

ファシズム法としての戦時緊急措置法の 法構造

—— 緊急事態法の構造問題 ——

加 藤 一 彦

《目 次》

- 一、はじめに
- 二、戦時緊急措置法の実態
- 三、戦時緊急措置法の法的特質
- 四、小結

一、はじめに

1945 年 8 月 14 日に日本政府がポツダム宣言を公式に受諾する時期を境にしていえば、最後の帝国議会は、同年 6 月 9 日から 12 日までの 4 日間開かれた第 87 回帝国議会在これにあたる¹⁾。この帝国議会は臨時会として召集され、政府より 6 本の法案が提出されたが、帝国議会はこれら全てを議決している。この 6 法律は、ともに戦時関連法律である。すなわち、①戦時緊急措置法、②衆議院議員選挙法第十条ノ特例ニ関スル法律、③義勇兵役法、④国民義勇戦闘員ニ関スル陸軍刑法、海軍刑法、陸軍軍法会議法及海軍軍法会議法ノ適用ニ関スル法律、⑤裁判所構成法戦時特例中改正法、⑥戦時民事特別法及戦時刑事特別法中改正法²⁾、である。

この第 87 回帝国議会在召集される約 2 ヶ月前、小磯内閣の後を受け、鈴木貫太郎が 4 月 7 日、天皇より首相就任の大命を受け、翌 8 日、鈴木内閣は成立した。鈴木内閣は、最高戦争指導会議（1945 年 5 月 11 日-12 日）において時局

1) 衆議院 参議院編集『議会制度百年史 帝国議会史 下巻』（1990 年）775 頁参照。

2) 同上・781-784 頁参照。

收拾のための外交交渉を模索していたが、同時に本土決戦に備え、そのための法的整備をすることも忘れなかった。本土にアメリカ軍が上陸し、統治不能状況が発生した場合、どのように法令制定権を政府が確保できるのかという課題である。そこで鈴木内閣は、大日本帝国憲法に基づく通常の法令制定が、緊迫した戦時下において不可能になり得ることを前提に、新たな法令制定権を政府に授権させる戦時緊急措置法案を構想し、実際に成立させた。

筆者の問題意識は、次の点にある。昨今の改憲論の中で緊急事態法制を整備し、国会が召集不可能な場合に、政府が「緊急政令権」を保持し、一時的にでも政府が立法権を行使すべきだという議論についてである。この是非を論じるにあたって、過去の戦時緊急措置法の実例は、大いに参考になるように思われる。そこで、僅かな期間しか効力をもたなかったものの³⁾、戦時緊急措置法の実態とその法構造を明らかにし、緊急事態法制が本来的にもつ法的害悪性について論を進めることにした。この作業を通じて、日本国憲法における緊急事態法制の臨界点は、那辺にあるのかとの問答に架橋できると考えたからである。

二、戦時緊急措置法の実態

1. 戦時緊急措置法の制定過程

第 87 回帝国議会の初日である 6 月 9 日に戦時緊急措置法案が衆議院に付託された。当初の政府原案は、次の通りである。

第一条 大東亜戦争ニ際シ国家ノ危急ヲ克服スル為緊急ノ必要アルトキハ政府ハ
他ノ法令ノ規定ニ拘ラズ左ノ各号ニ掲グル事項ニ関シ応機ノ措置ヲ講ズル為必
要ナル命令ヲ発シ又ハ処分ヲ為スコトヲ得
一 軍需生産ノ維持及増強

3) 戦時緊急措置法は、公式には 1945 年 12 月 20 日「国家総動員法及戦時緊急措置法廃止法律」(法律第 44 号)によって廃止された。同法は次のように定める。「国家総動員法及戦時緊急措置法ハ之ヲ廃止ス」。『官報』1945 年 12 月 20 日 141 頁。もっともポツダム宣言受諾による日本降伏によって 8 月 15 日の段階において本法は事実上、法的効力を失った。したがって戦時緊急措置法の実質的存続期間は 2 ヶ月足らずである。

二 食糧其ノ他生活必需物資ノ確保

三 運輸通信ノ維持及増強

四 防衛ノ強化及秩序ノ維持

五 税制ノ適正化

六 戦災ノ善後措置

七 其ノ他戦力ノ集中發揮ニ必要ナル事項ニシテ勅令ヲ以テ指定スルモノ

第二条 政府ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ前条ノ規定ニ基キテ発スル命令ニ依リ為ス処分又ハ同条ノ規定ニ依リ為ス処分ニ因リ生ジタル損失ヲ補償スルコトヲ得

第三条 第一条ノ規定ニ基キテ発スル命令若ハ之ニ依リ為ス処分又ハ同条ノ規定ニ依リ為ス処分ニ違反シタル者ハ十年以下ノ懲役又ハ十万円以下ノ罰金ニ処ス

2 第一条ノ規定ニ基キテ発スル命令ニ依リ為ス処分又ハ同条ノ規定ニ依リ為ス処分ヲ拒ミ、妨ゲ又ハ忌避シタル者ハ三年以下ノ懲役、五千元以下ノ罰金又ハ拘留若ハ科料ニ処ス

3 国家総動員法第三十五条、第四十八条及第四十九条ノ規定ハ前二項ノ場合ニ之ヲ準用ス

第四条 第一条ノ規定ニ基ク措置ニシテ重要ナルモノニ付テハ政府ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ之ヲ戦時緊急措置委員会ニ報告スベシ

2 戦時緊急措置委員会ニ関スル規程ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第五条 本法施行ニ関シ必要ナル事項ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

附 則

本法施行ノ期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

まず6月9日、衆議院において鈴木首相による本法案提出理由が説明された。提出理由は、主に次の3点である。第1に、事実上、帝国議會を召集し得ない事態があること。第2に、法律をもって帝国議會の協賛を経て、その後に法律を実施する時間的余裕のない場合が想定できること。第3に、大東亜戦争遂行のため、予め非常応急の措置に関わる大綱を定め、具体的な個々の必要が生じたときには、直ちに国民に対して政府の措置に対応できるよう準備を整えておくこと、である⁴⁾。加えて、阿南^{これらが}惟幾陸軍大臣は、次のように明確に本土決戦を前提に本法律の必要性を説いている。すなわち「平時的ナ中央集権的ノ法律ヲ基礎ト

スル行政措置ヲ以テシテハ、到底『テンポ』速キ戦機ニ投ズル適切且ツ敏活ナル本土ノ戦場態勢ヲ確立スルコトハ、不可能」、「一々議會ヲ開イテ御審議ヲ御願ヒスルガ如キコトハ、到底戦局ノ推移並ニ実情ヲ考ヘマスル時ニ於キマシテ、考ヘラレナイ次第デゴザイマス」⁵⁾。

これに対し、初日より審議は荒れ模様である。作田高太郎議員は、戦時緊急措置法案は「事実上議會ノ権能ヲ停止スル」⁶⁾のものであり、これを2日間の会期（当初は2日間の会期であったが、2回延長し4日間となった）で通そうとする政府の姿勢を厳しく問うている。また、世上いわれていた憲法31条に基づく天皇の非常大権の発動を求める動きに対応し⁷⁾、作田も政府が非常大権を利用すれば、本法は必要ないはずだ⁸⁾と政府を追及した⁹⁾。

衆議院における同法案委員会審議は、6月11日まで行われるが、一貫して政府は法案成立に向けて強気な姿勢をみせている。同委員会における主たる法案反対論に対しては、次のように政府は反論をしている。第1に、非常大権発動に対しては、戦時緊急措置法は、「議會即チ国民ノ意思ヲ代表サレテ居ル諸君ト共ニ、謂ハバ政府ト国民ト一体トナツテ、此ノ非常難局ニ処」¹⁰⁾することが必要であり、法律という法形式が望ましいこと。第2に、議會無視については、同法案第4条に定める「戦時緊急措置委員会」が議員のみによって構成され、国民

4) 1945年〔昭和20年〕6月9日『第87回帝国議會 衆議院戦時緊急措置法案（政府提出）委員會議録（速記）第1回』2頁参照。なお、議事録冒頭の日付は會議日であり、議事録出版日ではない。以下、同じ。

5) 同上。旧字体は新字体に改めた。以下、基本的に新字体を用いる。

6) 同上・4頁。

7) 大串兎代夫が非常大権の使用を主張している代表者である。当時の大串の主張と思想史の文脈については、林尚之「戦時国体論のなかの憲法制定権力と改憲構想」『立命館文学』634号（2015年）5-10頁参照。また、戦時緊急措置法制定後においても、非常大権の発動を求める主張がみられる。徳富猪一郎（蘇峰）による天皇親政の実現の主張である。『毎日新聞』1945年〔昭和20年〕7月11日。

8) 林・同上・6頁参照。

9) 戦時緊急措置法案の衆議院審議概要及び各会派の政治的思惑などについては、官田光史『戦時期日本の翼賛政治』（吉川弘文館、2016年）220頁以下参照。また古川隆久『昭和戦中記の総合国策機関』（吉川弘文館、1992年）344頁以下参照。

10) 1945年〔昭和20年〕6月10日『第87回帝国議會 衆議院戦時緊急措置法案（政府提出）委員會議録（速記）第2回』15頁参照。

の代表者の意思が勅令制定時には確保されていること¹¹⁾。第3に、国家総動員法以上の法律は不要という見解に対しては、国家総動員法は平時、準戦時において利用価値が高いのであって、現在の戦況には同法は不都合であること¹²⁾。第4に、本法は広範な委任立法であり、憲法違反あるいは非立憲的だという指摘に対しては、本法は「大東亜戦争ニ際スル臨時立法デアル」こと¹³⁾、「法律ノ例外ヲ作ルノニ法律ヲ以テスル」¹⁴⁾のであるから憲法違反ではないとそれぞれ反論・答弁をしている。

衆議院の論戦では、鈴木貫太郎首相の本会議冒頭の施政方針演説における「天罰」発言が¹⁵⁾物議を醸し、審議は大荒れではあったが、本法案は11日衆議院本会議にて修正議決され、貴族院に送付された。

修正された条項は、第4条に定める「第一条ノ規定ニ基ク措置ニシテ重要ナルモノニ付テハ政府ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ之ヲ戦時緊急措置委員会ニ報告スベシ」との政府原案が、「第一条ノ規定ニ基ク措置ニシテ重要ナルモノニ付テハ政府ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ之ヲ戦時緊急措置委員会ニ諮問スベシ但シ已ムコトヲ得ザル場合ニ於テハ事後ニ之ヲ報告スベシ」（アンダーライン部分が修正箇所）に改められた。修正の趣旨は、「重要ナルモノニ付テハ原則トシテ予メ戦時緊急措置委員会ニ諮問スルコト」¹⁶⁾にあった。鈴木内閣は、この程度の修正であれば、授權法としての本法の性格は損なわないと判断し、修正に応じ、6月11日に衆議院本会議にて修正議決し、貴族院に送付した。

