

添付資料

- 1 谷口功一（東京都立大学法学部教授）『「夜の街」の憲法論—飲食店は自粛要請に従うべきなのか』（2021年6月14日）
<https://shuchi.php.co.jp/voice/detail/8621>
- 2 阿部泰隆『行政法再入門（上）（第2版）』（信山社、2016年）266-275頁
- 3 NHK 配信記事『【詳細】3回目の緊急事態宣言 どう変わる 4都府県の具体的措置』（2021年4月25日）
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210423/k10012992771000.html>
- 4 NHK 配信記事『東京都 デパートなどへの休業要請しない方向 4回目の宣言で』（2021年7月8日）
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210708/k10013126681000.html>
- 5 文芸春秋『尾身茂 第四波『変異ウイルス』の試練』（2021年6月号 113頁以下）
- 6 田島信威『最新 法令用語の基礎知識（三訂版）』（ぎょうせい、平成17年）62-64頁
- 7 日経電子版『国内死亡数、11年ぶり減 コロナ予防で他の感染も抑制』（2021年3月28日）
<https://style.nikkei.com/article/DGXKZO70364560W1A320C2TCC000/>
- 8 森田洋之『新型コロナワクチンへの妄信と強制が危うい理由』（東洋経済オンライン、2021年5月19日）
<https://toyokeizai.net/articles/-/429131>
- 9 片山義博『知事の真贋』（文春新書、2020年11月）62頁-78頁
- 10 朝日新聞デジタル『休業要請応じないパチンコ店、東京都も店名公表へ』（2020年4月24日）
<https://www.asahi.com/articles/ASN4S51B1N4SUTIL02M.html>

「夜の街」の憲法論—飲食店は自粛要請に従うべきなのか

2021年06月14日公開

谷口功一（東京都立大学法学部教授）

繁華街

夜の街に賑わいが戻るのはいつになるのか…？（画像はイメージです）

度重なる緊急事態宣言による営業自粛や時短の要請で「夜の街」は壊滅的な打撃を受けている——そもそも従う必然性はどこにあるのだろうか。長年、スナックを研究している東京都立大学法学部教授・谷口功一氏は、かつて憲法学と法哲学の間で行なわれた「二重の基準」論争にヒントがあると語る。

※本稿は『Voice』2021年7月号より抜粋・編集したものです。

左派三紙の啞然とする憲法特集

5月3日の憲法記念日、もう20年以上、個人的な恒例行事になっている新聞全紙購入をしてきた。

2015年の「集団的自衛権祭り」の際には異様な盛り上がりを見せた憲法論議も、その後、憑き物が落ちたように低調化し、ここ数年は、各紙、おざなりな内容の企画が続くことも相まって、この恒例行事も苦痛になってきていたのだが……。

折しも3度目の緊急事態宣言が発令され、とうとう外で酒を呑むことさえできなくなった状況下での憲法記念日——韓国・軍事独裁政権の戒厳令下でさえ午前0時までは外で呑めた酒を禁じられた暗鬱たる日々の中、各紙は何を重視し、どのような特集を組んでいるの

か、私は紙面をめくってみた。

結果は予想外の驚きと失望だった。とくに朝日・毎日・東京新聞の左派三紙の内容には思わず目を剥いた。三紙ともに、この状況下で大書して特筆すべき憲法的イシューとして「ジェンダー問題」を掲げていたのだった。

『朝日新聞』は一面に「男女平等の理念 遠い日本」と大見出しを掲げ、二面では昇進差別・女性活躍・選択的夫婦別姓問題、五面には「世界のジェンダー平等の歩み」という巨大な年表を掲載していた。『毎日新聞』は、見開き全面を使つての夫婦別姓議論。

きわめつきは『東京新聞』で、一面に「憲法 24 条 軽視の 1 年」と大見出しを飾つたうえで、日本学術会議や民主主義科学者協会法律部会の関係者を中心とする学者・弁護士・活動家などの「有識者」らが昨年、政府に要望したコロナ禍でのジェンダー平等の対策強化（9 項目）の政策反映度をチェックしていたのだった。

このようなかたちでの「チェック」に、記事としてのいかなる公共性（客観性）があるのかという問題はさておくとしても、2020 年に最も軽視されたのが憲法 24 条であるという認識には啞然とせざるをえなかった。

この間、軽視され続けたのは、男女の別を問わず多くの人びとの生活を根底から脅かした「営業の自由」にまつわる問題、つまり憲法 22 条だったのではないか、というのが私自身の偽らざる思いだったからだ。

友人の学者は、以上のような各紙の紙面構成に対して「マジでトランプ 5 秒前」と言っていたが、まったくそのとおりであつて、その意味するところについては本稿後半で「承認の政治」と「再分配の政治」を対比しながら詳述したい。

苦境に立つスナック

筆者は2015年からサントリー文化財団の研究助成の下、いわゆる「スナック研究会」というものを主催し、その成果として『日本の夜の公共圏 スナック研究序説』（白水社）という本を出したりもしている。

その関係で、このコロナ下でも全国のスナック経営者の方々からメールや電話、ときにはZoomなどを通じて、厳しい状況について話を伺い、また相談や愚痴を聞くことも多い。

昨年夏頃には、あまりにも多くの苦境についての話を聴きすぎた結果、自分自身もスナック経営者の心情と同一化してしまい、深刻な気鬱になってしまったほどだった。いまでもスナックを含む飲食店の経営者たちが、どのような気持ちで毎日を過ごしているかと考えると、いたたまれなくなる日々だ。

昨年4月から独自に全国のスナックの軒数を経時的に記録し始めたが、この一年ちょっとの間に、最も少なく見積もっても8,000軒以上（全体の1割超）のスナックが全国で廃業しており、この勢いはさらに加速することが予想される。一つの産業セクターとしては壊滅的な事態である。

この間、仕事で訪れたある地方都市では、緊急事態宣言その他いかなる営業制限も出されていないにもかかわらず、その地域では最大の歓楽街の9割を超える店が灯りを消してドアを閉ざしていた。

所在なげに佇む客引きの男性と立ち話したところでは、とにかく夜になると人っこ一人歩かないので、予約があるとき、週末だけ店を開けるのだと言う。

地元の大手経営者の話では、シングルマザーで子どもを抱え路頭に迷いそうになっているホステスさんたちを助けるために、地元商工業界の名士たちが会社や工場で彼女たちを臨時で雇う分担の振り分けさえしているとのことだった。

「(緊急事態) 宣言が出たりして休業させられたほうが、協力金などが出るので羨ましい」という話が重く心に残る。このような話は、全国いたるところで、現在進行形で存在している。

コロナ下の初期から「夜の街」として指弾・規制の対象とされた、このスナックという存在、
じつのところ前回の東京オリンピック（1964年）と共に生まれたものなのだが、二度目のオリンピックを迎えるこのタイミングでの、この惨たらしいまでの状況は、もはや皮肉を通り越して、それを表現する言葉さえない。

首都圏に住むホワイトカラー層には、あまりピンとこないかもしれないが、近年でもとくに地方部ではスナックは夜の社交を通じた一種の「公共圏」として重要な機能を果たし続けてきた場所であり、また、人口縮減に苦しむ自治体では公的助成を受けた「夜の公民館」的なスナックや、あるいは超高齢化社会に対応した「介護スナック」などの画期的な取り組みも存在しているのである。

圧倒的なコロナ下の存在に覆い隠されてしまった人口減や高齢化などの問題が再び前景化される日まで、全国のスナックのどれほどが生き残ることができるだろうか……。

次のページ「夜の街」の憲法論—飲食店は自粛要請に従うべきなのか

2021年06月14日 公開

谷口功一（東京都立大学法学部教授）

「経済的自由」は「精神的自由」より劣るのか
ところで、スナックをはじめとする飲食店に対して、この間、当たり前のように行なわれている「時短」や「休業」要請などの営業規制は、いったい何を根拠として行なわれているのだろうか。

そのことを考えるにあたって、かつて憲法学と法哲学の間で行なわれた「二重の基準」論争を振り返ってみたい。

憲法学においては、営業の自由を含む「経済的自由」の公権力による規制は、表現の自由などの「精神的自由」の規制よりも緩やかな司法審査に服すこととなっており、このように規制対象によって基準が二重になっていることを指して「二重の基準」と呼んできた。

噛み砕いて言うなら、「営業の自由」は「表現の自由」や「報道の自由」などに比べると、簡単に政府による規制の対象となってしまうのである。このようなかたちで経済的自由を精神的自由に対して劣位に置くのは、「知識人」特有の偏見なのではないかと法哲学者の井上達夫は論じた。

以下、有名な一節だが、井上は「例えば、中卒の学歴しかないために、社長と呼ばれるのを生き甲斐にして事業に精を出す人や、一国一城の主として独立するために個人タクシーをやりたいと、何度も運輸省に申請を繰り返すタクシー運転手にとっての営業の自由は、自己の研究を発売しようとする大学教授にとっての言論・出版の自由に比して、内在的価値において何ら劣るところはない」と言うのである。

これに対して憲法学者の長谷部恭男は、人びとが何に生き甲斐を見出すかは「当人にとつ

での主観的価値にとどまる」ものであり、「その当人にとってしか意味の無い行為であるにもかかわらず、なぜ社会一般に共通する『公共の福祉』を理由とする制約に対抗できるのだろうか」と冷淡に反応する。

長谷部はさらに「個人の自律を尊ぶ以上は、個人が選んだ生き方についてはその個人が責任を負い、自らそのコストを負担すべきである」とも言うが、これははたして（長谷部も好んでその理論を引用する）ロナルド・ドゥオーキンの「選択の運（ギャンブルなど自らの意志で選択した結果）」と「自然の運（災害など自らの意志によらない不可避な結果）」の区別を踏まえても、また、このコロナ下でもなお、通用する理屈なのだろうか。

ちなみにこのことについては最近話題になっているマイケル・サンデルの『実力も運のうち能力主義は正義か？』（早川書房）のなかでもわかりやすく説明されている。

営業の自由は、じつのところ憲法典のなかには明示的に記されていない言葉であり、それは憲法 22 条の「居住、移転・職業選択の自由」から導出される権利だ。これについては複雑な議論が存在し、憲法学者・石川健治などがきわめて精密で整序された議論を展開している。

しかし、今回、石川らの議論をあらためて読み返してみても思ったのは、全体として憲法学は大企業を念頭に置いた消費者保護・環境規制や競争政策のほうに関心をもっていかれがちで、普通のありふれた中小事業者の「生存」と「人格実現」がかかった「営業」に定位した議論が希薄なのである。

そもそも、なぜ「精神的自由>経済的自由」なのかというと、前者に含まれる言論・出版の自由は、民主的政治回路を健全に作動させるための必須条件であり、それがいったん損なわれると回復困難なダメージが政治社会にもたらされるからなのだと説明される。

しかし、この間の各種報道を見ている限りでは、はたして民主政の守護神（？）として手厚

く擁護されている報道が、我々の政治社会を守るために、本当に正しく立ち働いているのかは甚だ疑問とせざるをえない。

みなまでは言いたくないが、昼間の低劣なワイドショーや感染者数だけを垂れ流して不安だけを煽る「報道の自由」を、ただ正直に商売をしただけの飲食店を含む中小事業者の「営業の自由」よりも厚く保障することに何の正義があるのだろうか。

もちろん精神的自由が、それ自体として重要なものであり、憲法的価値の中核の一つを構成していることは否定しない。しかし、このような破廉恥な状況が今後も続くようなら、「報道の自由」を含む憲法典全体、立憲主義的秩序そのものの正統性が根本から掘り崩されかねないことが強く懸念されるのである。

コミュニティの喪失が及ぼす影響

私の好きな言葉に「独裁者が恐れるのは、経済生活に疎いインテリなどでは毛頭なく、自分の足でしっかりと立つ独立自営業者である」というものがあるが、日々、何の変哲もない営業を続ける自営業者たちこそがデモクラシーの担い手であり、先に示されたような理屈（二重の基準）で劣位に置かれるいわれはないのである。

デモクラシーとの関連では、最近、イギリスのパブについて興味深い論文が話題になっていたことが思い出される。

日本のスナックと同様、コミュニティの集いの場となっているイギリスのパブは、昨年5月段階で、秋までには全国4万7000店のうち4割が閉店する可能性があるという報道されていた。

この時点では9月までに2万店近くが閉店に追い込まれ、パブで働く23万人の雇用が失われる可能性があるという試算も出されていたのだった（『毎日新聞』2020年5月9日）。

ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスのダイアン＝ボレット氏は、最近「孤独な呑んべえ

／地域の社会文化的荒廃と極右の伸張——廃業に追い込まれるイギリスのパブを事例に (Bolet, Drinking Alone)」という論文を比較政治学の国際ジャーナルに投稿し、評判を博した。

