

《論 説》

スペイン憲法下における 非常事態に関する構造的な検討

ペドリサ・ルイス

1 はじめに

憲法典が「最高法規」であるという命題は現代法の一公理である。一国の諸法令の相互関係を段階構造のように捉えたら、憲法がその頂点に立つため、おのずと最高法規になる。授權規範である憲法は下位規範に効力を与え、下位規範は憲法に適合することによってその拘束力を発揮できる。しかしこのような、憲法のいわば理論的な最高法規性は、結局のところ、循環的論法に過ぎないと言わざるを得ない。というのも、憲法が最高法規であるのは、憲法が国法の頂点に位置しているからだとすれば、なぜ憲法は国法の頂点に位置しているかという問いに対して、それは憲法が最高法規だからだという前提をとらなければならないからである。そこで、憲法のいわば実践的な最高法規性を担保するため、つまり、国家権力による侵害や違反行為から憲法諸規定を護るために、憲法典の中に様々な宣言的（例えば、最高法規性の宣言や憲法の尊重・擁護義務）、手続的（例えば、改正手続の厳格さ）および制度的（例えば、権力分立の原則や違憲審査制）な保障が組み込まれている。そうすることによって、公権力が専制的に集中することを防ぎ、民主過程の実効性および市民の基本的な権利と自由を保護できる。

もちろん、これらの保障は平時の民主統治を前提に、憲法典が「通常」とみなす一定の社会的状況の下で機能するものとして考案されている。その意味では、民主統治がおかれている事態が「通常」から「非常」に変わったとき、これらの保障が正常に働くことが期待できない。そのため、非常事態における憲

法の最高法規性の保障が重要な課題になる。そこで、憲法秩序の存亡に関わる「非常事態」(state of exception, law, état d'exception, estado de excepción, Ausnahmезustand)に備えて法制度は一連の法規範を用意しなければならない。これら法規範を総称的に「非常事態法制」と呼ぶことができるが、その存在は、「民主国家が、その動揺や破壊を狙う脅威または攻撃から自らを守ろうとした結果、法治国家の基礎、すなわち法の支配、権力の分離および市民の権利・自由の承認・保障を揺るがすことによって自らの破滅をきたすことを防止するために絶対不可欠である」¹⁾。

諸外国の憲法をみると、非常事態の規制に関わる憲法上の具体的な規定を設けない国がある。例えば、ベルギーは憲法187条において、およびルクセンブルクは憲法113条において、国家緊急にふれることなく単に憲法の効力が停止されてはならない趣旨を定めている²⁾。また、英米では、コモン・ローの諸原則および個別立法によって非常事態への対応が図られている。個別立法の例として、英国の国土防衛法(1914年)、緊急権法(1920年)、緊急権(防衛)法(1939、1940年)、市民緊急事態法(2004年)など、米国の全国産業復興法(1933年)、戦争権限法(1941、1942、1973年)、国家緊急法(1976年)などが挙げられる³⁾。なお、日本に関していえば、周知の通り、緊急事態に関わる明文規定がおかれていない⁴⁾。

1) ABA CATOIRA, Ana. “El estado de alarma en España”, *UNED Teoría y Realidad Constitucional*, n.28 (2011)p.316.

2) SIEIRA MUCIENTES, Sara. “Estado de alarma”, *Eunomia* n.19 (2020), pp. 280.

3) 富永健、「国家緊急権の法制化について」『憲法論叢』第3巻(1996年)74頁。

4) 憲法における非常事態(=国家緊急)に関する規定の不存在の意義をめぐって、日本の憲法学界において見解の対立が見られる。例えば、佐藤幸治、『憲法〔第三版〕』青林書院(1999年)50頁のように、「緊急事態に不幸にして陥った場合、その救済をはかるため非常措置を講ずることは不文の法理として肯定せざるをえない」と解する論者もあれば、影山日出弥、「緊急権」芦部信喜ほか(編)『演習憲法』青林書院(1984年)111頁のように、「従って、憲法の規範体系全体をみても、国家緊急状態のいかなる類型も予定していない以上、それに対する特殊な制度である国家緊急権のメカニズムが存在するはずがない」と述べる見解もある。

実は、憲法に非常事態に関する規定がない国は少数である。ドイツ、フランス、ポルトガル、イタリアのように、非常事態の発生を宣言する要件およびそれに対応するためにとられる措置や認められる権限の限界について何らかの規定を憲法典に組み込む国が圧倒的に多い。1978年に制定されたスペイン憲法の場合は、非常事態に関わる詳細な規定を設けており、事態の深刻度に応じて三段階構造という興味深い仕組みを有している。本稿において、スペインにおける非常事態法制を検討し、憲法典が設置した制度がどれだけ権力制限を維持し市民の権利保障を尊重し、立憲主義への基本的な要請にに応じているかを評価する。昨今、COVID-19の感染拡大に苦戦した各国は非常事態を発出させ、移動の自由、営業の自由を始めとする市民の様々な権利を規制することを余儀なくされた。その結果、権力の集中が進み、基本的な権利の制約を仕方ないものとして看過しがちな、まるで立憲主義の理念に逆行する懸念すべき傾向は、自由民主主義が確立した国家にも見受けられる。本稿において、非常事態の対応に関するスペイン憲法が提供している構造を分析し、昨今、再考察の対象となりつつある自由と安全の調整をめぐる憲法学界に見られる議論に貢献することが著者の狙いである。