貴族院の審議は、6月12日（会期終了日）から始まるが、戦時緊急措置法案の審議はこの日一日のみである。帝国議会は三読会制を採用しているが、この12日の本会議及び特別委員会において審議・議決が行われ、総計約12時間の

11) 同上。

12) 同上・16頁参照。

13) 同上・26頁。

14) 1945年〔昭和20年〕6月11日『第87回帝国議会 衆議院戦時緊急措置法案（政府提出）委員会議録（速記）第3回』10頁参照。

15) この間の事情は、迫水久常『〔新版〕機関銃下の首相官邸』（恒文社、1986年）198-203頁が詳しい。

16) 1945年〔昭和20年〕6月11日『第87回帝国議会 衆議院戦時緊急措置法案（政府提出）委員会議録（速記）第3回』11頁参照。

審議の上、衆議院修正議決案が可決された¹⁷⁾。

貴族院では、穂積重遠（男爵）議員が、非常大権発動を提案しているのが特徴的である。穂積は6月10日の本会議に「憲法三十一条ノ非常大権発動要請ニ関スル建議」を提出し¹⁸⁾、また戦時緊急措置法案特別委員会においても持説を展開している。穂積の見解をまとめると次の通りである。第1に、本法は「非常ニ範囲ノ広イ委任立法」、「全権委任法」であり、これは「憲法ノ精神上、適法デアルカ」¹⁹⁾。第2に、この時局では「憲法三十一条デ行カナケレバナラナイノデハナイカ」、非常大権発動にあたっては「輔弼ノ責アル総理大臣トシテハ、適当ナル時期ニ奏請ヲナサル責任ガアルノデハナイカ、マダ其ノ時期デハナイト御思ヒニナルノカ」²⁰⁾と非常大権の発動を慫慂している。

本法が白紙委任の全権委任法であるという穂積の批判に対して、政府は、本法が「大東亜戦争ニ際シ」という時期を限定し、「此ノ戦争中ニ於テノミ有効ナル法律」であること、「国家ノ危急ヲ克服スル為緊急ノ必要アルトキハ」と限定条件を付していることから、全権委任法という批判はあたらないと答弁している²¹⁾。また、非常大権発動に関して政府は一貫して否定的である。ポイントは2つある。第1に、まだ非常大権発動の段階ではないという理由づけである。すなわち、「今日ノ事態ニ於テハ先ズ此ノ法律ノ制定ニ依ツテ此ノ法律ノ制定ヲ仰ギマスナラバ、大体ニ於テ今日ノ時局ハ乗切り得ルト云フ考デ之ヲ致シタンデアリ（マス）」²²⁾。第2に、政府はそもそも非常大権の法実施方法について、統一的見解を有していない点が重要である。すなわち、憲法31条に基づく非常大権は、これまで一度も発動されたことはなく、また同条項に関し憲法学説上、一致した見解はなかった²³⁾。つまり、どういう場面においていかなる法形式によって非常

17) 1945年〔昭和20年〕6月12日『第87回帝国議会 貴族院議事速記録第4号』19頁-26頁参照。

18) 1945年〔昭和20年〕6月10日『第87回帝国議会 貴族院議事速記録第2号』15頁参照。但し、建議案の会議を開くための動議は、反対多数で否決された。同・15頁-16頁参照。

19) 1945年〔昭和20年〕6月12日『第87回帝国議会 貴族院戦時緊急措置法案特別委員会議事速記録第1号』7頁参照。

20) 同上。

21) 同上・8頁参照。

22) 同上・9頁。

大権が発動されるかは、未確定の状況であった。実際、公式令には非常大権に基づく法定立形式は法定されていない²⁴⁾。そこで政府は、次のようにある意味正直に答弁せざるを得なかったのだろう。すなわち、非常大権は、「未ダ之ヲ発動セラレタ事例ヲ見ナイノデアリマシテ、如何ナル形式ニ於テ御発動ガアルベキモノカ、ソレ等ノ点ニ付マシテハ、政府は先般来、篤ト考究ヲ致シテ居ルト云フコトダケヲ申上ゲテ置キマス」²⁵⁾。

穂積による「憲法三十一条ノ非常大権発動要請ニ関スル建議」は、貴族院内に同調者が少なく、穂積は本動議の撤回を申し入れをし、これは承認された²⁶⁾。最終的に戦時緊急措置法案は、6月12日貴族院本会議において衆議院修正案通り可決成立した²⁷⁾(施行日は6月23日)²⁸⁾。正文は次の通りである²⁹⁾。

戦時緊急措置法

第一条 大東亜戦争ニ際シ国家ノ危急ヲ克服スル為緊急ノ必要アルトキハ政府ハ他ノ法令ノ規定ニ拘ラズ左ノ各号ニ掲グル事項ニ関シ応機ノ措置ヲ講ズル為必要ナル命令ヲ発シ又ハ処分ヲ為スコトヲ得

- 一 軍需生産ノ維持及増強
- 二 食糧其ノ他生活必需物資ノ確保
- 三 運輸通信ノ維持及増強

23) 非常大権について、分析したことがある。加藤一彦「大日本帝国憲法における非常大権の法概念」『現代法学』28号(2015年)95頁-121頁。

24) 美濃部達吉は、「非常大権トハ軍隊ノ権力ニ依リテ国民ニ命令シ強制スルヲ謂フ」と定義づけている。この定義によれば、内閣が非常大権を発動することは困難であろう。軍による統治が「戦時又ハ国家事変ノ場合ニ」(大日本帝国憲法31条)行使され、その場合には「大本営ノ命令ヲ以テ直接ニ一般国民ヲ拘束スベキ命令ヲ発スルヲ得ベシ」と捉えられている。美濃部達吉『憲法撮要〔訂正4版〕』(有斐閣、1927年)576頁参照。

25) 1945年〔昭和20年〕6月12日『第87回帝国議会 貴族院戦時緊急措置法案特別委員会議事速記録第1号』9頁参照。

26) 1945年〔昭和20年〕6月12日『第87回帝国議会 貴族院議事速記録第4号』25頁参照。

27) 同上。

28) 『官報』1945年〔昭和20年〕6月22日109頁。「戦時緊急措置法施行期日ノ件」。

29) 同上。

四 防衛ノ強化及秩序ノ維持

五 税制ノ適正化

六 戦災ノ善後措置

七 其ノ他戦力ノ集中發揮ニ必要ナル事項ニシテ勅令ヲ以テ指定スルモノ

第二条 政府ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ前条ノ規定ニ基キテ発スル命令ニ依リ為ス
処分又ハ同条ノ規定ニ依リ為ス処分ニ因リ生ジタル損失ヲ補償スルコトヲ得

第三条 第一条ノ規定ニ基キテ発スル命令若ハ之ニ依リ為ス処分又ハ同条ノ規定
ニ依リ為ス処分ニ違反シタル者ハ十年以下ノ懲役又ハ十万円以下ノ罰金ニ処ス

2 第一条ノ規定ニ基キテ発スル命令ニ依リ為ス処分又ハ同条ノ規定ニ依リ為ス
処分ヲ拒ミ、妨ゲ又ハ忌避シタル者ハ三年以下ノ懲役、五千元以下ノ罰金又ハ
拘留若ハ科料ニ処ス

3 国家総動員法第三十五条、第四十八条及第四十九条ノ規定ハ前二項ノ場合ニ
之ヲ準用ス

第四条 第一条ノ規定ニ基ク措置ニシテ重要ナルモノニ付テハ政府ハ勅令ノ定ム
ル所ニ依リ之ヲ戦時緊急措置委員会ニ諮問スベシ但シ已ムコトヲ得ザル場合ニ
於テハ事後ニ之ヲ報告スベシ

2 戦時緊急措置委員会ニ関スル規程ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第五条 本法施行ニ関シ必要ナル事項ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

附 則

本法施行ノ期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

II. 戦時緊急措置法に基づく勅令制定

戦時緊急措置法の施行前日の6月22日、鈴木首相は「戦時緊急措置法施行ニ
関スル内閣総理大臣発言」を閣議において行った。鈴木は、「本法ハ実ニ本土決
戦ヲ目前ニシ国家ノ危急ヲ克服スル為ノ緊急必要ナル措置ヲ講ゼントスルモノデ
アリマシテ、未曾有ノ重大法律デアリ、申サバ戦勝日本建設ノ法的基礎茲ニ成ル
ト申シテモ宜イノデアリマス。本法施行ノ結果政府ハ、戦争ニ勝チ抜ク為ニ必要
ナル事ハ自己ノ責任ニ於テ神速果断ニ実行シ得ルト云フ権能ヲ與ヘラレタ訳デア
リマス。従テ政府ノ責任ハ頓ニ重大ヲ加ヘタコトハ申ス迄モアリマセヌ」³⁰⁾と発
言し、本法に基づき政府による新たな法制定権限が発生したことを強調している。

その上で各国務大臣に対し、「各般ノ緊急施策ハ徒ラニ過去ノ実績ノ上ニ積ミ上
ゲヨウト努ムルヨリモ寧ロ更ニ数段前進シテ、恰モ戦塵ノ中ヨリ再生スルノ意気
ヲ以テ積極果敢ニ建設セントスル底ノ強力ニシテ迅速ナル施策が必要デアルト信
ズルノデアリマス」³¹⁾と要請している。

確かに鈴木首相は、戦時緊急措置法の効能をよく理解していたと思われる。と
いうのも、本法は広汎な授權法であり、本法1条が定めるように「国家ノ危急
ヲ克服スル為緊急ノ必要アルトキハ政府ハ他ノ法令ノ規定ニ拘ラズ」、「必要ナル
命令ヲ発シ又ハ処分ヲ為スコトヲ得」るのであるから、既存法律を含めその下位
に属する全法令を改廃することが、内閣の意思によって行うことができるからで
ある。換言すれば、各省は戦時を理由に立法の立案権のみならず、定立権を所有
するに至った。確かに本法1条1号から6号までの法定立範囲は限定されては
いたが、しかし同7号においてその範囲外の事項について勅令で決定できるた
め、事実上、本法に基づく勅令制定範囲には限定はない。

