

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	明治憲法の緊急事態条項
他言語論題 Title in other language	Emergency Provisions of the Meiji Constitution
著者 / 所属 Author(s)	越田 崇夫 (KOSHIDA Takao) / 国立国会図書館調査及び立法考査局主任調査員 憲法調査室
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	881
刊行日 Issue Date	2024-5-20
ページ Pages	31-60
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	日本国憲法と異なり、大日本帝国憲法（明治憲法）には4類型の緊急事態条項（戒厳、緊急勅令、緊急財政処分、非常大権）があった。各制度の概要及び運用状況を紹介し、その内容を整理する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

明治憲法の緊急事態条項

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主任調査員 憲法調査室 越田 崇夫

目 次

はじめに

I 制度の概要

- 1 戒厳
- 2 緊急勅令
- 3 緊急財政処分
- 4 非常大権

II 運用状況

- 1 戒厳
- 2 緊急勅令・緊急財政処分
- 3 非常大権

III 2023 年資料の枠組みを用いた整理

- 1 戒厳
- 2 緊急勅令・緊急財政処分
- 3 非常大権
- 4 明治憲法の緊急事態条項の特徴

おわりに

別表 緊急勅令・緊急財政処分の発令事例

キーワード：大日本帝国憲法、明治憲法、緊急事態条項、戒厳、緊急勅令、緊急財政処分、
非常大権

要 旨

- ① 日本国憲法と異なり、大日本帝国憲法（明治憲法）には緊急事態条項があった。本稿では、明治憲法が規定していた4つの緊急事態の類型について、制度の概要及び運用状況を紹介し、その内容を整理する。
- ② 戒厳（第14条）の要件・効力は法律で定めることとされ、その法律に当たる戒厳令が、戦時又は事変の場合に戒厳を宣告できることや、戒厳の間は司令官が地方行政事務等を管掌し、集会・出版の制限、郵便・電報の開封、出入物品の検査、交通の制限等を行えることなどを定めていた。なお、戒厳の宣告は天皇が行い、議会は関与しなかった。戒厳の宣告件数は計7件（日清戦争の際に1件、日露戦争の際に6件）である。このほか、明治憲法下では、戒厳の宣告を行わずに、緊急勅令によって戒厳令の一部の規定を適用する措置（行政戒厳）もとられた。行政戒厳の実施件数は計3件（日比谷焼き打ち事件、関東大震災、2・26事件の際に各1件）である。
- ③ 緊急勅令（第8条）は、公共の安全を保持し、又は公共の災厄を避けるため、緊急の必要があり、かつ、議会在閉会中である場合に、法律に代わる勅令を発令できる制度であった。また、緊急財政処分（第70条）は、緊急勅令に類似する要件を満たす場合に、勅令により財政上の処分を行える制度であった。発令された緊急勅令・緊急財政処分は議会の次の会期に提出しなければならず、緊急勅令については議会在承諾しないときは効力を失うこととされていた。緊急勅令・緊急財政処分の発令件数は計108件であり、このうち9件が議会在不承諾と決定された。なお、枢密院官制に基づいて事前審査を行う枢密院の賛同が得られず、緊急勅令・緊急財政処分の発令が断念されることもあった。
- ④ 非常大権（第31条）は、戦時又は国家事変の場合に、憲法の権利保障の規定にとらわれずに措置をとることができるというものであったが、一度も発動されなかった。
- ⑤ 諸外国（OECD加盟国）の現行憲法の緊急事態条項と比較した場合、明治憲法の緊急事態条項の特徴として、法律への委任や条文の曖昧さにより規範力の弱い規定が目立つことや、議会在による緊急事態の統制に関する内容が乏しいことを挙げることができる。

はじめに

憲法の緊急事態条項は、緊急事態を通常時と異なる規則を適用する法的な制度として位置付け、法的な規制の対象とするものである⁽¹⁾。

筆者は、令和 5（2023）年 9 月に刊行された調査資料『諸外国の憲法における緊急事態条項』⁽²⁾（以下「2023 年資料」という。）において、諸外国（経済協力開発機構（OECD）加盟国）の現行憲法における緊急事態条項の内容を整理し、紹介した。

2023 年資料でも示したように、日本の現行憲法である日本国憲法（昭和 21（1946）年公布）には緊急事態条項がない⁽³⁾。しかし、旧憲法の大日本帝国憲法（明治 22（1889）年公布。以下「明治憲法」という。）には緊急事態条項があった。本稿では、明治憲法の緊急事態条項について、制度の概要（第 I 章）及び運用状況（第 II 章）を紹介するとともに、2023 年資料における整理の枠組みを用いて、その内容を整理する（第 III 章）。

なお、本稿では、明治憲法を単に「憲法」と、帝国議會を単に「議會」と言うことがある。

I 制度の概要

明治憲法は、緊急事態の類型として、戒厳（第 14 条）、緊急勅令（第 8 条）、緊急財政処分（第 70 条）、非常大権（第 31 条）の 4 つを規定していた⁽⁴⁾。

1 戒厳

第 14 条 天皇ハ戒厳ヲ宣告ス
② 戒厳ノ要件及効力ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

戒厳について定めた憲法第 14 条の規定は、1871 年公布のドイツ帝国憲法⁽⁵⁾第 68 条⁽⁶⁾を主に参考にしたものと言われる⁽⁷⁾。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 6（2024）年 4 月 18 日である。原則として、漢字は新字体、数字は算用数字を用いた。割合の記載は、小数点以下を四捨五入した。

(1) 越田崇夫『諸外国の憲法における緊急事態条項』（調査資料 2023-1-a 基本情報シリーズ 30）国立国会図書館，2023，p.4. <<https://doi.org/10.11501/12998127>>; Venice Commission, “Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: Reflections,” CDL-AD(2020)014, 2020.6.19, p.4. <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)>

(2) 越田 同上

(3) 同上，pp.34-35.

(4) 小林直樹『国家緊急権—非常事態における法と政治—』学陽書房，1979，pp.148-160; 渡辺康行ほか『憲法Ⅱ 総論・統治』日本評論社，2020，p.177（工藤達朗執筆部分）；衆議院憲法審査会事務局『「緊急事態」に関する資料』（衆憲資 第 87 号）2013，pp.5-6. <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi087.pdf/\\$File/shukenshi087.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi087.pdf/$File/shukenshi087.pdf)>

(5) Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871, RGBI. S.63. いわゆる「ビスマルク憲法」。

(6) 「皇帝は、連邦の領域内で公の安全が脅かされた場合には、そのすべての地域に戦争状態の宣言をすることができる。かかる宣言の条件、公布の形式及びその効果を規律する帝国法律が發布されるまでは、1851 年 6 月 4 日のプロイセンの法律の規定が適用される。」（高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集 第 8 版』信山社出版，2020，p.109）

(7) 稲田正次『明治憲法成立史 下巻』有斐閣，1962，p.892; 鶴飼信成『戒厳令概説』有斐閣，1945，pp.23-24. なお、清水伸『明治憲法制定史 中』原書房，1974，pp.329-424 に、明治憲法の制定に当たって参照された各国憲法の条文資料（「参照」）が掲載されている。

明治憲法の逐条説明書である『憲法義解』は、戒厳を、「外敵内変の時機に臨み、常法を停止し、司法および行政の一部を挙げてこれを軍事処分に委ぬる」もの、と説明している⁽⁸⁾。

憲法第14条第2項は、戒厳の要件・効力を法律で定めることを規定しており⁽⁹⁾、その「法律」に当たる法令として、戒厳令（明治15年太政官布告第36号）があった。戒厳令は明治憲法の制定前に制定された法令であるが、憲法第76条第1項⁽¹⁰⁾により、憲法施行後も引き続き効力を有することとされていた。戒厳令の内容は、主にフランスとドイツの法を折衷し、日本の土地人情を斟酌（しんしゃく）したものとされる⁽¹¹⁾。

(1) 発動の要件等

明治憲法は、天皇が戒厳を宣告すること（第14条第1項）、他の要件については法律で定めること（同条第2項）を規定していた。

憲法の規定を受け、戒厳令は、「戦時若クハ事変」に際し、兵備をもって警戒する必要があることを戒厳の発動の要件として規定していた（第1条）⁽¹²⁾。「事変」とは、内乱や宣戦布告のない対外的武力戦争を言い、天変地異や悪疫流行は該当しないと解されていた⁽¹³⁾。

戒厳令は、戒厳の類型として、「臨戦地境」と「合囲地境」の2つを規定していた（第2条）。発動の法的効果がより大きい合囲地境は、敵に包囲・攻撃されるような切迫した場合に宣告するものとされていた（同条）。

戒厳の宣告は、天皇の大権⁽¹⁴⁾のうち國務大権に属するとされ⁽¹⁵⁾、宣告の詔勅には、憲法第55条第2項⁽¹⁶⁾に基づき、國務大臣が副署した。また、枢密院官制（明治21年勅令第22号）第6条に基づき、その宣告は枢密院⁽¹⁷⁾への諮詢（しじゅん）を経た後に行われた⁽¹⁸⁾。

戒厳は、必要な地域を区画して宣告された（戒厳令第3条）。戦時に際してにわかに包囲・攻撃された場合など、応急の措置を要する場合は、現地の軍司令官等が戒厳を宣告することができた（同第4条～第7条）。

戒厳の期間に上限はなく、解止（解除）が宣告されるまで継続した（戒厳令第15条）。

(8) 伊藤博文、宮沢俊義校注『憲法義解』岩波書店、2019、p.44。同資料は、憲法草案の起草者らが執筆したことから、明治憲法の半官的な逐条説明書と言われる。同、pp.242-243。

(9) 憲法制定の際の検討では、戒厳の要件をあらかじめ議会の審議を経て法律で定めることとする理由として、戒厳の宣告が人民の権利を制限するものであることが挙げられている。稲田 前掲注(7)、p.624。

(10) 「法律規則命令又ハ何等ノ名称ヲ用キタルニ拘ラス此ノ憲法ニ矛盾セサル現行ノ法令ハ総テ遵由ノ効力ヲ有ス」

(11) 明治法制経済史研究所編『元老院會議筆記 前期 第12巻』元老院會議筆記刊行会、1966、p.623。戒厳令の規定とフランスやドイツの法の規定の対応関係について、藤田嗣雄『明治軍制』信山社出版、1992、pp.387-401を参照。なお、戒厳令は、形式的な改正が明治19（1886）年に行われただけで、実質的な改正は一度も行われなかった。戒厳令の改正の議論は特に自由主義が盛んな時期に根強く行われたが、陸軍省は、戒厳令が骨抜きになることを懸念し、不便は運用で補うこととして、改正に消極的な態度をとったという。山崎正男「陸軍軍制史梗概」石川準吉『国家総動員史 資料編 第9』国家総動員史刊行会、1980、pp.1017-1018。

(12) 鶴飼 前掲注(7)、p.31。

(13) 同上、pp.35-38；佐藤立夫「戒厳令論—特に戒厳令の逐条解釈を中心として—」『比較法学』23巻2号、1990、p.150。

(14) 明治憲法下において、天皇が議会の参与なしに行使する権能。輔弼（ほひつ）の形式の違いに応じ、國務大臣の輔弼する國務大権、軍令機関の輔弼する統帥大権等に分類された。佐藤幸治ほか編修代表『コンサイス法律学用語辞典』三省堂、2003、p.1032。

(15) 鶴飼 前掲注(7)、pp.22-23。

(16) 「凡テ法律勅令其ノ他國務ニ関ル詔勅ハ國務大臣ノ副署ヲ要ス」

(17) 天皇の諮詢に応じて重要な國務を審議する機関（憲法第56条）。天皇の最高諮問機関であり、構成員（議長・副議長・顧問官）には元勲及び練達の人々が任命された（枢密院官制上諭）。

(18) 戒厳の宣告を枢密院への諮詢を経た後に行う趣旨について、『憲法義解』（伊藤、宮沢校注 前掲注(8)、p.109）は、政治を慎重に行うためであり、枢密院は憲法・法律の守護者の任を負うと説明している。

(2) 発動の法的効果

明治憲法は戒厳の効力を法律で定めることを規定しており（第14条第2項）、戒厳令が具体的な発動の法的効果を規定していた。

戒厳の間、その対象地域における地方行政事務・司法事務⁽¹⁹⁾（臨戦地境では軍事関係に限る。）は司令官⁽²⁰⁾が管掌し、地方官及び地方裁判官・検察官はその指揮を受けることとされた（戒厳令第9条・第10条）。また、合囲地境では、軍事に係る民事事件と一定の刑事犯罪⁽²¹⁾に係る事件は軍法会議⁽²²⁾で裁くこととされ、さらに、その対象地域に裁判所がなく、管轄裁判所と通路が断絶したときは、全ての民事事件・刑事事件を軍法会議で裁くこととされた（同第11条～第13条）。

また、戒厳の間、司令官は、その対象地域において、集会・出版の制限、軍需品の調査・輸出禁止、銃砲等の危険物の押収、郵便・電報の開封、出入物品の検査、交通の制限、やむを得ない民有財産の破壊等を、損失を補償することなく、執行することができた（戒厳令第14条第1号～第5号）。さらに、合囲地境では、昼夜を問わない家宅搜索や、非居住者の退去処分を行うこともできた（同条第6号・第7号）。

(3) 行政戒厳

明治憲法下では、憲法及び戒厳令が定める戒厳の宣告を行わずに、緊急勅令により、戒厳令の一部の規定を適用する措置もとられた。このような措置は「行政戒厳」と呼ばれた⁽²³⁾。

行政戒厳の実施の枠組みを、緊急勅令の制度（本章第2節参照）と実施状況（第Ⅱ章第1節(3)参照）に基づいて示すと次のとおりである。

(i) 実施の要件等

行政戒厳は、その実施を定める緊急勅令を発令・施行することにより、実施された⁽²⁴⁾。このため、緊急勅令の発令の要件（公共の安全を保持し、又は公共の災厄を避けるため、緊急の必要があり、かつ、議会が閉会中であること）を満たす必要があったが、戒厳令が定める発動の要件を満たす必要はなかった。行政戒厳の実施を定める緊急勅令には国务大臣が副署し、また、その発令は枢密院への諮詢を経た後に行われた。

行政戒厳の対象地域は、行政戒厳の実施を定める緊急勅令では「一定ノ地域」と規定し、具体的な地域は緊急勅令でない別の勅令⁽²⁵⁾で定めることが通例であった。

(19) 司法警察、刑の訴追、刑の執行等の司法行政事務を意味し、裁判は含まれない。鶴飼 前掲注(7), pp.85-86; 美濃部達吉『憲法提要 改訂第5版』有斐閣, 1932, p.341.

(20) 戒厳の司令官は、戒厳の宣告の詔勅で指定することが通例であった。

(21) 現行刑法（明治40年法律第45号）で言えば、内乱に関する罪、外患に関する罪、騒乱の罪、公務の執行を妨害する罪、住居を侵す罪、通貨偽造の罪、文書偽造の罪、汚職の罪、殺人の罪、傷害の罪、脅迫の罪、強盗の罪、放火及び失火の罪等が該当する。鶴飼 前掲注(7), pp.138-141.