2 歴史的背景

19世紀初頭に始まる立憲国家としてのスペイン史を概観すれば、その不安定さに気が付くだろう。1812年から次から次へと登場する諸憲法典（1812年、1837年、1845年、1869年および1876年）がその制定者側のイデオロギーを反映するものが多く、直前の憲法を否定するものとして作られがちであった。そして20世紀に入ると、民主主義的な理念に基づいていた1931年憲法は内戦の勃発によって7年足らずで命を落としてしまい、40年間も続いた独裁政権にとって代わられた⁵⁾。

5) スペイン歴代憲法を概観するものとして、拙稿、「第6章 スペイン」初宿正典（編）『レクチャー比較憲法』法律文化社（2014年）162-163頁を参照。

この通り、現行憲法が公布・施行される1978年までのスペインにおける立憲主義の発展は波乱に富んでいたが、非常事態の規制となると、ここにはスペイン憲法史を貫き現在に至るある種の伝統を確認できよう⁶⁾。それは、非常事態に言及する何らかの規定を憲法典に挿入し、憲法が保障する一定の権利・自由を停止・制約する一時的な措置を採用するために議会(Cortes)の介入を必要とする原則が導入されている。1812年のカディス憲法は、308条において、「国家の安全」(seguridad del Estado)を脅かす状況が発生した場合、人身の自由を確保するために286条~307条において規定されていた刑事手続きにおける被拘禁者の権利を停止する措置を議会が採択できる旨を定めていた。

1837年憲法および1847年憲法は、カディス憲法の趣旨に倣っていたと言える。両憲法は、一字一句が同一の文言であった7条および8条において、非常事態と権利・自由の制約に言及していた。すなわち、憲法7条は人身の自由および住居の不可侵の権利を保障した上で、同8条は国家の安全に対する脅威に対応するために、これら権利・自由を一時的に停止できる旨を定めていた。ただし、停止を決定するに当たって非常の状況が生じるたびに個別法律を制定しなければならないという「法律の留保」(reserva de Ley)の原則が同規定において採用されていた。

1869年憲法の時代になると、非常事態の制度化がより進んだ。同31条は、国家の安全に関わる非常の状況に応じるため、被拘禁者の権利(2条)、住居の不可侵(5条)、居住の自由(6条)および表現・集会・結社の自由(17条)の一時的な停止について「二重の法律の留保」(doble reserva de Ley)を定めていた。つまり、これら権利・自由を停止するために、「治安維持」(orden público)に関する事前の法律の定めるところに従って(第一の法律の留保)、国家の安全に関わる非常の状況が生じるたびに具体的な停止を決定する個別法の制定を必要とされていた(第二の法律の留保)。この趣旨を受ける者として

6) スペイン憲法史における非常事態の規制についてLAFUENTE BALLE, José M., "Los estados de alarma, excepción y sitio" *Revista de Derecho Político* n. 30 (1989) pp. 34-41を参照。

1870年に治安維持法(Ley de orden público)が制定されたが、同法において、非常事態の深刻度に応じて、文民の権限下にしかれる「予防事態」(estado de prevención)および「警戒事態」(estado de alarma)ならびに軍事機関の権限下におかれる「戦争事態」(estado de guerra)が規制されていた。

1876憲法は、17条において、被拘禁者の権利(4条・5条)、住居の不可侵(6条)、居住の自由(9条)および表現・集会・結社の自由(13条)についての個別法律の制定による一時な停止について述べていたが、1869憲法と異なって、治安維持に関する事前の法律の制定が要請されていなかった(かといって、1870年の治安維持法が廃止されたわけではない)。一方、同規定は、議会が召集されていないときに、重大な緊急事態が生じた場合、政府(Gobierno=執行府)が自己の責任に基づいて権利・自由の停止を決定し、その事後承認を議会に求めることができるという、それまでの憲法典に見られない規範をおいていた。

1931年に制定された第二共和制憲法は、それまでの憲法典に比べれば、権利・自由の停止について詳細な規定をおいていた。憲法42条は、「明白かつ差し迫った危険」(notoria e inminente gravedad)が認められたとき、議会の事前承認を求めることを要件に、被拘禁者の権利(29条)、移転の自由・住居の不可侵(31条)、居住の自由(9条)および表現(34条)、集会(38条)および結社の自由(39条)について政府は政令でもってその一時的な停止を決定できる旨を定めていた。なお、政府の政令には期間の上限が設けられていた。つまり、停止の期間は30日間を超えてはならず、期間の延長を決定するために、議会の事前承認が必要となっていた。なお、同条は、権利・自由の停止期間中、治安維持に関する法律が適用されることを規定していた。この趣旨を受けるものとして、1933年に、1870年の治安維持法を廃止する新しい治安維持法が制定され、ここにおいて引き続き非常事態として、非軍事的な性質を有する「予防事態」(estado de prevención)および「警戒事態」(estado de alarma)ならびに軍事的な性質を有する「戦争事態」(estado de guerra)が規制されていた。一方、憲法76条は、共和政大統領の一権限として「国家の一体性またはその安全を守るために必要な緊急措置を命じ、直ちに議会に報告すること」を定めており、一部の論者の理解ではこれをある種の「憲法的独裁」(dictadura constitucional)と

して評価できる⁷⁾。

フランコ独裁政権は成文憲法を制定しなかったため、1978年まで非常事態の規制はあくまで立法事項になった。1959年に1933年治安維持法を改めるものとして新しい法律が制定された。1959年治安維持法は文民の権限下におかれる「予防事態」と「警戒事態」を「非常状態」(estado de emergencia)に一本化し、軍事機関の権限下におかれる「戦争事態」について規制していた。

