

同調期待の果ての規制強化か—政府による“ボランティアの失敗”

林 和孝（地域生活研究所元事務局長）

このコラムを執筆している 2021 年 2 月初めの時点でも、新型コロナウイルス感染症が猛威を振っている。この間の政府の対応については、アジア太平洋戦争時の政府と軍の政策——小出小出の対応・楽観的見通しへの依存・精神主義など——になぞらえられている。憲法に緊急事態規定を加えたがっている自民党の、その政府が緊急事態や危機管理に、イロハのレベルで対処できていないことは、皮肉の極みである。自治体政策をテーマとするこのコラムの性格から、それらの問題に深入りせずに、国と自治体の法的な対応の顕著な傾向と問題点について触れてみたい。

日本の新型コロナウイルス感染症対策の他国とのきわだった特徴は、強制・義務が基本的になく、要請が主流になっていることである。要するに「お願い」ベース＝任意主義(ボランティアズム、voluntarism)である。日本の国民性として社会的同調圧力が強いとされ、それが 2020 年秋まではどうにか効いてきたのかもしれない。だが、それも限界に達したように見え、任意主義から規制強化へと、政府の路線転換がすすめられることになったようである。

法律の強制・義務規定

1 月 18 日から始まった 204 回通常国会に、政府は新型コロナウイルス感染症対策の根拠となる「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」（以下、感染症法）と「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（以下、特措法）の改正案を提出した。

これらの法律における市民・事業者に対する義務規定、規制措置は、これまできわめて限定的であった。感染症法をみると、感染者に対する質問・調査については努力義務にとどまり、強制調査はできない。

入院と健康診断は感染者に勧告を行い、強制的な措置をとることができるとしている。だが、この規定に関する罰則はない。だから、病院を抜け出して温泉に浸かっている、この法律では罰せられない。感染者には就業制限が義務づけられ、これには罰金刑が科せられる。この緩やかな規制措置は、ハンセン病患者などに対する人権無視の政策への反省に由来するものである。

今回の改正は、調査を強制化して罰則を設け、入院に関しても罰則を加えた。いずれも強制の強化である。

従前の特措法は全面的に任意ベースであった。緊急事態における住民に対する行動の制限は協力の要請にとどまり、施設利用の制限も要請するにとどまる。ただ、施設利用の制限については都道府県知事が施設管理者にとるべき措置を指示することができ、その過程を公表することができるとしている。今次改正では施設の事業者が命令にしたがわない場合には行政罰としての過料が新設された。

危機状況にそぐわない法改正

今回の法改正の問題点をあげてみよう。

調査および入院の罰則については、政策的な一応の合理性がないわけではない。だが、保健所の人手不足で調査が実質的に放棄され、病床不足で入院はおろか、宿泊療養施設にも入れない感染者の死亡が続出する現状では、いかにも時期を失している。調査・入院体制の崩壊状況において、そのような罰則規定を加えても実効性は乏しく、政策優先度は低い。また、自宅・宿泊施設感染者に報告を義務付けるが、これも実態を追認する効果しか得られない。むしろ、自宅・宿泊療養

者に必要な医療行為が可能になるような施策を整備する方が理に適っている。

1月7日には、政府は利用の制限を要請することができる施設に飲食店などを加える政令改正を行った。これは“やっつけ仕事”の類である。特措法45条2項で利用制限をかける施設は、「多数の者が利用する施設」であって、たとえば政令11条では1千㎡を超えるという基準を示している。ところが、飲食店などに限っては面積を問わないという、法律的な不整合を容認している。

都道府県知事が要請に従わない施設管理者に対して指示を発出し、その過程を公表することも、大規模施設を想定しているからだといえるだろう。路地裏の居酒屋一軒一軒に指示を出し、その結果を確認して公表することができるのだろうか。確認が不徹底で落ちこぼれがあるとすれば、それは法の下での平等に反するということになる。

今回の改正で命令・過料が加えられたが、その是非を問う以前に、限られた都道府県職員が実態をチェックすることは不可能に近い。そんな職員がいたら、調査・入院調整などに向けるべきである（一罰百戒的に悪質ケースに罰則を適用するという考え方もありうるが、その場合には明確な公準が求められる）。

さらに営業時間の制限などに対する見返りは「協力金」とされる。それは営業の損失の一定割合に対応した補償ではなく、つかみ金である。多くの事業者はこれでは救われないのに、得をする者もでてくる。これまた不平等である。改正特措法は「事業者を支援するために必要な財政上の措置その他の必要な措置を効果的に講ずる」（63条の2・1項）とするが、あくまでも「支援」にとどまり、その具体像ははっきりしない。

これらの政策的欠陥を是正することなく、規制を強め、命令・罰則を科すのは、政策の優先順位が逆転しているだけでなく、実際の効果も疑わしい。

条例の問題いくつか

自治体の条例に目を転ずると、総じて理念的な規定、責務的な規定にとどまる条例が多い。県レベルの条例には県民・事業者に対する強制・義務規定はほとんど見当たらない。

その例外として、茨城県条例は特定の事業者に「いばらぎアマビエちゃん」という情報システムへの登録を義務付けている。このシステムは、特措法45条2項に該当するような不特定多数者が利用する施設の事業者が登録し、感染が発生した場合に利用者に周知・連絡できるというものである。ただし、登録しなくても罰則はない。

東京都条例は努力義務のオンパレードである。検査、入院、自宅・宿泊療養、調査などに都民は努力義務を課せられるが、強制措置はとられない。法では強制できる入院も努力義務にとどめている。都議会会派・都民ファーストの会は、検査を拒否した者に罰則を科す改正を提案していたが、自公などの会派の賛同を得られず、棚上げになっている。法律の義務化・罰則新設によって、努力義務の規定は陳腐化してくる。