その内容は、地域におけるパブの閉店は、人びとの社会的孤立を引き起こし、イギリスの労働者階級の生活条件の悪化のシグナルになっているというものだ。

じつに興味深いことに、パブが地域から姿を消すことによってコミュニティのハブとなる場所が失われ、その帰結としてイギリス独立党 (UKIP、右翼政党) への投票行動が促進されるというのである。

この論文は複雑な統計学を駆使した専門的な内容なのだが、結論は明瞭で、人びとの「夜の社交」を支える場所が失われることは、じつは政治的にも大きなインパクトをもつというきわめてシンプルな指摘を行なっているのである。

イギリスでは「コミュニティの中心が永遠に喪われることになり、結果として多くの人の幸福に計り知れない損失をもたらすことになる」ことが懸念されたが、日本におけるスナックの廃業は、どのような意味をもつことになるのだろうか——。

なお、憲法学のなかでも、このような「社交」の権利を重要なものとして捉え、コロナ下でのその意義を正面から論じるものとして、山羽祥貴「『密』への権利 (上)」(『法律時報』2021年5月号) が注目に値する。

2021年06月14日 公開

谷口功一（東京都立大学法学部教授）

真の立憲主義を守る国家の責任

ようやく冒頭の話に戻るが、左派系各紙の憲法記念日の紙面に私が落胆したのは、それらが、この物理的（生命・健康）にも経済的（営業規制）にも切迫した危機に直面した状況のなかで、あえて「ジェンダー」という観点から「承認（アイデンティティ）の政治」を前面に押し出し、「再分配の政治」を軽視しているからなのだ。

もちろん、コロナ下での若年女性の自殺の急増など、明らかに社会のジェンダー構造に起因する深刻な問題が存在しているのは、よくよく理解しているつもりだ。しかし、ジェンダー構造のような広く深く浸透した社会文化的意味秩序は一挙・全面的に改訂できるものではない。

それは粘り強く長い時間をかけて丁寧に解決されるべき問題なのである。コロナ下においてジェンダーをことさらに重視するには、いまにも死にそうな重症患者に「普段から食事を節制して運動とかもやったほうがイイですよ」とアドバイスするような呑気な鈍感さを感じてしまうのである。

「承認の政治」については、アメリカで何が起きたのかを思い出してみたほうがよいだろう。都市部の大学に立て籠もった文化左翼のエリートたちがアイデンティティの政治にかまけている間に、再分配を求めるラストベルト（さびついた工業地帯）をはじめとする広大な非都市部の「忘れられた人びと」に包囲され、トランプが誕生したのではなかったのか。

アメリカでは現在、このことに関する深刻な反省も少なからず表明されているなか、なぜ同じ過ちを繰り返そうとしているのか、私にはその理由がわからない。「マジでトランプ 5 秒

前!」、それがいまの日本なのではないか。

最後に、公平を期すために残りの三紙（日経・読売・産経新聞）についても触れておこう。それぞれ、『日経新聞』は一面では憲法記念日には触れず、『読売新聞』の一面は「巨大 IT 言論を左右」となっており、いずれも「営業の自由（憲法 22 条）」が危機に瀕しているという明示的な認識はなく、その点では左派三紙と選ぶところはない。

ただ『産経新聞』に関しては、顕著なイデオロギー性が売りであるとはいえ（それは別に問題ないが）、一面全面を使って菅義偉総理のインタビューを載せている神経は疑わざるをえない（権力との緊張感）。

また、ジェンダー・セクシュアリティにまつわる問題に中途半端に触れたコラムで保守ぶっているのもいただけない。福田恆存のものとされる「保守とは横丁の蕎麦屋を守ること」という言葉を拳々服膺したほうがよいのではないだろうか。

福田のこの言葉はよく引用されるが、じつはその正確な典拠である「伝統に対する心構」という文章を実際に読んでみると、福田自身はそのようなことは言っておらず、戦時の空襲を思い出し、法隆寺や桂離宮が焼けてしまうよりも、近所の蕎麦屋が焼けてしまうほうが「さびしい」と書いているのである。

近所のスナックがコロナ下でなくなってしまうのは、たしかに私にとってもどれだけ伝統のある建造物がなくなるよりも圧倒的かつ絶対的に「さびしい」のである。

かつて政治学者の福田歓一は、現代の福祉国家を、歴史上、空前の権力をもつにいたった政治体であると喝破した。

コロナ下において、公衆衛生（防疫）のために日々、生-権力（bio-pouvoir）を行使する国家

(政府)は「営業の自由」を含む立憲主義的秩序の前に居ずまいをただし、なぜ自らの権力行使(営業規制)が正当化されるかの「根拠」を誠実に明瞭な言葉で説明する、重く厳しい責任を課されていることを、痛切に自覚すべきである。(文中、敬称略)

※「二重の基準」論争については、井上達夫『法という企て』、及び長谷部恭男『比較不能な価値の迷路』(いずれも東京大学出版会)のなかに当該論争にまつわる書誌情報が十全なかたちで記されているので、そちらを参照されたい。

四 考慮事項を適切に考慮する、踏み込んだ判例

今日では判例学説とも、羁束行為と裁量行為の相対化、裁量濫用型の他、行政の判断が合理的かどうかをその判断のプロセスに立ち入って判断する判断過程の統制、行政の判断を無視して裁判所が自らの判断を行う判断代置方式など、種々の審理方式が発展している。

行政手続法では審査基準の設定が求められるが、その適用がなくても、基準の設定を求め、その合理的な適用を要求するようになってきている。重要な判例を挙げよう。

1 個人タクシー事件―聴聞における審査基準の設定義務

いわゆる個人タクシー事件（最判昭和四六・一〇・二八民集三五卷七号一〇三七頁）は、きわめて曖昧な条文の中で、しかも、単に申請に対する拒否処分にすぎないのに、聴聞のあり方について、「個人タクシー事業の免許に当たり、多数の申請人のうちから少数特定の者を具体的個別的事業関係に基づき選択してその免許申請の許否を決しようとするときには、同法六条の規定の趣旨にそぐ具体的な審査基準を設定してこれを公正かつ合理的に適用すべく、右基準の内容が微妙、高度の認定を要するものである等の場合は、右基準の適用上必要とされる事項について聴聞その他適切な方法により申請人に対しその主張と証拠提出の機会を与えるべきである」とした。判例はいわゆる制定法準拠主義を探り、法治国家だから、法律の文言に沿って判断しなければならないとして、法律の文言から一步も出ないものが多いが、これはきわめてあいまいな条文の中で、基準の設定とその適用における申請人の主張立証の機会の付与という、大きな法創造を行ったものであった（第二章第三節で再説）。

2 もんじゅ訴訟、専門委員会の判断と司法審査の方法

いわゆる高速増殖炉「もんじゅ」に係る原子炉設置許可処分を適法とした最判（平成二七・五・三〇民集五九卷四号六七二頁）は、伊方原発最判（最判平成四・一〇・二九民集四六卷七号一一七四頁）に倣い、司法審査の対象を基本設計の安全性にかかわる事項に限定し、また、原子炉等規制法の基準の適合性について、「原子力安全委員会の意見を十分に尊重して行う主務大臣の合理的な判断にゆだねていると解されるから、現在の科学技術水準に照らし、原子力安全委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議において用いられた具体的な審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が上記の具体的な審査基準に適合するとして原子力安全委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、主務大臣の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、主務大臣の上記判断に不合理な点があるものとして、同判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解される」とした。

要するに、専門委員会の判断の過程を審査して、審査基準に不合理な点がないか、さらに、審査基準の当てはめについて、単なる過誤ではなく、「看過しがたい過誤、欠落がある」かどうかという視点から審査している。その基準は「右災害が万が一にも起こらないようにするため」という高度なものであろう。そして、安全審査基準に基づいて審査するのであって、単なる裸の安全論争をするものではない。裁判所は以後この枠組みで判断している。これは裁量という言葉こそ使っていないものの、一見専門裁量を尊重しているかに見えるが、この判断枠組みでも十分な審査が可能である。

現に行政訴訟で唯一原発許可を無効とした、もんじゅ訴訟差戻控訴審（名古屋高裁金沢支判平成二五・一・二七判時二八二八号三頁）は、この最高裁の判断枠組みの中で、ナトリウム漏れ事故を受けて、二次冷却材漏洩事故、蒸気発生器伝熱管破損事故、炉心崩壊事故について安全評価、安全審査の調査審議、判断の過程に看過しがたい過誤、欠落があったとした。

ただ、最高裁は、原子力安全委員会が、原子力は安全であると思い込んでいる、いわゆる「原子力村」の住民であ

るにもかかわらず、その判断を尊重し、許可段階で審査の対象となるのは「基本設計」であるとしたらえ、それを極度に限定（もんじゅのナトリウム漏れ事故では、ライナーの板の厚さが減つたのに、それを敷くことだけが基本設計で、その厚さが足りなくても基本設計段階の許可の取消訴訟では争えないとした）して、司法審査から逃避したという問題がある（阿部「原発訴訟のあり方と今後の方向」現代人文社編『司法は原発とどう向き合ふべきか』（二〇一二年）四六頁）。

それに、そもそも安全かどうかは、認定された事実に対する法律の包摂ではなく、事実の認定であるから、普通と言えば裁判官が全面審査すべき事項である。高度の科学裁判だと言っても、刑事事件や医療過誤事件でも、高度の科学的な判断がなされている。ライナーの厚さは、ナトリウム漏れ事故の場合にどの程度の厚さであれば耐えられるのかを実験により科学的に検証して、許容範囲を超えるものは違法とすべきである。将来の予測、政策問題なら行政の裁量はあるが、この厚さの問題はそのような類型には属しない。

原発の場合、専門家の原子力規制委員会が判断する建前ではあるが、福島第一原発事故に鑑みても、一度大爆発を起こせば、少なくとも日本の半分には住めなくなるという原発の危険性の大きさを考えれば、事故の想定とリスク評価は徹底すべきであり、司法審査でももつと正面から向き合ふべきであろう（阿部「前掲論文」五三〇～五五頁、斎藤浩「もんじゅ事件残論及び原発行政訴訟における裁量論」立命館法学三二五号三九頁以下（二〇一四年）、同編『原発の安全と行政・司法・学界の責任』（法律文化社、二〇一三年）、直理格「原子炉安全審査の裁量統制論」論究ジュリスト三三二頁以下（二〇一三年）等参照。なお、かつての私見については、『国土開発と環境保全』（日本評論社、一九八九年）二八七頁以下に詳しい）。

藤田（『前掲書』一五〇頁以下）は、行政庁の専門的判断と言っただけで、司法審査を制限する理由がないと指摘する。そして、専門家の判断を求める組織、手続があれば、そうでない判断よりもより合理性があることについて強い推定が働くという証明力の問題ではないかと指摘する。

3 身体障がい者であることを理由とする高校不合格の裁量濫用

いわゆる筋ジストロフィー障害児の普通高校入学不合格処分取消訴訟では、身体障がいを理由に入学の途を閉ざすことは許されない、体育についても、配慮をすることにより履修の可能性がある、高校三年間の就学が可能であるという筋ジストロフィーの専門医の判断を、専門家でもなく原告を診断したこともない学校医の一般論で覆すことはできない、したがって、「本件高校の全課程を履修する見通しが無い」との判断に基づく本件処分は、校長の重大な事実誤認に基づくもので、裁量権の逸脱または濫用があつたとされた（神戸地判平成四三・二三判時二四二四号二六頁）。そもそも、体育必修は、病弱者、障がい者を差別する違憲の制度であると思う。

4 エホバの証人事件

工業高専の生徒が、エホバの証人の教義により、必修科目の剣道に参加しなかつたために進級できず、退学になった。これは学校の裁量か。

最高裁（平成八・三八民集五〇巻三号四六九頁）は、信仰上の理由により剣道実技の履修を拒否した市立高等専門学校の学生に対し、必修である体育科目の修得認定を受けられないことを理由として二年連続して原級留置処分をし、さらに、それを前提としてした退学処分を「社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権の範囲を超える違法なもの」とした。その理由は、「右学生は、信仰の核心部分と密接に関連する真摯な理由から履修を拒否したものであり、他の体育種目の履修は拒否しておらず、他の科目では成績優秀であつた上、右各処分は、同人に重大な不利益を及ぼし、これを避けるためにはその信仰上の教義に反する行動を採ることを余儀なくさせるという性質を有するものであり、同人がレポート提出等の代替措置を認めて欲しい旨申し入れていたのに対し、学校側は、代替措置が不可能というわけでもないのに、これにつき何ら検討することもなく、右申入れを一切拒否した」という点にあるとした。判断基準は曖昧なものであるが、実質的に内容に立ち入って、不合理な考慮を排除している点では、賛成できるものである。