1978年2月、新憲法の公布・施行に先立って、新しい治安維持法を一部改正する法律案が当国会に提出された。同法律案は成立しなかったものの、非常事態の規制に再び「警戒事態」を追加し、ここに次に検討する現憲法116条の萌芽を見つけ出すことができる⁸⁾。

3 1978年憲法下における非常各事態の規制⁹⁾

1978年憲法は、116条において非常各事態の規制について比較的長文の規定をおいている¹⁰⁾。そして、1981年に制定された「警戒・非常・戒厳の事態に関

7) LAFUENTE BALLE, José M., “Los estados de alarma, excepción y sitio”, *op. cit.* p.39. この論者は、「憲法的独裁」に関するK・レーヴェンシュタインの定義に従っている。すなわち、憲法的独裁とは「統治権保有者の手に権力を分配する技術の一時的な代替、および非常の期間中、執行府に対する議会の通常の機関間の監視手続の停止」である。LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución* Ariel(1976)p. 285。憲法的独裁の代表例を「共和国の制度、国の独立、その領土の一体性あるいは国際協約の履行が重大かつ直接に脅かされ、かつ、憲法上の公権力の適正な運営が中断されるときは、共和国大統領は、首相、両議院議長、ならびに憲法院に公式に諮問したのち、状況によって必要とされる措置をとる」と定める1958年フランス第五共和国憲法16条に見つけ出すことができる。

8) SIEIRA MUCIENTES, Sara. “Estado de alarma”, *op. cit.* p. 281.

9) 本稿の言葉づかいについて一言明らかにする必要がある。これから、スペイン語の単数形と複数形の違いを念頭に「非常各事態」(estados de emergencia)と「非常事態」(estado de emergencia)を区別する。前者は、警戒・非常・戒厳の3事態をまとめる総称として用いる。後者は3事態のうち、2番目のestado de emergenciaを意味する。

10) 本項で引用しているスペイン憲法規定の邦訳として、池田実、『スペイン憲法概要』

する組織法4号」(Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio、以下は非常各事態組織法と呼ぶ)は憲法の趣旨を具体化している。これから、上記の憲法規定および組織法の検討を行う。

憲法116条は、上に触れた三段階に分けて非常事態に対応する伝統を受け継ぎ、「警戒事態」(estado de alarma)、「非常事態」(estado de emergencia)、および「戒厳事態」(estado de sitio)の3事態について規制している。歴代憲法典に見られる非常事態に関する諸規定と異なり、憲法116条は詳細なものとして評価できる。しかし、非常各事態の具体的なシナリオについて憲法が明文規定をおいていないので、どのような状況が発生すれば、どの事態を宣言できるかは、結局のところ、立法事項であると言える¹¹⁾。

一方、憲法116条1項は、「警戒事態、非常事態および戒厳、ならびに各事態における権限および制限は、組織法でこれを定める」と述べている。憲法81条の定めるところによると、「組織法」とは国会が制定する法形式のうち、①基本的権利および公的自由、②自治憲章(Estatutos de Autonomía)、③一般的選挙制度、および④司法裁判所、憲法裁判所、会計検査院などその他の憲法が定める事項について規制するもので、通常法律と異なって、その成立には国会下院の絶対多数(=総議員の過半数)が必要である。要するに、非常各事態の宣言は市民の権利・自由の保護を大きく左右するリスクをとまなうため、憲法制定者はここに一つの「組織法の留保」(reserva de Ley orgánica)を設けたと言える。ところで、非常事態または戒厳事態が宣言されたとき、公権力が一部の憲法上の権利の停止を決定できるが、警戒事態の場合、権利の停止ではなく、通常制約しか認められない。そもそも、「停止」と「制約」の違いは、憲法解釈論上、きわめて重要な課題であるが、この点について後述する。

非常各事態組織法は、1条～3条から3事態に適用される共通規定をおいている。同組織法の規制するところによると、警戒事態、非常事態および戒厳事態は、非常の状況が発生したことにより、国家機関が通常の権限を行使しても

参議院憲法調査会事務局(2001年)を参照した。

11) ABA CATOIRA, Ana. “El estado de alarma en España”, *op.cit.* p.325.

「正常性の回復」(restablecimiento de la normalidad)が不可能になったとき宣言される(1条1項)。非常諸事態の及ぶ期間および採用される措置は、正常性の回復を確保するために、必要不可欠かつ具体的な状況に比例したものでなければならない(1条2項)。非常各事態の期間満了にともない、「権限のある機関」(autoridad competente)に付与される制裁事項・予防措置に関わる諸権限および、確定したものを除いて、それらに基づいて採用された特定措置の効力が消滅する(1条3項)。非常各事態の宣言は、憲法上の国家権力の正常な機能を妨げるものではない(1条4項)。

非常各事態の宣言は、直ちに「官報」(Boletín Oficial del Estado)に掲載されるとともに、必ず公共の、および指定された民間の情報伝達手段を通じて放送されなければならない、その効力は掲載時から発生する。また、各事態の宣言中、「権限のある機関」が決定した事項・措置は同様に放送されなければならない(2条)。非常各事態の有効期間中に採用された行政行為・処分は、法律の定めるところにより、司法裁判所に対して異議申立ての対象になる。これら行政行為・処分の適用によって、その身体、権利または財産について、自己の責任に帰さない損害を受けた人は、法律の規定に従って、その賠償を求める権利が認められる(3条)。

憲法116条5項は、非常各事態に共通する規定を設けている。これによると、非常各事態が宣言されている間、国会を解散することができず、両議院が閉会中のときは、両議院は自動的に召集される。さらに、下院が解散され、またはその任期が満了した場合において、非常各事態の原因となる状況が発生したときは、下院の権限は、下院常設議員団(Diputación Permanente)がこれを行行使する。憲法78条によれば、常設議員団は各議院の所属議員数に比例して、各会派を代表し、各議院の議長を主宰者とする機関であり、その職務は、各議院が解散されまたは任期が満了した場合に、各議院の権能を行行使し、または各議院が召集されていないときに、その権限を確保する。

最後に、憲法裁判所は2012年1月13日決定¹²⁾および2016年4月28日判決¹³⁾に

12) ATC 7/2012.

