

特集 2

新型コロナウイルス Part2

第1 感染症のまん延と司法

1 新型コロナウイルス感染症のまん延

2020（令和2）年3月11日、世界保健機構は新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の感染拡大についてパンデミックを宣言した。わが国においては新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、第1回の緊急事態宣言が同年4月7日から同年5月25日まで、第2回の緊急事態宣言が2021（令和3）年1月8日から同年3月21日まで、第3回の緊急事態宣言が同年4月25日から同年6月20日まで、第4回の緊急事態宣言が同年7月12日から同年9月30日まで発令・実施された。新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正に基づき、まん延防止等重点措置が導入され、緊急事態宣言の対象地域とはしないが、まん延防止等重点措置を実施した自治体もある。

感染確認された人数は2021（令和3）年9月30日現在で国内において1,697,085人（医療機関において感染が確認された人数）、死亡者数は約17,000人である（いずれも累計である）。世界全体ではJHU（ジョンズ・ホプキンス大）による集計で同年10月8日現在、感染者数が約2億3679万人、死者数が約483万人である。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大が社会に与えた影響は大きく、その影響のなかには人権侵害と考えられる事象がある。また、司法に与えた影響もある。新型コロナウイルス感染症は感染症の一例である。いつの時点かはわからないが、わが国の社会は再び新しい感染症に襲われるであろう。この特集は、現在抱える課題を取り上げて問題意識を弁護士、弁護士会で共有することを目的とするとともに、新しい感染症流行に備えることを目的として、政策要綱のテーマとして取り上げるものである。

2 新型コロナウイルス感染症の特徴と法改正

新型コロナウイルス感染症は感染すると高齢者や基礎疾患を持つ方が重症化しやすく、ときには死亡することもある病気である。感染拡大当初、わからないことの多い未知の感染症であることに加え、2020（令和2）年3月下旬に有名芸能人の死亡報道があり、私たちに強い不安と恐れを感じさせた。そのため、感染確認

者に限らず感染者に触れざるをえないエッセンシャルワーカー^{*1}とその家族に対する偏見、差別、嫌がらせが発生した。日本赤十字社は2020（令和2）年3月26日に「新型コロナウイルスの3つの顔を知ろう！」－負のスパイラルを断ち切るために－をウェブサイト上に公表し、不安の感染から差別の感染につながっていくことの注意喚起をしたが、それは問題の核心をついたものである。一方で、政府が、外出や事業活動の自粛要請を行ったところ、自粛していないと見られる人や事業者に対し張り紙やネット上で攻撃する自粛警察といわれる人たちが現れた。異なることをする者を許さないという心理による象徴的行動である。今回の新型コロナウイルス感染症に見られたこうした社会状況は次の感染症の教訓としなければならない。

ところで、国は、新型インフルエンザ等対策特別措置法附則1条の2第1項において、新型コロナウイルス感染症を同法2条1号の新型インフルエンザ等とみなすなどの改正を、2020（令和2）年3月13日に公布し、翌日施行した。政府及び地方自治体はいわゆる感染症^{*2}法のほかにこの特措法に基づいて対策をとることが可能になった。

2021（令和3）年2月に新型インフルエンザ等対策特別措置法、感染症法、検疫法の改正が行われた。特措法の改正により、緊急事態宣言前でもまん延防止等重点措置によって、営業時間の変更命令や立入検査が可能となり、命令に従わない場合には20万円以下の過料、緊急事態宣言下の命令に従わない場合には30万円以下（立入検査拒否は20万円以下）の過料を課すことができるなど行政罰が導入された。改正感染症法により、宿泊療養や自宅待機の要請について法制化された。入院勧告に従わない場合、入院先から逃げた場合は50万円以下の過料を課すことが可能となった。また、保健所の調査に対し正当な理由なく虚偽申告した場合、調

*1 2011（平成23）年3月の東日本大震災の際は郵便配達者・宅配業者・清掃業者がエッセンシャルワーカーといわれた。新型コロナ流行の際は医療機関・介護施設・保育園など人との接触を伴い高い感染リスクを意識せざるをえないケアワーカーに用いられた。

*2 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。

査を拒否した場合は30万円以下の過料を課することができる。改正検疫法は水際対策として、海外からの入国者に対し検疫所長が14日間の自宅待機を要請できるとし、要請に応じない場合は施設に停留させる措置などをすることができる。停留措置に従わない場合は1年以下の懲役または100万円以下の罰金を科すことができる。

3 新型コロナウイルス感染症対策と人権

(1) ウィルスや細菌の感染経路は①空気感染、②飛沫感染、③接触感染、④経口感染の経路があり、新型コロナウイルスについて、飛沫感染と接触感染が経路とされた。^{*3}それゆえ、新型コロナウイルス感染予防、感染拡大防止のために手洗い、うがい、マスクの着用、手指のアルコール消毒が推奨され、三密回避が求められ、^{*4}全国的に外出の自粛、施設利用の自粛、事業の自粛などが要請された。知事が非常事態宣言を行う自治体があったが、法律上の根拠の有無が疑わしいものがあった。また、新型インフルエンザ等特措法24条9項や45条に基づく自粛の要請と、それに応じて国民や事業者が自粛するという形で行われた。生命、健康を守るため感染拡大防止対策に国民が任意に従うという形がとられた。2021（令和3）年4月下旬からワクチン接種が65歳以上の高齢者や医療従事者を対象に始まり、その後、同年9月には受験世代も対象にするなど接種率が高まった。重症化リスクが低減するため接種が勧奨されている。接種希望者による予約制が採られたため予約が殺到して希望がかなわない例が多く混乱が生じた。また、高熱や頭痛といった副反応が発生する例もあった。因果関係は不明であるが死亡例も報告されている。弁護士・弁護士会の役割の一つは人権の擁護である。国や自治体による国民・住民の生命・健康を守るための措置ではあっても、不当・不合理な人権の制約が行われることがないよう注視し対処することも