戦時緊急措置法施行日以降、早くも鈴木内閣は勅令を発したが、終戦時までの
同法関連勅令数は総計6本確認できる。その内、3つの勅令は、本法公布時に同
時に公布されている。①「戦時緊急措置法施行期日ノ件」(勅令376号)、②
「戦時緊急措置法ヲ朝鮮及台湾ニ施行スルノ件」(勅令377号)、③「戦時緊急措
置法施行令」(勅令378号)である³²⁾。また、本法4条に定める「戦時緊急措置
委員会」を運営するための④「戦時緊急措置委員会官制」(勅令389号)³³⁾が、6
月28日に公布施行されている。対世・対人的な「臣民ノ権利義務」に直接関係
し、本法1条の授權を受けた委任命令としての勅令は2つ制定されている。⑤
「戦時罹災土地物件令」(勅令411号／7月12日)³⁴⁾、⑥「戦時緊急措置法ニ基
ク税制ノ適正化ニ関スル件」(勅令423号／7月21日)³⁵⁾である。

30) 内閣制度百年史編集委員会編『内閣制度百年史(下)』(1985年)269頁。

31) 同上・270頁。

32) 以上の3勅令は、『官報』1945年〔昭和20年〕6月22日109-110頁に掲載され
ている。

33) 『官報』1945年〔昭和20年〕6月29日157頁。

34) 『官報』1945年〔昭和20年〕7月12日85頁。

35) 『官報』1945年〔昭和20年〕7月21日145頁。

Ⅲ. 戦時緊急措置委員会の運営

(1) 委員会の構成

戦時緊急措置委員会は、国家総動員法 50 条及び国家総動員審議会官制（1938 年／勅令 319 号）に基づく「国家総動員審議会」を例に作られた委員会である。同時に、事実上、国家総動員審議会の後継組織の性格を有する³⁶⁾。

国家総動員審議会は、第 1 次近衛内閣（1937 年 6 月-1939 年 1 月）が国家総動員法案を可決させるために妥協の産物として、帝国議会議員の意思を一定程度、反映させるための組織体を提案したことより生まれた³⁷⁾。それ故、同審議会の構成員は、政府官吏のほか両議院議員が加わっている。国家総動員審議会官制によれば、同審議会の任務とその構成は次の通りである。

第一条 国家総動員審議会ハ内閣総理大臣ノ監督ニ属シ関係各大臣ノ諮問ニ応ジテ国家総動員法第五十条第一項ノ事項ヲ調査審議ス

2 国家総動員審議会ハ前項ノ事項ニ付関係各大臣ニ建議スルコトヲ得

第二条 国家総動員審議会ハ総裁一人、副総裁一人及委員五十人以内ヲ以テ之ヲ組織ス

2 特別ノ事項ヲ調査審議スル為必要アルトキハ臨時委員ヲ置クコトヲ得

第三条 総裁ハ内閣総理大臣ヲ以テ之ニ充ツ

2 副総裁ハ企画院総裁ヲ以テ之ニ充ツ

36) 古川・前掲書（註 9）345 頁によれば、国家総動員審議会は第 33 回総会（1945 年 6 月 26 日）までである。戦時緊急措置委員会発足後は開催されていないと指摘する。そこで古川は同審議会は事実上「緊急措置委員会にバトンを渡した形となった」と論評を加えている。ただ、最後の同審議会における「総裁挨拶案」では、次のような記載がされている。鈴木は、国家緊急措置法が成立したことを報告した後、次のようにいう。「戦力ノ集中發揮ニ必要ナル応機ノ措置ヲ講ジ得ルノ途ヲ拓クコトヲ為シタノデアリマスガ、国内ニ於ケル凡ラユル人的並ニ物的資源ノ統制運用ニ依リ国力ノ全面的ノ有数發揮ヲ図ルガ為メニ、国家総動員法ノ発動ヲ必要トスル場合モ亦、少クナクナイト考ヘラレルノデアリマス。從テ今後トモ各位ノ深甚ナル御協力ヲ切ニ御願致ス次第デアリマス」。この言説からは、国家総動員審議会と戦時緊急措置委員会は、並存するということであろう。当該「挨拶案」の出典は、国立公文書館デジタルアーカイブ／『戦時緊急措置委員会関係書類』中『昭和二十年六月二十六日国家総動員審議会総会に於ける総裁挨拶案』。請求番号「資 00301100」件名番号「005」である。

37) 古川・同上・63-64 頁参照。

- 3 委員及臨時委員ハ内閣総理大臣ノ奏請ニ依リ関係各庁高等官、貴族院議員、衆議院議員及学識経験アル者ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命ズ
(以下、略)

これに対し、戦時緊急措置委員会は、国家総動員審議会とは異なり、その委員会構成員は両議院議員のみから成る。同委員会の根拠法である戦時緊急措置委員会官制は、次のように定める。

第一条 戦時緊急措置委員会ハ内閣総理大臣ノ監督ニ属シ戦時緊急措置法第四条及戦時緊急措置法施行令第四条ノ規定ニ依リ其ノ権限ニ属セシメラレタル事項ヲ調査審議ス

- 2 委員会ハ戦時緊急措置法ノ施行ニ関スル重要事項ニ付関係各大臣ニ建議スルコトヲ得

第二条 委員会ハ委員二十四人以内ヲ以テ之ヲ組織ス

- 2 委員ハ内閣総理大臣ノ奏請ニ依リ貴族院議員及衆議院議員ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命ズ

第三条 委員ノ任期ハ一年トス但シ特別ノ事由アル場合ニ於テハ任期中之ヲ解任スルコトヲ妨ゲズ

第四条 委員会ニ議長ヲ置ク

- 2 議長ハ委員ノ互選トスル

- 3 議長ハ会務ヲ総理スル

- 4 議長事故アルトキハ議長ノ指名スル委員其ノ職務ヲ代理ス

第五条 委員ハ其ノ職務ニ関シ知得シタル秘密ヲ厳守スベシ

第六条 委員会ニ幹事及幹事輔佐ヲ置ク内閣総理大臣ノ奏請ニ依リ内閣ニ於テ之ヲ命ズ

- 2 幹事ハ議長ノ指揮ヲ承ケ庶務ヲ整理ス

- 3 幹事輔佐ハ上司ノ指揮ヲ承ケ幹事ヲ左ク

第七条 委員会ニ書記ヲ置ク内閣ニ於テ之ヲ命ズ

- 2 書記ハ上司ノ指揮ヲ承ケ庶務ニ従事ス

附則 本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

戦時緊急措置官制制定の翌日の6月30日に記載された「戦時緊急措置委員会名簿」³⁸⁾には、貴族院12名及び衆議院12名の氏名が記載されている。貴族院からは、徳川家正、大野緑一郎、小原直、井上匡四郎、青木一男、岡部長景、溝口直亮、東郷安、次田大三郎、飯田精太郎、竹下豊治、結城安次の12名である。衆議院からは、山崎達之輔、東郷実、勝正憲、金光庸夫、大麻唯男、伊野碩哉、松村謙三、川島正次郎、清瀬一郎、三好英之、田邊七六、田中武雄の12名である。もちろん委員会運営は、内閣主導で行われるため、幹事には内閣書記官長(迫水久常)、法制局長官(村瀬直養^{なおかい})、総合計画局長官(秋永月三)が配置されているが、両議院からも2名加わっている。貴族院書記官長(小林次郎)、衆議院書記官長(大木操)である。その他、幹事輔佐5名中、内閣からは3名、残余2名は両議院書記官それぞれ1名(貴族院書記官/寺光忠、衆議院事務官兼書記官/大池眞)が配置されている。また、書記5名中、内閣からは3名、両議院からは2名(貴族院局/海保勇三、衆議院局/内藤秀男)である。したがって事務局体制は各職務5名中、政府3名、貴族院1名、衆議院1名の値で構成されている。

(2) 委員会運営

戦時緊急措置委員会は、総計4回の会議が開かれたが、正式の議事録は現在まで発見されていない³⁹⁾。各会議においてどのように政府提案の勅令が議論されたかは分からない。ただ公開資料の「会議次第」及び当時の新聞各紙を通観すると、委員会の概要だけは確認できる。大枠を示せば、次のようである。

第1回委員会⁴⁰⁾：1945年6月30日13時から16時。於/内閣総理大臣官舎⁴¹⁾。

38) 国立公文書館デジタルアーカイブ/『戦時緊急措置委員会名簿』。請求番号「返青59014000」。また、『官報』1945年7月6日42頁にも同委員会の氏名が列挙されている。

39) 戦時緊急措置委員会議事規則8条によれば、「議事録ハ幹事之ヲ作成スベシ」と定められていたので、どこかで正式議事録を作成中だったのであろう。

40) 国立公文書館デジタルアーカイブ/『戦時緊急措置委員会第一回会議進行次第』。請求番号「資00301100」件名番号「003」。

41) 『朝日新聞』1945年7月1日参照。なお、会議終了時間は記事による。『朝日新聞』、

委員出席者：徳川家正、大野緑一郎、小原直、井上匡四郎、青木一男、岡部長景、溝口直亮、東郷安、次田大三郎、飯田精太郎、竹下豊治、結城安次（以上、貴族院議員）。山崎達之輔、東郷実、勝正憲、金光庸夫、大麻唯男、伊野碩哉、松村謙三、川島正次郎、清瀬一郎、田中武雄（以上、衆議院）。三好英之（衆）、田邊七六（衆）の2名は欠席⁴²⁾。

議題／①議長選出。議長：金光庸夫（衆議院）、議長代理：徳川家正（貴族院）の選出。

②議事規則の議決。

③「戦時罹災土地物件ニ関スル勅令案要綱」の審議。議決に至らず。

第2回委員会⁴³⁾：1945年7月2日13時30分から16時。於／内閣総理大臣官舎。

委員出席者：徳川家正、大野緑一郎、小原直、井上匡四郎、青木一男、溝口直亮、東郷安、次田大三郎、飯田精太郎、竹下豊治、結城安次（以上、貴族院議員）。東郷実、勝正憲、金光庸夫、大麻唯男、伊野碩哉、松村謙三、川島正次郎、清瀬一郎、田邊七六、田中武雄（以上、衆議院）。岡部長景（貴）、山崎達之輔（衆）、三好英之（衆）、の4名は欠席。

議題／「戦時罹災土地物件ニ関スル勅令案要綱」の審議・議決⁴⁴⁾。

第3回委員会⁴⁵⁾：1945年7月11日13時30分から16時。於／内閣総理大臣官舎⁴⁶⁾。

委員出席者：徳川家正、大野緑一郎、小原直、井上匡四郎、青木一男、溝口直亮、

『毎日新聞』を併読すると、1回あたりの会議時間は約3時間であり、16時頃には散会していると推定できる。以下の記載では、開始時間は「会議進行次第」に依拠し、終了時間は報道内容から推定時間を記載する。