(22) 軍法会議について定める法律として、陸軍治罪法（明治21年法律第2号）、海軍治罪法（明治22年法律第5号）等があった。これらの法律が定める軍法会議は、憲法第60条が規定する特別裁判所に該当するものであった。

(23) 鶴飼 前掲注(7), p.51.

(24) 戒厳の要件・効力を定める「法律」（憲法第14条第2項）に当たる戒厳令の規定の適用は、法律又は緊急勅令により定める必要があった。佐々木惣一「警察法概論」末弘厳太郎編輯代表『新法学全集 第5巻』日本評論社, 1940, pp.57-58. なお、行政戒厳の実施を定める法律が制定されたことはない。

(25) 明治憲法下において、天皇が大権事項について議会の協賛を経ることなく法規を制定する際に用いられた法形式の一つ。緊急勅令も勅令の一種である。高橋和之ほか編集代表『法律学小辞典 第5版』有斐閣, 2016, p.926.

行政戒厳は、その実施を定めた緊急勅令を廃止することにより、終了した。

(ii) 実施の法的効果

行政戒厳の実施を定める緊急勅令では「戒厳令中必要ノ規定ヲ適用スル」ことを規定し、緊急勅令でない別の勅令で、戒厳令第9条（司令官⁽²⁶⁾による軍事関係の地方行政事務等の管掌）及び第14条（権利の制限）の規定を適用することを定めることが通例であった。戒厳令第14条には合囲地境にのみ適用される規定もあったが（同条第6号・第7号。本節(2)参照）、行政戒厳では、それらの規定も適用の対象とされていた⁽²⁷⁾。

2 緊急勅令

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会ニ提出スヘシ若シ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

緊急勅令について定めた憲法第8条の規定は、1850年公布のプロイセン憲法⁽²⁸⁾第63条⁽²⁹⁾や1867年公布のオーストリア憲法⁽³⁰⁾を参考にしたものと言われる⁽³¹⁾。

緊急勅令は、公共の安全を保持し、又は公共の災厄を避けるため⁽³²⁾、緊急の必要があり⁽³³⁾、かつ、議会が閉会中である場合に発令することができた（憲法第8条第1項）。

緊急勅令には、憲法第55条第2項に基づき、国务大臣が副署した。また、枢密院官制第6条に基づき、その発令は枢密院への諮詢を経た後に行われた⁽³⁴⁾。

「法律ニ代ルヘキ勅令」（憲法第8条第1項）である緊急勅令は、法律で定めることができる事項であれば何でも定めることができた⁽³⁵⁾。

(26) 行政戒厳の司令官は、行政戒厳の実施を定める緊急勅令では指定せず、緊急勅令でない別の勅令で指定することが通例であった。

(27) 緊急勅令でない勅令により、具体的な対象地域や適用する戒厳令の規定を枢密院への諮詢を経ずに定め、後者については合囲地境にのみ適用される規定も適用の対象としたことから、行政戒厳は（真正な）戒厳に比べて行政の裁量権限が大きく、行政権による恣意的な濫用の危険性が大きかったとの指摘がある。大江志乃夫『戒厳令』岩波書店、1978、pp.110-113；北博昭『戒厳—その歴史とシステム—』朝日新聞出版、2010、pp.114-118。

(28) Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850, GS. S.17.

(29) 「公共の安全の維持又は異常な緊急状態の除去が差し迫って必要な場合にのみ、議会が召集されていない限りにおいて、大臣全体の責任において、憲法に違反しない命令が法律の効力をもつものとして公布される。ただし、この命令は、その承認のために、ただちに議会の直近の会議に提出されなければならない。」（高田・初宿編訳前掲注(6)、pp.69-70）

(30) 1867年公布のオーストリア憲法を構成する「帝国代議制度基本法改正法」（Gesetz vom 21. Dezember 1867 wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird, RGBL. Nr.141/1867）第14条は、プロイセン憲法第63条に類似する内容に加え、議会の承認を得られなかった命令は効力を失うことなどを規定していた。

(31) 稲田 前掲注(7)、pp.892-894；美濃部達吉『逐条憲法精義』有斐閣、1927、p.200。

(32) 積極的に公共の福利を増進するために発令することはできないと解されていた。伊藤、宮沢校注 前掲注(8)、p.33；美濃部 同上、pp.512-513；上杉慎吉『新稿憲法述義 増補改訂版』有斐閣、1925、p.520；諸橋襄「明治憲法下における緊急権の発動」『帝京法学』11巻2号、1980.5、pp.4-5。

(33) 緊急財政処分の場合（後掲注(46)参照）と異なり、議会の次の会期まで待つことができない程度の緊急性で足りると解されていた。美濃部 前掲注(19)、p.513；上杉 同上、p.521；諸橋 同上、pp.4-5。なお、美濃部 同は、議会の閉会後に新たな原因が発生したことも必須の要件として挙げている。

(34) 緊急勅令の発令を枢密院への諮詢を経た後に行う趣旨について、『憲法義解』（伊藤、宮沢校注 前掲注(8)、p.109）は、戒厳の宣告の場合（前掲注(18)参照）と同様の説明を行っている。

(35) 法律を改廃することもできた。美濃部 前掲注(31)、p.201；上杉 前掲注(32)、p.519。明治憲法は「法律の範囲内において」権利を保障していたことから、法律と同様に、権利の制限を行うこともできた。なお、新たな課税や

緊急勅令は議会の次の会期に提出しなければならず⁽³⁶⁾、もし議会が承諾しないときは、政府は将来に向かってその効力が失われることを公布しなければならなかった（憲法第8条第2項）。議会の承諾の意義について、学説では、緊急勅令の効力を将来に向かって存続させるかどうかを判断することと、緊急勅令を発令したことが正当であったかどうかを判断することの2つとする見解が有力であったが⁽³⁷⁾、政府は基本的に前者のみを認める立場をとった⁽³⁸⁾。なお、議会が緊急勅令を修正して承諾することはできないと解されていた⁽³⁹⁾。

3 緊急財政処分

第70条 公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝国議會ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為スコトヲ得

② 前項ノ場合ニ於テハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

緊急財政処分について定めた憲法第70条の規定は、1818年公布のバイエルン王国憲法⁽⁴⁰⁾第7章第15条⁽⁴¹⁾を主に参考にしたものと言われる⁽⁴²⁾。

緊急財政処分の制度は、緊急勅令に類似している⁽⁴³⁾。多くの欧米諸国では、予算が法律の形式をとるため、法律の効力を有する命令で緊急の支出も行うことができたが、明治憲法は予算と法律を別の形式としたため、緊急勅令のほかに緊急財政処分の規定が必要になったとされる⁽⁴⁴⁾。

緊急財政処分は、公共の安全を保持するため⁽⁴⁵⁾、緊急の需用（必要）があり⁽⁴⁶⁾、かつ、議

特別会計の設置のように緊急財政処分にも該当する事項について定める場合は、緊急勅令と緊急財政処分の二重の性質を有する勅令を発令する必要があった。美濃部 同, pp.706-707.

(36) 緊急勅令の承諾案は、法律案と同様に、貴族院・衆議院のいずれかの議院に先に提出され、その議決（可決）を経た後に他の議院に送付された。美濃部 同上, pp.212-213.

(37) 美濃部 前掲注(9), pp.515-516; 佐々木惣一『日本憲法要論 訂正第5版』金刺芳流堂, 1933, pp.616-618. 憲法制定の際の検討でも、議会は緊急勅令の発令の是非や責任についても論じることが想定されていた。稲田 前掲注(7), pp.604-608.『憲法義解』は、議会が承諾を拒むことができる理由として、緊急勅令が憲法に矛盾すること又は憲法第8条に掲げる要件を欠いていること及びその他の立法上の意見を挙げている。伊藤, 宮沢校注 前掲注(8), p.34.

(38) ただし、後者の意義を認めたこともあった。金森徳次郎「効力消滅の緊急勅令の事後承諾」『法制時報』27巻5号, 1937.5, pp.90-93; 増田知子「近代日本政治における緊急勅令の概要」『名古屋大学法政論集』273号, 2017.6, pp.24-27. 緊急勅令を廃止する内容の緊急勅令が議会に提出された事例も、その一例と考えられる（後掲注(44)参照）。

(39) 伊藤, 宮沢校注 前掲注(8), p.35; 美濃部 前掲注(31), p.215.

(40) Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern vom 26. Mai 1818, Gbl. S.101.

(41) バイエルン憲法第7章第15条は、切迫した外部からの危険により緊急に資本の調達が必要であり、かつ、議会を召集できない場合、両議院が任命した委員が暫定的な同意を与える権限を有することや、この場合には、議会を召集できるようになった後、直ちに当該調達に係る交渉の内容を議会に提示することを規定していた。

(42) 稲田 前掲注(7), p.893; 美濃部 前掲注(31), pp.701-702.

(43) 緊急財政処分を行う勅令は「財政的緊急勅令」と、緊急勅令は「立法的緊急勅令」と、緊急勅令と緊急財政処分の二重の性質を有する勅令は「財政立法的緊急勅令」と呼ばれることもあった。美濃部 前掲注(9), pp.511-512.

(44) 大西芳雄「旧憲法下の国家緊急権」『立命館法学』68号, 1967.2, pp.2-3. 明治憲法が予算と法律を別の形式とした理由については、夜久仁「予算と法律との関係—明治憲法の予算理論を中心として—」『レファレンス』719号, 2010.12, pp.18-22. <<https://doi.org/10.11501/3050314>> を参照。

(45) 緊急勅令の同種の要件（公共の安全を保持し、又は公共の災厄を避けるため）と同義とされた。美濃部 前掲注(31), p.704; 佐々木 前掲注(37), p.677. 積極的な施策のために行うことはできないと解されていたことも、緊急勅令と同様である。上杉慎吉『帝国憲法逐条講義』日本評論社, 1935, p.196.

(46) 議会を召集できないという要件との関係から、議会を召集する時間的余裕がない程度の緊急性が必要とされた。なお、美濃部 前掲注(9), p.522 は、議会の閉会後に新たな原因が発生したことも必須の要件として挙げている。

会を召集できない場合⁽⁴⁷⁾に、政府が勅令により行うことができた（憲法第 70 条第 1 項）。緊急勅令（議会が閉会中であることを要件とする。）に比べて要件が嚴重であるのは、財政に係る処分であって国民に金銭的負担を課すものであることや、議会が承諾しない場合もその効力が失われないことを考慮したものとしてされている⁽⁴⁸⁾。

緊急財政処分を行う勅令には、憲法第 55 条第 2 項に基づき、国务大臣が副署した。また、枢密院官制第 6 条に基づき、その発令は枢密院への諮詢を経た後に行われた。

緊急財政処分では、「財政上必要ノ処分」（憲法第 70 条第 1 項）として、国債の発行、特別会計の資金の流用等⁽⁴⁹⁾を、議会の協賛⁽⁵⁰⁾を経ずに行うことができた⁽⁵¹⁾。

緊急財政処分を行う勅令は、議会の次の会期に提出し、承諾を求めなければならなかった（憲法第 70 条第 2 項）。しかし、議会が承諾しない場合も緊急財政処分の効力⁽⁵²⁾に影響はなく、議会の承諾の意義は、専ら緊急財政処分を行ったことが正当であったかどうかを判断することにあると解されていた⁽⁵³⁾。

4 非常大権

第 31 条 本章〔明治憲法第 2 章（臣民権利義務）〕ニ掲ケタル条規ハ戦時又ハ国家事変ノ場合ニ於テ天皇大権ノ施行ヲ妨クルコトナシ
※〔 〕内は筆者補記

非常大権について定めた憲法第 31 条の規定は、1850 年公布のプロイセン憲法第 111 条⁽⁵⁴⁾を参考にしたものと言われる⁽⁵⁵⁾。

憲法第 31 条は、「戦時又ハ国家事変」の場合に、天皇の大権（非常大権）の発動により、憲法の権利保障の規定にとらわれずに措置をとることができることを規定していた。

非常大権については、憲法第 31 条の条文の趣旨が明確でないこともあり⁽⁵⁶⁾、法律によらず

(47) 衆議院の解散や交通の遮断により議会を召集できない場合のほか、議会を召集する時間的余裕がない場合も含むと解されていた。同上；上杉 前掲注(45), pp.196-197.

(48) 伊藤、宮沢校注 前掲注(8), pp.140-141; 美濃部 前掲注(19), p.522; 諸橋 前掲注(32), p.5.

(49) 美濃部 前掲注(31), pp.702-703; 上杉 前掲注(45), p.196.

(50) 明治憲法は、国債の発行、予算の編成等の財政行為について、議会の協賛を経なければならないことを定めていた（第 62 条・第 64 条）。

(51) 新たな課税や特別会計の設置のように法律で定めなければならない事項については、緊急勅令と緊急財政処分の二重の性質を有する勅令を発令する必要があった。美濃部 前掲注(31), pp.706-707.

(52) 緊急財政処分の効力は、当該処分が行われた時点で完成するものと考えられていた。同上, pp.704-705; 伊藤、宮沢校注 前掲注(8), p.141.

(53) 美濃部 前掲注(19), p.523; 佐々木 前掲注(37), pp.678-679; 上杉 前掲注(45), p.197.

(54) 「戦争又は暴動の場合で、公安に対する差し迫った危険があるときは、憲法第 5 条〔人身の自由〕、第 6 条〔住居の不可侵〕、第 7 条〔裁判を受ける権利〕、第 27 条〔意見表明・出版の自由、検閲の禁止〕、第 28 条〔一般刑法による処罰〕、第 29 条〔集会の自由〕及び第 36 条〔武装力の使用条件〕は、一時的に、かつ場所を限って、その効力を停止することができる。詳細は、法律でこれを定める。」（高田・初宿編訳 前掲注(6), p.82.〔 〕内は筆者補記）

(55) 稲田 前掲注(7), pp.892-893; 藤田 前掲注(11), pp.145-158.

(56) 憲法第 31 条の規定はプロイセン憲法第 111 条を参考にしたものであるが、同条は戒厳の効果に関する規定であり、明治憲法には戒厳に関する規定として（ドイツ帝国憲法第 68 条を参考にした）第 14 条が別にあるため、憲法第 31 条の解釈に困難が生じたとの指摘がある。大西 前掲注(44), pp.4-10, 14; 藤田嗣雄『軍隊と自由』河出書房, 1953, p.268.