^{*3} 厚労省の専門委員会はマイクロ飛沫の拡散感染という表現を使用している。

^{*4} 3密（密閉・密集・密接）回避が求められた。その後、厚労省専門委員会は感染リスクが高まる5つの場面をあげ注意を呼びかけている。①飲酒を伴う懇親会等、②大人数や長時間におよぶ飲食、③マスクなしでの会話、④狭い空間での共同生活、⑤居場所の切り替わりである。国立感染症研究所等はウレタンマスク等より感染リスクが低いとして不織布マスクの着用を推奨している。

弁護士・弁護士会に求められている。

自粛要請と人権に関係する主なものを次に列挙する。

ア 不要不急の外出自粛

憲法13条幸福追求権、同22条移動の自由、営業の自由

イ 休校の要請

同26条教育を受ける権利

ウ 営業の自粛・営業時間帯の制限

同22条営業の自由

エ イベントの自粛、集会の自粛

同21条集会の自由、同20条1項信教の自由、同22条営業の自由

オ 都道府県の越境の自粛、旅行の自粛、海外渡航の自粛

同22条移動の自由及び営業の自由

新型コロナウイルス感染症感染が大きく拡大した2021（令和3）年7月以降の第5波を迎えた際には、人流の抑制の徹底を実現するための措置（いわゆるロックダウン）の法制化が検討される状況となっている。

今後、ウィルスや細菌という目に見えない存在が原因の感染症のまん延防止、感染拡大防止のため効果的措置が模索され続けるであろう。弁護士・弁護士会は、生命・健康の安全・維持という目的と人権の抑制との調和という困難な判断について、科学的根拠の有無を調査し、人権の不当な抑制措置が行われることがないよう取り組むことが求められる。

(2) 前記以外の感染予防・感染拡大防止策のなかで人権との関係で注意すべきものがある。自粛要請に従わないパチンコ店舗名の公表が行われたが、パチンコ店でクラスターが発生した例はなく、イメージが先行した対策の疑いが濃い。感染確認例があり、接待を伴う飲食店の営業を制限することは正当性が認められると考えられるが、夜の街という漠然とした呼び方での営業の制限が行われたため、感染予防対策をとっているかどうかに関係なく地域の飲食店の営業が困難になった例がある。

私人間における人権侵害や差別が問題とされた事象や社会現象を例示する。自粛警察による誹謗中傷、感染した個人名・企業名をネット上で特定しての誹謗中傷、感染者・濃厚接触者やその家族への差別、巣ごもりによって発生したDV・虐待、外出自粛や営業・イベントの自粛によって営業不振を生じたことによる失

業、給与の不支給・減額などがあげられる。就業者数・雇用者数の減少の内訳については女性の減少幅が大きく、完全失業者数の増加も女性の増加幅が大きい。非正規雇用の割合が、女性が多いことと連動する。DV相談件数は緊急事態宣言による外出自粛にともない2020（令和2）年5月、6月は前年同月比1.6倍に増加した。職を失った女性、同居人のいる女性の自殺の増加があり、その原因の分析と対策が求められる。高齢者施設での面会制限、親子間の面接交渉における面会拒否といった問題も生じた。

(3) 司法の世界では裁判の期日の取消し・延期という憲法32条裁判を受ける権利の制限がある。裁判所は、行政庁や自治体が行政作用を継続し、国会や地方議会が立法作用を継続しているにもかかわらず、司法作用を大幅に縮減した。勾留された被告人の刑事裁判、必要性の高い保全事件の裁判に限り実施するとし、そのほかの民事裁判と刑事裁判、簡裁・家裁の調停期日を停止し、裁判所の業務を大幅に縮小した。また、裁判所は裁判の傍聴制限をして同82条裁判の公開に対する制限ともいえる。

4 新型コロナウイルス感染症に関する社会情勢

(1) 新型コロナウイルス感染をめぐる社会における動き

新型コロナウイルス（SARS-CoV-2）による感染症（COVID-19）が2019（令和元）年12月8日に中国湖北省武漢市で原因不明の肺炎患者の報告が始まったことから2020（令和2）年6月までのわが国社会における事象は政策要綱2021年度版の特集で詳しく記載した。本書では同年7月以降の主な事象を取り上げる。

事業の自粛、営業の自粛要請の反面で国や自治体は補助金や協力金の交付という形で事業者の支援を行ったが、手続きは遅れ、金額は不十分と言われた。経済対策として、政府はGo Toキャンペーンのもと緊急経済対策を実施した。その財源は国民が納めた税金であり、布マスク配布の際も指摘されたが税金の使途として医療体制の整備に使うべきだとの意見はあった。観光地・地方の経済対策、旅行業者の支援のため2020（令和2）年10月1日から実施されたGo Toトラベルは感染を地方に拡大する結果（第3波の流行）を招いたといわれている。その結果、冒頭記載の2021（令和3）

年1月の第2回緊急事態宣言の発令に至った。第4波の流行、第5波の流行を経験するなかで、子どものいる親が感染確認された場合に實際上、子と別居することができず家庭内感染が拡大するという問題、医療体制がひっ迫し感染確認者がホテルや自宅で療養せざるを得ず、十分な治療を受けられずに死亡する事案も発生した。

