

緊急事態措置の期間*

事例研究 新型コロナウイルス感染症

岩本 康志

目次

| | |
|---|---|
| 緊急事態措置の期間 | 1 |
| 事例研究 新型コロナウイルス感染症 | 1 |
| 1. 序論 | 2 |
| 2. 議論の経緯 | 3 |
| 2.1 緊急事態措置 | 3 |
| 2.2 第 180 回国会（2012 年 3 月 28 日） | 4 |
| 2.3 新型インフルエンザ等対策有識者会議（2012 年 10 月 16 日） | 5 |
| 3. 考察 | 7 |
| 3.1 社会経済的影響の評価への示唆 | 7 |
| 3.2 科学的根拠への示唆 | 7 |
| 3.3 緊急事態法制への示唆 | 8 |
| 参考文献 | 9 |

* 2024 年 2 月 1 日。

本稿の作成に当たっては、JSPS 科学研究費補助金（基盤研究 C）21K01522 の助成を受けた。

1. 序論

新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、特措法）で規定される感染症対策は憲法の保証する私権の制限につながるものであり、感染症対策としての目的を達するための必要最小限のものとすることが定められている（第5条¹）。憲法と調和させるための抑制的に運用するかについて、一つのあるべき運用は、立法時に国会で限度を説明して、その範囲内で対策を実施することである。緊急事態の発生、期間等の変更、解除について国会に報告することが条文中で規定され、緊急事態宣言の実施状況を国会に報告するよう付帯決議がされている。これらは、国会の抑制が働く仕組みを想定していたと解釈できる。そして、国会で説明した以上の制限が加わることは問題となるのではないかと考えられる。しかし、COVID-19での実際の運用では、その説明以上の私権制限が実行されてしまった。

その観点から、本稿では、緊急事態における第45条による個人の行動制限（外出自粛）と事業者の営業制限（施設の使用制限）の期間に着目し、立法時にどのような議論がされていたのか、COVID-19のもとでどのように運用されたのか、を2節で概観する。

その期間については注意を要することがある。緊急事態の期間については、発生当初は2年以内、延長する場合は1年以内とするように定められている（特措法第32条第2項、第4項）。このときにとられる措置が「緊急事態措置」となる（第2条第3項²）。第45条に規定される措置はその一部である。第45条措置の期間は条文中では明記されていないが、第2節で明らかになるように、緊急事態の期間とは区別されて、短期間が想定されていた。しかし、COVID-19では、第45条措置を実施する期間が緊急事態の期間であるような運用がおこなわれた。期間に関しては緊急事態と第45条措置が同一視されていることから、本稿では、第45条措置を便宜的に緊急事態措置と呼ぶことにする。

私権を制限する緊急事態を規定する法律は感染症を対象とした特措法だけに限らず、国防、治安、自然災害、原子力災害等の分野に存在する。3節では、COVID-19の経験がこうした緊急事態法制へ与える示唆について検討する。

¹ 「国民の自由と権利が尊重されるべきことに鑑み、新型インフルエンザ等対策を実施する場合において、国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は当該新型インフルエンザ等対策を実施するため必要最小限のものでなければならない。」

² 本稿での特措法の条文の引用は、成立時のものによる。その後の改正で内容の変化、条項の番号の移動等が生じているので、注意されたい。

2. 議論の経緯

2.1 緊急事態措置

本稿の考察の対象となるのは、特措法第 45 条に規定された措置である。制定時の条文は以下の通りである。

(感染を防止するための協力要請等)

第 45 条 特定都道府県知事は、新型インフルエンザ等緊急事態において、新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため必要があると認めるときは、当該特定都道府県の住民に対し、新型インフルエンザ等の潜伏期間及び治癒までの期間並びに発生の状況を考慮して当該特定都道府県知事が定める期間及び区域において、生活の維持に必要な場合を除きみだりに当該者の居宅又はこれに相当する場所から外出しないことその他の新型インフルエンザ等の感染の防止に必要な協力を要請することができる。