に⁽⁵⁷⁾憲法上の権利を制限できる（戒厳とは別の）非常権限を定めたものと見る見解（多数説）⁽⁵⁸⁾と、主として戒厳の場合に軍隊統治の制を認めたものと見る見解⁽⁵⁹⁾が対立するなど、制度の解釈が定まらなかった⁽⁶⁰⁾。

Ⅱ 運用状況

本章では、明治憲法の緊急事態条項の運用状況を、戒厳、緊急勅令・緊急財政処分、非常大権に分けて紹介する。

明治憲法下における緊急事態条項の発動件数の推移を図（次ページ）に示す。

1 戒厳

戒厳の宣告事例の一覧を表 1 に示す。

表 1 戒厳の宣告事例

項番	開始年月日	勅令 番号	終了年月日 ^(注)	対象地域	関連する出来事
I	明 27(1894).10. 6	174	明 28(1895). 6.20	広島市及び宇品	日清戦争
II	明 37(1904). 2.14	36	明 38(1905).10.16	長崎要塞地帯及びその周辺区域	日露戦争
III	同 . 2.14	37	同 .10.16	佐世保要塞地帯及びその周辺区域	同上
IV	同 . 2.14	38	同 .10.16	対馬島及びその沿海	同上
V	同 . 2.14	39	同 .10.16	函館要塞地帯及びその周辺区域	同上
VI	明 38(1905). 4.14	133	同 . 7. 7	澎湖島馬公要港境域内及びその沿海	同上
VII	同 . 5.13	160	同 . 7. 7	台湾全島（澎湖列島を除く。）及びその沿海	同上

（凡例）

・「勅令番号」：戒厳を宣告した勅令の番号。

（注）記載日限りで戒厳が解止（解除）された。

（出典）法令資料等を基に筆者作成。

戒厳の宣告件数は計 7 件で、日清戦争の際に 1 件（表 1 の項番 I）、日露戦争の際に 6 件（同項番 II～VII）が宣告された（図参照）。宣告された戒厳の類型は全て臨戦地境で、合囲地境は一度も宣告されなかった。

なお、戒厳は、日中戦争・太平洋戦争の際には宣告されなかった。総力戦を遂行するには権利・自由を包括的に制限し、人的・物的資源を総動員する必要があったが、戒厳令にそのような機能はなく、国家総動員法（昭和 13 年法律第 55 号）⁽⁶¹⁾等が制定・施行された⁽⁶²⁾。戒厳の宣告は、

⁽⁵⁷⁾ 明治憲法は「法律の範囲内において」権利を保障していたことから、憲法上の権利の制限は、通常は法律又は緊急勅令により行う必要があった。

⁽⁵⁸⁾ 上杉 前掲注(32), pp.299-301; 佐々木 前掲注(37), pp.262-264. 中には、憲法上の権利を制限するために、法律を改廃する命令も制定できるとする見解もあった。黒田覚『国防国家の理論』弘文堂書房, 1941, pp.183-188.

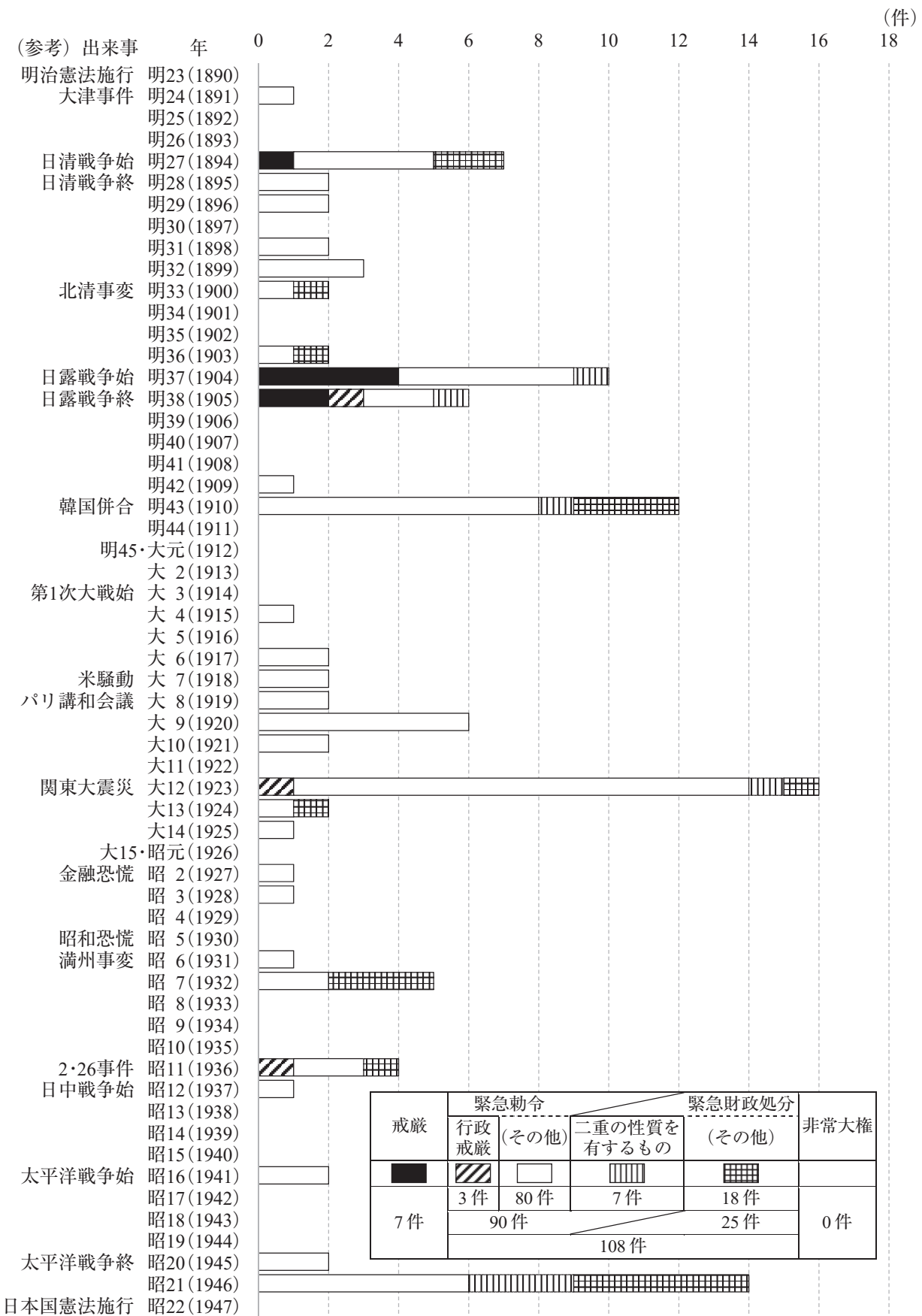
⁽⁵⁹⁾ 美濃部 前掲注(31), pp.416-418.

⁽⁶⁰⁾ 大西 前掲注(44), pp.10-14; 小林 前掲注(4), pp.153-157; 加藤一彦『非常時法の憲法作用—国家緊急権の削除可能性—』敬文堂, 2022, pp.150-156.

⁽⁶¹⁾ 同法は、戦時において国家の総力が有効に発揮されるように人的・物的資源を統制・運用するため、広範な事項に関し、立法権を政府に委任して勅令により定めることを認めるものであった。議会の審議では、法律によって勅令で憲法上の権利を制限できるようにすることは天皇の非常大権を侵害する等の違憲論も主張された。小林 同上, pp.163-165; 池田順『日本ファシズム体制史論』校倉書房, 1997, pp.102-104.

⁽⁶²⁾ 小林 同上, pp.161-162, 166; 渡辺治『明治憲法下の治安法制と市民の自由』旬報社, 2021, pp.401-407.

図 明治憲法下における緊急事態条項の発動件数の推移



(出典)『緊急勅令集』法制局, 1935 (佐藤達夫関係文書 1365, 国立国会図書館憲政資料室所蔵); 法令資料・帝国議会会議録等を基に筆者作成。

むしろ物資の生産を制限し、戦争の遂行に悪影響を及ぼすことが懸念され、回避された⁽⁶³⁾。

(1) 日清戦争の際の戒厳

日清戦争の開戦から約2か月後の明治27(1894)年10月に、大本営が置かれていた広島に戒厳が宣告された(表1の項番Ⅰ)⁽⁶⁴⁾。この戒厳については、黄海海戦の勝利によって制海権が確保された後に宣告されており、軍事目的というより、戦時的緊迫感を盛り上げて国民や議会を引き締める政治目的のものであったとの見方がある⁽⁶⁵⁾。

戒厳の間、その司令官(第5師団留守師団長)からは、集会・出版の制限、危険物の押収、交通の制限の執行を地方官に命じる命令が発令された⁽⁶⁶⁾。

この戒厳は、講和条約の調印から約2か月後の明治28(1895)年6月に解除された⁽⁶⁷⁾。

(2) 日露戦争の際の戒厳

日露戦争の開戦直後の明治37(1904)年2月に長崎(表1の項番Ⅱ)⁽⁶⁸⁾・佐世保(同項番Ⅲ)⁽⁶⁹⁾・対馬(同項番Ⅳ)⁽⁷⁰⁾・函館(同項番Ⅴ)⁽⁷¹⁾に、翌年4月に澎湖列島(同項番Ⅵ)⁽⁷²⁾に、同年5月に台湾(同項番Ⅶ)⁽⁷³⁾に戒厳が宣告された。これらの戒厳は、ロシアに対する防諜(ぼうちょう)・防備を目的とするものであった⁽⁷⁴⁾。

戒厳の間、その司令官(例えば長崎では長崎要塞司令官)からは、集会・出版の制限、危険物の押収、出入物品の検査、交通の制限の執行を地方官に、郵便・電報の開封・検閲の執行を郵便局長に命じる命令が発令された⁽⁷⁵⁾。

澎湖列島・台湾の戒厳は日本海海戦に勝利した後の明治38(1905)年7月に、長崎・佐世保・

63 第78回帝国議会衆議院言論、出版、集会、結社等臨時取締法案委員会議録(速記)第1回 昭和16年12月16日 p.5。(東条英機内閣総理大臣の答弁) 宮崎弘毅「日本・旧軍」防衛法学会編『新訂 世界の国防制度』第一法規出版, 1991, pp.385-386 も、戒厳令の適用は、複雑な近代国家の運営を統制することが困難であり、特に総動員業務の遂行に不適であることから、行われなかったとしている。もっとも、陸軍等では戒厳の研究や検討が続けられ、終戦直前の昭和20(1945)年8月には、陸軍で戒厳の準備に入っていたという。北 前掲注27, pp.197-209; 柴田紳一『昭和期の皇室と政治外交』原書房, 1995, pp.55-67; 防衛庁防衛研修所戦史室『大本営陸軍部 10』朝雲新聞社, 1975, p.440。

64 「戒厳宣告ノ件」(明治27年勅令第174号)。対象地域は広島市及び宇品(現在の広島市の一部)。

65 北 前掲注27, pp.74-77; 大江 前掲注27, pp.87-92。

66 「戒厳令施行ニ係ル命令」『官報』号外, 1894(明治27).10.6。

67 「戒厳解除ノ件」(明治28年勅令第76号)。

68 「戒厳宣告ノ件」(明治37年勅令第36号)。対象地域は長崎要塞地帯及びその周辺区域(要塞地帯法(明治32年法律第105号)第7条第2項に規定する区域。以下同じ。)。明治32(1899)年8月11日の陸軍省・海軍省告示の「長崎要塞地」の図(『官報』4834号, 1899(明治32).8.11, p.159)の点線で囲まれた区域がこれに該当する。

69 「戒厳宣告ノ件」(明治37年勅令第37号)。対象地域は佐世保要塞地帯及びその周辺区域。明治32(1899)年8月11日の陸軍省・海軍省告示の「佐世保要塞地」の図(同上, p.158)の点線で囲まれた区域がこれに該当する。

70 「戒厳宣告ノ件」(明治37年勅令第38号)。対象地域は対馬島及びその沿海。

71 「戒厳宣告ノ件」(明治37年勅令第39号)。対象地域は函館要塞地帯及びその周辺区域。明治32年陸軍省告示第7号の「函館要塞地」の図(『官報』前掲注68, p.160)の点線で囲まれた区域がこれに該当する。

72 「戒厳宣告ノ件」(明治38年勅令第133号)。澎湖列島は台湾海峡に位置する列島である。対象地域は馬公要港の境域内及びその沿海。馬公要港の境域については、「澎湖島馬公ヲ要港ト為シ其ノ境域ヲ定ムルノ件」(明治34年勅令第140号)を参照。

73 「戒厳宣告ノ件」(明治38年勅令第160号)。対象地域は台湾全島(澎湖列島を除く。)及びその沿海。

74 北 前掲注27, pp.91-93。

75 明治37(1904)年2月15日の長崎要塞司令官の命令(第1号・第2号。陸軍省編纂『明治卅七八年戦役 陸軍政史 第2巻』湘南堂書店, 1983, pp.124-127 参照)。

対馬・函館の戒厳は講和条約の調印から約 2 か月後の同年 10 月に解除された⁽⁷⁶⁾。

(3) 行政戒厳

緊急勅令による行政戒厳の実施状況も、本節で紹介する。行政戒厳の実施事例の一覧を表 2 に示す。

表 2 行政戒厳の実施事例

項番	開始年月日	勅令 番号	別表 項番	終了年月日 ^(注1)	対象地域	関連する出来事
i	明 38(1905). 9. 6	205	28	明 38(1905).11.28	東京市、東京府荏原郡・豊多摩郡・北豊島郡・南足立郡・南葛飾郡	日比谷焼き打ち事件
ii	大 12(1923). 9. 2 ^(注2)	398	60	大 12(1923).11.15 ^(注3)	東京府、神奈川県、埼玉県、千葉県	関東大震災
iii	昭 11(1936). 2.27	18	87	昭 11(1936). 7.17	東京市	2・26 事件

(凡例)

・「勅令番号」：行政戒厳の実施を定めた緊急勅令の番号。

・「別表項番」：行政戒厳の実施を定めた緊急勅令の本稿の別表における項番。

(注 1) 記載日の翌日に、行政戒厳の実施を定めた緊急勅令を廃止する緊急勅令が施行された。

(注 2) 東京府（東京市、荏原郡、豊多摩郡、北豊島郡、南足立郡及び南葛飾郡を除く。）及び神奈川県は大 12(1923).9.3、埼玉県・千葉県は大 12(1923).9.4。

(注 3) 埼玉県・千葉県は大 12(1923).10.24。

(出典) 法令資料等を基に筆者作成。

行政戒厳の実施件数は計 3 件で、日露戦争後の日比谷焼き打ち事件⁽⁷⁷⁾の際に 1 件（表 2 の項番 i）、関東大震災の際に 1 件（同項番 ii）、2・26 事件の際に 1 件（同項番 iii）が実施された（図参照）。

いずれの場合も、行政戒厳の実施を定める緊急勅令では「一定ノ地域」⁽⁷⁸⁾に「戒厳令中必要ノ規定」を適用できることが規定され、具体的な対象地域と適用規定は、緊急勅令でない別の勅令で定められた。このうち適用規定については、いずれの場合も、それらの勅令において戒厳令第 9 条及び第 14 条⁽⁷⁹⁾の規定を適用することが定められた。