しかし、病弱者以外は体育を必修とすることは、高校レベルの教育として理解できるが、剣道を必修としなければならない理由はない。教員予算の制約があるというのは、たまたま剣道の先生がいたから剣道が必修になっただけで、もし剣道の先生が辞めたら、剣道を指導できない。このような必修科目は、先生が替わろうと、どの先生でもできる科目にすべきであって、卓球、バドミントン、ハンドボール、バレーボール、何でもよいはずである。学校は、集中力、礼儀を覚えさせるためと主張したが、そのために剣道でなければならない理由はない。座禅でも、弓道でも、バレーボールでもよいはずだろう。したがって、そもそも、剣道を必修と定めること自体、憲法上の教育を受ける権利を侵害して、合理的な考慮を欠く違法があるが、剣道を必修としようとして、代替科目を用意できない理由はないから、例外を認めない理由はなく、裁量濫用は明白である。このような裁判で、五年も空費することは、司法の無能さを示すものである。本来、五月連休明けには解決していなければならない。

5 土地収用・事業認定、都市計画における考慮事項の欠落

(1) 日光太郎杉判決

最近、都市計画、その事業認可や土地収用法の事業認定に関して考慮事項の欠落、軽視を違法とする画期的な判例が続出している。いわゆる日光太郎杉事件の東京高判（昭和四八・七・二三行集二四卷六二七号五三三頁）がその先駆者で、道路の路線選定の際、由緒ある日光太郎杉の価値を無視し、オリンピックなどを重視したとして、考慮すべきことを考慮せず、考慮すべきでないことを重視したことを裁量濫用とした。それに続くいわゆる^{三二}風谷ダムに関する札幌地判（平成九三・二七判時二五九八号三三三頁）は、ダム予定地がアイヌの聖地であることを考慮しないことを違法事由とした。

(2) 小田急訴訟

小田急訴訟^一審のいわゆる藤山判決（東京地判平成二二・一〇・三判時二七六四号三頁、判タ二〇七四号九二頁）も類似

の思考である。高架式か地下式かが争われたが、第一に、「高架式を採用すると相当広範囲にわたって違法な騒音被害の発生するおそれがあったのにこれを看過するなど環境影響評価を参照するに当たって著しい過誤があり、第二に、本件事業区間に隣接する下北沢区間が地表式のままであることを所与の前提とした点で計画的条件の設定に誤りがあり、第三に、地下式を採用しても特に地形的な条件で劣るとはいえないのに逆の結論を導いた点で地形的条件の判断に誤りがあり、第四に、より慎重な検討をすれば、事業費の点について高架式と地下式のいずれが優れているかの結論が逆転し又はその差がかなり小さいものとなる可能性が十分あったにもかかわらず、この点についての十分な検討を経ないまま高架式が圧倒的に有利であるとの前提で検討を行った点で事業的条件の判断内容にも著しい誤りがある。これらのうち、当時の小田急線の騒音が違法状態を発生させているのではないかとの疑念への配慮を欠いたまま都市計画を定めることは、単なる利便性の向上という観点を違法状態の解消という観点よりも上位におくという結果を招きかねない点において法的には到底看過し得ないものであるし、事業費について慎重な検討を欠いたことは、その点が地下式ではなく高架式を採用する最後の決め手となっていたことからすると、確たる根拠に基づかないでより優れた方式を採用しなかつた可能性が高いと考えられる点において、かなり重大な瑕疵といわざるを得ず」とする。

事業費（用地費を含めて）の点では、高架方式であれば、東京都は一、九〇〇億円、住民側意見書では二、〇〇〇〜二、四〇〇億円、地下方式であれば、都側は三、〇〇〇億円以上、住民側は二、〇〇〇億円以内と対立し、住民側は地下方式であれば環境に問題なし、しかも、地表部分は別に活用できると主張した。ここでは費用便益分析、代替案との比較検討の観点が見られる。

しかし、小田急訴訟の最高裁判決（平成一八・二・二二民集六〇巻九号三四九頁、判時九五三三三頁、重判平成一九年三八頁）は裁量濫用なしとした。

まず、一般論として、「裁判所が都市施設に関する都市計画の決定又は変更の内容の適合を審査するに当たっては、当該決定又は変更が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実を誤認があること等

により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであるとして違法となるとすべきものと解するのが相当である。」と述べた。

そのうえで、本件の環境評価について、「公害等調整委員会が、裁定自体は平成二〇年であるものの、同四年にされた裁定の申請に対して、小田急線の沿線住民の一部につき平成五年決定以前の騒音被害が受忍限度を超えるものと判定しているのであるから、平成五年決定において本件区間の構造を定めるに当たっては、鉄道騒音に対して十分な考慮をすることが要請されていた平成五年決定は、本件区間の連続立体交差化事業に伴う騒音等によって事業地の周辺地域に居住する住民に健康又は生活環境に係る著しい被害が発生することの防止を図るという観点から、本件評価書の内容にも十分配慮し、環境の保全について適切な配慮をしたものであり、公害防止計画にも適合するものであつて、都市計画法等の要請に反するものではなく、鉄道騒音に対して十分な考慮を欠くものであつたということもできない。したがって、この点について、平成五年決定が考慮すべき事情を考慮せずにされたものということではできず、また、その判断内容に明らかに合理性を欠く点があるということもできない。本件区間の構造につき本件高架式が優れていると判断したことのみに基づき、合理性を欠くものであるということではできない。」とした。

この一般論は、社会通念に照らし著しく妥当性を欠く場合に限りなどと、行政裁量を広く認め、時計の針を逆戻りさせる判断である。もつとも、「全く事実の基礎を欠く場合」などとは言わず、重要な事実の基礎を欠く場合、事実に対する評価が明らかに合理性を欠く場合、考慮すべき事情を考慮しない場合には違法となるとする判断過程の統制方式を取っているようにも見える。

しかし、実際の判断では、第二審判決と比較して、実質的には結論だけで、その判断過程が明確ではない。しかも、地下式と高架式の比較では、地下式でもオープンカット方式なら高価であるが、シールド工法（直接に地下にトンネ

ルを掘る）なら用地費がかからず、環境上も問題がないことを考慮していないのであつて、環境に配慮したとは言えない。

(3) 柄の浦訴訟

柄の浦公有水面埋立免許差止訴訟一審判決（広島地判平成二二・一〇・一判時二〇六〇号三頁、判例自治三三三三号二七頁）は、柄の浦の景観利益は近隣住民にとって私法上保護に値するものであり、また公有水面埋立法、瀬戸内法は、柄の浦の景観を享受する利益を個別的利益として保護していると判断した上で、埋立免許の差止訴訟を適法とし、本案に入つて、免許権者である広島県知事は、埋立て及び架橋の必要性について調査不十分であるとして、差止め判決を下した（なお、二〇二五年になって、広島県は埋立てを断念した）。

(4) 民有地に先立って国有地利用義務

いわゆる林試の森事件最高裁判決（平成一八・九・四判時九四八号二六頁）は、都市計画決定という幅広い裁量がある行政決定についても、公園用地の候補として、民有地と公有地がある場合に、民有地を収用するとの判断に、裁量の瑕疵があるとしている。

6 公共施設・公物の使用許可

(1) 日教組学校使用不許可事件

日教組が教育研究集会のために公立学校の体育館などの学校施設の使用許可を拒否されたとして国家賠償を請求した事件で、最高裁（平成一八・一・七民集六〇巻二四〇二頁、判時二九二六号六三頁、判タ二二三三三〇六頁）は、学校施設の使用許可の裁量について、「重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の逸脱又は濫用として違法となる」として、広い裁量を認めつつも、「本件中学校及びその周辺の学校や地域に混乱を招き、児童生徒に教育上悪影響を与え、学校教育に支障を来すことが予想されると

の理由で行われた本件不許可処分は、重視すべきでない考慮要素を重視するなど、考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いており、他方、当然考慮すべき事項を十分考慮しておらず、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものとして違法とした。

(2) 海岸法三七条の四に基づく海岸占用許可の裁量の範囲

岩石の採取計画の認可を受け、採石場から岩石を運搬する栈橋を設置するため、その近くの一般公共海岸区域の占用許可を申請したところ、不許可になった。この許可制度は、海岸法三七条の四では許可基準の定めがないが、これは国有財産であるので、国有財産法一八条三項の定める「その用途又は目的を妨げない限度において、その占有の許可をすることができる」との基準を用いて判断された。

最高裁（平成一九・一二・七民集六一巻九号三二九〇頁、電判平成二〇年四六頁）は、この「できる」という文言に従い、本件海岸の用途又は目的を妨げない場合でも、不許可にする効果裁量があるとしつつ、その裁量権の行使においては考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでないことを考慮すれば違法であるとの一般論のもとに、比較的容易に撤去できる、本件海岸の用途などを妨げない、地元の反対を重視しすぎている、原告の事業はこの許可がないと採算が取れないなどの点を考慮事項として、違法とした。

7 公務員の処分における比例原則、日の丸・君が代懲戒処分事件

比例原則は、「すずめを狙って大砲を撃つてはならない」（F・フライナシ）という表現で示される、事実と処分との均衡を要求する原則である。行政権力の過大な行使を抑制するために有用であつて、もともと警察関係の行政処分について適用され、裁量濫用の一態様とされる。飲酒運転はすべて懲戒免職とする内部基準の下で飲酒運転として捕まったが、前夜飲んだが自覚症状なく、血中アルコール濃度が厳しい基準に引つかつただけで、事故を起こしたわけでもない公務員を免職にするのは過大な制裁とするのがその例である。多数の判例がある。

日の丸起立・君が代斉唱の職務命令違反事件で、この命令の合憲性（第二章第二節二）を前提として、戒告、減給、停職、免職のどの処分を選択できるか。最高裁（平成二四・一一・一六日判例自治三五六号二五頁）は、これについては、学校の規律や秩序の保持等の見地から重きに失しない範囲で懲戒処分をすることは、基本的に懲戒権者の裁量権の範囲内に属する事柄としつつ、不起立行為に対する懲戒において戒告を超えてより重い減給以上の処分を選択することについては、本件事案の性質等を踏まえた慎重な考慮が必要となるものといえるとして、比例原則に関して丁寧な判断をした。その後、戒告を一回受けた教員が、卒業式が終わるまで受付業務を命じられていたのに、無断で途中から式場に入り、起立斉唱しなかつた事案では減給処分を適法とされた（大阪高判平成二七・一二・二二裁判所ウェブサイト（新・判例Watch一九号（二〇一六年）二三頁））。これに対し、国歌斉唱時に君が代のピアノ伴奏をしなかつたことを理由とする減給処分は取り消された（東京地判平成二七・一〇・八新・判例Watch一九号（二〇一六年）一一頁）。卒業式における君が代斉唱命令違反を理由とする停職二ヶ月、六ヶ月の各処分が裁量濫用として取り消され、国家賠償責任も認められた（東京高判平成二七・五・二八判時三二七八号二二頁、西原博史・判時三三〇二号一四八頁）。

このように、最近の判例はかなり変わっており、裁量といつても、重要な事実を誤認してはならず、考慮すべき事項を適切に考慮して、考慮すべきでないことを考慮してはならないとしている。行政の判断過程を丁寧に検討して、重要なミスがあれば取り消すというのが増えている。

したがって、二で掲げた古色蒼然とした判例は実質的には変更されたというべきである。

藤田（前掲書一四五頁）は、判断過程の統制というものも、結局は事案の解決に向けた裁判官の良識であり、その事案の解決に向けた裁判官の眼差しであると述べるが、それでも、社会観念審査よりはまっとうな判断をしていると思われる。

〈著者紹介〉

阿部泰隆 (あべ やすたか)
1942年3月 福島市生れ
1964年3月 東京大学法学部卒業、東京大学助手 (法学部)
1967年8月 神戸大学助教授 (法学部)
1972年6月 東京大学法学博士 (論文博士)
1977年4月 神戸大学教授 (法学部)
2005年3月 神戸大学名誉教授 (定年退職)
2005年4月 中央大学総合政策学部教授 (2012年3月まで)
・弁護士 (東京弁護士会、2005年より、兵庫県弁護士会、2012年9月より)
・事務所：弁護士法人大龍

事項索引

事項索引

江戸の敵を長崎で討つ 134
エホバの証人事件 269
O-157事件 103,318
大牟田訴訟 176
沖縄基地訴訟 169
沖縄密約情報公開訴訟 334
原外広告物の放散因家 119
小沢一郎検察審査会起訴議決事件 20
おそれがあるもの 225
小田急訴訟 270
重い困った順に支援せよ 35,44,50
「及び」 222