ワクチン接種効果への期待から医療従事者・介護職員に対するワクチン接種の強制や接種の有無の開示の強要、未接種者の配置転換の可否などについての相談が増加した。ワクチン接種率の高まりを背景に、接種証明書を利用した事業活動の拡大の動きに対し、未接種者や接種を拒む者への差別だとの指摘がある。差別と合理的区別の線引きは難しく、目的の合理性や手段との関連相当性、事業活動の自由など慎重かつ迅速に判断することが求められる。

(2) 東京地裁・高裁等の裁判所業務の大幅縮小と対策の改善

最高裁は、2016（平成28）年6月1日に新型インフルエンザ等感染症拡大と事業継続計画を策定している。全国の裁判所はこの最高裁の事業継続計画に基づいて新型コロナに対応したものと思われる。東京地裁では2020（令和2）年4月6日頃から民事部において期日の取消しの連絡を訴訟当事者に行い始めた。4月7日、東京三会の副会長が東京地裁に赴き、東京高裁・地裁・家裁・簡裁の事務局長・所長代行と面会し、裁判所業務の大幅な縮小について伝えられた。

期日の取消し・延期について弁護士会からの指摘もあって、6月ころから感染予防対策をとって全件について順次期日を入れるようになった。感染予防対策として、マスク着用の徹底、三密の回避（広い部屋の使用、ドアや窓を開けるなどの換気、電話会議やウェブ会議の利用など）、手製の遮蔽措置などを実施した。その後、公衆衛生学を専門とする和田耕治教授の助言を得て2020（令和2）年12月4日に新型コロナウイルス感染症の感染防止対策を取りまとめ、全国の裁判所に各地の実情を踏まえて確実な実施を求めた。

政府の第2回、第3回、第4回の緊急事態宣言の発令後も新たに期日を取り消すことなく裁判手続を進行させた。

デルタ株等による感染拡大を踏まえ、最高裁は2021（令和3）年8月31日に、よりウイルス飛散リスクの低

い不織布マスクの着用の推奨と換気の徹底を全国の裁判所に通知した。

5 新型コロナウイルス感染拡大と弁護士会の対応

(1) 主な対応

弁護士会の災害対策委員会規則の多くにおいて感染症のまん延を災害と定義している。感染症のまん延に備え、平時から対策を協議し、非常時において会員の業務の速やかな機能回復及び被災した市民の法的需要に応え、もって市民の人権の擁護にあたらなければならない。

弁護士会も感染症の専門家を臨時顧問に迎えるなどして感染症予防対策を施した活動のあり方を検討しなければならない。

日弁連はウェブサイトのトップページに新型コロナウイルス対応関連情報の表示をして、市民がクリックすることで必要なサイトにアクセスできるようにしている。サイトとして相談窓口、お役立ち情報サイトがある。2020（令和2）年2月25日以降同年9月までの取り組みについては政策要綱2021年版に記載した。2020（令和2）年4月7日の政府の緊急事態宣言を受け、職員を在宅勤務としたこととし、会員や市民からの電話での問い合わせに応じることを中断した。新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止措置のため収入の減少や失業する個人事業者や個人の債務整理を進め再生を図るべく、日弁連は、金融庁、全銀協、自然災害債務整理ガイドライン運営機関との協議を重ね、新型コロナ特則を創設し、2020（令和2）年12月1日から運用を開始することになった。2021（令和3）年5月14日、15日に新型コロナウイルス・ワクチン予防接種に係る人権・差別問題ホットラインを実施した。

東弁においてもウェブサイトのトップページに新型コロナウイルス関連情報のご案内の表示をして、市民がクリックすると法律相談の案内、関連するQ&Aのサイト、弁護士会館の業務時間の案内をしている。また、会員専用サイトにも新型コロナウイルス関連情報の案内が掲載されており、弁護士会の業務状況、裁判所の対応状況、各種法律相談に役立つ情報が掲載されている。2020（令和2）年2月25日以降同年8月までの取り組みについては政策要綱2021年版に記載した。市民のための面接相談を2020（令和2）年4月8日から同

年5月6日まで全面休止したがその後の知見に基づき感染予防策を講じて再開した。東弁は、弁護士会の使命に鑑み市民のアクセスを維持するべきとの方針のもと、職員の交替勤務と勤務時間の短縮を採用しつつ市民からの電話の受け付けを続け、市民のアクセスを保障した。自然災害債務整理ガイドラインの新型コロナ特則が2020（令和2）年12月1日から運用を開始されることとなり、弁護士である登録支援専門家による支援を始めた。2021（令和3）年10月10日時点で東京三会から延べ235人の登録支援専門家を紹介し債務整理の支援を行っている。

(2) 休止された業務と対応の変更

弁護士会には災害対策マニュアルや事業継続計画（BCP）があり、被災時の事業継続計画が定められているが、地震災害を想定した事業継続計画であった。感染症感染拡大状況において改訂を行うことになった。前記のとおり東京三会は2020（令和2）年4月8日から5月6日まで市民の相談アクセスができなかった。同年4月14日から霞が関の弁護士会館では出入り口1箇所を除いて閉鎖し、同時に東京三弁護士会立川支部を全面閉鎖した。未知の感染症の感染予防と感染拡大の防止のための措置ではあったが、裁判所の入り口は従来どおり開けられていたこととの対比で外形上市民の入館を拒否することになったことは再検討を要する。立川支部の閉鎖は意思の疎通が十分ではなく本会による一方的閉鎖となってしまう、多摩支部会員の不満を招き、また弁護士を派遣している多摩地域での自治体法律相談に混乱が生じた。多摩支部の刑事弁護活動については継続するため多摩支部の担当職員は本会6階人権課に出勤して継続した。