(i) 日比谷焼き打ち事件の際の行政戒厳

日比谷焼き打ち事件の発生翌日の明治 38（1905）年 9 月 6 日から、緊急勅令（別表の項番 28）により、東京市とその近隣 5 郡を対象地域⁽⁸⁰⁾として行政戒厳が実施された（表 2 の項番 i）。行政戒厳という方法を用いる趣旨について、枢密院の審議では、警察力では対処できないため戒厳を実行するほかないが、帝都に戒厳を宣告すれば民衆をますます激高させることになり、また、戒厳の宣告は天皇が直接行うもので極めて重大であるので、戒厳の宣告という形式によらずに「今少シ柔カナル方法」で戒厳令に規定する事項を実施するもの、と説明されている⁽⁸¹⁾。

(76) 「戒厳解止ノ件」（明治 38 年勅令第 193 号）、「戒厳解止ノ件」（明治 38 年勅令第 219 号）。

(77) 明治 38（1905）年 9 月 5 日、東京・日比谷で日露戦争の講和条約に反対する集会に詰め掛けた民衆が警官隊と衝突し、同月 7 日にかけて、内務大臣官邸、新聞社、警察署、教会、電車等を襲撃・焼き打ちするなどした事件。

(78) 日比谷焼き打ち事件の際の緊急勅令では「東京府内一定ノ地域」。

(79) 合囲地境にのみ適用される規定である同条第 6 号・第 7 号（第 I 章第 1 節 (2) 参照）を含む。

(80) 「明治 38 年勅令第 205 号ノ施行ニ関スル件」（明治 38 年勅令第 207 号）が具体的な対象地域を定めた。対象地域となった区域は、おおむね現在の東京 23 区の区域に相当する。

(81) 『枢密院会議事録 10』東京大学出版会，1984，p.222。

枢密院では警察力による鎮圧等を求める意見も多く、採決では、出席した 13 人の顧問官のうち 6 人が反対した⁽⁸²⁾。

行政戒厳の間、その司令官（東京衛戍（えいじゅ）総督）からは、集会・出版の制限、危険物の押収、出入物品の検査、交通の制限、昼夜を問わない家宅搜索、非居住者の退去処分の執行を警視総監に、郵便・電報の開封の執行を東京郵便局長に命じる命令が発令された。また、一般市民に対しても、速やかに非行をやめることを求めるとともに、従わない場合の武器の使用を警告する告諭が発せられた⁽⁸³⁾。

この行政戒厳は、明治 38（1905）年 11 月、その実施を定めた緊急勅令を廃止する緊急勅令（別表の項番 30）が施行されたことにより、終了した。翌月、議会の次の会期が始まったが、2 件の緊急勅令はいずれも提出されなかった。

（ii）関東大震災の際の行政戒厳

関東大震災の発生翌日の大正 12（1923）年 9 月 2 日から、緊急勅令（別表の項番 60）⁽⁸⁴⁾により、東京市とその近隣 5 郡を対象地域⁽⁸⁵⁾として行政戒厳が実施された（表 2 の項番 ii）。対象地域は翌日に東京府全域と神奈川県に拡大され、その翌日には更に埼玉県・千葉県が加えられた⁽⁸⁶⁾。行政戒厳を実施した理由として、後日の枢密院における報告では、地震と火災により「容易ナラサル擾乱」を生じ、警察力などでは治安を維持できない状況となったことが挙げられている⁽⁸⁷⁾。

行政戒厳の間、その司令官（関東戒厳司令官⁽⁸⁸⁾）からは、集会・出版の制限、危険物の押収、出入物品の検査、交通の制限、昼夜を問わない家宅搜索、非居住者の退去処分の執行を警視総監等に、郵便・電報の開封の執行を郵便局長等に、軍事関係事件の迅速・厳正な措置を地方検察官に命じる命令が発令された。また、一般市民・団体に対しても、自衛・協同の実を發揮して災害の防止に努めることを求める告諭や、通行人の検問や無許可の武器携行を禁止する命令が発せられた⁽⁸⁹⁾。

⁽⁸²⁾ 同上, pp.224-239; 北 前掲注⁽²⁷⁾, pp.107-113; 大江 前掲注⁽²⁷⁾, pp.113-116. なお、枢密院の会議では国務大臣も表決に加わった（枢密院官制第 11 条）。この案件では（13 人の顧問官と別に）9 人の国務大臣が表決に加わり、当然、全員賛成した。

⁽⁸³⁾ 明治 38（1905）年 9 月 6 日の衛戍総督命令（『官報』号外, 1905（明治 38）.9.6, p.2）、同月 7 日の衛戍総督告諭（『官報』号外, 1905（明治 38）.9.7）。この行政戒厳の経緯・経過については、北 同上, pp.105-127; 大江 同上, pp.109-119; 藤野裕子『都市と暴動の民衆史—東京・1905-1923 年—』有志舎, 2015, pp.35-49 を参照。

⁽⁸⁴⁾ この緊急勅令は、枢密院への諮詢を経ずに発令された。交通・通信がほとんど途絶し、枢密院の会議を開くことが不可能であったことが理由とされる。『枢密院会議議事録 31』東京大学出版会, 1986, p.117.

⁽⁸⁵⁾ 「大正 12 年勅令第 398 号ノ施行ニ関スル件」（大正 12 年勅令第 399 号）が具体的な対象地域を定めた。

⁽⁸⁶⁾ 「大正 12 年勅令第 399 号中改正ノ件」（大正 12 年勅令第 401 号）、「大正 12 年勅令第 399 号中改正ノ件」（大正 12 年勅令第 402 号）。

⁽⁸⁷⁾ 『枢密院会議議事録 31』前掲注⁽⁸⁴⁾, pp.116-117. なお、中央防災会議の有識者会議の報告書は、内閣が枢密院への諮詢を経ずに行政戒厳の実施に踏み切った背景には、時とともに拡大していく被害と、被災地一帯に急速に広まりつつあった朝鮮人や社会主義者による放火・暴動の流言が関係していると考えられるとしている。中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会『1923 関東大震災報告書 第 2 編』2009, p.72. 内閣府防災情報のページ <https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1923_kanto_daishinsai_2/index.html>

⁽⁸⁸⁾ 行政戒厳の司令官は、行政戒厳の実施初日（大正 12（1923）年 9 月 2 日）は東京衛戍司令官であったが、翌日、新設された関東戒厳司令官（神奈川県横須賀市・三浦郡については横須賀鎮守府司令長官）に変更された。「関東戒厳司令官部条例」（大正 12 年勅令第 400 号）、「大正 12 年勅令第 399 号中改正ノ件」（大正 12 年勅令第 401 号）。

⁽⁸⁹⁾ 大正 12（1923）年 9 月 3 日の関東戒厳司令官命令第 1 号（『官報』号外, 1923（大正 12）.9.22, pp.3-4）、同月 5 日の関東戒厳司令官命令第 4 号（吉河光貞『関東大震災の治安回顧』法務府特別審査局, 1949, p.144 参照）、同月 3 日の関東戒厳司令官告諭（『官報』号外 同, p.5）、同月 4 日の関東戒厳司令官命令第 2 号（同, p.4）。この行政戒厳の経緯・経過については、北 前掲注⁽²⁷⁾, pp.131-151; 大江 前掲注⁽²⁷⁾, pp.123-143; 後藤新八郎「関東大

この行政戒厳は、大正 12 (1923) 年 11 月、その実施を定めた緊急勅令を廃止する緊急勅令 (別表の項番 74) が施行されたことにより、終了した⁽⁹⁰⁾。翌月、議会の次の会期が始まったが、2 件の緊急勅令はいずれも議会に提出されなかった。

(iii) 2・26 事件の際の行政戒厳

2・26 事件の発生翌日の昭和 11 (1936) 年 2 月 27 日から、緊急勅令 (別表の項番 87) により、東京市を対象地域⁽⁹¹⁾として行政戒厳が実施された (表 2 の項番 iii)。行政戒厳を実施する理由として、枢密院の審議では、市中で不穏な事が起こり警察力で取り締まれない事態となる可能性があることや、決起部隊が説諭に応じない場合は武力で解散させるしかないことが挙げられている⁽⁹²⁾。

行政戒厳の間、その司令官 (戒厳司令官⁽⁹³⁾) からは、集会・出版の制限、銃砲等の売買等の禁止の執行を警視總監等に、憲兵等の行う郵便・電報の検閲への協力、公安を害する通信の取締り等を東京逓信局長等に、軍事関係の司法事務の迅速な処理を東京控訴院長等に、軍事関係の犯罪事件の不起訴を司令官の認可制とすること等を東京控訴院検事長に命じる命令が発令された。また、一般市民に対しても、平静を呼び掛ける告諭が発せられた⁽⁹⁴⁾。

決起部隊は事件発生から 3 日後の昭和 11 (1936) 年 2 月 29 日に鎮圧されたが、行政戒厳は継続され、その実施を定めた緊急勅令は、同年 5 月に召集された議会に提出され、承諾された。同年 7 月、当該緊急勅令を廃止する緊急勅令 (別表の項番 89)⁽⁹⁵⁾が施行されたことにより、行政戒厳は終了した⁽⁹⁶⁾。

2 緊急勅令・緊急財政処分

緊急勅令と緊急財政処分は、制度が類似し、運用も一部で重複する⁽⁹⁷⁾ことから、合わせて

震災における国家緊急権の発動」『憲法研究』13 号, 1980, pp.48-73; 安江聖也「関東大震災における行政戒厳」『軍事史学』148 号, 2002.3, pp.18-33; 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会 前掲注87, pp.93-96, 106-107 等を参照。

(90) 埼玉県・千葉県では、行政戒厳の対象地域を縮小する「大正 12 年勅令第 399 号中改正ノ件」(大正 12 年勅令第 452 号)の施行により、大正 12 (1923) 年 10 月に終了した。

(91) 「昭和 11 年勅令第 18 号ノ施行ニ関スル件」(昭和 11 年勅令第 19 号)が具体的な対象地域を定めた。対象地域となった区域は、おおむね現在の東京 23 区の区域に相当する。

(92) 『枢密院会議議事録 84 昭和篇 42』東京大学出版会, 1995, p.182. なお、2・26 事件の際に行政戒厳という方法が用いられたことに関しては、治安維持が実施の理由であるならば治安出兵 (軍隊が警察目的で出動する制度) で対応できたはずであり、武威による威圧感が利用されたのでないかとの見方や、「事変」(戒厳令第 1 条)に該当する事態であったが、軍内に支持勢力がいる決起部隊を反乱軍と断定することを避けるために戒厳を宣告しなかったとの見方もある。北 前掲注27, pp.188-189, 236; 渡辺 前掲注62, pp.397-398.

(93) 行政戒厳の実施に当たって新設された職。「戒厳司令部令」(昭和 11 年勅令第 20 号)。

(94) 昭和 11 (1936) 年 2 月 27 日の「軍事ニ関係アル警察事務ニ関スル件命令」(戒治第 8 号。松本清張編『二・二六事件=研究資料 I』文藝春秋, 1976, pp.262-263 参照)、同日の「逓信事務ニ関スル件命令」(戒治第 6 号。同, pp.261-262 参照)、同日の「司法事務ニ関スル件命令」(戒治第 4 号。同, p.259 参照)、同日の「檢察事務ニ関スル件命令」(戒治第 7 号。同, pp.259-260 参照)、同月 29 日の戒厳司令部告諭第 2 号 (同, p.153 参照)。この行政戒厳の経緯・経過については、北 前掲注27, pp.167-189; 大江 前掲注27, pp.161-180; 高橋正衛『二・二六事件—「昭和維新」の思想と行動— 増補改版』中央公論社, 1994, pp.5-18 等を参照。

(95) この緊急勅令は、議会の次の会期に提出され、審議未了となったが、失効が公布されなかった (後掲注104; 後掲注105参照)。

(96) 行政戒厳を終了する理由として、枢密院の審議では、事件の直接参加者に対する裁判が終了したことや、特に注目すべき人心の動揺や危険分子の策動が見られないことが挙げられている。『枢密院会議議事録 85 昭和篇 43』東京大学出版会, 1995, p.110.

(97) 緊急財政処分に該当し、かつ、法律で定めなければならない事項は、緊急勅令と緊急財政処分の二重の性質を有する勅令を発令することにより行われた (前掲注35; 前掲注51参照)。

紹介する。なお、緊急勅令のうち行政戒厳の実施を定めるものの運用状況については、本章第1節(3)で詳細を紹介している。

緊急勅令・緊急財政処分の発令事例の一覧を末尾の別表に示す。

(1) 発令

明治憲法の施行期間（明治23（1890）年11月～昭和22（1947）年5月）において、緊急勅令は計90件、緊急財政処分⁽⁹⁸⁾は計25件が発令された。緊急勅令と緊急財政処分の二重の性質を有するものが7件あるため、緊急勅令及び緊急財政処分（以下「緊急勅令等」という。）の発令件数の合計は108件である（図参照）⁽⁹⁹⁾。

緊急財政処分の発令が緊急勅令ほど頻繁でなかった理由としては、議会を召集できないことが発令の要件となっていたことや、緊急の支出の必要があっても予備費や国庫剰余金によって対処できる場合が多かったことが挙げられている⁽¹⁰⁰⁾。

緊急勅令等が発令された時期は、明治24（1891）年から昭和21（1946）年まで、明治憲法の施行期間のほぼ全てにわたっている。施行期間における1年当たりの平均発令件数は約1.9件であるが、暦年別に見ると、58年のうち、10件以上発令された年が3年（韓国併合があった明治43（1910）年、関東大震災があった大正12（1923）年、太平洋戦争の終結後の昭和21（1946）年⁽¹⁰¹⁾）ある一方で、1件も発令されなかった年が28年あるなど、多寡にはばらつきがある（図参照）。なお、日中戦争・太平洋戦争の時期に発令件数が少なかったことについては、国家総動員法等による委任に基づき、枢密院への諮問や議会への提出を必要としない勅令によって広範な事項を定めることができたためとの見方がある⁽¹⁰²⁾。

(2) 発令後の経過

緊急勅令等の発令後の経過の分類を表3（次ページ）に示す。

(i) 議会への提出

発令された108件の緊急勅令等のうち、95件⁽¹⁰³⁾は議会の次の会期に提出されたが、13件は提出されなかった。これは、政府が、議会の承諾の意義は緊急勅令の効力を将来に向かって存続させるかどうかを判断することのみにあるとする立場から（第I章第2節参照）、将来に向かって効力を有するものでないとする緊急勅令については、議会に提出しなかったためであ

⁽⁹⁸⁾ 緊急財政処分の各案件の概要を解説した資料として、荒川卓「昭和二年若槻内閣倒閣と緊急財政処分の一考察」『日本大学大学院法学研究年報』42号、2012、pp.171-220がある。同資料は、緊急財政処分の内容を、軍事関係費、災害復興費、戦後処理の経費、政策上伴った経費に分類している（同、pp.182-183）。