において、非常各事態の性質について重要な解釈を提示している¹⁴⁾。つまり、憲法116条の定めるところに基づいて、国会または政府（Gobierno＝内閣）が決定する措置は、直接的にも間接的にも法律の効力を有する規範の通常適用の停止・変更をとまうので、すべては「法律の効力」（valor de Ley）を有する。従って、後述するように、例えば警戒事態の宣言は閣議で決定されるとはいえ、その規範的内容および法的効果からすれば、政府の決定は警戒事態の有効期間中に適用される法的枠組みを定めている以上、宣言中に採択される措置や行政行為の法的根拠になっている。

4 警戒事態

憲法116条2項は「警戒事態は、閣議で決定された政令により、最大15日間を期限として、政府がこれを宣言する。その旨は下院に報告され、下院は、この目的のために直ちに召集される。下院の承認がなければ、この期間を延長することができない。政令には警戒事態宣言の効力の及ぶ範囲を定めなければならない」と定めている。そこで、非常各事態組織法4条～12条は、憲法の趣旨を受けて具体的に警戒事態について規制している。

政府は、次の正常性の重大な事態のいずれかが発生した場合、国の領土の全部または一部において警戒事態を宣言する。すなわち、a) 地震、洪水、都市火災、森林火災、重大な事故などの公共の大災害が発生したとき、b) 感染症、疫病のような深刻な健康危機が発生したとき、c) 共同体民にとって必要不可欠な公共事業の提供が停止されたとき、およびd) 必需品の調達が不可能になったときである（組織法4条）。こうして、a) ～d) の状況を見ればわかるように、警戒事態の宣言は原則として政治的動機に基づかない、いわゆる自然災害に対応するために考案されている¹⁵⁾。

13) STC 83/216.

14) ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel, *Lecciones de Derecho Constitucional* (6^a ed.) Tirant lo Blanch (2018) p. 530.

15) *Ibidem* pp.530-531.

上記事態が一つの自治州の全部または一部にのみ影響している場合、当該自治州の首相は、国の政府に警戒事態の宣言を要請できる（同5条）。

警戒事態の宣言は、閣議で決定された政令（real decreto）の形式をとり、ここに政府は警戒事態の範囲、期間および効果を提示しなければならない。警戒事態宣言の期間は、最大15日間を超えてはならないが、下院の明示的な承認があれば、その期間を延長できる。そして、延長を承認するに際して、下院は延長の「範囲および条件」を定めなければならない（同6条）。

ちなみに、警戒事態の延長期間の期限をめぐる特筆すべき論争が見受けられる。というのも、上記の憲法116条2項後段が最大15日間の延長について「この期間」（dicho plazo）という表現を用いているのに対して、組織法は「延長することができる」（podrá prorrogar）と述べているから、そもそも憲法が言うところのこの期間は「単に宣言の期間」を意味するか、それとも「最大15日間の期間」を意味するかは必ずしも明確ではないからである。この点について、2021年10月27日に憲法裁判所はCOVID-19の拡大に対応するために政府が2020年10月25日に宣言した警戒事態の6ヶ月間の延長を承認した政令956/2020号の違憲性を指摘する判断を下した¹⁶⁾。

一方、下院規則（Reglamento del Congreso de los Diputados）162条は、非常各事態の下院での審議手続を定めている。同1項～4項の規定によると、政府は警戒事態を宣言したとき、下院議長にその趣旨を通知するとともに閣議で決定した政令を送らなければならない。その後、政令が憲法委員会（comisión constitucional）に付託され、同委員会は必要に応じて追加情報を要請できる。一方、政府は警戒事態の延長の承認を下院に求めた場合、各党派は延長期間の範囲と条件について提案できる。延長の承認に関する審議・決議は本会議（Pleno）で行われる。

警戒事態が宣言されたとき、政府が「権限のある機関」となるが、警戒事態の効力が一つの自治州に限定されている場合、政府が当該自治州の首相にその

16) STC 183/2021. 複数の個別意見（votos particulares）が付された同判決はきわめて興味深い。紙幅の関係で詳細な分析を別の機会に譲りたい。

権限を移譲できる(組織法7条)。また、政府は警戒事態の宣言中、制定したすべての政令について下院に通知しなければならない(同8条)。なお、人・財産・場所の保護に必要な限り、警戒事態の宣言下の地域のすべての文民の機関、自治州・県市町村の警察組織の構成員、その他の公務員が権限のある機関の直接監督下におかれる。また、自治州の首相が権限のある機関になった場合、国家警察の協力を要請できる(同9条)。

警戒事態の宣言中に権限のある機関の命令に違反する行為は、法律に基づいて処罰され、違反者は公務員であった場合、権限のある機関は停職を命じることができる(同10条)。

