

新型コロナと人権 ～上からの「自粛要請」、下からの 「自粛警察」～

2020年11月5日

飯島 滋明(名古屋学院大学。

憲法学・行政法・平和
学)

- 【1】上からの自粛要請(1)
～「特措法」に基づく「緊急事態宣言」～
- 【2】上からの自粛要請(2)
学校への一斉休校要請
- 【3】下からの自粛要請
「自粛警察」「マスク警察」
- 【4】コロナ感染と人権
- 【5】菅自公政権にどう対峙するか

【1】上からの自粛要請(1)

～「特措法」に基づく「緊急事態宣言」～

(1)経緯

- ・2012年 新型インフルエンザ等特別措置法成立
- ・2020年3月 改正新型インフルエンザ等特別措置法成立

4月7日 改正特措法に基づく「緊急事態宣言」を7都府県に発出

4月16日 「緊急事態宣言」を全国に拡大

5月6日 「緊急事態宣言」の延長

5月14日 「緊急事態宣言」の一部解除

5月26日 「緊急事態宣言」の全面解除

(2)改正新型特別措置法のしくみ

【要件】

- ①新型インフルエンザ等(国民の生命及び健康に著しく重大な被害を与えるおそれがあるものとして政令で定める要件に該当するものに限る)が国内で発生すること、
- ②当該疾病の全国的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す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の発生、

- この2つの要件が満たされた際、首相は「新型インフルエンザ等緊急事態」を認定できる(法32条1項)。
- 政府対策本部長(＝首相)は「新型インフルエンザ等緊急事態措置」を実施すべき期間や区域を公示(改正特措法32条1項1号、2号)

【権利・自由の制約】

- 検疫所長による、検疫のための病院・診療所・宿泊施設等の強制使用(29条5項)
- 政府対策本部長による、特定船舶等の運航事業者に対する、特定船舶等の来航制限の要請(30条2項)
- 都道府県知事、厚生労働大臣、市町村長による、医療関係者に対する医療等の実施の要請、指示(31条)

- 指定行政機関の長、指定地方行政機関の長、特定都道府県知事による、鉄道、運送会社などへの緊急物資の運送、医薬品等の配送の要請、指示(54条)
- 特定都道府県知事による、医薬品・食品等の特定物資の売渡の要請、収用・保管命令(55条)

(3)「自粛」に関しては？

- 政府対策本部長による、都道府県知事や指定公共機関等との「総合調整」(20、24、36条)、「指示」(33条)
- 特定都道府県知事による、住民に対する外出自粛要請(45条1項)
- 特定都道府県知事による、学校、社会福祉施設、興行場などの施設の使用制限・停止・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の要請、指示(45条2項・3項)

(4)「要請」と「指示」

- 「要請」(改正特措法24条9項、45条1項、2項)
行政法上、「行政指導」にあたり、法的拘束力はない
- 「指示」(改正特措法45条3項)
行政法上、「行政行為」(行政処分)にあたり、法的拘束力
- 45条2項の要請、3項の指示に関しては「公表」。

(5)改正特措法の「休業要請」「外出自粛」は憲法違反？

- ・(適切かどうかは別だが)憲法上、許される。
政府や国会には個人のいのちや暮らしを守る役割。
- ・コロナ感染を阻止し、個人のいのちや暮らしを守るため、とりわけ他者に感染させないために一定の制約を課すことも憲法上、認められる(「公共の福祉」憲法13条、22条、29条)。

ただ、「自粛要請」は大きく憲法上の権利を制約

- ・「休業要請」は「営業の自由」(憲法22条)、「財産権」を制約。
- ・「外出自粛」は「幸福追求権」(憲法13条)、「経済的自由権」(憲法22条、29条)を制約
- ・公共の建物の使用不許可は「集会の自由」(憲法21条)を制約。

「休業要請」「自粛要請」により

- ・「休業要請」により、要請された飲食店などは経済的利益を上げられない、収入の激減⇒従業員、とりわけ非正規社員やアルバイトの解雇、失業、倒産、自殺などの事態の増加。
- ・「外出自粛」により、飲食店などの収入の減少、(とりわけ高齢者の)体調の悪化、DVの増加。