⁽⁹⁹⁾ 『緊急勅令集』法制局、1935（佐藤達夫関係文書1365、国立国会図書館憲政資料室所蔵）；『法令全書』等を基に調査・集計した。

⁽¹⁰⁰⁾ 大西 前掲注(44)、p.17。なお、国庫剰余金を財源とする予算外支出（いわゆる「責任支出」）は、緊急財政処分の発令の要件を満たさない場合の財政措置として案出された慣行と言われ、違憲論もあった。山田邦夫「明治憲法下の「憲法争議」と「法令審査権」をめぐる議論—違憲審査制による憲法保障へ—」『レファレンス』829号、2020.2、p.78。<<https://doi.org/10.11501/11451659>>; 諸橋 前掲注(32)、pp.5, 61。

⁽¹⁰¹⁾ 緊急財政処分は、全体の約3分の1に当たる8件が昭和21（1946）年に発令されている。

⁽¹⁰²⁾ 渡辺 前掲注(62)、pp.375-376; 池田 前掲注(61)、pp.105-107。

⁽¹⁰³⁾ 衆議院・参議院編『議会制度七十年史 第2』1961の巻末に掲載された「帝国議会議案等件数表」では、議会に承諾を求めるために提出された勅令の合計件数が97件となっている。これは、議会に2度提出された緊急勅令（2件。別表の項番1・89）を本稿では各1件（計2件）と数えているのに対し、「帝国議会議案等件数表」では各2件（計4件）と数えていることによる。

表3 緊急勅令・緊急財政処分の発令後の経過

分類	別表の項番	件数
議会に提出されたもの		95
承諾と決定されたもの	(下記以外)	80
不承諾と決定されたもの	1, 4, 9, 13, 16, 19, 32, 68, 69*	9
審議未了となったもの ^(注)		6
失効が公布されたもの	12, 47, 49, 50, 80	5
失効が公布されなかったもの	89	1
議会に提出されなかったもの		13
議会の次の会期が始まる前に廃止されたもの	3, 10, 14, 28, 29, 60	6
緊急勅令を廃止する内容のもの	7, 11, 15, 30, 74	5
法律を廃止する内容のもの	31	1
議会の次の会期が始まる前に効力が期限を迎えたもの	62	1
計		108

(凡例)

・「別表の項番」：該当する緊急勅令・緊急財政処分の本稿の別表における項番。＊は緊急勅令と緊急財政処分の二重の性質を有するもの。他(「下記以外」を除く。)は全て緊急勅令。

(注) その次の会期に再提出されたもの(1件。別表の項番1)を含まない。

(出典)『緊急勅令集』法制局, 1935(佐藤達夫関係文書1365, 国立国会図書館憲政資料室所蔵); 法令資料・帝国議会会議録等を基に筆者作成。

る⁽¹⁰⁴⁾。具体的には、議会の次の会期が始まる前に廃止された緊急勅令(6件)⁽¹⁰⁵⁾、緊急勅令を廃止する内容の緊急勅令(5件)、法律を廃止する内容の緊急勅令(1件)、議会の次の会期が始まる前に効力が期限を迎えた緊急勅令(1件)⁽¹⁰⁶⁾が議会に提出されなかった⁽¹⁰⁷⁾。

緊急勅令等の議会への提出は、発令から数か月以上経過した後となることが多く、時には半年以上経過した後となることもあった⁽¹⁰⁸⁾。

(ii) 議会の承諾等

議会に提出された95件の緊急勅令等の審議結果は、承諾と決定されたものが80件、不承諾と決定されたものが9件、審議未了となったもの⁽¹⁰⁹⁾が6件であった。なお、緊急財政処分は、緊急勅令と緊急財政処分の二重の性質を有するもののうち1件が不承諾となったほかは、全て

⁽¹⁰⁴⁾ ただし、昭和期には緊急勅令を廃止する内容の緊急勅令が議会に提出された事例があり(別表の項番89)、政府の立場に変化が見られたことが指摘されている。金森 前掲注⁽³⁸⁾, p.93. なお、緊急財政処分については、政府も、議会の承諾の意義は専ら緊急財政処分を行ったことが正当であったかどうかを判断することにあると解しており(第I章第3節参照)、全ての案件を議会に提出した。

⁽¹⁰⁵⁾ (明治期において)政府は緊急勅令を廃止することで議会への提出を回避していたとの見方がある。新井勉「明治国家の運営と廃止緊急勅令(2)・完」『日本法学』60巻3号, 1995.2, p.119. 中には、議会の召集日の前日に廃止されたものもあった(別表の項番10)。

⁽¹⁰⁶⁾ この1件は、関東大震災の際に発令された緊急勅令(別表の項番62)で、大正12(1923)年9月30日までに支払期限を迎える債務について30日間の支払猶予(モラトリアム)を行ったものである。議会の次の会期は同年12月に始まった。第47回帝国議会衆議院大正12年勅令第403号(承諾ヲ求ムル件)委員会議録(速記)第4回 大正12年12月23日 p.12. (松本丞治法制局長官の答弁)

⁽¹⁰⁷⁾ 緊急勅令又は法律を廃止する内容の明治期の緊急勅令について、議会の反応を含めて解説した資料として、新井勉「明治国家の運営と廃止緊急勅令(1)」『日本法学』60巻2号, 1994.11, pp.15-43; 同 前掲注⁽¹⁰⁵⁾, pp.73-126がある。

⁽¹⁰⁸⁾ 議会で不承諾又は審議未了となった緊急勅令等について、議会への提出日を別表の備考欄に記載した。帝国議会は、毎年、常会(会期3か月)を召集するほか、臨時緊急の必要がある場合は臨時会を召集することとされていたが(憲法第41条～第43条)、臨時会を召集する必要があるかどうかは、専ら政府の認定するところとなっていた。衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』1990, p.49.

⁽¹⁰⁹⁾ その次の会期に再提出されたもの(1件。別表の項番1)を含まない。

承諾された。

不承諾となった緊急勅令等は、9 件のうち 7 件が明治期のものであり、大正期以降に不承諾となったものは 2 件にとどまる⁽¹¹⁰⁾。なお、不承諾の決定は、全て衆議院で行われた。

不承諾の理由⁽¹¹¹⁾としては、緊急勅令等の効果が将来に向けて不要又は有害であること（別表の項番 1・4・9・68・69）や、代替する法律の制定により緊急勅令等が不要となること（同項番 13・16・19・32）⁽¹¹²⁾が主に挙げられている。議会の審議の過程では、緊急勅令等の発令を不当として不承諾を主張する意見もしばしば見られたが⁽¹¹³⁾、そのような意見が大勢を占めて不承諾となった事例は確認できなかった。もっとも、同項番 32 の緊急勅令では、朝鮮総督に広範な立法権の委任を（特に緊急勅令によって）行うことには憲法上の疑義があるとの意見が強かったことが、当該緊急勅令と同趣旨の法律案を可決した上で当該緊急勅令を不承諾とするという対応がとられる主な原因となった⁽¹¹⁴⁾。

提出された緊急勅令等が衆議院解散や会期満了により審議未了となった場合、最初期はその次の会期に再提出されたが（別表の項番 1）、その後は不承諾と決定された場合と同様に失効が公布された⁽¹¹⁵⁾。もっとも、失効が公布された 5 件のうち 4 件⁽¹¹⁶⁾では、失効する緊急勅令と同趣旨の緊急勅令が同時に公布・施行されている。

(110) 藩閥内閣の時期は、政府と議会が対立し、緊急勅令等が不承諾又は審議未了となることが多かったのに対し、政党内閣の時期は、与党が議会で多数を占めていれば承諾を得やすいため、緊急勅令等が不承諾となることはまれであったとの見方がある。大西 前掲注(44), pp.18, 32; 増田知子『天皇制と国家—近代日本の立憲君主制—』青木書店, 1999, pp.44-45.

(111) 不承諾となった緊急勅令等について、その理由を別表の備考欄に記載した。

(112) 例えば、別表の項番 19 の緊急勅令は、災害等により収穫が皆無であった場合に、税務署が納税の資力がないと認めた者に対して地租の延納を許可できることとしたものであったが、衆議院は、税務署が厳密な調査を行うために恩典にならないとして、税務署の調査を経ずに地租を免除することとする法律案を可決した上で、当該緊急勅令を不承諾とした。なお、一旦、緊急勅令を承諾した上で、直後に当該緊急勅令に代替するとともに当該緊急勅令を廃止する法律案を可決した事例も見られる（同項番 23・25）。

(113) 例えば、大津事件（明治 24（1891）年 5 月、来日中のロシア帝国皇太子が警察官に切りつけられ、負傷した事件）の際に発令された検閲の実施に係る緊急勅令（別表の項番 1）に対しては、政府の裁判干渉への批判を抑えるために発令したものであり、憲法第 8 条の濫用であるとの意見が見られた。新井勉『大津事件の再構成』御茶の水書房, 1994, pp.159-173.

(114) 当該緊急勅令への議会の対応については、新井勉「朝鮮制令委任方式をめぐる帝国議会の奇態な状況について—第二七議会における緊急勅令の法律への変更—」『法学紀要』36 号, 1994, pp.213-317 を参照。なお、同様に広範な立法権の委任を行った緊急勅令として、太平洋戦争の終結後に発令されたいわゆる「ポツダム緊急勅令」（別表の項番 94）があるが、当該緊急勅令は議会で承諾されている。ポツダム緊急勅令は、連合国最高司令官の要求事項を実施するために特に必要がある場合に、命令（勅令（日本国憲法の施行後は政令）、省令等）をもって「所要ノ定」をすることができることを定めたものであり、「日本国との平和条約」（昭和 27 年条約第 5 号）の発効日（昭和 27（1952）年 4 月 28 日）に廃止されるまでに、当該緊急勅令に基づき 526 件の命令（いわゆる「ポツダム命令」）が発令された。ポツダム命令の中には、現在まで効力が存続しているものもある（出入国管理及び難民認定法（昭和 26 年政令第 319 号。発令時の題名は「出入国管理令」）等）。ポツダム緊急勅令及びポツダム命令については、佐藤達夫「ポツダム命令についての私録 1」『自治研究』28 巻 2 号, 1952.2, pp.3-26; 同「ポツダム命令についての私録 2」『自治研究』28 巻 5 号, 1952.5, pp.3-14; 同「ポツダム命令についての私録 3」『自治研究』28 巻 6 号, 1952.6, pp.15-28; 同「ポツダム命令についての私録 4」『自治研究』28 巻 7 号, 1952.7, pp.23-49; 司法法制課「ポツダム命令について」『J&R』80 号, 1995.2, pp.5-60 等を参照。

(115) ただし、失効が公布されず、その次の会期に再提出されることもなかった事例が昭和期に 1 件ある（別表の項番 89）。この事例は、緊急勅令を廃止する内容の緊急勅令が議会で提出され、審議未了となったものである（前掲注(109)参照）。

(116) 別表の項番 12・49・50・80 の緊急勅令。これらは全て衆議院解散により審議未了となったものである。他の 1 件は、同項番 47 の緊急勅令で、会期満了により審議未了となったものである。

(3) 枢密院の事前審査

緊急勅令等は、諮詢を受けた枢密院による審査を経た後に発令される。枢密院が奉答する意見に法的な拘束力はなかったが、内閣がその意見の不採択を天皇に奏請することは政治的に困難であったため⁽¹¹⁷⁾、枢密院の賛同を得られない場合、内閣は緊急勅令等の発令を断念せざるを得なかった。

枢密院が諮詢案を否決した事例として有名なものが、昭和2（1927）年の金融恐慌の際の事例である⁽¹¹⁸⁾。第1次若槻礼次郎内閣は、経営が行き詰まった台湾銀行に対して日本銀行から特別融通を行うための緊急勅令等（緊急勅令と緊急財政処分の二重の性質を有する勅令）⁽¹¹⁹⁾を立案したが、枢密院は、議会を召集できない場合に当たらず憲法第70条の要件を満たさないなどとして、諮詢案を否決した⁽¹²⁰⁾。若槻内閣は当該緊急勅令等の発令を断念し、総辞職した。後任の田中義一内閣は、議会を召集して台湾銀行の救済策を審議することとし、それまでの応急措置として3週間の債務の支払猶予（モラトリアム）を行う緊急勅令（別表の項番78）を立案し、枢密院の可決を得た。なお、召集された議会では、衆議院において、枢密院が諮詢案を否決したことを批判する決議⁽¹²¹⁾が行われている⁽¹²²⁾。

このほか、枢密院で諮詢案が否決される見通しとなったため、内閣が同案を撤回し、緊急勅令等の発令を断念した事例もある⁽¹²³⁾。

また、枢密院において可決はされたものの、審議が紛糾した事例もある。例えば治安維持法（大正14年法律第46号）を改正⁽¹²⁴⁾する緊急勅令（別表の項番79）の諮詢案の審議では、議会で審議未了となった法律案と同趣旨である上、緊急の必要がなく、議会の次の会期に法律案を再提出すべきである等の意見が続出し、採決では、出席した17人の顧問官のうち5人が反対した⁽¹²⁵⁾。

(117) 美濃部 前掲注(31), pp.557-559, 563-564.

(118) 枢密院が諮詢案を否決した他の事例として、明治43（1910）年に「朝鮮総督府通信官署ニ於ケル現金ノ出納ニ関スル件」の諮詢案を、緊急勅令を発令するほどの内容でないとして否決した事例がある。『枢密院会議議事録12』東京大学出版会, 1985, pp.530-531; 諸橋 前掲注(32), pp.19-22. 内閣は緊急勅令の発令を断念し、議会の次の会期に同趣旨の法律案を提出した。

(119) 「日本銀行ノ特別融通及之ニ因ル損失ノ補償ニ関スル財政上必要処分ノ件」

(120) 『枢密院会議議事録 43 昭和篇1』東京大学出版会, 1992, pp.91-109. 枢密院の否決を政党勢力間の政権抗争の一部として捉える見方もある。河島真『戦争とファシズムの時代へ』（日本近代の歴史 5）吉川弘文館, 2017, pp.28-30. 若槻内閣は憲政会と与党とする内閣であり、後任の田中内閣は立憲政友会と与党とする内閣であった。

(121) 第53回帝国議会衆議院議事速記録第4号 昭和2年5月7日 pp.1-13.