あ行

空き家規制条例 143,158,168,255
空家対策特別措置法 158,168
天下り 14
いおう酸化物 249
伊方原発 267
意見提出権 191
医師免許制度 142
板垣勝彦『保障行政の法理論』 138
「非不再理?」 300
「齊学」テスト 314
一般法と特別法 61
一般用医薬品のインターネット販売の省令による禁止 3,30,58,117,227
委任条例 220,257
委任の仕方 災害緊急事態への対応 231
委任立法の限界 232
違法行政をしても役所は損しない 69
違法建築物に対する給水拒否 309
違法行為をした公務員、役所が損するシステムに 75
違法行為を不する公務員の責任追及 67
違法是正訴訟の提案 73
違法な行政指導の中止請求 41,133
違法な行政指導例 134
違法な通達に対する訴訟方法 240
違法な附款に対する救済方法 283
医療法30条の11に基づく滅床通告と保険医療機関の指定拒否 113
インカメラ手続 349
浮行 109
上告権 257
上乗せの許可? 248
上乗せ横出し型 250

か行

海岸占用許可の裁量の範囲 274
会議公開 353
解雇学のある方 54
外部不経済の是正 32
科学技術の発展に伴う新規の知見にどう対応するか 127
学習指導要領 106,234
確定申告における錯誤 289
学テ事件 (判決) 234,315
過失犯処罰規定の要否 392
過少規制の禁止原則 28
過剰反応対策 326
課徴金 157,397
——と不当利得の関係 401
——と法人処罰の関係 400
活断層上の建築禁止 128,160
勝馬投票券発売税 175
神奈川県臨時特例企業税条例 255
カネミ油症事件 317
過料 393
カルテの原則開示 326



行政法再入門(上)

2015(平成27)年9月30日 第1版第1刷発行
2016(平成28)年11月30日 第2版第1刷発行

3645:P468 ¥6000E-013/0100-0100-0100

著者 阿部泰隆
発行者 今井貴穂葉文子
発行所 株式会社 信山社
〒113-0033 東京都文京区本郷6-2-9-102
Tel 03-3818-1019 Fax 03-3818-0344
henshu@shinzansha.co.jp
笠間才木支店 〒309-1611 茨城県笠間市笠間515-3
Tel 0296-71-9081 Fax 0296-71-9082
空間来栖支店 〒309-1625 茨城県笠間市来栖2345-1
Tel 0296-71-0215 Fax 0296-72-5410
出版契約No.2016-3645-3-01010 Printed in Japan
©阿部泰隆, 2016. 印刷・製本/東洋印刷・發行堂
ISBN978-4-7972-3645-3 C3332 分類524.101-4001行政法

JCOPY (印刷業者/複製権者 委託/出版者)

本邦の印刷業者は著作権法上の権利を著者に帰属させています。許可される場合は、そのつと印刷し、(社)印刷業者責任者宛にTEL03-3513-6909, FAX 03-3513-0079, e-mail: info@copy.or.jp の請求を用いてください。

【詳細】3回目の緊急事態宣言 どう変わる 4都府県の具体的措置

NHK2021年4月24日 0時54分

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210423/k10012992771000.html>

政府は、25日から来月11日までの期間、東京、大阪、兵庫、京都の4都府県を対象に緊急事態宣言を出すことを決定しました。

緊急事態宣言の発出にあたって、政府は、飲食の場面での対策をさらに強化することに加え、変異ウイルスの感染者が急増していることを踏まえ、人の流れを抑制する措置をとるなど、大型連休に合わせて徹底した感染対策に取り組むことにしています。

具体的には、緊急事態宣言の対象地域では、◇酒やカラオケ設備を提供する飲食店などに対して、休業要請を行うとともに◇それ以外の飲食店にも営業時間を午後8時までに短縮するよう要請するとしています。

そして、対象の都府県に対し、◇休業要請や営業時間の短縮の要請に応じていない飲食店などの利用を厳に控えるよう住民に徹底することや◇路上や公園での集団での飲酒といった感染リスクが高い行動に対し、注意喚起するよう求めています。

また、◇生活必需品を販売する小売店などを除き、百貨店やショッピングセンター、量販店や映画館など、建物の床面積の合計が1000平方メートルを超える多くの人々が利用する施設には休業要請を行うほか、◇公立の施設の閉館や閉園を検討するよう求めています。

◇イベントについては、社会生活の維持に必要なものを除き、原則として無観客で開催するよう要請するとしていて、Jリーグやプロ野球なども含まれるとしています。

さらに、◇鉄道やバスなどの交通事業者に、平日の終電の繰り上げや週末・休日の減便のほか、主要ターミナルでの検温の実施などの協力を依頼するとしています。

このほか◇他の地域への感染拡大を防止する観点から、不要不急の都道府県間の移動は極力

控えるように促すとしています。

また、◇在宅勤務の活用や大型連休中の休暇の取得を促すことなどで、職場への出勤者を 7 割削減することを目指しています。

そして、◇学校に一律の臨時休業は求めないとしています。部活動などで、感染リスクの高い活動は制限や自粛するよう要請としています。

大学などでは、遠隔授業も活用して、効果的に授業を実施し、学びの機会の確保を図るよう求めることにしています。

一方、医療提供体制を確保するため、◇政府が医療人材の派遣を支援するほか、◇感染が急拡大する際には、時限的に、一般医療を制限することも含め、感染症対応に必要な病床や宿泊療養施設を速やかに確保としています。

東京都 休業要請の協力金 1日最大 20 万円支給

東京都は、23 日夜、対策本部会議を開き、25 日から 5 月 11 日までの緊急事態宣言の期間中に行う措置を決めました。

このうち▼酒やカラオケ設備を提供する飲食店などに対しては休業を要請します。

これらを提供しない場合は午後 8 時までの営業時間の短縮を要請します。

この要請にすべての期間、応じた場合、規模や売上高などに応じて店舗ごとに 1 日あたり 4 万円から最大 20 万円を支給します。

▼デパートなどの大型商業施設は床面積の合計が 1000 平方メートルを超える場合、生活必需品を販売するエリアを除いて休業を要請します。

要請に応じた場合、▼大型商業施設には1日あたり20万円、▼施設内のテナントには1日あたり2万円をそれぞれ協力金として支給します。

また、▼劇場や野球場、それに遊園地などでイベントを行う場合は、社会生活の維持に必要なものを除き、原則、無観客での開催を要請します。

さらに、都民に対しては、▼日中も含めた不要不急の外出と移動の自粛に加え、都道府県をまたぐ不要不急の移動は極力、控えるよう求めています。

このほか、▼床面積の合計が1000平方メートル以下の劇場や運動施設、博物館などには都独自に休業の協力を依頼し、この依頼に全面的に応じた場合は、都独自の支援金として1日あたり2万円を支給します。

都立高校 一律休校せず分散登校実施

緊急事態宣言の期間中、東京都教育委員会は、都立高校などで一律の休校は行わず、時差通学を徹底し、登校する生徒を3分の2以下におさえる分散登校を実施します。

都の教育委員会によりますと、25日から来月11日までの宣言の期間中、定時制や通信制、島しょ部の学校を除いた都立の高校と中高一貫教育校では、時差通学を徹底するとともに分散登校を実施します。

電車やバスで通学する生徒が多く通学時の感染リスクを抑え、分散登校によって生徒を3分の2以下にして校内でのリスクも抑えます。

特に、今月29日から来月9日の間は、オンラインで課題を配信したりホームルームを行ったりして、すべての生徒に自宅で学習してもらいます。

また、部活動や飛まつ感染の可能性の高い活動、それに、修学旅行などの宿泊を伴う行事に

については宣言の期間中は中止します。

さらに、小中学校に対しては変異ウイルスに対応するため感染対策の徹底や感染予防や感染への不安から登校できない児童生徒にはオンラインを活用するなどして個別に対応するよう求めるとしています。

小池知事 「危惧される感染爆発を抑え込む」

都の対策本部会議のなかで小池知事は「今後、危惧される感染爆発を抑え込んで都民の命を守っていくためには、まず第1に人流の抑制、第2に急所対策の戦略的強化、第3に備えの強化、この3本柱の対策を集中して強化していく必要がある。いま一度、一体となって難局に立ち向かっていきましょう」と述べました。

また、小池知事は午後9時すぎから臨時の記者会見を開きました。

このなかで、小池知事は「東京の人の流れを確実に抑えるため、都民の皆さんには、この宣言の期間中、徹底したステイホームをお願いしたい」と呼びかけました。

そのうえで、都内の感染状況について「新規感染者数はきょうも700人を超え、前の週からの増加率は130%近くとなっている。変異ウイルスの感染力の影響もあり、感染スピードは加速度的に上がっている状況で極めて危機的で、深刻と考えなければならない」と述べ、感染の急拡大に危機感を示しました。

そして「去年の大型連休を覚えていると思うが、ステイホームを続けていただいた。皆さんの協力によって、感染者数は劇的に減少したことを思い出してほしい。現下の危機的な状況の中で、いま一度、徹底して人の流れを抑える。そのためのステイホームを実践する17日間としていく」と述べました。

また、小池知事は「ステイホームをお願いするうえでのキーワードは『おさえる』で、都民や

事業者の皆さんにも、このことばを常に心に刻んでいただきたい。外出、帰省、出勤を抑える。1人1人が積み重ねることで、自身はもとより、家族や大切な人への感染を抑えることができる。特に感染力が強い『N501Y』の変異があるウイルスに打ち勝つためには、これまで以上に抑えることへの意義を高めなければならない。ポイントを押さえた施策を推し進め、一刻も早くコロナを抑えるために全力を尽くしていく」と述べました。

さらに小池知事は、都民に対し「大型連休の旅行や帰省は中止または延期でお願いしたい。観光地や行楽地への外出も『なし』でお願いしたい。遠くの家族やお孫さんとは電話やオンラインで話していただきたい」と呼びかけました。

都外に住む人たちに対しては「エッセンシャルワーカーなどどうしても出勤が必要な人以外は、可能なかぎり、東京に来ないでいただきたい」と強調しました。

このほか、小池知事は、飲食の場面は感染リスクが高いとして、家族以外との会食は昼夜や屋内外を問わず控えることに加え、高齢者や学生の昼間のカラオケや、路上や公園での飲み会をやめるよう呼びかけました。

そして「バーベキューやホームパーティー、レンタルスペースでの飲み会も行わないでください」と具体的な例をあげて呼びかけました。

そのうえで「これまでの皆さんの努力が水の泡に帰さないためにも改めて力を結集していきましょう。『1年また続けてください』ということではない」と述べ、集中的な取り組みへの協力を重ねて呼びかけました。

一方、小池知事は「『去年も同じようなことを言っていたではないか』と言われるかもしれないが、現実には、変異ウイルスが以前より拡大し、治療薬もなく、ワクチンを待っている今は、素手でたたかっていくしかない」と述べました。

都内の運転免許試験場や警察署の更新手続きは変更なし

東京都内の運転免許試験場などでは、すでに免許更新の延長手続きや密を避ける対策が取られていて、今回、緊急事態宣言が出された後も変更はないということです。

感染拡大に伴い、都内の運転免許試験場や警察署などでは、運転免許の有効期間を3か月間、延長できる手続きが行われています。

また、通常の更新手続きについても講習の受講者をふだんより減らしたり、部屋の換気を行ったりして対応するという事です。

東京都は鉄道各社に減便など要請

また東京都は、大型連休中の人の移動を徹底して抑えたいとして、JRや私鉄各社などに対して、減便や休日ダイヤを適用するよう協力を求めました。

東京都が要請を行ったのは、都内のJRや私鉄合わせて14社などで、今月29日から来月11日までの大型連休を含む期間中、鉄道の減便や、休日ダイヤを適用するよう求めています。

都は「変異したウイルスなど新型コロナの感染が急速に拡大していることから、交通事業者の協力を得て人の移動を徹底的に抑えたい」としています。

要請を受けてJRや私鉄各社は、対応を検討することにしています。

大阪 午後8時以降の勤務抑制を要請

大阪府は23日夜、対策本部会議を開き、吉村知事は「社会経済活動にも大きな制約が生じるが、現在の感染状況や医療の逼迫の状況をみると、大阪で感染を抑えることが最も重要だ。府民や事業者理解と協力を求めていきたい」と述べ、宣言に伴う府の措置を決定しました。