政府は「感染症対策」としての「休業要請」「自粛要請」には熱心だったが、それらの要請等を行うことで憲法上の権利・自由を制約・侵害することをどれだけ意識していたか。

・軽々しく「ロックダウン」などの言葉を使って市民を混乱させた小池都知事。

・「感染拡大阻止」をために「自粛」を強く要請したメディアも、要請等を行うことで憲法上の権利・自由を制約・侵害することにどれだけ自覚的だったか。

→「自粛」の同調圧力を広め、「自粛警察」発生の主な要因に。

③「生活補償」「休業補償」は憲法上の義務？

・憲法上の義務とまでは言えないというのが多数説。

【理由】特措法に基づく「休業要請」「外出自粛」は法的拘束力のある「強制措置」ではなく、従わないことも法的には可能であるため。

ただ、個人のいのちや暮らしを守るのは政府や国会の役割であることからすれば、「生活補償」や「休業補償」は憲法13条や25条の趣旨に適う政策。

④「罰則」「強制力」の導入と憲法

「休業要請」等に従わないパチンコ屋等と言及した上で、「外出自粛」「休業要請」に従わない人や企業への「罰則」等の主張。

⇒「感染症拡大防止」のため、「外出自粛」「休業要請」に違反した人や企業などへの罰則を法的に設けることは憲法上、許される(適切かどうかは別)。

たとえば、

憲法25条2項

「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」⇒「公衆衛生」のため、

憲法13条

「〔前略〕生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り〔後略〕」

⇒「公共の福祉」から、

「外出自粛」「休業要請」に強制力を設けることも法的に可能。

補償は憲法上の義務？

- 長谷部恭男早稲田大学教授
- 「憲法上は補償の必要はありません。社会公共にとって危険であることが明白な行為を罰則付きで禁止しても、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」と定めた憲法29条3項に基づいて補償する必要はない、という最高裁判決があります（奈良県ため池条例事件）」（『朝日新聞』2020年7月26日付）。

一方、罰則を伴う法改正をする際には「生活保障」「休業補償」も公権力の法的義務という見解も。

・「休業要請」等に応じない企業や飲食業等の業者に対して批判等がなされたが、「生存」のため、「休業補償」「生存保障」が国や自治体から十分になされないため、やむを得ず営業せざるを得ない状況。

・**罰則を伴うような法改正をする場合**、「休業補償」「生存保障」がないのであれば、生存権(25条1項)の自由権的側面を侵害！

生存権(25条)の複合的性格

①**自由権的側面**：生命や最低限度の生活を国や自治体に侵害されない権利。

【例】生命を奪う公権力の行為、生活できないほどの課税を課すこと

②**社会権的側面**：資本主義社会のもと、失業や疾病などで自力で生活できない個人が「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の保障を国や自治体に求める権利。

(6) 事実上の威嚇 ～「警察」による威嚇～

- ・2020年7月9日、菅官房長官はテレビで「風営法（風俗営業法）で立入検査ができる。そういうことを思い切ってやっていく必要がある」と発言、警察官による立入調査に合わせて感染症対策を徹底するように店側に促す考えを示した。
- ・7月16日、警視庁は風営法に基づいて新宿歌舞伎町や池袋のキャバクラやホストクラブにとの職員と立入調査をした。小池百合子知事は警視庁本部を訪れ、各店の感染症対策の徹底に関して協力を要請。

- ・「立入調査」は行政法上、「**行政調査**」に分類。
- ・行政調査：「行政機関により、行政目的の達成のため私人に対して行われる調査活動・情報収集活動」[(稲葉馨・人見剛・村上裕章・前田雅子『行政法 第4版』(有斐閣、2018年)148頁)。
- ・「行政調査の必要性がある場合であっても、さらに、調査権限が付与された目的と異なる目的に当該行政調査権限を用いてはならない」という「**他目的利用の禁止原則**」が妥当。

- 「風営法」の目的は、「善良の風俗と清浄な風俗環境の保持」、「少年の健全な育成」(同法1条)。
- 立入検査に関しては「この法律の施行に必要な限度において」(法37条1項、2項)という制約。つまり風営法上、「善良の風俗と清浄な風俗環境の保持」、「少年の健全な育成」という法目的を達成するためにしか立入調査は認められない。

2019年12月2日付で警視庁生活安全局長が各地方機関の長や各都道府県警察の長にあてた「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律等の解釈運用基準について」

