

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

岩本 康志

目次

事業者の営業制限	1
事例研究 新型コロナウイルス感染症対策	1
1. 序論	3
2. 施設の使用制限等の事前の議論	5
2.1 逐条解説	6
2.2 新型インフルエンザ等対策有識者会議	7
2.3 特措法施行令	11
2.4 政府行動計画	11
2.5 東京都行動計画	12
3. 施設の使用制限等の緊急事態での運用	13
3.1 基本的対処方針	13
3.2 東京都の措置	13
3.3 第2回緊急事態宣言以降の運用	15
4. 運用の論点	16
4.1 事前の想定からの乖離	16
4.2 事前の想定の妥当性	17
4.3 想定外の事態への対処の妥当性	18
4.4 緊急事態以外での営業制限	18
4.5 第24条第9項の濫用	18
4.6 特措法によらない営業制限	19
4.7 利益誘導政治の温床	19
5. 補償の論点	21
5.1 特措法制定時の議論	21

* 2022年7月14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。

5.2	補償の必要性の論点	21
5.3	補償の手段	22
5.4	補償の制度設計	23
5.5	まん延防止等重点措置での議論	23
付録	特措法施行令第 11 条	25

1. 序論

本稿は、新型コロナウイルス感染症対策において、新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、「特措法」）がどのように適用されてきたのかを、2020 年の緊急事態措置での事業者の営業制限を事例として検討する¹。

新型コロナウイルス感染症を特措法の対象とする法改正（2020 年 3 月 13 日成立）の際の両院付帯決議に基づき、政府が作成した「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言の実施状況に関する報告」²によれば、事業者の営業制限となる「催物の開催制限等」、「施設の使用制限等」は、表 1 のように実施されたとされている。

表 1 緊急事態（2020 年 4 月 7 日～5 月 25 日）における事業者の営業制限の実施状況

第 24 条第 9 項	催物の開催制限等の協力要請	全都道府県
第 24 条第 9 項	施設の使用制限等の協力要請	45 都道府県
第 45 条第 2 項・第 4 項	施設の使用制限等の要請及び公表	21 都道府県
第 45 条第 3 項・第 4 項	施設の使用制限等の指示及び公表	5 県

（出所）「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言の実施状況に関する報告」（2020 年 6 月）

これらの措置に関係する条文は以下の通りである（第 45 条は 2021 年 2 月の改正前のものである）。

「第 24 条（都道府県対策本部長の権限）」

9 都道府県対策本部長は、当該都道府県の区域に係る新型インフルエンザ等対策を的確かつ迅速に実施するため必要があると認めるときは、公私の団体又は個人に対し、その区域に係る新型インフルエンザ等対策の実施に関し必要な協力の要請をすることができる。」

「第 45 条（感染を防止するための協力要請等）」

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」

¹ それ以降の進展で本稿の主題に深く関連があるものについても適宜、取り上げる。

² https://corona.go.jp/news/pdf/kinkyujitaisengen_houkoku0604.pdf

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指示することができる。

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指示をしたときは、
遅滞なく、その旨を公表しなければならない。」

本稿では、事業者の営業に大きく影響する、第45条にある「施設の使用制限等」に着目
して、その運用に関する事前の議論と実際の運用の変遷を追跡する。特措法による私権の制
限は必要最小限であるべきであるが、事前の想定を大きく上回る制限が実施されている実
態を明らかにし、その問題点を検討する。

2. 施設の使用制限等の事前の議論

特措法での事業者の営業制限の議論は時間とともに変遷してきたが、大きくは以下の4段階に整理できる。

- ① 特措法成立時の議論（2012年3月13日成立）
- ② 特措法施行時の議論（2013年4月13日施行）
- ③ 1回目の緊急事態措置の実施（2020年4月7日～5月25日）
- ④ 特措法改正（2021年2月3日）

表2は、ここでの議論に関係する事象の年表である。

表2 年表

2012年	3月9日	「新型インフルエンザ等対策特別措置法案」（閣議決定）
	4月27日	特措法成立
	5月11日	特措法公布
	8月7日	新型インフルエンザ等対策有識者会議（第1回）
2013年	2月7日	「新型インフルエンザ等対策有識者会議中間とりまとめ」
	4月13日	特措法施行、特措法施行令施行
	6月7日	「新型インフルエンザ等対策政府行動計画」（閣議決定）
2020年	3月13日	特措法改正（新型コロナウイルス感染症を対象に追加）
	4月7日	緊急事態宣言
	5月25日	緊急事態解除宣言
2021年	1月7日	施行令改正、緊急事態宣言
	2月3日	特措法改正（まん延防止等重点措置の新設、罰則の追加等）
	3月21日	緊急事態終了
	4月1日	まん延防止等重点措置実施
	4月23日	緊急事態宣言
	9月30日	緊急事態終了、まん延防止等重点措置終了
2022年	1月7日	まん延防止等重点措置実施
	3月21日	まん延防止等重点措置解除

（注）緊急事態、まん延防止等重点措置の期間は都道府県によって異なる。表では、どこかの都道府県で実施されている期間を示している。

2.1 逐条解説

事業者の営業制限に関する条文の趣旨を、『逐条解説 新型インフルエンザ等感染症対策特別措置法』（新型インフルエンザ等対策研究会編集、中央法規、2013 年、以下『逐条解説』）で見ると、①と②の相違について重要な示唆が得られる。

『逐条解説』は、

第 1 編 新型インフルエンザ等特別措置法の制定とその背景

第 2 編 逐条解説

第 3 編 法令

第 4 編 参考資料

の 4 編構成となっている。本編である第 2 編と参考資料である第 4 編では、第 24 条の運用について異なっていたことが書かれている。

本編である第 2 編の内容は以下の通りである。何が問題かがかわるように、第 45 条第 4 項の「公表」にまず着目しよう。この「公表」という措置は、実際の運用では、第 24 条による協力要請に応じない業者名を発表する、という懲罰的な措置として用いられた。しかし、『逐条解説』では、第 4 項の趣旨は、「利用者のため、事前に広く周知を行うことが重要であることから、公表することとしたものである」と説明されている。店舗や建物が閉まっていることを利用者が知らなければ不便である、ということはもっともであるが、この不便さは第 24 条による協力要請によって施設が閉鎖されている場合も同様なはずである。公表が利用者のためだとしたら、なぜ第 24 条による協力要請では公表を義務づけていないのか。

その理由は、『逐条解説』第 2 編によれば、第 24 条による協力要請は限定的だからである。第 2 編では、第 24 項第 9 項について、以下のように説明している。

「第 9 項において、都道府県対策本部長は公私の団体又は個人に必要な協力要請をすることができる旨の規定を置いている。これは、第 7 条に基づく都道府県行動計画において、都道府県が実施する措置を規定しているが、これらの措置を的確かつ迅速に実施するよう要請を行う必要があるためである。