42) 国立公文書館所属『会議出席表』（配架番号2A-42-301、原資料では「排架番号」とされているが、明らかな誤字だと思われるので訂正した）による。以下、委員会出席者リストは、この資料による。

43) 国立公文書館デジタルアーカイブ／『第二回戦時緊急措置委員会進行次第』請求番号「資00301100」件名番号「012」。

44) 『朝日新聞』1945年7月3日。記事によれば、「全会一致原案通り可決」とある。

45) 国立公文書館デジタルアーカイブ／『第三回戦時緊急措置委員会進行次第』。請求番号「資00301100」件名番号「014」。

46) 『毎日新聞』1945年7月12日。記事によれば、「全員一致同案を決定4時散会した」とある。

東郷安、次田大三郎、飯田精太郎、竹下豊治、結城安次（以上、貴族院議員）。東郷実、勝正憲、金光庸夫、大麻唯男、伊野碩哉、松村謙三、川島正次郎、清瀬一郎、（以上、衆議院）。岡部長景（貴）、山崎達之輔（衆）、三好英之（衆）、田邊七六（衆）、田中武雄（衆）の5名は欠席。

議題／諮問第2号「戦時緊急措置法ニ基ク税制ノ適正化ニ関スル勅令案要綱」の審議・議決。

第4回委員会⁴⁷⁾：1945年8月1日13時30分から17時。於／内閣総理大臣官舎⁴⁸⁾。

委員出席者：徳川家正、大野縁一郎、小原直、井上匡四郎、青木一男、岡部長景、溝口直亮、東郷安、次田大三郎、飯田精太郎、竹下豊治、結城安次（以上、貴族院議員）。東郷実、勝正憲、金光庸夫、大麻唯男、伊野碩哉、松村謙三、川島正次郎、清瀬一郎、田中武雄（以上、衆議院）。山崎達之輔（衆）、三好英之（衆）、田邊七六（衆）の3名は欠席。

議題／①諮問第3号「戦時勤労統率ノ刷新強化ニ関スル勅令案要綱」の審議・議決。

②諮問第4号「戦時勤労者ノ表彰及懲戒ニ関スル勅令案要綱」の審議・議決。

③諮問第5号「軍需会社法ニ依懲戒手続ノ特例ニ関スル勅令案要綱」の審議・議決。なお、3勅令とも可決されたが、未施行である⁴⁹⁾。

④大本営報道部長上田少将による「軍事情況ニ就テ説明」。

47) 国立公文書館デジタルアーカイブ／『第四回戦時緊急措置委員会進行次第』。請求番号「資00301100」件名番号「018」。

48) 『毎日新聞』1945年8月3日の記事では、終了時間は5時とされている。

49) 同上及び『朝日新聞』1945年8月3日の同記事によれば、3勅令案とも「可決」と記載されている。未施行が定まったのは、敗戦後である。1945年9月7日起案（施行同11日）の「内閣官房総務課長宛」発信文書「戦時緊急措置特別措置法ニ基ク未公布勅令案ニ関スル件」において、次のような記載がある。「予而左記勅令案公布方御依頼中ノ処、今回公布ノ要無之コト相成リタルヲ以テ右書類御返戻相煩度此段及照会候也」。この文書を受け、担当省庁である軍需省、内務省、陸軍省は公布手続を中止し、「書類返戻」が行われた。同文書は、国立公文書館所属『戦時緊急措置法に基ク未公布勅令案に関する件』。配架番号つくば書庫6／6-19-214。

IV. 戦時緊急措置法に基づく勅令

(1) 戦時緊急措置施行令への授権

戦時緊急措置法施行日同日に制定・施行された戦時緊急措置法施行令は、次のように定めている。全文を掲げておく。

戦時緊急措置法施行令

第一条 戦時緊急措置法（以下法ト称ス）第一条ノ規定ニ基ク措置ハ概ネ左ノ各号ニ掲グル事項ニ付之ヲ為スモノトス

- 一 業務ノ開始及廃止、業務ノ運営並ニ業務従事者ノ懲戒
- 二 事業体ノ組織、事業体ノ間ニ於ケル協力並ニ事業体ノ管理、使用及収用
- 三 勤労、物資（電気ヲ含ム以下同ジ）、動力及資金ノ整備、物資ノ所持及処分並ニ物資及動力ノ管理、使用及収用
- 四 土地、工作物、立木、設備及施設ノ新設、拡張、改良、維持、交換、分合、処分、管理、使用及収用
- 五 権利ノ得喪、変更、行使、使用及収用
- 六 法人ノ設立、合併、解散及目的変更
- 七 価格、賃金其ノ他ノ財産の給付ノ契約、支払及受領
- 八 人ノ移動及居住
- 九 報告ノ徴収及臨検検査
- 十 統制、取締等ニ関スル法令ノ特例及適用排除
- 十一 其ノ他主務大臣内閣総理大臣ト協議シテ定ムル事項

2 法第一条第五号ノ税制ノ適正化ニ関シ必要ナル措置ニ付テハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第二条 法第一条ノ規定ニ基ク措置ハ勅令ニ依ル場合ヲ除クノ外主務大臣及地方総監之ヲ為ス但シ地方総監ハ事態急迫ノ為交通又ハ通信困難ト為リタル場合其ノ他已ムコトヲ得ザル場合ニ於テ之ヲ為スモノトス

第三条 法第二条ノ規定ニ依リ補償スベキ損失ハ通常生ズベキ損失トス

2 法第二条ノ損失補償ヲ為スベキ場合及前項ノ損失ヲ決定スル基準ハ主務大臣大蔵大臣ト協議シテ之ヲ定ム

3 前二項ニ定ムルモノヲ除クノ外法第二条ノ損失補償ニ関シ必要ナル事項ハ主

務大臣之ヲ定ム

第四条 法第一条ノ規定ニ基キテ発スル命令ニシテ法律ヲ以テ帝国議會ノ協賛ヲ經ベキモノニ係ルモノ及之ニ準ズル同条ノ命令及処分並ニ同条第七号ノ勅令ヲ以テ指定スル事項ニ付テハ軍機ニ関スルモノヲ除クノ外主務大臣戰時緊急措置委員會ニ諮問スベシ但シ己ムコトヲ得ザル場合ニ於テハ事後ニ之ヲ報告スベシ

第五条 法第一条ノ規定ニ基キテ発スル命令又ハ同条ノ規定ニ依リ為ス処分ニハ同条ノ規定ニ基キテ発シ又ハ同条ノ規定ニ依リ為スモノナル旨ヲ明示スルモノトス

第六条 第一条第二項中勅令トアルハ朝鮮ニ在リテハ制令ヲ以テ規定シ得ル事項ニ付テハ朝鮮總督府令、台湾ニ在リテハ律令ヲ以テ規定シ得ル事項ニ付テハ台湾總督府令トス

2 第四条中主務大臣トアルハ法第一条ノ規定ニ基ク朝鮮總督又ハ台湾總督ノ措置ニ付テハ内務大臣トス

3 前項ノ場合ヲ除クノ外本令中主務大臣トアルハ朝鮮總督ノ所管ニ属スルモノニ付テハ朝鮮總督、台湾總督ノ所管ニ属スルモノニ付テハ台湾總督トス

附 則

本令ハ戰時緊急措置法施行ノ日ヨリ之ヲ施行ス

この施行令第2条が、「法第一条ノ規定ニ基ク措置ハ勅令ニ依ル場合ヲ除クノ外主務大臣及地方總監之ヲ為ス但シ地方總監ハ事態急迫ノ為交通又ハ通信困難ト為リタル場合其ノ他己ムコトヲ得ザル場合ニ於テ之ヲ為スモノトス」と定めていることに注意が必要である。帝国議會が定立する法律が、戰時緊急措置法により一定事項に関し内閣が定立する勅令に委任され、さらに同施行令第2条により内閣ではなく、「主務大臣」による省令の形式による法令制定権が明示されているからである。加えて、本土が戦場になることを前提にして地方總監府官制がすでに6月の段階で制定されていたが、先の2条はこの地域団体が法定立権を有することも定めている。すなわち、地方總監府⁵⁰⁾の長である地方總監が、勅令に代

50) 地方總監府官制（勅令350号／『官報』1945年〔昭和20年〕6月10日1頁）第1条に基づく「別表」によれば、全国は8個の地方總監府に分かたれる。北海地方總監府、東北地方總監府、関東信越地方總監府、東海北陸地方總監府、近畿地方總監府、中

わる「地方総監府令」⁵¹⁾を発することができるようになっている。

(2) 戦時緊急措置法に基づく 2 つの勅令

戦時緊急措置法 1 条に基づく「臣民ノ権利義務」に直接関係し、法的効力をもった勅令は、先にふれた「戦時罹災土地物件令」(7 月 12 日施行) 及び「戦時緊急措置法ニ基ク税制ノ適正化ニ関スル件」の 2 つだけである。

戦時罹災土地物件令は、次のように定める。以下、全文をあげておく。

戦時罹災土地物件令

第一条 戦時緊急措置法第一条ノ規定ニ基ク罹災土地及物件ニ関スル戦災ノ善後措置ニ付テハ本令ノ定ムル所ニ依ル

第二条 本令ニ於テ罹災土地トハ空襲其ノ他戦争ニ起因スル災害ニ因リ滅失シタル建物ノ敷地ヲ謂ヒ借地権トハ借地法ニ於ケル借地権ヲ謂フ

第三条 罹災土地ニ付存スル借地権ノ存続期間ハ建物ノ滅失シタル時ヨリ其ノ進行ヲ停止シ戦争終了後命令ヲ以テ定ムル期間ヲ経過シタル時又ハ戦争終了時ト雖モ借地権者が防空法第五条ノ五ノ規定ニ基ク行政官庁ノ許可ヲ受ケ当該借地上ニ新ニ仮設建築物ニ非ザル建物（以下本建築物ト称ス）ノ築造ヲ始メタル時ヨリ更ニ其ノ進行ヲ開始ス

2 前項ノ停止期間中借地権者ハ其ノ権利ヲ行使スルコトヲ得ザルモノトシ地代又ハ借賃支払ノ義務ハ発生セズ

第四条 建物ノ滅失シタル当時其ノ建物ニ居住シタル者ハ前条第一項ノ停止期間中本建築物ノ所有以外ノ目的ノ為当該建物ノ敷地ヲ使用スルコトヲ得但シ第四項ノ規定ニ依ル使用ヲ為ス者アル場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラズ

2 前項ノ場合ニ於テハ当該建物ニ居住シタル者が使用ヲ始メタル時新ニ其ノ土

国地方総監府、四国地方総監府、九州地方総監府である。同第 2 条によれば、その各長は地方総監（親任官）である。

51) 本勅令 5 条は、「地方総監ハ其ノ職權又ハ特別ノ委任ニ依リ管内一般又ハ其ノ一部ニ地方総監令ヲ発シ」と定め、独自の法令である「地方総監府令」の制定権を明示している。なお、本勅令第 1 条は「地方総監ハ大東亜戦争ニ際シ地方ニ於ケル各般ノ行政ヲ統轄シ法令又ハ特別ノ委任ニ依リ其ノ職權ニ属スル事務ヲ管理ス 2 地方総監府ノ名称、位置及管轄区域ハ別表ニ依ル」と定めている。

地ニ付賃貸借アリタルモノト看做ス

- 3 前項ノ賃貸借ハ賃借人又ハ転借人が当該土地ノ使用ヲ止メタル時消滅ス
- 4 第一項本文ニ規定スル者が建物ノ滅失シタル時ヨリ二月ヲ経過スルモ同項ノ規定ニ依ル使用ヲ為サザル場合ニ於テハ土地所有者ハ前条第一項ノ停止期間中ニ限り本建築物ノ所有以外ノ目的ノ為当該土地ヲ自ラ使用シ又ハ他人ヲシテ使用セシムルコトヲ得建物ノ滅失シタル時ヨリ二月ヲ経過シタル後第一項ノ賃貸借ガ消滅シタル場合亦同ジ
- 5 第一項又ハ前項ノ規定ニ依リ土地ヲ使用スル者アル場合ニ於テ借地権者が防空法第五条ノ五ノ規定ニ基ク行政官庁ノ許可ヲ受ケ本建築物ヲ築造セントスルトキハ土地ヲ使用スル者ニ対シ一月ヲ下ラザル期間ノ予告ヲ以テ当該土地ヲ之ニ附属セシメタル物ヲ収去シテ明渡スベキコトヲ請求スルコトヲ得
- 6 前条ノ規定ハ第一項又ハ第四項ノ規定ニ基キ発生スル借地権ニハ之ヲ適用セズ

第五条 前条第一項又ハ第四項ノ規定ニ依リテ土地ヲ使用スル者が支払フベキ地代又ハ借賃ノ額ハ地方長官之ヲ定ム但シ当事者ハ特約ニ依リ此ノ額ヨリ低キ額ヲ定ムルコトヲ妨ゲズ

第六条 第三条ノ規定ノ適用ヲ受クル借地権ハ其ノ登記及当該土地ノ上ニ存スル建物ノ登記ナキモ之ヲ以テ建物ノ滅失シタル時以後当該土地ニ付權利ヲ取得シタル第三者ニ対抗スルコトヲ得

第七条 罹災土地及之ニ隣接スル空地ニシテ防空、生産、交通其ノ他戦時緊要ノ用途ニ充ツル為使用ノ必要アルモノニ付テハ地方長官ハ之ヲ使用セントスル者ノ為使用权ヲ設定スルコトヲ得

- 2 前項ノ使用权ハ戦争終了後命令ヲ以テ定ムル期間ヲ経過シタルトキハ消滅ス
- 3 第一項ノ規定ハ軍事特別措置法ノ適用ヲ妨ゲズ

第八条 前条ノ規定ニ依リ使用权ノ設定ヲ受ケントスル者（以下起業者ト称ス）ハ使用ノ目的、使用スベキ土地ノ範囲、使用開始ノ時期及使用ノ期間ヲ定メ地方長官ニ対シ之ヲ申請スベシ但シ起業者国ナルトキハ関係行政官庁ヨリ地方長官ニ対シ之ヲ請求スベシ

第九条 地方長官前条ノ申請又ハ請求ニ基キ使用权ヲ設定セントスルトキハ当該土地ノ所有者ニ対シ使用令書ヲ送達スベシ但シ所有者知レザル場合又ハ緊急ノ

必要アル場合ニ於テハ命令ノ定ムル所ニ依リ公告ヲ為シ送達ニ代フルコトヲ得

2 地方長官前項ノ送達又ハ公告ヲ為シタルトキハ遅滞ナク当該土地ニ付所有権以外ノ権利ヲ有スル者及当該土地ニ在ル物件ノ所有者（以下関係者ト称ス）ニ対シ之ヲ通知スベシ

3 第一項但書ノ規定ハ前項ノ場合ニ之ヲ準用ス

第十条 使用令書ニハ左ノ事項ヲ記載スベシ

一 起業者ノ氏名又ハ名称

二 使用ノ目的

三 使用スベキ土地ノ範囲

四 使用開始ノ時期及使用ノ期間

五 其ノ他必要ト認ムル事項

第十一条 地方長官第八条ノ申請又ハ請求ニ基キ使用権ヲ設定シタルトキハ起業者ニ対シ前条各号ノ事項ヲ記載シタル書面ヲ以テ其ノ旨通知スベシ

第十二条 第九条ノ送達、通知又ハ公告アリタル後ハ当該土地ノ所有者及関係者ハ地方長官ノ許可又ハ起業者ノ承認ヲ受クルニ非ザレバ当該土地ノ形質ヲ変更シ又ハ効用ヲ害スル行為ヲ為スコトヲ得ズ

第十三条 地方長官必要アリト認ムルトキハ起業者ニ対シ土地ノ使用其ノ他ニ関シ遵守スベキ事項ヲ命ズルコトヲ得

第十四条 使用権ノ設定セラレタル土地ノ所有者及占有者ハ使用開始ノ時期ニ当該土地ヲ起業者ニ引渡スベシ

2 前項ノ規定ハ当該土地ニ付強制執行手続、国税徴収法ニ依ル強制徴収手続其ノ他此等ノ手続ニ準ズベキモノノ進行中ト雖モ其ノ適用ヲ妨ゲズ

第十五条 起業者ハ命令ノ定ムル所ニ依リ土地所有者及関係者ニ対シ土地ノ使用ニ因リテ生ズル損失ヲ補償スルコトヲ要ス

第十六条 左ニ掲グル場合ニ於テハ地方長官ハ土地ノ使用権ヲ取消スコトヲ得

一 起業者ヨリ土地ヲ使用セザル旨届出デタルトキ

二 起業者ガ使用令書ニ記載シタル使用ノ目的ノ範囲ヲ超エ土地ヲ使用シタルトキ

三 起業者ガ第十三条ノ規定ニ基キテ為ス地方長官ノ命令ニ違反シタルトキ

四 起業者ガ前条ノ規定ニ依ル損失補償ヲ為サザルトキ

五 其ノ他地方長官必要アリト認ムルトキ

2 前項ノ規定ニ依リ土地ノ使用権ヲ取消シタル場合ニ於テハ地方長官ハ起業者、土地ノ所有者及關係者ニ対シ其ノ旨ヲ通知スベシ但シ起業者、所有者又ハ關係者知レザル場合ニ於テハ命令ノ定ムル所ニ依リ公告ヲ為シ通知ニ代フルコトヲ得

第十七条 本令ノ規定ニ依リ地方長官ノ為シタル処分ハ起業者、土地所有者又ハ關係者ノ承継人ニ対シテモ其ノ効力ヲ有ス

第十八条 罹災土地ニ残存スル枯樹木、焼機械、焼金属類其ノ他ノ物件ニシテ地方長官ノ指定スルモノハ建物ノ滅失シタル時ヨリ一月ヲ経過シタルトキハ国庫ニ帰属ス但シ權利者ニ於テ地害ニ藏置シタル物件其ノ他特定シテ留保ノ意思ヲ明ニシタル物件ニ付テハ此ノ限ニ在ラズ

2 物品会計規則ハ前項ノ規定ニ依リ国庫ニ帰属シタル物件ニ付テハ之ヲ適用セズ

附 則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

2 本令適用ノ地区ハ内務大臣及司法大臣之ヲ定ム

3 本令施行前空襲其ノ他戦争ニ起因スル災害ニ因リ滅失シタル建物ノ敷地及其ノ敷地ニ残存スル物件ニ関スル第三条第一項、第四条第四項、第六条及第十八条第一項ノ規定ノ適用ニ付テハ本令施行ノ時ヲ以テ建物ノ滅失シタル時ト看做ス

戦時罹災土地物件令は、私法上の権利義務について新たな制限を加えている点で、本来の勅令の範囲ではない点にまで規律している。すなわち、私権の制限は法律を以て行うことが基本である。しかし、戦時緊急措置法1条は、「政府ハ他ノ法令ノ規定ニ拘ラズ」既存法律の改正をなす権原を規定しているため、そこでは「後法優先の原則」が貫かれることとなる。本勅令制定が、旧借地借家法における借地権の制限を新たに課し、加えて同7条において戦争遂行関係施設等のために新たに「使用権」を設定するなど、私権範囲を自由に設定できるような法構造となっている。さらに「後法優先の原則」は、私法上の権利義務の存否・形成にあてはまるだけではない。公法関係を含めすべての既存法令に妥当する。実

際、政府は、第3回目の戦時緊急措置委員会において、法1条5号に定める「税制ノ適正化」について諮問・議決させている。この「戦時緊急措置法ニ基ク税制ノ適正化ニ関スル件」は、税務行政の簡素化を基本にしつつ、予算課税への実質的転換、すなわち予定納税制度の導入を目指して既存税法の変更を含んでいる⁵²⁾。本勅令の正文は、以下の通りである。

戦時緊急措置法ニ基ク税制ノ適正化ニ関スル件

第一条 戦時緊急措置法第一条ノ規定ニ基ク税制ノ適正化ニ関スル措置ニ付テハ本令ノ定ムル所ニ依ル

第二条 配当利子特別税、外貨債特別税、建築税、有価証券移転税、電気瓦斯税、広告税、馬券税及印紙税ハ之ヲ課セス

第三条 税務署長ハ其年中ノ営業ノ所得、純益又ハ利益金額ガ前年中ノ営業ノ所得、純益又ハ利益金額ニ対シ五割以上増加スト認ムル着工付テハ其年ノ予算ニ依リ所得、純益、又ハ利益金額ヲ計算シ甲種ノ事業所得ニ対スル分類所得税、営業税、又ハ営業利得ニ対スル臨時利得税ヲ賦課スルコトヲ得其年一月一日以後新ニ営業ヲ有スルニ至リクル者ニ付亦同シ