(122) 金融恐慌の際の緊急勅令等をめぐる経緯については、望月雅士『枢密院—近代日本の「奥の院」—』講談社, 2022, pp.170-177; 同「金融恐慌をめぐる枢密院と政党」『社会科学討究』42巻3号, 1997.3, pp.149-169; 小山俊樹「政党内閣期の財政的緊急勅令と枢密院—台湾銀行救済案と満州事件費支弁案をめぐる枢密院議長倉富勇三郎の動向を中心に—」『二十世紀研究』13号, 2012, pp.62-70等を参照。

(123) 例えば次の事例がある。①「戦時保険ニ関スル件」（大正3（1914）年）：保険業者の利益の保護を目的とするもので憲法第8条の要件を満たさないとの意見が枢密院で強まったため、内閣は諮詢案を撤回し、議会の次の会期に同趣旨の法律案を提出した。②「蚕糸業救済ニ関スル財政上必要処分ノ件」（大正4（1915）年）：国家存亡の問題でなく憲法第70条の要件を満たさないとして枢密院で否決される見通しとなったため、内閣は諮詢案を撤回し、責任支出で対処した。③「保険会社ニ対シ震災任意出助成ノ為資金ヲ交付スル契約ヲ為ス等ニ関スル件」（大正13（1924）年）：議会で審議未了となった法律案と同趣旨である上、議会の召集を待てないほどの緊急性があるとは言えず、憲法第70条の要件を満たさないとして枢密院で否決される見通しとなったため、内閣は諮詢案を撤回し、責任支出で対処した。『枢密院会議議事録 17』東京大学出版会, 1985, p.279; 『枢密院会議議事録18』東京大学出版会, 1985, p.68; 『枢密院会議議事録 32』東京大学出版会, 1986, p.69; 望月『枢密院—近代日本の「奥の院」—』同上, pp.109-112, 162-164; 諸橋 前掲注(32), pp.23-24, 36-38.

(124) この改正は、最高刑の死刑への引上げと目的遂行罪の新設（国体の変革等を目的とする結社に加入していない者への適用対象の拡大）を内容とするものであった。

(125) 『枢密院会議議事録 45 昭和篇3』東京大学出版会, 1992, pp.87-141. この緊急勅令をめぐる経緯については、

枢密院の事前審査は、政治過程において緊急勅令等の運用を統制する機能を持ったと言えるが⁽¹²⁶⁾、金融恐慌の際の事例に見られるように、政党内閣期には、民意から隔絶した機関によって政党内閣の政策が否定されるという事態をどう評価するかという問題も浮上した⁽¹²⁷⁾。

3 非常大権

非常大権は、一度も発動されなかった。

なお、太平洋戦争の末期には、本土決戦により議会の召集が不可能となることも想定されるとして、政府において非常大権の発動についても検討が行われた。しかし、非常大権による統治の在り方について見解がまとまらなかったことなどから発動は見送られ、戦時緊急措置法(昭和20年法律第38号)⁽¹²⁸⁾が制定・施行された⁽¹²⁹⁾。

Ⅲ 2023年資料の枠組みを用いた整理

本章では、2023年資料において諸外国(OECD加盟国)の現行憲法における緊急事態条項の内容を整理した枠組みを用いて、明治憲法の緊急事態条項の内容を整理する。

2023年資料の整理の枠組みを用いて明治憲法の緊急事態条項の主な内容及び概要を記載すると、表4(51ページ)・表5(52・53ページ)のようになる。

2023年資料では、緊急事態条項を「宣言型」(緊急事態の宣言を行うことを発動の要件として憲法で規定しているもの)と「無宣言型」(緊急事態の宣言を行うことを発動の要件として憲法で規定していないもので、発動の法的効果として行政府に例外的な権限を付与することを憲法で規定しているもの)に分類して、紹介を行った⁽¹³⁰⁾。明治憲法の緊急事態条項のうち、戒厳は宣言型に、緊急勅令・緊急財政処分・非常大権は無宣言型に分類される⁽¹³¹⁾。

中沢俊輔『治安維持法—なぜ政党政治は「悪法」を生んだか—』中央公論新社, 2012, pp.95-118; 萩原淳「昭和初期の枢密院運用と政党内閣—憲法解釈をめぐる先例と顧問官統制を中心に—」『年報政治学』68巻2号, 2017, pp.280-282を参照。なお、採決で少なくとも数の顧問官が反対した他の事例として、日比谷焼き打ち事件の際の行政戒厳に関する緊急勅令の事例(第Ⅱ章第1節(3)(i)参照)がある。

⁽¹²⁶⁾ 増田 前掲注38, p.3. 枢密院では、明治末期以降、憲法制定に関与した経験から憲法秩序の維持を重視する顧問官(伊東巳代治ら)が台頭し、「憲法の番人」としての性質が形成されていったと言われる。萩原 同上, pp.273-274.

⁽¹²⁷⁾ 望月「金融恐慌をめぐる枢密院と政党」前掲注122, pp.156-157.

⁽¹²⁸⁾ 同法は、国家の危急を克服するために緊急の必要があるときは、広範な事項に関し、他の法令の規定にかかわらず、命令により臨機の措置をとることを政府に認めるものであった。なお、同法についても、国家総動員法と同様に、議会の審議では、非常大権を侵害するとの違憲論が見られた。官田光史『戦時期日本の翼賛政治』吉川弘文館, 2016, pp.220-223.

⁽¹²⁹⁾ 同上, pp.212-217. なお、天皇の非常大権の発動によって政府に全権を任せると、全てが天皇の責任になるため、発動を回避したとの見方もある。岡田啓介, 岡田貞寛編『岡田啓介回顧録 改版』中央公論新社, 2015, p.250.

⁽¹³⁰⁾ 越田 前掲注1, pp.5-6.

⁽¹³¹⁾ OECD加盟国(38か国)のうち、現行憲法に宣言型の緊急事態条項がある国は23か国(61%)、無宣言型の緊急事態条項がある国は16か国(42%)、宣言型と無宣言型の両方の緊急事態条項がある国は9か国(24%)である。また、現行憲法に緊急事態条項がない国は8か国(21%。日本を含む。)である。同上, p.6.

1 戒厳

(1) 発動の要件等

明治憲法は、戒厳の発動の要件を法律に委任していた。戒厳を発動できる危機として戒厳令が定めていた「戦時若クハ事変」は、2023 年資料の整理の枠組みでは「戦争」・「騒乱」に該当すると考えられる⁽¹³²⁾。もっとも、明治憲法下では、戒厳令が定める発動の要件を満たすかどうかにかかわらず、緊急勅令によって戒厳の法的効果を適用する措置（行政戒厳）もとられていた。

戒厳の宣告は国務大臣の輔弼を受けて行われたことから、2023 年資料の整理の枠組みでは、戒厳は、行政府が緊急事態の宣言を行う（ことを実質的に確定する）類型に該当するということができる⁽¹³³⁾。議会は、戒厳の宣言・解除のいずれにも関与しなかった。

(2) 発動の法的効果

明治憲法は、戒厳の発動の法的効果を法律で定めることを規定していた。

戒厳令が定めていた法的効果のうち、司令官による地方行政事務等の管掌等は、権限配分の変更に関わるものと言える。なお、議会の開会中に緊急勅令等を発令できないことは、戒厳の間でも変わりがなかった。

また、人権の制限に関して、戒厳令は、集会・表現・移動の自由、通信の秘密、財産権、住居の不可侵等を制限できることを規定していた⁽¹³⁴⁾。もっとも、明治憲法下では、権利は「法律の範囲内において」保障されるにすぎず、法律による制限が可能であったことから、戒厳令が規定していない権利の制限も、他の法律又は緊急勅令により行うことができた⁽¹³⁵⁾。

2 緊急勅令・緊急財政処分

OECD 加盟国の現行憲法の緊急事態条項では、発動できる危機を限定せず、緊急の必要があることを発動の要件として、行政府に緊急命令（法律の効力を有する命令）を発令する権限を付与することを規定している無宣言型の緊急事態の類型が、7 か国に見られる。これらは、議会の活動に支障がある（開会中でない、適時に集会できない等）ことを発動の必須の要件とするもの（4 か国）と、必須の要件としないもの（3 か国）に分けられる⁽¹³⁶⁾。

緊急勅令は、前者の類型（議会の活動に支障があることを発動の必須の要件とする類型）に該当する。また、緊急財政処分も、多くの欧米諸国では緊急命令で緊急の支出も行うことができることを考慮すると、前者の類型に準ずるものと言えることができる。

⁽¹³²⁾ 2023 年資料では、緊急事態条項を発動できる危機を「戦争」（戦争、侵略、武力攻撃等の外的な脅威による危機）、「騒乱」（内乱、暴動、公共の秩序の混乱、憲法秩序の破壊等の内的な脅威による危機）、「災害・感染症」（自然災害、事故、感染症の流行等の事象による危機）等に分類して示した。同上、p.8.

⁽¹³³⁾ 諸橋 前掲注32, p.1 は、明治憲法における緊急権の発動は天皇の大権によるものであるが、憲法上は国務大臣、したがってこれらによって組織される内閣の輔弼に待つものであるので、実際は内閣の機能として実施されたとしている。

⁽¹³⁴⁾ 戒厳令において制限できることが規定されていた人権は、いずれも、OECD 加盟国の現行憲法におけるポジティブリスト方式（緊急事態において通常時と異なる制限を行える人権を列挙する方式）の緊急事態条項において制限できることが規定されることが多い人権であると言える。越田 前掲注(1), p.25 の表Ⅳ 4 を参照。

⁽¹³⁵⁾ 例えば、いずれも行政戒厳の際の事例であるが、日比谷焼き打ち事件の際には出版の制限を強化する緊急勅令（別表の項番 29）が、また、関東大震災の際には被災者の救済に必要な物資・労務を徴発できることとする緊急勅令（同項番 59）が、行政戒厳の実施を定める緊急勅令と同時に発令されている。

⁽¹³⁶⁾ 越田 前掲注(1), pp.11, 23.

表 4 明治憲法の緊急事態条項の主な内容等

緊急事態の類型	発動（実体的要件）	発動（手続、期間等）	効果（権限配分の変更）	効果（人権の制限）	統制	備考
戒厳	・ 法律で定める [14.2] ※「戒厳令」では、戦時又は事変に際し、兵備をもって警戒する必要があることを規定（第 1 条）	・ 天皇が宣告する [14.1] ※国務大臣が副署する [55.2] ※枢密院への諮詢を経た後に宣告する（枢密院官制第 6 条）	・ 法律で定める [14.2] ※「戒厳令」では、司令官が地方行政事務等を管掌することなどを規定（第 9 条等）	・ 法律で定める [14.2] ※「戒厳令」では、集会・表現・移動の自由、通信の秘密、財産権、住居の不可侵等を制限できることを規定（第 14 条）		※当該事態について規定する法律に当たる法令として「戒厳令」があった ※日清戦争（1894 ～ 1895 年）、日露戦争（1904 ～ 1905 年）の際に発動された
〔緊急勅令〕	・ 公共の安全を保持し、又は公共の災厄を避けるため、緊急の必要があり、かつ、議会が閉会中であること [8.1]		・ 天皇は、法律に代わる勅令を発令する [8.1] ※国務大臣が副署する [55.2] ※枢密院への諮詢を経た後に発令する（枢密院官制第 6 条） ・ 当該勅令は、議会の次の会期に提出しなければならない。議会が承諾しないときは将来に向かって効力を失う [8.2]			※明治憲法の施行期間（1890 ～ 1947 年）に計 90 件発令された（緊急財政処分と二重の性質を有するもの 7 件を含む）
〔緊急財政処分〕	・ 公共の安全を保持するため、緊急の需用があり、かつ、議会を召集できないこと [70.1]		・ 政府は、勅令により財政上必要な処分をすることができる [70.1] ※国務大臣が副署する [55.2] ※枢密院への諮詢を経た後に発令する（枢密院官制第 6 条） ・ 当該勅令は、議会の次の会期に提出し、承諾を求めなければならない [70.2]			※明治憲法の施行期間（1890 ～ 1947 年）に計 25 件発令された（緊急勅令と二重の性質を有するもの 7 件を含む）
〔非常大権〕	・ 戦時又は国家事変 [31]		※法律によらずに人権を制限する措置をとることができる（多数説）	・ 憲法の権利保障の規定は、大権の施行を妨げない [31]		※発動の事例なし

（凡例）

- ・ 本表は明治憲法の緊急事態条項の内容を網羅的に記載したものではない。例えば、緊急事態の適用地域、軍事裁判、財産補償に関する内容については記載を省略している。
 - ・ 網掛けは、緊急事態の宣言を行うことを発動の要件として憲法で規定していない緊急事態の類型（無宣言型の類型）であることを示す。
 - ・ 「緊急事態の類型」の欄の〔 〕は、緊急事態の類型の名称が憲法に規定されていないため、当該事態に関する憲法・法律の規定の内容等を基に記載した名称であることを示す。
 - ・ 「備考」の欄には、「緊急事態の類型」の欄に掲げた緊急事態について規定する主な法律の名称、当該事態の発動の事例等を記載した。
 - ・ 「[]」は「大日本帝国憲法」（明治憲法）の条項。[a.b] は第 a 条第 b 項を表す。
- （出典）筆者作成。

表5 明治憲法の緊急事態条項の概要

(1) 宣言型の緊急事態の類型

類型		発動の要件等										
		発動できる危機					宣言に関与する主体		緊急事態の期間			議会による解除
		戦争	騒乱	災害・感染症	法律委任	規定なし	行政府	議会	上限	延長	議会の関与	
戒厳		△	△		○		◎					
(参考) OECD加盟国	該当類型数(計46)	29	23	14	4	9	36	26	22	19	14	12
	該当国数(計23)	23	19	13	2	9	19	17	14	12	10	9

(2) 無宣言型の緊急事態の類型

類型		発動の要件等						
		緊急の必要	議会の支障	発動できる危機				
				戦争	騒乱	災害・感染症	法律委任	規定なし
緊急勅令		○	○	△	△	△		○
緊急財政処分		○	○	△	△	△		○
非常大権				○	○			
(参考) OECD加盟国	該当類型数(計19)	11	7	17	15	14	1	7
	該当国数(計16)	10	6	15	15	14	1	7

(凡例)