同年4月8日から東弁二弁合同図書館が休館した。会員にとっての図書館の重要性を再認識し、同年6月1日から再開した。

東弁は、会員サービスや市民サービスについて必要最小限の活動を継続するとの方針のもと、会員のために弁護士法第23条の2照会手続、各種証明書発行事務の郵送受付を継続することにし、市民や会員からの電話による問い合わせに対応を継続した。

6 弁護士業務上の注意点

会員は新型コロナウイルス感染予防に努めながら弁護士業務に当たらなければならない。新しい生活様式

のもとで、日弁連の作成した法律事務所のコロナ対策ガイドラインを参考に弁護士業務に従事することが求められる。

感染してしまった場合は事業を休止しなければならないし、濃厚接触者となった場合は自宅待機など勤務を控えなければならない。そのような場合に備え、個人として事務所として事業継続計画を作っておくことが求められる。感染確認されたときや濃厚接触者となったときはプライバシー保護に配慮しつつ安全配慮義務に基づき相談者や顧問先に連絡することに努めるとともに、事務所内において事務職員や勤務弁護士には速やかな情報共有が求められる。

Zoom相談など相談方法の変更が定着した。働き方改革が進んでいくはずである。しかし、十分なコミュニケーションを実現するのに面談に勝るものはないと考えられるし、資料は目前で確認するに越したことはない。日弁連が会内資料として提供している面談における感染予防ガイドラインを参考に、感染予防を徹底して相談者も安心してコミュニケーションできるように努めたい。また、事務所全体で柔軟な勤務の方式を採用し、地震災害や感染症災害に備えることが求められる。

7 弁護士会の宣言・会長声明その他

(1) 日弁連の取組み

ア 市民向けのウェブサイトでの取組み

- ・新型コロナ対策支援カード
- ・新型コロナ消費者問題Q & A

イ 宣言・会長声明・会長談話

- ・新型コロナウイルスの感染拡大に当たっての会長談話（2020/3/6）
- ・新型コロナウイルス感染症拡大に伴う家庭内被害—DV・虐待—の増加・悪化防止に関する会長声明（4/17）
- ・新型コロナウイルス感染拡大によって家賃の支払に困難を来す人々を支援するため、住協確保給付金の支給要件緩和と積極的活用を求める会長声明（5/7）
- ・新型コロナウイルスの感染拡大が収束するまでの一定期間の特例措置として、生活保護制度の運用を緩和し、同制度の積極的活用を求める会長声明（5/7）

- ・新型コロナウイルス感染症による緊急措置として、労働者が失業したものとみなして失業給付を受給できる措置を講じるとともに、雇用調整助成金の迅速な支給拡大を求める会長声明（5/7）
- ・新型コロナウイルス感染症対策専門家会議の開催された全ての会議について発言者と発言内容を明記した議事録作成を求める会長声明（6/11）
- ・新型コロナウイルス下で差別のない社会を築くための会長声明（7/29）
- ・新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う法的課題や人権問題に積極的に取り組む宣言（9/4）
- ・新型コロナウイルス・ワクチン接種に関する提言書（2021/2/19）
- ・コロナ禍における者相福祉施設・医療施設での面会機会の確保を求める意見書（4/16）

ウ 会員向け施策

- ・新型コロナウイルス感染症をめぐる緊急事態宣言下で法律事務所を持続的に運営するための工夫例
- ・法律事務所における新型コロナウイルス感染拡大予防対策ガイドライン（業種別ガイドライン）
- ・各種情報提供（法律事務所が利用可能な新型コロナウイルス感染症に関連する施策・助成金など、Q & A、関連eラーニング）

(2) 東京弁護士会の取組み

ア 会長声明

- ・新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受ける市民及び事業者の皆様への支援を表明するとともに、法テラスによる無料法律相談に関する支援を求める会長声明（2020/3/17）
- ・新型コロナウイルス感染拡大による緊急事態宣言の影響を受ける市民及び事業者の皆様への支援を表明するとともに、より相談しやすい法律相談体制の構築を目指す会長声明（4/24）
- ・東京拘置所及び立川拘置所における一般面会の禁止についての会長声明（4/27）
- ・新型コロナウイルス感染対策としての仮放免に伴う生活支援と全件収用主義の是正を求める会長声明（5/28）
- ・学生支援緊急給付金に関する会長声明（6/11）
- ・東京出入国在留管理局の収容施設内における新型コロナウイルス感染症の発生に関し、全件収用主義の是正とともに仮放免の徹底を求める会長声明

(8/18)

- ・コロナ禍にあっても、人権の守り手として、市民に寄りそう (2021/1/5)

イ 会員向け施策

- ・新型コロナウイルス感染症予防対策のお願い (2020/2/25)
- ・感染コロナウイルス感染症対策について (3/25)
- ・当会ウェブシステムでの開示事案の拡大と会員に対する注意喚起について～近時の新型コロナウイルス感染再拡大の傾向を踏まえた当会における新型コロナウイルス感染拡大防止策～ (8/12)

8 世界の弁護士会の取組み

2021 (令和3) 年5月17日に英国ロー・ソサエティーの主催のG7 Bars and Societies Roundtableに荒会長、矢吹副会長が出席し、各国弁護士会の新型コロナウイルス感染症への対応及び感染収束後に向けた対応が報告され意見交換を行った。

