

日本における緊急事態対処の課題 ～ COVID-19対応の法制面の検証～

2022年3月

目次

はしがき	1
略語集	2
序章：本報告書の目的	3
1. COVID-19対応の課題に関する主な論点	3
2. 日本における緊急事態対処の問題点と仮説の設定	6
3. 本報告書の構成と位置付け	8
第1章 日本および欧米対象国におけるCOVID-19への対応と法的根拠	11
1. 日本におけるCOVID-19感染拡大への対応と法的根拠	11
2. 欧米対象国におけるCOVID-19感染拡大への対応と法的根拠	16
3. まとめ	32
第2章 日本および欧米対象国の緊急事態法制整備の歴史	33
1. 日本の緊急事態法制整備の歴史	33
2. 欧米対象国における緊急事態法制度の整理	38
3. まとめ	47
第3章 日本における有事および緊急事態対処の在り方に関する考察	49
1. 法制度の不備の把握と人材育成	50
2. 緊急事態基本法制定の狙いと効果の考察	54
3. 国家緊急権に関する論点整理	56
4. まとめ	61
第4章 結論：緊急事態対処の実効性向上を	62

巻末資料

巻末資料1：参考文献・資料	64
巻末資料2：各国憲法の緊急事態条項、緊急事態を定めた法律の条文	66

＝ 図表一覧 ＝

図 1 : 日本の新規感染者数と死亡者数の推移	13
図 2 : アメリカの新規感染者数の推移	17
図 3 : イギリスの新規感染者数推移	22
図 4 : フランスの新規感染者数推移	26
図 5 : ドイツの新規感染者数推移	30
図 6 : イギリスの緊急事態法制の統合・整備状況	41
図 7 : ドイツ基本法の緊急事態の分類	45
表 1 : Stringency Indexによる各国の対応強度の比較	5
表 2 : 日本政府および自治体の主な対応	12
表 3 : 感染症の分類と可能な制限措置	14
表 4 : アメリカ政府および州政府の主な対応	18
表 5 : 全米各州の制限緩和の状況 (2020年 5 月25日現在)	19
表 6 : イギリス政府と地方政府の主な対応	23
表 7 : フランス政府の主な対応	27
表 8 : ドイツ連邦政府と州政府の主な対応	29
表 9 : 大日本帝国憲法に定められた緊急権	34
表10 : 緊急事態を規定している日本の主な法律	36
表11 : 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議の開催	51

本報告書は、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の世界的なまん延を受けて、笹川平和財団安全保障研究グループが実施した「日本における緊急事態対処の課題」研究の報告書である。

2019年末に中国・武漢で発生したとされるCOVID-19は、瞬く間に世界に拡散し、各国政府は対応に迫られた。対応策は国によってさまざまであり、罰則を伴う強制措置により外出や店舗の営業を制限する国もあれば、制限については要請にとどめ、国民の自主性に任せた国もあった。

こうした違いは各国の緊急事態法制の性質に由来している。各国の法制は緊急事態をどう定義し、政府にどのような権限を与えているのか。危機対応における国と地方との権限・役割の分担はどうなっているのか。また、私権の制限を含めた緊急措置の実施と基本的人権尊重の両立をどのように図ろうとしているのか。各国法制度の比較考察は、今後日本において、より実効性の高い緊急事態対処の実現を目指す上で、有益な示唆を与えてくれると考える。

本研究では、パンデミックを含む危機管理の実情に詳しい実務経験者、法律の専門家ら計6名に、各国における有事や緊急事態への対応、阪神・淡路大震災や東日本大震災、COVID-19感染拡大への対応など日本における緊急事態対処についてご意見を伺った。また、研究を進めていく中で、日本をはじめ、アメリカやフランスなど各国の研究機関から惜しみない協力、助言をいただいた。多くの犠牲者を出したCOVID-19感染拡大の教訓を共有しようとの思いに基づくものと認識している。これらのご厚意とご協力に対して、この場を借りて深く御礼を申し上げたい。

公益財団法人 笹川平和財団安全保障研究グループ

小林祐喜 研究員

中村 進 客員研究員（監修）

【お話を伺った有識者】（五十音順）

阿部 圭史	政策研究大学院大学政策研究院シニア・フェロー （元世界保健機関：WHO健康危機管理官）
伊藤 哲朗	東京大学生産技術研究所客員教授（元内閣危機管理監）
勝股 秀通	日本大学危機管理学部教授（元読売新聞防衛問題担当編集委員）
兼原 信克	同志社大学特別客員教授（元内閣官房副長官補、元国家安全保障局次長）
佐藤 庫八	千葉科学大学教授（元陸上幕僚監部法務課法規班長）
西川 徹矢	笠原総合法律事務所弁護士（元内閣官房副長官補）

追記：なお、本報告書は笹川平和財団安全保障研究グループにおける自主活動の一つとして実施した研究成果であり、上記の有識者個人の見解を代表したものではない。

略語集

BSE	牛海綿状脳症
CIA	米国中央情報局
COVID-19	新型コロナウイルス感染症
CDU/CSU	キリスト教民主・社会同盟（ドイツ）
FBI	米連邦捜査局
FEMA	米国連邦緊急事態管理庁
IOC	国際オリンピック委員会
NPT	核兵器不拡散条約
SARS	重症急性呼吸器症候群
SPD	社会民主党（ドイツ）
TGV	フランス型新幹線
WHO	世界保健機関

序章：本報告書の目的

2019年末以降、世界はCOVID-19の感染拡大に翻弄された。

2020年4月から5月にかけてニューヨークで開催される予定だった核兵器不拡散条約（NPT）運用検討会議などの国際会議や、2020年に東京で開催される予定だったオリンピック・パラリンピックは延期となった。後者については翌2021年に無観客を原則として実施することを余儀なくされた。国家間の人の往来は著しく制限され、各国は自国での感染拡大を食い止めることに専念せざるを得なかった。

日本におけるCOVID-19感染拡大への対応については、感染者数や死亡率の低さで、他国と比べ優良ともいえる経過をたどってきたものの、国内外の専門家からは問題点が指摘されている。過去に例のないパンデミックに対処する法律の根拠がなく、法整備（改正）から始めなければならなかったこと、そのため、危機対応で大切とされる初動の遅れにつながったこと、政府による強制措置の実施権限が乏しく、外出制限や店舗の休業は要請や指示にとどまり、実施は国民の自主性に委ねられたこと、中央政府と地方政府の権限、役割分担が不明瞭だったことなどである¹。

本研究を始めるにあたって、まず、初動対応の遅れや政府による強制措置の実施権限の乏しさといった指摘は、今回のパンデミックに限ったことではなく、東日本大震災をはじめ、大規模な災害が生じるたびに指摘される事実に着目した。次に、こうした課題が繰り返し指摘されるのは、それらが戦後日本の緊急事態法制整備の歴史に由来しているのではないかと、との問題意識に立った。そうした考察を経て、欧米主要民主主義国と日本のCOVID-19感染拡大への対応および、対応の根拠となった緊急事態法制を比較検証し、日本における危機対応の課題を問い直すことにした。具体的には、日本の近代国家としての発展、戦後民主主義の発展に影響を与え、憲法や民法を制定する際に模範としたアメリカ、イギリス、フランス、ドイツの4カ国を比較考察の対象とし、日本の緊急事態法制の課題抽出を試みた。

この章では、COVID-19感染拡大への対応で見られた日本の課題と、改善に向けた論点を紹介し、第1章以降で行う緊急事態法制の比較検証の準備とする。

1. COVID-19対応の課題に関する主な論点

日本におけるCOVID-19感染拡大への対応に関する指摘のうち、代表的なものは三つに分類される。

1. 初動対応に遅れが生じたこと²
2. 中央政府と地方政府の権限・役割の分担が不明確だったこと³
3. 行政府による強制措置の実施に限界があったこと⁴

¹ 中村進「日本の緊急事態対処における非強制措置の是非を考える（後編）—日本の非強制措置の特徴・歴史・課題」笹川平和財団『国際情報ネットワーク分析 IINA』2020年5月25日（https://www.spf.org/iina/articles/nakamura_03.html）。

² 伊藤哲朗「新型インフルエンザ等対策特別措置法成立の経緯と新型コロナウイルス感染拡大時の同法の運用について」生産研究、72巻4号（2020）、4頁（https://www.jstage.jst.go.jp/article/seisankenkyu/72/4/72_279/_pdf/-char/ja）など。

³ アジア・パシフィック・イニシアティブ『新型コロナ対応民間臨時調査会 調査・検証報告書』Discover、2021、15頁など。

⁴ 阿部圭史『感染症の国家戦略 日本の安全保障と危機管理』東洋経済新報社、2021、99頁など。

初動対応の遅れについては、COVID-19感染が拡大する以前の日本において、新型インフルエンザ流行の教訓を生かせないなど、政府、国民の間でパンデミックに対する意識が低かったことが影響している。

2009年、新型インフルエンザがまん延し、休校措置など感染の拡大を防止する施策を巡って混乱が生じたことを受け、パンデミックに備えた新規立法の議論が政府内で行われた。しかし、「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」（感染症法）を所管する厚生労働省は、新型インフルエンザが感染爆発には至らなかったことから、新法の必要性はないと判断していた⁵。一方、内閣危機管理監ら内閣官房の実務者は、感染症法とは別にパンデミックを想定した施策を実施するための法的根拠の必要性を訴えた⁶。その結果、内閣官房で立法作業を行うことになり、立案まで時間を要した。2012年、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（以下、「特措法」）として結実し、パンデミックに対応できる体制を整えたように見えたものの、感染症の予防・医療行為に関する措置を定めた感染症法と、感染症のまん延を防止するための社会的な措置を定めた特措法の所管官庁が異なる事実は、COVID-19感染拡大の初期段階で、政府対応に混乱をもたらした。

2020年2月、特措法がCOVID-19感染拡大への対策措置を実施する根拠になるのかどうかを巡り、政府内、国会内で見解が分かれた。同法の「等」の中にCOVID-19が含まれるのかどうかという解釈の問題だった。

同法は、感染の抑止のために必要な場合、緊急事態を宣言し、必要な措置をとる権限を内閣総理大臣に与えている。その対象は

- 新型インフルエンザ
- 再興型インフルエンザ
- 新感染症

の三つを規定していた。

立法当初、内閣官房はCOVID-19のような国内に感染例が存在しないものでも、新感染症と解釈すれば、未知の感染症にも同法を適用できると判断していた。2012年の特措法制定当初、未知を含めたあらゆるウイルスへの対応を想定し、同法の規定を組み立てていたためである⁷。野党も特措法の立法趣旨を同様に解釈し、COVID-19の感染拡大を防止するため、緊急事態宣言の発出による迅速な対応を政府に求めた。

一方、厚生労働省は新型であってもコロナウイルス自体は既知であるため、COVID-19は新感染症には該当しないと判断し、安倍晋三首相（当時）も国会でそうした趣旨の答弁を行った⁸。2020年3月、同法の改正案が国会に提出され成立したが、緊急事態宣言の発出と休業要請や外出自粛といった具体策が実施されたのは、COVID-19による死者が初めて確認されてから2カ月が過ぎた4月以降になった。

このように、法律や業務の所管が異なる複数の省庁が対応に当たらなければならない場合、省庁間の意見調整に時間を要し、対応が遅れが生じる場合があることは、COVID-19対応が初めて

⁵ 伊藤哲朗「新型インフルエンザ等対策特別措置法成立の経緯と新型コロナウイルス感染拡大時の同法の運用について」4頁

⁶ 同上。

⁷ 伊藤哲朗氏インタビュー、2020年11月19日。

⁸ 伊藤哲朗「新型インフルエンザ等対策特別措置法成立の経緯と新型コロナウイルス感染拡大時の同法の運用について」4頁。

ではなく、2011年の福島第一原発事故などでも指摘されてきた。こうした経緯から、日本においては、省庁を統括した権力集中的な災害行政組織が求められ続け、しかし、それが十全には実現しないことが災害対応行政の特徴の一つとなっている⁹。

国と地方の権限・役割分担のあいまいさは、特措法を運用する段階であらわになった。

同法は、緊急事態宣言が発出されると、都道府県知事に住民や事業者に必要な協力を求めることができる権限を付与する。逆に、宣言が発出されるまでは、知事が外出や営業の自粛を求めても、それらは法的根拠のない協力依頼となる。また、感染対策における中央政府の「総合調整権」を定めている。このため、2020年5月、緊急事態宣言下の東京都の措置、具体的には休業要請を行う業種の範囲を巡って、東京都の計画に国が難色を示し、実施が遅れる事態を招いた¹⁰。

強制措置の少なさに関しては、日本の措置を欧米対象国のそれと比較した場合にしばしば指摘される¹¹。特措法に定められた措置は、大半が要請や指示にとどまっており、都市封鎖（ロックダウン）や違反時の刑事罰を伴う外出禁止など、行政府による私権制限を伴う強制措置の実施権限はほとんどないことが、特徴の一つになっている。

措置の強度を数値化することは容易でないが、イギリスのオックスフォード大学はウェブサイト「Our World in Data」において、学校閉鎖、イベント制限、集会制限、国内移動制限など九つの指標を用いて、COVID-19パンデミック禍における各国措置の数値化を試みている。「Government Response Stringency Index」と呼ばれ、各国の対応の強度を0-100で表している。緊急事態宣言を発出するなど、各国の感染拡大がピークになった際の最高値を比較すると表1のようになる。国内外で指摘されているように、日本は私権制限を伴う強制措置の実施が少ないことがうかがえる。

表1：Stringency Indexによる各国の対応強度の比較

国名	最高値	時期	備考
日本	50	2021年1月～2月	首都圏などに二度目の緊急事態宣言発出
米国	75	2020年4月～6月	ニューヨーク州などで刑事罰を伴う外出制限措置
イギリス	88	2020年5月～7月 2020年12月～2021年2月	ロックダウンの実施
フランス	88	2020年3月～4月	ロックダウンの実施
ドイツ	85	2020年11月～12月	クリスマス休暇にかけ、実質的なロックダウン措置

出所）Our World Data, “COVID-19 Government Response Stringency Index, Dec 21, 2021” ウェブサイトを基に筆者作成

休業要請に従わない店舗への罰則といった間接強制は、日本においては、2021年2月の特措法の再改正により、行政罰としての罰金が設定されたが刑事罰の規定はない。施設、土地の使用など直接強制については、同法で臨時医療施設の設置のための土地使用の権限を都道府県知事に与えているが、病床を借り上げる権限については規定がない。結果として、日本はOECD諸国の中

⁹ 金井利之『コロナ対策禍の国と自治体 災害行政の迷走と閉塞』ちくま新書、2021、44頁。

¹⁰ 朝日新聞『小池氏「時間ない」国は「経済死ぬ」 休業、埋まらぬ溝』2020年4月9日
(https://www.asahi.com/articles/ASN486QPFN48UTFK014.html?iref=pc_rellink_01)。

¹¹ 中村進「日本の緊急事態対応における非強制措置の是非を考える（後編）」。

で人口10万当たりの病床数が最多ながら、総病床数の10%未満しか活用できず、首都圏、関西圏を中心にCOVID-19感染者が急拡大する局面では、感染者の病床を十分に確保できず、自宅療養中に死亡する事例が相次いだ¹²。

緊急事態において、行政府による強制措置ではなく、国民の自発的な協力を前提にしていることは、特措法に限らず日本の法制全般に共通している。緊急事態の中でも最も切迫度が高いと考えられる、他国による武力攻撃から国民を保護することを定めた「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（国民保護法）も、避難や物資の安定供給の措置は国民の自発的な協力に委ねられると定めている¹³。

日本において、私権制限や強制力を伴った措置が相対的に少ないと見られる事実は、緊急時に行政府への対応権限の集中を認めたり、私権の行使を一時停止させたりすることを認める明文規定が憲法条文にないことと関連している。

現状では、憲法第13条などを根拠に、私権の行使が「公共の福祉に反する」と考えられる場合に制限できると解釈されている（2002年7月24日、福田康夫内閣官房長官－当時－の答弁）。そのため、憲法に緊急事態条項を設けたり、法律により、緊急事態における大統領権限を定義したりして、行政府の対応権限を明確にしている欧米対象国¹⁴に比べ、日本においては、行政府による強制措置の実施権限は限定されていると考えられる。

しかしながら、「Government Response Stringency Index」において、数値が高い、すなわち強力な私権制限を実施した国がCOVID-19感染拡大の抑制に必ずしも成功しておらず、感染者数や死亡者数の低さではむしろ日本が優良である。日本において、度重なる緊急事態宣言の発出により、外出自粛などへの国民の協力に限界が見られたことから、欧米対象国のようにロックダウンの実施を可能にする法改正を求める声が政府内や国会内で出ているが¹⁵、上記事実を注意深く分析する必要がある。

2. 日本における緊急事態対処の問題点と仮説の設定

COVID-19感染拡大への対応で指摘された先述の三つの主要な課題は、過去の大規模災害でもたびたび指摘されており、日本にとって克服が難しいといえる。なぜ難しいのか、と問えば、一つの解として、それらの課題が戦後日本の緊急事態法制整備の歴史を反映していることが挙げられる。

第2次世界大戦後、新憲法の制定過程において、日本は草案に緊急事態条項を明記していたも

¹² NHK「東京都内 コロナ自宅療養中に死亡 第5波の8月以降45人に」2021年9月16日
(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210916/k10013263271000.html>)。

¹³ 国民保護法第4条「国民は、この法律の規定により国民の保護のための措置の実施に関し協力を要請されたときは、必要な協力をするよう努めるものとする。2前項の協力は国民の自発的な意思にゆだねられるものであって、その要請に当たって強制にわたることがあってはならない」。

¹⁴ 本報告書で比較考察の対象となる欧米4カ国のうち、フランスとドイツは憲法に緊急事態における行政府の権限を規定する条項を有する。アメリカは緊急事態における大統領権限を憲法には明記していないが、「国家非常事態法」と「戦時権限法」により、緊急事態および有事における大統領権限を定めている。明文憲法がないイギリスは「民間緊急事態法」により、自然災害からテロ、戦争に及ぶ行政府の対応権限を定めている。

¹⁵ 時事通信『「ロックダウンの法整備検討を」 政府分科会で求める声』2021年7月30日
(<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021073000567&g=pol>)。

の、連合国最高司令官総司令部（GHQ）との協議の上、新憲法案から削除された¹⁶。この事実
は、日本の緊急事態法制の整備に、欧米対象国にはない特徴を与えた。

欧米対象国は憲法や法律に国家緊急権を明記し、外国からの武力攻撃に対する国民保護を基軸
に命令型・統制型の緊急事態措置を志向しながら、それを自然災害や大規模事故などに応用する
形で緊急事態法制を整備してきた。それに対し、日本は、災害対策基本法が伊勢湾台風¹⁷を契機
に制定されたのに続き、1999年の茨城県東海村の核燃料加工会社・JCO臨界事故¹⁸後に、原子力
災害対策特別措置法が、2009年の新型インフルエンザのまん延後に新型インフルエンザ等対策特
別措置法がそれぞれ制定された。このように自然災害や大規模事故を中心に、発生した災害・危
機に応じて個別に緊急事態法制を整備してきた¹⁹。

このような日本の発生事象主義に基づくタコつぼ的な法制定、あるいは法改正では、過去に発
生した類似事象への対応の習熟度が上がる半面、これまで発生したことのない事象においては法
整備から始めなければならず、初動対応はしばしば混乱に陥る。

また、外国からの武力攻撃への対応は自衛隊によることから、中央政府による統制型の対応が
中心になるのに対し、自然災害・大規模事故への対応は局所的であり、警察・消防等の地方の組
織が中心であることから、中央政府と地方政府の協調に基づく対応を志向する。そのため、自然
災害・大規模事故への対応措置は中央政府による強制を忌避して地方政府や住民の協力に依存す
る傾向を有するとともに、中央政府と地方政府の権限や役割にあいまいさが残ることは先述した
通りである。

緊急事態や有事について、発生事象主義に基づく法改正は現在も繰り返されている。休業要請
を受け入れなかった店舗や個人への行政罰を可能にする新型インフルエンザ等対策特別措置法の
再改正は、東京都に二度目の緊急事態宣言が発令中の2021年2月に行われた²⁰。また2021年8月に
起きたタリバン勢力によるアフガニスタン全土の掌握を巡り、日本人およびアフガニスタン人協
力者の救出が十分にできなかったことを踏まえ、海外在住の日本人救出を定めた自衛隊法の改正
議論が起こった²¹。

対照的に、省庁を統括し、権限を集約して未知の事象にも素早く対応できることを可能にする
ような組織の創設や体制づくりはなかなか進まない。東日本大震災後、アメリカのFEMA（連邦
緊急事態管理庁、Federal Emergency Management Agency）のように、災害対応に特化した省
庁の設立による迅速な対応の実現を検討するよう求める意見が災害の専門家のほか、国会におい

16 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』2003年2月、6頁。

17 1959年9月26日夕に紀伊半島に上陸した巨大台風。上陸時の中心気圧は929.5ヘクトパスカルで、本州で観測された最も低い気
圧である。愛知、三重両県の伊勢湾沿岸を中心に死者・行方不明者5098人の被害を出した。阪神・淡路大震災まで戦後最大の
災害で61年に災害対策基本法が制定される契機となった。

18 1999年9月、茨城県東海村にあるウラン加工工場・JCOで起きた国内初の臨界事故。高速実験炉で使う燃料用ウランを製造し
ている途中で、核分裂が継続的に起きる「臨界」が発生した。燃料を製造していた作業員2人が急性放射線障害で死亡。周辺
住民667人も被ばくした。

19 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』芙蓉書房出版、2020、29-78頁。

20 「改正コロナ特措法成立 時短・入院拒否に罰／「まん延防止」新設 13日施行」『毎日新聞』2021年2月4日
(<https://mainichi.jp/articles/20210204/ddm/001/040/116000c>)。

21 「超党派議員連「邦人退避で法改正検討を」自衛隊派遣基準を緩和」『時事通信』2021年9月9日
(<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021090900914>)

自衛隊法84条第4項は「防衛大臣は、外務大臣から外国における災害、騒乱その他の緊急事態に際して生命又は身体の保護を
要する邦人の輸送の依頼があつた場合において、当該輸送において予想される危険及びこれを避けるための方策について外務
大臣と協議し、当該輸送を安全に実施することができると認めるときは、当該邦人の輸送を行うことができる」と定めている。
その「輸送の安全」の要件が問題とされた。

でも提起された²²。しかし、「内閣官房・内閣府が総合調整を適切に行い、関係省庁が連携して持てる力を最大限に発揮することが肝要で、現段階で抜本的な組織体制見直しの必要性は見出しがたい」²³として、実現しなかった。

このような状況を考慮すると、今後、台湾有事、大規模サイバー攻撃など日本が未経験の事象が発生した場合、COVID-19感染拡大で観察された対応の不備が繰り返される可能性が高い。

こうした問題意識から、われわれは以下の仮説を設定し、日本における緊急事態対処の課題の検証と改善策の提言を試みる。

仮説：

「COVID-19感染拡大への対応で観察された諸問題は、日本の緊急事態法制に内在する問題である。発生事象ごとに個別に整備されてきた日本の法制では、未知の危機や大規模複合災害が今後発生した際、同様の対応の不備が繰り返されるのではないか」

3. 本報告書の構成と位置付け

上記の仮説に答えるため、本報告書では、全体を3章に分け、考察と検証および改善策の提言を進める。

第1章では「日本および欧米対象国におけるCOVID-19への対応と法的根拠」を検証する。民主国家は法治主義を原則としており、日本と欧米対象国との対応策の違い、特に強制措置の有無は、法律の違いに基づいている。各国の対応や法的根拠を観察し、各国がCOVID-19の感染拡大をどのように捉え、対策に当たったかを分析する。

第2章のテーマは「日本および欧米対象国の緊急事態法制整備の歴史」である。COVID-19感染拡大のような緊急事態に対応する局面では、各国の緊急事態法制整備の歴史が反映されている。日本が発生した事象ごとに、緊急事態法制の整備を進めたため、危機対応において、特有の課題を有しているように、欧米対象国もそれぞれの法整備の歴史が事態対処に影響を与えている。

