

No. 1100 (2020. 6.15)

COVID-19 と緊急事態宣言・行動規制措置

—各国の法制を中心に—

はじめに

- I 憲法の緊急事態に関する規定によると考えられる国
- II 憲法に緊急事態に関する規定はあるが、今回の対応については法律の規定によると考えられる国
- III 憲法に緊急事態に関する規定がほとんどなく、法律の規定によると考えられる国

おわりに

キーワード：新型コロナウイルス感染症、COVID-19、緊急事態、行動規制

- COVID-19 (新型コロナウイルス感染症) に関する各国の緊急事態宣言や行動規制措置 (外出規制、営業規制等) について、その根拠となる法制を中心に紹介する。
- 各国の対応は、①憲法の緊急事態に関する規定によると考えられる国 (イタリア、スイス、スペイン)、②憲法に緊急事態に関する規定はあるが、今回の対応については法律の規定によると考えられる国 (中国、フランス、ドイツ、韓国、インド)、③憲法に緊急事態に関する規定がほとんどなく、法律の規定によると考えられる国 (アメリカ、カナダ、イギリス、日本) におおむね分類できる。
- COVID-19 に関する緊急事態宣言や行動規制措置は、憲法との関係でも複雑な問題をはらんでおり、各国とも難しいかじ取りを迫られている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

憲法課 い だ あつひこ 井田 敦彦

第 1 1 0 0 号

はじめに

本稿は、COVID-19（Coronavirus Disease-2019. 新型コロナウイルス感染症）に関する各国の緊急事態宣言や行動規制措置（外出規制、営業規制等）について、その根拠となる法制を中心に紹介するものである。

各国の対応は、①憲法の緊急事態に関する規定によると考えられる国（イタリア、スイス、スペイン。連邦国家については主に連邦法を取り上げ、必要に応じて州法を取り上げる。②③において同じ。）、②憲法に緊急事態に関する規定はあるが、今回の対応については法律の規定によると考えられる国（中国、フランス、ドイツ、韓国、インド）、③憲法に緊急事態に関する規定がほとんどなく、法律の規定によると考えられる国（アメリカ、カナダ、イギリス、日本）¹におおむね分類できる。この順に紹介し、本稿末に別表として一覧表を付した。

なお、法制の分野としては、一般的な緊急事態法制による国、防災に関する法制による国、感染症に関する法制による国があり、これらの併用も見られる。また、連邦国家で、州・地方政府等が一次的な対応を行う国もある。

日本では、外出自粛要請、休業要請、罰則の有無、国と都道府県の関係等が注目されたため、できる限りこれらに触れるようにした。また、各国の措置の具体的内容は時間とともに変化しているが、本稿では2020年5月19日までの情報に基づき、主に法制の基本的な枠組みを紹介することとした。

I 憲法の緊急事態に関する規定によると考えられる国

1 イタリア

2020年1月31日、政府は国内で初めて感染者（中国人旅行者2名）が確認されたことを受け、閣議決定で6か月間の緊急事態を宣言した²。この宣言は、災害防護法典（2018年立法命令第1号）³第7条及び第24条の規定に基づくものである。これらの規定によれば、緊急事態は、関係する州等の要請を受け、又は同意を得て、首相の求めに応じた閣議により宣言される。緊急事態の期間は12か月以内とされ、12か月以内の範囲で延長可能である（同法典第24条第3項）。

2020年2月23日、政府は北イタリアでの感染者の急増を受け、感染区域において、域外への移動禁止、商業活動の停止等の措置を可能にする緊急法律命令⁴を制定した。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2020年5月19日である。

¹ アメリカ合衆国憲法には反乱・侵略時における人身の自由の制限等の規定（第1条第9節第2項等）が、カナダは1982年憲法に戦争・侵略・反乱の場合やこれらのおそれがある場合における連邦下院・州議会の会期延長の規定（第4条第2項）が、日本国憲法には国に緊急の必要がある場合における参議院の緊急集会の規定（第54条第2項及び第3項）があるのみであり、また、イギリスには憲法典がないため、③に分類した。

² Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020: Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. <<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/01/20A00737/sg>>

³ Decreto-Legislativo 2 gennaio 2018, n. 1: Codice della protezione civile. <<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2018-01-02;1>> 立法命令は、両議院の委任に基づき政府が制定する命令で、法律の効力を有する。委任は、原則・指針、期間及び対象を定めて行われる（イタリア共和国憲法第76条及び第77条第1項）。

⁴ Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n. 6: Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. <https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGa>

この「緊急法律命令」は、イタリア共和国憲法の規定に基づくものである。憲法第 77 条第 2 項の規定によれば、政府は、緊急の必要がある非常の場合に、法律と同等の効力を有する緊急法律命令を制定することができる。緊急法律命令は、公布後 60 日以内に国会で承認（法律に転換）されなければ失効する（同条第 3 項）。

2020 年 2 月 23 日に政府が制定した緊急法律命令は、同日の首相令で北部 2 州（の一部）に適用され、その後も首相令で適用区域・内容が追加された。この緊急法律命令は、2020 年 3 月 5 日法律第 13 号⁵として一部修正の上、国会で承認された。

2020 年 3 月 25 日、政府は新たな緊急法律命令⁶を制定し、適用可能な措置の内容を整備するとともに、緊急事態宣言の終わる同年 7 月 31 日を期限として、30 日以内の単位で措置を適用・更新することとした（第 1 条）。適用可能な措置には、外出制限、小売業の営業停止等が含まれ（同条）、こうした措置は、州知事等の意見を聴いた上で、又はその要請に応じ、首相令により適用される（第 2 条）。適用された措置に従わない場合は、400 ユーロ（約 5 万円⁷）以上 3,000 ユーロ（約 37 万円）以下の行政罰（再犯は 2 倍）等に処せられる（第 4 条）。なお、この緊急法律命令は、制定文によれば、憲法第 16 条の規定（衛生上の理由による移動の自由の制限を認めている。）も考慮して制定された。

2020 年 5 月 16 日、政府は新たな緊急法律命令⁸を制定し、措置の内容を緩和した。例えば、同月 18 日から州内移動について、同年 6 月 3 日から州間移動について、規制を原則として撤廃した（第 1 条）。

2 スイス

連邦参事会（内閣に相当）は、「コロナウイルス（COVID-19）対策のための措置に関する 2020 年 2 月 28 日の命令」⁹（以下「第 1 命令」という。）を制定し、1,000 人を超えるイベントの禁止等の措置を命じた。次いで連邦参事会は、「コロナウイルス（COVID-19）対策のための措置に関する 2020 年 3 月 13 日の第 2 命令」¹⁰（以下「第 2 命令」という。）を制定し（第 1 命令は廃止）、その後の第 2 命令の改正も含めて規制を順次強化した（イベントの人数制限の厳格

zzetta=2020-02-23&atto.codiceRedazionale=20G00020&elenco30giorni=false> なお、イタリアの緊急事態法制には、憲法ではなく法律（災害防護法典、衛生関係法律等）の規定に基づく「緊急命令」もあり、今回、こうした規定の一部に基づいて緊急命令も制定されているが、本稿では「緊急法律命令」に焦点を絞って紹介する。