具体的には、府内全域で、▼酒類やカラオケ設備を提供する飲食店に休業を要請し、提供しない場合や、それ以外の飲食店には夜8時までの時短要請を行います。

また、▼生活必需品を販売する小売店などを除き、建物の床面積の合計が 1000 平方メートルを超え、多くの人々が利用する施設には休業を要請します。

▼イベントは、規模や場所に関わらず無観客での開催を要請します。

府民に対しては、▼通院や食料品の買い出しなどを除く不要不急の外出の自粛や、▼路上や公園などで集団で飲酒しないことを呼びかけます。

経済界に対しては、▼事業の継続に必要な場合を除いて、午後 8 時以降の勤務を抑制することや、▼防犯に必要なものを除いて、夜間の屋外の照明を消すことを要請します。

さらに、公共交通機関に対しては、▼土日と祝日の減便や、▼平日の終電時刻の繰り上げ、それに、▼主要なターミナルでの検温の実施を依頼することにしていきます。

吉村知事 「いま強い措置をとらないといけない」

大阪府の対策本部会議のあと、吉村知事は、記者団に対し「社会経済活動に与える影響は大きいとじゅうじゅう承知しているが、府内の感染状況や医療のひっ迫状況を踏まえ、いま、強い措置をとらないといけない。府民の命を守るため、ご協力をお願いしたい」と述べ府民や事業者に対し、府の措置への理解と協力を求めました。

一方、吉村知事は、記者団が、緊急事態宣言を解除する基準を質問したのに対し「具体的に、『これになったら終了だ』と言えるような状況ではない。一定の時期が来たときに、出口をどうするかという議論は行う必要があるが、いま、解除や出口の議論をすること自体が誤ったメッセージになる」と述べました。

兵庫 県外の修学旅行や部活動など中止

兵庫県は、対策本部会議を開き、宣言に伴う措置を決定しました。

措置は、県内全域に適用され、▼酒やカラオケ設備を提供する飲食店などに対して、休業要請を行います。

また、▼酒を提供しない飲食店にも営業時間を午後8時までに短縮するよう要請します。

さらに、▼生活必需品を販売する小売店などを除き、建物の床面積の合計が1000平方メートルを超える施設にも休業要請を行います。

▼イベントは、原則、無観客での開催を要請します。

一方、▼県立学校について、一斉休校は行わないものの県外での修学旅行や部活動などは中止するとしています。

そして、県民に対し▼日中も含めた不要不急の外出・移動の自粛、▼混雑している場所や時間を避けて行動すること▼路上や公園などでの飲酒を自粛することなどを呼びかけることを確認しました。

兵庫県内では、感染者の発生状況に地域差があることから、県は、措置の適用範囲を検討していましたが、大型連休中に人の移動を抑制し、強力な措置で、感染を抑え込む必要があるとして県全域への適用を決めました。

井戸知事 「全域で人の流れを抑制する必要ある」

兵庫県の井戸知事は対策本部会議のあと記者会見し、「各地で感染者が増加傾向であり、警戒を要する。人の流れを抑制する必要があり、路上での集団での飲酒など感染リスクが高い行動をしないよう強く呼びかけたい」と述べました。

また、今回、措置を県内全域に適用した理由について、「各地の感染状況を勘案すると地域差を設けるほどの極端な差があるとは言えない。さらに、差を設けることによって人の流れが

生じてしまうおそれがあり、今回は全域を対象にした」と説明しました。

京都 中学校や高校 クラブ活動 2 時間以内と要請

京都府は、23 日夜、対策本部会議を開き、25 日から来月 11 日までの宣言の期間中に実施する措置を決めました。

対象地域は府内の全域とし、▼酒やカラオケ設備を提供する飲食店などに対して休業要請を行うとともに、▼提供しない場合やそれ以外の飲食店にも営業時間を午後 8 時までに短縮するよう要請します。

また、▼生活必需品を販売する小売店などを除いて建物の床面積の合計が 1000 平方メートルを超え多くの人を利用する施設には休業要請を行います。

対象となる大型施設は百貨店やスーパー、映画館、博物館、美術館、ライブハウスなどです。

▼イベントは無観客での開催以外は休止を要請します。▼府民に対しては、不要不急の外出の自粛や都道府県間の移動を控えること、それに、路上や公園での集団での飲酒を行わないことなどを求めています。

また、▼大学にはオンライン授業を積極的に活用すること、▼中学校や高校にはクラブ活動を 2 時間以内とすることを要請するなど、感染対策の徹底を求めています。

さらに、地下鉄やバスなどには平日の終電の繰り上げや週末や休日の減便などの協力を依頼するとしています。

西脇知事 「一気に抑え込むことが大事」

京都府の西脇知事は、対策本部会議のあと記者会見し、府内全域で措置の適用を決めたことについて、「感染状況が当初は北部とそれ以外とは差があったが、じわじわと府内全体に広がってきている。感染をできる限り一気に抑え込むことが大事だと考えた」と述べました。

そのうえで25日から措置が始まることについて「大型連休を控えてなるべく早く措置を取ることが望ましいのは間違いない。ただ、措置の中身を決めたのは非常に短い時間だったので、丁寧な周知に努めたい」と述べました。

宣言の解除の見通しについては、「国の分科会が示すステージ3の指標が1つの目安になると思うが、いま出口の話を明確に述べることは難しい。それに大阪や兵庫の動向も視野に入れる必要がある」と述べました。

また飲食店などへの時短要請に対する協力金については売り上げなどに応じた支援が続くという見通しを示す一方で、商業施設への休業要請などに対する支援については、「国でこれまでと違う枠組みが示される予定で、そのうえで府として仕組みを構築したい」と述べました。

緊急事態宣言とは

緊急事態宣言は、新型コロナウイルス対策の特別措置法に基づく措置です。

全国的かつ急速なまん延により、国民生活や経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある場合などに、総理大臣が宣言を発出し、措置を講じる期間や区域を指定します。

対象地域の都道府県知事は、◇住民に対し、生活の維持に必要な場合を除いて、外出の自粛をはじめ、感染の防止に必要な協力を要請することができます。

また、◇特に必要がある場合は、臨時の医療施設を整備するために、土地や建物を所有者の同意を得ずに使用できるほか、◇緊急の場合、運送事業者に対し、医薬品や医療機器の配送の「要請」や「指示」ができ、◇必要な場合は、医薬品などの収用を行えます。

行政罰として30万円以下の過料

そして、◇都道府県知事は、百貨店や映画館など多くの人が集まる施設の使用制限の「要請」に加え、ことし2月の特別措置法の改正によって、正当な理由なく応じない事業者などには

「命令」ができるようになり、「命令」に応じない事業者への行政罰として、30万円以下の過料が設けられました。

東京都 デパートなどへの休業要請しない方向 4 回目の宣言で

2021 年 7 月 8 日 12 時 07 分

NHK <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210708/k10013126681000.html>

東京都は、今回・4 回目の緊急事態宣言のもとでは、前回の宣言で行ったデパートなど大規模施設への休業要請は実施しない方向で調整しています。

都内で、新型コロナウイルスの感染の再拡大に歯止めがかからない中、政府は 4 回目となる緊急事態宣言を出す方針です。

都は、新たな宣言の期間中に講じる措置の内容を検討していて、今回はデパートや映画館など大規模施設への休業要請は実施しない方向で調整しています。

大規模施設に対しては、ことし 4 月 25 日からの 3 回目の緊急事態宣言で全面的な休業を要請し、再延長された先月 1 日から 20 日までは土日のみの休業要請や時短の要請に切り替えました。

現在は、まん延防止等重点措置のもとで営業時間を短縮するよう要請していて、4 回目の宣言のもとでは休業要請は行わないものの時短要請を継続する方向です。

一方、酒を伴う飲食の場で感染リスクを抑えるため、前回の宣言のときと同様に飲食店に対しては酒を提供しないよう要請する方針で、政府の方針を踏まえて具体的な措置の策定を急いでいます。

小池知事「いかに実効性上げるかも重要」

東京都の小池知事は、4 回目の緊急事態宣言のもとで飲食店に対して酒の提供の停止を求める方針について「そこが急所と考えているか」と記者団から問われたのに対して「いくつもの急所がある。いかに実効性を上げるかということも重要だ。総合的に考えていきたい」と述べました。

2021年



新型コロナウイルス感染症対策分科会会長

感染拡大は全く新しいフェーズに突入した。この危機にオールジャパンで対処せよ

尾身茂 第四波 「変異ウイルス」の試練

人が溢れる大阪の繁華街

菅義偉首相

取材構成 ひろのしんじろう 作家

四月二十五日から、東京都、大阪府、京都府、兵庫県が三度目の緊急事態宣言下に入っています。

一度目の緊急事態宣言を解除してからわずか一か月ですが、感染力が強い英国型の変異株(N501Y)の出現によって、新型コロナウイルス感染症は、新しいフェーズに入ったのです。

大阪府や兵庫県では非常に早い速度で変異株の感染が拡大し、医療の

逼迫が深刻化しています。一般患者の手術を先送りしたり、救急外来を断らざるを得ない状況がある。首都圏でもすでに五割近くが変異株に置き換わり、今後さらにその割合が増えていくことは間違いない。このまま行くと早晩、全国に感染が急拡大する懸念があります。

とりわけこのウイルスは、人の動きとともに一気に増える特徴があります。ゴールデンウィークを前にし

て、誰も望んではいませんが、このタイミングでの宣言発令はしかたなかったと思います。

専門家で構成する私たち分科会(新型コロナウイルス等対策推進会議基本対処方針分科会)は、四月二十三日の会合で政府の対策案を了承し、政府決定となりました。

ただ会議では「十七日間という短期で本当に下げることができるのか」という点に関し、予定時刻を大

牌に過ぎても議論が続きました。

出勤者が大幅に少なくなる大型連休を活用して短期間に、強力に、感染者を減らし医療への負担を減らすという考え方は、私たちは正しいと考えました。経済へのダメージが少なくて済むからです。

しかし、十七日間で期待された効果が得られるかどうかは別です。国会で問われた際、私は効果を確定できる期間の日安として「三週間以上」と申し上げました。ただ、ならば「五月X日まで延長すればOK」といった対案を示せる科学的根拠があるのかという点、それはありません。

私は政府に、解除のめやすとして、医療逼迫が解消し、感染者数が緊急事態宣言の水準(四段階で最悪のステージⅣ)を脱しステージⅢの水準になった上で、さらに下方のステージⅡに向かう傾向が安定的に見

えて初めて解除が可能になることなど、条件付きの合意であるとし、最終的に「五月十一日解除」という結論ありきではない、との約束を取り付けたつもりです。

しかし決定直後、メディアからは「政策転換説明不十分」(読売・四月二十四日付)、「一年間何をしていたのか」(同・日経)などと厳しい指摘が目立ちました。読者の皆様も、「一体いつまで我慢すればよいのか?」「政府は何をやっているのか?」という思いを抱えておられる方が多いと思います。

そこで、コロナ対策の課題は何か、この一年間を振り返っておく必要があると考え、インタビューにお答えすることにしました。

変異株で新たなフェーズに

私達はいま、三つの問題に直面し

ています。

第一の問題は、変異株の流行です。変異株は、これまでのウイルスとは別の危機だと覚悟して考える必要があります。新たなシナリオを描き直す必要も出てきました。なにしろ、変異株は感染力が強いことに加え、若い人でも重症化しやすい特徴があるからです。

変異株への置き換わりが八〇%以上に進んでいる大阪府での解析によれば、三月から四月半ばまでに重症となった人に占める五十歳以下の人割合が約三四%、変異株陽性の人に絞ると三八%に上ります。変異株への置き換わりが起きる前の第三波の時は一八%だったの比べると、深刻度がわかります。

当然、一度感染が拡大し始めると、医療逼迫にいたるまでの時間も短くなります。

大阪府幹部が厚労省アドバイザー

「ボード」に提出した資料によれば、第三波では重症者数が「底」から「ピーク」に達するまでに約三か月かかっていますが、第四波ではわずか二十四日。増加速度は、実に約三倍です。

第二の問題は、「感染の場」が見えなくなっていることです。

今年一月に二度目の緊急事態宣言を出した際、感染拡大の根源となっていたのは「飲食」であることがさまざまなデータから明らかになりました。ここに対策を打つことで比較的短期間で感染を下方に転じさせることができました。

今回も飲食の場での感染はもちろんありますが、それ以外に職場、学校、カラオケ喫茶、高齢者施設、スポーツの場と、クラスターが多様化しています。そのため、前回のよう

に的を絞った対策を打つことが難し

くを外した濃厚接触の場面は必然的に増えてしまいます。そのため、私もこれは必要な対策だったと考えています。

ただ、緊急事態宣言が万能というわけではありません。前回の宣言期間の後半では、解除前にもかかわらず、もう人流が上がっていることはデータから明らかでした。出口が見えたことで、「動きたい」という心理が働いたのでしょう。

飲食店の専業主だけでなく、多くの人が経済的、心理的、肉体的に大変な思いを強いられ、我慢の限界に達している。それでも協力を請うのですから、政府や自治体も覚悟を示さなければいけません。高齢者施設へのモニタリング検査、飲食店の認証制度や見回りといった対策に積極的に取り組んで汗をかいてほしいも