- ・「宣言型」とは、緊急事態の宣言を行うことを発動の要件として憲法で規定しているものをいう。「無宣言型」とは、緊急事態の宣言を行うことを発動の要件として憲法で規定していないもので、発動の法的効果として行政府に例外的な権限を付与することを憲法で規定しているものをいう。
- ・「戦争」・「騒乱」・「災害・感染症」：明文の規定により該当する(○)。当該類型の名称、当該事態に関する法律の規定、当該事態の運用状況、学説等から該当すると考えられる(△)。「戦争」とは、戦争、侵略、武力攻撃等の外的な脅威による危機をいう。「騒乱」とは、内乱、暴動、公共の秩序の混乱、憲法秩序の破壊等の内的な脅威による危機をいう。「災害・感染症」とは、自然災害、事故、感染症の流行等の事象による危機をいう。
- ・「法律委任」：発動できる危機を法律で定めることとしている(○)。
- ・「規定なし」：発動できる危機について憲法に規定がない(○)。
- ・「宣言に関与する主体」：宣言を行う(ことを実質的に確定する)(◎)。(提案、事前承認等によって)宣言が行われるまでの手続に関与する(○)。(事後承認等によって)宣言が行われた後に関与する(△)。
- ・「上限」：期間に上限がある類型について、上限とされる期間を記載。
- ・「延長」：期間を(上限を超えて)延長できる(○)。
- ・「議会の関与」：議会が期間の延長に(決定、事前承認等によって)関与する(○)。(事後承認等によって)延長が行われた後に関与する(△)。
- ・「議会による解除」：議会が緊急事態を解除できる(○)。一定の条件の下で解除できる(△)。
- ・「権限配分の変更」：憲法上の機関における権限配分の変更について定める規定がある(○)。
- ・「緊急命令」：行政府に法律の効力を有する命令を発令する権限を付与することを定める規定がある(○)。
- ・「人権の制限」：通常時と異なる人権の制限を行えることを定める規定がある(○)。
- ・「ポジティブリスト」：当該事態において(通常時と異なる)制限を行える人権を列挙している(○)。
- ・「ネガティブリスト」：当該事態においては(通常時と異なる)人権の制限を行えることとした上で、その対象から除外する人権を列挙している(○)。
- ・「発動後の集会」：発動後に義務的・自動的に議会の集会が行われる(○)。
- ・「解散禁止」：当該事態の間は議会を解散できない(○)。
- ・「任期延長」：当該事態の間に議員の任期が満了する場合に、その任期を延長する又は延長できる(○)。「戦争」の場合に発動できる宣言型の緊急事態の類型では、「当該事態の間」ではなく「戦争の間」に任期が満了する場合に任期を延長する又は延長できるものを含む。
- ・「司法による統制」：司法による統制の機能を保障・明記する規定がある(○)。
- ・「憲法改正の禁止」：当該事態の間は憲法を改正できない(○)。緊急命令による憲法改正のみが禁止される場合を含まない。
- ・「緊急の必要」：緊急の必要があることを必須の要件とする(○)。
- ・「議会の支障」：議会の活動に支障がある(開会中でない、適時に集会できない等)ことを必須の要件とする(○)。
- ・「該当類型数」：OECD加盟国の現行憲法における宣言型又は無宣言型の緊急事態の類型において該当する類型の数。「発動できる危機」は○・△の合計。「宣言に関与する主体」は◎・○の合計。「上限」は期間に上限があるものの合計。他の項目は○の合計。
- ・「該当国数」：OECD加盟国のうち、「該当類型数」において計上する類型が少なくとも一つある国の数。

(注1) 発動の法的効果を法律で定めることとしている。

(注2) 憲法が「法律の範囲内において」権利を保障していることから、緊急命令(法律の効力を有する命令)により人権の制限を行うことができる。

(注3) 行政府に(多くの欧米諸国では緊急命令で行うことができる)財政上の処分を行う権限を付与することを定める規定がある。

(出典) 筆者作成。

発動の法的効果					緊急事態の統制					類型	
権限配分 の変更	緊急命令	人権の 制限	ポジティブ リスト	ネガティブ リスト	議会の機能の維持			司法に よる統制	憲法改正 の禁止		
					発動後の 集会	解散禁止	任期延長				
(注1)		(注1)								戒厳	
20	12	37	18	13	14	14	21	9	12	該当類型数 (計 46)	(参考)
13	7	18	9	7	7	6	12	4	5	該当国数 (計 23)	OECD 加盟国

発動の法的効果					緊急事態の統制					類型	
権限配分 の変更	緊急命令	人権の 制限	ポジティブ リスト	ネガティブ リスト	議会の機能の維持			司法に よる統制	憲法改正 の禁止		
					発動後の 集会	解散禁止	任期延長				
○	○	(注2)								緊急勅令	(参考) OECD 加盟国
○	(注3)									緊急財政処分	
○		○								非常大権	
19	11	4	2	1	7	2	1	2	0	該当類型数 (計 19)	
16	10	3	1	1	7	2	1	2	0	該当国数 (計 16)	

緊急勅令等は議会の次の会期に提出しなければならず、緊急勅令については、議会が承諾しないときは効力を失うこととされていた。

2023 年資料の整理の枠組みを用いて緊急勅令等の関係規定の内容を記載すると、表 6 のようになる。

表 6 明治憲法における緊急命令

緊急事態の類型		発令できる 緊急命令	議会の 支障	目的・内容の限定	議会の関与及び失効
無宣言型	緊急勅令	(同左)	○	・公共の安全を保持し、 又は公共の災厄を避け る目的であること。	・議会の次の会期に提出しなければ ならない。議会が承諾しないとき は将来に向かって効力を失う。
	緊急財政処分 ^(注)	(同左)	○	・公共の安全を保持する 目的であること。	・議会の次の会期に提出し、承諾を 求めなければならない。

(凡例)

・「議会の支障」: 議会の活動に支障があること（開会中でない、適時に集会できない等）を必須の要件とする（○）。

(注) 「緊急財政処分」は、緊急命令（法律の効力を有する命令）を発令する権限ではなく、財政上の処分を行う権限を付与する制度であるが、多くの欧米諸国では緊急命令で緊急の支出も行うことができることから、緊急命令の制度に準ずるものとして掲げた。

(出典) 筆者作成。

3 非常大権

明治憲法が非常大権を発動できる危機として定めていた「戦時又ハ国家事変」は、2023 年資料の整理の枠組みでは「戦争」・「騒乱」に該当すると考えられる。

また、多数説の見解（第 I 章第 4 節参照）に基づけば、明治憲法は、非常大権の発動の法的効果として、法律によらずに人権を制限する措置をとることができる例外的な権限を定めていたとすることができる。

4 明治憲法の緊急事態条項の特徴

前節までの整理から、諸外国（OECD 加盟国）の現行憲法の緊急事態条項と比較した場合、明治憲法の緊急事態条項の特徴として、次の2点を挙げることができる⁽¹³⁷⁾。

第1は、法律への委任や条文の曖昧さにより、規範力の弱い規定が目立つことである。

明治憲法は戒厳の発動の要件を法律に委任していたが、OECD 加盟国の現行憲法における宣言型の緊急事態の類型（以下「OECD 加盟国の宣言型の類型」という。）では、このような例は少ない⁽¹³⁸⁾。もし、明治憲法に戒厳の発動の要件が具体的に規定されていれば、行政戒厳という方法によって戒厳の発動の要件を実質的に拡張することは困難であったとも考えられる。

明治憲法において条文が曖昧であったことが顕著な例は非常大権であるが、緊急勅令等の規定も、OECD 加盟国の現行憲法における無宣言型の緊急事態の類型（以下「OECD 加盟国の無宣言型の類型」という。）⁽¹³⁹⁾に比べると条文が簡素であり、趣旨に曖昧な点があった⁽¹⁴⁰⁾。このことが、緊急勅令等の運用が政治状況に左右され、また、その解釈をめぐって政党と枢密院が対立を深める背景となったとの見方がある⁽¹⁴¹⁾。

第2は、議会による緊急事態の統制に関する内容が乏しいことである。

明治憲法では、戒厳の宣言、解除等に議会が全く関与しなかったが、OECD 加盟国の宣言型の類型では、このような例は少ない⁽¹⁴²⁾。また、戒厳には議会の機能の維持（緊急事態条項の発動後の集会、議会の解散禁止、議員任期の延長⁽¹⁴³⁾）に関する規定が全くなかったが、このような例も多くはない⁽¹⁴⁴⁾。

緊急勅令等については、議会の次の会期に提出し、承諾を求めなければならないことが規定されていたが、承諾期限が定められていなかったこともあり、その提出は発令から数か月以上経過した後となることが多く、既に廃止されたことなどを理由として提出されないこともあった。OECD 加盟国の無宣言型の類型では、一定期間内に議会の承認等を得られないときは緊急命令が失効することなどを規定している例が多い⁽¹⁴⁵⁾。

⁽¹³⁷⁾ 明治憲法の緊急事態条項が当時の欧米諸国の憲法の緊急事態条項を参考にしたものであることを考慮すると、ここで挙げる特徴は、現代の憲法の緊急事態条項と比較した場合における19世紀の憲法の緊急事態条項の特徴と重なる部分が多いと考えられる。

⁽¹³⁸⁾ OECD 加盟国の宣言型の類型（計46類型）のうち、発動の要件（発動できる危機）を法律に委任しているものは4類型（9%）にとどまる。越田 前掲注(1), p.11.

⁽¹³⁹⁾ 同上, p.21 に、OECD 加盟国の無宣言型の類型における緊急命令の規定の内容を掲載している。

⁽¹⁴⁰⁾ 『憲法義解』（伊藤、宮沢校注 前掲注(8), pp.33-35）は、第8条（緊急勅令）は憲法の中で疑問が最も多い規定であるとして、7点にわたって解釈を示しているが、例えば議会の次の会期が始まる前に緊急勅令が廃止された場合に当該緊急勅令を議会に提出する必要があるかどうかは、なお曖昧であった。

⁽¹⁴¹⁾ 新井 前掲注(10), pp.122-123; 萩原 前掲注(15), pp.286-287.

⁽¹⁴²⁾ OECD 加盟国の宣言型の類型では、議会の関与の下で宣言が行われる類型（議会が宣言又はその事前承認等を行う類型）が26類型（57%）を占めるほか（越田 前掲注(1), p.12）、それ以外の類型でも緊急事態の期間延長や解除に議会が関与するものが多く、議会が全く関与しないものは5類型（11%）にとどまる。同, p.13 の表Ⅲ2 を参照。

⁽¹⁴³⁾ もっとも、明治憲法には議員任期を定めた規定がなかったため、議員任期の延長は憲法事項ではなかった。なお、昭和16（1941）年に、時局の緊迫を理由として、法律（「衆議院議員ノ任期延長ニ関スル法律」（昭和16年法律第4号））により衆議院議員の任期が1年延長された事例がある。

⁽¹⁴⁴⁾ OECD 加盟国の宣言型の類型のうち、議会の機能の維持（緊急事態条項の発動後の集会、議会の解散禁止、議員任期の延長）に関する規定が全くないものは13類型（28%）である。越田 前掲注(1), p.28 の表Ⅴ1(1)を参照。

⁽¹⁴⁵⁾ 同上, p.23.

おわりに

太平洋戦争の終結後に日本側で進められた明治憲法の改正の検討では、緊急事態条項は縮減して存置する案が有力であった⁽¹⁴⁶⁾。一方、昭和 21（1946）年 2 月 13 日に連合国最高司令官総司令部（GHQ）が日本政府に提示した憲法草案（GHQ 草案）には、緊急事態条項がなかった。これに対し、日本側は緊急勅令・緊急財政処分の制度に類似する内容の規定⁽¹⁴⁷⁾を設けることを提案したが、GHQ は拒否し、協議の結果、参議院の緊急集会の制度（日本国憲法第 54 条第 2 項・第 3 項）が設けられることとなった⁽¹⁴⁸⁾。

緊急事態条項の在り方を考えるに当たっては、憲法の原理や時代の違いに留意する必要があるが、我が国における過去の事例として明治憲法の緊急事態条項の制度や運用を顧みることにも意義があると考えられる。

（こしだ たかお）

⁽¹⁴⁶⁾ 例えば、昭和 21（1946）年 2 月 8 日に連合国最高司令官総司令部（GHQ）に提出された「憲法改正要綱」は、非常権の制度を廃止する一方で、戒厳・緊急勅令・緊急財政処分の制度は存置する（緊急勅令・緊急財政処分については、その発令を「帝国議会常置委員」への諮詢を経た後に行うこととする改正を行う）こととしていた。「憲法改正要綱」1946.2.8（佐藤達夫関係文書 22, 国立国会図書館憲政資料室所蔵）〈<https://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/03/074shoshi.html>〉

⁽¹⁴⁷⁾ 「衆議院ノ解散其ノ他ノ事由ニ因リ国会ヲ召集スルコト能ハザル場合ニ於テ公共ノ安全ヲ保持スル為特ニ緊急ノ必要アルトキハ、内閣ハ事後ニ於テ国会ノ協賛ヲ得ルコトヲ条件トシテ法律又ハ予算ニ代ルベキ閣令ヲ制定スルコトヲ得。」（昭和 21（1946）年 3 月 4 日に日本側が GHQ に提示した「3 月 2 日案」の第 76 条）。「日本国憲法（3 月 2 日案）」（入江俊郎関係文書 15, 国立国会図書館憲政資料室所蔵）〈<https://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/03/086shoshi.html>〉

⁽¹⁴⁸⁾ 緊急集会制度の導入の経緯については、加藤一彦『議政の憲法規範統制—議会政治の正軌道を求めて—』三省堂、2019, pp.84-92; 佐々木高雄「緊急集会制度の成立経緯」『青山法学論集』32 巻 3・4 号, 1991.3, pp.59-89 等を参照。

別表 緊急勅令・緊急財政処分の発令事例

項番	公布年月日	勅令 番号	件名	緊急 勅令	緊急 財政 処分	議会 承諾	備考
1	明 24(1891). 5.16	46	新聞紙雑誌又ハ文書図画ニ関スル件	○		×	議会提出(11.26)。衆議院解散により審議未了(12.25)。議会再提出(翌年 5.6)。衆議院不承諾(6.3)。失効公布(6.10) 【不承諾の理由】将来に向かって効力を与える必要がない
2	明 27(1894). 6.15	67	海外派遣ノ軍隊、軍艦、軍衛其ノ他軍人軍属ニ関スル郵便物ノ件	○		○	
3	同 . 8. 2	134	新聞紙雑誌及其ノ他ノ出版物ニ関スル件	○		—	項番 7 により議会召集前に廃止(9.13)
4	同 . 8. 2	135	文武官其ノ他官庁ノ命ニ依ル者ノ外日本臣民管轄地方庁ノ許可ナクシテ朝鮮国ニ渡航スルコトヲ禁スルノ件	○		×	議会提出(10.18)。衆議院不承諾(10.21)。失効公布(10.24) 【不承諾の理由】発令時は必要であったが、もはや不要で貿易への支障もある
5	同 . 8.14	143	朝鮮事件費ニ関スル財政上必要処分ノ件		○	○	
6	同 . 8.16	144	軍事公債条例		○	○	
7	同 . 9.13	167	明治 27 年勅令第 134 号廃止ノ件	○		—	項番 3 を廃止
8	明 28(1895). 7. 1	92	臨時陸軍軍法会議並其ノ管轄地内ニ於ケル陸軍刑法ノ適用ニ関スル件	○		○	
9	同 .10.14	144	文武官其ノ他官庁ノ命ニ依ル者ノ外日本臣民管轄地方庁ノ許可ナクシテ朝鮮国ニ渡航スルコトヲ禁スルノ件	○		×	議会提出(12.28)。衆議院不承諾(翌年 2.7)。失効公布(4.13) 【不承諾の理由】将来に向かって効力を与えても効果がなく、むしろ交際を阻害
10	明 29(1896). 5.11	204	文武官其ノ他官庁ノ命ニ依ル者ノ外日本臣民管轄地方庁ノ許可ナクシテ朝鮮国ニ渡航スルコトヲ禁スルノ件	○		—	項番 11 により議会召集前に廃止(12.21)
11	同 .12.21	398	明治 29 年勅令第 204 号廃止ノ件	○		—	項番 10 を廃止
12	明 31(1898). 2. 9	21	刀剣銃砲槍戟仕込刀剣仕込銃竹槍棍棒其他人ヲ殺傷スルニ足ル物件携帯禁止ニ関スル件	○		△	議会提出(5.19)。衆議院解散により審議未了(6.10)。失効公布、同趣旨の緊急勅令(項番 13)を公布・施行(7.19)
13	同 . 7.19	170	衆議院議員選挙取締ニ関スル罰則ノ件	○		×	同趣旨の緊急勅令(項番 12)の失効に合わせて公布・施行。議会提出(12.5)。衆議院不承諾(翌年 2.14)。失効公布(2.22) 【不承諾の理由】同趣旨の法律改正が予定されているため不要
14	明 32(1899). 6.17	278	文武官其ノ他官庁ノ命ニ依ル者ノ外日本臣民管轄地方庁ノ許可ナクシテ韓国ニ渡航スルコトヲ禁スルノ件	○		—	項番 15 により議会召集前に廃止(8.17)
15	同 . 8.17	376	明治 32 年勅令第 278 号廃止ノ件	○		—	項番 14 を廃止