2 前項ノ規定ハ税務署長ニ於テ其年中ノ不動産所得、又ハ乙種ノ事業所得ノ金額ガ前年中ノ不動産所得又ハ乙種ノ事業所得ノ金額ニ対シ五割以上増加スト認ムル者及其年一月一日以後新ニ資産又ハ事業ヲ有スルニ至リタル者ノ不動産ナル所得又ハ乙種ノ事業所得ニ対スル分類所得税ニ付之ヲ準用ス

第四条 税務署長ハ其年分ノ所得、純益又ハ利益金額ノ決定後其年ノ予算ニ依リ計算シタル其年中ノ営業ノ所得、純益又ハ利益金額ガ其年分ノ営業ノ所得若ハ

52) 井上一郎「改正税法のすべて 昭和二〇年 Ⅲ」『税務大学校論叢』19号(1989年)558-565頁に「戦時緊急措置法ニ基ク税制ノ適正化ニ関スル件」の立法趣旨が掲載されている。また、本勅令に基づく省令は、568頁以下にある。戦時行政特例法(1943年法律第75号)及び許可認可等臨時措置法(1943年法律第76号)によりすでに行政手続の勅令移行が進んでいた。1945年7月の段階では上記2法に基づいて「大蔵大臣ニ属スル許可認可等ノ職権ノ一部ヲ財務局長ヲシテ行ハシムルコトスル等ノ為ノ大蔵大臣ノ職権ノ特例ニ関スル件」(勅令426号1945年7月24日公布施行)が制定され、大蔵大臣が空襲下に適切な行政処分行為ができないことを前提に、各地方税務署に当該権限を移譲することが法定された。同『租税行政史』(中央経済社、1980年)36-39頁参照。

純益ノ決定金額又ハ利得ノ決定金額ノ計算ノ基礎タル利益金額ニ対シ五割以上増加スト認ムル者ニ付テハ所得調査委員会ノ調査ニ依ラスシテ其増加スト認ムル所得、純益、又ハ利得金額ヲ決定スルコトヲ得

- 2 前項ノ規定ハ税務署長ニ於テ其年分ノ不動産所得又ハ乙種ノ事業所得ノ金額決定後其ノ年ノ予算ニ依リ計算シタル年其年中ノ不動産所得又ハ乙種ノ事業所得ノ金額ガ其年分ノ不動産所得又ハ乙種ノ事業所得ノ決定金額ニ対シ五割以上増加スト認ムル者ニ付之ヲ準用ス
- 3 前二項ノ規定ニ依リ所得、純益又ハ利得金額ヲ決定シタルトキハ税務署長ハ之ヲ納税義務者ニ通知スベシ
- 4 所得税法第六十七条、第六十八条及第七十一条ノ規定ハ前項ノ規定ニ依リ通知シタル所得、純益又ハ利得金額に異議アル場合ニ付之ヲ準用ス

第五条 第三条又ハ前条ノ規定ノ適用ヲ受ケクル者ノ翌年分ノ不動産所得者ハ事業所得ニ対スル分類所得税、営業税又ハ営業利益ニ対スル臨時利得税ノ賦課ニ付テハ第三条ニ該当セサル場合ト雖モ其年ノ予算ニ依リ所得、純益又ハ利得金額ヲ計算スルコトヲ得

第六条 前三条ノ規定ニ依リ決定シタル所得若ハ純益金額又ハ利得金額ノ計算ノ基礎クル利益金額ニ対シ其年中ノ所得、純益又ハ利益金額ガ三割以上減少シタルトキハ所得、純益又ハ利得金額ヲ更訂ス

- 2 前項ノ規定ハ相続、贈与又ハ営業継続ニ因ル所得、純益又ハ利益金額ノ減少ニハ之ヲ適用セズ
- 3 第一項ノ規定ノ適用ヲ受ケムトスル者ハ所得、純益又ハ利益ニ関スル計算書ヲ添附シ翌年一月三十一日迄ニ其旨所轄税務署ニ申請スベシ
- 4 臨時租税措置法第一条ノ二十六ノ規定ハ第一項ノ規定ニ依リ所得、純益又ハ利得金額ヲ更訂シタル場合ニ於テハ之ヲ適用セズ

第七条 前四条ノ規定ハ不動産所得又ハ甲種若ハ乙種ノ事業所得ニ該当スル所得ニ対スル総合所得税ノ賦課ニ付之ヲ準用ス此ノ場合ニ於テハ不動産所得ニ該当スル所得、甲種ノ事業所得ニ該当スル所得及乙種事業所得ニ該当スル所得ノ金額ハ各別ニ之ヲ計算ス

第八条 所得税法第二十四条第一項ノ控除ハ毎月一日現在ノ扶養家族ニ付之ヲ為ス

第九条 甲種ノ勤勞所得ニ対スル分類所得税ノ徴収ニ付テハ徴収税額二十錢未満ノ端数アルトキハ其端数ヲ切捨ツ

第十条 甲種ノ勤勞所得ニ対スル分類所得税ハ支払者税務署長ノ承認ヲ受ケ三月分以内ヲ取纏メ納付スルコトヲ得

第十一条 酒税法第三十五条第一項本文、清涼飲食税法第六条第一項本文、砂糖消費税法第七条ノ四第一項本文、物品税法第八条第一項、遊興飲食税法第五条第一項本文、入場税法第六条ノ二第一項本文、同法第十四条第一項但書又ハ特別行為税法第九条第一項本文ノ申告ノ期限ハ之ヲ翌月末日迄トス

第十二条 酒税、清涼飲料税、砂糖特別消費税、物品税、遊興飲食税、入場税、特別入場税、又ハ特別行為税ヲ納付スベキ時期ハ前条酒税法第三十五条第一項但書若ハ第二項、清涼飲料税法第六条第一項但書、砂糖消費税法第七条ノ四第一項但書、物品税法第八条第二項、遊興飲食税法第五条第一項但書、入場税法第六条ノ二第一項但書、若ハ第十四条第一項本文、又ハ特別行為税法第九条第一項但書ノ規定ニ依ル申告ト同時トス

第十三条 徴収補助団体ノ代表者ガ第十一条ノ申告書ヲ取纏メ提出スルトキハ当該団体ノ団員ノ納付スベキ砂糖特別消費税、物品税、遊興飲食税、入場税又ハ特別行為税ヲ取纏メ納付スルコトヲ得

第十四条 遊興飲料税法第二条第三項ノ規定及同法中納税切符ニ関スル規定ハ之ヲ適用セズ

第十五条 大蔵大臣又ハ税務署長ハ已ムコトヲ得サル場合ニ於テハ命令ノ定ムル所ニ依リ国税ニ付納期若ハ納税ノ告知ニ関スル特例ヲ設ケ又ハ其徴収ヲ猶予スルコトヲ得

第十六条 本令中配当利子特別税トアルハ樺太ニ在リテハ利益配当税及公債及社債利子税トシ大蔵大臣又ハ税務署長トアルハ台湾ニ在リテハ台湾総督又ハ州知事若ハ庁長、樺太ニ在リテハ樺太庁長官又ハ樺太庁支庁長トス

附則

本令ハ昭和二十年八月一日ヨリ之ヲ施行ス但シ台湾ニ在リテハ昭和二十年九月一日ヨリ施行ス（以下、略）。

三、戦時緊急措置法の法的特質

1. 別系列としての勅令の設定

「命令ノ勅命ニ依リ発セラルルモノヲ勅令ト謂フ」⁵³⁾。この勅令は、法律に対する関係によって、緊急命令（旧憲法 8 条、70 条）、独立命令（旧憲法 9 条）、執行命令（同）及び委任命令の 4 種に大別できる。ここで問題としている勅令は、委任命令である。委任命令とは、帝国議会の「協賛ヲ以テ」天皇が定立する法律の「委任ニ基ク命令」⁵⁴⁾のことである。大日本帝国憲法 9 条は、「天皇ハ法律ヲ執行スル為ニ又ハ公共ノ安寧秩序ヲ保持シ及臣民ノ幸福ヲ増進スル為ニ必要ナル命令ヲ発シ又ハ発セシム但シ命令ヲ以テ法律ヲ変更スルコトヲ得ス」と定め、法律と命令一般との法段階構造、すなわち命令に対する法律の優越的地位を一般的に明示している。法律と委任命令としての勅令との関係も前者が優越的地位を有する。とはいえ、美濃部によれば、「法律ガ或ル事項ニ関スル規定ヲ命令ニ委任スルトキハ、其事項ニ関シテハ命令ガ法律ノ地位ニ代ハルモノニシテ、其命令ハ実質上法律ノ内容ヲ補充シ、命令ニ従フコトガ即チ法律ニ従フ所以ナリ」⁵⁵⁾と指摘し、命令の実質的法的効力が強力であるとみていた。逆にだからこそ美濃部は、「法律ノ委任ハ唯特定ノ事項ヲ指定シテ之ヲ命令ノ規定ニ譲ル場合ニ於テノミ正当ナリ。広ク法律ニ代ハル命令ヲ発スル権ヲ委任スルハ憲法ガ立法機関ト行政機関トヲ分立センメタル趣旨ニ違反スルモノニシテ、固ヨリ許スベカラザル所ナリ」⁵⁶⁾と語り、帝国議会が定立する法規たる法律の留保が不可欠だと唱えていた。

では、戦時緊急措置法 1 条が定める「他ノ法令ノ規定ニ拘ラズ」をどのようにみるべきであろうか。端的に言えば、戦時緊急措置法は、法律改正権をもつ勅令を自己の規定の中に導入したとみられる。すなわち、原法律の形式により授權を受けた勅令が既存法律に対しこれを破る力を保持するに至ったこと、逆からみれば、既存法律よりも上位に立つ新規勅令制定権が、原法律によって創出されたと考えられる⁵⁷⁾。この法状況は、明治憲法体制の大きな転換を意味する。すなわ

53) 美濃部・前掲書（註 24）441 頁。

54) 同上・453 頁。

55) 同上・454 頁。

56) 同上・454-455 頁。

ち、当時の国法体系は、「大日本帝国憲法下の政務法」と「皇室典範を中軸とした宮務法」の二元的並存関係性を表していたが、戦時緊急措置法の制定によって大日本帝国憲法の法体系の中に帝国議会の協賛を必要としない法律的効力をもつ勅令——いわば法律的勅令——の系列が新たに枝分かれしたと捉えられる。そこでは、大日本帝国憲法系が二分化し、従来型の憲法→法律→勅令という系列に加えて、憲法→法律→法律改廃可能的勅令という法系列が形成され、日本国の国法体系は3つに分流したといえる。換言すれば、戦時緊急措置法第1条に基づく勅令が、帝国議会の関与なしに既存法律の改廃の法的効力をもつに至ったために、同条項に基づく当該新規勅令は、大日本帝国憲法改正作用の一手手前までの法的拘束力のある法規として定立されたといえる。