第3章では「日本における有事および緊急事態対処の在り方に関する考察」を行う。ここまでの章で明らかになった日本の緊急事態対処の課題について、改善策を提言する。一つは発生事象の性質を問わず、政府が迅速に対応できる法的根拠となる「緊急事態基本法」の制定である。これは、災害対策基本法をはじめとする既存の法律を廃止して、新たに整備するものではなく、あくまで既存の個別法での対応が難しいと見られる事態への対応枠組みとして、期限を区切り、行政府に対応権限を付与することが目的である。その後、既存法の改正や新法の制定で、行政府の実施措置に法的根拠を付与し、対応する。

もう一つの考察として、戦後、日本と同様敗戦国としての歴史を歩みつつ、10年以上をかけて、憲法への緊急事態条項の明記を実現したドイツの事例を参照しながら、日本において緊急事態条項を議論する際の論点整理を行う。

²² 第186回通常国会議事録、2014年2月、みんなの党（当時）柏倉祐司議員質問
(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/001818620140224013.htm)。

²³ 政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合『政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）』2015年3月30日
(http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kaigou/saishu/pdf/saishu_houkoku2.pdf)。

2021年10月31日に投開票された第49回衆議院議員総選挙後、日本維新の会や国民民主党が衆議院憲法調査会の定例化を求め、自由民主党（自民党）の茂木敏充幹事長は同調査会での優先議題として緊急事態条項の創設を掲げた²⁴。COVID-19の感染拡大という緊急事態の経験を通じて、日本において緊急事態対処の在り方に関心が高まっていることがうかがえる。また、世界を見渡せば、2022年2月、ロシアがウクライナに軍事侵攻し、緊急事態は突発的に現実になることをあらためて認識させられた。こうした状況の下、本報告書は欧米対象国との比較考察を行いながら、日本の緊急事態法制の在り方を検証し、より実効性の高い緊急事態対処を実現するには何が必要か提言を試みる。

²⁴ 読売新聞『【独自】「緊急事態条項」創設を優先的に、自民・茂木氏が方針…改憲論議を加速』2021年11月13日
(<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20211112-OYT1T50355/>)。



第1章 日本および欧米対象国におけるCOVID-19への対応と法的根拠

2019年末に、中国の武漢で初めて感染者が確認されたといわれるCOVID-19は世界に拡散した。2020年3月には、WHOがパンデミック宣言を行い、各国は緊急あるいは非常事態を宣言し、対応を迫られた。4月に入ると日本でも政府が緊急事態を宣言し、遊興施設や飲食店に対して営業の自粛や営業時間の短縮を要請した。

日本と欧米対象国は、民主主義に基づく法治国家としての共通項があり、国家による措置と私権制限のバランスをどのように取るかで苦慮した。その結果、措置の発動が遅れたり、措置の緩和が早過ぎて感染の再拡大を招いたり、総じて感染の拡大防止に苦戦した。一方で、措置に対する違反者への罰則など強制力には各国で違いが見られ、日本については、土地使用などごく一部を除いて強制措置を実施する権限が政府にはなく、外出や営業の制限に関しては、国民の自粛に依存する傾向が強かった。

日本と欧米対象国との対応の違い、特に強制措置の有無は対応の根拠とした法律の違いに基づいている。本章では、各国の対応と法的根拠の整理を行う。

1. 日本におけるCOVID-19感染拡大への対応と法的根拠

(1) COVID-19への対応

日本には、パンデミックという未知なる危機に対処するための法的根拠が欠如していた。国内における初の感染者の確認から2カ月近く経過してようやく改正「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（特措法）により、感染拡大に対する各種措置が実施された。危機対応で重要とされる初動の遅れが否めないほか、特措法に基づく措置は要請や指示にとどまり、強制力も乏しかった。しかしながら、国民は感染拡大の初期、とりわけ1回目の緊急事態宣言発令中は要請に積極的に協力し、感染者数、死亡者数は欧米対象国に比べ、極めて低く抑えられた。

① 感染拡大の経緯と政府の対応

日本国内において、新型コロナウイルスの感染者が初めて確認されたのは、2020年1月16日であり、中国・武漢への渡航歴があった関東圏在住の中国籍男性（30代）だった²⁵。同月18日には、東京都の隅田川を周遊する屋形船で開催された新年会で集団感染と見られる事例が発生し、2月13日には、この屋形船の客から国内で初めて感染による死亡が確認された²⁶。感染の拡大は止まらず、同月21日には感染者数の累計が100人を超え、1カ月後の3月21日には累計感染者数が1,000人に達した²⁷。同月24日には、国際オリンピック委員会（IOC）が東京オリンピック・パラリンピックについて、史上初めての1年延期を発表した²⁸。

²⁵ NHK「中国 武漢の肺炎 国内で初確認 武漢に渡航した男性から 厚労省」2020年1月16日
(<https://web.archive.org/web/20200116132336/https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200116/k10012247361000.html>)。

²⁶ 毎日新聞『新型コロナ 屋形船新年会で感染急拡大 関係者以外も確認 都「市中感染前提で対策」』2020年2月16日
(<https://mainichi.jp/articles/20200216/k00/00m/040/154000c>)。

²⁷ 日本経済新聞「新型コロナ国内感染1000人超す 爆発的拡大防ぐ瀬戸際」2020年3月21日
(<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO57073800R20C20A3EA1000/>)。

²⁸ 日本経済新聞「東京五輪、21年夏に延期 IOCが首相提案を承認」2020年3月24日
(<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO57173390U0A320C2000000/>)。

政府や自治体の初動対応を表2にまとめた。COVID-19の感染が確認された当初は、感染症法に基づくCOVID-19の分類を決めた以外は、政府、都道府県とも事態の推移を見守る姿勢が強かった。

表2：日本政府および自治体の主な対応

日付	機関	概要
2020年 1 月28日	政府	新型コロナウイルスについて指定感染症法および検疫法に基づき、「二類感染症」に指定
同 2 月28日	北海道	鈴木直道知事、独自の「新型コロナウイルス緊急事態宣言」を発出。道民に対し3月19日まで週末の外出自粛を呼びかけ
同 3 月 1 日	厚生労働省	新型コロナウイルスの感染拡大防止に向け、三つの密（密閉、密集、密接）を避けるよう勧告
同 3 月 2 日	総理大臣	安倍晋三首相、同日から全国の小、中、高等学校に対し、春休みまで臨時休校とするよう要請
同 3 月13日	国会	総理大臣による緊急事態宣言発出を可能にする「改正新型インフルエンザ等対策特別措置法」が成立
同 4 月 7 日	総理大臣	安倍首相、7 都府県を対象に緊急事態宣言を発出
同 4 月16日	総理大臣	緊急事態宣言を全国に拡大
同 5 月25日	総理大臣	緊急事態宣言を解除

出所）首相官邸ホームページや報道を基に筆者作成

政府の対応が具体的に動き始めたのは3月に入ってからである。

同月1日に厚生労働省が呼び掛けた「3密の回避」は、屋形船やスポーツジムなどそれまでの集団感染発生具体例を根拠にしたもので、以降、日本社会においてCOVID-19の感染拡大を防ぐ基本認識となった。学校に臨時休校が要請された3月2日、安倍晋三首相は2012年に成立した特措法を改正し、COVID-19対策にも適用可能にする方針を表明した。同月13日、改正法が成立した。

一方、感染症法に基づく「二類感染症」指定（表2参照）により、COVID-19に感染した場合、入院措置が原則となったため、4月に入ると、累積感染者数の増加と相まって、病床の確保が困難になり始めた。同月3日には累積感染者数が全国で3,000人を超え、7日、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県、福岡県の7都府県に対し、改正特措法に基づき、政府による緊急事態宣言が発令され、16日には対象が全国に拡大された。宣言期間は5月31日までと定められた。

緊急事態宣言に基づく休業や外出自粛の要請に強制力はないものの、国民は自発的に要請に協力し、各地の行楽地が混雑する5月のゴールデンウィークの人出も例年の8割減となった²⁹。こうした協力により、5月3日に累積感染者数が15,000人を超えてから、感染拡大に歯止めがかかり、まだ宣言の期限前だった同月25日、政府は全ての地域で緊急事態宣言を解除した。

²⁹ 朝日新聞「GWの人出、各地で8割減少 新宿駅は84%減」2020年5月5日
(<https://www.asahi.com/articles/ASN55636JN55UBQU003.html>)。

Daily new confirmed COVID-19 cases

7-day rolling average. Due to limited testing, the number of confirmed cases is lower than the true number of infections.

Our World
in Data



Source: Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data

CC BY

図 1：日本の新規感染者数と死亡者数の推移

出所) Our World in Data (Dec 3, 2021)

② 措置緩和後の動向

緊急事態宣言の解除により、休業を要請される業種が段階的に緩和された。解除から1カ月間、日本国内の感染状況は小康状態を保ったものの、7月に入って、都内を中心に接待を伴う飲食店で集団感染が発生するなど、感染者数が再び増加基調に転じた(図1参照)。

しかしながら、政府は年明け以降、COVID-19感染拡大により苦境に陥った観光業振興の一環として、2020年7月22日から、旅行額の最大半額を補助する「Go Toトラベル」キャンペーンを実施すると表明した。キャンペーンの開始と軌を一にするように、COVID-19の新規感染者数は、緊急事態宣言期間中を上回るペースで増え続けた。12月に入り、キャンペーンは一時停止された³⁰。

2021年の年が明けると、緊急事態宣言の発令と解除が繰り返される展開となった。

1月初旬には、1日当たりの感染者数が東京都で2,000人を上回り、同月8日、首都圏の1都3県を対象に二度目の緊急事態宣言が発令された³¹。3月21日にいったん解除されたが、4月から再び感染者数の増加が顕著になり、同月25日、東京など4都府県で三度目の緊急事態宣言が発令された。

6月21日に三度目の緊急事態宣言は解除された。しかしながら、感染力の強いデルタ株への置

³⁰ 日本経済新聞「Go Toトラベル全国で一時停止 12月28日～1月11日」2020年12月14日
(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFS147PS0U0A211C2000000/>)。

³¹ ブルームバーグ「二度目の緊急事態宣言、識者は期限1カ月を疑問視-自粛疲れ影響」2021年1月8日
(<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2021-01-08/QML909T1UM0Y01>)。

き換わりが進んだことや、夏になり人出が増加したことで、感染者数は急拡大し、7月8日、東京都に四度目の緊急事態宣言が発令され、順次宣言適用の道府県が増加した。7月23日に開幕した東京オリンピック・パラリンピックは緊急事態宣言下、無観客を原則として開催された。2021年9月以降、新規感染者数は急減し、10月1日、全ての地域で緊急事態宣言が解除され、12月中旬まで、東京都で新規感染者数が二けたにとどまるなど小康状態が続いた。しかし、デルタ株に代わる新たな変異ウイルス「オミクロン株」が出現し、状況は一変した。2022年2月3日に全国の1日当たりの新規感染者数が初めて10万人を超えるなど、COVID-19への対応は続いている³²。

緊急事態宣言やそれに準ずるまん延防止等重点措置が繰り返されるうち、外出自粛や営業時間の短縮といった要請に従わない人々が増加した。措置の実効性に疑問が寄せられるようになり、強制力を伴った措置を可能とするよう法改正を求める声が上がった。

(2) COVID-19対応の法的根拠の整理

① COVID-19対応に適用した法律

日本においては、感染症の予防・医療行為に関する措置を定める「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」（感染症法）がまず、COVID-19感染拡大への対応のため適用された。

新たに発生した感染症をどのように分類し、どのような医療措置を取るかは、感染症法第6条に詳しく定められている。COVID-19は重症急性呼吸器症候群（SARS）や鳥インフルエンザなどと同様に「二類感染症」に分類され、感染した場合は入院措置が原則となった³³。ただし、COVID-19は、未知の要素が多いとして、外出の自粛要請など他の二類感染症にはない特別措置の実施が可能になり、エボラ出血熱などを対象とする「一類感染症」より強力な措置も含まれた（表3参照）。

表3：感染症の分類と可能な制限措置

	入院勧告	就業制限	無症状者への適用	外出自粛要請
新型コロナウイルス感染症	○	○	○	○
第一類感染症 エボラ出血熱、ペストなど	○	○	○	×
第二類感染症 SARS、鳥インフルエンザなど	○	○	×	×
第三類感染症 コレラ、赤痢など	×	○	×	×
第四類感染症 狂犬病、日本脳炎など	×	×	×	×
第五類感染症 季節性インフルエンザなど	×	×	×	×

出所）一般社団法人日本看護学校協議会共済会「感染症の分類」等を参照に筆者作成

³² 日本経済新聞「新規感染者、初の10万人超 オミクロン急拡大続く」2022年2月3日
(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCC03BOH0T00C22A2000000/>)。

³³ 一般社団法人日本看護学校協議会共済会「感染症の分類」(<https://www.e-kango.net/safetynet/measures/page21.html>)。

また、感染症のまん延を防止するための社会的な措置について、COVID-19発生当初は明確な法的根拠がなく、新型インフルエンザ等対策特別措置法（特措法）の改正手続きを経て、政府に対応措置の実施権限が与えられた。特措法による緊急事態宣言の定義や具体的な措置を以下に見る。

② 緊急事態宣言とその定義

特措法は、第32条で「全国かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に重大な影響を及ぼしているとき、またはそのおそれがあるとき」内閣総理大臣に緊急事態宣言を出す権限を与えると規定する。実施期間は最大2年としている。緊急事態宣言が出された地域で、各種の要請や指示を行うのは都道府県知事の権限になる（第24条）。一方で、第20条において、実施する措置に関して政府に総合調整を行う権限を与えている。そのため、国は各都道府県知事の意向を尊重しつつ、休業を要請する業種の範囲などについて、必要に応じて都道府県と協議した。

③ 実施された措置の根拠

宣言後、政府は専門家の助言を受け、「人との接触を極力8割、最低7割減らすこと」を国民に訴え、各都道府県知事は「人が密集し、集団感染の恐れがある施設の休業」を要請した。

休業要請や外出制限は同法第45条を根拠にしている。第1項に、「生活の維持に必要な場合を除きみだりに居宅等から外出しない」と規定し、第2、3項で、興行場など多数の者が利用する施設を停止要請の対象としている。従わない場合は停止を指示でき、施設名も公表されるが、要請、指示どちらにしろ、従わない場合の刑事罰の規定はなく、強制力に乏しかった。実際、緊急事態宣言下にあっても、休業要請に従わない遊興施設や飲食店は一定数存在した。2021年2月、特措法の再改正により、要請に従わない場合に行政罰としての罰金を科すことが可能になった。

このように、同法は、緊急事態宣言が発出されても、国民の協力や自粛に依存する傾向が強い。強制力を伴う措置として定められているのは、医療事情がひっ迫した場合の土地使用のみである。第49条に、臨時の医療施設開設のための土地・家屋の使用を規定し、所有者が同意しない場合は接収できると定めている。ただし、病床を直接収容したり、借り上げたりする行政権限の規定はなく、第49条が、COVID-19感染者が急増する局面で、病床のひっ迫を解消する切り札にはならなかった。結局、COVID-19対応において、第49条が適用される事例はなかった。

④ 国と地方の役割分担

日本の緊急事態法制は、自然災害に対応する災害対策基本法を基軸に発展した。同法は、災害が発生した地域の自治体と中央政府の協力を重視しており、緊急事態に関する他の法律も、危機対応の権限を中央政府と地方政府に分散的に付与する傾向がある³⁴。両者の協力により、対策の実効性が上がる効果が期待される半面、どちらに主導権があるのか、明確でない場合も観察される。

新型インフルエンザ等対策特別措置法によるCOVID-19対応においても、中央政府と地方政府のどちらに対策措置の実施権限が帰属するのか、はっきりしない事例があった。

都道府県知事の措置執行権は、第24条に規定されている。一方、第45条は以下のように定め

³⁴ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』41頁。

る。「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、当該特定都道府県の住民に対し、新型インフルエンザ等の潜伏期間及び治癒までの期間並びに発生の状況を考慮して当該特定都道府県知事が定める期間及び区域において、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」。

下線を引いたように、都道府県知事の措置執行権は国が緊急事態宣言を発出した限りににおいて有効であり、緊急事態宣言が出されていない状況で、知事が第24条を根拠に住民に対して要請を出す権限はない。2020年2月、鈴木直道・北海道知事は、感染拡大のペースが全国平均を上回っているとして、道独自の「新型コロナウイルス緊急事態宣言」を発出したが（表2参照）、協力の呼び掛け以上の効力を有しなかった³⁵。

さらに第20条には国の総合調整権の規定があり、この規定により、都道府県知事が実施する、あるいは実施を計画する措置に対し、国が介入できる余地を残している。実際に今回の新型コロナ対応において、国と都道府県の意見が一致せず、休業要請の実施が遅れた事例が発生した。

東京都は4月7日の緊急事態宣言と同時に休業要請を実施するため、事前に要請リストを作成していた。しかし、国はリストのうち、美容院などは「生活に欠かせない」として、総合調整権を根拠に都に再考を求め、結局、休業要請は11日からの実施になった³⁶。

2. 欧米対象国におけるCOVID-19感染拡大への対応と法的根拠

(1) アメリカ

(i) アメリカにおけるCOVID-19への対応

連邦制を採用するアメリカのCOVID-19対応の特徴は二つある。一つは各州が地域の特徴に応じた独自の措置を実施することが可能だった半面、連邦政府と州政府の連携の悪さを露呈したことである。背景として2020年が大統領選挙の年だったことがあり、経済復興を優先する共和党系知事と人命優先の民主党系知事とで、各州の対応がくっきり分かれ、全土を挙げた対応ができなかった。結果として感染者数、死亡者数ともに世界最悪レベルとなった。もう一つは、事態が州レベルでの対応力を超えた際の大統領権限の強大さである。COVID-19の感染拡大につれて、大統領は戦時レベルの危機と捉え、朝鮮戦争時代に制定された法律に基づき、民間企業に医療物資の供給や生産体制の国内確保を命じた。

① 感染拡大の経緯と連邦政府、州政府の対応

2020年1月21日、同国西海岸の最北部にあるワシントン州で初めて感染者（30代男性）が確認された。この男性は新型コロナウイルスの発生源とされる中国・武漢から同月15日に帰国したば

³⁵ NHK『北海道知事 道民に「緊急事態宣言」外出控えるよう呼びかけ』2020年2月28日
(<https://www.3nhk.or.jp/news/html/20200228/k10012306531000.html>)。

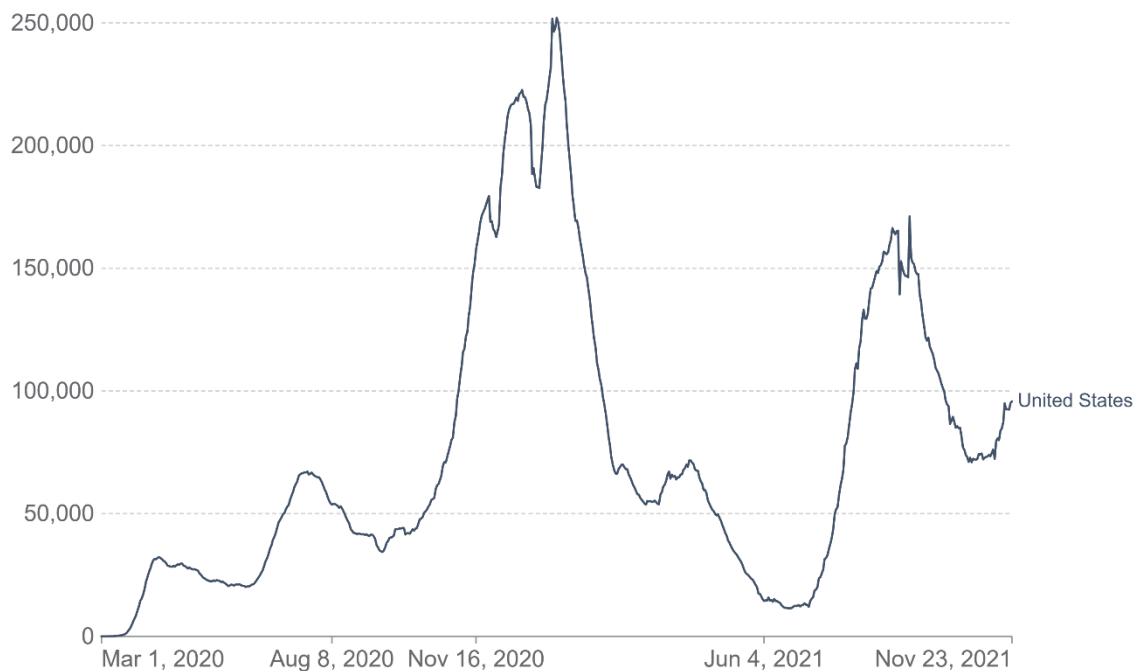
³⁶ 東京新聞「検証コロナ対策10 都の休業要請直前に政府が「待った」権限めぐり火花」2020年8月6日
(<https://www.tokyo-np.co.jp/article/47240>)。

かりだった³⁷。3月以降、感染経路が分からない新規患者が各州で一気に増え、累積感染者数、累積死亡者数とも世界最悪となった。4月末時点で累計感染者数が100万人に達し、死者数も10万人に迫った。さらに7月末時点で累計感染者数が443万人を超え、8月8日には、累積感染者数が500万人を超えた³⁸。

Daily new confirmed COVID-19 cases

7-day rolling average. Due to limited testing, the number of confirmed cases is lower than the true number of infections.