2020 (令和2) 年には日弁連と東弁が会員である国際法曹協会 (IBA) の弁護士会問題評議会 (BIC) が弁護士への影響と弁護士会の対応をレポートしている。世界の弁護士会の対応を知り、私たちが所属する弁護士会の取り組みと比較検討することも必要である。参考となるレポートの内容は以下のとおりである。

- ・90%以上の弁護士会が、リモートワークの活用により弁護士会の活動はそれなりに維持された (一部の職員のみ会館に出勤し、それ以外の職員は在宅で仕事をしており、給与は満額支払われたという日弁連

の職員の活動が紹介されています)。

- ・約60%の弁護士会が、ウェブ会議等を利用して活動を継続したが、どうしても直接会って話す必要のある作業もある、と回答している。
 - ・約8割の弁護士会が、程度の差はあっても会員への何らかの援助をしている。それには会費の減免、新型コロナ対応の助言などである。他方で、7割以上の弁護士会が、程度の差はあるが、自身も財政的な問題に直面している。ただし、約9割の弁護士会は将来にわたって問題は解決できると考えている。
 - ・9割以上の弁護士会が市民社会へのなんらかの支援をしている。司法アクセス維持 (無料法律相談を含む)、プロボノ活動の実施、政府の立法への支援、刑務所在監者への支援などである。
 - ・司法関係への支援については、8割以上の弁護士会が何らかの活動をしている。それには、法的書面の提出期限の延長、義務的継続教育の期間延長、法律を学ぶ学生への支援、マネーロンダリング報告義務のデジタル化などである。
 - ・裁判所の状況は、9割弱の国・地域で裁判所は元のままか、安全面に配慮して通常通り期日を開いていた。約13%が裁判所は閉鎖されたと回答している。
- 新型コロナについての知見が深まってきている現在、世界の弁護士会の対応も参考にして、日弁連・東弁ともニューノーマルの状況での弁護士会や司法の役割を考え、新たな施策を策定・実行することが重要であると考えます。

第2 【法友会夏総会シンポジウム】

外国のコロナ行動規制と日本法～ロックダウン法制導入に憲法改正は必要か～

2021（令和3）年7月3日15時00分～17時30分よりオンライン方式にて法友会夏総会シンポジウム「外国のコロナ行動規制と日本法～ロックダウン法制導入に憲法改正は必要か～」が開催された。

平裕介氏（法友会憲法問題検討部会長）が司会を務め、青井未帆氏（学習院大学大学院法務研究科教授）、金塚彩乃氏（ルフェーブ・ペルティエ・エ・アソシエ外国法事務弁護士法人・金塚法律事務所外国法共同事業 弁護士（第二東京弁護士会、パリ弁護士会所属））及び横田明美氏（千葉大学社会科学研究院准教授）にパネリストとして参加いただき、各国の状況の報告及び意見交換がなされた。

1 各国の状況報告

(1) フランス（金塚彩乃氏）

司法修習57期で第二東京弁護士会とパリ弁護士会に所属し、日本とフランスでの業務をしています。日本の報道では、欧米各国がロックダウンによって安易に自由を手放している印象があるかもしれませんが、現実とは異なります。フランスでロックダウンが実施された大きな理由は、新型コロナウイルス感染による被害が日本に比べて圧倒的に大きかったことにあります。

フランスでは、もともと緊急事態法制への理解があり、モンテスキューの「自由を守るために自由の女神に短期間バールをかける必要がある」という発言もよく引用されました。もっとも、「自由」の制限は「法律」にのみよって可能であり、法律のチェック機能として行政裁判所が大きな役割を担っており、フランスでは緊急事態法制に関して1000件弱の申立がされていました。

フランスではロックダウンをやむを得ないと考える人が多い一方、経済的補償がなされるのが当然という認識ですが、これは、フランスを支える「連帯主義」、「自由と連帯」という思想にあります。

ロックダウンの内容は、3度の外出禁止令が出され、例外は職業上の理由や犬の散歩などでした。散歩で犬

がクタクタというジョークもありました。外出前には外出理由書を記載する必要があります。夜間の外出禁止令も出され、解除されたのは2021（令和3）年6月20日でした。生活必需品を販売する店舗以外は閉鎖され、ワインセラーが生活必需品かという議論もありました（ワインセラーは生活必需品と認められた）。6月9日にレストランが営業再開となりました。宗教的儀礼の集会やデモ・集会についても人数制限がありました。外出禁止令に違反した場合には罰金があり、1回目の罰金は安いものの、繰り返すと高額になるという制度です。

経済的補償については、国や公共団体の拠出金による「連帯基金」が立ち上がりました。当初は月額1500ユーロでしたが、秋以後は1万ユーロ又は2019（令和1）年12月の売上の20%（ただし、上限は20万ユーロ）の金額です。連帯基金を受給できる事業者が水道料金や賃料未払いでも水道や賃貸借の契約解除は禁止されました。連帯基金は毎月見直され、政府の働きかけや保険事故の減少を理由に、保険会社も4億ユーロを拠出しました。

休業補償も迅速で、緊急事態宣言が発令された2020（令和2）年3月25日に決定され、最低賃金20万円以下なら100%、それ以外でも額面の70%が支給されたため、フランス人の購買意欲は下がりにませんでした。ロックダウンは、感染者数が減少する効果が見られ、ワクチンに対する期待感が強かったので、春のロックダウンは我慢することができました。

緊急事態法制は、公衆衛生法典L3131-1条「緊急措置を必要とする公衆衛生上の脅威」が生じた際に厚生大臣が必要な措置を講じることができるという法律が根拠です。アレテ（大臣命令）で学校閉鎖、デクレ（政府政令）で外出禁止令がなされました。「たったの4条からなるA4サイズの紙きれ1枚で6700万人のフランス人を自宅に留めおく」との批判もあり、2020（令和2）年3月に公衆衛生法典が改正され、改正法に基づく緊急事態宣言が発令されました。