2 特定都道府県知事は、新型インフルエンザ等緊急事態において、新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため必要があると認めるときは、新型インフルエンザ等の潜伏期間及び治癒までの期間並びに発生の状況を考慮して当該特定都道府県知事が定める期間において、学校、社会福祉施設（通所又は短期間の入所により利用されるものに限る。）、興行場（興行場法（昭和 23 年法律第 137 号）第 1 条第 1 項に規定する興行場をいう。）その他の政令で定める多数の者が利用する施設を管理する者又は当該施設を使用して催物を開催する者（次項において「施設管理者等」という。）に対し、当該施設の使用の制限若しくは停止又は催物の開催の制限若しくは停止その他政令で定める措置を講ずるよう要請することができる。

3 施設管理者等が正当な理由がないのに前項の規定による要請に応じないときは、特定都道府県知事は、新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため特に必要があると認めるときに限り、当該施設管理者等に対し、当該要請に係る措置を講ずべきことを命ずることができる。

4 特定都道府県知事は、第 2 項の規定による要請又は前項の規定による命令をしたときは、その旨を公表することができる。

第 45 条第 1 項は外出自粛の要請、第 2 項は施設の使用制限を規定している。措置の期間は条文には具体的に規定されていないが、COVID-19 流行開始時の政府の「新型インフルエンザ等対策ガイドライン」（2018 年 6 月 21 日一部改定）³には、以下のように記載されている。

³ https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/keikaku/pdf/h300621gl_guideline.pdf

「新型インフルエンザについては、季節性インフルエンザの潜伏期間が2～5日間、発症から治癒までの期間がおおむね7日間程度であることを踏まえ、おおむね1～2週間程度（注省略：引用者注）の期間となることが想定される。ただし、発生した新型インフルエンザ等の特性及び医療提供能力の状況により、1週間単位で延長することも想定される。」

想定されていた期間は、おおむね1～2週間程度である。

2.2 第180回国会（2012年3月28日）

この1～2週間の具体的な期間は、特措法が成立された2012年の第180回国会での議論に現れている。3月28日の衆議院内閣委員会で、塩川鉄也委員からの

「使用制限ですとか停止などの要請を行うわけですが、その際にどのくらいの期間、使用制限とかあるいは停止を求めるかということについては法文上に特段の限定がないと思うんですが、この点についてお尋ねします。」⁴

との質問に対し、中川正春内閣府特命担当大臣は、

「法文上には指定はしていません。ただ、想定しているのは、発生初期などおおむね1、2週間程度を目安に講ずることが主に想定をされているということであります。」⁵

と、政府参考人（内閣官房内閣審議官）は、

「感染を防止するための協力要請でございますが、この法案の条文におきましては、具体的な期間は定めておりません。しかしながら、新型インフルエンザ等の潜伏期間及び治癒までの期間並びに発生の状況を考慮して都道府県知事が定める期間、これは、先ほど1、2週間程度と申し上げましたのは、そうした潜伏期間とか治癒までの期間を考慮するというふうな法律上規定しているため、そのようにお答えしたものでございます。」⁶

と答弁している。

想定されているのは短期間であり、営業制限に対する補償は特措法では講じられていな

⁴ <https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118004889X00620120328/16>

⁵ <https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118004889X00620120328/17>

⁶ <https://kokkai.ndl.go.jp/txt/118004889X00620120328/21>

い⁷。

2.3 新型インフルエンザ等対策有識者会議（2012年10月16日）

新型インフルエンザ等対策有識者会議は、特措法と同時に2013年4月13日から施行される「新型インフルエンザ等対策特別措置法施行令」（以下、「特措法施行令」）の内容を審議するため、2012年8月7日から翌年1月29日まで7回の審議を重ねた。

緊急事態措置の期間の根拠について、2012年10月16日に開催された第3回有識者会議において、田代真人部会長代理と政府側で、以下のような質疑応答があった。

○田代会長代理 それでは、その1、2週間という根拠をもう一回説明してください。

○杉本参事官 これにつきましては、条文にありますとおり、潜伏期間及び治癒までの期間ということで、ここは新型インフルエンザ等感染症というものを念頭に置いて、今、1、2週間と言っておりますけれども、新型インフルエンザ等感染症、インフルエンザであろうという観点からすればですね。