Our World
in Data



Source: Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data

CC BY

図 2：アメリカの新規感染者数の推移

出所) Our World in Data (Dec 3, 2021)

連邦政府や州政府の主な初動対応を表4にまとめた。ニューヨーク州が連邦政府に先駆けて非常事態宣言を発出するなど、初動対応において、連邦政府と州政府の足並みが乱れたことがうかがえる。

³⁷ CNN 「First US case of Wuhan coronavirus confirmed by CDC」 2020年1月22日
(<https://edition.cnn.com/2020/01/21/health/wuhan-coronavirus-first-us-case-cdc-bn/index.html>)。

³⁸ 朝日新聞「米の感染者、500万人を突破 ブラジルは300万人超」 2020年8月9日
(<https://www.asahi.com/articles/ASN8962NWN89UHB100F.html>)。

表 4：アメリカ政府および州政府の主な対応

日付	機関	概要
2020年 2 月 2 日	連邦政府	中国人、および 2 週間以内に中国に渡航歴のある人の入国禁止措置を発表
同 3 月 7 日	ニューヨーク州	クオモ同州知事が非常事態宣言発出
同 3 月13日	連邦政府	トランプ大統領「国家緊急事態宣言」を発出。医療体制の整備に最大500億ドル（約 5 兆4,000億円）を支出する措置を即実施
同 3 月13日	ニューヨーク州、 ニュージャージー州、 コネティカット州	近隣 3 州の共同実施措置として、「3 州内のレストランやバーの店内の飲食サービス禁止」、「映画館等の娯楽施設の閉鎖」、「50人以上の集会の制限」を指示
同 3 月22日	ニューヨーク州	クオモ知事「必要不可欠な事業を除く事業や店舗の閉鎖、全従業員の自宅待機」「必要不可欠な場合を除いて、あらゆる規模の集会禁止」を発令。企業が違反した場合、最大 1 万ドル（約110万円）の罰金

出所) JETRO「地域分析レポート」などを基に筆者作成

感染者が確認された 1 月下旬から 2 月にかけて連邦政府は中国からの入国禁止を打ち出した以外、特に対策を実施せず、トランプ大統領は 2 月、「新型コロナウイルスは早期に収束するだろう」「中国の習（近平）主席はウイルスの拡大阻止に自信を持っている」などと述べ、楽観視していた³⁹。しかしながら、3 月に入って急激に新規感染者数が増加したのを受け、複数の州が連邦政府の対応の遅さを批判し、トランプ大統領は同月13日、国家緊急事態宣言を発出した。

一方、連邦制の下、各州も緊急事態宣言を発出したり、強制措置を実施したりできる法的な権限を持つため、独自の対策を打ち出した。特に初動対応に熱心だったのが、民主党系知事のニューヨーク州だった。往来が多い近隣州にも呼び掛け、外出や営業の自粛を指示し、罰則規定も設けた。4 月末の時点で全50州のうち40以上の州と首都ワシントンが独自に外出制限等の強制措置を発令した⁴⁰。

感染の急拡大は、人工呼吸器など医療設備の不足を招いた。そのため、トランプ大統領は医療設備の調達のため、朝鮮戦争時の1950年に制定された国防生産法に基づき、民間企業に生産体制の確保と安定供給を命じた。

② 措置緩和後の動向

外出制限や施設の閉鎖により、経済活動が停滞したことを受け、連邦政府は 4 月17日、制限の緩和のためのガイドラインを発表した。新規感染者数が 2 週間にわたって減少し、病院が全ての患者を治療できる、といった条件を提示し、条件を満たした地域を「第 1 段階」、さらに 2 週間にわたる新規感染者数の減少を満たした地域は「第 2 段階」、3 週間にわたって満たした地域は「第 3 段階」に該当すると定め、段階ごとに外出制限を緩和し、学校や店舗を再開させることを提案した。

³⁹ AFP「ウイルス拡大は 4 月に収束、トランプ氏が見通し示す」2020年 2 月11日 (<https://www.afpbb.com/articles/-/3267731>)。

⁴⁰ 米国の連邦政府、各州の動向についてはJETRO「北米における新型コロナウイルス対応状況」参照 (<https://www.jetro.go.jp/world/covid-19/us/>)。

ガイドライン公表後の各州の動向を見ると、知事が共和党系か民主党系かによって対応がはっきりと分かれる傾向が見られた（表5参照）。共和党系知事の州はジョージア州が4月中に全米で最も早く制限を緩和するなど、軒並みトランプ大統領の経済重視の考えに同調したのに対し、民主党系知事の州は人命優先の立場から制限緩和には慎重だった。大統領選を控え、党派色が際立ったとの指摘がメディアや専門家から相次いだ⁴¹。

表5：全米各州の制限緩和の状況（2020年5月25日現在）

経済再開の状況	該当する州数	主な州	共和党系知事	民主党系知事
自宅待機令を解除	36	アラバマ、ジョージア、フロリダ、テネシー、テキサスほか	25	11
自宅待機令は維持しつつ規制を一部緩和	14	カリフォルニア、ニューヨーク、ワシントン、ミシガン、イリノイほか	1	13

出所）JETRO、「地域分析レポート」を基に筆者作成

6月中旬以降、早期に制限を緩和したフロリダ州など南部や、アリゾナ州など西部の州で、新規感染者数が再び増加に転じた。同月28日には、50州のうち36州で先週より新規感染者が増える事態となり、感染再拡大に拍車がかかった。大統領選を間近に控えた10月2日には、トランプ大統領がCOVID-19に感染し、隔離措置が取られた⁴²。

2021年以降は、新たに大統領に就任したバイデン政権により、ワクチン接種が進められたことで、感染者の増加ペースが抑えられたものの、デルタ株の猛威により、一部の州では飲食店の営業が制限されるなど影響は長引いた。また、党派による対立も続いた。2021年9月9日、バイデン大統領が従業員100人以上の企業に対し、ワクチンの接種か、少なくとも週1回の感染確認検査を義務付ける方針を示した⁴³ことに対し、共和党系の知事から憲法違反として提訴される事例が相次いだ。2021年12月以降、新たな変異株「オミクロン株」が猛威を振るい、2022年1月3日には、アメリカ全土での1日当たりの新規感染者数が初めて100万人を超えた⁴⁴。

（ii）米国におけるCOVID-19対応の法的根拠の整理

① COVID-19対応に適用した法律

アメリカは連邦制国家であり、連邦政府、州政府がそれぞれ緊急事態に対応するための独自権限を持つ。一方、大統領制の国でもあり、事態が州レベルでの対応を超える場合には大統領に強大な対応権限を付与する。緊急事態における大統領権限について、憲法に緊急事態条項を設けて明記していないが、こうした権限は「不文の原理」であり、「国家は非常時にはemergency

⁴¹ 日本経済新聞「米経済再開、地方も手探り 共和党知事は規制緩和急ぐ」2020年4月23日（<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO58400990T20C20A4FF8000/>）。

⁴² 日本経済新聞「トランプ大統領夫妻、コロナ感染 大統領選へ痛手」2020年10月2日（<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO64521150S0A001C2FF8000/>）。

⁴³ NHK『米大統領 100人以上企業にワクチン接種か週1回検査義務化へ』2021年9月10日（<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210910/k10013252601000.html>）。

⁴⁴ NHK「アメリカ 一日の感染者100万人超 オミクロン株拡大か」2022年1月5日（<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220104/k10013415361000.html>）。

powerを有する」ことを原則にしてきた⁴⁵。

トランプ大統領が3月13日に宣言した国家緊急事態宣言は「国家緊急事態法」に基づいている。同法は緊急事態における大統領の対応権限と議会の監視権限を明記するとともに、事態の種類に応じて実施される対応措置の法的根拠を示すことを求めている。COVID-19対応において、緊急事態宣言に基づき実施された最大500億ドル（約5兆4,000億円）を支出する医療支援は「スタフォード法」（災害救助・緊急事態支援法）を根拠にしている。また、感染拡大に備え、必要な医療器具などの物資の生産確保と増産を図るため、朝鮮戦争時に制定された「国防生産法」も適用された。

② 緊急事態宣言とその定義

国家緊急事態法は、アメリカの歴史において不文の原理として発せられた緊急事態宣言と大統領権限を整理し、連邦議会のチェック機能を明確にする目的で1976年に制定された。同法は緊急事態宣言を発出する際の手続きを定めるとともに、緊急事態対応のため、大統領にさまざまな予算を柔軟に割り当てる権限を与える。また、大統領の権限行使を議会が監視するように定める。具体的には以下のような規定がある⁴⁶。

- 大統領は緊急事態宣言の発出に際し、具体的な措置を実施するための根拠法を明示し、連邦議会に送付すること（第301条）
- 連邦議会は、大統領による緊急事態宣言後、6カ月ごとに宣言を終了させるかどうかを審議する。連邦議会が終了に同意した場合は大統領の意思にかかわらず、国家緊急事態宣言は効力を失う（202条c項）。

③ 実施された措置の根拠

COVID-19対応で、具体的な措置を実施する根拠となった法律は「スタフォード法」で、1988年に制定された。同法は緊急事態を「大異変の可能性の回避若しくは緩和を行うため、州の対応能力を補助する目的で連邦による援助が必要とされていると大統領が判断する事態又は事例を指す」と定義している⁴⁷。

国家緊急事態宣言の発出と同時に、FEMAに積み立てられている巨額の資金を災害救済金として切り崩して使うことが可能になる。緊急事態に伴う援助プログラムは同法5191条から5193条に詳しく記載されており、2005年にアメリカ南西部に甚大な被害をもたらしたハリケーン・カトリナなどで適用されてきた。

各州への資金援助と同時に、トランプ大統領は国家的危機時には、市場原理に関係なく、対応に不可欠な物資の生産確保と増産を図る必要があるとして、「国防生産法」を発動した。同法は連邦政府に民間企業を直接統制する権限を付与するもので、1950年、朝鮮戦争での兵たん物資の確保を目的に制定された⁴⁸。今回の発動では、人工呼吸器の増産を民間企業に命じている。同国が

⁴⁵ 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』17-38頁。

⁴⁶ 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』35-36頁。

⁴⁷ 国立国会図書館調査及び立法考査局「外国の立法 251 季刊版 特集：大規模災害対策法制」2012年3月。

⁴⁸ 阿部圭史『感染症の国家戦略 日本の安全保障と危機管理』199-200頁。

COVID-19感染拡大への対応を戦時に準ずるものと認識していたことがうかがえる。

④ 国と地方の役割分担

国家緊急事態宣言の発出など上記に定められた措置は、まず基礎自治体と各州が各地域の状況进行分析し、州レベルで対応可能かどうかを評価した上で進められる。各州はまず、それぞれの州法に従い、緊急事態宣言を出し、初動対応に当たる。その上で、当該州のみでの対応が困難な場合は、他州との相互援助協定に基づく援助要請を実施する。さらに、緊急事態の深刻度が州レベルでは手に負えない場合は、スタフォード法の5191条～5193条に定められている連邦政府への緊急援助プログラムの申請が可能になる。同プログラムは連邦制を反映し、国と地方の役割分担を定めつつ、援助手続きを以下のように定めている。

- スタフォード法が規定する連邦援助は大統領の緊急事態宣言を起点として実行され、宣言発令の要請は被災州が行う
- 緊急事態宣言は、当該災害が連邦の援助が必要なほど甚大で州の対応能力を超えていると認定された後に実行される
- 州知事が州法に基づき適切に活動し、州の緊急計画を執行していることが、要請の承認に必要なとなる
- 連邦が負担する援助額は、全体の75%を下限とし、1件当たり500万ドルを超えないことを原則とする

COVID-19対応では、急速に感染が拡大し、経済が打撃を受ける中、多くの州が独自の緊急事態宣言の発出だけでは対応が困難と判断した。そのため、連邦政府はスタフォード法を根拠に各州に対し、財政支援を実施した。

(2) イギリス

(i) イギリスにおけるCOVID-19対応

イギリスのCOVID-19対応の特徴は、当初、同ウイルスの脅威を深刻視せず、感染者の増加を放置し、社会全体で免疫を獲得する集団免疫戦略を採用したことである。その後、COVID-19による死者が増加すると一転して、感染抑制戦略に切り替えた。また、同国はイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドから成る連合国で、各地域も独自対策を実施する権限を有する。イングランドがほぼ中央政府の方針を踏襲する一方、その他の3地域は当初から感染抑制を重視する対策を実施した。アメリカと同様に、中央政府と地域間の連携の悪さを露呈することになった。

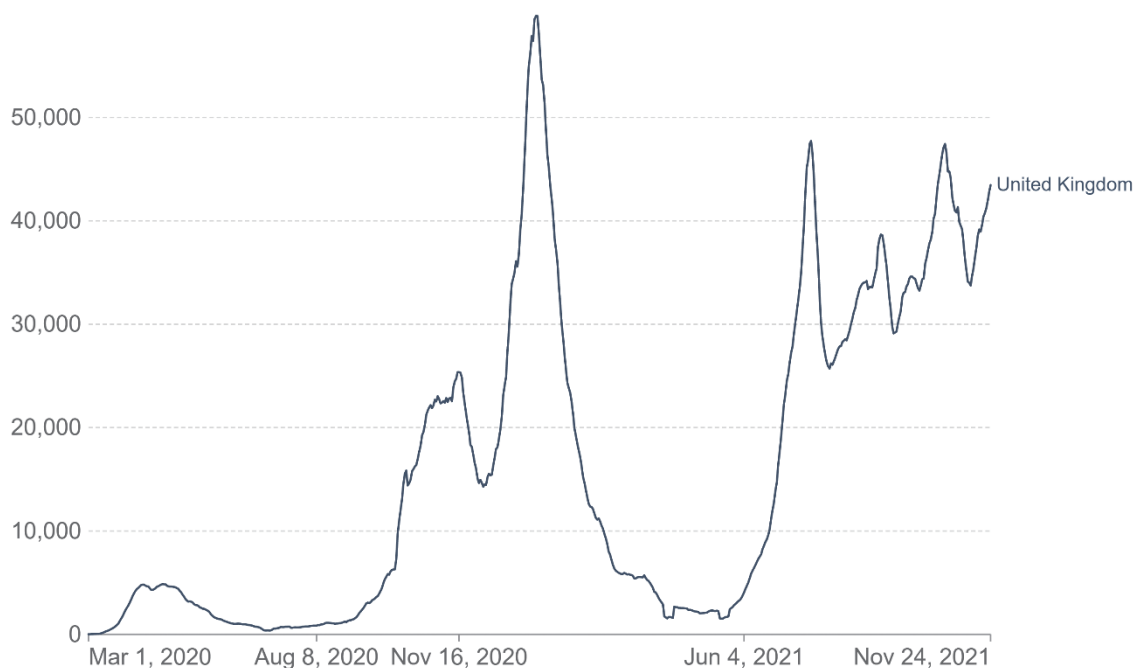
① 感染拡大の経緯と中央政府、地方政府の対応

イギリスでは、2020年1月31日に国内で初めての感染者が2名確認された。2月末時点では、累積感染者数は20人程度にとどまっていたが、3月に入ると感染は一気に拡大した。3月23日の累計感染者数は6,650人に及び、ジョンソン首相も3月27日に感染が確認された。4月以降も感染者数の拡大は増加傾向を続けたが、5月1日に6,201人の新規感染者数を記録したのをピークに、感染者数の増加に歯止めがかかった。

Daily new confirmed COVID-19 cases

7-day rolling average. Due to limited testing, the number of confirmed cases is lower than the true number of infections.

Our World
in Data



Source: Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data

CC BY

図3：イギリスの新規感染者数推移

出所）Our World in Data（Dec 3, 2021）

イギリスの中央政府と地方政府の主な初動対応を表6にまとめた。初の感染者が確認された1月31日からほぼ1カ月半の間、人口の約6割程度を感染させ、抗体を持たせることで、社会全体で免疫を獲得する集団免疫戦略を掲げていた。そのため、中央政府、地方政府ともあまり感染拡大を抑止する対策を実施しなかった。

表 6：イギリス政府と地方政府の主な対応

日付	機関	概要
2020年 3 月18日	政府	学校の休校措置を発表
同 3 月20日	政府	飲食店、パブに休業要請
同 3 月23日	政府	ジョンソン首相、ロックダウン（外出禁止、一部事業者・施設の閉鎖、集会の禁止）の発表
同 3 月25日	政府	コロナウイルス法の制定（Coronavirus Act 2020） これにより、違反者に対する罰則が可能に
同 3 月26日	イングランド スコットランド、 ウェールズ	2020年衛生保護規則が3地域（イングランド、スコットランド、ウェールズ）で制定。違反者に対する罰則が可能に
同 3 月28日	北アイルランド	2020年衛生保護規則が北アイルランドで制定。違反者に対する罰則が可能に
同 4 月16日	政府	ロックダウン緩和のための5条件を発表
同 5 月10日	政府	ロックダウン緩和のロードマップを発表
同 5 月12日	北アイルランド	独自のロックダウン緩和のロードマップを発表
同 5 月13日	政府、イングランド	外出規制の部分的緩和 自宅では不可能な職種（製造業、建設業等）の出勤を伴う就業を奨励
同 5 月15日	ウェールズ	独自のロックダウン緩和のロードマップを発表
同 5 月21日	スコットランド	独自のロックダウン緩和のロードマップを発表
同 6 月上旬	政府、イングランド	小売店と学校の閉鎖を段階的に緩和

出所）イギリス政府発表、JETRO資料、国立国会図書館レポートなどを基に筆者作成

ロンドン大学インペリアルカレッジの研究チームから集団免疫戦略に対する反論が公表され、ジョンソン首相は3月16日、同戦略の断念を表明した。

その後、学校の休校措置、パブや飲食店への休業要請を行ったものの、感染の拡大は止まらず、2020年3月23日、ジョンソン首相はCOVID-19の感染拡大を緊急事態と表明し、イギリス全土を対象にロックダウン（外出制限）を発令した。これにより、生活必需品の購入、1日当たり1回の運動、食品や物流など社会機能の維持に必要な業種を除き、外出禁止となり、生活必需品以外を扱う商店や施設も閉鎖された。中央政府は3月25日にコロナウイルス法を制定し、違反者に対する罰則を可能にした⁴⁹。

② 措置緩和後の動向

ジョンソン首相は5月10日、制限緩和に向けたロードマップを発表した。その後、北アイルランド自治政府は同12日、ウェールズ自治政府は同15日、スコットランド自治政府は同21日に独自のロードマップを発表し、地域ごとに異なった緩和措置を実施した。

経済再開に向けて、8月から外食が最大50%割引になるEat Out to Help Outキャンペーンを実施したが、以降、新規感染者数は再度増加した。これを受け、ジョンソン首相は、9月9日に、

⁴⁹ イギリスにおけるCOVID-19感染拡大と政府対応については主にBBC NEWS『【解説】イギリス政府はパンデミックとどう闘ったか 1年間の舞台裏』2021年3月29日を参照（<https://www.bbc.com/japanese/features-and-analysis-56507062>）。

「イングランドでは学校や職場、結婚式、葬式、チームスポーツを除いて原則7人以上の集まりを禁止する」と発表した。

しかし、感染者の増加傾向は変わらず、10月5日の新規感染者数は22,961人と過去最高水準に達した。10月9日時点で、累計感染者数はスペイン、フランスに次いで欧州3位、累計死者数は欧州最多を記録した。

2021年に入ると、同国の製薬メーカー・アストラゼネカ社が開発したワクチンを感染抑制の切り札に位置付け、国民への接種を進めた。2021年7月には、2回の接種を受けた国民の割合が7割近くに達したものの、1日当たりの新規感染者は2万人を超える状況が続いた。しかし、中央政府は7月19日、COVID-19による死亡者は大幅に減少しており、ワクチンの効果が表れているとして、店舗の営業時間制限や大規模イベントの開催制限など大半の制限措置の解除に踏み切った⁵⁰。12月以降、新たな変異ウイルス「オミクロン株」の感染急拡大により、2022年1月4日には、1日当たりの新規感染者数が初めて20万人を超えた。しかしながら、イギリス政府はロックダウンなどの規制強化を見送った⁵¹。

(ii) イギリスにおけるCOVID-19対応の法的根拠の整理

① COVID-19対応に適用した法律

イギリスは不文憲法の国であり、成文化された憲法はないが、アメリカと同様、中央政府による緊急事態への対応措置権限を「不文の原理」と見なしてきた⁵²。しかしながら、第1次世界大戦以降、緊急事態に対処するための行政権限を整理・明確化するため制定法主義に転換した⁵³。COVID-19感染拡大に関しては、1984年に制定された公衆衛生法と、新規立法として成立させたコロナウイルス法により対応した。

② 緊急事態宣言とその定義

イギリス政府は当初、集団免疫戦略を基軸にし、COVID-19への危機感が薄かった。集団免疫戦略を転換し、COVID-19感染拡大の抑止に重点を置き始めたころ、緊急事態対応の根拠にしたのが1984年に定めた公衆衛生法である⁵⁴。同法第2A部は、「感染症または化学物質、もしくは放射線による汚染から生じる脅威に対して住民を保護する法的根拠を提供し、自発的な協力が得られない場合には、人、物および及び施設に対して政府が制限を課す」と規定している⁵⁵。

③ 実施された措置の根拠

ジョンソン首相は2020年3月23日の声明で、COVID-19感染拡大を緊急事態とし、公衆衛生法に基づき、全土での罰則を伴う活動制限（ロックダウン）の実施を表明した。

50 BBC NEWS「英イングランド、ロックダウン政策の大半を解除 感染は増加傾向」2021年7月19日 (<https://www.bbc.com/japanese/57883801>)。

51 朝日新聞「イギリスの新規感染者、初めて20万人超え 規制強化は見送る方針」2022年1月5日 (<https://www.asahi.com/articles/ASQ153350Q15UHBI00H.html>)。

52 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』28-31頁。

53 同上。

54 実際には、イングランドとウェールズは、Public Health (Control of Disease) Act 1984を根拠としている。北アイルランドはPublic Health Act (Northern Ireland) 1967を、スコットランドはCoronavirus Act 2020を根拠にしている。

55 芦田淳「【イギリス】新型コロナウイルス対策のための規則の制定等」『外国の立法 No.283-1』（2020年4月）、国会図書館調査及び立法考査局、2頁。

さらに、ロックダウンの実効性を高め、医療・福祉サービスにおける人員確保や感染抑制を強化することを目的に、3月25日にコロナウイルス法が制定された。同法により、イベントや集会の開催を禁止し、これらの措置に従わない者に、罰則を科すことが可能になった（第1部第52条および附則第22編）⁵⁶。また、各地域でロックダウンを厳密に実施するための具体的な細則として、2020年健康保護規則が、地域ごとに制定された⁵⁷。大都市ロンドンを抱えるイングランドでは、健康保護規則により、施設（飲食店、娯楽施設等）の閉鎖（第4条および附則第2編）、外出の制限（第6条）、2人を超える集会の原則禁止（第7条）が定められ、違反者に対して罰則を科した（第9条～第10条）⁵⁸。

④ 国と地方の役割分担

イギリスはブレア首相時代の1999年～2000年にかけて、各地域の分離独立の機運を抑えるために、高度な自治権を認め、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに議会を設け、中央議会（ウェストミンスター国会）の権限（立法権）の一部を各地方議会に委譲するなど地方分権化を進めた⁵⁹。

公衆衛生に関する権限は中央政府からスコットランド、ウェールズ、北アイルランドに移譲された分野であり、この3地域の自治政府は、独自にCOVID-19に対応する権限を保有する⁶⁰。そのため、ロックダウンの実施に際しては、自治政府はそれぞれ制定した健康保護規則に則った。緩和措置についても、ジョンソン首相の提唱するロックダウンの段階的緩和方針を受け入れたのはイングランドのみで、その他の自治政府はそれぞれの地域状況を考慮し、政府方針とは異なる独自のロードマップを策定した。

(3) フランス

(i) フランスにおけるCOVID-19への対応

フランスのCOVID-19感染拡大に関する対応の特徴は、戦時に定められた緊急事態法制に準拠した新法を制定し、中央政府主導により、先進民主主義国の中で最も厳しいといわれる強制措置を採用したことである。1日当たりの外出時間や外出の範囲まで細かく制限され、首都パリをはじめ、主要都市はロックダウンの状況となった。しかし、一年で人の移動が最も多くなる夏のバカンスシーズンを前に、強制措置を大幅に緩和したため、感染の再拡大を招いた。

① 感染拡大の経緯と政府の対応

2020年1月24日、フランス南西部のボルドー市とパリ市近郊で計3人の感染が確認され、同国で初の感染者確認となった。2月下旬から新規感染者数が急増し、フランス公衆衛生局の発表によると、3月3日の段階で、感染者は212人、死亡者は4人に上った。この間、同国北部のオー・ド・フランス地域圏など複数の市町村で集団感染が発生している。

56 芦田淳「【イギリス】新型コロナウイルス対策のための規則の制定等」4-5頁。

57 同上、4頁。

58 同上、4-5頁。

59 石見豊『英国の分権改革とリージョナリズム』芦書房、2012、9-14頁。

60 Jennifer Brown “Coronavirus: The lockdown laws,” Briefing Paper, No 8875 (House of Commons Library, 2020), p.5.

3月14日、政令により、食料品や医薬品を扱う店舗、銀行など生活に欠かせないサービスを提供する業種を除く大半の施設の閉鎖を決めた。しかし、新規感染者数は減少せず、むしろ急速に増加した（図4参照）。

Daily new confirmed COVID-19 cases

7-day rolling average. Due to limited testing, the number of confirmed cases is lower than the true number of infections.