この法的風景は、ナチス期における授權法制定後（1933年）のドイツ憲法体制と酷似している。すなわち、1933年3月24日に施行された「民族及び国家の危機を除去するための法律（Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich）」、別名授權法（Ermächtigungsgesetz）1条は、「ライヒの法律は、ライヒ憲法に定める手続によるのほか、ライヒ政府によってもこれを議決することができる」と定め、政府が法律議決権、立法権を有することを明らかにした。これによって、ナチス期には、政府法律（Regierungsgesetz）、議会制定法律（Reichstagsgesetz）、国民投票付託法律（volksbeschlossene Gesetz）の3つの法律（Gesetz）制定の系列が並存し得た。どの法律制定手続が選択されるかは、もちろん首相／総統が決定するが、授權法に基づく政府法律の制定が、主流を占めた⁵⁷⁾。つまり、ファシズム法体制を確立させるには、政府が立法権を分有し、政府の意思を無媒介に法律に転換することが不可欠である。ナチス授權法はその

57) 但し、美濃部は、勅令が法律よりも上位に立つ場合があることを認めている。美濃部は次のようにいう。「命令は其の形式的効力に於て一般に法律の下に在る。命令の中で憲法又は法律に依り特に法律を変更し得る効力を認められて居るものを除くの外、命令と法律とが相抵触する場合には、命令は其の効力を法律に譲らなければならぬ」。「命令」〔美濃部達吉執筆〕末弘厳太郎・田中耕太郎編集『法律学辞典 IV』（岩波書店、1936年）2619頁参照。

58) ナチス授權法に関しては分析したことがある。加藤一彦「ナチス憲法としての授權法」藤野美都子 佐藤信行編集『植野妙実子先生古稀記念論文集 憲法理論の再構築』（敬文堂、2019年）85-102頁参照。

典型である。これに即していえば、戦時緊急措置法によって政府が、「他ノ法令ノ規定ニ拘ラズ」勅令を発することができるため、事実上、政府が法律制定権を所有することとなる。戦時緊急措置法が国家総動員法と異なる所以は、正にこの点にある。

戦時緊急措置法が、その制定時に「全権委任法」、「包括委任」⁵⁹⁾として報道され、審議過程においても白紙委任法との厳しい追及を受けていたが、確かに本法はナチス授權法と同一の法的性格を有している。しかし、帝国議会側の「違憲」主張には、自ずと限界があったのも事実である。大日本帝国憲法の解釈としては、違憲と思われる法律は「非立憲」と評価することで満足しなけりなかつたからである⁶⁰⁾。美濃部の言葉を借りれば、「法律ガ憲法違反ノ規定ヲ設ケタトキハ、其法律ハ憲法違反ナルニ拘ラズ尚有効ニ成立シ、其法律ノ内容ヲ審査シテ之ヲ無効ナラシムベキ権力ヲ有スル機関ナキヲ以テ、實際ニハ憲法ガ法律ニ依リ変更セラルルノ結果アルヲ免」⁶¹⁾れなかつたからである。この美濃部の言説を引き継いでいえば、戦時緊急措置法は違憲の法律でありつつも、その実質は、大日本帝国憲法改正作用に匹敵する法的効力を内包していたと評さざるを得ない。

II. 非常大権条項との関係

8月の敗戦直前のためか、戦時緊急措置法の解釈論は展開されていないようである。ただ、既存法律を破る勅令を制定できるとする論理に関しては、戦時緊急措置法制定前の段階において一定程度の理解があったことも事実である⁶²⁾。それ

59) 『朝日新聞』1945年6月11日。

60) 佐々木惣一『立憲非立憲』がその代表的著作である。ここでは同『立憲非立憲』（講談社学術文庫、2016年）を利用した。佐々木のいう「非立憲」の言葉の意味は同書62頁以下参照。佐々木が、大日本帝国憲法下において「違憲」を成立させるために憲法裁判所の設置を説いたことはよく知られている。同書・199頁以下の「憲法裁判所設置の議」参照。

61) 美濃部・前掲書（註24）421頁。

62) 学術研究会議による「国家非常体制法に関する研究」（1944年4月-1946年3月）において宮沢俊義が代表者に就いている。日本学術振興会編集『日本学術振興会30年史』（1998年）341頁。学術研究会議は、1920年〔大正9年〕8月25日公布の「学術研究会議官制」（勅令297号）により設立された「文部大臣ノ管理ニ属」する政府機関である。非常大権の研究内容については、「秘 学術研究会議14部（法律、政治学関係）に於ける非常大権 委員会報告」矢部貞治関係文書13-64よりその研究の一端がう

は、大日本帝国憲法 31 条が「本章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ヲ施行ヲ妨クルコトナシ」と定める天皇の非常大権条項と国家総動員法との関係において生まれた。その中で、非常大権について独自の見解を打ち立てたのが、ヴァイマル憲法における緊急事態法制を学んだ——戦後「シュミットの二番煎じ」⁶³⁾と評された——黒田覚である。

従来、美濃部達吉は、非常大権を大日本帝国憲法 14 条 1 項に定める「天皇ハ戒厳ヲ宣告ス」との戒厳条項の延長線上で捉えていた。美濃部は、「非常大権トハ軍隊ノ権力ニ依リテ国民ニ命令シ強制スルヲ謂フ」のであり、戦時あるいはこれに準ずる事変がある場合には「兵政分離ノ原則ガ破ラレ、兵権ヲ行フ機関ガ同時ニ政権ヲ行フナリ」と把握し、大本営が自己の命令をもって「直接ニ一般国民ヲ拘束」⁶⁴⁾することと把握していた。

一方、京都学派の重鎮である佐々木惣一は、国家総動員法制定後、非常大権規定について、「我が国に特有なるものであつて、決して他の国に之を見ることは出来ぬ」⁶⁵⁾と語り、佐々木独自の解釈論を展開していた。すなわち、非常大権の意味について、佐々木は次のようにいう。「非常大権に依り停止せられる帝国憲法の条規も、広く帝国憲法第二章即ち臣民の権利義務に関する条規一般であつて、何等限定はない。之を一言にして、非常大権は天皇が誓旨のある所に随て、任意に処置を為し給ふことである」⁶⁶⁾と指摘し、美濃部説とは異なり戒厳の延長線上に非常大権を置かず、国家総動員法における委任命令を超えて、天皇独自の権能が「戦時又ハ国家事変ノ場合ニ」行使できると解釈していた⁶⁷⁾。

これに対し、黒田は国家総動員法体制と大日本帝国憲法 31 条の非常大権規定

かがい知れる。同文書は、『近現代政治外交史データベース』によって閲覧可能である。
官田・前掲書（註 9）213 頁以下が、適切な論考である。

63) 長谷川正安「憲法（戦前）」『ジュリスト 400 号記念特集 学説百年史』（1968 年）22 頁。

64) 美濃部・前掲書（註 24）576 頁。

65) 佐々木惣一「非常大権（一）」『公法雑誌』第 9 巻第 6 号（1943 年）18 頁。

66) 同上。

67) 当時、非常大権の解釈が交錯しており共通の理解はない。当時の学説の整理に関しては、長利一「明治憲法体制下の緊急権」『東邦大学教養紀要』第 48 号（2016 年）56-67 頁参照。同論文は、大日本帝国憲法体制における国家緊急権に関する本格的論考である。

は区別されるとしつつ、独自の見解を公表していた。黒田は佐々木説を進めて次のようにいう。「非常大権の発動の形式は、具体的処分たることもあるし、命令たることもある。これによって憲法第二章の保障する臣民の権利・自由の制限が、法律の規定にもとづくことなしになしうると共に、この第二章の立法事項そのものが大権の管轄に移される。この後の場合には憲法第二章の立法事項に直接関連する限りにおいて第二章以外の立法事項の侵害も予想されねばならない」⁶⁸⁾。すなわち、非常大権規定に基づいて天皇は、憲法条規の一切の規定に縛られることもなく、法規——勅令の形式をとるか否かはともかくとして——の定立が可能であると考えていた。

もう一つの非常大権発動の見解は、ファシズム法学者として知られている大串兎代夫の独特の学説である。大串は『現代国家学説』⁶⁹⁾の中で、非常大権は「天皇御親政」⁷⁰⁾のことだと指摘する。すなわち、非常時体制の強化は、「天皇御親政の本義の明徴と、臣民翼賛の統合化に依つてゐる」と語り、「この二つは分離すべからざるものであつて、翼賛運動の前提は、天皇御親政の闡明にあり、天皇御親政の闡明は、翼賛体制の統合、殊に翼賛的政治力の統合にかかつてゐるのである」⁷¹⁾。その上で、「天皇権力の絶対性が如実化せられることが、非常時体制の強化に絶対に必要」⁷²⁾とし、それには国家総動員法の強化、政治総動員法その他の戦時法規の制定が必要であり、「愈々の場合に於ては、第三十一条の非常大権の発動も準備せられるべきである」⁷³⁾と指摘していた。

ただ国家総動員法制定過程のときと同様、今回の戦時緊急措置法制定過程において、政府は一貫して非常大権の使用に慎重であり続けていた。というのも、非常大権行使の手法が、法的に確定していなかったからである。また、非常大権を行使すれば、天皇自身が行為者となるため、後にその政治責任が発生することを

68) 黒田覚『国防国家の理論』(弘文堂書房、1941年) 188頁。

69) 大串兎代夫『現代国家学説』(文理書院、1944年)。同書の初版は1941年である。

ここでの引用は第4版からである。両者間には章の構成に差違があるが、戦時緊急措置法制定時の1945年に近い1944年版を用いた。

70) 同上・402頁。

71) 同上・403頁。

72) 同上。

73) 同上。

恐れたからともいわれている⁷⁴⁾。ただ、実質的にみれば、戦時緊急措置法は、非常大権の代替立法であつたろう。実際、「本土戦場化の最終決戦段階」において非常大権に代わる「緊急施策を随時発動し得る権限を把握せんとする眞に画期的な非常立法」⁷⁵⁾として、本法は紹介されていた。天皇親政による究極的手段である非常大権発動の前段階において、内閣への立法権移譲が帝国議会自らの手によって行われた。しかしこの法現実、大日本帝国憲法体系の行き着く先を示唆していた。戦時緊急措置法が制定されてから僅か2ヶ月弱で、大日本帝国は消滅したからである。