⁵ Legge 5 marzo 2020, n. 13: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. <https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-03-09&atto.codiceRedazionale=20G00028&elenco30giorni=false>

⁶ Decreto-Legge 25 marzo 2020, n. 19: Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. <https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-03-25&atto.codiceRedazionale=20G00035&elenco30giorni=false>

⁷ 「出納官吏事務規程第 14 条及び第 16 条に規定する外国貨幣換算率を定める等の件」（令和元年 12 月 24 日財務省告示第 182 号）（令和 2 年 4 月 1 日適用）による概算。以下同じ。イギリスは 1,000 円未満を、その他は 1 万円未満を四捨五入。

⁸ Decreto-Legge 16 maggio 2020, n. 33: Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. <https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-05-16&atto.codiceRedazionale=20G00051&elenco30giorni=false>

⁹ Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 28. Februar 2020 (AS (官報) 2020 573). <<https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2020/573.pdf>>

¹⁰ Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2) vom 13. März 2020 (SR (連邦法令集) 818.101.24). <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html>> 第 2 命令の有効期間は 2020 年 3 月 13 日から最大 6 か月間とされた（第 2 命令第 12 条）。

化から全面禁止へ、店舗等の施設の利用制限から閉鎖へ、対象施設の拡大等)。約1か月後、第2命令の2020年4月16日の改正以降は規制が順次緩和された。

これらの命令は、感染症法¹¹の規定に基づくものである(ただし、後述するように、第2命令はスイス連邦憲法の規定に基づくものと考えられる)。感染症法は、感染症対策を3段階(通常の状態、特別事態、非常事態)に分けて規定している。政府による同法の説明資料は、特別事態の例として中程度のインフルエンザのパンデミック等を、非常事態の例として最悪のケースのパンデミック(1918年のスペイン風邪)を挙げている¹²。

第1命令は、特別事態について定める感染症法第6条の規定に基づくものである。同条の規定によれば、連邦参事会は、通常の執行機関が感染症の発生・拡大を防止・管理できない等の特別事態において、州と協議の上、住民に対する措置等を命じることができる。州の担当官庁は、住民等に対し、イベントの禁止、事業所の閉鎖等の措置を適用することができ(同法第40条)、同条の規定による措置に違反した者は、故意の場合は1万スイスフラン(約110万円)以下、過失の場合は5,000スイスフラン(約55万円)以下の罰金(Busse)に処せられる(同法第83条及び刑法典第106条第1項)。

第2命令は、非常事態について定める感染症法第7条の規定に基づくものである。同条の規定によれば、連邦参事会は、非常事態(定義は規定されていない。)において必要とされる場合には、必要な措置を命じることができる(州との協議は求められておらず、措置の内容も規定されていない。)。なお、第2命令の法的根拠は、当初は前述の感染症法第6条、憲法の緊急事態条項である第185条第3項¹³等とされていたが(第2命令制定時の制定文)、第2命令の2020年3月16日の改正により、感染症法第7条の規定に基づくものと改められた¹⁴。同条の規定は、憲法第185条第3項に規定する連邦参事会の緊急事態権限を法律レベルで規定したものとされ、同項の規定を具体化したものと解されている¹⁵。

第2命令の2020年3月27日の改正では、連邦参事会が特に危機的な状況にある州に対し、経済活動の制限や停止を行う権限を付与できる規定(第7e条)が追加された。この改正の背景には、イタリアに隣接するティチーノ州が工場等を一律に閉鎖する措置を講じ、こうした措置を認めていなかった連邦法との間に齟齬(そご)が生じていたことがある¹⁶。

¹¹ Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 28. September 2012 (SR 818.101). <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html>> スイス連邦憲法では、連邦は感染症について法令を制定する権限を有し(第118条第2項第b号)、感染症法はこの規定等に基づいて制定されている(同法の制定文)。

¹² “Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG),” 2010.12.3, S.362-366. Der Bundesrat website <<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>>; Bundesamt für Gesundheit, “Das neue Epidemiengesetz: Informationen,” 2013.7, S.2. <<https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/epidemiengesetz/factsheet-epg.pdf.download.pdf/factsheet-epg.pdf>>

¹³ 連邦参事会は、公の秩序又は国内的・対外的安全に対する現在又は急迫の重大なかく乱に対処するため、この条の規定に直接基づき、命令を制定し、及び決定を下すことができる等と規定する。

¹⁴ その後、法的根拠として、スイスと欧州共同体及びその加盟国との間での移動の自由に関する合意等が追加された。

¹⁵ “Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG),” *op.cit.*(12); Bundesamt für Gesundheit, *op.cit.*(12); “COVID-19: Notrechtliche Massnahmen und ihre Grenzen,” 2020.4.6. Bär & Karrer website <<https://de.baerkarrer.ch/pdf-download/covid-19/BK-Briefing-COVID-19-Notrecht-D-200330.pdf>> なお、法律にこうした規定がある場合には、憲法に直接基づく措置は不要であり、許されないと解されている(Giovanni Biaggini, *BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Auflage, Zürich: Orell Füssli Verlag, 2017, S.1404)。

¹⁶ “Coronavirus: Kantone können in Ausnahmefällen kurzzeitig zusätzliche Massnahmen beantragen,” 2020.3.27. Der Bundesrat website <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78606.html>>

3 スペイン

2020年3月14日、政府は「COVID-19による衛生危機状況の管理のために警戒事態を宣言する3月14日の政令第463/2020号」¹⁷により、外出制限、小売施設の閉鎖等の措置を定めた。

この「警戒事態」は、スペイン憲法の規定に基づくものである。憲法第116条第2項の規定によれば、政府¹⁸は、最大15日間を有効期間として、警戒事態を宣言することができる。この期間は下院の承認がなければ延長できない（同項）。また、警戒事態、非常事態及び戒厳については組織法¹⁹で定めるとされている（同条第1項）。

「警戒事態、非常事態及び戒厳に関する6月1日の組織法第4/1981号」²⁰の規定によれば、政府は、感染症の流行その他の衛生上の危機において、憲法第116条第2項の規定に基づき、警戒事態を宣言することができる（第4条第b号）。また、警戒事態を宣言する政令又はその有効期間中に制定された政令は、移動制限等の措置を定めることができ（第11条）、警戒事態下で権限のある機関の命令に従わない者は、法律の規定により処罰される（第10条）。この「法律の規定」には、刑法典の規定（公務員等に対する攻撃・抵抗・不服従罪。第550条から第556条まで）のほか、「市民の安全の保護に関する3月30日の組織法第4/2015号」²¹第36条第6号及び第39条第1項の規定（601ユーロ（約7万円）以上3万ユーロ（約369万円）以下の制裁金（multa）等を規定）があるとされている²²。