Our World
in Data



Source: Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data

CC BY

図4：フランスの新規感染者数推移

出所）Our World in Data（Dec 3, 2021）

4月には累積患者数が10万人を超え、特に感染者数が多いパリの病床がひっ迫したため、TGVと呼ばれるフランス型新幹線で、感染者を地方に移送する事態に追い込まれた。5月までに、COVID-19感染による累積死亡者数は3万人に達し、欧州では、イギリスとイタリアに次ぐ水準となった。政府による外出制限の強化などの効果もあり、5月中旬以降は新規感染者のペースが落ち着いた。

フランス政府の対応を表7にまとめた。集会の禁止や店舗の営業停止など強力な措置により感染を抑え込もうとしたことがうかがえる。

表 7：フランス政府の主な対応

日付	機関	概要
2020年 2 月29日	政府	5,000人以上の集会を禁止する措置を発表
同 3 月14日	政府	政令により、食料品店や薬局など生活に欠かせない店舗を除く全業種の営業禁止を指示
同 3 月23日	政府	公衆衛生に関する非常事態法が議会で承認、公布。14日に発出した政令の違反者に対し、罰則を科すことが可能に
同上	大統領	マクロン大統領「公衆衛生に関する非常事態」を宣言。各県の地方長官の要請と首相の承認により、強制措置の延長、罰則の強化が可能に
同 5 月11日	政府	学校の一部再開、外出および営業制限の緩和など強制措置を一部解除

出所) JETRO「地域分析レポート」などを基に筆者作成

フランス政府は2月29日、COVID-19感染拡大が危険な段階に入ったと表明し、5,000人以上の集会を禁止したほか、パリで開催中だった農業見本市を急ぎに閉鎖した。翌3月1日に予定されていたパリ・ハーフマラソンも中止を決定した⁶¹。

3月23日、「公衆衛生の非常事態法」を成立させ、直ちに公布した。同法により、必需品以外の商店・飲食店の閉鎖、外出禁止の政令について、違反者に最大1万ユーロ（約120万円）と禁錮6カ月の処罰を科すことが可能になり、新規感染者の強制隔離も可能になった。外出制限についても、1日1時間以内、外出する理由を記した書類携帯を義務付けるなど、細かい規則が設けられた。

厳しい外出制限や店舗営業の禁止は8週間にわたり続き、フランス南部のリゾート地で開催され、例年国内外から多くの映画関係者が集まるカンヌ国際映画祭も中止となった。フランス政府は5月11日、新規感染者数の増加ペースが落ち着いたとして、段階的に規制を緩和し、政府の許可なしでの外出や一部店舗の営業再開を認めた。一方で、公共交通機関を利用する際はマスクの着用を義務付けるなど、感染の再拡大に配慮した。

② 措置緩和後の動向

7月に入ると、バカンスシーズンをにらみ、欧州域外からの移動制限も一部緩和され、同月中旬以降、新規感染者数が増加に転じた。8月に入ると、1日1,000人超の感染者が確認されるようになった。9月4日、フランス保健相は、1日当たりでは過去最多となる8,975人の新規感染者が確認されたと発表した。

感染再拡大の傾向を受け、10月末から全土で外出制限を再び実施した。例年移動が多いクリスマス休暇を控えた12月15日、フランス政府は帰省できるよう外出制限を緩和する代わりに夜間の外出を禁止する措置を実施した。しかし、移動の緩和により、感染は再拡大し、2021年1月以降、1日当たりの感染者は2万人を超える水準で推移した⁶²。同年12月以降は、オミクロン株の感染が拡大し、2022年1月24日から、飲食店などの利用にあたってワクチン接種証明の提示を義務付け

⁶¹ JETRO「ビジネス短信」2020年3月5日（<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/f24ec5025354bccb.html>）。

⁶² 時事通信「クリスマス後にコロナ感染者増加 欧州、相次ぎ制限延長」2021年1月10日。

る新たな法律が施行されたが、翌25日にフランス全土での1日当たりの新規感染者数は初めて50万人を超えた⁶³。

(ii) フランスにおけるCOVID-19対応の法的根拠の整理

① COVID-19対応に適用した法律

フランスは、憲法に緊急時における大統領権限を定めた緊急事態条項（フランス共和国憲法第16条）を有する国だが、COVID-19感染拡大への対応には、この大統領権限を行使せず、「公衆衛生の非常事態法」を新たに制定して対応した。同法は、同国の旧植民地だったアルジェリア独立運動の最中の1955年に制定された「緊急状態法」を基礎にしており、罰則を含む強力な対応権限を中央政府に認めている。

② 緊急事態宣言とその定義

公衆衛生の非常事態法はCOVID-19感染拡大を受け、2020年3月23日に公布された。既存の公衆衛生法典に「衛生緊急事態の章」（第3131-12条～3131-20条）を追加する形式で制定され⁶⁴、衛生緊急事態宣言の手続きや対象地域の指定、強制措置の実施については緊急状態法を踏襲している。すなわち、大統領が宣言を行い、首相⁶⁵が各県の地方長官の意見を聴取しながら、深刻な影響が生じている地域を指定し、強制措置を実施する2段階の手続きを定めている。国会審議を必要とせず、行政府の決定・実施権限を平時に比べ大幅に拡大している点が特徴である。

衛生緊急事態は「国民の健康に脅威となるような公衆衛生上の問題が生じた」状態と定義され、閣議決定に基づく政令により発令される（第3131-13条）。発令後、首相が各県の地方長官と必要な協議を行い、行政命令として、強制力を伴った措置の実施が可能になる。議会は、取られた措置を監督し、評価するためにあらゆる情報の提供を求めることができるが、措置の停止を求める直接の権限は規定されておらず、アメリカと比較して議会の行政府への監視権限は大きくない。一方、緊急事態宣言に基づき取られた行政の措置について、国民に行政裁判所の緊急審理手続きによる審理を受ける権利を与えている（第3131-18条）。

③ 実施された措置の根拠

外出の原則禁止や施設の一時閉鎖措置は第3131-15条に定められ、同条2項には、措置に違反した者に750ユーロ以下の罰金、15日以内に再び違反した場合に、1,500ユーロ以下の罰金、30日以内に3回以上違反した場合は6カ月の拘禁刑および3,750ユーロの罰金に処することが規定されている。同年3月23日の衛生緊急事態の発出と25日の公衆衛生の非常事態法に基づく政令公布により、外出規制の強化が行われ、パリをはじめ主要都市はロックダウン状態となった。

⁶³ NHK「フランス 新型コロナ 25日の感染確認 過去最多50万人超に」2022年1月26日
(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220126/k10013450571000.html>)。

⁶⁴ 国立国会図書館『COVID-19と緊急事態宣言・行動規制措置』2020年6月15日、6頁。

⁶⁵ フランスは第2次世界大戦後制定された第四共和国憲法の議員内閣制の下で、小党分立の不安定な政府が連続し、1958年にド・ゴール首相の下、大統領権限を強化した第五共和国憲法を採用した。儀礼的な権限しか持たなかった大統領は、立法、行政、司法の三権の総覧者となり、議会解散権・閣僚任免権・条約批准権など大幅な権限を有することになった。一方、アメリカとは異なり、議院内閣制の枠組みも継続し、議会の多数派が内閣を組織し、首相が議会对策や内政の統括者として機能する。大統領の所属政党と議会の多数派が異なる場合は、左派、右派の共存連立政権となる。このフランスの政治体制は「半大統領制」と称される。

④ 国と地方の役割分担

国と地方の役割分担を考えるに当たり、フランスの行政制度を知る必要がある。

日本の知事職に相当する各県の長は、警察行政権、警察の指揮監督権を有する点は日本と同様であるが、直接選挙で選ばれるわけではなく、国の機関の一部である。そのため「地方長官」と訳されることが多く、地方において国家の権威を代行し、各大臣を通して官治分権の中核を担う⁶⁶。

そのため、地方長官による強制措置の実施は内閣の代行であり、衛生緊急事態が宣言され、首相が行政命令により措置の内容を具体化して初めて、地方長官に実施の権限が付与される。

この点は、日本において議論となった「新型インフルエンザ等対策特別措置法」第24条に定める都道府県知事の権限が、中央政府による緊急事態宣言があつて初めて効力を有することと類似する。しかし、フランスにおいては、地方長官は官選であり、権限の問題は議論になっていない。

(4) ドイツ

(i) ドイツにおけるCOVID-19への対応

ドイツもアメリカと同様、連邦制を採用しており、連邦政府と州政府の協調がCOVID-19感染拡大を抑え込む鍵と認識された。フランスやイギリスと比較すると、2020年10月時点では、感染者数は半数程度、死者数は3分の1程度で、連邦政府と州政府の連携がうまく図られていた。しかし、外出や営業の制限が長引くにつれ、アメリカと同様、人命優先か経済優先かで州政府の足並みが乱れ始め、感染の再拡大を招いた。2020年11月2日から、全土で「部分的ロックダウン」と呼ばれる移動制限が実施されるなど、感染拡大初期よりも強力な措置を採用するに至った。

① 感染拡大の経緯と連邦政府、州政府の対応

2020年1月27日、ドイツ・バイエルン州にある自動車部品会社において、社員の中国人女性のCOVID-19感染が確認され、ドイツにおける初の感染例となった⁶⁷。その後、中国・武漢からのチャーター便による帰国者の流入もあり、3月8日には、累積感染者が1,000人を超え、同月17日には1万人を超えるなど、急速に感染が拡大した。

ドイツ連邦政府、各州の主な対応を表8にまとめた。各国と異なり、緊急事態宣言は発出せず、連邦政府と州政府の協議に基づき、感染症保護法に則った措置が実施された。

表8：ドイツ連邦政府と州政府の主な対応

日付	機関	概要
2020年1月31日	連邦政府	感染症防止法に基づく報告義務を、コロナウイルスの感染および疑い例に拡張
同3月12日	連邦政府	学校閉鎖、接触制限等一連の措置を順次実施
同3月22日	連邦政府	3人以上の会合禁止、飲食店、美容院の閉鎖
同4月	各州政府	公共空間でのマスク着用義務

出所) JETROビジネス短信などを基に筆者作成

⁶⁶ 矢部明宏「フランスの緊急状態法」国立国会図書館 調査及び立法考査局『レファレンス』2013年5月号、9頁。

⁶⁷ ロイター『アングル：ドイツ式コロナ戦略、「感染者ゼロ号」から徹底追跡』2020年4月12日 (<https://jp.reuters.com/article/health-coronavirus-germany-defences-idJPKCN21T00Z>)。

3月12日から学校閉鎖、商店や娯楽施設の営業禁止、国境閉鎖など次々と措置が実施されたが、感染の拡大は止まらなかった。同22日、公共空間で他人との距離を最低1.5m置くこと、3人以上の会合の禁止、飲食店や美容院を閉鎖するなど、接触制限を強化した。こうした全土に向けた措置は4月19日まで延長される一方、接触制限では限界があるとして、大都市ミュンヘンを抱える南部バイエルン州など10州は、独自に罰則付きの外出制限を追加した。同月27日までには各州がマスクの着用義務も定め、それぞれの州で、違反者に罰金を科すなどの措置を取った。

こうした措置により、1日当たりの新規感染者数は6,500人に達したのをピークに、徐々に減少した。

Daily new confirmed COVID-19 cases

7-day rolling average. Due to limited testing, the number of confirmed cases is lower than the true number of infections.

Our World
in Data



Source: Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data

CC BY

図5：ドイツの新規感染者数推移

出所）Our World in Data（Dec 3, 2021）

② 緩和措置後の動向

一日の新規感染者数が2,000人前後と落ち着いた4月20日以降、連邦政府および各州政府は段階的に制限緩和の措置を実施した。その後、新規感染者数は500人以下で安定していたが、6月に同国西部にあるノ르트ライン・ヴェストファーレン州にある食肉処理工場で1,500人以上の集団感染が発生し、当該工場のあるギュータースロー郡において限定的なロックダウンが行われた。人々の移動が多くなる夏のバカンスシーズンから、感染者数はさらに増加し、10月15日には一日の新規感染者数が7,173人と過去最高の数値を記録した。

11月2日、メルケル首相は各州首相と協議し、クリスマス休暇前に感染の拡大を抑え込むことを目的に、同月30日までドイツ全土での「部分的ロックダウン」を実施し、移動制限を強化する

ことを表明した。しかし、新規感染者の増加に歯止めがかからず、この措置はクリスマス休暇に入る12月20日までの延長を余儀なくされた⁶⁸。2021年はワクチン接種の進行により、いったん感染者数は低位で推移したものの、秋以降、オミクロン株の感染拡大により急増した。2022年2月2日には、1日当たりの新規感染者数が初めて20万人を超えた⁶⁹。

(ii) ドイツにおけるCOVID-19対応の法的根拠の整理

① COVID-19対応に適用した法律

大陸欧州に位置するドイツは、フランスと同様に憲法に緊急事態に関する行政権限を明記することを伝統にしてきた。COVID-19対応においては、ドイツ連邦共和国基本法（憲法に相当、以下、基本法）の緊急事態条項を直接適用することではなく、感染症防護法とそれに基づく各州の州令を根拠に各種措置を実施した。

感染症防護法は、「ヒトの伝染病を予防し、感染症を早期に発見し、それ以上の拡大を防止すること」を目的に、伝染病の監視・予防・制圧の3段階に応じた制御手法を規定している。その実現のために必要な行政権限や措置には、制裁（刑罰・制裁金）が併記され、強制力を有する。

一方、同法は、感染症のまん延が全土的なパンデミックに至ることを必ずしも想定しておらず、感染症予防における州政府の役割を重視していた。実際にCOVID-19感染拡大の初期の局面で、同法を根拠に実施された措置は州政府によるものだった。

しかし、こうした対応では全国規模の感染流行に対処できないと連邦議会が提案し、2020年3月27日に、感染症防護法を改正した「全国規模の流行状況における住民保護に関する法律」が成立した。これにより、州の境界を超えた対策が可能になった。

② 緊急事態宣言とその定義

COVID-19対応において、ドイツは本報告書の調査対象国の中で唯一、緊急事態宣言を発出していない。「全国規模の流行状況における住民保護に関する法律」は、ドイツ連邦議会が「全国規模の流行状況」を認定すると、連邦保健省およびその他の機関に対し、医薬品の供給確保や医療システムの人材確保について、連邦参議院⁷⁰の同意なしに、命令あるいは法規命令により、さまざまな措置が可能になる権限を付与する⁷¹。

感染症防護法に基づき、刑事罰を伴う強制措置は実施されたが、緊急事態の認定はされなかった。ドイツ基本法やその他の緊急事態法制における緊急事態の定義については次章で詳述する。

③ 実施された措置の根拠

感染症防護法は、担当官庁が必要な防護措置を講じることを規定するほか（第28条等）、州政

⁶⁸ JETROビジネス短信「12月も部分的ロックダウンを継続、クリスマス期間は緩和」2020年12月2日（<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/12/1dbf62aa1655c06f.html>）。

⁶⁹ NHK「独 新型コロナ 新たな感染者20万8000人超 過去最多」2022年2月3日（<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220203/k10013464071000.html>）。

⁷⁰ ドイツの立法機関として、国民による直接選挙で選ばれた議員で構成する連邦議会と各州の閣僚が議員を務め、州政府の指示に拘束される連邦参議院が存在する。同国の法律は、連邦議会が可決した法案に連邦参議院の同意を必要とする「同意法律」と、連邦参議院は異議を申し立てられるにすぎず、連邦議会が異議を却下することができる「異議法律」がある。国立国会図書館『ドイツの議会制度』2019年5月（https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11281219_po_1055.pdf?contentNo=1）。

⁷¹ 本項は、以下文献を参照し要約したものである。横田明美・阿部和文（2020）「ドイツにおける COVID-19（新型コロナウイルス感染症）への立法対応 連邦と州の権限配分及び行政情報法の観点から」『JILISレポート』Vol.3 No.2。

府に感染症対策のための法規命令（日本における政令に相当）を制定する権限を付与する。これにより移動の自由等の基本権が制限される場合がある（第32条）。州政府の法規命令に基づく措置に違反した者は、2万5,000ユーロ（約308万円）以下の過料に処することができる（第73条第1a項第24号および同条第2項）。

④ 国と地方の役割分担

基本法によれば、感染症対策は連邦政府と州政府の競合的立法事項であり（第74条第1項第19号）、州政府は連邦政府が立法権を行使しなかった範囲で立法権を有する（第72条）。

各州のうち、バイエルン州は、感染症防護法第32条の規定に基づき、「コロナパンデミック事態における感染症防護措置に関する2020年3月27日のバイエルン州令」を制定し、店舗営業の原則禁止等を独自に規定した。さらに、同月31日の改正で外出の原則禁止等の規定を追加した。この州令には期限が付されており、措置を継続するため、数次にわたり同様の州令が制定された。

3. まとめ

日本および欧米対象国のCOVID-19感染拡大の経緯と政府の初動対応を見ると、それぞれの国で初の感染者が確認されてから当面の間、各国政府は様子見の雰囲気が強く、積極的な対応を取っていなかったことが分かる。日本においては、初の感染者確認から、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」による具体的措置が実施されるまで2カ月近くを要した。

一方、COVID-19の感染が拡大し、措置が実施される段階になると、各国の違いが目立ってきた。アメリカやフランスは感染の拡大を国家的危機、あるいは戦時に準ずる危機と見なした。実際に、戦時に整備された緊急事態法制を適用したり、参照したりして対処に当たった。イギリスやドイツも罰則規定のある措置を実施した。対照的に日本の特措法に基づく措置は要請や指示にとどまり、措置が効力を発揮するかどうかは国民の自発的な協力に依存せざるを得なかった。

各国間の違いは、それぞれの国の法制によって緊急事態の定義、議会や地方の関与の在り方に違いがあるためであり、また、こうした違いは各国がたどってきた歴史や風土、緊急事態法制整備の経緯に由来している。次章で、各国の緊急事態法制整備の歴史について概観する。

第2章 日本および欧米対象国の緊急事態法制整備の歴史

第1章で見たように、日本および欧米対象国はCOVID-19感染拡大に対し、既存の緊急事態法制を根拠にするか、あるいはそれを参照しながら新法を制定し対応策を講じた。各国の対応策を比較すると、強制措置の有無や私権制限の度合いで違いが観察されたが、それは各国の緊急事態法制整備の歴史に関係している。

緊急事態法制の歴史は近代民主国家の誕生にさかのぼる。

19世紀以降、戦争や大規模災害など国家の存立を脅かす事態に直面した際、立憲主義、民主主義を原則とする統治体制であっても、憲法秩序を一時停止し、非常措置を講じることによって秩序の回復を図ることについて、国家の権限として認めるべきかどうか各国で議論が盛んになった。その結果、フランスやドイツのように憲法に緊急事態に関する条項を明記する形で、あるいはアメリカやイギリスのように憲法には明記せず、「不文の原理」として緊急事態における国家の権限（国家緊急権）を認める形で、実施細則としての緊急事態法制の整備が進んだ。立憲君主制を志向した明治憲法下の日本では、フランスやドイツの考え方を踏襲し、緊急事態における国家の権限を憲法に明記した⁷²。

二つの世界大戦を経て、こうした緊急事態における国家権限の運用に変化が生じた。

背景には、各国で「緊急権のパラドックス」と呼ばれる問題が意識されたことがある。国家緊急権について、憲法や法律で厳格に定義しようとすれば、国家の対応を制約する恐れがある。逆に緊急権を包括的、抽象的に定義すると、国家により、緊急事態宣言と私権制限措置が乱発され、立憲主義、民主主義が破壊される恐れがある⁷³。各国は緊急事態における措置の実効性と基本的人権尊重とのバランスについて熟考し、措置の強制力や私権制限の度合いにそれぞれ独自の特徴を有するようになった。2001年以降は、米国同時多発テロをはじめとする新しい脅威や東日本大震災のような未曾有の大規模災害により、緊急事態対処における国と地方の権限や役割の分担について、各国で再編成が行われている。

この章では、第2次世界大戦後を中心に、各国の緊急事態法制の体系化を検証し、緊急事態に対する各国の考え方の違いを分析する。

1. 日本の緊急事態法制整備の歴史

日本におけるCOVID-19感染拡大への対応措置について、初動対応の遅れ、行政府による強制措置の欠如、中央政府と地方政府の権限、役割分担のあいまいさの三つが主に指摘された。これらは、日本の緊急事態法制が戦後、劇的な変遷をたどった事実と深く関連している。

第2次世界大戦における敗戦後、全体主義からの脱却と民主主義の普及に向け、新憲法の制定は最重要課題であった。緊急事態における国家の権限については、日本政府とGHQの議論の結果、日本国憲法に明記されなかった。こうした経緯を踏まえながら、日本における緊急事態法制整備の歴史とその影響を検証する。

⁷² 国立国会図書館調査及び立法調査局『主要国における緊急事態への対処』2003、9-15頁。

⁷³ 佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂、2011など。

(1) 緊急事態に関する憲法上の変化

戦後の憲法改正議論の中で、日本が当初、GHQに提出した憲法草案には、戦前の旧憲法と同様に、緊急事態に関する条項を憲法に明記する考え方が反映されていた。草案第76条は「衆議院ノ解散其ノ他ノ事由ニ因リ国会ヲ召集スルコト能ハザル場合ニ於テ公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ必要アルトキハ、内閣ハ事後ニ於テ国会ノ協賛ヲ得ルコトヲ条件トシ法律又ハ予算ニ代ルベキ閣令ヲ制定スルコトヲ得」⁷⁴と定め、緊急時には立法、予算の権限を国会から行政府（内閣）に移すことを定めていた。

大日本帝国憲法は、当時の日本の国情に最も近いとしてドイツの憲法を模範とした。1889年に発布され、以下の四つの緊急対応権限が明記された。

- 緊急勅令制定権（第8条）
- 戒厳宣言の大権（第14条）
- 非常大権（31条）
- 緊急財政措置権（70条）

（大日本帝国憲法および各国憲法の緊急事態条項や法律の緊急事態条文については、巻末【資料2】参照）

表9：大日本帝国憲法に定められた緊急権

	緊急勅令制定	戒厳令	非常大権	緊急財政措置
用件	公共の安全保持	戦時または内乱	戦時または国家事変	公共の安全保持に緊急の必要があるとき
認定	天皇（統治総覧者）	天皇（統治総覧者）	天皇（軍の大元帥）	内閣
措置	勅令制定	軍への行政権の移管、国民の権利制限	軍事行動に必要な措置	勅令による財政上の必要措置
統制	議会の承認（事後）	なし	不明	議会の承認（事後）
期間	議会が閉会中または招集できない期間	必要とされる期間	必要とされる期間	議会が閉会中または招集できない期間
実施例	1923年関東大震災直後など多数	1905年：日比谷焼打事件 ⁷⁵ 1923年：関東大震災 1936年：2・26事件	なし	1923年の関東大震災後の金融恐慌時など多数

出所）衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』を参照に筆者作成

上記四つの緊急対応権限の要件と実施例を表9にまとめた。このうち軍部に行政対応権限を移管する戒厳令については、明治から昭和にかけて三度発令されている。非常大権については、戒厳令に関する権限との違いが明確ではなく、一度も発動されなかった⁷⁶。

⁷⁴ 衆議院憲法調査会「日本国憲法の制定過程における各種草案の要点」2000年3月、12頁。

⁷⁵ 1905年9月5日、ポーツマス条約（日露戦争の講和条約）において、ロシア側から賠償金を取れなかったことなどに反対する民衆が、東京日比谷公園で開かれた国民大会に集合し、警官と衝突した。その後、民衆は暴徒化し、大臣官邸や新聞社、警察署、市街電車などを焼き打ちし、翌日まで暴動が続いたため、戒厳令が公布され、軍隊が鎮圧のため出動した。

⁷⁶ 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』4頁。

(2) 新憲法下の緊急事態法制整備の特徴

新憲法の作成に際して、GHQは緊急事態における国家の対応権限については英米法の考えに則り、不文の原理として認められるとの見解で事態に対処するよう日本政府に促し、上記草案第76条の日本国憲法への導入は見送られた⁷⁷。

しかし、日本政府は、自然災害が多い国情を考慮すると、不測の災害に対する措置は必要とGHQに訴え、日本国憲法では、参議院の緊急集会（第54条）、法律による政令への罰則委任（第73条）が定められた⁷⁸。前者は、衆議院解散中に災害が発生した場合、内閣は参議院に緊急集会を求め、暫定的に法律や予算措置を議決することを定めている。後者はあらかじめ国会で議決した法律の範囲内で、内閣に罰則付きの政令を制定する権限を付与している。

金森徳次郎国務大臣（憲法改正担当－当時）は、上記の経緯について、1946年の衆議院帝国憲法改正案委員会で次のように答弁している。

緊急勅令などは行政当局者にとっては実に調法（原文ママ）⁷⁹なものではあるが、民主政治を徹底させて国民の権利を十分擁護するためには、そのような政府一存において行う処置は、極力これを防止しなければならない。いわば行政権の自由判断の余地をできるだけ少なくすべきである。実際の特殊な場合に应じる具体的に必要な規定は平素から乱用のないような形で準備するように規定を完備しておくことが適当である⁸⁰。明治憲法にはそうした用意はあったが、実際にその様な手段が明白に用いられたことはなかった。したがって、新しい憲法においては、むしろ自由保障の安全を期した⁸¹。

日本国憲法第54条や第73条は、緊急事態における内閣の権限を定めたものであるが、金森大臣の答弁にあるように、大日本帝国憲法における国家の権限と比較すると、制約されたものになっている。

金森大臣の答弁は、戦前の大日本帝国憲法で規定された国家緊急権が強大すぎたとの反省から、緊急事態における行政権の自由判断の余地を少なくすること、緊急事態に対応する具体的な規定は乱用のない形で準備することを強調している。また、新憲法制定時は戒厳令や治安維持活動の実施主体となる軍隊が解体されていた。これらにより、戦後日本の緊急事態法制整備は欧米対象国にはない独自の経過をたどった。