後述のように、警戒事態の宣言中に採択される措置は、市民の権利の停止をとまうことが認められないが、政府は一定の権利の行使を制約する次のような措置を決定できる。すなわち、a) 特定の時間・場所での人や車両の通行を制限すること、b) あらゆる種類の資産を一時的に押収し、個人に役務を課すること、c) あらゆる性質の産業、工場、工房、農場、または施設を一時的に占有すること、d) 公共事業の利用を制限し、必需品の消費を配給すること、e) 市場の供給を確保するために必要な命令を行うこと(同11条)。さらに、権限のある機関は、感染症予防、環境保護、水質、および森林火災に関連する諸法令が定める措置を自ら決定することができる(同12条)。

現行スペイン憲法の下では、今まで警戒事態は3回宣言されたことがある。最初の警戒事態は、2010年12月4日から2011年1月15日まで航空管制官の違法なストライキに対応するために宣言された。二度目の警戒事態は、2020年3月15日から2020年6月21日まで、および三度目の警戒事態は、2020年10月25日から2021年5月9日まで、いずれもCOVID-19拡大に対応するために宣言された¹⁷⁾。

17) 拙稿・「新型コロナウイルスの危機に対する憲法の対応」曾我部真裕・赤坂幸一・櫻井智章・井上武史(編)『憲法秩序の新構想』三省堂(2021年)59-62頁を参照。

5 非常事態

憲法116条3項は「非常事態は、事前に下院の承認を経て、閣議で決定された政令により、政府がこれを宣言する。非常事態の承認および宣言は、その効力、適用領域および期間を明確に定めなければならない。非常事態の期間は、30日間を超えないものとし、同一条件の下に、さらに30日間これを延長することができる」と定めている。そこで、非常各事態組織法13条～31条は、憲法の趣旨を受けて具体的に非常事態について規制している。

まず、非常事態が予定されるシナリオとして、市民の権利の自由な行使、民主機関の通常機能、共同体に必要不可欠な公共事業の運営、その他の公共秩序の側面が著しく変化し、通常の権限を用いてもそれを回復し維持することが困難になった場合、政府は非常事態宣言の承認を下院に要請できる（組織法13条1項）。上述の警戒事態の宣言と異なり（しかし、警戒事態宣言の延長と同様に）、非常事態を宣言する前に、事前に下院からの承認を得る必要があるが、そのために、政府は下記の事項を含める承認の請願書を下院に送付しなければならない（同13条2項）。すなわち、a) 非常事態の効果および憲法55条1項が言及する諸権利のうち、停止（suspensión）の対象となる権利の明示的な列举、b) 停止の対象となる権利に対して採用される具体的な措置、c) 非常事態の地域的範囲および最大30日間を超えてはならない、その有効期間、ならびにd) 非常事態の宣言中に決定される措置に違反した者に対して政府機関¹⁸⁾が課することのできる金銭的な制裁である。下院は政府の承認請願書を審議するに当たって、修正を加えることができる（同13条3項）。同請願書の下院での具体的な審議・議決手続について、下院規則163条が定めているが、原則として警戒事態について定める同162条の規定が準用となる。

18) 非常各事態組織法13条～31条は、政府の委任に基づき、非常事態宣言中に行政活動を監督し、諸法令を執行する権限を有する機関（autoridad）を「権限のある機関」ではなく、「政府機関」（autoridad gubernativa）と呼んでいる。

政府は下院の承認を得たとき、閣議決定を通じて政令で非常事態を宣言する(組織法14条)。なお、非常事態宣言中に、異なる措置を採用する必要性が発生したとき、上記手続きに従い、再びその承認を下院に求めなければならない(同15条1項)。最後に、政府は非常事態宣言の有効期間が満了する前に閣議決定でその終了を決定でき、直ちにその旨を下院に報告しなければならない(同15条2項)。

組織法16条以下は非常事態の宣言中に採用できる諸措置について定めている。前述のように、これらは憲法55条1項が言及する権利の停止を発生させてはならない。

- ① 政府機関は、秩序を維持するために必要であると判断したとき、十分に理由のある疑いに基づき、何人も逮捕することができる。拘留は10日を超えることはできず、被拘禁者は憲法17条3項が定める諸権利の保障を妨げてはならない¹⁹⁾。拘禁は24時間以内に管轄裁判所に報告されなければならない。拘禁中、裁判官は自らまたは被拘禁者が所在する管轄区域の調査裁判官に委任して、いつでも拘禁者に関する情報を要求できる(同16条)
- ② 下院が承認した非常事態宣言は憲法の18条2項の停止をとともなう場合、政府機関は必要と判断したとき、公の秩序の維持および犯罪捜査のために捜索をすることができる²⁰⁾。捜索は政府機関自らによって、または書面の命令状が与えられた代理人によって行われる。原則として、家宅、書類、物品などの捜索には、居住者または管理者またはその家族の成年者の立ち入りの下で行われる、それができないこともあ

19) 憲法17条3項は「拘禁された者は、直ちに、かつ理解可能な方法により、その権利および拘禁理由を知らされなければならない、供述を強要されてはならない。拘禁された者に対する警察および裁判所の尋問における弁護士の立会いは、法律に定める条件の下に、これを保障する」と述べている。

20) 憲法18条2項は「住居は不可侵である。いかなる立入りまたは捜索も、現行犯の場合を除いては、居住者の同意または裁判所の決定なしに、これを行うことができない」と述べている。

るので、政府機関が二人の近隣住民の立入りを強制的に求めなければならない。政府機関は搜索内容に関する記録書を作成し、それを裁判所に提出しなければならない(同17条)。