例えば、手洗い、うがいなど感染対策の広報活動において、ボランティア団体への協力を要請すること、コールセンターにおけるボランティアの活用（医学生等）や、新型インフルエンザ等緊急事態宣言前においても、学校、社会福祉施設等での文化祭等のイベントを延期することや施設の使用を極力制限することなど、感染対策を実施すること等の協力を要請することを想定している。

なお、「公私の団体又は個人」とは、おおよそすべての団体又は個人を指す。公私の団体とは、法人格の有無を問わないものであり、「私の団体」は例えばボランティア団体、集会を行う任意団体などがある。」（『逐条解説』 85-86 頁）

第 45 条第 2 項による要請は、『逐条解説』には詳細な記述があり、事業者の経済活動を

制限する重い措置となっている（157-169 頁）。しかし、それらは、第 24 条第 9 項の解説には現れない。第 24 条第 9 項で、第 45 条第 2 項と同様の措置がとれるのなら、第 24 条第 9 項の解説で詳しく説明しておかなければならない。

以上のことから、第 2 編によれば、第 24 条第 9 項には営業自粛の協力要請は含まれないことがわかる。逐条解説は法案審議時に準備されるものなので、これが特措法制定時に想定されていた第 24 条と第 45 条の運用であると考えられる。

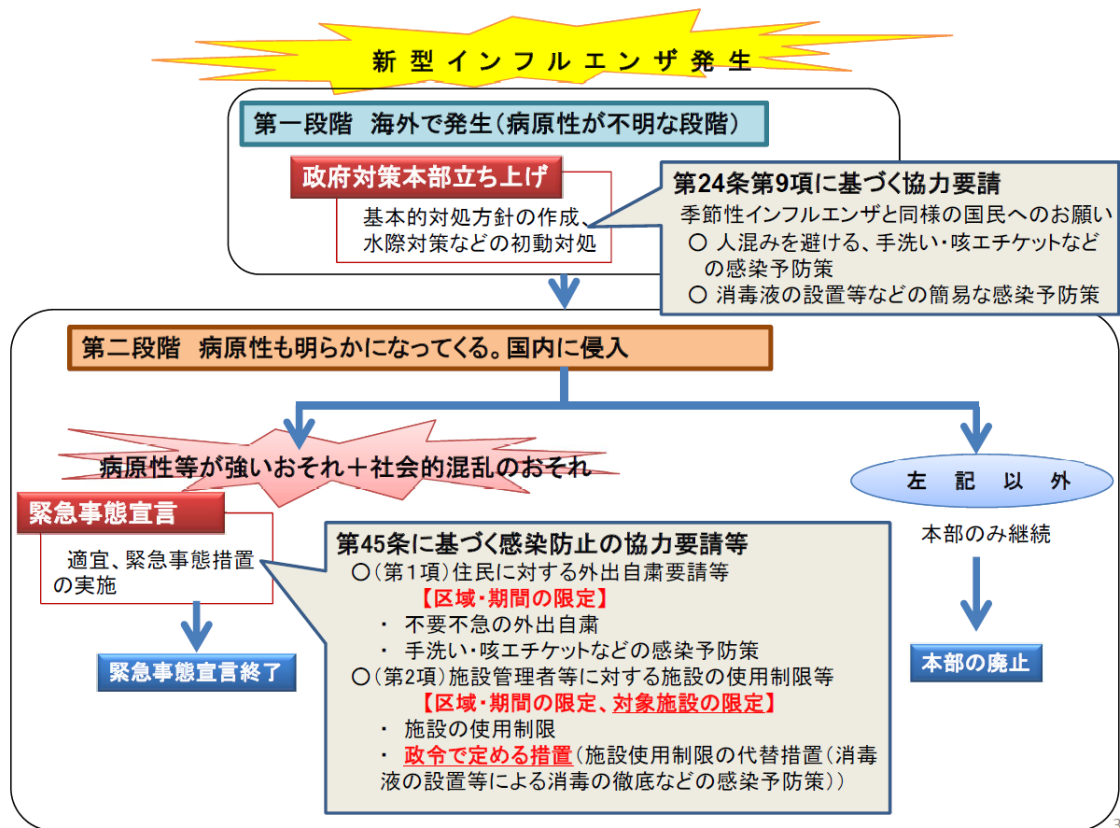
ところが、2012 年 4 月 27 日に成立した特措法が 2013 年 4 月に施行される前にまとめられた「新型インフルエンザ等対策有識者会議中間とりまとめ」（2013 年 2 月 7 日）が『逐条解説』第 4 編に収録されており、ここでは違ったことが書かれている。この有識者会議の議論の内容をつぎに見ていこう。

2.2 新型インフルエンザ等対策有識者会議

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、「中間とりまとめ」（2013 年 2 月 27 日）をまとめた。

第 1 回分科会（2012 年 8 月 7 日）で提示された検討事項の 1 つに「感染防止の協力要請（法第 45 条関係）」がある。第 2 回（9 月 11 日）の議題「感染防止の協力要請について」では、図 1 のような資料が示されているが、その内容は上記の「逐条解説」に沿っていて、第 24 条による協力要請として例示されているのは、「消毒液の設置等などの簡易な感染予防策」であり、施設の使用制限の協力要請が出せるようには見えない。その後、第 3 回（10 月 16 日）、第 4 回（11 月 7 日）では、どの施設が第 45 条の対象となるかが議論されているが、第 24 条による施設の使用制限の概念は現れていない。

図 1 感染防止の協力要請について（2012 年 9 月 11 日）



(出所) 新型インフルエンザ等対策有識者会議 (第 2 回) 資料 2

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/yusikisyakaigi/dai2/siryou2.pdf>

第 45 条は「多数の者が利用する施設」を対象とするが、第 3 回資料で、その基準を床面積 1,000 m²以上とする考え方が示された。これは、他の法令（大規模小売店舗立地法、建築物の耐震改修の促進に関する法律）が 1,000 m²を基準としていることを参考にしたとしている。

第 24 条による施設の使用制限の協力要請の考え方は、第 5 回分科会（12 月 21 日）に現れた（図 2）。分科会資料では、第 4 回までの審議を承けて、施設を

