
新型インフルエンザ等対策特別措置法の「緊急事態宣言」の問題点

望月 穂貴

早稲田大学法学学術院助手

はじめに

2020年3月13日、新型インフルエンザ等対策特別措置法(以下、2012年法という)を改正する法律が成立した。これにより、首相が「緊急事態宣言」をすることができるようになったとの報道が散見される。しかし、「緊急事態宣言」自体は改正前から可能である。改正は、附則に「新型コロナウイルス感染症(以下、COVID-19という)に関する特例」を追加し、COVID-19を新型インフルエンザ等とみなす規定を置くものに過ぎない。したがって、「緊急事態宣言」を検討するために、本稿では2012年法本体を取り上げる。また、COVID-19への適用は本改正がなくとも可能ではないかという議論は取り上げない。

1. 緊急事態宣言による憲法上の権利の制限

政府対策本部長(首相)が新型インフルエンザ等緊急事態宣言(32条1項)を行うと、政府は国民の憲法上の権利の制限となりうる強力な措置を執ることができる。緊急事態宣言下の都道府県知事は、蔓延を防止するために、住民に対して「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」(45条1項)を要請することができる。また、学校、社会福祉施設、興行場その他の多数の者が利用する施設の管理者または催物の主催者に対して「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」(同条2項)することができる。罰則はないものの、要請に従わない場合に「指示」が可能であり、移動の自由(憲法22条1項)および集会の自由(憲法21条)を強力に制限しうる。さらに、臨時の医療施設の開設のために、土地・家屋等を一定の場合には同意を得ないで利用することが可能になっている(49条)。これは財産権(憲法29条)に対する制限となりうる。

2. 2012年法と放送事業者

本稿で多少詳しく扱っておきたいのは、2012年法の下では、NHKは他の公共的機関や公益的事業法人とならんで「指定公共機関」とされ、内閣総理大臣の総合調整(20条1項)に服するという点である(民放の指定は想定されていないというが、余地はあるだろう)。緊急事態宣言下では、総合調整に基づく措置が実施されない場合でも、指定公共機関は内

閣総理大臣の必要な指示を受ける（33条1項）。これらの規定によって放送内容への介入が行われる可能性がある。報道の自由が制限され、国民が必要な情報を得られない可能性もある。最悪のケースとして考えられるのは、政府の防疫対策が失敗したような場合に、これを検証・批判する番組に対して内容差し替えの指示が行われることである。憲法が保障する表現の自由・知る権利に対する重大な制限となりうる。

2012年法制定時の国会審議においても、両院で数度にわたってこの問題点が指摘された。当時の政府の説明はこうだった。放送法3条は「放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない」と規定している。その「法律に定める権限」は、具体的な放送番組に対する指示内容・放送義務である。例としては、災害対策基本法における「予想される災害の事態」や国民保護法における「武力攻撃事態等の現状及び予測」が挙げられる。2012年法はこのような具体的な指示内容を規定していないため、放送番組に対する介入を行えない（2012年4月17日参議院内閣委員会、糸数慶子議員に対する答弁）。ところが、改正案審議中の3月11日に宮下一郎法務副大臣は、「今回民放は指定しませんが、法の枠組みとしては、……民放を指定して、今この情報を流してもらわないと困るということで指示を出す、そして放送内容について変更差し替えをしてもらうということは……本来の趣旨にあう」と述べた（衆議院法務委員会、山尾志桜里議員に対する答弁）。その後、制定時の政府見解と矛盾するとの指摘を受けてこの答弁は撤回された。しかし、撤回されたとしても、2012年法制定時の民主党政権と現政権の違いに由来する重大な問題が潜んでいる。2014年の「7.1閣議決定」では、集団的自衛権行使の合憲性について過去の政府の解釈を「整合性は取れている」と強弁してねじ曲げている。最近では、国家公務員法の定年延長を、「法律に別段の定めのある場合を除き」と規定されているにもかかわらず、「別段の定め」たる検察庁法によって定年が定められている検察官に適用しようとして、過去の政府解釈を変更している。変更の理由は「社会情勢の変化」（森雅子法務大臣）である。これらに照らせば、民放を指定公共機関に指定しないという答弁を覆すことはもちろん、放送法3条を乗り越えることができるとする解釈変更を行う可能性は否定できない。2012年法は、放送番組に対する介入を行う道を開きうる状態になっている。