- ③ 下院が承認した非常事態宣言は憲法の18条3項の停止をとまう場合、政府機関は必要と判断したとき、犯罪捜査および公の秩序の維持のために郵便、電信、電話を含むあらゆる種類の通信を傍受することができる²¹⁾。傍受の決定は、理由を付した書面で権限のある裁判官に報告しなければならない(同18条)。
- ④ 政府機関はあらゆる種類の輸送機関およびその積み荷を検査し管理することができる(同19条)。
- ⑤ 下院が承認した非常事態宣言は憲法の19条の停止をとまう場合、政府機関は、決められた時間と場所で人や車両の通行を禁止し、ある場所から別の場所に移動する人に身元を証明させ、従うべき旅程を指示することができる²²⁾。さらに、政府機関は、保護・安全保障区域の境界を定め、その区域に居残るための条件を決定し、公権力の活動を妨害するおそれのある特定人の立入りを禁止することができる。なお、必要と判断されたとき、政府機関は特定人に対し、常居所のある地域外に移動する場合、その旨を2日前までに通知するように要求し、当該地域外の移動を命じることができる。なお、政府機関は、特定時に対し、当該人の個人的な条件に適した地域への一時的な移住を指示することができる。一方、政府機関は、これら措置の実行に関わる資源、とりわけ措置の対象となった人の移動、宿泊および食事を供給しなければならない(同20条)。

21) 憲法18条3項は「通信の秘密、とりわけ郵便、電信および電話による通信の秘密は、裁判所の決定がある場合を除き、これを保障する」と述べている。

22) 憲法19条は、「スペイン人は、その住居を自由に選定し、および国の領土内を移動する権利を有する。同様に、スペイン人は、法律の定める条件の下で、スペインに自由に入国する権利を有する。この権利は、政治的または思想的理由により制限されてはならない」と述べている。

- ⑥ 下院が承認した非常事態宣言は憲法の20条1項a)号およびd)号ならびに同5項の停止をとまう場合、政府機関は、あらゆる種類の出版物、ラジオ・テレビ放送、映写、映画および演劇の公演の停止を命じる²³⁾。さらに、これら措置を行うために、出版物の押収を命じることもできる。ただし、これら措置はいかなる種類の事前検閲を伴うことは認められない(同21条)。
- ⑦ 下院が承認した非常事態宣言は憲法の21条の停止をとまう場合、政府機関は、政党、組合、および使用者団体の集会を除いて、いかなる集会および示威行動を開催するために事前許可を求めまたはそれを禁止し、その解散を命じることができる²⁴⁾(同22条)。
- ⑧ 下院が承認した非常事態宣言は憲法の28条2項および37条2項の停止をとまう場合、政府機関は、ストライキおよび集团的争議手段の採用を禁止することができる²⁵⁾(同23条)。

-
- 23) 憲法20条1項a)号およびd)号ならびに同5項は「①次の諸権利は承認され、かつ保護される。a)発言、文書その他の再現手段により、思想、観念および意見を自由に表明し、および普及させる権利(…)d)あらゆる普及手段により、真実の情報を自由に伝達しまたは受け取る権利、これらの自由の行使における、良心条項および職業上の秘密に対する権利は、法律でこれを定める(…)⑤出版物、録音およびその他の情報手段の押収は、裁判所の決定による場合のみ、これを行うことができる」と述べている。
 - 24) 憲法21条は「①平穩に、かつ武器をもたずに集会する権利は、これを認める。この権利の行使は、事前の許可を必要としない。②公共の往来の場所における集会および示威行動については、事前に当局に届け出なければならない。当局は、人または財産に対する危険をとまう公の秩序の紊乱を根拠とする理由が存在する場合においてのみ、これを禁止することができる」と述べている。
 - 25) 憲法28条2項は「労働者が自己の利益を守るための同盟罷業権は、これを認める。この権利の行使を規制する法律は、地域住民に不可欠な事業の維持を確保するために必要な保障を認める」と定めており、同37条2項は「労働者および使用者が集团的争議手段を採用する権利は、これを認める。この権利の行使を規制する法律は、その制限につき定めることができるほか、地域住民に不可欠な事業の機能を確保するために必要な保障を定める」と規定している。

- ⑨ スペインに居住する外国人は、非常事態宣言中、政府機関が出す出頭要請に応じ、在留資格の更新について制定する規範を遵守しなければならない。政府機関は違反者をスペインから追放することができる。ただし、追放が認められない無国籍者および難民は、スペイン国民と同様の待遇を受ける（同24条）。
- ⑩ 政府機関は、あらゆる種類の武器、弾薬、または爆発物を押収することができる（同25条）。
- ⑪ 政府機関は、関係省庁に通知して、公の秩序を乱す恐れのある産業または商業を検査し、およびその活動の一時的な停止を命じることができる。なお、娯楽施設、飲食店、その他の施設の一時的な閉鎖を命じることができる（同26条）。
- ⑫ 政府機関は、建物、施設、工事、およびあらゆる公共事業・産業に対する警備を行うために必要な措置を命じることができる。そのため憲法18条1項の定める趣旨を妨げることなく、適切な場所において武装した詰所を設置することができる（同27条）。
- ⑬ 公の秩序の紊乱によって、非常各事態組織法4条が言及する事態が発生した場合、政府機関は警戒事態のときに予定される措置を採用することができる（同28条）。
- ⑭ 公務員または公務被用者が公の秩序を紊乱する行動を助長した場合、政府機関は当該公務員・公務被用者の職務を停止することができる（同29条）。

一方、非常事態宣言中、司法裁判官は公の秩序または市民の安全に反する犯罪行為の存在を確認したとき、検察庁を聴聞した後、被疑者の未決勾留を決定することができる（同30条）。最後に、非常事態の宣言が一つの自治州の全部または一部にその効力を発揮するとき、政府機関は、上記の権限の行使を当該自治州の政府と調整することができる（同31条）。

