



ひろば

COVID-19 危機における人権 —パンデミックに憲法は無力なのか

村田尚紀

1 新型インフルエンザ等緊急事態の法的意味

2020年4月7日、改正新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、特措法と略す）32条に基づく緊急事態宣言が安倍首相によって発出された。この状況における人権問題を考察するに当たって予め「緊急事態」の法的意味を明らかにしておかなければならない。

特措法上の緊急事態とは、憲法論上の「緊急事態」とは性質を異にする。いわば次元の違う内容を指している。後者は、国家が立憲的な意味の憲法に則って活動することが不可能な異常事態のことで、緊急事態条項とはそのような異常事態を正常に戻して憲法に基づく公権力行使を回復するために憲法の効力を一時的に停止して特に行政権に強力なフリーハンドを付与する条項のことである。特措法の緊急事態は、この意味の緊急事態ではない。それを緊急事態と呼ぶのは、憲法学の立場からいえば、ミスリーディングで好ましくないとはいわざるをえない。これに対して、新型インフルエンザ等の「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」、すなわち特措法の緊急事態は、いかなる意味でも憲法の効力停止を伴うものではない。それにもかかわらず、現在の緊急事態のもとで深刻な人権問題が生じている。

2 外出自粛要請の憲法問題

往來の自由・営業の自由の制約：特措法に基く外出制限は、周知のように法的制裁を伴わない自粛要請にとどまる。この点は、憲法上問題にならない。4月7日以降、感染症対策専門家の眼にはなお不十分とはいえ、それ以前に比べて自粛が進んだのは、緊急事態宣言の心理的効果によるものとみられ

る。そもそも多数決によっても奪えないはずの人権の行使の自粛は、客観的な事態を理解し、自粛の合理性・必要性を理解した上での自己決定によるものでなければならない。ところが、3月下旬あたりから、一種の緊急事態宣言待望論がメディアに現れていた。「宣言が出されれば、自粛に踏み切れる」という街の声がニュースで紹介されることも珍しくなかった。そこにみられる憲法上の問題は、憲法22条が保障する往來の自由を支えるべき国民の人権意識の（敢えていえば）弱さ、あるいはそれを抑圧する同調圧力ないしいわば問責圧力（「何かあったら責任とれるのか」）の強さである。これが緊急事態宣言に心理的効果を与えたのである。

同様の問題は、緊急事態下で初めて出された営業自粛要請についても指摘できる。

知る権利の蹂躪：もっとも、ストレスフルな自粛ムードの原因を意思決定の他律的なありようにみられる国民の人権意識の弱さや日本社会に根強い同調圧力・問責圧力だけに求めるのは誤りである。外出にせよ営業にせよ、社会的圧力に屈するのではなく、自律的な意思決定のためには、必要な判断材料が揃っていないなければならない。

しかし、国や地方公共団体から提供される情報は、都道府県単位の感染判明者（あるいは、感染発覚者）と死者の数にすぎず、場当たりの判断や対応について政府がまともな説明をしたためしがない。これは、政治や行政に関する情報を知る権利（憲法13条）の蹂躪に他ならない。

損失補償請求権の蹂躪：外出や営業の自粛によって生じる問題は、往來の自由・営業の自由の制約にとどまらない。火を見るより明らかであるが、多くの人がプライベート空間にとどまれば、経済・文化・学術・芸術・教育等々あらゆる社会的活動が停滞ないし停止する。すなわち、精神的諸自由（憲法19条・

20条・21条・23条)、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利(25条)、教育を受ける権利(26条)、勤労の権利(27条)、労働基本権(28条)もすべて重大な制約を被ることになる。COVID-19感染拡大防止という目的が正当だとしても、外出・営業の制限によって生じるこうした生活上・生存上の不利益を放置することは憲法上許されない。人権は「侵すことのできない永久の権利」(11条)だからである。それを放置することは、自粛要請という措置を阻害することになる。そこで問題となるのが、損失補償請求権(不法な行為に対する「損害賠償」と異なり、「適法な」公権力行使に対しても対価等の支払いを請求できる権利)である。

当初の安倍首相の説明によれば、「補償は非現実的」ということであった。これもまた国民の知る権利を無視した無責任な意味不明の「説明」である。「自粛だから」は理由にならない。その自粛は、政府や地方公共団体の要請によるものだからである。損失は現実に生じている。特措法に損失補償規定がないのは事実である。しかし、憲法29条3項が損失補償請求権を保障している以上、法律に損失補償規定がなくても、直接憲法29条3項に基づいて請求できる。これは、通説・判例の認めていることである。憲法29条3項は財産権補償について定めるものであるが、財産権よりも重要なそのほかの権利については、同条項の準用が排除される訳ではなく、むしろ一層補償されると解される。

補償なき自粛は、憲法が保障する損失補償請求権の蹂躪といわなければならない。また、それは自粛要請ひいてはCOVID-19感染拡大防止という目的を阻害する。さらにそれは、いうまでもなく国民の生活・生存に深刻な打撃を与える。

これは、「国家(財政)守って国民滅ぶ」という最悪のアベコベにほかならない。

3 緊急事態条項創設の危険

以上にスケッチした諸問題の責任は、安倍政権にある。いずれの問題の原因も憲法にあるわけでない。ところが、緊急事態宣言が発せられる直前に、憲法に緊急事態条項を創設する改憲論議が始まることを期待する便乗発言が安倍首相の口から飛び出した。

特措法の1つの問題は、「新型インフルエンザ等

緊急事態」の要件の法的な曖昧さにある。要件の曖昧さは、認定権者に広い裁量の余地を与える。それは認定権の濫用の危険を意味するが、それだけではなく逆に肝心なときに認定を怠る不作為の危険をも意味する。東京オリンピック開催に執着し、アベノミクスの「成果」への影響を恐れ、4月7日によく行われた安倍首相の宣言は、まさしく後者の危険を裏付けた。もしも憲法に緊急事態条項が設けられたらどうなるか?この場合の緊急事態宣言は、違法性が問題となり得る裁量行為ではなく、違法性も違憲性も問えない統治行為となるであろう。また特措法の緊急事態下でこれまでに起きていることは、行政に付与される強力なフリーハンドがもつ不作為の危険を裏付けている。憲法に緊急事態条項を置いて、役に立たないばかりか危険である。

4 ベストアンサー発見の近道としての立憲主義

人間本位のパンデミック対策に強い行政権ましてや国家緊急権は無用である。4月23日、アントニオ・グテーレス国連事務総長は、ビデオメッセージのなかで、「権威主義の高まり」に警鐘を鳴らし、各国政府がよりいっそう「透明性をもち、迅速に対応し、説明責任を果たさなければ」ならないことを強調して、「最善の対応は、人権と法の支配を守りながら、切迫した脅威に比例した対応を取ること」だと訴えた¹⁾。

まさしく憲法に基づく対応こそ、この危機からの人間本位の活路を見出す近道である。

注

- 1) アントニオ・グテーレス国連事務総長:ビデオ・メッセージ「私たちは皆同じ仲間:人権とCOVID19の対応、そして復興」(ニューヨーク, 2020年4月)
https://www.unic.or.jp/news_press/messages_speeches/sg/37324/

(むらた・ひさのり:関西大学法学部、憲法学)

2020年5月1日受理