視点 1 施設 実証的研究がある施設（学校）等

視点 2 施設 運用上柔軟に対応すべき施設

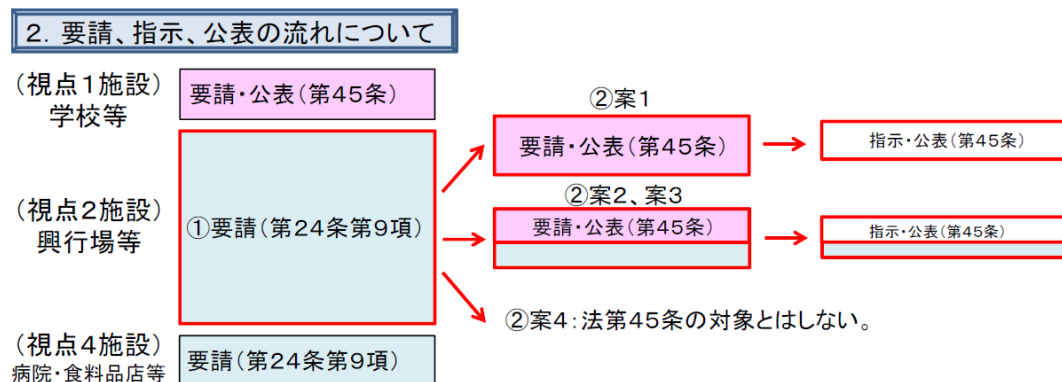
（実証的研究がなされていない施設であっても、公衆衛生学の基本的知見から最悪の状況も想定し、幅広く対象とする。）

視点 4 施設 特措法第 45 条以外の措置

（特措法第 45 条の対象リストから外れる施設であっても、特措法第 24 条第 9 項に基づく任意の協力要請の活用も検討。）

に分類している。なお、視点3は「使用制限等以外の措置」を指し、視点2施設に対して適用される。

図2 要請、指示、公表の流れについて（2012年12月21日）



＜興行場等（視点2施設）に対する要請・指示・公表の流れについて＞

- ① 第1段階として、第24条第9項による協力の要請を、すべての規模の施設に対し全般的に(A県B地区の映画館等)行う。要請の具体的な内容としては、以下が想定される。
 - ・入場制限、消毒薬の設置、咳エチケットの徹底等
 - ・場合によっては施設の一時的休業
- ② 第2段階として、第24条第9項による協力の要請に応じていただかず、公衆衛生上の問題が生じている施設に対してのみ限定的に第45条による要請を個別に行う(A県B地区のα映画館、β百貨店)。その際対象施設については以下の4案が考えられる。
 - 案1: 規模にかかわらず全て対象とする
 - 案2: 面積による基準をかける
 - 案3: 収容人員による基準をかける
 - 案4: 第45条の対象とはしない。(学校等(視点1施設)のみ対象とする。)

2

(出所) 新型インフルエンザ等対策有識者会議（第5回）資料2

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/yusikisyakaigi/dai5/siryou2.pdf>

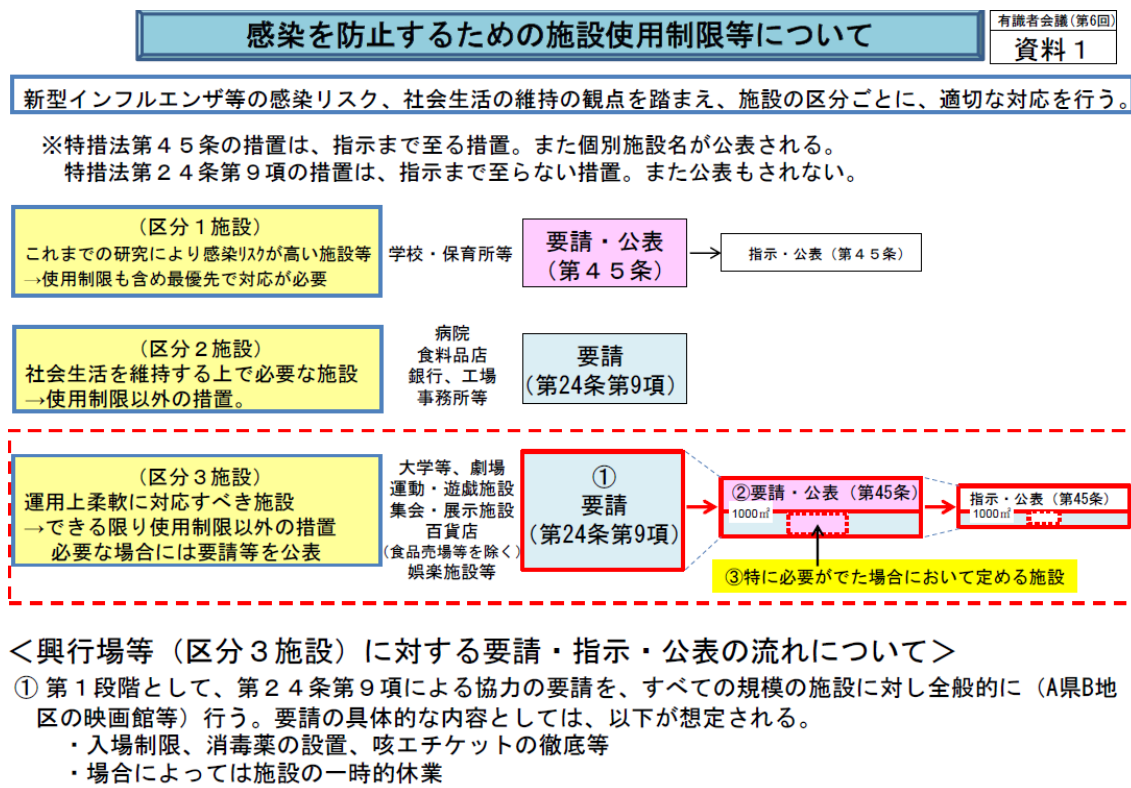
ここで、視点2施設については、第1段階として第24条第9項による協力の要請をおこない、要請に応じない施設に対して第45条による要請をおこなうとする考え方が示される。

そして、第6回（2013年1月15日）資料の内容が「中間とりまとめ」に取り入れられた（図3）。ここでは施設の分類が、第5回資料と比較して、「視点1→区分1」、「視点2→区分3」、「視点4→区分2」と変更された。区分3施設については、第45条対象となるのは、1,000㎡以上の施設と1,000㎡未満で「特に必要が出た場合において定める施設」³としてい

³ 「1000㎡以下の区分3施設（興行場等）についても、第24条第9項の要請のみでは感染拡大防止の目的が達成できない差し迫った状況が認められる場合には、厚生労働大臣が対象施設を定めることにより、例外的に区分1施設（学校等）と同様に、規模に関係なく第45条の対象とする柔軟な対応ができる規定を政令に置くこととする。」

る。1,000 m²未満の施設は第 24 条第 9 項に基づく任意の協力要請をすることと、資料では示されている。

図 3 感染を予防するための施設使用制限等について（2013 年 1 月 15 日）



（出所）新型インフルエンザ等対策有識者会議（第 6 回）資料 1

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/yusikisyakaigi/dai6/siryou1.pdf>