項番	公布年月日	勅令 番号	件名	緊急 勅令	緊急 財政 処分	議会 承諾	備考
16	同 . 8.17	377	府県会議員及郡会議員選挙ニ関スル罰則ノ件	○		×	議会提出(11.24)。衆議院不承諾(翌年 2.14)。失効公布(3.7) 【不承諾の理由】同趣旨の法律改正案を可決しているため不要
17	明 33(1900) . 6.27	277	清国事件費ニ関スル財政上必要処分ノ件		○	○	
18	同 . 7. 5	294	馬匹ノ輸出ヲ禁スルノ件	○		○	
19	明 36(1903) . 2. 3	8	災害地地租延納ニ関スル件	○		×	議会提出(5.14)。衆議院不承諾(5.31)。失効公布、類似する趣旨の法律(議員立法)を公布(6.16) 【不承諾の理由】効果が乏しい上、より効果の高い法律案を可決しているため不要
20	同 .12.28	291	財政上必要処分ノ件		○	○	
21	明 37(1904) . 1.23	11	防禦海面令	○		○	
22	同 . 2. 6	19	軍事郵便物ニ関スル件	○		○	
23	同 . 6.28	177	外国ニ於テノミ流通スル硬貨紙幣銀行券帝国官府発行ノ証券ノ偽造変造ニ関スル件	○		○	承諾(翌年 2.23)。同趣旨の法律(議員立法)の施行により廃止(3.20)
24	同 . 9.29	212	徴兵令中改正ノ件	○		○	
25	同 .10.26	225	俘虜ノ処罰ニ関スル件	○		○	承諾(翌年 2.17)。同趣旨の法律(議員立法)の施行により廃止(3.1)
26	同 .11.10	228	公債募集ニ関スル件	○	○	○	
27	明 38(1905) . 7. 8	194	公債募集ニ関スル件	○	○	○	
28	同 . 9. 6	205	東京府内一定ノ地域ニ戒厳令中必要ノ規定ヲ適用スルノ件	○		—	行政戒厳(表 2 の項番 i)。項番 30 により議会召集前に廃止(11.29)
29	同 . 9. 6	206	新聞紙雑誌ノ取締ニ関スル件	○		—	同上
30	同 .11.29	242	明治 38 年勅令第 205 号及同年勅令第 206 号廃止ノ件	○		—	項番 28・29 を廃止
31	明 42(1909) .10.18	235	明治 39 年法律第 56 号廃止ノ件	○		—	
32	明 43(1910) . 8.29	324	朝鮮ニ施行スヘキ法令ニ関スル件	○		×	議会提出(翌年 1.21)。衆議院不承諾(3.16)。失効公布、同趣旨の法律(議員立法)を公布・施行(3.25) 【不承諾の理由】同趣旨の法律案を可決しているため不要
33	同 . 8.29	326	財政上必要処分ノ件		○	○	
34	同 . 8.29	327	財政上必要処分ノ件		○	○	
35	同 . 8.29	328	財政上必要処分ノ件		○	○	
36	同 . 8.29	329	朝鮮ニ於ケル臨時恩賜ニ関スル件	○		○	
37	同 . 8.29	330	旧韓国政府ニ属シタル歳入歳出ノ予算ニ関スル会計ノ経理及旧韓国政府ニ属シタル財産ノ管理ニ関スル件	○		○	
38	同 . 8.29	331	朝鮮ヨリ移入スル貨物ノ移入税等ニ関スル件	○		○	
39	同 . 8.29	333	内地、台湾及樺太ト朝鮮トノ間ニ出入スル船舶及物件ノ検疫及取締ニ関スル件	○		○	
40	同 . 8.29	336	特許法、意匠法及実用新案法ヲ朝鮮ニ施行スルコトニ関スル件	○		○	

項番	公布年月日	勅令 番号	件名	緊急 勅令	緊急 財政 処分	議会 承諾	備考
41	同 . 8.29	337	商標法ヲ朝鮮ニ施行スルコトニ関スル件	○		○	
42	同 . 8.29	338	著作権法ヲ朝鮮ニ施行スルコトニ関スル件	○		○	
43	同 . 9.30	406	朝鮮総督府特別会計ニ関スル件	○	○	○	
44	大 4(1915) . 2.15	11	衆議院議員選挙資格ニ関スル件	○		○	
45	大 6(1917) . 9.29	171	戦時船舶管理令	○		○	
46	同 .10.30	202	小額紙幣発行ニ関スル件	○		○	
47	大 7(1918) . 8.16	324	穀類収用令	○		△	議会提出(翌年 1.18)。会期満了により審議未了(3.26)。失効公布(4.5)
48	同 .10.30	373	米及粳ノ輸入税ノ低減又ハ免除ニ関スル件	○		○	
49	大 8(1919) . 6.23	304	独逸国等ニ属スル財産管理ノ件	○		△	議会提出(翌年 1.19)。衆議院解散により審議未了(2.26)。失効公布、同趣旨の緊急勅令(項番 51)を公布・施行(3.25)
50	同 .11.28	478	大豆、生牛肉、鳥卵、綿織糸及綿織物ノ輸入税ノ低減又ハ免除ニ関スル件	○		△	議会提出(翌年 1.19)。衆議院解散により審議未了(2.26)。失効公布、同趣旨の緊急勅令(項番 52)を公布・施行(3.25)
51	大 9(1920) . 3.25	48	独逸国等ニ属スル財産管理ノ件	○		○	同趣旨の緊急勅令(項番 49)の失効に合わせて公布・施行
52	同 . 3.25	52	大豆、生牛肉、鳥卵、綿織糸及綿織物ノ輸入税ノ低減又ハ免除ニ関スル件	○		○	同趣旨の緊急勅令(項番 50)の失効に合わせて公布・施行
53	同 . 4. 8	87	帝国ト独逸国トノ間ニ設置スル混合仲裁裁判所ニ関スル件	○		○	
54	同 . 5.27	171	同盟及聯合國ト独逸国トノ平和条約ニ依ル財産処理ニ関スル件	○		○	
55	同 .10.14	485	帝国ト奥地利国トノ間ニ設置スル混合仲裁裁判所ニ関スル件	○		○	
56	同 .11.18	534	同盟及聯合國ト奥地利国トノ平和条約ニ依ル財産処理ニ関スル件	○		○	
57	大 10(1921) . 8. 9	375	帝国ト洪牙利国トノ間ニ設置スル混合仲裁裁判所ニ関スル件	○		○	
58	同 . 8. 9	376	同盟及聯合國ト洪牙利国トノ平和条約ニ依ル財産処理ニ関スル件	○		○	
59	大 12(1923) . 9. 2	396	非常徴発令	○		○	枢密院への諮詢を経ずに発令
60	同 . 9. 2	398	一定ノ地域ニ戒厳令中必要ノ規定ヲ適用スルノ件	○		-	行政戒厳(表 2 の項番 ii)。枢密院への諮詢を経ずに発令。項番 74 により議会召集前に廃止(11.15)
61	同 . 9. 7	403	治安維持ノ為ニスル罰則ニ関スル件	○		○	
62	同 . 9. 7	404	私法上ノ金銭債務ノ支払延期及手形等ノ権利保存行為ノ期間延長ニ関スル件	○		-	
63	同 . 9. 7	405	生活必需品ニ関スル暴利取締ノ件	○		○	
64	同 . 9.12	409	東京府神奈川県等ニ於ケル現任府県会議員ノ任期等ニ関スル件	○		○	
65	同 . 9.12	410	震災被害者ニ対スル租税ノ減免等ニ関スル件	○		○	

項番	公布年月日	勅令 番号	件名	緊急 勅令	緊急 財政 処分	議会 承諾	備考
66	同 . 9.12	411	生活必需品並土木又ハ建築ノ用ニ供スル器具、機械及材料ノ輸入税ノ低減又ハ免除ニ関スル件	○		○	
67	同 . 9.12	412	震災地ノ行政庁ノ権限ニ属スル処分ニ基ク権利利益ノ存続期間等ニ関スル件	○		○	
68	同 . 9.22	420	臨時物資供給令	○		×	議会提出(12.11)。衆議院不承諾(12.20)。失効公布(12.24) 【不承諾の理由】発令時は適当であったが、今では民業圧迫のおそれがある
69	同 . 9.22	421	臨時物資供給特別会計令	○	○	×	同上
70	同 . 9.27	423	東京府及神奈川県ニ於ケル衆議院議員選挙人名簿調製ニ関スル件	○		○	
71	同 . 9.27	424	日本銀行ノ手形ノ割引ニ因ル損失ノ補償ニ関スル財政上必要処分ノ件		○	○	
72	同 .10.31	471	震災ニ因リ株主名簿ヲ喪失シタル会社ノ株主総会等ニ関スル件	○		○	
73	同 .11.12	475	法人ニ対スル破産宣告ニ関スル件	○		○	
74	同 .11.15	478	大正 12 年勅令第 398 号一定ノ地域ニ戒厳令中必要ノ規定ヲ適用スルノ件廃止ノ件	○		—	項番 60 を廃止
75	大 13(1924) . 2.23	21	震災被害者ノ營業税課税標準算定ノ特例等ニ関スル件	○		○	
76	同 . 3. 1	46	震災善後ニ関スル経費支弁ノ為公債発行ニ関スル件		○	○	
77	大 14(1925) . 7. 3	245	牛ノ伝染性肋膜肺炎ノ防遏ニ関スル件	○		○	
78	昭 2(1927) . 4.22	96	私法上ノ金銭債務ノ支払延期及手形等ノ権利保存行為ノ期間延長ニ関スル件	○		○	
79	昭 3(1928) . 6.29	129	治安維持法中改正ノ件	○		○	
80	昭 6(1931) .12.17	291	銀行券ノ金貨兌換ニ関スル件	○		△	議会提出(翌年 1.19)。衆議院解散により審議未了(1.21)。失効公布、同趣旨の緊急勅令(項番 81)を公布・施行(1.28)
81	昭 7(1932) . 1.28	4	銀行券ノ金貨兌換ニ関スル件	○		○	同趣旨の緊急勅令(項番 80)の失効に合わせて公布・施行
82	同 . 1.31	6	満洲事件ニ関スル経費支弁ノ為公債発行ニ関スル件		○	○	
83	同 . 1.31	7	昭和 6 年度ニ於ケル国債償還資金ノ繰入一部停止ニ関スル件	○		○	
84	同 . 2.15	14	満洲事件ニ関スル経費支弁ノ為公債発行ニ関スル件		○	○	
85	同 . 3. 3	19	満洲事件ニ関スル経費支弁ノ為公債発行ニ関スル件		○	○	
86	昭 11(1936) . 2.12	7	災害善後ニ関スル経費支弁ノ為公債発行ニ関スル件		○	○	
87	同 . 2.27	18	一定ノ地域ニ戒厳令中必要ノ規定ヲ適用スルノ件	○		○	行政戒厳(表 2 の項番 iii)
88	同 . 3. 4	21	東京陸軍軍法会議ニ関スル件	○		○	
89	同 . 7.17	189	昭和 11 年勅令第 18 号一定ノ地域ニ戒厳令中必要ノ規定ヲ適用スルノ件廃止ノ件	○		△	項番 87 を廃止。議会提出(翌年 1.19)。撤回(2.3)。議会再提出(3.23)。衆議院解散により審議未了(3.31)。失効公布なし
90	昭 12(1937) . 4.15	130	鉄ノ輸入税免除ニ関スル件	○		○	

項番	公布年月日	勅令 番号	件名	緊急 勅令	緊急 財政 処分	議会 承諾	備考
91	昭 16(1941) .10. 4	891	臨時郵便取締令	○		○	
92	同 .10.16	923	昭和 14 年法律第 1 号兵役法中改正法律中改正ノ件	○		○	
93	昭 20(1945) . 9.13	537	衆議院議員選挙法第 12 条ノ特例ニ関スル件	○		○	
94	同 . 9.20	542	「ポツダム」宣言ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件	○		○	いわゆる「ポツダム緊急勅令」
95	昭 21(1946) . 2.17	83	金融緊急措置令	○		○	
96	同 . 2.17	84	日本銀行券預入令	○		○	
97	同 . 2.17	85	臨時財産調査令	○		○	
98	同 . 2.17	86	食糧緊急措置令	○	○	○	
99	同 . 2.17	88	隠匿物資等緊急措置令	○		○	
100	同 . 2.20	90	日本銀行券預入令ノ特例ノ件	○		○	
101	同 . 2.28	111	通信事業特別会計又ハ帝国鉄道会計ニ於ケル昭和 20 年度ノ追加経費支弁ノ為ノ借入金ニ関スル件	○	○	○	
102	同 . 3. 9	127	復員ニ関スル経費等支出ノ件		○	○	
103	同 . 3. 9	128	所得税法中改正等ノ件	○		○	
104	同 . 3.23	159	生鮮食料品、石炭、鉄及電気銅ニ関スル価格調整補給金等支出ノ件		○	○	
105	同 . 3.30	179	政府職員ノ給与改善ニ伴ヒ要スル経費等支出ノ件		○	○	
106	同 . 3.30	180	通信事業特別会計業務勘定又ハ帝国鉄道会計収益勘定ニ於ケル昭和 20 年度ノ追加経費支弁又ハ歳入不足補填ノ為ノ追加借入金及帝国鉄道会計用品資金補足ノ為ノ公債発行ニ関スル件	○	○	○	
107	同 . 4.27	241	昭和 21 年度ニ於ケル大蔵省証券及借入金ノ最高額ニ関スル件		○	○	
108	同 . 4.27	242	外地等職員ノ帰還ニ伴ヒ要スル経費等支出ノ件		○	○	

(凡例)

・「議会承諾」：承諾(○)。審議未了(△)。不承諾(×)。議会への提出なし(－)。

・「備考」：議会における審議の経過、不承諾の理由等を記載した。不承諾の理由は、不承諾の決定に係る審議の内容を基に、代表的と考えられるものを記載した。

(注) 審議未了となった後、その次の会期に再提出され、不承諾となった。

(出典)『緊急勅令集』法制局, 1935 (佐藤達夫関係文書 1365, 国立国会図書館憲政資料室所蔵); 法令資料・帝国議国会議録等を基に筆者作成。