○田代会長代理 ちょっといいですか。それは患者の話ですね。

○杉本参事官 はい。

○田代会長代理 そうではなくて、それ以外の一般住民について、1、2週間の外出制限をするということの根拠をお願いします。

○杉本参事官 ここは申し上げておりますとおり、感染症法の入院措置ですとか、そういったところに集中的にあらわれる患者対策といったものとは違いまして、そういった個別の患者対策、閉じ込めておくということではもうできなくなってしまうという状態が結構早い段階で来るのだろう。そういうときに、できるだけ感染者を全体としてふやさないというために、この45条というものを置いておる。

趣旨はそういうものでございますので、そういったところから、必要最小限のものは何であらうかというところで、これは公衆衛生的に言えば何か月もやったほうが良いということかもしれませんが、法・社会的な側面から見ればそんなに長々とやるわけにはまいらぬだろう、こういうバランスの上にこの条文というのはつくってございます。⁸（強調は引用者）

この応答は、国会での説明の妥当性を問うものとなっている。特措法の条文では「新型インフルエンザ等の潜伏期間及び治癒までの期間」という医学的根拠に基づくように見えるが、一般市民への制限なのに、なぜ患者に関係する数値が根拠になるのかが、質問の趣旨であった。これに対して、政府側は医学的根拠による回答はできず、（上記引用部の前の何度

⁷ 補償についての論点は、岩本(2022)を参照。

⁸ <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/yusikisyakaigi/dai3/gijiroku3.pdf>

かのやり取りを得て) 最後には、「法・社会的な側面とのバランス」という説明となり、医学的根拠から導かれていないことが明かされた。

有識者会議がまとめた「中間とりまとめ」(2013年2月27日)では、前出の「新型インフルエンザ等対策ガイドライン」と同内容の記述が見られる⁹

⁹ 新型インフルエンザ等対策研究会編集『逐条解説 新型インフルエンザ等感染症対策特別措置法』中央法規、495頁。

3. 考察

特措法制定時には第 45 条措置の期間は 1～2 週間程度と説明されていたが、COVID-19 対策での実際の運用はこれよりもはるかに長期にわたった。短期を前提としていた補償のあり方にも大きな影響を与えた。これに加えて、期間の事前の説明と実際の運用との乖離がもつ含意について、社会経済的影響の評価への示唆と、科学的根拠の位置づけへの示唆、緊急事態を規定する法律への示唆の 3 つの面から論じる。

3.1 社会経済的影響の評価への示唆

特措法措置の社会経済的影響については事前の研究蓄積がなく、分析と評価は後手に回った。国会答弁が法の運用を拘束すると考えれば、そこでの説明を超える措置がとられた場合の社会経済的影響は、人文・社会科学の研究者が事前に検討するだけの現実味をもった研究課題とはならない。かりに事前に実際におこなわれた措置が説明されていれば、その影響についてもっと関心をもたれていたかもしれない。

また、「法・社会的な側面から見ればそんなに長々とやるわけにはまいらぬ」ものであれば、特措法案が審議された国会で長期間の私権の制限を最初から前提にしていたら特措法は成立していたのか、を問うことも興味深い検討課題である。

3.2 科学的根拠への示唆

国会では 45 条措置の期間について、一見すると医学的な理由が示されており、医学の専門家以外がその内容を精査することは難しい。そのため、まず医学の分野で疑問視される声が高まらなると、その他の人間には問題が認識されにくい。国会でも深い追及はなく、上述したように人文・社会学者も深く追及しているように見えない。しかし、2.3 節で紹介した新型インフルエンザ等対策有識者会議での質疑応答からは、医学的根拠が堅固なものではないことが窺われる。薄弱な根拠で私権制限の重要な要素が規定されたとすれば、科学的根拠のあり方に重要な論点を投げかけることになる。