有識者会議での審議を経てとりまとめられた「中間とりまとめ」では、第 45 条による要請・指示の対象となる施設を、

（区分 1）これまでの研究により感染リスクが高い施設等（学校、保育所等）

（区分 2）社会生活を維持する上で必要な施設

（区分 3）それ以外の施設

と分類した。区分 2 に例示されているのは、食料品店、公共交通機関であり、第 45 条の対象外とするのが適当であるとされている。区分 3 については、「最初から特措法第 45 条の要請を行うのではなく、まず特措法第 24 条第 9 項の一般的な要請を行った上で、対応することが考えられる」（『逐条解説』498 頁）としている。そして、第 45 条による要請の適用は、第 24 条による協力要請に応じずに、公衆衛生上の問題が生じると判断される施設に限定されている。また、第 45 条による公表は、第 24 条による要請に応じなかった場合の罰則の意味合いをもつように変わっている。以下が、その説明箇所である。

「区分3の施設（興行場等）については、第1段階として、特措法第24条第9項による協力の要請を、施設のカテゴリーごとにすべての規模を対象に（A県B地区の映画館等）行う。要請の具体的内容としては、以下が想定される。

- ・ 入場制限、消毒薬の設置、咳エチケット等の徹底
- ・ **場合によっては施設の一時的休業**

※ 要請に応じていただけない場合、特措法第45条の要請・公表を行うことがあるということ併せて周知する。

第2段階として、第24条第9項による協力に応じていただかず、公衆衛生上の問題が生じていると判断された施設（1000㎡超の施設）に対してのみ限定的に特措法第45条による要請を個別に行う（A県B地区のα映画館、β百貨店）。

なお、対象外となる1000㎡以下の施設については、特措法第24条第9項による任意の協力要請により対応し、特に必要がある場合には、規模に関係なく特措法第45条の対象とする。」（『逐条解説』500頁、強調は引用者）

2.3 特措法施行令

特措法施行令第11条は、「中間とりまとめ」の考え方に沿って、特措法45条第2項の対象となる施設を定めている（条文は本稿付録を参照）。「中間とりまとめ」での区分1が第1～2号、区分3が第3～13号に該当する。また、区分1（学校、保育所等）は面積を問わず対象となり、区分2は対象外なので記述はなく、区分3は、建築物の床面積合計が1,000㎡以下のものを除外している。なお、飲食店は区分2に分類されていたが、2021年1月7日に飲食店が追加される改正がおこなわれ⁴、第13号の後に新たに以下の号が追加された。

「14 飲食店、喫茶店その他設備を設けて客に飲食をさせる営業が行われる施設（第11号に該当するものを除く。）」

2.4 政府行動計画

特措法制定に合わせ作成された「新型インフルエンザ等対策政府行動計画」（2013年6月7日。以下、「政府行動計画」）⁵では、第24条による施設の使用制限の記述はない。第45条による要請は、第24条による協力要請（例えば消毒薬の設置）に応じなかった事業者に限定されていて、『逐条解説』第2編の趣旨より制限されている。

⁴ 新型インフルエンザ等対策特別措置法施行令の一部を改正する政令（令和3年政令第3号）

⁵ <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/kettei/130607keikaku.pdf>

これは、「新型インフルエンザ対策行動計画」（2005年11月15日、その後何回か改定）を継承するものである。

「・都道府県は、特措法第 24 条第 9 項に基づき、学校、保育所等以外の施設について、職場も含め感染対策の徹底の要請を行う。特措法第 24 条第 9 項の要請に応じず、公衆衛生上の問題が生じていると判断された施設（特措法施行令第 11 条に定める施設に限る。）に対し、特措法第 45 条第 2 項に基づき、施設の使用制限又は基本的な感染対策の徹底の要請を行う。特措法第 45 条第 2 項の要請に応じず、新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命・健康の保護、国民生活・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、特措法第 45 条第 3 項に基づき、指示を行う。

都道府県は、特措法第 45 条に基づき、要請・指示を行った際には、その施設名を公表する。」(56 頁)

2.5 東京都行動計画

特措法は、地方自治体も行動計画を作成することを求めている。本稿では東京都を事例とすることとして、緊急事態宣言発出時の「東京都新型インフルエンザ等対策行動計画」(2013 年 11 月、2018 年 7 月変更⁶)を見ると、「緊急事態宣言時の施設の使用及び催物の制限等の考え方」を以下のようにまとめている。

「新型インフルエンザ等対策特別措置法施行令（平成 25 年政令第 122 号。以下「政令」という。）第 11 条による施設の区分ごとに、新型インフルエンザ等の感染リスク、社会生活の維持の観点等を踏まえ、特措法第 24 条及び第 45 条に基づく感染拡大防止に関する措置の対象、期間及び内容について、必要最小限となるよう総合的に判断した上、決定する。

区分 1 施設 これまでの研究により感染リスクが高い施設

⇒ 特措法第 45 条に基づき、使用制限も含めて最優先で要請・指示し、その旨を公表する。

区分 2 施設 社会生活を維持する上で必要な施設

⇒ 特措法第 24 条に基づき、使用制限以外の措置について協力の要請を行う。

区分 3 施設 運用上柔軟に対応すべき施設

⇒ 特措法第 24 条に基づき、**できる限り**使用制限以外の措置について協力の要請を行う。

感染拡大の状況に応じ、必要な場合には、特措法第 45 条に基づき、使用制限も含めて要請・指示し、その旨を公表する。(37-38 頁から抜粋、強調は引用者)

⁶ <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/torikumi/1000061/1000367.html>

3. 施設の使用制限等の緊急事態での運用

3.1 基本的対処方針

特措法は当初、感染症法（感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律）に規定する新型インフルエンザ等感染症と新感染症（全国かつ急速なまん延のおそれのあるものに限る）を対象としていたが、2020 年 3 月 13 日に改正され、新型コロナウイルス感染症が対象に追加された。

緊急事態宣言発出時の「基本的対処方針」（2020 年 4 月 7 日改正）⁷は、施設の使用制限について以下のように記述している。政府行動計画にはない、第 24 条第 9 項による施設の使用制限の要請が明示された。なお、区分 2 の 1,000 m²未満の施設についての適用はない。

「都道府県による**法第 24 条第 9 項に基づく施設の使用制限の要請を行い**、特定都道府県による法第 45 条第 2 項から第 4 項までに**基づく施設の使用制限の要請、指示等を行うにあたっては**、特定都道府県は、国に協議の上、必要に応じ専門家の意見も聞きつつ、外出の自粛等の協力の要請の効果を見極めた上で行うものとする。政府は、**新型コロナウイルス感染症の特性及びまん延の状況を踏まえ、施設の使用制限の要請、指示等の対象となる施設等の必要の規定の整備を行うものとする。**」（10 頁、強調は引用者）

3.2 東京都の措置

東京都の事業者向けの措置は当初、4 月 11 日から 5 月 6 日まで、とされた⁸。その内容は、以下のようなものである。

「・特措法第 24 条第 9 項に基づき、施設管理者もしくはイベント主催者に対し、施設の使用停止もしくは催物の開催の停止を要請。これに当てはまらない施設についても、特措法によらない施設の使用停止の協力を依頼