すなわち、欧米対象国が武力攻撃、とりわけ核攻撃に対する国民保護を基軸に緊急事態法制の整備を進めたのに対し、日本においては、自然災害を中心に、現実が発生した事象から課題を洗い出しながら、緊急事態と行政府の権限を規定し、対応を図る仕組みが定着した。

表10に緊急事態を定める主な法律をまとめた。

2003年の武力攻撃事態等対処法以外は全て現実が発生した事態が法の制定や改正のきっかけとなっている。

77 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』6頁。

78 高見勝利『政治の混迷と憲法』岩波書店、2012、261頁。

79 『日本国語大辞典』によると、調法とは、主に「調査したり考慮したりすること。熟慮すること。また、よく思案し適切に処理すること」を意味し、金森大臣答弁の文脈に必ずしも沿っていない。「重宝」がより文脈に適しており、議事録作成の段階で誤植した可能性がある。

80 『第190回帝国議会衆議院 帝国憲法改正案委員会議録（速記）』第3回』1946年7月2日34-35頁。

81 『第90回帝国議会衆議院 帝国憲法改正案委員会記録（速記）第13回』1946年7月15日、240頁。

表10：緊急事態を規定している日本の主な法律

法律名	制定年度	緊急事態条項	緊急事態条項の きっかけとなった出来事
警察法	1954年（全面改正）	第71、74条	戦後GHQの指導下での自治体警察の誕生による縄張り化と広域活動の困難
災害対策基本法	1961年	第105、106条	伊勢湾台風 ⁸² （1959）
原子力災害対策特別措置法	1999年	第15条	JCO臨界事故 ⁸³ （1999）
武力攻撃事態等対処法	2003年	第21条～24条	
新型インフルエンザ等対策特別措置法	2012年 2020年、2021年 （改正）	第45条	H1N1 亜型インフルエンザウイルスまん延（2009） 新型コロナウイルスまん延（2020）

出所）衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』などを参照に筆者作成

発生事象主義に基づく法整備の帰結として、COVID-19対応でも指摘された初動の遅れがある。つまり、類似の災害への対応力は向上するが、未経験の災害に対しては、政府の初動対応にしばしば混乱が観察される。

また、COVID-19対応で、国と地方の権限・役割分担が不明瞭と指摘されたことは、日本の緊急事態法制が、災害対策基本法を土台に発展したことに由来している。

表10に紹介した原子力災害対策特別措置法が災害対策基本法の特別法の位置付けであることから明らかなように、災害対策基本法が日本における緊急事態法制整備の出発点になっている。同法は、中央政府と地方政府の協調に力点を置いている。都道府県、市町村が住民の生命、財産を災害から保護する一時的な責務を負い（第4条、第5条）、国の責務は「組織及び機能全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する」（第3条）と規定している⁸⁴。欧米各国が戦時における国民保護を土台とし、国家主導による命令・統制型の緊急事態法制を整備してきた歴史とは対照をなしている⁸⁵。

2000年以降、武力攻撃事態等対処法や同法を補完する国民保護法（2004年）を制定する際にも、災害対応の法体系が準用された。国民保護法の審議中、井上喜一内閣府特命担当大臣（防災担当：当時）は次のように答弁している。「国民保護措置の中身で主要なものは、警報の発令でありますとか、あるいは避難の誘導、あるいは救援、あるいは武力攻撃事態によって生じた災害を極力最小化していく、そういう措置だと思っておりますけれども、これはいずれも災害と共通するところがあるわけでありまして、そういう共通する部分については、災害対策基本法の援用をはじめ、災害救助法なんかの規定も援用しているというところでございます」⁸⁶。

最後に、憲法から緊急事態に関する条項が消失した事実は、COVID-19対応で指摘された強制

⁸² 脚注17参照。

⁸³ 脚注18参照。

⁸⁴ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』37頁。

⁸⁵ 同上、38-39頁。

⁸⁶ 「衆議院 武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会」議事録、2004年4月20日。

措置の少なさと関連している。

憲法に緊急事態条項が存在しないため、表10の各法律が定める緊急事態が何を意味するのかについて、さまざまな解釈が提唱されてきた。一つは、これらの法律による緊急事態の認定や対応措置権限は、不文の原理として国家に付与されると考えられている国家緊急権を補完し、場合によっては、憲法秩序を一時停止する非常措置を採用することも認められるとの見解である。アメリカやイギリスで採用されている考え方である。一方、現行憲法が緊急事態における非常措置権限を想定していないとする立場からは、上記の各法律が定める措置は行政府や警察、自衛隊の活動を一時的に集中強化する場合を定めたもので、不文の原理としての国家緊急権とは結び付かないとの意見が提出されている⁸⁷。

政府の公式見解としては、日本国憲法下では国家緊急権は認められていないこと、国民の権利を制限したり、義務を課したりする措置については憲法が定める「公共の福祉」の観点から可能であること、の2点を指摘する形で、歴代の内閣法制局長官らが国会で答弁している。例えば2004年、有事法制に関する国会論戦の中で、秋山収内閣法制局長官（当時）は以下のように答弁している。「国家緊急権というものは現行の憲法下では認められていないものと考えております。ただ、現行憲法下でも、大規模な災害とか経済的混乱などのような非常な事態に対応すべく、公共の福祉の観点から合理的な範囲内で国民の権利を制限し、あるいは義務を課す法律を制定することは可能でございます。災害対策基本法、国民生活安定緊急措置法など、既に多くの立法がございます」⁸⁸

各種権利の制限が公共の福祉の観点から実施される以上、国家緊急権を認めている国と比べれば、強制措置は抑制的に運用されていると考えられる。

(3) 新しい脅威に対応する緊急事態法制

日本の緊急事態対応の規定は、1990年代後半から、国の権限を拡大する形に変容しつつある。

1999年に起きた茨城県東海村のJCO臨界事故で周辺に放射線が漏洩した際、原子力災害対応の法的根拠は原子炉等規制法であり、住民避難などは自治体の判断に委ねられていた。しかし、自治体レベルでは十分に対応できなかった反省から、国が防災対策を一元的に決定し、複数の自治体に対して避難命令を出せるよう原子力災害対策特別措置法が制定された。同法では、第15条に基づき、内閣総理大臣が原子力緊急事態宣言を出した場合は、内閣総理大臣に権限が集中し、地方自治体・原子力事業者を指導し、対応に当たることができる（第20条）。2011年の東日本大震災に伴う福島第一原発事故では、菅直人首相（当時）がこの条文を根拠に、事業者である東京電力の事故対応にも関与した。

新型インフルエンザ等対策特別措置法でも総理大臣に総合調整権が認められ、休業要請の業種等について、都道府県の実施計画に国が修正を求める事例があった。また、武力攻撃事態等対処法と国民保護法では、災害対策基本法と異なり、地方の対応措置は「自治事務」ではなく、「法定受託事務」とされ、国の指導の下に、地方が実施する仕組みになっている⁸⁹。

⁸⁷ 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』7頁。

⁸⁸ 衆議院「事態対処特五号」2004年4月20日、28頁。

⁸⁹ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』45頁。

日本は、自然災害が多い地理上の条件と、戦前の全体主義体制からの反省という歴史上の経緯から、国、都道府県、市町村の協調を前提とする分権的緊急事態対処を整備してきた。1990年代後半以降、原子力災害対策特別措置法から武力攻撃事態等対処法の制定に至る過程では、欧米の緊急事態法制のような国が主導する統制型の緊急事態対処に移行する傾向が見られる。

2. 欧米対象国における緊急事態法制度の整理

欧米対象国もまた、戦時や災害時における行政権の濫用を教訓に、戦後、緊急事態法制を再整備してきた。各国における緊急事態法制の歴史を検証することは、日本における緊急事態対処の在り方を考える上で、重要な示唆を与えてくれると考えられる。

(1) アメリカ

アメリカのCOVID-19対応には二つの特徴が見られた。一つは連邦制国家であり、連邦政府と州政府がそれぞれ独自の権限を持つため、時として両者の対応が食い違ったことである。もう一つは、州政府レベルで手に負えない場合には、連邦政府、特に大統領に対応権限を集中させることである。

後者の大統領の対応権限については、戦後、大統領の権限濫用防止に対する議会の責任を明確にするため、「不文の原理」の原則にとらわれず、制定法主義に移行した。21世紀以降は、テロ行為など新たな脅威に対応できる緊急事態法制の確立を目指し、連邦政府と州政府の権限分担を再調整するなど、改正の動きが続いている。

① 大統領の緊急事態対応権限に対する考え方の変化

アメリカ合衆国憲法には、大統領が陸海軍の最高司令官であること、緊急の場合に大統領が議会の上下両院本会議を召集することができること（いずれも第2条）、州を外国の侵略や国内暴動、蜂起から保護する権利（第4条）が記載されているものの、緊急時に大統領が憲法プロセスを一時停止するような措置を実施できることを定めた条項は存在しない。

しかしながら、第2次世界大戦の終了まで、緊急事態において大統領が憲法に違反するような命令を発しても、議会は追認する傾向が強かった。例えば、フランクリン・ルーズベルト大統領が1942年2月、国家安全保障への脅威になるとの理由で、西海岸在住の日系アメリカ人の強制収容を大統領命令で実行し、議会は1カ月後にこの命令を追認した⁹⁰。

戦時の安全確保を最優先の目的とするルーズベルト大統領の考えはおおむね国民に支持され、戦後も、米ソ冷戦体制の中で、核兵器による都市攻撃への不安から、この考え方は信任を得てきた。

しかし、緊急時の大統領権限に対する考え方は1970年代に変容した。発端は、ベトナムに本格参戦するきっかけとなったトンキン湾事件に関する国防総省の機密文書が漏洩したことだった（1971年6月）⁹¹。

⁹⁰ 浅川紀「米大統領職と緊急事態権限」『武蔵野大学政治経済研究所年報』、2017
(https://www.musashino-u.ac.jp/albums/abm.php?f=abm00004720.pdf&n=02_asakawa.pdf)。

⁹¹ 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』33頁。

1964年8月、北ベトナム沖のトンキン湾で、北ベトナム軍の哨戒艇がアメリカ海軍の駆逐艦に二発の魚雷を発射し、アメリカ軍への敵対行為と見られた。北ベトナムへの攻撃を訴えたジョンソン大統領の提案は、連邦議会上院で88対2、下院で416対0の圧倒的多数により支持された。この後、アメリカはベトナムに本格参戦するが、機密文書の漏洩により、トンキン湾事件は、北ベトナム爆撃を正当化するため、アメリカ軍が自ら仕組んだ秘密工作の一部だったことが発覚した。

大統領や議会への信用失墜の結果、アメリカは緊急事態対応における国家の権利を「不文の原理」とする伝統的な考えを改め、大統領の緊急事態への対応権限と議会による監視を明文化する制定法主義に移行した。それまでの戦時およびそれ以外の緊急事態における大統領令を整理し、議会による監視機能を強化する形で、戦時権限法（1973年）と国家緊急事態法（1976年）が制定された。

② 21世紀における緊急事態への対応の再構築

緊急事態における大統領権限の制定法主義への移行を経て、アメリカの緊急事態法制の在り方にさらに影響を与えたのが、2001年9月11日に発生した同時多発テロ事件である。

2001年まで、アメリカのテロ対策は、予防措置が中心の危機管理と事後処理の結果管理に分けて考えられていた。前者は米国司法省が所管するFBIが主導するテロ防止であり、後者はFEMAが担当する被害対応であった。しかし、同時多発テロ事件では、FBIやCIAが事前に入手していた重要情報を政府内で共有できなかったことや、被害対応も不十分だったことに対する反省から、ブッシュ大統領はテロ対策に関わる省庁体制の一元化を目指した。2003年1月、国土安全保障局、沿岸警備隊、帰化移民局、FEMAなど22の政府機関を統合し、閣僚が長官を務める政府機関としては、同国15番目の省として国土安全保障省が創設され、職員数17万人の巨大官庁が発足した。

省庁再編により、最も大きな影響を受けたのはFEMAである。独立組織としての地位を受けることはできず、人事権、予算権が制約された⁹²。

2005年8月にルイジアナ州などに甚大な被害をもたらしたハリケーン・カトリナによる自然災害では、FEMAの対応の不備、基礎自治体－州政府－連邦政府の連携ミスによる支援物資、人員の派遣の遅れが被害を拡大させたと言われた。国土安全保障省のテロ対策偏重人事により、自然災害対応への専門知識を持った職員がFEMAの主要ポストから外されていたことが一因とされている。そのため、2006年にポスト・カトリナ緊急事態管理改革法が制定され、FEMAは独立組織の地位を取り戻し、対応準備、事後対応、地域復旧に関する権限を一元的に管理することになった。さらに連邦政府、州政府、基礎自治体、民間のNPOとの緊急事態対応に関する取り組みを調整できる権限を得た⁹³。

アメリカの緊急事態対応体制は、FEMAを窓口に連邦政府、州政府と基礎自治体が協調を重視する傾向に変わりつつあり、日本が中央政府に対処権限を集約する傾向にあるのとは対照的である。

⁹² 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』68頁。

⁹³ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』71頁。

(2) イギリス

英米法系に属するイギリスは成文憲法を持たず、アメリカと同様に、緊急事態における国家の対応権限を「不文の原理」として認めてきた。第1次世界大戦以降は、緊急事態における行政府の権限を明確にするため制定法主義に移行した。21世紀に入ると、迅速な危機対応の実現とテロや感染症など新たな脅威への対処を目的に、緊急事態法制を整理し、戦争を含め、一括して国家緊急権を定義する法律を新たに制定した。イギリスの緊急事態法制整備の歴史には、事象に応じて個別に緊急事態関連法が存在する日本にとって、参照できる点が少なくない。

① 国家の緊急事態対応権限の法制化

イギリスにおいて、緊急事態における一般法として位置付けられているのは、1964年の国家緊急権法である。同法は第1次世界大戦以降に制定された法律を統合する形式になっている。

第1次世界大戦中の1914年、イギリスは国土防衛と公共の安全を目的に、政府に措置命令権を付与する国家防衛法を制定した。第2次世界大戦直前には、ナチス・ドイツへの宣戦のため、上記法律を参照し、1939年緊急権法が1年の時限立法として制定された。その後、ドイツ軍によるイギリス本土への侵攻の危機が迫り、1939年緊急権法と同様に時限立法の形で1940年緊急権法が制定され、1946年まで延長された。

軍事以外の緊急事態対応には、1920年に緊急権法が制定された。同法は、第1次大戦後、炭鉱労働者を中心にストライキが頻発し、社会不安が増大したことに対応することを目的とした。政府は、食糧、水、燃料等の供給を妨げ、交通機関を妨害し、または社会から生活の要素を奪うような脅威の存在に対し、国王の名で緊急事態を宣言することができると定めていた。

1964年国家緊急権法は、1920年緊急権法に、1946年に失効した緊急権法の一部を組み入れた。第1条で、「食糧、飲料水、燃料、電力、交通手段の供給が崩壊し、それによって国民生活から必需品が奪われる事態に際し、国王は緊急事態を宣言することができる」と規定した⁹⁴。適用事象は自然災害および原子力事故にも拡大された。第2条は、軍の動員を定め、「国家緊急の必要性がある場合には、農業その他の重要な業務に軍隊の構成員を暫定的に従事させることができる」としている⁹⁵。

② 21世紀における緊急事態への対応の再構築

2001年9月11日のアメリカにおける同時多発テロの発生など新たな脅威への対応を踏まえ、中央政府と地方政府の義務と権限を明確にし、あらゆる危機に迅速に対応することを目的として、イギリスは1964年緊急事態法に付加する新たな法律を整備した（図6参照）。

⁹⁴ 清水隆雄「Ⅱ 緊急事態法制 1 イギリス」『主要国における緊急事態への対処』（2003年）、国立国会図書館調査及び立法考査局 40-42頁。

⁹⁵ 清水隆雄「Ⅱ 緊急事態法制 1 イギリス」『主要国における緊急事態への対処』 40-42頁。

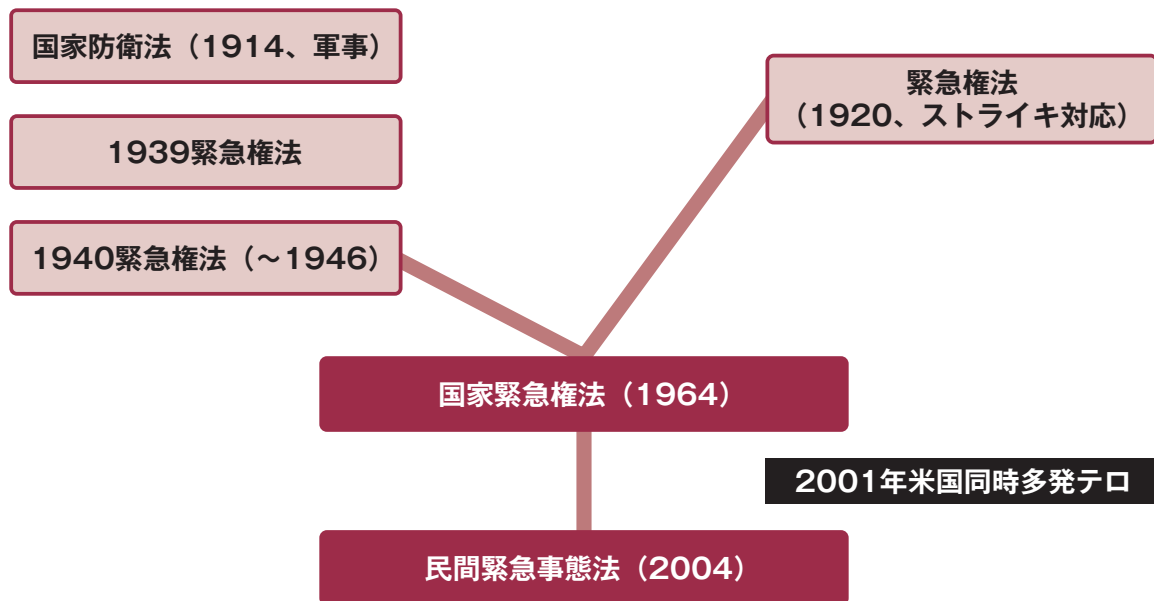


図6：イギリスの緊急事態法制の統合・整備状況

出所）衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』などを参照に筆者作成

2004年、戦争、テロ攻撃から自然災害、感染症に至るまで多様な危機を想定し、国家緊急権を規定する法律として、民間緊急事態法が制定された⁹⁶。同法は3部構成になっており、第1部では「地方レベルの公的機関（地方自治体等）に課されるあらゆる規模の緊急事態に対応した市民保護の義務」、第2部では「より大規模な緊急事態に際して、中央政府に与えられる迅速かつ強力な規則制定の権限」、第3部では「施行や適用範囲といった通則」について記載している⁹⁷。

緊急事態については、

- － 連合王国または地方もしくは地域内における人間福祉に深刻な被害を及ぼす可能性のある事件または状況
- － 連合王国または地方もしくは地域内における環境に深刻な被害を及ぼす可能性のある事件または状況
- － 連合王国の安全保障に深刻な被害を及ぼす脅威のある戦争またはテロリズム

に大別している（同法第2部第19条）⁹⁸。緊急事態に際し、地方政府、自治体が一義的に対応に当たり、被害の規模が大きいときに限り、中央政府が緊急事態と認定し、緊急事態規則の制定をもって対応するという2段構成となっている⁹⁹。

民間緊急事態法に基づく緊急事態規則は、国王が定める枢密院令によって制定されるが、制定手続きに遅れが想定される場合には、上位の閣内相（首相、主務大臣、大蔵委員）の協議によっ

⁹⁶ 岡久慶「緊急事態に備えた国家権限の強化—英国2004年民間緊急事態法」『外国の立法223』（2005年2月）、国会図書館 海外立法情報課、1頁。

⁹⁷ 同上、1頁。

⁹⁸ 岡久慶「緊急事態に備えた国家権限の強化—英国2004年民間緊急事態法」27頁。

⁹⁹ 同上、7頁。

て制定し、議会に承認を求めることができる（同法第2部第20条）¹⁰⁰。議会が閉会、休会中の場合は、議会の開催を要求することができる（同法第2部第28条）¹⁰¹。規則は議会の承認後、30日以内に失効するが、中央政府は新たな規則を制定する権限を有する（同法第2部第26条）¹⁰²。さらに、スコットランド、北アイルランド、ウェールズの自治地方に適用される規則については、中央政府の上記閣内相は地方政府と事前協議をする必要があるが、緊急性の高い場合は事前協議を省略することができる（同法第2部第29条）¹⁰³。

一方、政府による命令権の濫用を防止するため、同法は議会による権限も明記している。政府が規則を議会に提出してから7日経過しても議会（上院、下院）の承認が得られない場合、当該規則は効力を失うと定められている（同法第2部第27条）¹⁰⁴。

COVID-19の感染拡大に対し、イギリス政府は「民間緊急事態法で規定する緊急事態に該当しない」と判断し同法を適用せず、感染が全土に拡大することになった¹⁰⁵。イギリスの緊急事態法制の歴史、とりわけ21世紀以降の法整備状況と、COVID-19対応を見ると、法整備が必ずしも迅速な危機対応に結び付いておらず、緊急事態対処の難しさがうかがえる。

(3) フランス

フランスは他国に先駆け、緊急事態における国家の対応権限を法制化し、「国家緊急権の母国」とも称される¹⁰⁶。また、アメリカやイギリスとは対照的に、緊急事態における国家の権限を憲法に明記することを伝統としてきた。1958年、大統領制の導入を柱とする第五共和政に移行してからは、大統領に緊急事態への対応権限を集約し、米英両国に比べ、行政権限が強大化する点に特徴が見られる。実際、COVID-19対応では、先進民主主義国の中で最も厳しいといわれる強制措置を行政主導で実施した。こうした行政権限の強大化については、人権尊重を定めた憲法との整合性が取れないとして議論が起きている。

① 国家統治体制の変化と緊急事態対応権限に対する考え方

第2次世界大戦後、フランスの緊急事態法制の整備は劇的に展開した。

議会制民主主義を採用したフランス第四共和政にとって、1950年代は旧植民地の独立運動への対応が主要課題の一つだった。政府は1955年4月、アルジェリア独立運動への対応を主目的に緊急事態における国家の権限を規定する「緊急状態法」を制定した。

同法は緊急状態を二つに分類している。

- － 公の秩序に対する重大な侵害の結果生じる急迫の危機
- － 性質上および程度の重大性により公の災害という性格を有する場合

¹⁰⁰ 岡久慶「緊急事態に備えた国家権限の強化—英国2004年民間緊急事態法」8頁。

¹⁰¹ 同上、32頁。

¹⁰² 同上、31頁。

¹⁰³ 同上、32頁。

¹⁰⁴ 同上、31頁。

¹⁰⁵ 田中亮佑「英国における緊急事態法制と軍隊の国内動員 COVID-19対応とEU離脱を事例として」『NIDSコメンタリー第122号』（2020年6月11日）、防衛研究所、3頁。

¹⁰⁶ 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』2003年2月、25頁。

(第1条)

前者は戦時の戒厳令の性格を有し、後者は大規模自然災害を主に想定している。いずれかに該当し、政府により緊急事態宣言が発出されれば、私権の制限を含む強制措置の実施が可能になる。

さらに、1958年には、第2次世界大戦時に対ナチス抵抗運動を展開したド・ゴール将軍が政界に復帰し、大統領が指揮する強大な国家を志向して国家体制の変更を内容とする新憲法を国民投票で承認させた。

緊急事態における国家の権限は大統領制への移行に伴い憲法に明記され、大統領の非常権限(第16条)が新設された。同条は国の独立、領土の保全または国際的取り決めの履行が重大かつ切迫した脅威にさらされ、憲法の正常な運営が妨げられる場合、大統領は非常事態宣言を発し、必要な措置を取ることができると定める。首相や両院議長、憲法評議会¹⁰⁷は大統領から諮問を受けることが規定されるのみで、非常事態宣言の妥当性を審査する権限はない。議会両院(国民議会¹⁰⁸と元老院¹⁰⁹)は、非常事態宣言から30日後に、非常事態を宣言する要件が依然として備わっているかどうかの審査を憲法評議会に付託することができるが、議会自ら非常事態宣言延長の可否を判断する権限はない。