6 戒厳事態

憲法116条4項は「戒厳事態は、政府のみによる提案に基づいて、下院の絶対多数により、これを宣言する。下院は、戒厳事態の領域、期間および条件を定める」と定めている。そこで、非常各事態組織法32条～36条は、憲法の趣旨を受けて具体的に戒厳事態について規定している。

もともと憲法116条4項は、憲法の第一草案では、「戒厳および戦争の事態」(estado de sitio y guerra)と述べていたが、最終的に戦争への言及は排除された²⁶⁾。そこから結論づけできるのは、戒厳事態は多くの場合、戦争に対応するために宣言されるが、必ずしも「戦時」という事態を意味するわけではない、ということである。非常各事態組織法32条1項は、戒厳事態の宣言が予想されるシナリオとして、「スペインの主権または独立、あるいはその領土の保全または憲法上の秩序に反する騒乱または武力行使が発生した場合、または発生するおそれがあり、他の手段では解決できない場合」と述べている。上に検討した警戒事態および非常事態と異なって、戒厳事態の宣言は、政府の提案に基づいて、下院が自ら決定しなければならない。なお、戒厳事態の宣言は、その領土範囲、期間、および条件を明記しなければならない。下院規則163条は、戒厳事態の下院での審議手続について規定している。同規定によると、政府が戒厳事態の宣言を提案し、下院は本会議において絶対多数でこれを可決しなければならない。下院は戒厳事態を決定したとき、下院議長は政府にその趣旨を通知し、政府は宣言を官報(Boletín Oficial del Estado)に記載しなければならない。

戒厳事態の宣言下で採用できる措置として、警戒事態および非常事態のそれに加えて、憲法17条3項が定める被拘禁者の法的保護に関わる諸保障の停止を伴うことが認められる(組織法32条3項)²⁷⁾。

26) ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel, *Lecciones de Derecho Constitucional*(6^a ed.) op. cit. p.535.

27) 憲法17条3項は「拘禁された者は、直ちに、かつ理解可能な方法により、その権利および拘禁理由を知らされなければならない、供述を強要されてはならない。拘禁

戒厳事態の下では、憲法97条の定めるところに従って軍事行政および国防を指揮する政府に憲法が定める例外的な権限が収斂する(組織法33条1項)。なお、政府は、その指揮下で戒厳事態の宣言中採用される措置を執行する「軍事機関」(autoridad militar)を指定する(同2項)。軍事機関は、憲法、非常各事態組織法、および戒厳事態の宣言の条件に従って、必要な措置と予防措置を内容とする軍事令(bando militar)を発行しなければならない(組織法34条)。一方、下院は戒厳事態の有効期間中、その審理は軍事裁判権(jurisdicción militar)の対象となる犯罪類型を指定することができる(同35条)。最後に、文民の行政機関は軍事機関に委譲されなかった権限について、依然としてその行使を続けるが、軍事機関の要求があれば、公の秩序に関する情報を提供しなければならない(同36条)。

7 憲法55条および個人的な権利停止の制度

1978年のスペイン憲法は、上に検討した第116条の規定のほか、例えば、市民の義務について定める第30条²⁸⁾、司法権について定める第177条²⁹⁾および憲法改正手続に時限的制約を付している169条³⁰⁾において非常事態の対応に関する規定をおいている。

一方、憲法55条は権利の停止について定めている³¹⁾。まず、前述の通り、同

された者に対する警察および裁判所の尋問における弁護士の立会いは、法律の定める要件の下に、これを保障する」と定めている。

28) この規定は第4項において、「重大な危険、大災害、または公的災厄の場合における市民の義務は法律でこれを定めることができる」と定めている。

29) この規定は第5項において、「司法権一体の原則は裁判所の組織および機能の基礎である。軍事裁判権の行使は、憲法の原則に基づき、厳密に軍事的な領域および戒厳事態の場合について、法律でこれを定める」と定めている。

30) この規定は、「戦時、または第116条で定める事態のいずれかが継続中のときは、憲法改正を発することができない」と定めている。

31) 憲法55条の制定過程について、See LAFUENTE BALLE, José M., “Los estados de alarma, excepción y sitio”, *op.cit.* pp.42-43.

条1項は、非常事態・戒厳事態の宣言が決定されたときは、その保障が停止となりうる憲法上の権利について述べている³²⁾。さらに、同条2項は、具体的な個人の権利停止について、興味深い規定を置いている³³⁾。この規定によると、国会が特定の個人について、組織法の制定を前提に、憲法17条2項が保障する権利³⁴⁾、同18条2項が保障する住居の不可侵および同3項が保障する通信の秘密の停止を決定できる。

憲法が自ら述べているように、いわゆる「テロリズムとの闘い」(lucha contra el terrorismo)を狙いとする³⁵⁾この規定は、立法府に対して個人的な権利停止に関わる法整備を導入する選択を付与しているものであり、決してそれを要請しているわけではない³⁶⁾。いずれにせよ、憲法の制定当初から同55条2項の趣旨を受けた組織法が制定されてきた。まず、1980年12月1日に「憲法55条

32) 憲法55条1項は「第17条、第18条第2項ならびに第3項、第19条、第20条第1項a)およびd)ならびに第5項、第21条、第28条第2項、ならびに第37条第2項で定める権利は、憲法に定める条件の下に、非常事態または戒厳事態の宣言が決定されたときは、これを停止することができる。非常事態宣言の場合には、第17条第3項は、本項前段の規定から除外する。」と定めている。