Ⅲ、戦時緊急措置委員会の法的地位

戦時緊急措置法第4条において戦時緊急措置委員会の設置が法定され、本法に基づく勅令制定にあたっては、同委員会に対し政府は「諮問」する義務を負うとされている。同委員会の委員は、全て両議院の議員よりなり、貴族院12名及び衆議院12名、総計24名で構成されている（同2条）。

では、戦時緊急措置委員会は、帝国議会の代替機関としてみることはできるであろうか。結論を先にいえば、戦時緊急措置委員会は、単なる政府の諮問機関であり、帝国議会とは切断された行政委員会の一つといわざるを得ない。というのも、第1に、戦時緊急措置委員会は、戦時緊急措置委員会官制1条にあるように「内閣総理大臣ノ監督ニ属」する機関に過ぎないからである。第2に、同委員会は、政府の諮問事項につき「調査審議」（同1条）する受動機関であり、自ら勅令制定権を行使することはできないからである。戦時緊急措置法の「施行ニ関スル重要事項ニ付関係各大臣ニ建議」（同1条2項）することが限界である。第3に、同法4条但書きでは、「已ムコトヲ得ザル場合ニ於テハ事後ニ之ヲ報告スベシ」と法定され、政府の発した勅令について、法的効果のない追認だけをする行政組織として位置づけられたからである。

74) 国史大辞典編集委員会編『国史大辞典 8』（吉川弘文館、1990年）項目「戦時緊急措置法」〔福島新吾執筆〕422-423頁参照。非常大権の発動が天皇の責任と結びつくという認識については、岡田啓介 岡田貞寛編『岡田啓介回顧録』（中公文庫、2015年）250頁にふれられている。

75) 『毎日新聞』1945年6月10日。

およそ法律制定過程に帝国議会の「協賛」を不可欠としたのは、帝国議会在「国民ノ名ニ於テ国務ニ参与シ政府ヲ監視スル国家機関」⁷⁶⁾であることを前提としている。しかも明治憲法体制を立憲君主制として描く以上、「君主ノ外ニ国民ノ代表機関トシテ議會ヲ置キ之ヲシテ国政ニ参与スルノ権ヲ有セシム」⁷⁷⁾ことが不可欠である。この国民代表制は、衆議院のみならず貴族院にも妥当する。「貴族院ノ勅任議員モ決シテ天皇ノ官吏ニ非ズ」、「勅任セラレタル議員モ国民ノ公選シタル議員モ等シク国民代表ノ機関」⁷⁸⁾である。帝国議会在国民代表機関であり続けるためには、国民代表を保障する制度的な裏付けが必要である。法律案提出権(大日本帝国憲法 38 条) 議員の発言の自由保障(同 52 条)、不逮捕特権(同 53 条)、国務大臣の出席義務(同 54 条)、加えて審議が『速記録』の形式で広く国民に告知されることなどが、国民代表の意味を実質化する。こうした諸要素を含有するのが国民代表制の意味であり、同時にその諸要素が機能する場こそが、国民代表としての議会、すなわち外見的立憲主義の下でさえも国民代表としての帝国議会在実存する根拠だったはずである。

戦時緊急措置委員会は、その国民代表の論理とは切断されている。政府は、国家総動員審議会とは異なりもっぱら委員会構成員を両議院議員で独占させれば、帝国議会の何らかしらの代表制的要素を反映した組織体が形成できると意図したのであろう。しかし、所詮、両議院議員が委員を独占しようとも、戦時緊急措置委員会は行政委員会であり、政府が発する勅令について、お墨付きを与え続ける下部組織体でしかない。実際、最後の委員会である第 4 回目の会議では、3 つの勅令政府原案を数時間で議決し、原案通り了承している。正に戦時緊急措置委員会は、鈴木内閣の設計通りその役割を果たしたのである。

四、小結

第 1 に、なぜ、戦時緊急措置法の制定なのかという大きな論点がある。これを考えるには、ナチス期の授権法制定後の経緯が参考になる。1933 年 3 月 24

76) 美濃部・前掲書(註 24) 313 頁。

77) 同上。

78) 同上・318 頁。

日に施行された授權法 1 条は、政府が法律 (Gesetz) の制定権を有することを定めていた——授權法は憲法改正法律である。ただ授權法は、1937 年 4 月 1 日までの時限法であったため、その後、二度にわたり延長法が制定された⁷⁹⁾。問題は、最後の延長手続である。3 回目の延長は、異例の法形式で行われた。すなわち今回の延長手続は、法律形式ではなく、総統布告 (Erlaß des Führers) の法形式である。1943 年 5 月 10 日にヒットラー首相兼総統は、「政府立法に関する総統布告」(Erlaß des Führers über die Regierungsgesetzgebung) を発し、「ライヒ政府は、1933 年 3 月 24 日の法律により委託された権限を今後も継続的に行使する」⁸⁰⁾ こととされ、総統布告により法律の効力を変動させることに成功した。加えて、ヒットラー首相は法令を自身の意思のみで変動させる仕組みを構築した。それは「1942 年 4 月 26 日の大ドイツライヒ議会の決議」であり、このライヒ議会決議に基づきヒットラー首相は、「勝利の獲得あるいは勝利の貢献に資する一切の行動を執る権利を有する」⁸¹⁾ に至った。これによってヒットラー首相は、いつでもどこにしようとも総統布告の法形式において、法定立を行うことが可能になった。

このナチス期の法現象と日本の実例は相関関係性をもつ。国家総動員法は 1938 年 4 月に制定され、「国防目的達成ノ為国ノ全力ヲ最モ有効ニ發揮セシム様人的物的資源ヲ統制運用スル」(同 1 条) 目的で大部分を勅令に授權する法構造が構築された。同法は 1941 年 2 月の第 76 回帝国議会において非総動員物資についても統制を及ぼすなど経済統制を強化していった⁸²⁾。おそらくこの段階では、日本が外地において戦争を遂行し、これに対応させる経済統制法を構築すれば足りていたのであろう。しかし、1945 年 6 月の段階では、敗戦必定であり、戦局はアメリカ軍が日本本土上陸寸前にまで達していた——沖縄陥落を内閣が公表したのは、戦時緊急措置法議決の 4 日後の 6 月 26 日である⁸³⁾。日本本土が戦

79) 授權法の制定過程及び改正の経緯については加藤・前掲論文 (註 58) 85-102 頁参照。また延長法の原文は、RGBl.1937 I, S. 105.; RGBl.1939 I, S. 95. にある。

80) RGBl.1943 I, S. 295.

81) RGBl.1942 I, S. 247.

82) 改正法については、衆議院 参議院編集・前掲書 (註 1) 598-599 頁参照

83) 「内閣告諭 (沖縄本島失陥ニ当ツテ)」内閣制度百年史編集委員会編・前掲書 (註 30) 270 頁参照。

場になる関係上、統治を機能させるためには政府が東京になかろうとも、法令制定権が政府に留保され続けていなければならない。戦時緊急措置法に基づき内閣に法律と同格の勅令制定権を付与し、帝国議会から事実上、立法権を奪取したのは、必然であった。

第2に、この法現象は、緊急事態法制一般の傾向と軌を一にしている点である。小林直樹がすでに指摘しているように、緊急事態に対応させるための法をいかなる事態でも適用できるようにすればするほど、「法の鎖」は緩められ、「権力の自在」によって「濫用の禍害」が発生する⁸⁴⁾。この緊急事態法制の「本質的なパラドックス」を両国の敗戦前の法は示している。しかも、ドイツではヒトラー独裁、日本では天皇主権と天皇支配としての国体護持という統治主体個人の人格と結合したファシズム統治を継続させるためには、個人の言葉と意思を法に転換することが不可欠である。ドイツでは総統布告、日本では戦時緊急措置法における内閣の法律的勅令制定権、究極的には大日本帝国憲法31条に基づく天皇の非常大権発動可能性が、これに相当する。

第3に、戦時緊急措置法の存在は、代表民主制とは結合し得ない点である。立法権を有する帝国議会が、自ら授權法を制定させた段階で代表民主制の自死を招いた。もちろん同法において戦時緊急措置委員会が設置され、両議院議員が勅令制定に関与する仕組みはあったが、その組織体は代表民主制とは切断されており、かかる組織体を作れば「議会なるもの」ができあがるという安直の発想があったと指摘できる。独裁体制は、そもそも国民代表機関を憎悪の対象にし、あるいはときにはその翼賛機能を受けることで自己体制の自立性を確保し、外観的合法的支配を貫徹しようとする。しかし戦時において戦局が敗戦に向かっていたら、戦争遂行には国民代表機関そのものが障害となり、これを除去し、国民代表機関なしに立法を行うことが不可欠となる。戦時緊急措置法の制定とこれに基づく2つの勅令制定は、確実にそのことと対応する。

では、戦時緊急措置法の法経験は、何を教示しているのであろうか。日本国憲法との関係でいえば、緊急時にも国会の代行機関としての参議院の緊急集会制度が法定されている（憲法54条2・3項⁸⁵⁾。これは、緊急事態法制が国民代表制

84) 小林直樹『国家緊急権』（学陽書房、1979年）16-17頁参照。

85) 参議院の緊急集会の課題については、加藤一彦『議会政治の憲法規範統制』（三省堂、

と順接できる一つの雛形を示している。しかし現在の改憲論の中で、参議院の緊急集会が開催できない場合を想定し、内閣に「緊急勅令」制定権を新たに作り出そうという見解が出されている⁸⁶⁾。確かに、日本国憲法は戦時を前提とした憲法構造を作っていない。ただ想定している緊急事態が戦時とする場合、先の内閣による「緊急勅令」では足りないことも明白である。旧憲法時代に戦時緊急措置法を制定し、内閣に新しい形の法律的勅令制定権を付与した場合にも、これが正常に機能することは保障できなかったからである。日本の国内が攻撃対象となり、本土決戦となった場合、内閣が内閣として機能する保障はない。そうだからこそ、大日本帝国憲法 31 条の無定型な天皇の非常大権規定の発動余地を鈴木貫太郎内閣は残していたのであろう。戦時緊急措置法の制定は、この非常大権発動前の法が慟哭した憲法的臨界点の位置を教えている。

2019 年) 83-123 頁参照。

86) たとえば、自由民主党の「日本国憲法改正草案」(2012 年 4 月 27 日公表)の 99 条 1 項において「緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができる」との規定が代表例である。自由民主党『日本国憲法改正草案 Q & A [増補版]』(2012 年) 65 頁参照。