第16条の規定は、アメリカの戦時権限法や国家緊急事態法と比べ、大統領の措置実施の権限を強力に認める内容となっている。

1961年4月23日、アルジェリアで反乱が起こり、フランス政府の要人1人が拘束されると、ド・ゴール大統領は同条に基づく非常事態を宣言した。しかし、本土政府の要人1人が反乱軍に拘束されただけであり、国家機関が正常に機能している状況での非常事態宣言の発出は、後の政権に憲法第16条への疑問を投げ掛けた。1993年、ミッテラン大統領は「欧州の民主主義国でこれほど原則に反する権限の集中を認める条文を持つ国はない」として第16条を廃案とする憲法改正案を議会に提出した。改正案は承認されなかったが、以降の政権も第16条の適用を忌避している¹¹⁰。実際、100人を超える犠牲者を出したパリ同時多発テロ(2015年)などの重大危機に際しても、第16条に基づく非常事態宣言は発出されなかった。結局、第五共和制の歴史の中で、憲法第16条に基づく非常事態を宣言したのはド・ゴール大統領のみである¹¹¹。

② 21世紀における緊急事態対処の特徴

21世紀に入り、テロなど新たな脅威への対応のため、各国が憲法の緊急事態条項や法律の運用見直しを進める中、フランスは1955年緊急状態法をさまざまな事象に適用することで、危機対応の強化を図っている。同法は戦時から自然災害まで多様な緊急事態に適用できる上、憲法第16条と比べ、緊急状態宣言の発出には、大統領だけでなく、内閣や地方長官も関与する。そのため、政府を挙げた取り組みをアピールできる利点がある。2000年以降の同法に基づく緊急状態宣言発

¹⁰⁷ 違憲審査を行う機関で、委員(9名)は大統領・国民議会議長・元老院議長からそれぞれ3名ずつ任命される。民主主義国の多くは、違憲審査権を裁判所に付与し、裁判官の経験年数など法曹資格を定めるが、フランスの憲法評議会には就任資格は定められていない。

¹⁰⁸ 日本の衆議院に相当し、定数は577名。小選挙区制により選出される。

¹⁰⁹ 上院に相当し、定数は348名。国民による直接選挙ではなく、地方議会議員を有権者とする間接選挙で選出される。

¹¹⁰ 水島朝穂『世界の「有事法制」を診る』法律文化社、2003、109-110頁。

¹¹¹ 同上、106頁。

出の主要事例は以下の2件である。

2005年10月、パリ郊外で警官に追われた移民系の少年2人が変電所で感電死した事件をきっかけに、移民への偏見、差別の解消を訴える暴動が各地に拡大した。11月8日、シラク大統領は1955年緊急状態法に基づく緊急状態を宣言し、ド・ビルパン首相の行政命令により、夜間外出禁止令などの強制措置を翌2006年1月まで実施した。

2015年11月13日、首都パリで、イスラム国の戦闘員と見られる複数のグループが銃撃と爆破を数カ所で同時に起こし、130名が死亡する同時多発テロ事件が発生した。オランド大統領は直ちに1955年緊急状態法に基づく緊急状態を宣言した。生き残ったと見られる実行犯の確保や別のテロの未然防止を目的に、集会の禁止や令状なしの家宅搜索など行政、警察権限が強化され、2017年11月まで異例の長期にわたる宣言となった。フランス内務省によると、宣言下で家宅搜索が計4457カ所で実施され、計752人を自宅軟禁とした。また、武器625点が押収され、過激思想を広める宗教施設計19カ所が閉鎖された¹¹²。

COVID-19対策のために制定された「公衆衛生における非常事態法」も、緊急事態宣言の発出や強制措置の発動の手続きは緊急状態法を踏襲している。

しかしながら、緊急状態法の度重なる適用や同法に準拠した新法制定に関しては、基本的人権尊重の立場から疑問が呈されている。現在までに、憲法評議会が緊急状態法に基づく緊急事態宣言や強制措置の効力を無効にする司法判断は出していないが、人権尊重とのバランスに関する議論は続いている。

(4) ドイツ

ドイツはフランスと同様、国家緊急権を憲法に明記している。ドイツ基本法（憲法に相当）の緊急事態条項は第2次世界大戦での敗戦を経て、戦後10年近い歳月をかけて整備された。戦前のワイマール憲法の緊急事態条項がナチスに悪用された経験から、緊急事態の定義や緊急事態における連邦政府、州政府の役割を細かく類型化しているのが特徴で、国家による権力濫用の防止に万全を尽くそうとしている。

① 緊急事態に対する考え方の変化

ドイツは第2次世界大戦の敗戦により、分断国家としての再出発を余儀なくされたが、民主主義陣営に加わったドイツ連邦共和国（旧西ドイツ）の基本法制定過程において、緊急事態における国家の権限を明記することには国民の抵抗が強かった。ワイマール憲法における緊急事態条項が、民主主義や人権保障の破壊につながったためである。

ワイマール憲法は48条で、「公共の安全および秩序に著しい障害が生じ、またはそのおそれがあるとき、大統領は、公共の安全および秩序を回復させるために必要な措置をとることができ、必要な場合には、武力を用いて介入することができる」と定めていた¹¹³。1933年1月、ヒトラーは首相に就任すると、大統領に対して「民族および国家の保障」のため、第48条に基づく非常措置権限の適用を求め、発動させた。その後も同条に基づく法令が乱発され、議会による立法機能の大半は政府による命令に置き換えられた。結果として、立憲主義、民主主義の崩壊に至っ

¹¹² 毎日新聞「フランスの非常事態宣言」2017年12月31日（<https://mainichi.jp/articles/20171231/ddm/007/030/075000c>）。

¹¹³ 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』20頁。

た¹¹⁴。

1960年、連邦政府により、緊急事態に関する基本法改正案が提案されたが、同改正案は、ワイマール憲法第48条を模範とし、緊急事態において連邦政府に、法律に代わる法規命令を制定する権限や、私権を制限する権限を与えていたため、議会により否決された¹¹⁵。

その後、同国の二大政党であるキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）と社会民主党（SPD）を中心に、長い時間をかけて新たな基本法改正案が提出され、1968年、緊急事態条項が導入された改正案が可決された。1990年の東西ドイツの統一以降も同条項は引き継がれている。

新たな緊急事態条項の特徴として、ワイマール憲法の反省を踏まえた以下の二つが挙げられる。

- － 緊急事態においても、連邦政府に一括して命令を制定する権限を与えることはせず、州政府との役割分担を明確にするほか、連邦議会に連邦政府の措置に対する監視権限を付与する
- － 緊急事態を包括的に規定することはせず、事態ごとに細かく分類し、定義する

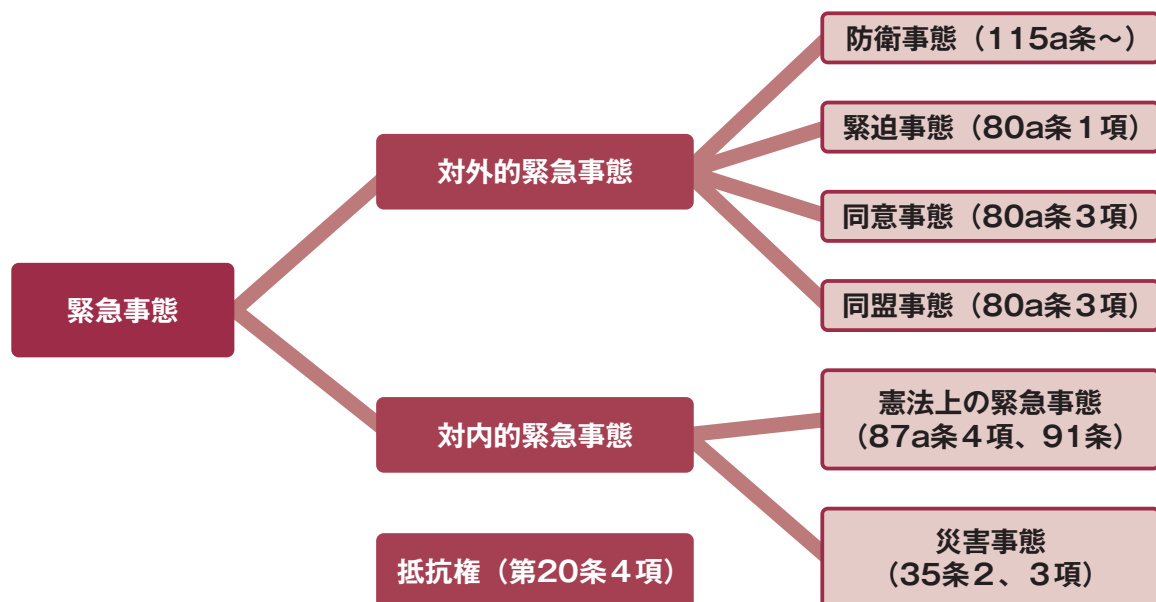


図7：ドイツ基本法の緊急事態の分類

出所）衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』

図7にあるように、緊急事態は国内要因に由来する「対内的緊急事態」と国外要因による「対外的緊急事態」に大別され、前者は

- － 災害事態（第35条）
- － 州の存立にかかわる緊急事態（87条、91条）

が定義されている。憲法で緊急事態条項を導入している国では、外的要因、すなわち戦争を想定している場合が大半で、自然災害を緊急事態として明記しているのはドイツのみとされてい

¹¹⁴ 山岡規雄「ドイツ連邦共和国基本法における緊急事態条項」『レファレンス』第786巻、国立国会図書館 調査及び立法考査局、2016、60頁。

¹¹⁵ 水島朝穂『世界の「有事法制」を診る』89頁。

る¹¹⁶。

第35条、および第91条は対内的緊急事態における州政府と連邦政府の役割を細かく規定している。緊急事態への一義的な対応は州政府の責任で行い、単独の州で対応できない場合は他州への応援要請、連邦政府への連邦国境警備隊あるいは軍隊の出動を要請できる。ただし、連邦参議院¹¹⁷の要求により、出動を中止させることができる。

対外的緊急事態は外国からの攻撃を想定し、緊迫度により、

- **防衛事態**：武力による外部からの攻撃を規定する（115条）
- **緊迫事態**：防衛事態への準備態勢に入ることと想定する（80条a 1 項）
- **同意事態**：緊迫事態に至る可能性を想定する（80条a 3 項）
- **同盟事態**：他国との同盟上の義務履行のため、緊迫事態と同様の措置が必要な場合を想定する（80条a 3 項）

に区分されている¹¹⁸。

防衛事態の認定は連邦議会が連邦参議院の同意を得て行う（115a条 1 項）。緊急を要し、かつ解散中などの理由で連邦議会の招集や議決が不可能な場合には、両院の議員で構成される合同委員会にその権限が与えられる（115a条 2 項）。

このように、ドイツの緊急事態条項は他国のそれに比べ、事態を詳細に分類している。また、州政府と連邦政府の役割を精緻に規定し、連邦政府の措置に対する議会の監視権限も事態の性質に応じてきめ細かく規定している。さらには、基本法に定める自由で民主的な秩序を排除しようと企てるものに対して、他に手段がない場合、全てのドイツ国民に抵抗権を付与する規定を設けている（第20条）。緊急権が中央政府により濫用される可能性を徹底して排除しようとするドイツ基本法の緊急事態条項は、世界の法曹界から「制度化された緊急権の完成形態」と評されている¹¹⁹。

② 新たな脅威と「緊急権の完成形態」の限界

2001年にアメリカで起きた同時多発テロは、ドイツ基本法による緊急事態の定義に疑問を投げ掛けた。善良な市民に成りすました移住者によるテロ攻撃は、外的要因に基づく事態に対する連邦軍による国民保護に該当するのか、内的要因事態への州による住民防護なのか、危機対応体制のどちらに属するのか判然としないためである¹²⁰。

さらに、2003年 1 月、アメリカ同時多発テロを想起させる事件がドイツで発生した。

同国の経済拠点・フランクフルト市の高層ビル群にハイジャックされた軽飛行機が接近した。犯人は同市にある欧州中央銀行ビルに突入すると脅したため、多くの人々がビル街から避難を余儀なくされた。連邦空軍のファントム戦闘機 2 機が緊急発進によりハイジャック機を追尾し、2 時間後、ハイジャック機はフランクフルト空港に着陸した。犯人は精神病歴のある学生で、直ちに逮捕された¹²¹。

¹¹⁶ 関西学院大学災害復興制度研究所『緊急事態条項の何が問題か』岩波書店、2016、26頁。

¹¹⁷ 脚注70参照。

¹¹⁸ 衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』21-22頁。

¹¹⁹ 水島朝穂『世界の「有事法制」を診る』87頁。

¹²⁰ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』84-85頁。

¹²¹ 水島朝穂『世界の「有事法制」を診る』55頁。

議論となったのは、連邦空軍の現場判断で実施された空軍機の出動である。ドイツ基本法は「防衛のために出動するほかは、この基本法が明文で許容している限度においてのみ、出動することが許される」（87条a 2項）と規定し、連邦軍の出動を制限している。一方、第35条2項には職務共助が定められ、警察や軍が緊急事態への対応のため相互に協力することが想定されている。ハイジャック事件は、どの緊急事態に該当するのかの議論とともに、空軍機の出動が基本法に違反するのか、職務共助の規定に基づき許容されるのか、論争を巻き起こした¹²²。

基本法の緊急事態条項およびそれに基づく法律が必ずしもテロ対応に万全でないことを重く見た同時のドイツ政府（SPDと緑の党による左派連立政権）は、基本法の改正は必要ないとの判断に立ち、航空安全法を制定し、連邦軍の対テロ出動を認めた。同法第14条に、ハイジャックされた飛行機に対する戦闘機の出動を明記し、警告射撃、強制着陸、最終的にはハイジャック機を排除できる権限を定めている。しかしながら、ホルスト・ケーラー大統領¹²³（当時）は基本法の改正をせずに施行された同法の合憲性に疑問を持ち、憲法裁判所に判断を仰ぐよう政府に求めた。同裁判所は2006年、航空安全法に規定する連邦軍による武力行使規定を違憲と判断し、第14条は無効とされた¹²⁴。

ドイツは日本と同様に敗戦国としての歴史を持ち、「緊急権の完成形態」とまで評価される緊急事態条項を制定したものの、軍隊の国内出動は依然として機微な問題である。21世紀以降に出現した新たな脅威への対応に向け、緊急事態における国家の権限について議論が続いている。

3. まとめ

緊急事態における国家の権限は、憲法や法律に明文化せずとも、「不文の原理」として国家が当然に有する権限と考える英米法系（アメリカ、イギリス）と、憲法に明記することをもって権限を規定する大陸法系（フランス、ドイツ）に大別される。

各国はそれぞれの国情に応じて独自の緊急事態法制を整備してきた。同法制の発展と改正はそれぞれにたどってきた歴史や災害、戦時経験を反映しており、各国間で違いを観察できる。一方で、各国共通に課せられた問題として「緊急権のパラドックス」がある。

日本においては、明治以降、ドイツ憲法に範を取った大日本帝国憲法下で、大陸法系の概念を採用し、緊急事態条項を憲法に明記してきた。軍国主義の歴史を経て、1946年公布の日本国憲法には、緊急事態における国家の権限については明記されないまま運用されてきた。

緊急権を不文の原理としてきたアメリカ、イギリスはいずれも戦時経験をjえて、大統領や国王による緊急事態宣言発出の手続きや行使の要件を法律で規定する制定法主義に転換し、議会による監視機能も強化している。

フランスは近世以降、一貫して緊急事態における国家の権限を憲法あるいは法律で規定し、1958年の第五共和制への移行を機に、大統領に対応権限を集約した。ドイツは、ナチスによる緊

¹²² 水島朝穂『世界の「有事法制」を診る』55頁。

¹²³ ドイツの連邦大統領の権限は基本法において「中立的権力」と定められ、連邦議会の招集や国家元首としてドイツを代表するなど儀礼的、形式的な職務権限に限定されている。

¹²⁴ 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』88頁。

急権濫用の歴史を経て戦後、基本法に緊急事態条項を設けなかったが、1968年、州と連邦政府の役割分担の明確化や議会によるチェックなど権限の濫用防止を盛り込んだ緊急事態条項を導入した。

このように第2次世界大戦後、各国それぞれに、権限の濫用防止と緊急事態対応の実効性向上の両立を図りながら、緊急事態法制の改正を重ねてきた。21世紀に入り、テロや複合災害など新しい脅威に直面する中で、緊急事態法制の在り方について各国で議論が続いている。

第3章 日本における有事および緊急事態対応の在り方に関する考察

第1章で日本および欧米対象国のCOVID-19感染拡大への対応、第2章でこれらの国の緊急事態法制整備の歴史を比較考察した。その結果、COVID-19への対応措置は各国における緊急事態法制整備の歴史を反映していること、日本についても、COVID-19感染拡大への対応で見られた課題－初動の遅れ、中央政府と地方政府の権限・役割分担の不明確、強制措置の少なさ－は、緊急事態法制整備の歴史と深く関わっていることが分かった。

当財団安全保障研究グループは上記の課題に対する改善策を探るため、内閣危機管理監や自衛官として緊急事態対応、緊急事態法制整備の実務に当たってきた方々をはじめ、計6人の有識者にインタビューを実施した。こうした専門家との意見交換を通じ、日本における緊急事態対応の実効性を上げるための取り組みとして、以下の三つが必要との認識に至った。

- － 現行の緊急事態に関する法制度の欠点や不備を把握するとともに、中央省庁、地方自治体で危機対応に長けた人材の育成を進めること
- － 緊急事態基本法を制定し、あらゆる種類の危機に迅速に対応できる体制を整えること
- － 緊急事態における国家の対応権限（国家緊急権）について論点整理を行い、憲法への緊急事態条項の創設も含め議論すること

現行の緊急事態法制については、話を伺った全ての有識者が発生事象主義に則った日本の法整備の在り方を問題視した。同時に、法を運用する政府、自治体の職員に危機管理の基礎知識が欠如していることにも懸念が示された。改善策として、図上演習や研修を通じて法制度の盲点を洗い出し、「想定外」を限りなくゼロに近づける努力を行うとともに、省庁や自治体幹部の危機対応に関する知識向上が必要との指摘が相次いだ。

緊急事態基本法は、発生事象に応じて個別に制定されてきた日本の法制度の欠点を補うことができるとの見解が有識者たちから寄せられた。現行法を直接適用することが難しい事態が発生した場合への備えになり得る。また、危機発生当初は、そもそも危機の種別や被害規模の把握が難しく、どの法律を適用すべきかすぐに判断できないことが少なくない。緊急事態基本法で政府にあらゆる危機への対応権限を付与し、危機の性質や被害規模が分かった時点で、既存の法律を適用する仕組みにしておけば、災害の度に指摘される初動対応の遅れを克服できる可能性がある。

最後に、戦後、日本が避けてきた国家緊急権に関する議論が必要である。

憲法秩序を破壊する恐れを内包する国家緊急権を憲法や法律でどのように位置付けるかは、その国の緊急事態法制を特徴づける側面を持つ。欧米対象国では、国の最高法規である憲法や憲法と同等の価値を認められる慣習法において、国家緊急権を明確に認め、私権制限を含む対応権限を行政府に付与している。

日本においては、今回のCOVID-19感染拡大を受けて、罰則を伴う強制措置の実施を可能にするよう法改正を求める声が上がっている。しかしながら、緊急事態対応においてそもそも私権制限を伴う措置や罰則が必要なのかどうか、必要である場合、国家緊急権や私権を制限できる場合を憲法で明確にしないままでは問題はないのかを議論しなければならない。

この章では、上記三つの提案を説明しながら、今後の緊急事態対応の在り方を考察する。

1. 法制度の不備の把握と人材育成

COVID-19感染が拡大する中で、日本が最初に直面した課題は、この感染症に対する措置を政府や自治体を実施するための法的根拠が欠如していたことだった。そのため「新型インフルエンザ等対策特別措置法」や感染症法の改正作業から行わなければならない、初動対応の遅れにつながった。今後、日本が未経験の有事や緊急事態が発生した際、同様の失敗を繰り返さないために、現行の緊急事態法制にどのような不備が認められるのかを検証することが、日本における緊急事態対処の実効性を向上させる第一歩になると考えられる。

(1) 緊急事態法制の不備・欠点の検証

日本の緊急事態法制が発生事象主義に則っている事実は、COVID-19感染拡大への対応がそうであったように、未経験の危機には、法的根拠を欠いたまま対応に当たらなければならないことを意味する。日本大学危機管理学部の勝股秀通教授は「国家にとってどんなことが危機になるのかということを洗い出す作業から始めなければならない」と指摘する。その上で、まずは今回のCOVID-19をはじめ、多くの犠牲者出した阪神・淡路大震災（1995）、東日本大震災・福島第一原発事故（2011）の危機対応、とりわけ現場で繰り返された超法規的措置について検証する必要がある¹²⁵。

検証のためには、危機対応のために設置された対策本部や専門家会議において、どのような議論がなされ、その結果どのような対応措置が決定されたのか、また法律の運用においてどのような問題があったのかを知る必要がある。しかしながら、日本においては、こうした政策決定過程の議事録が公開されず、十分な検証ができない問題がある。

COVID-19対応では、2020年2月、「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」が設置された。表11にあるように、持ち回り会議を含め計17回開催され、感染症対策について医学・公衆衛生学の立場から政府に助言した。

¹²⁵ 勝股秀通氏インタビュー、2021年9月28日。

表11：新型コロナウイルス感染症対策専門家会議の開催

日時	場所・開催形式	概要
2020年 2 月16日	総理大臣官邸	
同 2 月19日	中央合同庁舎 5 号館	
同 2 月24日	中央合同庁舎 5 号館	「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針の具体化に向けた見解」取りまとめ
同 2 月29日	持ち回り	
同 3 月 2 日	持ち回り	「新型コロナウイルス感染症対策の見解」取りまとめ
同 3 月 9 日	中央合同庁舎 5 号館	「新型コロナウイルス感染症対策の見解」取りまとめ
同 3 月17日	持ち回り	「専門家会議から厚生労働省への要望」提出
同 3 月19日	中央合同庁舎 5 号館	「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」取りまとめ
同 3 月26日	持ち回り	
同 4 月 1 日	中央合同庁舎 4 号館	「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」取りまとめ
同 4 月22日	中央合同庁舎 5 号館	「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」取りまとめ
同 5 月 1 日	中央合同庁舎 5 号館	「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」取りまとめ
同 5 月 4 日	中央合同庁舎 8 号館	「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」、「『新しい生活様式』の実践例」取りまとめ
同 5 月14日	中央合同庁舎 8 号館	「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」取りまとめ
同 5 月29日	中央合同庁舎 5 号館	「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」取りまとめ
同 6 月12日	持ち回り	
同 6 月19日	持ち回り	

出所) 首相官邸ホームページ (https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/taisaku_honbu.html) を参照に筆者作成

この専門家会議について、発言者が特定されない形式の「議事概要」のみを記録として残し、議事録を残していないことが2020年5月、報道により明らかになった¹²⁶。政府は3月上旬にCOVID-19について、「行政文書の管理に関するガイドライン」に基づき、「歴史的緊急事態」に指定し、公文書の管理を徹底することを決定していた。しかしながら、専門家会議は同ガイドラインに定める「政策の決定または了解を行う会議等」に該当しないため、発言者を特定しない「議事概要」で十分との見解を表明した¹²⁷。

¹²⁶ 例えば、毎日新聞『コロナ専門家会議「議事録作成せず」菅氏「発言者特定されない議事概要で十分」』2020年5月29日 (<https://mainichi.jp/articles/20200529/k00/00m/010/214000c>)。

¹²⁷ 朝日新聞「専門家会議の議事録なぜ作らない？ メンバーからも異論」2020年5月29日 (<https://www.asahi.com/articles/ASN5Y6DCGN5YUTFK00P.html>)。