「立入り等の行使は、法の施行に必要な限度で行いうるものであり、行政上の指導、監督のために必要な場合に、法の目的や他の行政目的のために使うことはできない。例えば、経営状況の把握のために会計帳簿や経理書類等の提出を求めたり、保健衛生上の見地から調理場等の検査を行うこと等は、認められない」(88頁)

- ・「休業補償」「生活補償」はしないが、警察に威嚇させて事実上の「休業」をさせようとする菅官房長官(現首相)や小池都知事。
- ・警察に違法行為を公然とさせる菅氏や小池氏。
- ・「カネ」は出さないが警察による「脅し」で事実上の「休業」に追い込む菅氏・小池氏などの手口。極めて悪質！正確に認識する必要。

(8)公表に関して

- ・文部科学省は10月16日、新型コロナウイルスの影響で遠隔授業を続ける大学が多いとして、対面授業の割合が半数に満たない大学の状況を調べ、来月上旬に大学名を公表すると発表した。

萩生田光一文科相は同日の閣議後記者会見で「遠隔と対面のハイブリッドの授業をやってもらいたいとお願いしてきたが、対面が再開できていないとの声がある」と述べ、対面授業の実施を促した。

行政法上の「公表」の意義

- ・行政上の制裁措置に分類。

「最近の法律には、行政上の勧告や指導に違反した場合に、その違反事実を公表して、社会的制裁を期待する例がある」

原田尚彦『行政法概論』（学陽書房、1991年）207頁。

・対面授業が半数を超えないのは好ましいとは大学も教員も思っていない。

・大学が対面授業を躊躇せざるを得ないのは、学生の集団感染を避けるため、学生やその家族を守るため。

・にもかかわらず、文科省は対面授業が半数を超えない大学を公表。

・対面授業を実施しないことが悪いことか。違法か。

政府の見解に沿わない対応をする大学には法に基づかない制裁。**菅自公政権の本質**

【2】上からの自肅要請(2)

学校への一斉休校要請

新型コロナ対策・民間臨時調査会『報告書』

『朝日新聞』2020年10月9日付

2020年2月27日、安倍氏が政府対策本部の
会合で「全国すべての小学校、中学校、高等学
校、特別支援学校への一斉休校の要請」

・萩生田文部科学大臣「本当にやるんですか。ど
こまでやるんですか」と反対。

『報告書』の内容

「教育現場に混乱をもたらした」

「水際対策の遅れにもつながった」

「一斉休校に対する世論の反発と批判の大きさに
安倍首相がかなり参っており、さらなる批判を受け
る恐れが高く、中止措置を提案することができな
かった」

「あれが一番悔やまれる」

『報告書』の続き

欧州各国では3月初めに感染が相当拡大。安倍自公政権は3月後半まで強力な水際対策をとらなかった。

「もう少し早く実施できていれば、4月以降の日本国内の感染を一定程度、抑えられた可能性があった」

通称「アベノマスク」(別称「カビノマスク」「ムシノマスク」「あれは失敗だった」「問題の多い施策だった」

安倍自公政権のコロナ対策は教育でも滅茶苦茶！

- ・一斉休校要請で、児童、生徒、学生たちは卒業前に会うことすらできない状況に。

- ・2020年5月20日、日本小児科学会は「一斉休校」を批判。「学校や保育施設の閉鎖は流行阻止効果に乏しく、逆に医療従事者が仕事を休まざるを得なくなるために COVID 19死亡率を高める可能性が推定」。

「教育・保育・療育・医療福祉施設等の閉鎖が子どもの心身を脅かしており、小児に関しては COVID 19関連健康被害の方が問題」。

科学的知見への対応

- ・ドイツのメルケル首相、フランスのマクロン大統領は、科学的知見に基づいてコロナ対策をとることをテレビ演説で名言。
 - ・科学的知見に基づかずに不適切なコロナ対応を連発する安倍自公政権。
- 「科学軽視」の姿勢は日本学術会議任命拒否問題の一因に。