緊急事態宣言は閣議決定に基づく政令で発令されますが、議会（上院、下院）による監視がなされ、延長する場合には法律によってのみ可能としています。

自由の国・フランスでロックダウンが可能だったのは、行政裁判所の役割が大きく、基本的自由の保護はかられたことにあります。自由を守る根拠規定は、1789年人権宣言2条、4条、5条ですが、ナポレオンが1799年に設立した行政裁判所（コンセイユデタ）が人権の砦としての役割を担い、政府諮問機関として法案審査をしています。行政裁判所は、緊急事態宣言に基づく行政措置について、自由緊急審理手続きをとり、申立から48時間内に命令をすることができます。この1年あまりで647件の判決を出し、51件について行政の措置を停止等させました。

弱者保護の措置については、寒い時期に立退きの強制執行をすることを禁止され、DV対策として加害者と被害者が感染しても同じ場所で隔離しないよう対策し、Uberと連携してDV被害者や子が避難する際に無償で利用できるような措置をとりました。フランスでは、連帯主義という考えが浸透しており、強い者は社会から利益を得ているので、有事には債務を返済しなければならず、弱い者のためにお金を拠出するのは当然という考え方が根付いています。

コロナ禍の弁護士会のアクションとしては、マニフェストを出し、司法が不可欠であること、弁護士を守ることが必要であることを訴えました。パリ弁護士会は行政裁判所に申し立てて、国が弁護士を保護する義務を免れるものではないという判決を得ています。また、外出禁止令によって弁護士事務所へのアクセスが制限されたことを行政裁判所に申し立てた結果、弁護士事務所を例外扱いしない政府の命令について適用禁止する判決につながりました。

(2) ドイツ（横田明美氏）

ドイツ法制については、大林啓吾氏（千葉大学教授）（編）『コロナの憲法学』所収の石塚先生の論文が詳しいです。経済的補償については、大規模事業者への補償がなかったり、各州の助成金について虚偽申告があったり、会計監査にてバラマキの指摘を受けたりといった問題はあるものの、憲法上の問題とはいえないでしょうから、ロックダウンに関する状況や法制度についてお話しいたします。

2020（令和2）年3月下旬のロックダウン以後、入店

時のマスク着用や人数制限をしていましたが、営業面積の制限までしたため、この点が行政裁判所で争われ、仮の差し止めが認められたことで営業面積の制限は見直されました。

たとえばレストランの規制については、入店時に連絡先を記載しなければならない規制がありますが、このような生活の細かい点についてまで規制があります。17項目の「規制カタログ」ともいえる規定が、感染症予防法28a条にあります。

日本との比較では、ドイツでは感染症予防法に限ってみても法改正が多いです。同法改正を含む全国規模流行状況住民保護法が度々制定されました。第1次、第2次、第3次改正、さらに「延長法」、第4次改正、それらに加えて2021（令和3）年5月は二度の改正がなされました。

感染症予防法28条に強制措置（会合制限・学校閉鎖）、32条に州政府に授權する旨が規定され、28条と32条の組み合わせで各州が措置を実施しました。その後短期間で全国規模流行状況住民保護法を改正し、飲食店の閉鎖や学校閉鎖を実施し、いったんは感染状況が落ち着きました。もっとも、10月にホットスポットが発生したため、法改正とともに2回目の非常に強いロックダウンを実施し、スーパーマーケット以外は閉鎖した状態のまま2021（令和3）年3月上旬まで続きました。ワクチン接種も進み、5月下旬から感染者が減少し、6月には落ち着きました。

ドイツの法規制は、連邦制なので連邦政府と州政府があり、「基本法」という名の憲法典では、人権規定だけでなく統治の規定もあります。そこで定められている通り、連邦法の執行も州政府が行っています。憲法には緊急事態条項はありますが、内乱や大規模災害を想定した規定ですので、コロナ禍では使用していません。

第1次全国規模感染状況住民保護法によって、感染症予防法が大改正され、全国規模流行状況認定という仕組みを導入し、これが認定されると、連邦政府の権限が大幅に追加されるという時限立法が成立しました。

第2次全国規模感染状況住民保護法では、感染者数が減少していたため、大きな改正はなかったですが、第3次全国規模感染状況住民保護法によって、全国規模流行状況認定の要件が精緻化されましたが、これは野党からの議会軽視という批判を受けてのものです。

また、州政府による保護措置・州政令に一定の枠組みを与えるものとして28a条が導入され、「7日間指数」（過去7日間の人口10万人あたりの新規感染者数）を指標とされました。

2021（令和3）年3月の延長法によって、全国規模流行状況認定を3か月ごとの継続決定とすることになり、4月の第4次全国規模流行状況住民保護法によって第28b条の緊急ブレーキ条項（感染者数が一定数を超えると厳しい措置を自動的に実施する）と第28c条のワクチン接種への特則が制定され、これらの詳細は連邦政府が決めることになりました。緊急ブレーキ条項が第4次法によって法律上の義務となった背景には、3月中旬の緩和後の感染再拡大にあたって、規制再導入目安に従って規制を再開した州としなかった州があり、混乱したという状況があります。

夜間外出禁止令などの緊急ブレーキに対する違憲訴訟としては、憲法裁判所に4000件を超える緊急申立・違憲訴訟が係属していますが、緊急申立てはいずれも却下、棄却されています。