2011年の福島第一原発事故でも、「原子力災害緊急対策本部」の議事録は公開されなかった。事故当時の民主党政権（菅直人内閣）が危機対応の混乱の中で、緊急対策本部の議事録作成を失念していたためだった。そのため、放射線影響の範囲や避難指示について専門家がどのような助言を行い、政府がどのように政策決定に至ったのか、原子力災害対策特別措置法の事故想定に問題はなかったかを正確に検証することが難しい事態を招いた¹²⁸。同政権は、国会やメディアから「事故対応の不備が露呈しないよう意図的に議事録を残さなかったのではないかと厳しく指摘され、緊急対策本部構成員一人一人への聞き取り調査を行って議事録の再現を図ろうとした。しかしながら、事後の聞き取りでは、記憶違いの恐れや、対策本部の構成員や政府にとって不都合な発言が割愛される可能性を否定できないため、検証に耐え得る資料と呼ぶことは困難である。

日本にとって未曾有ともいえる上記二つの緊急事態の中で、政府対応の過程を記した議事録が残されていない事実は、日本の政治が政策決定過程に関する文書を適切に作成・管理する意識に乏しいことを示すとともに、緊急事態対応における法制度の不備や政策決定の実効性を評価することを難しくしている。

（2）図上演習の活用による「想定外」の低減

過去の危機を検証するだけでなく、過去の危機から新たに想定される危機をくみ取り、対策を検討する作業も緊急事態対処から「想定外」をなくすために必要な作業である。

2021年8月に起きたタリバン勢力によるアフガニスタン全土の掌握を巡り、日本人およびアフガニスタン人協力者の救出が十分にできなかったことを踏まえ、海外在住の日本人救出に関する議論が起きている。自衛隊法第84条の改正が議題になると見込まれている。

しかしながら、海外在住の日本人救出を検討するときに、今回のアフガニスタンの場合のように政変による事態の悪化のみを想定しても十分とはいえない。台湾や朝鮮半島における有事など、より深刻な事態を想定することが、海外在住の日本人救出の実効性を高めるために欠かせない。

台湾有事が発生した場合を想定すると、自衛隊による日本人輸送の条件を定めた自衛隊法第84条の議論だけでは不十分であり、2015年の平和安全法制¹²⁹も検証しなければならない。例えば、同法制では、政府が対応を実施するには、国会が有事の事態認定を行う手続きが必要になる。自衛隊による武力行使に至らない対応に当たる「重要影響事態」なのか、あるいは武力行使対応になる「存立危機事態」に該当するのか、これまでこうした議論の経験はなく、国会で混乱する可能性が考えられる。また法律条文では、「存立危機事態」は「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃の発生」を要件としており、台湾が「国」に該当するのか、という議論が起これ、政府の迅速な対応を困難にしかねない事態も予想される¹³⁰。

意思決定のメカニズムを確立するための手段の一つが、図上演習の活用である¹³¹。事態対処に直接関わる現場から最終的な決定を担う総理官邸まで、国家としての意思決定に至る全ての段階

¹²⁸ 日本経済新聞「震災10会議で議事録なし ずさんな文書管理」2012年1月27日
(https://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2700A_X20C12A1MM0000/)。

¹²⁹ 「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律」と「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律」の総称として使用されている。

¹³⁰ 中村進「台湾危機と日米の対応（後編）－日本はどう準備・対応すべきか？」笹川平和財団『国際情報ネットワーク分析IINA』2021年5月28日 (https://www.spf.org/iina/articles/nakamura_05.html)。

¹³¹ 兼原信克氏インタビュー、2021年8月18日。

を巻き込むことで、意思決定の迅速性が高められる¹³²。

図上演習とは、「時間の経過とともに変化する事態発生後の状況を想定・付与し、状況に応じた情報の収集・処理（取りまとめ、分析、意思決定）・伝達等の対応を机上で行う演習」¹³³であり、かつては事態進展や偶発的な事象の発生をサイコロで決める場合が多かったが、現代ではコンピューターのソフトウェアにより実施される。

シナリオが事前に設定される実地訓練と異なり、事象がどのように展開するか分からないため、想定外への備えになるほか、現行の対応計画の問題点・課題、改善策の抽出につながる。また、危機対応に関連する全機関が参加する共同図上演習を実施すれば、人的ネットワークが形成され、省庁縦割りの弊害を低減し、組織間の連携向上が図られる。

だが、現在、総理や防災担当大臣、各県知事ら、危機対応に当たるほぼ全ての当事者が参加する訓練は大規模地震を想定した防災訓練や、原子力事故想定訓練など年1、2回にとどまる上、地震による被害や原子炉異常がすぐに収まる想定で、緊急事態宣言発出の手順を確認するだけという場合が少なくない。

例えば、福島第一原発事故の約半年前、菅直人首相は中部電力浜岡原子力発電所（静岡県）で、原子炉の異常が発生したとの想定で原子力総合防災訓練に参加し、原子力災害対策特別措置法に基づく「緊急事態宣言」を発出した¹³⁴。しかし、福島第一原発事故の際は、同法に基づく緊急事態の連絡が同原発から政府に送られてから実際に宣言が発出されるまで、2時間以上を要した。この事実は、形式にとらわれた訓練を年数回行うだけでは緊急事態対処の実効性を向上させる効果は乏しいことを物語っている。速やかな初動対応のため、意思決定の迅速化を図るには、実務を担う中央省庁職員や自治体職員が、危機管理の基礎知識を習得する機会を常時提供することが大切と考えられる。さまざまな緊急事態を想定した図上演習の定例化は、こうした要請に応える機会になり得る。

危機管理の実務に当たった経験を持つ有識者たちは、職員の危機管理能力の向上を強く訴えている。東日本大震災・福島第一原発事故時に内閣危機管理監として対応に当たった伊藤哲朗氏は、「防衛省や警察庁といった危機管理官庁とそれ以外の官庁で、危機時の対応力に隔たりがある」と指摘する¹³⁵。WHO健康危機管理官としてCOVID-19感染拡大への対応に当たった阿部圭史氏も「厚生労働省には感染症危機対応の実務に精通した職員が少数しかいなかった」と打ち明ける¹³⁶。

背景として、一部の省庁を除き、危機管理が主要業務となる部署が存在しないこと¹³⁷、また日本の人事慣行として、2年程度で担当課が変わるため、継続的な危機管理の知識習得が難しいことが挙げられる¹³⁸。

各省庁、県庁などの管理部門における危機管理の知識の不足は日本の緊急事態対処の弱点の一

¹³² 中村進「台湾危機と日米の対応（後編）－日本はどう準備・対応すべきか？」。

¹³³ 吉井博明『特集 図上訓練 図上演習の意義と方法』一般財団法人・消防防災科学防災センター (https://www.isad.or.jp/pdf/information_provision/information_provision/no88/6p.pdf)。

¹³⁴ 2010年10月20日、浜岡原子力発電所3号機において、原子炉給水系の故障により原子炉水位が低下し、非常用冷却装置など複数の冷却設備も故障したため、放射性物質の放出の恐れがあるという想定で実施された。

¹³⁵ 伊藤哲朗氏インタビュー、2020年11月19日。

¹³⁶ 阿部圭史氏インタビュー、2021年10月2日。

¹³⁷ 同上。

¹³⁸ T. SASHIDA, Y. IKEGAMI et al, 「The possibilities and the Points for the Construction of the “Japanese FEMA”」 2014.

つであり、図上演習の定例化など具体的な施策を実施すべき時期に来ている。中央省庁、地方自治体の双方で、職員が危機管理の知識を増やしていくことで、本報告書で繰り返し指摘してきた中央政府と地方自治体の役割分担について、議論が深まる効果も期待できる。

2. 緊急事態基本法制定の狙いと効果の考察

(1) 日本における緊急事態基本法を巡る議論

緊急事態基本法は、発生した事象に応じて個別に整備されてきた日本の緊急事態法制の欠点を克服することを目的とする。

発生事象主義に基づく法整備の欠点の一つは、未知の事象に対して迅速に対応できないことである。もう一つは、災害をはじめとする危機対応のための特措法が細分化され過ぎ、法律により規定にばらつきが見られるようになってきたことが挙げられる。元陸上自衛隊幹部学校防衛法制教官の佐藤庫八・千葉科学大学教授は「災害発生が高い確率で予想される場合の自衛隊の予防派遣の規定は、地震関連の各特措法によって、規定されていたり、されていなかったり統一されていない。自衛隊にとっての基本法である自衛隊法には予防派遣の規定がないため、予防派遣を実施するのかどうかで、問題が生じる恐れがある」と指摘する¹³⁹。

こうした欠点を考慮し、緊急事態の種別を問わず、政府および関係機関の措置権限に法的根拠を付与し、国家の安全と独立、国民の生命・財産を守ることが緊急事態基本法の提案目的である。

日本においては緊急事態基本法の制定や緊急事態法制の統合・整理には至っていないが、2003年に民主党（当時）が「緊急事態基本法」法案の骨子を公表し、与野党協議で議論された経緯がある。この法案の骨子や議論の背景を踏まえつつ、「緊急事態基本法」の必要性和実現可能性を考察する。

民主党が2003年5月に緊急事態基本法案の骨子をまとめた背景には、国内外で既存の法律では対処が難しい事象や災害が相次いだことがあった。日本においては1995年、被害が広域にわたった阪神・淡路大震災、地下鉄サリン事件が相次いで発生し、1999年には、朝鮮民主主義人民共和国による不審船領海侵犯が起きた。2001年にはアメリカで同時多発テロが起き、それに付随するアフガン戦争やイラク戦争（2003年）以降は、アメリカの同盟国としての役割を果たすため、有事法制が初めて成立した。こうした状況下、民主党は緊急事態に対処するに当たり、民主的統制と基本的人権を確保しつつ、国民の生命・身体、財産を保護するため迅速な対応を行うことを法律で明確にする必要があるとして、法案を構想した¹⁴⁰。

法案はまず、緊急事態を「我が国に対する外部からの武力攻撃、テロリストによる大規模な攻撃及び大規模な自然災害等の国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」と定義する。危機対応に関する規定の骨子は以下の通りである。

- － 国会に政府による緊急事態対応の事前承認を行う権限を付与する
- － 内閣による迅速な意思決定を目的に、通常時の閣議決定ではなく、首相を議長とし、官房長官、外務大臣、防衛庁長官（当時）、国家公安委員長ら8人の閣僚をメンバーとする

¹³⁹ 佐藤庫八氏インタビュー、2021年10月26日。

¹⁴⁰ 民主党メールマガジン 第96号 2003年5月15日 (http://archive.dpj.or.jp/sub_link/info_mailmag/bk_mailing/vol096.html)。

「国家緊急事態対処会議」を創設し、意思決定を行う

－ 私権に制約がかかる可能性を想定する一方、基本的人権を最大限尊重する規定を設ける

同法案は緊急事態を軍事から自然災害まで幅広く定義し、それまで個別に制定されてきた有事・緊急事態に関する法律を包括していること、国民の安全を守るための迅速な対応体制の構築を目指していること、緊急事態における国家の対応権限が民主主義を破壊する事例もあった歴史を踏まえ、緊急事態対応権限の民主的統制に配慮していることがうかがえる¹⁴¹。

法案の公表から1年後の2004年5月、自民党、民主党、公明党の3党間で合意が成立し、2005年の通常国会で緊急事態基本法案の成立を目指すことが確認されたが、郵政民営化が主要議題になったことなどから、実現に至らなかった。

(2) 緊急事態基本法の必要性

2001年のアメリカ同時多発テロ以降、日本以外の国でも、新たな脅威を含めた緊急事態への対処の在り方を見直す動きがあった。イギリスは既存の緊急事態関連の法律を一部統合、改組する形で民間緊急事態法を成立させ、国家緊急権を明記した上で、軍事から自然災害、原子力事故、テロ攻撃、パンデミックまで社会にとってのあらゆる危機、緊急事態に迅速に対応できる法制度を再構築した。

日本における緊急事態基本法案は、制定には至らなかったものの、未知の危機への法的枠組みの必要性は現在も変わらないと考えられる。COVID-19感染の発生に対し、既存の法律が必ずしも政府に対応権限の法的根拠を付与するものではなかったためである。

緊急事態基本法については、既存の法律を全て統合し、新たに整備するものではなく、あくまで既存の個別法での対応が難しいと見られる事態への対応枠組みとして、行政府に対応権限を付与することを目的にすれば、2003年から2004年にかけての議論を土台に、速やかな法整備が可能と思われる。東日本大震災時に内閣官房副長官補として危機対応の実務に当たった西川徹矢氏は「危機の全容把握が困難な中でも常に最良の判断を求められる初動において、緊急事態基本法のような枠組みにより、内閣官房が中心となって行う情報収集や緊急措置に法的根拠を与え、内閣府により危機に即した対応措置が実施される段階で、個別法に移管する仕組みが有効ではないか」と提起する¹⁴²。

一方で、イギリスにおける緊急事態法制の再整備と異なり、日本における緊急事態基本法案の議論の中で、政府に付与される対応権限と国家緊急権はどのような関係にあるのか、という問いは積み残された。歴代内閣法制局長官が「現行憲法は国家緊急権を認めていない」と繰り返し答弁している事実を踏まえると、緊急事態基本法を今、制定するとしても、同法で認められる私権の一部制限を含む措置は、これまで制定されてきた緊急事態関連法制と同様に、現行憲法に規定される「公共の福祉」に反するかどうかを基準に定められたものになる可能性が高い。

国家緊急権については、国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関である国会が、国としてどう考えるか、憲法の中に緊急事態条項を位置付ける必要があるかも含めて見解を示す必要があると考えられる。次節で、憲法学者のさまざまな見解を踏まえつつ、憲法と国家緊急権の議論に関する論点整理を試みる。

¹⁴¹ 民主党メールマガジン 第96号。

¹⁴² 西川徹矢氏インタビュー、2020年10月29日。

3. 国家緊急権に関する論点整理

第2章で、戦後の日本は、国家緊急権を憲法に明示しないまま、緊急事態法制を整備してきた歴史を見た。国家緊急権について国としてどのように考えるのかは、緊急事態法制の体系全般に影響する問題である。実際、日本におけるCOVID-19感染拡大への対応でしばしば指摘されたように、強制力を伴う措置がほとんど実施されなかったことは、日本国憲法に緊急事態条項がなく、緊急事態において行政府が憲法に定められた権利を一時停止するような措置を取ることを予定していない事実と関連している。今後の緊急事態法制の在り方を考察するには、憲法への緊急事態条項の導入を含め、国家緊急権に関する論点を整理しておく必要がある。

(1) 国家緊急権に対する解釈

憲法学者の芦部信喜氏によると、国家緊急権とは「戦争・内乱・恐慌ないし大規模な自然災害など、平時の統治機構をもってしては対処できない非常事態において、国家権力が、国の存立を維持するために、立憲的な憲法秩序（人権保障と権力分立）を一時停止して、非常措置を取る権限」と定義される¹⁴³。衆議院憲法調査会は2003年、このように定義される国家緊急権の日本における議論や解釈の類型化を試みた。現行憲法に緊急事態条項が存在しないことを踏まえ、日本が「不文の原理」としての国家緊急権を有するのかどうか、国家緊急権の憲法への不記載を憲法学者がどのように解釈してきたかを以下のように整理している。

- － 不文の原理としての国家緊急権の肯定
- － 不文の原理としての国家緊急権の否定

不文の原理を否定する後者の立場は、さらに以下の二つに大別される。

- － 憲法への明文化により、日本が国家緊急権を有することを宣言すべきであり、国家緊急権に関する規定の不存在は「法の不備」である
- － 国家緊急権の不記載は、戦前の反省に立った日本国憲法の意識的選択の結果であり、明文化は「憲法の自殺」を意味する

現行憲法に緊急事態条項がない事実が、直ちに国家緊急権の不存在、あるいは否定を意味するわけではない。日本国憲法草案の段階では、政府は緊急事態条項を条文に盛り込み、国家緊急権を明文化しようとした。一方、GHQは国家緊急権の憲法への明記には反対したが、国家が不文の原理としての緊急権を保持していることは否定しなかった。

戦後、日本政府は「日本国憲法は国家緊急権を認めていない」との見解を基に緊急事態法制の整備を進め、結果として、政府や自治体の措置権限は、欧米対象国に比べ、強制措置が少ないことが特徴の一つになった。一方、不文の原理としての国家緊急権を日本が有するのかどうかについては、必ずしも態度を明確にしていない。

私権の制限を伴う措置は、日本国憲法の三大原則の一つである基本的人権の尊重（第11条）や個人の財産権への不可侵（第29条）などの規定に抵触する恐れがある。そのため、憲法の下位に位置する個別の法律で私権を制限する強制措置を取った場合、裁判所により違憲と判断される可

¹⁴³ 芦部信喜『憲法学I 憲法総論』有斐閣、1992、65頁。

能性がある。国家緊急権の憲法への明記がない事実を「法の不備」と主張する学説は、憲法秩序の一時的な停止を憲法自体に明記しておかなければ、緊急事態法制が実効的に機能しないとの考えに基づいている¹⁴⁴。

これに対し、各県の弁護士会を中心に、国家緊急権の不存在は現行憲法の明確な意図だとして、緊急事態条項の憲法への明記に反対する意見も存在する。例えば、岡山弁護士会は2020年8月17日に声明を発表し、「大日本帝国憲法下における緊急勅令の例のように、憲法上の「緊急事態条項」（国家緊急権行使）は、行政権を担う政府により濫用されてきた歴史があり、日本国憲法は、このような歴史を踏まえ、あえて憲法上に「緊急事態条項」を設けなかった」と主張している¹⁴⁵。

このように、国家緊急権に対する考え方には大きな幅がある。日本において「緊急事態」という用語を使用する法律は複数存在するが、これらの法律で認められた措置は国家緊急権を補完するものなのか、国家緊急権とは関係なく、行政機関に一時的に通常より強大な権限を付与するものにすぎないのかは明確になっていない。

(2) 日本における国家緊急権に関する議論

1990年代から2000年代初頭にかけて、日本にとって新たな対応が必要な危機や事象が国内外で発生したため、国家緊急権に関する議論が意識されるようになった。2011年の東日本大震災・福島第一原発事故以降は、憲法への緊急事態条項の導入が議論されるようになり、2012年、自民党は緊急事態条項を含む憲法改正案を公表した。2021年10月に実施された第49回衆議院議員総選挙後には、日本維新の会や国民民主党が衆議院憲法調査会を毎週開催するよう提言し、自民党の茂木敏充幹事長は憲法調査会での優先議題として緊急事態条項の創設を掲げた¹⁴⁶。

緊急事態条項が審査会での議題に上がる場合、同条項を含む憲法改正案を公表している唯一の政党である自民党の提案に基づいて議論が進む可能性がある¹⁴⁷。同党の改正案を参照しながら、国家緊急権に関する論点整理を試みる。

自民党は2012年4月、憲法改正草案を公表した。緊急事態条項は第98条、第99条に以下のよう

第98条（緊急事態の宣言）

- 1 内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。
- 2 緊急事態の宣言は、法律の定めるところにより、事前又は事後に国会の承認を得なければな

¹⁴⁴ 産経新聞「憲法の不備 コロナで露わ 宙に浮く緊急事態条項」2020年5月12日
(<https://japan-forward.com/japanese/%E6%86%B2%E6%B3%95%E3%81%AE%E4%B8%8D%E5%82%99%E3%82%B3%E3%83%AD%E3%83%8A%E3%81%A7%E9%9C%B2%E3%82%8F%E3%80%80%E5%AE%99%E3%81%AB%E6%B5%AE%E3%81%8F%E7%B7%8A%E6%80%A5%E4%BA%8B%E6%85%8B%E6%9D%A1%E9%A0%85/>)。

¹⁴⁵ 岡山弁護士会「緊急事態条項を新設する憲法改正にあらためて反対する会長声明」2020年8月17日
(<https://www.okaben.or.jp/news/2433/>)。

¹⁴⁶ 読売新聞「『緊急事態条項』創設を優先的に、自民・茂木氏が方針…改憲論議を加速」2021年11月13日
(<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20211112-OYT1T50355/>)。

¹⁴⁷ 日本維新の会は2022年1月、緊急事態条項の創設を盛り込んだ憲法改正案をとりまとめる意向を表明した。「維新、独自改憲案 9条と緊急事態条項の取りまとめ意向」2022年1月12日 (<https://mainichi.jp/articles/20220112/k00/00m/010/261000c>)。

らない。

- 3 内閣総理大臣は、前項の場合において不承認の議決があったとき、国会が緊急事態の宣言を解除すべき旨を議決したとき、又は事態の推移により当該宣言を継続する必要がないと認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、当該宣言を速やかに解除しなければならない。また、百日を超えて緊急事態の宣言を継続しようとするときは、百日を超えるごとに、事前に国会の承認を得なければならない。
- 4 第二項及び前項後段の国会の承認については、第六十条第二項の規定を準用する。この場合において、同項中「三十日以内」とあるのは、「五日以内」と読み替えるものとする。

第99条（緊急事態の宣言の効果）

- 1 緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。
- 2 前項の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後に国会の承認を得なければならない。
- 3 緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。この場合においても、第十四条、第十八条、第十九条、第二十一条その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。
- 4 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。

上記改正案の各条項を分析しながら、憲法に緊急事態条項を導入する場合の主要論点として以下の三つを挙げる。

① 緊急事態宣言発出の要件

最初の論点は、どのような場合に緊急事態を発出できるのかの要件である。自民党案はまず、「我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害」を発出の要件とする。「等」の表現により、テロ攻撃や大規模な移民の流入による社会の混乱にも適用が可能と見られ、さまざまな種類の危機を想定していると考えられる。さらに「その他の法律で定める緊急事態」を追加している。今後、未知の危機の発生を想定し、新たな法整備を予期していると解釈される。

一方、緊急事態発出の要件を憲法に限定せず、「法律の定めるところにより」とすることは、別の問題を生じさせる恐れがある。発出要件を憲法に限定する場合、要件を拡大するには、衆参両議院の3分の2以上の賛成と国民投票での過半数の賛成による憲法改正が必要であるが、法律で定めるのであれば、衆参両院の過半数で足りる。緊急事態発出の範囲が、例えば金融危機を含

む経済分野など、安易に拡大される可能性が指摘される¹⁴⁸。

あらゆる危機を想定し、緊急事態宣言発出の備えをしておくことと、行政府による権力濫用を防止するため、緊急事態宣言の適用範囲を過度に拡大しないことをどのように両立させるかが問われる。

② 行政府への権力集中と議会の監視

二つ目の論点は、緊急事態の早期収束を目的にした行政府への権力集中に対し、議会がどのように監視機能を果たすかである。

緊急事態宣言の発出に関する国会承認について、自民党案は「事前又は事後に」と規定している。危機が切迫している場合や国会が閉会中の場合、事前承認に固執すれば事態対応が遅れることを想定したものと考えられる。事前、事後にかかわらず、国会の不承認の場合は、緊急事態宣言は効力を失うと定めており、行政府による緊急事態宣言の乱発を防ぐ意図がうかがえる。

議論になることが想定されるのは、第99条1項に規定される内閣による政令制定権である。

緊急事態宣言が発出されれば、内閣は法律と同等の効力を持つ政令を制定できると定めている。現行憲法は第73条で、法律による政令への罰則委任を定めているが、これはあらかじめ国会で議決した法律の範囲内で、内閣に罰則付きの政令を制定する権限を付与するものであり、内閣に包括的な政令制定権を付与するものではない。自民党案第99条は、緊急事態においては、現行憲法で「国の唯一の立法機関」（第41条）と規定する国会から内閣に法律の制定権を委譲することを意味する。大日本帝国憲法に定められた緊急勅令制定権（第8条）と同様の規定である¹⁴⁹。

しかしながら、旧憲法の勅令制定権は「帝国議会閉会の場合に於いて」（同）との前提があり、議会の立法権に対する配慮がうかがえるのに対し、自民党案にはそうした前提はない。さらに旧憲法には、議会再開後に勅令に対する承認が得られない場合、その勅令は効力を失うと定めているのに対し、自民党案には「事後に国会の承認を得なければならない」と規定するものの、国会承認が得られない場合を明確に定めていない¹⁵⁰。

こうしたことから、自民党案第98条、第99条は緊急事態対応における内閣への権限集約を意図する傾向が強いことがうかがえる。一方、大日本帝国憲法と比較しても、政令制定の要件が緩和されていると見られることから、緊急事態における内閣への全権委任規定になる可能性を否定できない。内閣の対応措置に対する議会の監視機能について議論を深めることが必要と考えられる。