・屋内外を問わず、複数の者が参加し、密集状態等が発生する恐れのあるイベント、パーティ等の開催についても、自粛を要請」

東京都行動計画ではできる限りおこなわないとされていた、施設の使用制限の協力要請（休業要請）が出された。特措法での施設の使用制限の対象外とされた区分 2 施設のなか

⁷ [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihon_h\(4.7\).pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihon_h(4.7).pdf)

⁸ 「新型コロナウイルス感染拡大防止のための東京都における緊急事態措置等」（2020 年 4 月 10 日）

https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/661/2020041000.pdf

では、飲食店に対しては午前 5 時から午後 8 時までの間の営業を要請した。これはそれ以外の時間帯の実質的な施設の使用制限であるが、施設の使用制限という言い方はされていない。

施行令第 11 条の対象となる事業者には特措法第 24 条に基づく協力要請が出され、それ以外の事業者には特措法に基づかない協力要請が出された。ただし、施行令第 11 条は特措法第 45 条に関係するものであるので、この協力要請は施行令第 11 条に基づくものではない。

まとめると、表 3 と表 4 のようになる。

表 3 第 24 条による施設の使用制限等の協力要請

	区分 2		区分 3
	(1,000 m ² 超)	(1,000 m ² 以下)	
逐条解説 政府行動計画	不可		不可
有識者会議	可（場合によっては施設の一時的休業）		不可
東京都行動計画	可（できる限り使用制限以外の措置について協力の要請）		不可
基本的対処方針	可		不可
東京都緊急事態措置	法令により協力要請	法令によらない協力要請	飲食店には法令によらない営業時間の短縮の要請

（注）1,000 m²以上、未満で区別するものもあるが、特措法施行令での「超、以下」の用語で代表させる。

表 4 第 45 条による施設の使用制限等の要請

	区分 2		区分 3
	(1,000 m ² 超)	(1,000 m ² 以下)	
逐条解説 政府行動計画	可	不可	不可
有識者会議 特措法施行令 東京都行動計画	可	可（特に必要のある場合）	不可
基本的対処方針	可	不可	不可
東京都緊急事態措置	法令により要請		

（注）1,000 m²以上、未満で区別するものもあるが、特措法施行令での「超、以下」の用語で代表させる。

3.3 第2回緊急事態宣言以降の運用

緊急事態措置はその後、2回目が2021年1月8日から3月21日、3回目が同年4月25日から9月30日まで実施された⁹。2回目では、飲食店の営業時間短縮は、協力要請（第24条第9項）、要請（第45条第2項）、命令（第45条第3項）が出された。3回目では、酒類又はカラオケ設備を提供する飲食店等の休業とそれ以外の飲食店の営業時間短縮の要請と命令が出され、飲食店以外の大規模事業者の休業・営業時間短縮の協力要請（第24条第9項）が出された¹⁰。

表5は、緊急事態措置以外の措置も含めて、東京都の飲食店に対する営業制限を、営業時間短縮にしばってまとめたものである。2021年を通して営業時間の制限がなかった期間は95日間であり、約9か月間は制限がされていた。制限された時間での酒類提供で利益をあげていた飲食店にとっては、経済的損失は深刻なものであることが容易に想像できる。

表5 東京都の飲食店に対する営業時間短縮の要請

期間		措置	根拠条文
2021年	1月8日～3月21日	緊急事態措置	第24条第9項 第45条第2項
	3月22日～4月11日		
	4月12日～4月24日	まん延防止等重点措置	第31条の6第1項
	4月25日～6月20日	緊急事態措置（注2）	第45条第2項
	6月21日～7月11日	まん延防止等重点措置	第24条第9項 第31条の6第1項
	7月12日～9月30日	緊急事態措置（注2）	第45条第2項
	10月1日～10月24日	リバウンド防止措置	第24条第9項
	10月25日～1月20日		
2022年	1月21日～3月21日	まん延防止等重点措置	第31条の6第1項
	3月22日～5月22日	リバウンド防止措置（注3）	

（注1）特措法第45条第3項による命令は省略している。

（注2）酒類又はカラオケ設備を提供する飲食店には休業要請が出された。

（注3）この期間は営業時間短縮の要請は出されていないが、酒類の提供・持込を11時から21時までの間とするよう協力が依頼された。

⁹ 都道府県によって期間は異なる。

¹⁰ 「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言の実施状況に関する報告」(2021年10月8日)
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/houkoku_r031008.pdf

4. 運用の論点

4.1 事前の想定からの乖離

特措法での緊急事態措置による私権の制限は大きな問題をはらむものであり、第 5 条では、「国民の自由と権利が尊重されるべきことに鑑み、新型インフルエンザ等対策を実施する場合において、国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は当該新型インフルエンザ等対策を実施するため必要最小限のものでなければならない。」と定められている。憲法からの要請も踏まえれば、私権が制限される条件を国会の審議を経て、事前に法律で定め、実際の運用をその範囲に収めることが求められる。事前の想定を超えて私権の制限がされる事態が生じれば、法第 5 条に抵触し、場合によっては憲法に違反することになる。

しかし表 3 と表 4 が示すように、実際の運用は、事業者の営業制限の範囲と期間で、法制定時の想定を超えたと言える。まず、区分 3 施設については、『逐条解説』と政府行動計画では施設の使用制限は第 45 条に限定されるが、第 24 条にもとづいて協力要請がなされた。東京都では第 24 条による協力要請は東京都行動計画に含まれており、運用は想定内であるが、小規模事業者には特措法によらない協力要請がなされた¹¹。

飲食店は区分 2 施設に分類されていたので、第 45 条による要請の対象外であり、東京都の行動計画でも対象外である。全日休業の協力要請はされていないが、営業時間短縮の協力要請がされ、事前の想定とはまったく違った運用となった。

第 45 条による営業制限の期間については、具体的に想定されていたのは、おおむね 1～2 週間程度である。これは「新型インフルエンザ等対策有識者会議中間とりまとめ」（2013 年 2 月 7 日）に現れ、新型インフルエンザ感染症を念頭に置いて、「季節性インフルエンザの潜伏期間が 1～5 日、発症から治癒までの期間がおおむね 7 日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）の期間となることを想定することが考えられる。」（『逐条解説』495 頁）とされている。同じ想定が、政府の現行の「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）¹²に引き継がれている。

第 24 条による協力要請と特措法によらない協力要請に応じても、事業者の被る損失は第 45 条とさほど変わらないので、これらを含んだ実際の営業制限の期間は、東京都で見ると表 5 の通り、当初の想定とは大幅に隔絶して長期に及んだ。

¹¹ 特措法施行令で、区分 2 施設での大規模事業者は第 45 条による要請が可能であるが、小規模事業者は第 45 条による要請をするためには、厚生労働大臣があらためて公示する必要がある。この公示がない状況では、かりに東京都が小規模事業者に第 24 条による協力要請をしても、第 45 条による要請をすることはできない。

¹² https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/keikaku/pdf/h300621gl_guideline.pdf