第三の問題は、多くの人が感染対策に協力していただいたことでなんとここに来てきましたが、日常へ戻りたいという気持ちも働いてか、年齢を問わず対策が十分でない人々が一部にいたことです。

とりわけ東京都では「強い対策」が出た四月十二日以降も夜間の繁華街の人出はあまり減らず、自治体の呼びかけにも応じてもらえていないことは明らかでした。

人流をいかに抑えるか？

こうなると、感染を減らす対策としては、人と人の接触を思い切って減らすことしかありません。昨年四月、五月の緊急事態宣言の時を思い出していただくイメージしやすいのですが、接触を避ければ感染が確実に減るのは、理論的にも経験的にも間違いありません。

変異株の流行による新しいフェーズでは、感染拡大のスピードよりも速く対策を打つことが求められます。変異株は重症化するのが早いため、医療逼迫に至るのも早い。感染再拡大の予兆をどれだけ早くとらえて先手を打てるかが重要です。

試行錯誤の連続ではありますが、前回の宣言解除以降、感染再拡大に至った経緯の検証が、今後の改善のヒントになると思っています。

大阪府での宣言解除の懸念

ポイントは、二月の新型インフルエンザ等特措法改正でできた「蔓延防止等重点措置(以下、重点措置)」と、四月に分科会で作った「新しい指標」という二つのツールの使い方です。二か月を振り返り点検してみたいと思います。

しかし、昨年と今回とでは明確な違いもあります。昨年は初めて経験ということもあり、ほとんどの企業や個人が接触削減の要請に応じてくれました。一方、今回は、この一年間の経験や知識も積み重なり、地域、年齢階層、価値観などの違いによって反応はさまざまです。

今回、政府は百貨店や映画館など、かなり広く休業要請を打ち出しました。これらの場所ではあまりクラスターは発生しておらず、「なぜ休業しなければならないか」という反発の声も耳にします。その気持ちは私にもよくわかります。

それでもこの厳しい対策が求められるのは、人が集まりやすい場所を閉めることを通じて、ステイホームに協力してもらいやすい環境づくりをするためです。

大型連休ともなれば映画館に行きたい、ショッピングに行きたいと思

った要因として「二月二十八日の前回の緊急事態宣言の解除が早過ぎたのではないか」という指摘があります。

確かに、大阪府の吉村洋文知事の解除要請は予定されていた期日より一週間の前倒しでしたから、リバンドを警戒する私たち専門家にとって、悩ましい面はありました。

とはいえ、分科会の専門家の中に強い反対意見はありませんでした。というのも、二月中旬以降の大阪府の感染状況に関する数値がステージIIに届いていたからです。

しかし解除後、懸念した通り、大阪では若者を中心に急激に人の動きが活発になりました。比較的穏やかに増えた東京都と異なり、一週間ごとの感染者数は、三月の第四週、五週は前の週の約二倍に増えるというこれまでにない急増ぶりでした。

当初、「変異株の影響はあるが、年度末と重なって、若者たちによるコンパが多数あった」という現地からの情報にも接していました。

ところが、間もなく国立感染症研究所が行った変異株の二次感染の解析から、その実効再生産数が、通常のコロナウイルスの一・三二倍といった事実も明らかになり、次第に大阪での第四波の主たる原因は変異株だ、と確信するようになりました。

海外での事例は知っていましたが、日本でもこれほど強い感染力を示したことに、驚きが広がりました。

「新しい指標」導入の理念とは

吉村知事はじめ各県知事の要請を受けて大阪府などに重点措置が適用されたのは、四月五日でした。

全国的な流行を前提とした緊急事態宣言は、重い判断が必要となるた

取引停止のことです。
このうち、とりわけ病床が逼迫しないよう「強い対策」を取るタイミングを捉える指標は、都道府県が確保したコロナ向け病床が二〜四週で満床に達すると想定された場合や、夜間の人出が二週以上連続で前週を大きく上回る場合、二十〜三十代の新規感染者数や割合が増加傾向にあること——の三項目としました。

あくまで都道府県知事の総合的な判断ですから、サーキットブレイカーという表現には「かきカッコ」がつきますが、この指標を導入する目的は感染拡大の早期探知。指標を参考に、地域の首長の強い指導力を発揮してほしいのです。

科学者として発信することの責任

第三波の対応を終えてから準備を

め、簡単にはできません。しかし、対応が遅れてはいけません。

そこで、一步手前の「ステージⅢ」段階で、しかも地域を限定して対策を取れるようにしたのがこの重点措置です。いわば、感染が小さいうちに先手を打って小さい山で抑えるための新しいツールです。

重点措置は、この時の大阪府や宮城県などが初適用でした。大阪市の飲食店などを対象に、午後八時までの時短営業が行われていましたが、感染状況も病床の逼迫も悪化。その数日後には、一部の若手の専門家から緊急事態宣言を出すべきだ、という指摘が出たほどでした。

しかし、そもそも緊急事態宣言は国民の私権を制約し、経済的にもダメージをもたらす重い判断ですから慎重に決めなければなりません。始まったばかりの重点措置と緊急事態宣言で行う対策は重なる部分があり

始め、指標が完成したのが四月の半ばでした。悔しいのは、もし三月に間に合っていたら……ということです。大阪の繁華街では三月上旬にもう人出が相当増えていて、三月中旬には上記の三項目に合致したでしょう。大阪の重点措置適用の判断をもっと早くできた可能性もあります。

緊急事態宣言を早めに、ということと同時に、その手前の重点措置も早めにやる。強い対策の「ハンマー」と対策を緩める「ダンス」を繰り返し、大きな山を作らせないチャレンジなのです。重点措置をつくったのは、緊急事態宣言が経済へのダメージが大きく、ゆえに慎重に決断する選択肢であったために敬遠されて機動的に使えないからでした。

ところが実際に運用を始めてみると、自治体と国の水面下での調整があり、その後、基本的対処方針分科会への諮問・了承、そして首相官邸

ましたし、変異株への理解が進んでいるわけでもない中、自治体から再宣言の要請も出ていない状態です。政府も積極的ではないようでした。発出すれば、地域の住民からの強い反発も予想されます。

これは、悩ましい問題でした。

どうしたら、より早いタイミングで手を打つことができるのか。簡単な答えなど、ありません。

その後の四月十五日、自治体が行う判断の一助にしてもらおうと、分科会では「新しい指標」を提言しました。これは、これまでのデータの動向から専門家と自治体の首長の意見を集約して練り上げたもの。緊急事態宣言のような経済的ダメージの大きい対策をできるだけ回避する、いわゆる「サーキットブレイカー」の役目を期待しています。

元来、サーキットブレイカーとは、株式市場で異常な価格変動が起

での本部会議による決定——これは緊急事態宣言とほぼ同じ手続きで、違いがあるとすれば菅義偉首相の会見が準備されるかどうかぐらい。これは法令などに定められた手続きです。ただ、個人的には重点措置が緊急事態宣言と同様の慎重さで運用されてしまっただけで、迅速に判断しづらく感じてしまいます。

また「強い対策」の解除の仕方について気づいたこともあります。

その一つは、内閣官房にさまざまな研究者が寄せているシミュレーションを通じて、感染を十分に下火にできればリバウンドが起きにくくなることがはっきりしてきたこと。

もう一つは「解除した後」の動向です。時短要請のような「強い対策」を取った同規模の県の比較で、解除と同時に時短要請を止めた県に比べると、解除しても一時間緩めるだけで要請を維持した県の方が感染

の再拡大はゆっくりと進みました。

一定の対策を維持することで感染者数を低めに長く保つてから解除した方が（仮に一定以上下げられなくとも）、その後のリバウンドを緩徐にさせる効果がある、と言えそうです。こうした経験を生かすことも、今後の武器になります。

また前述の「新しい指標」の提言では、専門家の役割について「分科会は、必要な場合には（略）国や都道府県の迅速な判断に資するよう助言を行いたい」と書きました。

実は、昨年八月に策定した以前の指標には「分科会」という文言はありませんでした。自分たちはあくまで「設計者」であって、私権制約を伴う以上運用は、選挙で選ばれた知事と総理大臣が判断するという思想だったからです。分科会と記さないことで、むしろその役割はゼロである

しかし第三波が拡大しつつあった昨年十一月には、G0 T0トラベルの停止をめぐって国と自治体が「両すくみ」になって決断が遅れ、感染拡大を招いてしまった。

この教訓から、必要な場合には、求められなくても発信することがプロフェッショナルな科学者としての責任ではないか、と考え方を改めたのです。

もちろん、提言は提言に過ぎません。それをどう判断するかは知事や総理大臣です。「接触八割削減」を提言すると「最低七割、極力八割」と変更になったように、提言は採用されることも、採用されないこともあることは、いうまでもありません。

「有事」を想定しない日本の医療

一般診療への影響が深刻化した大

学パシテイが広がりました。日本人らしい、「なんとかしなくては」という使命感を持った医療関係者が少しずつ病床を提供し、その努力で補っている。ここまでくると災害医療の発想で地元だけでなくオールジャパンで医療資源を融通して支える取り組みが必要ではないでしょうか。

そもそも、日本の医療制度は平時を想定した仕組みで、感染症で重症患者が一気に増える「有事」を想定していません。

大阪で起きた現実を見ると、「普段から最悪を想定して病床を準備しておけばよかつたではないか」との考えがあるのは当然ですが、現実はその簡単にいくものではありません。それは、なぜか。

実は地方には、規模の小さい病院がたくさんあります。この小さい病院は、平常時はベッドの占有率を上

ありません。こうした病院が「感染対策の知識を備えた人材がない」「人工呼吸器を取り扱うことはできない」と受け入れを拒むのは、残念ですがしかたない面がある。危機に向けた体制ではないからです。

高度な体制を拡充するには集約化を進めるべきですが、病院のオーナーは私人だから公共のため権利を手放すことに消極的で、厚労省は公立や民間などさまざまなステークホルダーの意向を尊重する必要があつて、上から目線ではいわない。平時はそれも大切ですが、危機の局面ではどうなのか。この機会に考えてみる必要はあります。

医療の「公共性」を直視せよ

財源面から見ると医療の公共性と

料をはじめあらゆる医療資源は、「診療報酬」と「税金」と一部の「患者自己負担」を割り振ることで賄われています。保険料を税金に近いものと見れば、そうした公共性のあるお金をプールして運営する「互助組合」的な側面があると見ることもできる。つまり、医療は公共的な側面があるのです。

百年に一度の危機ですから、国は、最低限のルールをつくり、もう少し強いリーダーシップを医療界に対して発揮してもおかしくないのではないかと私は感じています。

感染症対策で最も大切である疫学情報もそうです。国に助言する専門家としては、対策のためできるだけ早く感染に関するデータが欲しい。ところが、国と自治体、都道府県と政令市、東京都と二十三区の間

に連携する仕組みが乏しい。これでは変異株のスピードに先手を打てません。壁は有事における国と自治体の不明朗な役割分担で、平時のルールが有事の妨げになっているのです。

平時には、個人の自由を守るために機能するルールでも、危機対応では公共の利益の観点から別のバランスがありうるのではないのでしょうか。

もちろん、性急に決めることなく、感染が下火になったならば、今後も感染症クライシスと向き合う未来を想定して、日本人がどんな社会をつくりたいのか——政治家任せにせず、国民的な議論をやるべきです。

コロナは私たちにさまざまな課題を突きつけました。喉元過ぎれば熱さを忘れるではいけないのです。

故なく・みだりに

「故なく・みだりに」という用語は、主として罰則規定・禁止規定のなかで使われ、違法性を表すために用いられる。

(第二十七条違反)

第三十三条 第二十七条の規定に違反して、故なく、人の秘密を漏らした者は、これを六月以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する。

(母体保護法)

(進路の変更の禁止)

第二十六条の二 車両は、みだりにその進路を変更してはならない。

2・3 ……(略)…

(道交法)

故なく 母体保護法第三十三条の規定でいえば、「故なく」とは、正当な理由がなく、すなわち、違法にという意味である。「故なく」は、罰則規定において、特にその違法性を明確化したい場合に用いられるものである。

「故なく」は罰則規定の中で用いられるのが通例であるが、それ以外の場合に用いられることもある。

「普通地方公共団体の議会の議員が正当な理由がなくて招集に応じないため、又は正当な理由がなくて会議に欠席し

たため、議長が、特に招状を発しても、なお故なく出席しない者は、議長において、議会の議次を経て、これに懲罰を科することができる」(地方自治法一三七条)

「この法律において「ホームレス」とは、都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者をいう」(ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法二条)