3. 緊急事態の統制

2012年法の緊急事態宣言の開始から終了までのプロセスはどうなっているか。開始の要件は「全国かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼし、又はそのおそれがあるものとして政令で定める要件に該当する事態」（32条1項）である。「おそれ」によって要件は広くとられ、また詳細が政令、つまり内閣の命令に委ねられている。国会の承認は事後ですら必要ではなく、報告のみとなっている（同）。期間は2年までとされているが、1年間の延長が可能であり、やはり国会に対しては報告のみで可となっている（同）。解除は、政府対策本部長が行う。制定時の政府答弁では、「厚生労働大臣が、国立感染症研究所等の協力のもとに、WHOあるいは先進諸国の感染症担当組織、専門家等を通じて最新の知見や状況を収集し、その情報をもとに政府対策本部長が決定」というプ

プロセスを想定していた（2012年3月23日衆議院内閣委員会、竹本直一議員に対する政府参考人答弁）。とはいえ、現政権のCOVID-19対策において、専門家会議の「基本方針」になかった大規模イベントの自粛要請や全国の学校一斉休校の要請を唐突に行ったことを考えれば、科学的・専門的知見を反映した決定プロセスは期待しがたいかもしれない。

COVID-19に対しては、3月13日にアメリカ合衆国が国家緊急事態（national emergency）を宣言した。社会保障法およびスタフォード災害法規定の緊急時権限を発動するものであり、前者は、医療に関する規制を緩和するものである。後者は、連邦緊急事態管理庁による州・地方当局への援助を授権する。アメリカにおける国家緊急事態宣言は、1976年国家緊急事態法（50 U.S. Code § 1622以下）による手続的統制を受ける。特に重要なのは、連邦議会が両院合同決議によっていつでも国家緊急事態を終了させることができるとし、また、宣言ののち毎6ヶ月ごとに、宣言を終了させる合同決議案に対する投票を行うかどうかを検討するという、議会統制の規定を置いていることである。しかも、その審議に関する手続規定において、決議案がいわゆる「釣るし」の状態にならないように配慮している。実際、トランプ政権が発動した合衆国南部国境の「壁」建設を行うための国家緊急事態宣言（Proclamation 9844, Feb. 15, 2019）に対しては、これを終了させる両院合同決議が可決された。もっとも、大統領は拒否権を発動し、拒否権を覆すための両院での特別多数決は得られなかったため、現在もこの宣言は発動されたままとされている。しかし、連邦議会が国家緊急事態を終了させる仕組みや、一定期間をごとに終了させるか否かを検討させる仕組みがあることに注目するべきである。COVID-19に対する国家緊急事態宣言で発動する制定法上の権限は、医療の規制緩和等に過ぎないが、それでも国家緊急事態法の手続的統制を受ける。他方、2012年法は、憲法上の権利に対する重大な制限を行いうるにもかかわらず、その議会統制の仕組みが整備されているとはいいがたい。日米の議会制度の差異を考慮した上で、国会の事前承認や定期的な国会審議の確保など実効的な統制手法を立法化するべきである。

おわりに

一般に、国家緊急事態には、たとえ詳細な立法化を行ったとしても、通常の法秩序を停止し権力に課せられる制限を破砕するという側面がどうしてもついてまわる。感染症の蔓延を食い止めるための緊急事態宣言によって、いつの間にか緊急事態が法秩序の「光冠 corona」に成り代わり、民主主義を蝕む可能性が否めないのである。先の宮下副大臣の答弁（3月13日撤回）が行われた状況下で改正案が衆議院を通過（12日）していることを想起されたい。私たちが国家緊急事態に依拠した場合の見通しは悲観的であると言わざるを得ない。

いま、COVID-19の世界的流行を前にして政府・国会がすべきことは、現状をしっかりと把握し、何をしなければならないかを明確にし、取るべき手段の中に国家緊急事態を使わなければならないものがあるのか、オルタナティブはないのか、よく見極めることである。こうした議論は、2012年法を改正する審議においては、行われていない。