【3】下からの自粛要請 ～「自粛警察」「マスク警察」～

(1)「自粛警察」「マスク警察」発生の要因

①メディア

右翼メディアだけでなく、革新的立場のメディアも「自粛」を主張

②法の心理的影響

- ・自動車で100Kmで走ることをどう思うか
- ・どこかに危険と思っていないか？
- ・ただ、そのこと自体は危険でも何でもない
- ・道路交通法で制約されているため、危険だと潜在的に思い込む。
- ・「改正特措法」に基づく「自粛要請」が出たことで、従わない人を許せない気持ちになる人が発生。

「自粛警察」の行為は「器物損壊罪」(刑法261条)、「脅迫罪」(刑法222条)など。

- ・「自粛警察」の行為を許してはならない。
- ・ただ、「自粛警察」の行為を糾弾するだけで、政府やメディアがその原因となっていること、政策の検証を棚上げにさせてはならない。
- ・関東大震災の際、自警団は朝鮮人・中国人などを虐殺。
- ・軍隊や警察は自警団を取り締まることで自らの蛮行の隠滅を企図。

「自粛警察」から見えてくるもの

- ・阪神・淡路大震災の際、外国人への差別的言動はなかった(と言われ)ため、関東大震災の差別的意識は克服されたと言われた。
- ・しかし改正特措法に基づく「自粛要請」やメディア報道に同調し、過激な行動をとる人が少なくないことが明確に。
- ・メディアも確たる人権意識に支えられておらず、同調圧力を促進する報道に走る傾向。アジア・太平洋戦争時のメディアの体質は克服されてない。

【4】コロナ感染と人権

(1) 自殺者の増加

- ・「コロナ禍が続く中、若い女性の自殺が増えている。30代以下の女性の8月の自殺者数は193人と、前年同月に比べて74%も増えた」(『朝日新聞』2020年10月6日付(夕刊))。
- ・「自殺者が夏場から急増している。新型コロナウイルスの流行が長引き、精神面にも悪影響が出ているのではないか。一人でも多くの命を救う対策を急がねばならない」(『読売新聞』2020年10月8日付〔電子版〕)

(2) 倒産・失業の増加

・コロナの影響でJTBは100店舗閉鎖、「介護事業所の倒産 過去最多更新94件 1月～9月 新型コロナ影響か」(『朝日新聞』2020年10月9日付)。

・倒産は失業に結び付く。「コロナ禍長期化、解雇や雇い止め」、「非正規深刻 10万人超か」(『東京新聞』2020年10月20日)。

(3) 貧困

・アルバイトを解雇される一方、家賃も払えない状況にある大学生など。

「コロナで失職・学費払えず・1日1食」(『東京新聞』2020年7月24日付)

「新型コロナウイルス禍で家計が悪化し、学費の工面に苦勞する学生が少なくない」

退学の検討や決意をした学生が20.5%に

・菅首相は「自助・共助・公助」を強調。

助けないと宣言したに等しい

(4) 貧困は子どもの教育環境にも影響

「新型コロナウイルス禍で家計が悪化し、学費の工面に苦勞する学生が少なくない」

「家計悪化、バイト収入も減」という状況、大学生1200人に行われた調査で回答者の68.3%がバイト収入が「減った」「なくなった」と回答、54.1%が「親の収入がなくなった」「減った」と回答し、退学の検討や決意をした学生が20.5%にも上った(『東京新聞』2020年10月11日付)。

(5) 大学生だけでない「学習権」のはく奪

- 「コロナで家計が苦しくなり、進学から切り替える子が増えている」
- 進学や大学での学修を諦め、就職活動をして「高校生の就活 コロナの影」であり、「求人数24.3%減」。
- (『朝日新聞』2020年10月8日付)

(6)DVの増加

- ・「外出自粛」「失業」「一斉休校」などにより、同居時間が増える家族。
- ・さまざまな精神的負担、ストレスと相まってDVの増加
- ・安倍自公政権はDVを予見しての対策をたててこなかった。
- 「一斉休校」はDV増加の一因。

【5】菅自公政権にどう対峙するか

- ・菅自公政権はどのような対応？
- ・ロイター2020年2月25日付では、Where's Abe? (安倍〔首相〕はどこ?)との皮肉が掲載。
- ・同様に、一か月もたったのに、菅自公政権はコロナ感染で大変な状況にある市民のために何をしてきたのか。