今回の警戒事態は、下院の承認を得て、政令により数次にわたり延長された。2020年5月8日の政令²³では、警戒事態の延長とともに、措置の緩和手順や、緩和過程での自治州との合意について定められた。

II 憲法に緊急事態に関する規定はあるが、今回の対応については法律の規定によると考えられる国

1 中国

2020年1月20日、国家卫生健康委員会（厚生労働省に相当）は、新型コロナウイルスによる肺炎を中華人民共和国伝染病防治法²⁴第3条に規定する乙類伝染病（伝染性非典型肺炎等）

¹⁷ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. <<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>>

¹⁸ スペイン憲法の訳では、政府（Gobierno）に「内閣」の語が充てられることもある。

¹⁹ 組織法は憲法附属法ともいべき規範で、その承認及び改廃には下院議員の絶対多数の賛成を必要とする（スペイン憲法第81条）。また、警戒事態等に関する組織法（後掲注(20)）の規定によれば、警戒事態は自然災害や重大事故等の場合に（第4条）、非常事態は社会秩序等が大きく変化し通常の権力行使では対応できない場合に（第13条）、戒厳はスペインの主権や独立等に対して反乱や武力行使が発生等した場合に（第32条）宣言される。

²⁰ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>>

²¹ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3442>>

²² “La Policía podrá sancionar con la ‘ley mordaza’ y el Código Penal a quien no cumpla las restricciones,” 2020.3.15. europapress website <<https://www.europapress.es/nacional/noticia-policia-podra-sancionar-ley-mordaza-codigo-penal-quien-no-cumpla-restricciones-20200315000252.html>>

²³ Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. <<https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4902>>

²⁴ 中华人民共和国伝染病防治法（2013年修正本。同年6月29日公布）<<http://search.chinalaw.gov.cn/law/searchTitleDetail?LawID=332812&Query=>>

と認定し、甲類伝染病（ペスト及びコレラ）の予防・管理措置を適用するとした²⁵。同法は、伝染病が発生し流行した場合における地方政府（県級以上）による緊急措置（企業の操業・営業の停止等。第 42 条）、国务院（内閣に相当）並びに省、自治区及び直轄市による甲類伝染病の流行区域の封鎖（第 43 条第 2 項）等について規定しており、乙類伝染病についても、国务院の承認により、甲類伝染病に適用される予防・管理措置を適用することができる（第 4 条）。

また、各省等は、「重大突発公共衛生事件 I 級響応機制」と呼ばれる対応を行った²⁶。これは、I 級（特別重大）から IV 級（一般）までのうちの最高レベルの対応であり²⁷、例えば武漢のある湖北省は、2020 年 1 月 24 日にこの対応開始を決定した²⁸。同月 29 日に同省が講じた企業の操業停止等の措置は、中華人民共和国伝染病防治法（前述）、中華人民共和国突発事件応対法²⁹等の関係規定に基づくとされている³⁰。

この中華人民共和国突発事件応対法は、公衆衛生事件を含む突発事件³¹への国务院・地方政府による対応等について規定しており、同法の規定に違反した者、地方政府等の決定・命令に従わない者等は、法により処罰される（第 66 条）。処罰の内容は、例えば浙江省の規則³²によれば、疫病発生・流行区域の者等が予防・管理措置に従わない場合には、個人等に対しては 2,000 元（約 3 万円）以下、企業（経営性単位）に対しては 5,000 元（約 8 万円）以上 2 万元（約 32 万円）以下の罰金に処することができる等とされている（第 61 条）。

なお、中華人民共和国憲法には、全国人民代表大会（おおむね国会に相当）常務委員会又は国务院による緊急状態の決定（第 67 条第 21 号及び第 89 条第 16 号）、中華人民共和国主席によるその宣布（第 80 条）の規定がある。これは SARS（重症急性呼吸器症候群）問題を契機として、2004 年に従来「戒厳」から文言が改められたものであり³³、したがって、今回の事態も対象となり得るが、憲法のこれらの規定が適用されていることは確認できなかった³⁴。

²⁵ 「中华人民共和国国家卫生健康委员会公告 2020 年第 1 号」2020.1.20. 中华人民共和国国家卫生健康委员会ウェブサイト <<http://www.nhc.gov.cn/jkj/s7916/202001/44a3b8245e8049d2837a4f27529cd386.shtml>>

²⁶ 「多省份启动重大突发公共卫生事件一级响应机制」2020.1.24. 中国新闻网ウェブサイト <<http://www.chinanews.com/gn/2020/01-24/9068940.shtml>>

²⁷ 「国家突发公共卫生事件应急预案」2006.2.6. 中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト <http://www.gov.cn/yjgl/2006-02/26/content_211654.htm> I 級から IV 級までの級分け（項目 1.3）、各省等が突発公共衛生事件急應機制（手順）を整備すること（項目 6.1.2）等を規定している。

²⁸ 「湖北省新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控指挥部通告」2020.1.24. 湖北省人民政府ウェブサイト <http://www.hubei.gov.cn/zhuanti/2020/gzxxgzbd/zxtb/202001/t20200124_2014659.shtml> その後、2020 年 5 月 1 日の通告により、翌日から II 級（重大）対応への級の引下げが行われた（「湖北省新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控指挥部通告」2020.5.1. 同 <http://www.hubei.gov.cn/zhuanti/2020/gzxxgzbd/zxtb/202005/t20200501_2257964.shtml>）。

²⁹ 中华人民共和国突発事件応対法（2007 年 8 月 30 日公布）<<http://search.chinalaw.gov.cn/law/searchTitleDetail?LawID=332907&Query=>>

³⁰ 「湖北省新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控指挥部通告」2020.1.29. 湖北省人民政府ウェブサイト <http://www.hubei.gov.cn/zhuanti/2020/gzxxgzbd/zxtb/202001/t20200129_2016284.shtml>

³¹ 「突然発生し、重大な社会的危害をもたらす、又はもたらすおそれがあり、かつ、応急処置を講じて対応する必要がある自然災害、事故災害、公衆衛生事件及び社会の安全に関する事件」をいい、公衆衛生事件等は、特別重大、重大、比較的大、一般の 4 等級に区分される（中華人民共和国突発事件応対法第 3 条）。

³² 「浙江省突発公共衛生事件予防と急應規則」2015.11.19. 浙江省人民政府ウェブサイト <http://www.zj.gov.cn/art/2015/11/19/art_1568941_25831818.html>; 浙江省突発公共衛生事件預防与急應办法（2003 年 11 月 3 日公布。2010 年修正）<http://www.zj.gov.cn/art/2009/5/13/art_1229001967_42237709.html>

³³ 土屋英雄「中国の憲法改正—2004 年改正の過程、内容、意義—」『レファレンス』644 号, 2004.9, pp.75-78. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999927_po_064404.pdf?contentNo=1> 戒厳は動乱、暴乱及び重大な騒乱の際に適用される。緊急状態はこれより適用範囲が広い。