4.2 事前の想定の妥当性

事前の想定と実際の運用が大きく乖離したことから、事前の営業制限の必要性に関する想定が不十分であったか、実際の営業制限が過剰であったか、が問われるべきであろう。まず前者について、実際の運用を事前に想定できたのか、という観点から見ていこう。想定外のことが起こった理由を明らかにすることは、新たな感染症の流行に備えて行動計画を改良することにも役立つ。

新型インフルエンザと新型コロナウイルス感染症は病原体が異なる感染症であり、感染症の性質が違ふことで、新型インフルエンザを想定した対策が新型コロナウイルス感染症の対策に合致しないことは考えられる。新型インフルエンザの被害想定（何も対策をしなかったときの人的被害）は、人口の25%が感染して、致死率は2%（重度）と0.53%（中等度）の2通りが設定され、死亡者数は約64万人と約17万人とされていた。一方、西浦博京都大学教授は、新型コロナウイルス感染症での被害想定として、約42万人が死亡すると試算した¹³。

新型コロナウイルス感染症による死者数の試算は、新型インフルエンザの重度の想定を下回っている。死者数を決定する主要な要因は、基本再生産数と致死率である。基本再生産数が同じとき、新規感染者を同じだけ減らす感染症対策は、致死率が高い場合により多くの死亡者を減らすことができる。したがって、致死率が高いほど感染症対策の便益は大きく、より強い感染症対策をおこなうことが正当化される。特措法では致死率2%は想定されていたので、致死率がそれより低ければ、実施される措置は事前の想定内におさまるべきものである。

一方で、西浦教授の上記の試算は基本再生産数を2.5と想定し、新型インフルエンザの想定¹⁴を上回っている。基本再生産数を1以下にして、被害緩和あるいは根絶を目指すならば、基本再生産数が高い感染症にたいしては、より強い措置が必要になる。この観点からは、事前の想定を上回る措置が必要となってくる。一方、西浦教授は「新型コロナウイルス感染症の流行シナリオ（2月29日時点）」¹⁵で、基本再生産数を「1.7とすることが最も妥当と考えられる」とのべている。この想定をとれば、新型インフルエンザの基本再生産数の想定の範囲内であり、実施される措置は事前の想定内におさまるべきものである。

実効再生産数を2.5から1に6割下げるとすれば、同率の感染機会の削減が必要となるのは非常に簡単な算術計算であるが、有識者会議での議論では、基本再生産数や致死率の違

¹³ 「新型コロナ 対策なければ重篤85万人 専門家試算、国内42万人死亡」（毎日新聞、2020年4月16日）

¹⁴ 国際保健機関（WHO）の「Pandemic Influenza Risk Management Guidance」（<https://apps.who.int/iris/handle/10665/259893>、2017年、p.50）では、基本再生産数を1.5から2.0としている。

¹⁵ https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/senmonkakaigi/sidai_r020302.pdf

いによって応じての対策の必要性の違いといった議論はされなかった。

生活に必要な施設を第 45 条の対象外とすることは、費用の高いと思われる感染症対策を避けることであった。飲食店の扱いが制定時の議論と実際の運用で大きくかけ離れてしまったことは、施設ごとに感染リスクと営業制限の費用についての丁寧な議論がされていなかったことが示唆される。

4.3 想定外の事態への対処の妥当性

事前に何も準備せずに危機が生じてから考えるのではなく、危機対応の準備を事前に考えておくのは、人間の判断・思考能力の限界を踏まえてのことである。事前の計画を準備したと同じ理由で、現実が事前の想定と違う方向に進んだ場合は、事前の想定をすべて一から考え直すのではなく、想定外となった原因を見極めて計画に修正を加えながら進むことが望ましい。その観点から、実際の運用を評価してみよう。

政府行動計画では第 24 条第 9 項、第 45 条第 2 項、同条第 3 項と段階を追って要請（命令）がされることが想定されていたが、実際の運用では意味をなさなかった。現実には新型コロナウイルス感染症が特措法の対象となる以前の 2 月 26 日から大規模イベントの自粛要請が出されていて、要請は長期化しており、最初から行動計画の想定外の展開になった。

第 45 条による要請を『逐条解説』第 2 編よりも限定したことが、現実には裏目に出た。第 29 条による協力要請に応じる事業者にも休業を要請したいが政府行動計画がその道をふさいでいるのである。そこで第 24 条による協力要請や、特措法によらない協力要請が出された。

私権を制限する緊急事態措置は特措法では抑制的に扱われていたが、現実にはそれを逸脱する必要性があったとすれば、どのようにすればよいかを考えてみよう。政府行動計画を逸脱しなければ動けなくなった以上、逸脱することは仕方がないとして、どこをどのように逸脱するかは、重要な問題である。私権の制限を最小限にするなら、休業要請は第 45 条による要請に限定されていると解釈し、第 45 条による要請を出すべきであった。

4.4 緊急事態以外での営業制限

法律上は第 24 条による措置は緊急事態（2021 年の法改正後はまん延防止等重点措置を含む）下に限定されない。実際、東京都は緊急事態終了後の 2021 年 10 月 1 日から、と独自の「リバウンド防止措置」を実施、第 24 条による飲食店の営業時間短縮の協力要請をおこなっている。

4.5 第 24 条第 9 項の濫用

第 45 条による施設の使用制限は原則、床面積 1,000 m²超の事業者が対象であり、1,000 m²以下の事業者を対象とする場合には厚生労働大臣による公示を要する（制定時の施行令第 11 条第 14 号、現在は第 15 号）。一方、第 29 条により施設の使用制限の協力要請をする

場合には床面積の制限はない。使用制限に応じた場合の損失には根拠が第 24 条でも第 45 条でも大きな相違はない¹⁶。したがって、現実の運用では第 24 条の方が第 45 条（およびまん延防止等重点措置に関する第 31 条の 6）よりも強い措置として機能している（表 6）。私権の制限を必要最小限とするように措置の制限を設けるならば、事態が深刻でない状況での措置が弱いはずである。第 24 条の見出しは「都道府県対策本部長の権限」であり、同条は、感染症が特措法の対象となり都道府県対策本部が設置されている期間の本部長の権限を定めたものである。そこに第 31 条の 6 や第 45 条よりも強い措置が含まれているとすると、とくに感染が深刻な状況で必要とされるはずの緊急事態措置とまん延防止等重点措置でそれよりも弱い措置を定めることになっており、法律の構造がおかしい。第 24 条の運用では、特措法の趣旨を超えて私権の制限を濫用していることが疑われる。

表 6 特措法での休業・営業時間短縮の可否

	休業		営業時間短縮	
	1,000 m ² 超	1,000 m ² 以下	1,000 m ² 超	1,000 m ² 以下
第 24 条第 9 項	○	○	○	○
まん延防止等重点措置 (第 36 条の 6 第 1 項)			○	○
緊急事態措置 (第 45 条第 2 項)	○		○	