コロナ禍での法規制については、28a条が適切であったのか、28b条は法律に書き込みすぎではないのかなど規律密度が問われましたし、連邦と州の協調と対立も問題になったと思います。

(3) オーストラリア（青井未帆氏）

昨（2021）年、オーストラリア首都のキャンベラにあるオーストラリア国立大学に、人権法の研究をする目的で1年間滞在していました。オーストラリアは、面積が日本の20倍、人口が2250万人で日本の5分の1です。大都市圏以外には人がおらず、コロナ感染症への対策としては有利な状況でした。オーストラリアの成り立ちとしては、ニュージーランドが牧羊地だったのに対して、流刑地として始まり、それが今も法制度に影響していると言われています。

感染状況については、何カ月も市中感染がない状況が続いていたところ、最近、デルタ株によって180名以上の感染者が出たことは非常に多い数字です。

オーストラリアは、連邦制で、1900年7月にイギリスでオーストラリア連邦結成法が成立し、1901年にオーストラリア連邦が発足しました。議院内閣制で日本と類似していますが、コロナ対策については州政府の権限とされています。

IHR2005（国際保健規則）に基づく計画が整備され

ていましたので、順調に病院の増設等がなされました。それとは別にBiosecurity Act2015などのフレームワークもあります。緊急対応計画（National CD Plan）は、コロナが蔓延した時点では整備されており、WHOのパンデミック宣言前の2月25日に発動していました。

Biosecurity Act2015は2020年1月に発動しており、連邦総督が緊急事態宣言をし、保健大臣が強い強制力を持つ措置を実施できます。

この点、オーストラリア連邦憲法には人権条項がなく、これはアメリカ合衆国憲法のアmendメント前の人権条項がないものを参考にしているためです。首都特別地域ACT、ヴィクトリア州、クイーンズランド州では人権法があるものの、人口が最も多いニューサウスウェールズ州には人権法がありません。オーストラリアの特徴的な点として、人権・自由の問題として扱わない風潮があり、国民の多くは人権侵害とは思っていない印象です。

Biosecurity Act2015は広範な委任をしており、それを委任立法監視委員会や人権委員会、特別委員会で監視していますが、裁判所による人権救済がされた事例は聞かれませんでした。Biosecurity Act2015では、連邦法と州法が抵触する場合でも、州法が排除されず、原則として州が責任を負って対応することになっています。各州によって公衆衛生制度が異なっており、人口の多いニューサウスウェールズを例にとっても、数多くの命令がなされました。

自由制限の例としては、国境閉鎖があり、効果的でしたが、2021（令和3）年6月時点でも帰国できない3万4000人のオーストラリア人がいます。入国者の14日間の自己隔離、軍隊の動員、海外旅行禁止、外出制限、レストラン等の人数制限、接触者の追跡調査がありました。州境を閉じることは、国内移動でも大きな制限になりました。

警察の裁量が非常に広く、検挙のホットスポットを地図化すると偏りがありますが、これも人権論ではなく、ヒューマンライツという抽象的な表現の問題になり、訴えることもできないとされています。Garner V. Victoria2020という有名事件では、憲法で默示的に保障される移動の自由の制限だと訴えたものの、そのような自由は保障されていないと高等法院で判断されました。

経済的補償は大規模に実施し、コアな措置はJob

Keeper（企業への補償）とJob Seeker（失業者への補償）がなされましたが、憲法上の人権ではありません。

連邦と州をまたいで整合性を保つ制度として、National Cabinetという会議体が成立し、学校閉鎖や州境閉鎖などの方策について連邦と州で立場が異なっていました。それらの調整がなされました。

オーストラリア人は「政府が嫌いだが、信頼している」と回答する方が多いのが特徴で、個別の自由の保障については別の議論があるでしょうが、全体の自由の保障については、政治システムが正常に機能していることが重要だと思います。ビクトリア州知事が120日間連続の記者会見を実施したり、モリソン首相も活発に発言していることも反映して、彼らの支持率は極めて高いです。

なお、オーストラリアでは2019年に大規模な山火事があったので、非常事態について国民が敏感だったという要因もあると思います。

帰国できない人が多く発生した点などの行政の措置に対する不服申立ては数多くなされていると聞いていますが、ヴィクトリア州などでは人権法があるものの、人権法違反が認められた事例は聞いていません。

2 ディスカッション

(1) 所定のテーマについて

テーマ1 日本の法規制（移動の自由、経済的自由等の規制）を厳しくする必要性、法律を改正する内容上の限界について

テーマ2 日本におけるコロナ規制に伴う損失補償の要否・範囲等について

テーマ3 日本国憲法改正の必要性について

金塚：テーマ1（移動の自由の規制）について、日本では法律による制限というより、行政指導で進めて、行政指導の段階では裁判による救済もなされない点が問題だと思います。フランスでは人権を制約する際は法律によるものとされ、行政裁判所による審査もあります。日本では、法律によって厳しくすることへの国民の反感が強いと思いますが、自由を制限するのであれば法改正が必要ですし、行政訴訟の在り方についても変えることを検討した方がよいと考えます。テーマ2の損失補償が必要なのは当然です

が、お金を出せば人権制約してもいいという考え方につながらないか懸念があります。テーマ3の憲法改正は不要だと思います。権力を抑える方向性での憲法改正もあり得ますが、諸外国の例をみれば憲法改正しなくても緊急事態法制は可能だと思います。