³⁴ 中華人民共和国突発事件応対法第 69 条は、同法等が規定する急應処置を講じても社会的危害を除去等できず、緊急状態に入る必要がある場合には、全国人民代表大会常務委員会等が、憲法等の規定に従い、これを決定する等と規定

2 フランス

政府は、「COVID-19 ウイルスの拡散対策のために移動を規制する 2020 年 3 月 16 日のデクレ」³⁵ (政令に相当) により、外出を原則として禁止する措置を講じた (生活必需品の購入、自宅周辺での短時間の運動等の例外を除く。)。この措置は、公衆衛生法典³⁶L.第 3131-1 条の規定に基づくものである。同条の規定によれば、衛生担当相等は、緊急措置を必要とする深刻な衛生上の、特に感染症の流行の脅威が生じた場合には、公衆衛生のための措置を講じることができる。

その後、「COVID-19 の流行に対処するための緊急事態に関する 2020 年 3 月 23 日の法律第 2020-290 号」³⁷ (以下「2020 年 3 月 23 日の法律」という。) が制定されて公衆衛生法典が改正され、衛生緊急事態の章 (L.第 3131-12 条から L.第 3131-20 条まで) の追加等が行われた。この章の適用可能期間は 2021 年 4 月 1 日までとされた。この章の規定によれば、衛生緊急事態は、閣議を経たデクレで宣言されるが、その期間が 1 か月を超える場合には、専門家委員会の意見を踏まえた上で、法律によらなければならない (L.第 3131-13 条)。ただし、2020 年 3 月 23 日の法律は、「同条のこの規定にかかわらず、同日から 2 か月間の衛生緊急事態が宣言される」ことを規定し (第 4 条)、デクレではなく法律により衛生緊急事態が宣言された。

この改正後の公衆衛生法典の規定によれば、首相は、衛生緊急事態が宣言されている区域において、デクレにより、外出の原則禁止、施設の一時閉鎖等の措置を講じることができる (L.第 3131-15 条)³⁸。措置に違反した者は 750 ユーロ (約 9 万円) 以下の罰金 (amende)、15 日以内の再犯の場合は 1,500 ユーロ (約 18 万円) 以下の罰金、30 日以内の 3 犯以上の場合は 6 か月の拘禁刑及び 3,750 ユーロ (約 46 万円) の罰金等に処せられる (L.第 3136-1 条及び刑法典第 131-13 条第 2 項)。2020 年 3 月 23 日のデクレ³⁹により、これらの措置が講じられ、外出規制の強化 (例外事項の限定) 等が行われた。

その後、「衛生緊急事態を延長し、及び関係規定を補足する 2020 年 5 月 11 日の法律第 2020-546 号」⁴⁰ が制定され、2020 年 3 月 23 日の法律第 4 条で宣言された衛生緊急事態 (同日から 2 か月間) が同年 7 月 10 日まで延長されるとともに、同年 5 月 11 日のデクレ⁴¹により、外出規制の緩和 (県外への 100km を超える移動のみ規制) 等が行われた。

なお、フランスの現行憲法である 1958 年憲法には、大統領の非常事態措置権 (第 16 条) 等の規定があるが、今回の措置はこれらの規定によるものではないと考えられる⁴²。

している。同条の応急処置を講じる「応急状態」は、憲法上の「緊急状態」ではないという指摘も見られる (王晨光「提升应急治理能力依法科学有序防控突发疫情」『民主与法制』2020(9), 2020.3, p.19)。

³⁵ Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041728476&categorieLien=id>>

³⁶ Code de la santé publique. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665&dateTexte>>

³⁷ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&categorieLien=id>>

³⁸ 県域を越えない措置の場合は、県域における国家代表 (県地方長官。中央政府の出先機関) に決定権限を付与できる (公衆衛生法典 L.第 3131-17 条第 2 項)。

³⁹ Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746694&categorieLien=id>>

⁴⁰ Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041865244&categorieLien=id>>

⁴¹ Décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041865329&categorieLien=id>>

⁴² 1958 年憲法第 16 条の規定は、アルジェリア戦争中の軍事クーデターに際し適用されたのが唯一の事例である。緊

3 ドイツ

ドイツ連邦共和国基本法（憲法に相当。以下「基本法」という。）の規定によれば、感染症対策は連邦と州の競合的立法事項であり（第 74 条第 1 項第 19 号）、州は連邦が立法権を行使しなかった範囲で、かつその限りで立法権を有する（第 72 条）。連邦の感染症防護法⁴³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）、州政府に感染症対策のための法規命令（政令等に相当）を制定する権限があり、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ことを規定している（第 32 条）。なお、基本法は、例えば移動の自由について、伝染病（Seuche）の危険に対処するために必要な場合等にものみ、法律によって又は法律の根拠に基づいてのみ制限できると規定している（第 11 条第 2 項）。州政府の法規命令に基づく措置に違反した者は、2 万 5000 ユーロ（約 308 万円）以下の過料（行政的制裁。Geldbuße）に処することができる（感染症防護法第 73 条第 1a 項第 24 号及び同条第 2 項）。

各州のうち、例えばバイエルン州は、この感染症防護法第 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（バイエルン感染症防護措置令）」⁴⁴を制定し、店舗営業の原則禁止等を規定した（同月 31 日の改正で外出の原則禁止等の規定を追加）⁴⁵。この州令には期限（同年 4 月 19 日まで）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。同年 5 月 5 日の第 4 バイエルン感染症防護措置令⁴⁶では、外出の原則禁止の規定が撤廃されるなど、規制の緩和が行われた。

一方、防災は州の所管事項であり（基本法第 30 条及び第 70 条）、例えばバイエルン州は、「コロナパンデミック：災害事態の認定」（2020 年 3 月 16 日のバイエルン州内務・スポーツ・統合省通知）⁴⁷により、災害事態の認定を行った。この認定はバイエルン防災法⁴⁸の規定に基づくものである。同法の規定によれば、防災担当官庁（同州の内務・スポーツ・統合省等）が災害の存在及び終了を認定し（第 4 条第 1 項）、全ての措置を調整する（第 5 条）。基本法に規定する移動の自由等は、バイエルン防災法に基づいて制限できるとされている（同法第 19 条）。

なお、基本法には、災害時において州が他州の警察等や連邦の軍等の人員・施設の提供を要請し、また、連邦が軍等を出動させることができる等の規定があるが（第 35 条第 2 項第 2 文及び同条第 3 項）、今回、これらの規定が適用されていることは確認できなかった。

急事態への対応は主に法律（緊急事態に関する 1955 年 4 月 3 日の法律第 385 号）により行われてきた。緊急事態制度は憲法上のものではなく法律上の例外レジームであり、憲法上の例外レジームである非常事態制度とは異なるとされる（奥村公輔「フランスにおけるテロ対策と緊急事態「法」の現況」『論究ジュリスト』21 号, 2017 春, pp.42-43）。

⁴³ Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045). <<https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/>> 今回、「全国規模の流行状況において住民を保護する 2020 年 3 月 27 日の法律」により一部改正され、担当官庁の措置に関する規定の整備等が行われた。