(注) 条件なく可能なものを○で示す。第 24 条第 9 項は、基本的対処方針での運用を示す。

4.6 特措法によらない営業制限

国会では、特措法による私権の制限についての報告を求めているが、特措法によらない私権の制限は形式的には国会への報告の対象外である。これは、小規模事業者には深刻な影響を与えたものであるが、形式的には国会がこれに関知しないことをどのように考えるかという問題がある。

また、長期にわたる営業制限となったまん延防止等重点措置も国会への報告の対象外である。

4.7 利益誘導政治の温床

営業制限の実施には裁量の余地があり、深刻な影響を被る事業者団体は、制限の緩和や補償を政府や政治家に訴えることとなったが、このことは利益誘導政治の温床となる。

飲食業界では 2022 年 1 月に、より強く政府に働きかけることを目的とした新しい業界団

¹⁶ 他に第 45 条による場合は事業者の公表があるが、これは 2021 年の改正で「公表できる」と変更され、公表に関する差は小さくなった。

体「日本飲食団体連合」が設立された¹⁷。本稿では触れなかったがイベントの開催制限も長期にわたっておこなわれており、その影響を受けている音楽業界 4 団体（日本音楽事業者協会、日本音楽制作者連盟、コンサートプロモーターズ協会、日本音楽出版社協会）は 2022 年 7 月の参議院選挙で、与党候補者の支持を表明した¹⁸。こうした動きの報道ではしばしば、同じく打撃を受けた旅行業界では全国旅行業協会会長である二階俊博自民党幹事長の影響力によって Goto トラベル・キャンペーンが実施されたことが触れられている。

¹⁷ 中島茂信「飲食業界が団結、「政府に声届けたい」。日本飲食団体連合（食団連）が本格始動」<https://www.inshokuten.com/foodist/article/6359/>

¹⁸ 音楽ナタリー編集部「音楽業界 4 団体による特定候補の支持表明に音楽関係者たちが抗議声明、何が問題なのかを発起人が解説」(<https://natalie.mu/music/news/484419>)。山元翔一「音楽業界 4 団体による特定候補者の支持表明、どこが、なぜ問題なのか？ 業界で 40 年働く識者の見解」(https://www.cinra.net/article/202207-takahashikentaro_ymmtscl)。

5. 補償の論点

5.1 特措法制定時の議論

5 節では、営業制限の要請に応じたことによる事業者の損失を政府が補償すべきかどうか、について検討する。

まず特措法では、より強力な措置である第 45 条に基づく要請でも、第 60 条に規定する公的金融機関による融資をおこなうが、補償はしないことになっている。特措法で補償が規定されていない趣旨は条文のみでは明らかではないが、『逐条解説』では、以下のように解説されている。

「本条（45 条、引用者注）に基づく施設の使用制限等の要請等による施設管理者等に対する公的な補償は規定されていない。

これは、施設の使用制限等の要請等の措置は、

- ・ 学校、興行場等の使用が新型インフルエンザ等のまん延の原因となることから実施されるものであること
- ・ 本来危険な事業等は自粛されるべきものであると考えられること
- ・ 新型インフルエンザ等緊急事態宣言中に、潜伏期間等を考慮してなされるものであり、その期間は一時的であること
- ・ 学校、興行場等の使用制限の指示を受けた者は法的義務を負うが、罰則による担保等によって強制的に使用を中止させるものではないこと

から、権利の制約の内容は限定的である。

さらに、国民の多くも、新型インフルエンザ等の緊急事態においては外出を自粛し、何らかの制約を受けることが考えられる。

したがって、学校、興行場等の使用の制限等に関する措置は、事業活動に内在する社会的制約であると考えられ、公的な補償は規定されていない。

しかしながら、国民や事業者が生活や事業を立て直すために資金を必要とすることが想定されるため、本法では、政府関係金融機関等による融資に関する規定（法 60 条）を置いているところであり、必要に応じてこうした特別な融資等を活用いただくことが想定される。」（『逐条解説』 161-162 頁）

5.2 補償の必要性の論点

しかし現実には、東京都が要請に応じた事業者に協力金を出すことにして、全国の自治体が追従し、財源に国からの交付金を充てており、特措法の趣旨から外れてきている。

補償の必要性については、経済学的にはコースの定理に基づいて考えることができる。営業制限の経済学的根拠は、感染拡大の社会的費用を事業者が追うことなく営業するという「外部性」の問題を補正するものととらえられる。外部性を解決するためにピグー税・補助

金を用いるときには、事業者が営業を縮小ないし休止することに対し補償を与えるのか、営業することに対して罰金を科すのか、の選択肢がある。コースの定理では、事業者に感染拡大のリスクがありながら営業する権利を最初に認めているならば、営業制限に応じることに対して補償し、そうした営業をする権利が最初に認められていなければ、営業に対して罰金を科すことによって、財産権を侵害せずに効率的な資源配分を目指すことができる。財産権の保護は高度な経済を営むためには不可欠であり、感染症対策に関係する権利を事前に明確にして、事業活動の予見可能性を高めることが望ましい。

したがって、実際の運用を評価する際には、感染症対策として営業自粛を要請したり、営業を制限することが、事業者が事前に営業リスクとして織り込まれていたかどうかことが重要である。前者であれば政府が補償する理由はないし、後者であれば補償すべきである。それぞれに逆の対応をとれば、財産権が不安定化する。

そこで、特措法、同法施行令、「中間とりまとめ」、行動計画によって、どれだけの営業制限が課せられることになるのか、について事業者はどこまで予見可能であったかを考えてみよう。表3と表4でまとめた通り、政府行動計画では、区分3施設の事業者は感染症対策に協力していれば施設の使用制限を要請されることはないが、東京都行動計画では、特措法第24条に基づく施設の使用制限の協力要請がされることがある。区分2の事業者（飲食店が属する）は、第24条と第45条で要請されることはない。

区分3施設の事業者は東京都行動計画にある営業制限のリスクを事前に承知すべき構造となっているが、特措法での緊急事態措置の期間の想定を踏まえると、営業の継続を脅かすほどの制限が課されることは、事前には予見できなかったと考えられる。期間には医学的理由があるとしても、事業者が営業制限の負担に耐えられるかどうかは、経済的な要因で決まる。また、営業を自粛した事業者にとっては、要請の根拠（特措法によるか否か、第24条か第45条か）を問わず経済的損失が生じる。営業制限の期間については、45条のみで考えるのではなく、全体で考えるのが適当であろう。

飲食店は区分2に属する（当時）ので、営業制限の要請を受けることは予見できなかった。

以上のことから、政府の介入によって財産権が不安定化することを避けるために、補償をおこなうことが適切であると言える。

5.3 補償の手段

補償する場合には、補償の手段も考えなければいけない。特措法で準備されているものを（必要に応じて修正して）使うとすれば、第60条にある融資を、第45条との関係にこだわらず活用することである。休業による損失をいったん融資でしのげるように、融資を弾力的におこない、事態が正常化したときに事業が再開できるようにする。事態が正常化したときに、自力で再建できて融資を返済できるならそれでよし。返済が無理であれば、公的金融機関が債権放棄して事業の再出発ができるようにすることで、ある種の事後的補償になる