横田：同意見です。テーマ1については、法律上の効果が発生しないために裁判ができず、命令が発令されるまで裁判できないという状態は不適切だと思いますし、民間の紛争を誘発している印象も持っています。テーマ2の憲法上の補償は不要だと思います。感染防止の観点から営業制限するのは許容される範囲だと思いますが、政策パッケージとしては補償が必要だと思います。もっとも、ドイツでは9万人近くの死者が出たことで、一定の制限について国民の納得感があったことは指摘しておきます。テーマ3の憲法改正は不要ですが、それ以前の問題として、権利の制限は法によらなければならないという原則が守られていない点があります。国家レベルの緊急事態条項は、統治の仕組みを変えないと国民を守れないことを認めるようなものですが、その必要性や運用できるのかという点については疑問があります。他者の生命身体の自由という人権との調整をした議論なのかは疑問です。

青井：同意見です。テーマ1について、人権侵害の歴史を踏まえていることは重要ですが、コロナという未知の問題への対応は柔軟性が必要だと思います。人権侵害を少なくするために強い規制をとらないという姿勢は、逆に法律の留保、統制原則の無視につながるとも指摘されています。同調圧力に負けないということが自由の本質ですし、システムづくりの努力が必要だと思います。テーマ2については憲法上の補償は難しいと思いますが、政策上の補償は必要だと思います。テーマ3について、何か起こると憲法改正という議論になりますが、憲法改正以前の問題として、政治での議論をすることがリスク対応には必要だと思います。

(2) 新型インフルエンザ特措法の改正について

金塚：新型インフルエンザ特措法45条2項で休業要請、45条3項で休業命令が可能ですが、対象範囲が広すぎる過剰規制の問題、政令・告示に委ねすぎている問題、狙い撃ちが可能となる適用違憲となり得る法

律の構造、休業要請に従わないと休業命令が発令される問題、緊急事態宣言とリンクしているか不明であること、24条9項で知事が独自に休業要請できる問題などが挙げられます。法律改正にあたっては、緊急事態宣言と知事の権限の関係を整理すること、政府や知事の権限範囲についての規律密度を高めること、新型インフルエンザ特措法に損失補償に関する条項を設けることが必要だと考えています。フランスでは、法律の建付け自体が国民を守るためという点が強調されていますので、その点も参考にしたらいとを考えます。

(3) 入国制限や検疫について

横田：行政法では「要請することができる」という法定行政指導に関する条文が権利制限規定なのかという問題があります。要請に違反したら処分されるという条文はよくありますが、その場合の要請自体に処分性があるかという議論があります。要請を断ったら処分されることが明らかな場合には、ただの要請とは異なると考えるべきです。検疫法も2021（令和3）年2月改正で必要な要請ができるという条文が入り、入国管理に使われています。質問趣意書で明らかになったことですが、入国時には、位置情報を知らせるアプリ、位置情報を保存すること、行政担当者と話せるビデオチャットアプリを入れることを要請され、それらを守らなかった場合には氏名公表措置がとられることにも同意することを要請されます。検疫法で要請することができるという条文が根拠ですが、これらを拒否した場合には、原則として停留させることができるとされています。ダイヤモンドプリンセス号のときのように移動が制限されます。たとえワクチンを接種済みで、陰性結果が出ていても停留させられることになり得ます。EUに住む人には一般データ保護規則（GDPR）が適用されるので、EU域内でのこれらのアプリのインストールを要請しているということを考えると、同意取得に関するルールに違反することになり得るのではないかと危惧しています。

(4) ヨーロッパやオーストラリアで広範な自由の制限がなされたことに照らして、日本において必要なことについて

青井：諸外国の比較でよく取り上げられるアメリカでは政府への不信感が強いので、司法で争い、司法での救済を求めることになります。日本においては、最低限の政府への信頼があるものだと考えていますので、法律の整備を進めること、法化社会を政府との関係で実現していくことが必要だと思います。

(5) ワクチンパスポートの問題点について

横田：ワクチン接種者などに特例を認める法律について、ドイツ倫理委員会からワクチンの数が限られている状況ではワクチン接種者に特権を認めることは倫理的に問題があるという指摘がなされましたが、この反論として、すでに侵害されている個人の権利を回復する措置に過ぎないという説明が法務大臣よりなされています。プライバシー管理については厳格になされており、一時的に中央サーバーに個人データがいくものの、スマホ内の情報は自分で削除可能で、他者からデータを見ることができないようにし、データの分散管理をしています。日本においてもワクチンパスポートを導入する際には適切なシステム構築が必要だと思います。

(6) 損失補償の程度について

金塚：フランスでは、損失補償の要否という議論はなく、補償が必要であることが当然の前提です。補償が不足しているから裁判になったという事例は聞いていませんが、日本よりも手厚い補償だったと思います。必要な財政措置をしてくれるという政府への信頼があり、特に弱者保護は緊急事態宣言よりも前からなされていました。助けてくれない政府は倒すという発想があるかもしれません。その点、日本では政府への信頼というより、おかみに従うという発想が強いかもしれません。

平：学説では、憲法上の補償は不要というのが多数説ですが、経済政策などの積極目的の性質の場合には、溜池規制のような消極目的とは異なり、補償が必要だと私は考えています。

横田：ドイツでは感染症予防法に隔離された際の補償の規定はあります。様々な補償がなされても、それ

でも足りないという意見はありますが、州によって補償内容は大きく異なっています。例えばベルリンでは芸術への補償が手厚いですが、他の州では異なっています。

青井：損失補償に関する憲法学説上の見解を類型化するのは難しいですね。各見解の境界線もそれほど明

確ではないとも思います。

船木秀信幹事長：本日は、フランス、ドイツ、オーストラリアの状況を踏まえた貴重なご意見をお聞きすることができ、大変勉強になりました。ありがとうございました。