⁴⁴ Bayerische Verordnung über Infektionsschutzmaßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie (Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung – BayIfSMV) vom 27. März 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 158). <<https://www.verkuendung-bayern.de/baymbl/2020-158/>>

⁴⁵ これに先立ち、連邦と各州は、行動規制措置に関するガイドラインの作成等を行っている（“Leitlinien gegen Ausbreitung des Coronavirus,” 2020.3.16. Bundesregierung website <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/leitlinien-bund-laender-1731000>> 等）。

⁴⁶ Vierte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (4. BayIfSMV) vom 5. Mai 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 240). <<https://www.verkuendung-bayern.de/baymbl/2020-240/>>

⁴⁷ Corona-Pandemie: Feststellung des Katastrophenfalls, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration vom 16. März 2020 (BayMBl. Nr. 115). <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_2154_I_11008?hl=true>

⁴⁸ Bayerisches Katastrophenschutzgesetz (BayKSG) vom 24. Juli 1996 (GVBl. S. 282). <<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKatSchutzG/true?AspxAutoDetectCookieSupport=1>>

4 韓国

2020年3月21日、保健福祉部長官（厚生労働相に相当）は、各地方自治団体に「集団感染の危険施設の運営制限措置」を通知した。これにより、宗教施設、屋内運動施設、夜間遊興施設等の運営を15日間制限する措置が講じられた⁴⁹。この措置は、感染症予防法⁵⁰第49条第1項第2号の規定に基づくものである。同項の規定によれば、保健福祉部長官又は道知事、市長等（広域・基礎地方自治団体の長）は、感染症を予防するために、興行、集会、祭礼等を制限し、又は禁止する等の措置を講じなければならない。この措置に違反した者は、300万ウォン（約29万円）以下の罰金に処せられる（同法第80条第7号）。

なお、感染症予防法は、2020年3月4日に公布されたいわゆるコロナ3法（法律第17067号から第17069号まで）⁵¹により改正されたが、上記の規定は改正対象ではなかった。コロナ3法は、感染症予防法、検疫法、医療法をそれぞれ改正する法律であり、感染症予防法の改正では、感染症の疑いのある者の隔離（第42条第2項第1号）等が、検疫法の改正では、検疫情報システムと出入国管理等の情報システムとの連携（第29条の2第2項）等が、医療法の改正では、医療関連感染の監視システムの構築・運営（第47条第4項）等が、それぞれ規定された。

大韓民国憲法には、内憂、外患、天災、地変又は重大な財政・経済上の危機における大統領による緊急処分・命令権（第76条第1項）等の規定があるが、公表された資料を見る限り、今回の措置はこれらの規定によるものではないと考えられる。

5 インド

政府は、いずれも2020年3月24日付けの「国家防災委員会令第1-29/2020-PP (Pt. II)号」⁵²、「内務省令第40-3/2020-DM-I (A)号」⁵³及び同内務省令別紙の「国内におけるCOVID-19流行抑止のためにインド政府の省庁、州政府等が講じるべき措置に関するガイドライン」⁵⁴により、商業施設の閉鎖、輸送サービスの停止等の措置について定めた。これらの措置の有効期間は施行日（同月25日）から21日間とされていたが、政府はその後の数次にわたる内務省令及び同省令別紙のガイドラインにより、措置の期間を延長するとともに、一部の産業の限定的再開等について定めた⁵⁵。

⁴⁹ “15일간 강력한 사회적 거리 두기, 정부부터 앞장서 실천한다!” 2020.3.22. 보건복지부 웹사이트 <http://ncov.mohw.go.kr/tcmBoardView.do?brdId=&brdGubun=&dataGubun=&ncvContSeq=353673&contSeq=353673&board_id=&gubun=ALL> その後、措置は延長、緩和された（“완화된 사회적 거리두기 16일간 추가 연장…실외공공시설·스포츠 운영 재개,” 2020.4.19. 동아닷컴 웹사이트 <<http://www.donga.com/news/article/all/20200419/100718620/1>>）。なお、外出自粛は「国民行動指針」として要請された。

⁵⁰ 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률. <<http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=215387&ancYd=&ancNo=&efYd=20200405&nwJoYnInfo=Y&ancYnChk=0&efGubun=Y&vSct=##0000>>

⁵¹ 대한민국 전자관보 <<http://gwanbo.mois.go.kr/main.do>>; *ibid.*; 검역법. <<http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=215389&ancYd=&ancNo=&efYd=20210305&nwJoYnInfo=N&ancYnChk=0&efGubun=Y&vSct=##0000>>; 의료법. <<http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=215393&ancYd=&ancNo=&efYd=20200905&nwJoYnInfo=N&ancYnChk=0&efGubun=Y&vSct=##0000>>

⁵² “National Disaster Management Authority Order No. 1-29/2020-PP (Pt. II),” *Ministry of Home Affairs Order No. 40-3/2020-DM-I (A)*, 2020.3.24. Disaster Management Division, Ministry of Home Affairs website <[https://www.ndmindia.nic.in/images/gallery/MHA%20order%20\(final\).pdf](https://www.ndmindia.nic.in/images/gallery/MHA%20order%20(final).pdf)>

⁵³ *Ministry of Home Affairs Order No. 40-3/2020-DM-I (A)*, *ibid.*

⁵⁴ “Annexure to Ministry of Home Affairs Order No. 40-3/2020-D dated 24.03.2020, Guidelines on the measures to be taken by Ministries/ Departments of Government of India, State/Union Territory Governments and State/Union Territory Authorities for containment of COVID-19 Epidemic in the Country,” *ibid.*

⁵⁵ 2020年5月1日付けのガイドライン及び同月17日付けのガイドラインでは、州・連邦直轄領政府は、このガイドラインの内容を緩和してはならないとされている。

これらの委員会令・省令は、2005年防災法（2005年法律第53号）⁵⁶の規定に基づくものである。同法の規定によれば、首相を委員長とする国家防災委員会は、災害防止等のために必要と考える措置を講じることができる（第6条第2項第i号）。また、この国家防災委員会の執行機関であり実務を担う国家執行委員会（防災を担当する中央省庁（内務省）の事務次官を委員長とする。）は、関係省庁、州政府等が災害等に対して講じるべき措置について、これらの機関のためにガイドラインを策定し、又はこれらの機関に指示を与えることができる（第10条第2項第1（エル）号）。正当な理由なく政府等の指示に従わない者等は、1年以下の懲役又は罰金等に処せられる（第51条等）⁵⁷。