和歌山県条例は感染者などへの誹謗中傷を禁止する。県は誹謗中傷を行った者に説示・勧告ができること、インターネット関係事業者には送信防止措置をとることができるとするなどユニークな条例である。罰則がないのは、表現の自由への配慮もあるからか。

市町村では、神奈川県大和市がマスク着用条例を制定している。マスクの着用は感染症の専門家によれば、ワクチンに匹敵する効果があるといわれ、着用を罰金付きで義務付けている国は多い。大和市の場合は、これまた「マスクの着用を心がけるよう努める」という努力義務である。これも、マスクをつけるよう努力している市民と、無視して着用しない市民との不公平を招きかねない。スーパーや公共施設、公共交通機関などに限定して義務付けるという政策選択はとられていない。健康上の理由でマスクの着用ができない人への配慮をしながら、公共の場における義務化の方途を検討すべきではないか。

自治体による独自の規制をめぐる

三重県感染症対策条例には以下のような条文がある。

(感染を防止するための協力の求め)

第 11 条 県は、感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため必要があると認めるときは、県民、事業者、学校の設置者その他の公私の団体又は個人に対し、新型インフルエンザ等対策特別措置法の規定に基づく要請のほか、感染症対策の実施に関し必要な協力を求めることができる。

この条文は、緊急事態宣言時の要請とともに、宣言が発せられないときでも、県が独自に県民その他に必要な協力を求めることができる規定と解釈できる。この規定ぶりは、特措法 24 条 9 項と同法 45 条 1、2 項を合体したかのようである。

特措法 24 条 9 項は、知事が「公私の団体又は個人に対し、…必要な協力の要請をすることができる」としている。これは宣言の発出を

前提としていない。一方、45 条 1 項は、「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、…住民に対し、…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」とする。

24 条 9 項にいう「公私の団体又は個人」とは、対策を実施するさいに協力を要請する専門的な団体や学識者のことで、一般市民を指しているわけではない。したがって、この条文をもって、宣言発出がなくても住民に行動抑制を要請できるということにはならない。

全国知事会は、この条文の趣旨を誤解したか、あるいはあえて“誤読”して、この条文で住民・事業者などに協力要請ができるよう政府に要望し、その結果、それらを含むことになったようである。全国知事会の緊急提言（2020 年 7 月 19 日・8 月 8 日）は、特措法 24 条の運用弾力化を政府に求め、要望に沿った措置が講じられたとしている。

こうした問題を整理しようとするものが、今次改正の事業者への命令・過料をともなう「まん延防止等重点措置」のようである。しかし、この措置と緊急事態との差異が明確ではなく、緊急事態を先送りすることにつながるかもしれない。規制措置の複雑化を招くおそれがあるとともに、その公示は首相が行い、基本的対処方針が定められるということから、都道府県の独自性がそがれかねない。都道府県知事の決定・裁量の余地を広げるべきだろう。

市民・事業者に対する任意の要請ならば、法に根拠を求めずに、条例にその旨規定すればよいともいえる。したがって、三重県条例は「県民、事業者及び学校その他の団体等に対し、感染症対策の実施に関し必要な協力を求めることができる」とシンプルに規定すれば足りる。

ただ、権利制限をともなう協力要請には、諮問機関への諮問・答申の前置、県内諸団体に構成する説明・協議・周知のための機関の設置、議会への報告、相談・救済などの体制の整備が不可欠であるだろう。人権への十分な配慮が必要であり、合意なくして規制なしであるから。

政府が演じるボランティアの失敗？

NPO論では、「ボランティアの失敗」ということが問題にされている。それは民間非営利組織が提供する公共サービスは、量的に不足して不十分であったり、対象者が偏って公平性に欠けたりするケースが多いという問題である。いま私たちが目にしているのは、政府がボランティアの失敗を演じているという光景である。それは、この国の政府権力の特殊性に由来するものなのか、あるいは新自由主義のひとつの帰結なのだろうか。

今次の法改正は、そのような失敗を反省して是正するのではなく、それを糊塗するかのように強制を強めようとするものである。そのような強制措置を実施することは、新型コロナウイルス感染症のまん延を抑えるのに効果的ではなく、いたずらに事態を混乱させるだけではないか。

そもそも人が政府にしたがうのは信託を介しての信頼があるからである。政府への信頼がますます低下しているなかでの強制強化は、危機収束の途の逆コースである。合意なくして強制なしといったが、信頼なくして強制なしでもある。政府が今やらねばならぬことは、強制強化ではなく合意の形成と信頼の獲得である。

時の首相は、自助優先、つまり自己責任優先を信条としているらしい。この人が熱心にすすめた「ふるさと納税」は、税源移譲や地方交付税で本来やるべきものを、功利心を煽る任意主義によって制度を歪

めた。GOTOキャンペーンにも、それと似たところがある。それは公共政策の無原則化であり、公共責任の放棄に行き着くことになる。

その結果、新聞川柳がというような事態も招いている（『朝日新聞』2020年11月27日）。

オトクオトクで浅ましくなる日本人 千葉県・村上健
連句風につなげてみると 国民も施政者の浅ましさに感染し
わが友人がいうには 罰則は失政にこそ与うべき

<付記>上記は第3波段階の論評で、現在の第4波を受けて書き加えるべきことも多いが、論旨の大筋では変更すべき点はないので、そのまま掲載することにします。（林）