日衆議院事態対処特別委員会第18号5頁。
- ⁴⁴ BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 29. April 2020
ここで取り上げた憲法異議以外のコロナ対策における基本権制限に対する連邦憲法裁判所の判断は、基本法2条2項に基づいて保護義務があるとしたうえで「現在のところ」基本法2条2項による保護義務が

基本権保護よりも優先するとしている。例えば集会の自由の制限が問題となったBVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 9.April.2020、BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 10. April 2020でも「一時的」に基本権が国家の義務（生命と身体的完全性の保護）の劣位に置かれるとした。ただいずれも連邦憲法裁判所はこれらの措置による基本権制限が憲法上正当化されるかどうかについては判断を示していないとされる【岡田（2020年）151頁】。

⁴⁵ 危機管理学部HP（<https://www.crm.nihon-u.ac.jp/>）閲覧日：2025年8月5日

⁴⁶ 山田（2022）6頁。

⁴⁷ 令和8年度施行の新カリキュラムでは「憲法と人権」は「国家ガバナンスⅠ【憲法と人権】」、「立憲主義と統治」は「国家ガバナンスⅡ【憲法と統治】」となる。