なお、インド憲法第18編には緊急事態条項があるが、戦争、外患又は反乱を対象としており、今回は対象外と考えられる。

III 憲法に緊急事態に関する規定がほとんどなく、法律の規定によると考えられる国

1 アメリカ

2020年3月13日、大統領は国家緊急事態を宣言し⁵⁸、国家緊急事態におけるメディケア（高齢者等向け公的医療保険）等の要件緩和について定める2002年社会保障法第1135条（42 U.S.C. §1320b-5）の規定の適用を指示した。これは、1976年国家緊急事態法第201条及び第301条（50 U.S.C. §1621, §1631）⁵⁹の規定に基づくものである。同法のこれらの規定によれば、大統領は、緊急時に特別の権限の行使を大統領に認める法律に従って国家緊急事態を宣言することができ、その際に適用する法律の規定を指定する（今回は2002年社会保障法第1135条を指定）。

大統領は同日、1988年ロバート・スタフォード災害救助及び緊急事態支援法第501条第b項（42 U.S.C. §5191）⁶⁰に規定する緊急事態が存在するとの判断も示した⁶¹。同項の規定によれば、大統領は、連邦が責任を負うべき緊急事態が存在すると判断する場合には、連邦の機関に州・地方政府（州、郡、市等の政府）への支援を指示することができる。

アメリカ合衆国憲法では、憲法によって連邦に委任されず、又は州に対して禁止されていない権限は、各州又は人民に留保されている（修正第10条）。連邦による支援が行われているものの⁶²、今回の事態への対応は、一次的には州・地方政府において行われている。例えばニュー

⁵⁶ The Disaster Management Act, 2005 (no. 53 of 2005). <https://indiacode.nic.in/handle/123456789/2045?sam_handle=123456789/1362>

⁵⁷ 罰金額は規定されていない。罰金額が規定されていない場合は、上限はないが過剰であってはならないとされている（刑法典第63条）。

⁵⁸ “Proclamation on Declaring a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak,” 2020.3.13. White House website <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-declaring-national-emergency-concerning-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak/>>

⁵⁹ National Emergencies Act of 1976, P.L.94-412. <<https://uscode.house.gov/browse/prelim@title50/chapter34&edition=prelim>>

⁶⁰ Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1988, P.L.100-707. <<https://uscode.house.gov/browse/prelim@title42/chapter68/A&edition=prelim>>

⁶¹ “Letter from President Donald J. Trump on Emergency Determination Under the Stafford Act,” 2020.3.13. White House website <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-president-donald-j-trump-emergency-determination-stafford-act/>>
この書簡で大統領は、影響を受ける州の知事の要請に基づき大統領が行う大災害の宣言（大災害時には連邦による州への支援が可能となる。同法第401条第a項（42 U.S.C. §5170））にも言及し、各州知事等に連邦への支援要請を検討するよう促した。

⁶² 人工呼吸器の送付等が行われている。大統領は1950年国防生産法第101条（50 U.S.C. §4511）の規定に基づき、

ニューヨーク州知事は、2020年3月7日、「ニューヨーク州における災害緊急事態の宣言」（知事令第202号）⁶³を制定し、これに続けて、「災害緊急事態における法の一時停止及び変更の継続」と題する一連の知事令を制定した。このうち、同月20日の知事令第202.8号⁶⁴では、企業、店舗等での対面労働が原則として禁止された。同年4月7日の知事令第202.14号⁶⁵では、こうした行動規制に関する指示への違反は、同州の公衆衛生法第12b条第2項（衛生関係法令への故意の違反について規定）にいう違反として処罰される違反行為であるとされ、知事令に違反する集会に参加した者又は自宅外において社会的距離の制限を遵守しない者に対する罰金は、1,000ドル（約11万円）以下とされた。同年5月14日の知事令第202.31号⁶⁶では、対面労働の規制が一部の地域・産業で緩和された。

ニューヨーク州の緊急事態宣言や行動規制措置は、同州の執行部（行政部）法⁶⁷に基づくものである。同法第2-B条第28節の規定によれば、知事は、郡、市等の政府が対応できない災害が発生し、又はそれが差し迫っていると認める場合には、知事令により災害緊急事態を宣言することができる。当該知事令の有効期間は6か月以内で、追加の知事令により6か月以内の範囲で延長することができる。また、同法第2-B条第29-A節の規定によれば、知事は災害緊急事態において、知事令により、法を一時的に停止し、及び指示を行うことができる。

2 カナダ

連邦の緊急事態法⁶⁸の規定によれば、国家緊急事態とは、州の対処能力・権限を超える程度・性質を有し、又はカナダの主権、安全及び領土の一体性を維持する政府の能力に深刻な脅威を与える等の事態をいい（第3条）、人の疾病による、これに相当する程度に深刻な事態は同法の対象となる（第5条）。総督（国王の代理人）は、緊急事態を宣言することができ（第6条）、その有効期間内において緊急事態への対処に必要と認める命令又は規則を制定することができる（第8条）。

もっとも、州首相の多くは同法の適用をまだ必要とは考えていないと報じられており⁶⁹、今回の事態への対応は、一次的には州政府等において、州法等に基づいて行われている。例えばオンタリオ州では、2020年3月17日、「緊急事態の宣言」（オンタリオ州規則第50/20号）⁷⁰により緊急事態が宣言され、これに続き一連の規則が制定された。このうち、同月24日の「第

ゼネラル・モーターズ等に人工呼吸器の生産を求めめるための措置を講じた（“Memorandum on Order Under the Defense Production Act Regarding General Motors Company,” 2020.3.27. White House website <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-order-defense-production-act-regarding-general-motors-company/>> 等）。

⁶³ N.Y. Exec. Order No. 202: Declaring a Disaster Emergency in the State of New York. <<https://www.governor.ny.gov/news/no-202-declaring-disaster-emergency-state-new-york>>

⁶⁴ N.Y. Exec. Order No. 202.8: Continuing Temporary Suspension and Modification of Laws Relating to the Disaster Emergency. <<https://www.governor.ny.gov/news/no-2028-continuing-temporary-suspension-and-modification-laws-relating-disaster-emergency>>

⁶⁵ N.Y. Exec. Order No. 202.14: Continuing Temporary Suspension and Modification of Laws Relating to the Disaster Emergency. <<https://www.governor.ny.gov/news/no-20214-continuing-temporary-suspension-and-modification-laws-relating-disaster-emergency>>

⁶⁶ N.Y. Exec. Order No. 202.31: Continuing Temporary Suspension and Modification of Laws Relating to the Disaster Emergency. <<https://www.governor.ny.gov/news/no-20231-continuing-temporary-suspension-and-modification-laws-relating-disaster-emergency>>

⁶⁷ N.Y. Exec. Law. <<https://www.nysenate.gov/legislation/laws/EXC/>>

⁶⁸ Emergencies Act (R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.)). <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-4.5/index.html>>

⁶⁹ “Trudeau says most premiers don’t think Emergencies Act needed yet to cope with COVID-19,” 2020.3.25. CBC.ca website <<https://www.cbc.ca/news/politics/trudeau-tam-covid19-emergencies-act-supplies-1.5508035>>

⁷⁰ O. Reg. 50/20: Declaration of emergency. <<https://www.ontario.ca/laws/regulation/200050>>