みだりに 「みだりに」も「故なく」と同様に違法性を表すために用いられることは前述のとおりであるが、その行為について社会的正当性が認められないような場合を示すときによく使われる。

「何人もみだりに自動車専用道路に立ち入り、又は自動車専用道路を自動車による以外の方法により通行してはならない」(道交法四八条の二第一項)

「船舶は、港内においては、みだりに汽笛又はサイレンを吹き鳴らしてはならない」(港則法二八条)

このような場合は、「むやみに」、「やたらに」とか「ところかまわずに」といった意味も含まれている。

正当な理由がなく・不法に 右に述べた「故なく・みだりに」と同様の意味を持つ用語として「正当な理由がなくて」や「不法に」といったものがある。

最近では、「故なく」や「みだりに」が漢語調で分かりにくいと考えられるためか、これに代えて「正当な理由がなく」とか「正当な理由がないのに」が用いられることが多くなった。

「正当な理由がなくて刃物、銃棒その他の生命を害し、又は人の身体に重大な害を加えるのに使用されるような器具を隠して携帯していた者」(銃犯罪法二条二号)

「正当な理由がないのに、人の住居若しくは人の看守する邸宅、建造物若しくは艦船に侵入し、又は要求を受けたに

もかわらずこれらの場所から退去しなかった者は、三年以下の懲役又は十万円以下の罰金に処する(刑法一三〇条)

平成七年の改正前の刑法では、第一三〇条、第一三三条、第一三四条などにおいて「故ナク」を用いていたが、この改正により、これらはそれぞれ「正当な理由がないのに」に改められた。

また、「不法に」という語が用いられている例としては、

「不法に人を逮捕し、又は監禁した者は、三月以上五年以下の懲役に処する」(刑法二二〇条)
「不法に業務中の航空機内に、爆発物を持ち込んだ者は三年以上の有期懲役に処し、……」(航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律四條)

などがあげられる。もともと、「不法に」という語は、「不法に管轄又は管轄違を認めたこと」(刑事訴訟法三七八条二号)のように、形式的・手続的な法令違反を表す場合にも用いられる。

經由して

「經由して」とは、行政処分の申請、届出等をする場合に、直接に申請、届出等の相手方に対してしないで、中間の機関を通じてこれを行うことをいう。

(許可申請の手続)

第十五条 前条第一項の許可を受けようとする者は、次の事項を記載した申請書を、国土交通省令で定めるところにより、申請に係る土地が所在する市町村の長を經由して、都道府県知事に提出しなければならない。

一〜六 ……(略) ……

2 市町村長は、前項の規定により申請書を受理したときは、遅滞なく、その意見を付して、これを都道府県知事に送付しなければならない。

(国土利用計画法)

法令がこのような經由手続を要求するのは、主として、經由機関に申請、届出等のあつた事実を承知させ、場合によっては經由機関の意向を反映させようとするところにある。また、經由機関の組織法上の地位、あるいは、申請、届出等を行う者の便宜を考えて、經由手続をとることもある。先に掲げた国土利用計画法第一五條第一項は、同法の規制区域内で土地に関する権利の移転等の許可を受けようとする者は、許可の申請書を市町村長を經由して、許可権者である都道府県知事に提出しなければならないとし、同條第二項は、申請書を受理した市町村長は、意見を付して都道府県知事に送付すべしとしている。これも、市町村長を經由させることにより、周辺の地価の動向等に通じている市町村長の意向を十分に反映させようとするものである。また、許可の申請を行う者にとつても、身近かな市町村の窓口で申請書を提出する方が便利であろう。ほかに「經由して」を用いた例としては、次のようなものがある。

「臨時会の召集の決定を要求するには、いずれかの議院の総議員の四分の一以上の議員が連名で、議長を經由して内閣に要求書を提出しなければならない(国会法三条)

「この法律の規定により文化財に関し文部科学大臣又は文化庁長官に提出すべき届書その他の書類及び物件の提出は、都道府県の教育委員会を經由すべきものとする」(文化財保護法一八八條一項)

ところで、經由手続が定められている場合には、申請、届出等が經由機関にされたときに、その本来の相手方である機関に到達したものとみなされる場合が多い。たとえば、次のようなものがその例である。

用語索引

延 会	152	お	
悪 意	366	おおむね	76
あつては	18	犯 す	124
改める	522	侵 す	124
あわせて	16	おそれ(威)がある	108
案 件	179	及 び	9
		い	
以下	37	か	
以下同じ	132	書されない	110
以下「……」という	135	開 示	156
意見を聴く	304	書 する	110
異議申立て	438	書することはできない	110
以後	41	解 除	158
以降	42	改正規定	539
意 志	140	改正する	522
意 思	142	改 任	545
以上	37	解 任	545
以前	41	回 避	347
一部改正法の基本形式	519	解 約	159
違 法	436	係 る	43
印	141	かわらさず	78
印 影	142	学 生	300
印 鑑	143	確 認	161
印 章	142	各 本 条	163
		瑕 疵	165
営 業	144	科 する	546
営 業 所	147	課 する	546
枝 番 号	528	か つ	15
関 覧	150	から起算して○日	168
		から○日	168
		え	

〔著者紹介〕
 田島 信威 (のぶたけ しのぶ)
 1961年 東京大学法学部卒業
 1961年 参議院法制局参事, 第2部長, 第1部長, 法制次長を経て
 1995~1999年 参議院法制局長
 2000年 東北文化学園大学教授
 2004年 白鷗大学法科大学院教授, 現在に至る。

〔著 書〕
 「最新法令の読解法(改訂版)」(ぎょうせい)
 「法令用語ハンドブック(改訂版)」(ぎょうせい)
 「法令入門(第2版)」(法学書院)
 「市町村条例クリニック」(共同執筆, ぎょうせい)
 「新: 国会事典」(共同執筆, 有斐閣)
 「新しい時代の条例のつくり方・よみ方」(共同執筆, 日本加除出版)
 「必携法令雑語辞典(第3版)」(共同執筆, 三省堂)

最新法令用語の基礎知識 三訂版

昭和59年9月10日 初 版発行
 平成3年7月25日 新 版 初 版発行
 平成9年4月5日 最 新 初 版発行
 平成14年1月31日 最新改訂初版発行
 平成17年10月5日 最新三訂初版発行

著 者 田 島 信 威
 発 行 所 株式会社 ぎょうせい
 本 社 〒104-0061 東京都中央区銀座7-4-12
 本 部 〒167-8088 東京都杉並区荻窪4-30-16
 電 話 編集 03-5349-6619
 営業 03-5349-6666

《検印省略》

©Nobutoshi-Tajima Printed in Japan 2005 ISBN4-324-07780-8 (5106948-00-000)

印刷 ぎょうせいデジタル(株)(U) 製本 大口製本印刷(株)
 水戸丁, 落丁本は送料を弊社の負担でお取り替え致します。
 (略号: 法令用語(最新三訂))



国内死亡数、11年ぶり減 コロナ予防で他の感染も抑制

<https://style.nikkei.com/article/DGXXKZO70364560W1A320C2TCC000/>

2021/3/29

病気・医療

新型コロナウイルス対策で初の緊急事態宣言からまもなく1年。欧米では死亡数が平年を上回る「超過死亡」が生じたが、日本は11年ぶりに減少した。国内では新型コロナの死亡数の9割は高齢者で、集団感染は高齢者施設が最多。感染者の急増を警戒しつつ、高齢者施設など急所を突いた対策への転換が必要だ。

▼超過死亡 感染症による死亡だけでなく、他疾患を含めたすべての死亡数が平年に比べて増減したか示す指標。インフルエンザの流行が社会に与えた影響を把握するため開発され、世界保健機関（WHO）が評価指標として推奨している。

感染症は直接死因になるだけでなく、慢性疾患の患者の状態を悪化させ間接的な死因にもなる。厳しい感染対策で適切な医療を受けられなくなったり、自殺など感染症以外の死亡が増えたりした影響も評価できる。検査体制が不十分な国での影響も分かり、国際比較の指標になっている。

「新型コロナ感染による死亡数だけでなく、日本全体の死亡数も抑えられたのではないか」。川崎市健康安全研究所の岡部信彦所長は2020年1年間の死亡数（速報値）が前年より9373人（0.7%）減ったことに胸をなで下ろす。死亡数は高齢化で年2万人程度増えていた。平年より3万人近く減少した形だ。

あわせて読みたい

インフルエンザは身近な病気だが、重とくな合併症のリスクもある。画像はイメージ=(c) Sebastian Kaulitzki-123RF

インフル関連の死者、年約1万人 注意すべき合併症は

カンジダ・アウリスのCGイラスト。単細胞真菌であるカンジダ・アウリス（*Candida auris*）は、2009年に初めて報告された。強い薬剤耐性があり、院内感染で広がりやすく、死亡率が高い。血液、皮膚、耳に感染症を引き起こすほか、呼吸器や尿の検体からも分離されている（ILLUSTRATION BY SCIENCE PHOTO LIBRARY / ALAMY STOCK PHOTO）

致死率30%超 スーパー耐性菌 コロナの陰で流行の恐れ

岡部氏は政府の対策に関わる感染症の専門家として間接的な影響も心配しながら緊急事態宣言の是非などを議論してきた。ただ「これだけの対策でも流行する新型コロナはなお警戒が必要」と気を引き締める。

厚生労働省が公表済みの20年10月までの死因別の死亡数によると、最も減少したのは新

型コロナ以外の肺炎で前年同期比で2割弱、約1万4千人減った。新型コロナで増加した1673人より減少分が上回った。インフルエンザの死亡数も941人で7割減。手洗いやマスク着用などで感染症が激減した。

新型コロナ対応で受け入れ病院が見つからない救急患者は増えた。だが死亡数では19年に比べ脳卒中が約3200人、急性心筋梗塞が約1300人減少し、影響は少なかったようだ。

確認された感染者に対する死亡率は世界全体で4~5月に7%を超えた。検査拡充などで現在は2.2%。日本は1.9%でやや低く、感染拡大も防げたため死亡数を抑制できた。

欧米では死亡数が平年を大きく上回る「超過死亡」が生じている。

イスラエルのヘブライ大学などの研究チームは各国・地域の超過死亡を推計。2月末時点での最多は米国で約50万人。同時点で確認された死亡数とほぼ同じで、感染対策が不十分で感染者が2500万人を超え、死亡率は日本とほぼ同じでも死亡数が増えた形だ。

ロシアの超過死亡は推計約35万人で、同じ時点で確認された新型コロナの死亡数約8万人の4倍超。十分検査されていない可能性がある。台湾は5600人減少するなど感染者が少なかった東アジアの死亡数は平年を下回った。

死亡率は年代差が大きい。日本では70代以上が感染者の1割強だが、死者は9割を占める。死亡率は10代以下はゼロ、50代以下は1%未満に対し、60代は1.6%、70代は5.4%、80代は12.5%、90代以上が18.3%と跳ね上がる。

重症患者の治療支援を続けているエクモネットの竹田晋浩代表は「人工呼吸管理のノウハウが向上するなど救命できる患者は増えた。それでも70代以上の高齢者の死亡率は依然高い」と警鐘を鳴らす。

十分な効果を確認された治療薬はなく、ワクチン効果もまだ不明だ。死亡数を少なくするため高齢者の感染防止策がカギを握る。

厚労省によると、国内で発生したクラスター（感染者集団）の発生件数で最も多いのは高齢者施設で全体の2割。昨年8月時点では医療機関が2割で最多だったが逆転した。無症状の職員などから感染が広がったとみられる。

海外の論文では「新型コロナ患者の半数は無症状の人から感染している」と推定。英国の研

究では高齢者施設などの職員への定期検査で感染リスクを3分の1に減らせるというデータが昨年4月下旬に出ている。

「これまでの延長線上にはない対策が必要」。政府諮問委員会の尾身茂会長は18日、2度目の緊急事態宣言の全面解除を答申したうえで「高齢者施設の職員を対象にした定期的な検査」を挙げた。実施可能件数の少なさや検査の精度を理由に、濃厚接触者以外の無症状の人への検査に否定的だったがようやく見直した。

1年間のデータを生かし、死亡数とともに社会全体の影響も少なくする狙いを定めた対策への転換が求められる。

◇ ◇ ◇

がんや自殺 増加懸念も

2020年の国内の死亡数は減ったが、将来的にがんの死亡数が急増する恐れがある。新型コロナウイルスへの感染を防止するため、検診の受診率が大幅に下がっているためだ。自殺も20年は11年ぶりに増加に転じた。外出自粛などで体力などが落ち、介護が必要な高齢者が将来推計を上回る可能性もある。