¹⁹。なお、借入を躊躇する事業者には融資による支援は届かないので、融資だけで完結するのではなく、給付金も含めた補完的な手段も必要となるだろう。

5.4 補償の制度設計

東京都での飲食店への協力金は、規模によらず一定としたことで、歪みを生じさせている。規模が大きい飲食店ほど営業制限の損失は大きいので、大規模な飲食店は補償が十分ではなく、小さな飲食店では損失を大きく上回る補償となる。補償の制度設計にも課題を残している。

5.5 まん延防止等重点措置での議論

営業制限と補償の関係には財産権をめぐる丁寧な議論の積み重ねが必要であるが、一般には短絡的に「営業制限と補償がセット」と受け止めているきらいがある。このような短絡的な理解の問題は、感染症対策が長期化するなかで顕在化した。

新型コロナウイルス感染症の流行の事業者へ影響を、飲食店への来店数を例にとって分類すると、以下の3種類に分類できる。

- ① 新型コロナウイルス感染症に感染したか、濃厚接触者となって外食できない
- ② 緊急事態措置あるいはまん延防止等重点措置（以下、「諸措置」）が実施されなくても、自分の判断で感染リスクを避け、外食しなかった
- ③ 諸措置が実施されたので、外食しなかった・できなかった

流行の初期には、①はほぼ見られず、②は目立つほどではなく、③による影響がほとんどであり、だった。そこで飲食店の営業不振への対応で重視しなければいけないのは、営業制限に関係する補償のあり方であった。

しかし、流行の波が繰り返され人々が飲食店でのリスクを認知するようになってからは、②による影響が大きくなって、そこで飲食店での感染リスク対策がかなり果たされてしまっている。したがって、①と②の理由による営業不振を政府が補償するかどうか、に問題設定が変わってくる。財産権を確立している経済では、民間の事業のリスクは民間が負い、政府が負担しないのが原則であり、①と②もまずこの原則から出発する。ただし一般的には、様々な理由で産業や家計に補助・支援がおこなわれている。

新型コロナウイルス感染症とその対策の影響は一部の個人や事業者に負担が集中してい

¹⁹ ここでは要請に応じた事業者にしぼった議論をしているが、第60条はそのような制限はなく、個人と事業者が広く融資の対象となる。経済活動の制限が長期化して、自粛に応じた事業者だけでなく、関係する事業者にも広く悪影響が及ぶときには、第60条を幅広く活用すべきである。

るが、その負担を広く分散させると、社会全体の負担を軽減することにつながる。これは、疫学上の対策による経済への影響を、経済政策によって緩和することを意味する。そして、支援の必要性が諸措置にあるとは限らないので、その対策は諸措置とは切り離して別の枠組みでおこなうべきである。また、新型コロナウイルス感染症の影響は飲食店の空席だけではないので、特定の業種や労働者を対象にした支援よりは、困窮度に応じた普遍的な支援が望ましい。それらが十分にされていて諸措置の事業への影響が軽微であれば、③の理由による補償も必要でなくなり（あるいは軽微な形ですみ）、営業制限と補償は切り離される。

しかし、このような対策が不十分なまま、「営業制限と補償がセット」の考え方が定着すると、諸措置が実施されなくても飲食店に大きな影響がおよぶ現実にとぐわなくなる。そのため、売上の落ちた飲食店を支援するためまん延防止等重点措置を実施するという考えが生まれてしまう²⁰。しかし、あくまで感染症対策として私権の制限が必要としても、そのなかでも私権をできる限り保護する対策を講じるべきである。飲食店支援のための諸措置という本末転倒な考えでは、財産権を侵害することが優先されてしまう。これは、私権の制限は必要最小限にするという、特措法（ひいては憲法）の精神に反する。

²⁰ 2022年2月18日の新型インフルエンザ等対策推進会議基本的対処方針分科会で、大竹文雄委員（大阪大学特任教授）はまん延防止等重点措置の延長に反対したが、「2022年2月18日基本的対処方針分科会での発言」（<https://note.com/fohtake/n/nc7ee60dbaa57>）で、その理由が説明されている。その第2の理由のなかで、「飲食店の利用者を減らしてクラスターの発生を抑えるための協力金というよりも、飲食店利用者が減ったことに対する補助金政策になっているのが実態ではないでしょうか。実際、まん延防止等重点措置を出していない自治体で、飲食店から蔓延防止重点措置への要請が出ているという報道があります。」とのべている。

付録 特措法施行令第 11 条

制定時の条文は、以下の通りである。

「(使用の制限等の要請の対象となる施設)

第 11 条 法第 45 条第 2 項の政令で定める多数の者が利用する施設は、次のとおりとする。
ただし、第 3 号から第 13 号までに掲げる施設にあっては、その建築物の床面積の合計が 1,000 平方メートルを超えるものに限る。

1 学校（第三号に掲げるものを除く。）

2 保育所、介護老人保健施設その他これらに類する通所又は短期間の入所により利用される福祉サービス又は保健医療サービスを提供する施設（通所又は短期間の入所の用に供する部分に限る。）

3 学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）第 1 条に規定する大学、同法第 124 条に規定する専修学校（同法第 125 条第 1 項に規定する高等課程を除く。）、同法第 134 条第 1 項に規定する各種学校その他これらに類する教育施設

4 劇場、観覧場、映画館又は演芸場

5 集会場又は公会堂

6 展示場

7 百貨店、マーケットその他の物品販売業を営む店舗（食品、医薬品、医療機器その他衛生用品、再生医療等製品又は燃料その他生活に欠くことができない物品として厚生労働大臣が定めるものの売場を除く。）

8 ホテル又は旅館（集会の用に供する部分に限る。）

9 体育館、水泳場、ボーリング場その他これらに類する運動施設又は遊技場

10 博物館、美術館又は図書館

11 キャバレー、ナイトクラブ、ダンスホールその他これらに類する遊興施設

12 理髪店、質屋、貸衣装屋その他これらに類するサービス業を営む店舗

13 自動車教習所、学習塾その他これらに類する学習支援業を営む施設

14 第 3 号から前号までに掲げる施設であって、その建築物の床面積の合計が 1,000 平方メートルを超えないもののうち、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発生の状況、動向若しくは原因又は社会状況を踏まえ、新型インフルエンザ等のまん延を防止するため法第 45 条第 2 項の規定による要請を行うことが特に必要なものとして厚生労働大臣が定めて公示するもの

2 厚生労働大臣は、前項第 14 号に掲げる施設を定めようとするときは、あらかじめ、感染症に関する専門的な知識を有する者その他の学識経験者の意見を聴かなければならない。」