7.0.2 条第 4 項の規定に基づく命令「必要不可欠でない事業所の閉鎖」（オンタリオ州規則第 82/20 号）⁷¹では、生活に必要不可欠な事業所の種類が列挙され、それ以外の事業所の閉鎖が規定された。この規則は同年 4 月 3 日のオンタリオ州規則第 119/20 号で改正され、規制が強化された（必要不可欠な事業所の範囲を縮小）。その後、この規則は同年 5 月 1 日のオンタリオ州規則第 196/20 号等で改正され、規制が順次緩和された。

これらのオンタリオ州の緊急事態宣言や行動規制措置は、同州の 1990 年緊急事態管理及び市民保護法⁷²の規定に基づくものである。同法の規定によれば、副総督（州における国王の代理人で州首相の助言を受ける。）又は州首相は、命令により緊急事態を宣言することができる（第 7.0.1 条。州首相の命令による場合は、72 時間以内の副総督の命令による承認が必要）。緊急事態は 14 日以内で終了するが、副総督は 14 日以内、州議会は 28 日以内の範囲でこれを延長することができる（第 7.0.7 条）。また、副総督は緊急事態の期間中、施設の閉鎖等に関する命令を制定することができる（第 7.0.2 条第 4 項）。この命令は 14 日間で失効するが、副総督は 14 日以内の範囲でこれを延長することができる（第 7.0.8 条）。この命令に違反した者は、10 万カナダドル（約 830 万円）以下の罰金及び 1 年以下の懲役等に処せられる（第 7.0.11 条第 1 項）。

3 イギリス

2020 年 3 月 25 日、2020 年コロナウイルス法（2020 年法律第 7 号）⁷³が制定された。同法第 52 条及び別表第 22 の規定によれば、国務大臣は、コロナウイルスがイングランドの公衆衛生に対する脅威となっていることを宣言することができ、宣言からその終了までの公衆衛生対応期間において、イングランドにおけるイベント、集会及び施設に対し、禁止、閉鎖等を指示することができる（同別表第 3 条、第 5 条及び第 6 条）。これらの指示による措置に従わない者は、即決裁判で罰金により処罰される（第 9 条）。なお、スコットランド等についても同別表の別条で規定されている。同法は一部の規定を除き、制定日（2020 年 3 月 25 日）から 2 年間で失効する（同法第 89 条）。

同法とは別に、政府は同月 26 日、「2020 年衛生保護（コロナウイルス、制限）（イングランド）規則」（2020 年規則第 350 号。以下「2020 年衛生保護規則」という。）⁷⁴を制定した（スコットランド等は別の規則）。2020 年衛生保護規則では、店舗等の閉鎖、外出の原則禁止、2 人を超える集会の原則禁止、警察官による指示等が規定され（第 4 条から第 8 条まで）、これらの規定に違反した者は、即決裁判で罰金により処罰され、又は反則金通知（fixed penalty notice）の対象になるとされた（第 9 条及び第 10 条）。この反則金通知は、警察官等が発行する通知に定められた反則金を支払った場合には有罪判決を受けないという制度であり、当初、反則金の額は 60 ポンド（約 8,000 円。14 日以内に支払った場合は 30 ポンド（約 4,000 円）。2 度目の通知の場合は 120 ポンド（約 1 万 7000 円）。3 度目以降は直近の通知の 2 倍の額で最大 960 ポンド（約 13 万 4000 円））であった。

⁷¹ O. Reg. 82/20: Order under Subsection 7.0.2 (4) - Closure of Places of Non-Essential Businesses. <<https://www.ontario.ca/laws/regulation/200082>> このほか、5 人を超える集会の原則禁止等の措置が講じられた（オンタリオ州規則第 52/20 号等）。

⁷² Emergency Management and Civil Protection Act, R.S.O. 1990, c. E.9. <<https://www.ontario.ca/laws/statute/90e09>>

⁷³ Coronavirus Act 2020 c. 7. <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents>>

⁷⁴ The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020. (S.I. 2020/350) <<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/350/contents>> 2020 年衛生保護規則では、地方当局は反則金徴収の実務を担う位置付けである（第 10 条）。同規則は施行日（2020 年 3 月 26 日）から 6 か月間で失効する（第 12 条）。

2020年衛生保護規則は、「1984年公衆衛生（疾病管理）法」（1984年法律第22号）⁷⁵の規定に基づくものである（スコットランド及び北アイルランドの規則の法的根拠は別の法律）。「1984年公衆衛生（疾病管理）法」の規定によれば、担当大臣は、イングランド及びウェールズにおける感染の発生、拡大防止等を目的として、人、物又は施設に制限を課す規則を制定することができる（第45C条第1項及び第3項第c号）、この規則には、違反行為の内容、違反者に対する裁判所による支払命令、課徴金（levy of charges）等を規定することができる（第45F条第2項）。

2020年衛生保護規則では、少なくとも21日間に1度の再検討が求められており（第3条第2項）、2020年規則第500号（同年5月12日制定）⁷⁶による改正では、外出禁止の例外事項の追加（規制の一部緩和）、反則金の100ポンド（約1万4000円）への増額（14日以内に支払った場合は50ポンド（約7,000円）。2度目の通知の場合は200ポンド（約2万8000円）、3度目は400ポンド（約5万6000円）と比例的に増加し、6度目以降は3,200ポンド（約44万8000円））等が行われた。

なお、2020年コロナウイルス法と2020年衛生保護規則における措置の重複が指摘されているが⁷⁷、罰金等のほとんどは後者によるものと考えられる⁷⁸。

4 日本

2020年4月7日、内閣総理大臣は、新型コロナウイルス感染症に関する緊急事態が発生した旨を宣言した⁷⁹。この宣言は、新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）第32条第1項の規定に基づくものである。同項の規定によれば、新型インフルエンザ等対策本部長（内閣総理大臣）⁸⁰は、新型インフルエンザ等緊急事態⁸¹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宣言⁸²をし、国会に報告するものとされている。なお、同法は2020

⁷⁵ Public Health (Control of Disease) Act, 1984 c. 22. <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/22/contents>>

⁷⁶ The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) (Amendment) (No. 2) Regulations 2020. (S.I. 2020/500) <<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/500/contents/made>>

⁷⁷ Clive Walker and Andrew Blick, “Coronavirus Legislative Responses in the UK: Regression to Panic and Disdain of Constitutionalism,” 2020.5.12. Just Security website <<https://www.justsecurity.org/70106/coronavirus-legislative-response-s-in-the-uk-regression-to-panic-and-disdain-of-constitutionalism/>> 一方で、2020年コロナウイルス法の法案解説によれば、この法案は対策に必要な手段や権限を網羅するものではなく、そうした手段や権限のいくつかは（連合王国の一部では）既に法令として存在しており、この法案の措置の全てを即座に適用することは必要でも適切でもないとされている（“Coronavirus Bill Explanatory Notes,” 2020.3.24, p.5. United Kingdom Parliament website <<https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-01/110/5801110en.pdf>>）。