③ 私権制限と人権尊重の両立

現行の緊急事態法制は憲法第13条などを根拠に、緊急事態への対応で私権を制限する場合について、「権利の行使が公共の福祉に反する場合」との制約を設けているが、自民党案は政令を制定する対象について特に制限を設けていない。そのため、全ての権利の制限が可能であり、現行の緊急事態法制に比べ、より強制力のある制限措置を内閣が政令で定めることができる¹⁵¹。

¹⁴⁸ 関西学院大学災害復興制度研究所『緊急事態条項の何が問題か』37頁。

¹⁴⁹ 同上、38頁。

¹⁵⁰ 同上。

¹⁵¹ 同上、37頁

一方で、自民党案は緊急事態宣言が発せられる場合においても、基本的人権は最大限尊重されなければならないと規定している。

この規定が機能するためには、緊急事態宣言の発出の正統性とその後の内閣の措置に対して議会が監視機能の役割を果たすとともに、司法が、内閣の対応措置が過度に人権を制約するものになっていないか、事後に憲法判断を下すことが必要と思われる。

(3) 海外における国家緊急権の議論からの教訓

国家緊急権に関する議論については、欧米対象国においても機微な問題であり、前述した主要な論点についても、各国で議論が起きている。国家の存立を図るための緊急権の行使が民主主義の破壊につながった歴史を繰り返さないよう、対象国の議論は、これから国家緊急権の議論が本格化すると見られる日本に示唆を与えてくれる。

緊急事態の要件については、ドイツが戦後10年近い年月をかけて基本法（憲法）に詳細に規定した。緊急事態宣言の発出要件だけでなく、州政府、連邦政府の権限、軍の治安出動の要件についても極めて精緻な規定を設けており、「制度化された緊急権の完成形」と評価されている。ドイツの取り組みは今後、日本において緊急事態条項の憲法への導入を議論する上で、参考にすべき点が多い。

一方、ドイツで、緊急権の制度化の限界が指摘されていることにも留意しなければならない。完成形と称される緊急事態条項を設定しても、軽飛行機のハイジャック事件のように、条項が想定していない新たな種別の緊急事態は起こる。緊急権の制度化を極限まで追求して憲法に緊急事態条項を整備しても、新しい事態の出現により、憲法の枠を超えた不文の原理としての国家緊急権の行使が不可避になる場合があり得る。国家緊急権、あるいは緊急事態条項の制度化はそれほど難しい作業である¹⁵²。

行政府への過度の権力集中については、アメリカやフランスにおいて、大統領への権力集中が問題視されてきた。アメリカでは、ベトナム戦争における不透明な国家緊急権の行使を契機に、大統領への緊急事態対応権限の集中を是正し、議会の関与を強める制度改正が実施された。

フランスでは、憲法第16条に規定する大統領による非常事態権限が議会による承認もなしに行使できる点について、民主主義の原則に反するとして改正の動きも含めた議論が起きている。同条項は、ド・ゴール大統領が旧植民地のアルジェリア独立運動の最中に適用して以降、歴代政権は一度も適用していない。緊急事態への対応については別の法律か、新法を制定して対応している。

国家が存亡の危機に瀕するような緊急事態に、対応措置と人権尊重の両立をどのように図るかは、難しい問いである。欧米対象国の取り組みを見ると、緊急事態対応中の議会による監視に加え、司法による事後判断により、人権の尊重を図ろうとしていることが分かる。フランス憲法やドイツ基本法が国民の裁判を受ける権利を強調し、緊急事態対応において人権の侵害が起きた場合は事後に救済する仕組みを整備していることはその証左である。

¹⁵² 水島朝穂『現代軍事法制の研究』日本評論社、1995、208頁。

4. まとめ

第1章、第2章を通じて明らかになった日本における緊急事態対処の課題に対し、改善策を探るため、三つの視点から考察を行った。

第一の視点はCOVID-19感染拡大への対応や東日本大震災における危機対応の再検証、現行の緊急事態法制の盲点の抽出である。過去の緊急事態への対応にどのような問題があり、発生事象主義に基づいて整備されてきた現行の緊急事態法制にどのような限界があるのかを把握することが、緊急事態対処の実効性を向上させる第一歩である。同時に、政府、自治体職員の危機対応能力を向上させるため、図上演習を活用して、さまざまな種別の危機対応を疑似体験し、「想定外」を限りなくゼロに近づける努力が必要である。

第二の視点は緊急事態基本法制定の提案である。現行法を直接適用することが難しいような事態が起きた場合にも迅速な初動対応を可能にするとともに、危機発生当初に危機の性質や被害規模の把握が難しくとも、政府に対応権限を付与することで、危機の性質や被害規模の早期把握を期待できる。危機の本質が分かった時点で、既存の法律を適用する仕組みにしておくことで、政府による緊急事態対応権限の濫用も防止できる。

最後の視点は戦後、日本が避けてきた国家の緊急権に関する論点整理である。緊急事態に採用される措置は私権の制限を含め、憲法秩序を一時停止する内容を含むことがあり得る。COVID-19対応を検証する中で、政権与党や各県の知事から、新型インフルエンザ等対策特別措置法を再改正し、要請に対する違反者に罰則を科したり、病床を借り上げたりするなど、政府や知事による強制措置を可能にするべきだとの声が上がっている。こうした背景を踏まえれば、今後の緊急事態法制の在り方を考える際は、憲法への緊急事態条項の創設を肯定するにせよ、否定するにせよ、緊急事態における国の権限に関する論点を整理し、議論する必要がある。

第4章 結論：緊急事態対処の実効性向上を

本報告書では、COVID-19の世界的な感染拡大について、日本を含む世界各国の緊急事態法制の性格が、それぞれの国の対応措置を特徴付けたのではないかと仮説を立て、法制面からの比較・検証を試みた。COVID-19対応に関する検証をパンデミックの視点にとどめず、あらゆる種別の緊急事態への対応力を向上させる機会とするため、「想定外」を可能な限りなくし、法制面および中央政府、地方政府の危機対応体制の再検証が重要だと訴えた。こうした目的の下、3段階での考察を実施した。まず、日本および欧米対象国のCOVID-19感染拡大への対応と対応措置の法的根拠の整理を行った。続いて、それらの法的根拠が各国の緊急事態法制整備の歴史を反映していることを検証した。最後にCOVID-19対応、緊急事態法制整備の歴史の検証を通じて浮かび上がった日本における緊急事態対処の課題について、改善策を提示した。

この3段階の考察で明らかになったのは、日本の緊急事態対処の課題は、発生事象主義に基づいて整備されてきた緊急事態法制整備の歴史そのものに内在していることである。実際、パンデミック危機を経験してこなかった日本社会には、COVID-19の感染者が初めて確認された当初、感染拡大の防止に直接適用できる法律がなく、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」を改正する作業から始めなければならなかった。事象が発生してから法改正や法制定を検討する慣習はまだ続いており、アフガニスタンにおける日本人救出問題を契機に、自衛隊法第84条改正の議論が起きていることはすでに見た通りである。

2021年10月に投開票された第49回衆議院議員総選挙を受けて、こうした日本における緊急事態対処の在り方に変化をもたらす可能性がある動きがあった。日本維新の会や国民民主党が衆議院憲法審査会の定例化を提案する一方、自民党は審査会における優先課題として、COVID-19対応の課題を踏まえ、憲法への緊急事態条項の創設を掲げた。

しかしながら、緊急事態において国家の存続を図るために、一時的にせよ憲法秩序の一部停止を含む非常措置を取る権限を国家に付与する国家緊急権を憲法に明記することは、すぐに結論を出せる課題ではない。

国家緊急権を前提とする緊急事態法制を整備している欧米対象国が、COVID-19対応において、感染者数や死亡率の低さで日本より優良な経過をたどったわけではない上、日本を含め全ての国々で、国家緊急権と基本的人権の尊重、民主主義の両立の難しさに直面した歴史がある。そのため、まずは、現行の緊急事態法制や緊急事態対処のための行政機関の対応体制にどのような欠点があるかを知り、「想定外」をなくす努力をどう進めるかが大切である。第3章で、中央省庁や地方自治体での図上演習の定例化、緊急事態基本法の制定を提案したように、長い時間をかける必要があると思われる緊急事態条項の議論に入る前に、緊急事態対処の実効性を高めるこうした具体的な措置を進めることを望みたい。

国家緊急権に関する議論は、中央政府－地方政府－住民（国民）間の協力に基づいてきた日本における緊急事態対処の在り方を根本的に転換させる可能性を持つ。

世界の安全保障環境は厳しさを増している。2022年2月、ロシアがウクライナに侵攻し、欧州は第2次世界大戦後、最も厳しい危機を迎えた。東アジアも例外ではない。台湾有事や朝鮮半島有事が日本にとって現実的な懸念事項となり、米国やEUとともに経済制裁を実施したことで、ロシアによる報復の恐れも取りざたされている、また、テロ攻撃や大規模な移民の流入など、日

本がこれまでほとんど縁がなかった緊急事態についても、発生の可能性が取り沙汰されており、国家緊急権を憲法に明記した上で、緊急事態対処のため、各法律に私権制限や強制力を持つ条文を設けることには、一定の合理性があるように見える。一方で、東日本大震災における日本国民の復興への協力姿勢が海外メディアで大きく取り上げられたほか、COVID-19への対応でも、国民は積極的に政府や知事の要請に協力した。国民の協力を前提とする現行の法制度が、一定の成果を上げていることも事実である。

肯定あるいは否定のいずれの立場を取るにしても、国家緊急権への態度を明確にすることは、緊急事態対処の在り方を考える上で避けて通れない。緊急事態において迅速な対処により被害の低減を図ることは、日本社会にとって変わらぬ課題であり、COVID-19対応の検証を通じて、日本の緊急事態対処の在り方に関する議論が深まることを期待したい。

巻末資料 1：参考文献・資料

書 籍

- 阿部圭史『感染症の国家戦略 日本の安全保障と危機管理』東洋経済新報社、2021年。
- 金井利之『コロナ対策禍の国と自治体 災害行政の迷走と閉塞』ちくま新書、2021年。
- 武田康裕『論究 日本の危機管理体制 国民保護と防災をめぐる葛藤』芙蓉書房出版、2020年。
- 石見豊『英国の分権改革とリージョナリズム』芦書房、2012年。
- 佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂、2011年。
- 小嶋和司『憲法概説』良書普及会、1987年。
- 高見勝利『政治の混迷と憲法』岩波書店、2012年。
- 水島朝穂『世界の「有事法制」を診る』法律文化社、2003年。
- 関西学院大学災害復興制度研究所『緊急事態条項の何が問題か』岩波書店、2016年。
- 芦部信喜『憲法学I 憲法総論』有斐閣、1992年。
- エリック・ホルナゲル『Safety-I & Safety-II—安全マネジメントの過去と未来』北村正晴、小松原明哲 訳、海文堂、2015年。
- 磯部晃一『トモダチ作戦の最前線 福島原発事故に見る日米同盟連携の教訓』彩流社、2019。
- 伊藤哲朗『国家の危機管理 事例から学ぶ理念と実践』ぎょうせい、2014年。
- 橋爪大三郎『国家緊急権』NHKブックス、2014年。

論 文

- 中村進「日本の緊急事態対処における非強制措置の是非を考える（後編）—日本の非強制措置の特徴・歴史・課題」笹川平和財団『国際情報ネットワーク分析 IINA』2020年5月25日。
- 中村進「台湾危機と日米の対応（後編）—日本はどう準備・対応すべきか？」笹川平和財団『国際情報ネットワーク分析 IINA』2021年5月28日
(https://www.spf.org/iina/articles/nakamura_05.html)。
- 伊藤哲朗「新型インフルエンザ等対策特別措置法成立の経緯と新型コロナウイルス感染拡大時の同法の運用について」生産研究、72巻4号（2020年）。
- 芦田淳「【イギリス】新型コロナウイルス対策のための規則の制定等」『外国の立法 No.283-1』（2020年4月）、国会図書館 調査及び立法考査局。
- 矢部明宏「フランスの緊急状態法」国立国会図書館 調査及び立法考査局『レファレンス』2013年5月号。
- 浅川公紀「米大統領職と緊急事態権限」『武蔵野大学政治経済研究所年報』、(2017年)。
- 清水隆雄「II 緊急事態法制 1 イギリス」『主要国における緊急事態への対処』（2003年）、国立国会図書館調査及び立法考査局。
- 岡久慶「緊急事態に備えた国家権限の強化—英国2004年民間緊急事態法」『外国の立法223』（2005年2月）、国会図書館 海外立法情報課。
- 田中亮佑 「英国における緊急事態法制と軍隊の国内動員 COVID-19対応とEU離脱を事例として」『NIDSコメンタリー第122号』（2020年6月11日）、防衛研究所。
- 山岡規雄「ドイツ連邦共和国基本法における緊急事態条項」『レファレンス』第786巻、国立国会

図書館 調査及び立法考査局、2016年。
指田朝久、池上雄一郎ほか「日本版FEMA構築の可能性と留意点—政府と地方自治体の災害対応の在り方の提案」—（2014年）。

調査委員会報告書など

衆議院憲法調査会『「非常事態と憲法」に関する基礎的資料』2003年2月。
アジア・パシフィック・イニシアティブ『新型コロナ対応民間臨時調査会 調査・検証報告書』2021年12月。
国立国会図書館調査及び立法考査局「外国の立法 251 季刊版 特集：大規模災害対策法制」2012年3月。
国立国会図書館『COVID-19と緊急事態宣言・行動規制措置』2020年6月15日。
国立国会図書館調査及び立法調査局『主要国における緊急事態への対処』2003。
笹川平和財団『研究会報告書「福島原発事故と危機管理－日米同盟協力の視点から－」』2012年9月。

巻末資料 2：各国憲法の緊急事態条項、緊急事態を定めた法律の条文

【日本】

【大日本帝国憲法】

第8条

1. 天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル為緊急ノ必要ニ由リ帝国議會閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス
2. 此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出スヘシ若議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ

第14条

1. 天皇ハ戒嚴ヲ宣告ス
2. 戒嚴ノ要件及効力ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム

第31条

本章ニ掲ケタル条規ハ戦時又ハ国家事變ノ場合ニ於テ天皇大權ノ施行ヲ妨クルコトナシ

第70条

1. 公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ需用アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝国議會ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為スコトヲ得
2. 前項ノ場合ニ於テハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要ス

【改正新型インフルエンザ等対策特別措置法】

第32条

政府対策本部長は、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。以下この章において同じ。）が国内で発生し、そ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（以下「新型インフルエンザ等緊急事態」という。）が発生したと認めるときは、新型インフルエンザ等緊急事態が発生した旨及び次に掲げる事項の公示（第五項及び第三十四条第一項において「新型インフルエンザ等緊急事態宣言」という。）をし、並びにその旨及び当該事項を国会に報告するものとする。

【原子力災害対策特別措置法】

第15条

1. 原子力規制委員会は、次のいずれかに該当する場合において、原子力緊急事態が発生したと認めるときは、直ちに、内閣総理大臣に対し、その状況に関する必要な情報の報告を行うとともに、次項の規定による公示及び第三項の規定による指示の案を提出しなければならない。
 - (1) 第十条第一項前段の規定により内閣総理大臣及び原子力規制委員会が受けた通報に係る検出された放射線量又は政令で定める放射線測定設備及び測定方法により検出された放射線量が、異

常な水準の放射線量の基準として政令で定めるもの以上である場合

(2) 前号に掲げるもののほか、原子力緊急事態の発生を示す事象として政令で定めるものが生じた場合

2. 内閣総理大臣は、前項の規定による報告及び提出があったときは、直ちに、原子力緊急事態が発生した旨及び次に掲げる事項の公示（以下「原子力緊急事態宣言」という。）をするものとする。

(1) 緊急事態応急対策を実施すべき区域

(2) 原子力緊急事態の概要

(3) 前二号に掲げるもののほか、第一号に掲げる区域内の居住者、滞在者その他の者及び公私の団体（以下「居住者等」という。）に対し周知させるべき事項

【アメリカ】

【スタフォード法】

第5122条

この章において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

(1) 「緊急事態」とは、大統領の判断によって、生命を救い、財産並びに公衆の健康及び安全を保護し、又は合衆国内における大異変の脅威を低減又は回避するための州政府及び地方政府の取り組み及び能力を補うために連邦の援助が必要とされる場合又は事例をいう。

【フランス】

【第五共和国憲法】

第16条

第1項：共和国の制度、国の独立、領土の保全又は国際的取り決めの履行が重大かつ切迫した脅威にさらされ、かつ、憲法上の公権力の正常な運営が妨げられた場合には、共和国大統領は、首相、両議院議長及び憲法評議会に公式に諮問した後に、状況により必要とされる措置をとる。

第2項：共和国大統領は、教書を発してこの措置を国民に通知する。

第3項：この措置は、憲法上の公権力機関にその任務を果たすための手段を最短期間のうちに確保させるという意向に基づくものでなければならない。憲法評議会はそれに関して諮問を受ける。

第4項：この場合に国会は、当然に集会する。

第5項：国民議会は、非常事態権限の行使中に解散することができない。

第6項：非常事態権限の行使から30日後に、国民会議議長、元老院議長、60人の国民議会議員又は60人の元老院議員は、第1項に定める要件が依然として備わっているか否かの審査のために、

憲法評議会に付託することができる。憲法評議会は、可及的速やかに公的な意見により裁定する。憲法院は、非常事態権限の行使から60日後はいつでも、当然にこの審査を行い、及び同一の要件により裁定する。

【緊急状態法】

第1条 緊急事態適用の要件及び領土

緊急事態は、公共の秩序に対する重大な侵害を引き起こすような急迫の危険が生じるとき、若しくは、その性質及びその重大性により公共的災害を構成するような事態が生じるとき、本土、海外県、憲法第74条で規定されている海外公共団体及びニューカレドニアの全部又は一部に宣言することができる。

【イギリス】

【民間緊急事態法】

第19条「緊急事態」の定義

(1) この部において、「緊急事態 (emergency)」とは、次に掲げるものをいう。

(a)連合王国又は地方 (Part) 若しくは地域 (region) 内における人間福祉に深刻な被害を及ぼす可能性のある事件又は状況

(b)連合王国又は地方若しくは地域内における環境に深刻な被害を及ぼす可能性のある事件又は状況

(c)連合王国の安全保障に深刻な被害を及ぼす脅威のある戦争又はテロリズム

(2) 第1項(a)号の目的のために、次に掲げることを伴い、又は引き起こし、若しくは引き起こす恐れがある場合に限り、事件又は状況が、人間福祉に被害を及ぼす恐れがあるものとする。

(a)人命の喪失

(b)人の疾病又は傷害

(c)住居の喪失

(d)資産への被害

(e)金銭、食料、水、エネルギー又は燃料の供給の壊乱

(f)通信システムの壊乱

(g)交通機関の壊乱

(h)保健関連サービスの壊乱

(3) 第1項(b)号の目的のために、次に掲げることを伴い、又は引き起こし、若しくは引き起こす恐れがある場合に限り、事件又は状況が、環境に被害を及ぼす恐れがあるものとする。

(a)生物学的若しくは化学的物質又は放射性物質による土壌、水若しくは大気の汚染

(b)植物若しくは動物の生命の壊乱又は破壊

(4) 主務大臣は、命令によって第2項を改正し、事件若しくは状況を、指定された供給、システム、施設若しくはサービスの壊乱を伴い、又は引き起こす限りにおいて、次のように規定すること

とができる。

(a)人間福祉に被害を及ぼすものとして扱うこと。

(b)人間福祉にもはや被害を及ぼすものとして扱わないこと。

(5) 第4項に基づく命令は、次の規定に従う。

(a)この部について派生的に生じた改正を行うことができる。

(b)草案を議会各院に提出し、各院の決議によって承認されない限り、定めることができない。

(6) 第1項に掲げる事件又は状況は、連合王国の国内国外いずれにおいても発生し、又は存在しうるものとする。

【ドイツ】

【連邦共和国基本法】

第35条

(2) 公共の安全及び秩序の維持又は回復を目的として、州は、特に重要な場合において、連邦国境警備隊の支援がなければ州警察の任務の遂行が不可能又は著しく困難であるときは、州警察を支援するため連邦国境警備隊の人員及び設備を要請することができる。自然災害又は特に重大な災害事故の場合において、州は、救助を受けるため、他の州の警察の人員、他の行政官庁の人員及び設備並びに連邦国境警備隊及び軍の人員及び設備を要請することができる。

(3) 自然災害又は災害事故の危険が2以上の州の領域にわたるときは、連邦政府は、その効果的な対処に必要な範囲内で、州政府に指示して、その警察の人員を他の州に使用させることができ、また、その警察の人員を支援するため連邦国境警備隊及び軍の部隊を出動させることができる。第1段の規定による連邦政府の措置は、上院の要求がある時はいつでも、その他の場合にあっては危険の除去後は遅滞なく、中止するものとする。

緊迫事態

第80a条

(1) この基本法又は防衛（文民たる住民の保護を含む）に関する連邦法律の定めるところにより、専らこの条の規定に従い関係法令を適用することができる場合においては、防衛事態を除き、下院が緊迫事態の発生を認定したとき又は個別にその適用に同意したときでなければ、これを適用することができない。緊迫事態の認定並びに第12a条第5項第1段及び第6項第2段の場合における個別の同意には、投票の3分の2〔以上〕の多数を必要とする。

(2) 第1項に規定する関係法令に基づいて講じられた措置は、下院の求めに応じて廃止するものとする。

(3) 第1項の規定にかかわらず、国際機関が連邦政府の同意を得て同盟条約の範囲内で行う決定に基づき、かつ、その決定に準拠して、当該関係法令を適用することができる。この項の規定による措置は、下院議員の過半数による要求があるときは、廃止するものとする。

国内緊急事態

第91条

- (1) 連邦又は州の存立又は自由で民主的な基本秩序に対する切迫した危険を防止するために、州は、他の州の警察の人員並びに他の行政官庁及び連邦国境警備隊の人員と設備とを要請することができる。
- (2) 危険が切迫している州において、自らその危険と戦う用意がなく、又は戦うことができる状態にないときは、連邦政府は、この州の警察の人員及び他の州の警察の人員を連邦の指示に従わせ、並びに連邦国境警備隊の部隊を出動させることができる。その命令は、危険が除去されたとき、[又は] その他の場合において上院の要求があったときは、廃止するものとする。その危険が2以上の州の領域にわたるときは、連邦政府は、[危険との] 効果的な戦いに必要な範囲内に限り、州政府に指示を与えることができる。[ただし、] 第1段及び第2段の規定の適用を妨げない。

防衛事態の宣言

第115a条

- (1) 連邦領域が武力攻撃を受け、又は当該攻撃を受けるおそれ直前に切迫している事態（防衛事態）は、上院の同意を得て、下院が認定する。その認定は、連邦政府の申立てに基づき、下院議員の投票の3分の2 [以上] の多数で決し、かつ、下院議員の過半数の賛成を必要とする。
- (2) やむを得ない事情により直ちに行動する必要がある場合において、克服の困難な支障により下院の適時の集会が妨げられ、又は下院 [の出席議員] が定足数に達することができないときは、[防衛事態の] 認定には、両院合同委員会の委員の投票の3分の2 [以上] の多数かつ委員の過半数 [による議決] を必要とする。
- (3) [防衛事態の] 認定は、第82条の規定に従い、連邦大統領が連邦法律公報で布告する。適時に連邦法律公報で布告することができないときは、他の方法で布告する；[防衛事態の] 認定は、その後できるだけ速やかに連邦法律公報に掲載するものとする。
- (4) 連邦領域が武力攻撃を受けた場合において、所管の連邦機関が直ちに第1項第1段の規定により[防衛事態の] 認定をすることができないときは、この認定があったものとし、かつ、その攻撃が開始された時点でその布告があったものとする。連邦大統領は、事情の許す限り直ちにその時期を告知する。
- (5) 防衛事態の認定が布告され、かつ、連邦領域が武力攻撃を受けた場合には、連邦大統領は、下院の同意を得て、防衛事態にある旨の国際法上の宣言をすることができる。[この場合において、] 第2項の要件があるときは、両院合同委員会、下院を代行する。

本文を含め、海外を含む各国の憲法や法律条文については、主に『新解説世界憲法集（第5版）』（初宿正典、辻村みよ子、三省堂、2020年）を参照した。