33) 憲法55条1項は「武装集団またはテロリストの行動に対する調査に関連して、個別的に、かつ裁判所の必要的介入ならびに十分な議会的統制の下に、特定の人物に対し、第17条第2項、ならびに第18条第2項および第3項で定める権利を停止することのできる形式ならびに場合については、組織法でこれを定めることができる。この組織法で定められた権能を不当に利用し、またはこれを濫用した場合は、法律で定める権利および自由の侵害として、刑事責任を生ずる」と定めている。

34) 憲法17条2項は「予防拘禁 (prisión preventiva) は、事実の解明を目的とする捜査の遂行に必要な最小限度の期間を超えることができず、いかなる場合にも、拘禁された者は、最大72時間以内に釈放されまたは司法官憲に引き渡さなければならない」と定めている。

35) 周知の通り、1960年代から、フランスとスペインの両国にまたがるバスク地方の分離独立を目指すETA(=バスク祖国と自由)という民族組織が多くのテロ事件を起こし、解散される2010年代後半まで一般市民も含めて850人を超える人を殺している。

36) ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel, *Lecciones de Derecho Constitucional*(6^a ed.) op. cit. p.536.

2項が定める事項に関する組織法」が制定され、これが1984年12月26日に「武装集団およびテロリストの活動に対抗し、憲法55条2項が定める事項を具体化する組織法」に改正された。その後、バスク自治州議会およびカタルーニャ自治州議会は同組織法に対して違憲の訴えを提起し³⁷⁾、その結果、憲法裁判所は、同組織法の一部が違憲であることを宣言した³⁸⁾。

憲法55条2項の内容に関わる近年の立法として、2003年3月10日制定の「市庁における民主主義および評議員の安全の確保に関わる組織法」が挙げられる³⁹⁾。

8 おわりに

周知の通り、「自由」と「安全」の両立を考えることは多くの憲法学者が取り組む重要な課題である。これはすなわち「国民」(＝個人)と「社会」(＝全体)の相互関係のあり方を考えることに他ならない。そもそも、「自由」の具体的な保障は「安全」とのバランスによらなければならないが、その両者のあり方がとりわけ問われるのは「危機」(crisis)が生じたときである。

古典ギリシャ語の名詞κρίσιςに由来する「危機」というのは、文字通り決定が迫られる時である⁴⁰⁾。健康、家庭、仕事、さまざまな場面において危機を体験する我々個人と同様に、経済、衛生、政治、安全など、国家が危機に見舞われることがしばしばある。伝統的にみれば、災害、戦争、内乱のような危険が発生した時、統治のあり方は、necessitas non habet legem(＝必要性は法を持たない)という、すなわち緊急避難の原則という不文の法理に従って行われ

37) スペイン憲法の下では「違憲の訴え」(recurso de inconstitucionalidad)は、いわゆる抽象的違憲審査に当たる手続である。違憲の訴えの概要について、拙稿、「スペイン憲法裁判所」曾我部真裕(編)『憲法裁判所の比較研究』信山社(2016年)47-77頁を参照。

38) STC 199/1987.

39) ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel, *Lecciones de Derecho Constitucional*(6^a ed.) op. cit. p.536.

40) 名詞κρίσιςは、動詞κρίνω(＝決める・定める)から派生している。

た。しかし、立憲主義が確立していくとともに、国民の生命・自由・財産を恣意的な権力行使から守るべく、国家存亡の危機への対応を法制度化するに当って、諸国家に何かしらの方法で非常事態の「憲法化」という過程を確認できる。このような流れを汲むスペイン法は、上述のように、合法性 (legalidad)、必要性 (necesidad)、公表性 (publicidad)、比例 (proporcionalidad) および時限性 (temporalidad) の諸原則に基づく非常事態法制を設けた⁴¹⁾。

比較憲法学の観点からすれば、非常事態の対応に関するスペイン憲法が設けた構造は、つぎのような特徴を持つと言える。すなわち、①非常事態に対する段階的な対応、②非常事態における行政府への権限の収斂、③非常事態の対応に関する措置の立法権による徹底した統制、および④これら措置の合憲性・合法性に関する司法権による事後的な統制である。

以上を考慮すると、緊急事態に関する条項を追加する方向で、日本国憲法の改正の必要性を唱える議論のために、スペイン型の非常事態対応モデルは合理化されたものとして大いに参考になると考えられる。しかし、それはあくまで理論上の話であって、COVID-19のパンデミックが浮き彫りにしたように、このモデルが憲法の定めた理念通りに運用されているとは必ずしも言えない。幸いなことに、スペインでは非常事態または戒厳は今までに一度も宣言されたことがなく、警戒事態が宣言されたのは、2010年12月4日～2011年1月15日（航空管制官の違法なストライキがもたらした危機に対応するため）、2020年3月14日～同6月21日、および2020年11月9日～2021年5月9日（いずれも、COVID-19の感染拡大に対応するため）の三回のみである。前述のように、警戒事態は、憲法116条が定める非常諸事態のうち最も軽いものであるが、いずれの警戒事態も強固な措置を伴ったものであり、事後的に裁判所、とりわけ憲法裁判所の厳格な統制を受けた。たしかに、これは憲法の他の領域にも見られるような、「理論」と「実践」の乖離をあらわすことである。その具体的な検討を他の機会に譲りたい。

41) LAFUENTE BALLE, José M., “Los estados de alarma, excepción y sitio”, *op.cit.* p.45 et seq.