⁷⁸ Owen Bowcott, “Man wrongly convicted under coronavirus law, Met police admit,” *Guardian*, 2020.4.14. <<https://www.theguardian.com/uk-news/2020/apr/14/man-wrongly-convicted-under-coronavirus-law-met-police-admit>> また、2020年5月19日時点で、イングランドでは、2020年コロナウイルス法に規定する国務大臣の宣言が行われていない模様である。宣言は合理的に実行可能な限り速やかに官報に掲載されなければならないが（同法別表第22第3条第3項）、同日までの官報には該当する宣言が見当たらなかった。

⁷⁹ 新型コロナウイルス感染症対策本部長「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言」（新型コロナウイルス感染症対策本部（第27回）資料2）2020.4.7. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/sidai_r020407.pdf>

⁸⁰ 新型インフルエンザ等対策本部（政府対策本部。新型インフルエンザ等対策特別措置法第15条第1項）の名称は、今回、新型コロナウイルス感染症対策本部とされた（「新型コロナウイルス感染症対策本部の設置について」（令和2年1月30日閣議決定 令和2年3月26日一部改正）同上 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/konkyo.pdf>）。

⁸¹ 「新型インフルエンザ等…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」をいう（新型インフルエンザ等対策特別措置法第32条第1項）。

⁸² 「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」をいい、「次に掲げる事項」とは、緊急事態措置を実施すべき期間（2年以内。1年以内の範囲で延長可能）・区域、緊急事態の概要である（同上）。

年3月に改正されており（同月13日公布、翌日施行）、これにより新型コロナウイルス感染症を暫定的に（2021年1月31日まで）新型インフルエンザ等とみなし、同法に基づく措置を実施することが可能となっている。

都道府県知事は、同法第45条の規定に基づき、新型インフルエンザ等緊急事態において、外出自粛等の要請、施設の使用停止等の要請・指示等を行うことができる。今回、各知事が同条等の規定に基づき外出自粛の要請等を行い、例えば東京都知事は、2020年4月10日、外出自粛、施設の使用停止等を要請した⁸³。なお、同法の罰則（第76条から第78条まで）は、医薬品等の特定物資の隠匿等及び立入検査の拒否等に対してのみ設けられている（それぞれ、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金、30万円以下の罰金）。

※ 本稿脱稿後の2020年5月25日、内閣総理大臣は、新型コロナウイルス感染症緊急事態が終了した旨を宣言した。

おわりに

今回、各国で講じられた外出規制、営業規制等の措置は、国民の行動を広範に規制するものであった。このため、憲法との関係も注目された。

例えば、フランスのコンセイユ・デタ（おおむね最高行政裁判所と内閣法制局の役割を兼ねる。）は、2020年3月22日、外出禁止等の措置の厳格化を政府に命じるよう求めた医師団体の訴えに対し、訴えを棄却するとともに、政府に対し、外出禁止の例外事項の限定等を命じた。コンセイユ・デタによれば、こうした措置は、移動の自由、集会の自由、職業の自由等の基本的権利及び自由の行使を制限する可能性があるが、今回の状況に対応する範囲では必要かつ適切であり、公衆衛生を防護するという目的に見合ったものであるとされた。なお、医師団体側は、規制の強化を求める根拠の1つとして、欧州人権条約第2条に規定する生命に対する権利を挙げ、一方で衛生担当相は、基本的な自由の重大かつ明らかに違法な侵害となる可能性のある措置は受け入れられないと抗弁した⁸⁴。

また、同国の憲法院は、「衛生緊急事態を延長し、及び関係規定を補足する2020年5月11日の法律第2020-546号」の事前審査において、感染者やその接触者の個人情報等の取扱い等に関する規定の一部を違憲と判断した⁸⁵。

COVID-19に関する緊急事態宣言や行動規制措置は、憲法との関係でも複雑な問題をはらんでおり、各国とも難しいかじ取りを迫られている。

⁸³ 「新型コロナウイルス感染拡大防止のための東京都における緊急事態措置等」2020.4.10. 東京都防災ホームページ <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/661/2020041000.pdf>

⁸⁴ “Décision, Conseil d’État, 22 mars 2020, Demande de confinement total,” 2020.3.22. Conseil d’État website <<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-22-mars-2020-demande-de-confinement-total>>

⁸⁵ “Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020: Loi prorogeant l’état d’urgence sanitaire et complétant ses dispositions.” Conseil constitutionnel website <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020800DC.htm>>

別表 COVID-19 に関する各国の緊急事態宣言・行動規制措置

	主な法的根拠	緊急事態宣言の有効期間	主な罰金等
イタリア	憲法、緊急法律命令、災害防護法典	12 か月以内 (12 か月以内の範囲で延長可能)	400 ユーロ以上 3,000 ユーロ以下の行政罰 (初犯の場合)
スイス	憲法、感染症法		1 万スイスフラン以下の罰金 (故意犯の場合)
スペイン	憲法、警戒事態等に関する組織法	15 日以内 (延長には下院の承認が必要)	601 ユーロ以上 3 万ユーロ以下の制裁金
中国	中華人民共和国伝染病防治法、中華人民共和国突発事件応対法		(浙江省) 2,000 元以下の罰金 (個人等の場合)
フランス	公衆衛生法典、COVID-19 の流行に対処するための緊急事態に関する 2020 年 3 月 23 日の法律第 2020-290 号等	衛生緊急事態が 1 か月を超える場合は法律の承認が必要。今回は法律により、2 か月と規定され、さらに 2020 年 7 月 10 日まで延長	750 ユーロ以下の罰金 (初犯の場合)
ドイツ	(連邦) 感染症防護法 (バイエルン州) バイエルン防災法		2 万 5000 ユーロ以下の過料
韓国	感染症予防法		300 万ウォン以下の罰金
インド	2005 年防災法		額の規定なし (上限はないが過剰であってはならないとされている)
アメリカ	(連邦) 1976 年国家緊急事態法、1988 年ロバート・スタフォード災害救助及び緊急事態支援法 (ニューヨーク州) 執行部法	(ニューヨーク州) 6 か月以内 (6 か月以内の範囲で延長可能)	(ニューヨーク州) 1,000 ドル以下の罰金
カナダ	(オンタリオ州) 1990 年緊急事態管理及び市民保護法	(オンタリオ州) 14 日以内 (副総督は 14 日以内、州議会は 28 日以内の範囲で延長可能)	(オンタリオ州) 10 万カナダドル以下の罰金
イギリス	2020 年コロナウイルス法 (イングランド) 1984 年公衆衛生 (疾病管理) 法		(イングランド) 60 ポンドの反則金 (後に 100 ポンドに増額。初犯の場合)
日本	新型インフルエンザ等対策特別措置法、新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律	2 年以内 (1 年以内の範囲で延長可能)。COVID-19 への適用は 2021 年 1 月 31 日まで	30 万円以下の罰金 (特定物資の隠匿等及び立入検査の拒否等の場合のみ)

(出典) 各国の法令等を基に筆者作成。