科学的根拠とされるものであれば、事前の説明で何が見過ごされていたために実際の運用で反故にされたのかという問いかけは、科学の進歩にとって重要なはずである。また、説明の科学的根拠を問うことで説明以上の私権の制限をとられることが事前に予見できたとすれば、特措法のあり方にも重要な影響を与えた可能性がある。何が見逃されて予見できなかったのか、あるいは有識者会議では疑問が呈されたがそれがなぜ退けられたのか、についての科学的な議論が望まれる。

3.3 緊急事態法制への示唆

緊急事態を規定する法律は国防、治安、自然災害、原子力災害等の分野でも現れる。憲法に緊急事態条項を追加するかどうかの議論も含めて¹⁰、緊急事態の法制をめぐる論点に、COVID-19の経験は重要な示唆を与える。

緊急事態を規定する法律においては、憲法が保証する基本的人権との緊張関係が生じる。行政の活動が法的に拘束されることによって緊急を要する事態に対処できない危険があると同時に、行政が必要以上に私権を制限することの危険も存在する。後者の危険の認識のもとで憲法が保証しようとするものは、人権を制約しようとする国家からの自由（消極的自由）である。そのような保証を緩めるにしても制限の濫用をどのように防ぐかが課題となるが、憲法と法律で私権制限の限度を明示して、国会の統制を働かせることが一つの手段となる。法律の運用にあたっては、短い条文のみならず、通常は行政府の解釈も重要であり、国会での答弁も重く位置づけられる。その場合、特措法制定時の国会では第45条措置は1～2週間程度と説明されたので、その範囲内でしか実施できないと考えられる。

しかし、実際のCOVID-19での運用は、はるかに長期間になった。最初に緊急事態宣言が発出されたときの期間は1か月とされ、さらに1か月弱延長された。その後も、何度か長期間にわたる私権制限がとられることになり、制限の期間はほぼ自由に設定されるようになった。

特措法の実験の経験から、国会で示された政府の解釈はその後の運用を拘束せず、私権制限に限界を設ける機能を果たさないことがわかった。こと私権制限については、条文解釈を国会で質疑することは無駄ということになる。法律で私権を制限できるようにしてしまえば、あとは条文で示される限度までは行政が自由に制限することは、潜在的な危険ではなくて、われわれが目目の当たりにした事実と認識すべきである。

¹⁰ 衆議院憲法調査会(2013)は、緊急事態に関する規定を「外部からの武力攻撃、大規模なテロ、大規模な自然災害等の場合について、平常時の憲法の例外規定を置くもの」と定義している。そして、この規定を憲法に設けるか否かの論点を整理している。大林(2021)は、感染症対策のために憲法に緊急事態条項が必要か否かを論じている。

井田(2020)は、各国のCOVID-19に対する緊急事態宣言や行動・営業制限の法的根拠を整理して、憲法の緊急事態に関する規定によるもの、憲法に緊急事態に関する規定はあるが法律によるもの、憲法に緊急事態に関する規定がなく法律によるもの、のいずれの類型も見られることを示している。大林編(2021)は、COVID-19対策と緊急事態宣言の比較憲法分析、人権問題等を論じている。

参考文献

- 井田敦彦(2020)「COVID-19 と緊急事態宣言・行動規制措置：各国の法制を中心に」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No. 1100。 <https://dl.ndl.go.jp/pid/12980369>
- 岩本康志(2022)「事業者の営業制限：事例研究 新型コロナウイルス感染症対策」
<https://iwmtyss.com/Docs/2022/JigyoshanoEigyoseigen-JireiKenkyu.pdf>
- 大林啓吾編(2021)『コロナの憲法学』弘文堂
- 大林啓吾(2021)「緊急事態条項の問題：憲法改正のコストベネフィット」大林啓吾編『感染症と憲法』青林書院、229-253 頁
- 衆議院憲法調査会(2013)「『緊急事態』に関する資料」衆憲資第 87 号。
[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)