(1) 人権意識に欠ける日本の政治家やメディア

- 緊急事態措置が個人の権利・自由を侵害する危険性、民主主義を蝕む危険性が政治家に欠けている。
- フランスのマクロン大統領は3月16日のテレビ演説で「民主的な生活と国会監視」の必要性に言及。4月13日のテレビ演説でも「この流行が民主主義を弱めたり何らかの自由を侵害してはなりません」と発言。

- それに対して日本では、コロナ対策が「感染防止」と「経済」という視点からしか論じられず、「罰則」という議論についても権利・自由の制約への配慮という視点からの議論が政治家やメディアからはほとんどなされない。
- 法律レベルであっても「個人の権利・自由」「民主主義」の視点からも「強制措置」の危険性を懸念する独仏の視点が日本の政治家やメディアには根本的に欠けている。

(2) 菅自公政権の特徴と対応

① ナイナンバーの推進

- ・「マイナンバー」は特別定額給付金の支給でも役に立たないことが白日の下に。
 - ・菅氏は定額給付金の支給が円滑に進まないことを口実にしてマイナンバーの推進を明言。
 - ・運転免許証との一体化の推進
- 市民監視体制の構築

② 日本学術会議会員任命拒否

- ・公務員の選定・罷免権(憲法15条1項)を曲解し、日本学術会議推薦会員6名の任命を拒否。
- ・「学問の自由」(憲法23条)の侵害
- ・民主政の浸蝕

為政者の意見に反する意見が排除され、時の政府の見解に迎合的な見解だけが社会に呈示されるのであれば、さまざまな意見が提示、議論される過程がなくなる。**民主政が機能不全に。**

③憲法改正の推進

10月8日、自民党憲法改正推進本部は菅内閣発足後初の役員会。

衛藤氏は2018年3月の自民党改憲4項目は「たたき台のイメージ案であり、完成された条文ではない」と発言。起草委員会で議論したうえで、年末までに具体的な条文案をまとめたいとした。

・10月13日、自民党は改憲起草委員会の初会合。委員会は13日以降、毎週2回のペースで審議を続け、遅くとも今年度末までに党の承認を得て、最終確定案を出す方針。

(3) 外国の対応 フランスを例として

①フランス オルドナンス(行政立法)の一例

2020年3月25日 ※「公衆衛生緊急事態法」成立から2日後

312号 障がい者・生活困窮者のための社会保障の権利行使及び給付期間の延長、申請手続簡素化など

315号 旅行業者の旅行キャンセルへの特例

317号 国、自治体、企業による「連帯基金」の創設、財政的危機にある企業・個人事業主への資金援助。

322号 病欠者に対する追加手当の支給、対象従業員の拡大等

324号 失業手当の支援期間の延長等

・3月27日 346号(デクレ325号と合わせて)企業は従業員に額面給与の70%の支払い、企業が従業員に支払った額は6927ユーロまで全額国が補助。

・フランスでは憲法上の義務と明記されているわけではないが、執行府が迅速にいのちとくらしを守るために対応。

•ドイツのメルケル首相も「こうした制約〔休業措置〕は、渡航や移動の自由が苦難の末に勝ち取られてきた権利であることを経験してきた私のような人間にとり、絶対的な必要性がなければ正当化し得ないものである。民主主義では決して安易に決められてはならず、決めるのであればあくまでも一時的に留めるべき」と述べ、緊急事態における措置の危険性に警鐘。

・ドイツやフランスでは政治家は人権や民主主義への危険性に配慮しつつ、そして「法」を遵守しながら、科学的知見を根拠に国民のために迅速な対応。

・一方、安倍自公政権、菅自公政権は「人権」や「民主主義」、「法」をに配慮せず、科学的知見を軽視・無視しての不適切な対応。市民のための迅速な対応をしてこなかった。

- ①個人のいのちとくらしを守らなかった「地獄の安倍自公政権」、その安倍自公政権の中枢にいた菅氏の政治姿勢、
- ②「令和おじさん」「パンケーキが好き」「秋田から出てきた苦労人」との「作られた美談」に市民が欺かれないため、
- ③自助・共助・公助などと発言して、個人のいのちとくらしを守らない政治、憲法改正をすすめる菅首相、政策に反対する官僚の左遷を明言し、日本学術会議会員6名の任命を拒否するなど、危険な菅自公政権の実態を社会に提起し、来るべき衆議院選挙で「いのちとくらしを守る政治」の実現を！