日本対がん協会によると、20年に実施した胃や肺など5つのがんの集団検診で受診者は3割減少。「1千～2千人のがんが未発見」と推計する。検診以外での発見は8割近いが、通院控えの影響で未発見の患者はさらに増える恐れがある。同協会は「検診などを先送りした人は早めに受診してほしい」と訴える。

英国の研究ではがんの診断が3カ月遅れると、がんが進行し、10年後の生存率が最大18%下がるという。

自殺者は減少が続いていたが、20年は912人(4.5%)増えて2万1081人で、11年ぶりに増加。男性は減少が続いたが、女性が7026人で935人増えた。自殺は社会・経済の影響から遅れて増えるため警戒を要する。

(社会保障エディター 前村聡)

[日本経済新聞朝刊2021年3月29日付]

森田洋之『新型コロナワクチンへの妄信と強制が危うい理由』

森田洋之医師「接種率データは多角的に見よう」

大崎 明子 2021/05/19 10:00

高齢者に対する接種予約が始まった。メディアが接種を過剰に勧奨することに問題はないのか（写真：時事）

日本の医療制度、高齢者医療に詳しい森田洋之医師へのインタビューを4月に2回にわたって掲載した。『コロナ「医療逼迫」に「国民が我慢せよ」は筋違い』では、新型コロナに対する医療提供体制がなぜ整わないのかについて、『「ゼロコロナ」志向こそが人と社会を壊していく』では国民の社会活動制限は効果が薄く副作用が大きいことを指摘した。今回はワクチンについて、私たちはどのように考えたらよいのか、森田医師に話を聞いた。

——最近のテレビ・新聞の報道はワクチンを打たなければならない、ワクチンを打つことで新型コロナは収束するという方向での報道が目立ちます。政治もこれに応じようとしています。新型コロナの流行自体が1年半、こんなに短期間で登場したワクチンへの過信に、危うさを感じます。

最近のテレビはもうあおるのが普通になってしまいました。冷静にワクチンを打つことの意味を考えるべきだと思います。

臨床試験、治験どおりの効果が出るとは限らない

——まず、ワクチンの効果についてどう考えればよいのでしょうか。

ワクチンの効果はさまざまです。例えばすごく効いたワクチンの例がBCGですね。乳児期にBCGを打つことで結核菌に対する強い免疫力ができる。しかも大人になるまで効果が持続するわけです。昔は結核が日本人の死因のトップだったこともあるのに、今は結核での死者はほとんどいない。また、天然痘はワクチンによってゼロにすることに成功しました。しかし、この2つはかなり例外的です。

インフルエンザワクチンは打ってもかかるときはかかる。統計を取ると、打った人の集団は打たない人の集団よりも感染率が3~4割下がる程度です。また、インフルエンザワクチンは毎年打たないといけない。

では新型コロナウイルスはどうか。まったく初めてのウイルスなのでわからないと答え

るのが正解だと思います。例えば、ファイザーのワクチンの発症予防効果は約 95%とされています。これはワクチンを打たない集団で発症した数と打った集団の発症者の数を比較すると、95%削減できたという意味です。ただ、これも、限られた治験とか臨床試験の範囲のことです。全世界に提供してみて 95%減らせるのかどうかはわからない。

ワクチン効果ではなく「自然なエピカーブ」？

——今、イギリスやイスラエルの接種率が高く、それによって感染者数が減ったという報道が多いですが、森田さんは前回のインタビューで違う可能性を指摘されていました。

はい。データをよく見る必要があります。札幌医科大学医学部のサイトでは感染者数の推移と接種率の推移を同時に見ることができ、参考になると思います。部分接種は 1 回、完全接種は 2 回ですが、例えば、英国は部分接種率が 50%を超えており、イスラエルは 60%を超えています。接種率が上昇するとともに、感染者数がどーんと減っているように見えます。

ところが、ワクチンとはまったく関係のない昨年 4~6 月の英国の感染の推移を見てみましょう。カーブの形状は似ているのではないのでしょうか。同じように急激に増えて、急激に減っている。昨年夏から秋のイスラエルの感染のカーブも今年のカーブと似ています。つまり、単なる自然のエピカーブかもしれないのです。

——確かにそうですね。イギリスは 1 回の接種率が 20%を超えた程度でそんなに急激に減るのかな、という感じもします。今、エピカーブのお話が出ました。感染が増えてくるとそのまま拡大を続けるという恐れを抱きがちですが、実際は、際限なく増えるわけではない……。

そうです。感染症って自然に増減を繰り返します。それを繰り返しながら、収束していきます。

それと、前回、新型コロナの発症や死亡率が欧米と東アジアではまったく違うという話をしました。人種や地域によって免疫に大きな差が出ることはよくあるという話です。実はワクチンの効果についても人種や地域によって差が出るということが想定できます。

接種率の高いアジア 3 国では感染者が明確に減らない

アジアで接種率の高いところを見てみましょう。例えば、ブータンは接種率が 60%を超えていて、モルディブは 55%、モンゴルは 50%といったところです。この 3 国について見ると、むしろ感染者数は増えているように見えます。

人口が少ないので当てにならないという見方もあるかもしれません。ただ、ワクチンの効果を妄信していいのか、少なくともイギリスやイスラエルのような成功例が単純に日本で再現されるという保証はない、ということは言えるのではないのでしょうか。単なるワクチン神話じゃないのか、という感じになりませんか？

——一時、チリは接種率が高くても収束しないという話があり、シノヴァク・バイオテック(中国)製の問題だとか、行動に問題があるとかさまざまな推測が出ました。

チリは接種率が40%を超えましたが、最近ようやく感染者数は収まってきています。ただ、それがワクチンによるものなのか、自然なエピカーブによるのかわからない。モルディブではアストラゼネカのインド製のものを使っているとのことですが、接種率が50%を超えても下がってこない。言いたいことは、現時点でデータが揃いきっていないのに、単純に感染者数が減った国だけに着目して、それをワクチンの効果だと決めつけていいのかということなのです。

——抗体の持続期間も6カ月とか3カ月とか、まだはつきりしません。

それもまだ、論文が出つつある状況で、わかるまでには時間がかかると思います。

——ウイルスが変異していくという問題もありますね。

変異株ではまったく効かないということもないようですが、違うワクチンが必要になることもありうるでしょうね。

——接種直後の炎症や発熱は心配ない、アナフィラキシーを起こした人もその後ほとんどが回復していると、政府も多くのメディアも安全性を強調しています。ですが、まだ、接種を早く開始した国でも半年も経っていないので、確たることは何も言えない……。

以前にお話ししたように、副反応はすぐに出るものばかりとは限らないことです。「長期的な副反応はわからない」というのは全世界共通です。特に今回は、mRNA、DNA、ウイルスベクターワクチンなど、まったく新しい手法で作られています。数年後にどういう副作用が出るかはわからない。これは若い人の場合はある種の賭けになります。

妊娠出産の可能性のある世代の場合、次世代に影響が出るリスクもないとは言い切れない。安全だと言われながら起きたサリドマイド禍のような最悪の薬害もありました。催奇性と薬との関係がわかるまでにも4年もかかったのです。

コロナ被害の少ない日本で賭けに出るのか？

――テレビの報道では、欧米に比べて日本の接種率が低いこと、接種の予約が取れなくて困っている人の声、さらに世論調査でコロナ感染への不安を「大いに感じる」と「ある程度感じる」が43%ずつ、合計86%だとあおる。これでは、接種に駆り立てているようなものです。世論調査の回答もメディアが脅した結果だろうと思います。実際には接種率の高い国に比べて日本は新型コロナの感染者数も死亡者数も非常に少ないのですから。

むしろ、ワクチンを検討するうえでは、新型コロナの被害との比較考量こそが本当に重要です。人口比で見た新型コロナの感染者数や死者数が数十分の1～百分の1という大きな差です。アメリカやイギリスにおける新型コロナがゴジラだとすれば、日本など東アジアの国々ではライオン1頭くらいです。ですから、副反応のリスクがあってもアメリカやイギリスは賭けに出ている。毎日1000人単位で死者が出る状態を阻止する必要があった。しかし、日本はもともと新型コロナの被害が小さいので賭けに出る必要がない。なぜ欧米の真似をする必要があるのでしょうか。（※文末に比較表を掲載）

「ワクチンの副作用のリスクはすごく小さい」というのは、その通りでしょう。ですが、「そもそもコロナで死ぬリスクもすごく小さいんです」ということを言わない。そういう中で、長期的な副作用が出る可能性は低くても、まったくないとはいえない。賭けに出る価値があるのか、社会全体でじっくりと議論する必要があるのに、マスコミがあおって、駆り立てることで泥沼にはまってしまっています。すでに、現場では医療関係者がワクチン接種を強制されています。

――医師や専門家はメディアから問われると、さすがに、ワクチンを打つかどうかはご自身で決めてください、とは言っています。ところが、すでに医療機関や高齢者施設では事実上の強制になっていますね。

若い人は新型コロナにかかっても死なないのに、看護師さんとか実習に行く医学部の学生さんとか、ワクチン接種を断れない立場です。職を失ったり、資格を取れなかったりするわけですので。しかし、副作用が出ても病院の院長が責任取ってくれるわけではない。後々に影響を残すような副作用が出たら、補償で済む問題ではありません。また、実際には金銭的な救済制度を受けることも簡単ではありません。

私は個人で開業しているので、ワクチンを受けるつもりはないのですが、友人の医師は同調圧力に負けました、と言っていました。そうした圧力は非常に怖いことです。

——アメリカ疾病対策予防センター(CDC)が妊婦への接種を推奨対象にするとしていたら、案の定、日本産科婦人科学会も接種する利点がリスクを上回るとの提言を出しました。

日本の場合は本当に欧米に引きずられるという問題がありますね。

ワクチンファシズムが広がっている

——今の大手メディアのあおり方からすると、ワクチンを打たないのは非国民、みたいな感じになりますね。医療関係者以外でも、企業などの集団でもそういう空気が醸成されていくかもしれない。「医療全体主義」と森田さんはおっしゃっていましたが、これもそうですね。

まさに、ワクチン全体主義、ワクチンファシズムです。

——驚いたのは「ワクチン接種証明」という話が出てきたことです。

僕は本当にこれには反対ですね。効くかどうかもわからない、根拠のないものに「接種証明」なんて意味がない。個人個人で体質も違います。また、同調圧力の強い日本でそんなことを言い出したら、深刻な差別につながります。日頃、多様性を認めるべきなどと言っておきながら、新型コロナに関しては多様性を一切認めていないのが現実ですからね。

——周囲の雰囲気へのまれずに、自分で冷静に判断することが必要ですね。

若い人はコロナにかかっても死なないという話をしましたが、では高齢者の場合、どうなのか。高齢者が年を取って免疫力が低下して、認知症やがん、さまざまな病気の可能性がある中で新型コロナを怖いと思うのか、運命と思って受け入れるのかは個人の判断であるべきです。

肺炎で日本ではお年寄りが毎年 12 万人死んでいる。毎月 1 万人、1 日 300 人以上です。新型コロナも肺炎の一つです。肺炎の原因が少し上乗せされた。これまでは肺炎で死ぬことを過度に恐れて外出を制限されることもなかったのに、今回の新型コロナだけは、出かけるな、動くなと言われ、家族も会いに来るなど言われる。遊びにも行けず、おいしいものを食べに行くこともできません。コロナー神教でかごの中に閉じ込められて、免疫力がつかうわけがありません。

新型コロナで 1 年半が経過して 1 万人しか死んでいない。そのように受け入れると、生活がすごく楽になる。全員にそう思えとは言いませんが、そう思う人がいてもいいのではな

いでしょうか。

■新型コロナによる被害状況と接種

	感染者数（検査陽性者数）		死者数		完全接種率 (%)
	累計	1万人当たり	累計	1万人当たり	
ハンガリー	798,573	826.7	29,213	30.2	28.5
ベルギー	1,032,895	891.2	24,723	21.3	12.1
イタリア	4,162,576	688.5	124,296	20.6	14.6
ブラジル	15,657,391	736.6	436,537	20.5	8.1
ポーランド	2,855,190	754.4	71,675	18.9	12.3
イギリス	4,468,582	658.2	127,946	18.8	29.9
アメリカ	32,969,480	996.0	586,362	17.7	37.0
メキシコ	2,382,745	184.8	220,493	17.1	8.3
スペイン	3,615,860	773.4	79,432	17.0	15.4
コロンビア	3,131,410	615.4	81,809	16.1	5.6
フランス	5,942,370	879.5	107,973	16.0	13.3
アルゼンチン	3,335,965	738.1	71,027	15.7	4.3
チリ	1,292,096	675.9	27,934	14.6	39.2
スウェーデン	1,037,126	1,026.9	14,275	14.1	9.7
ドイツ	3,608,320	430.7	86,386	10.3	11.1
南アフリカ	1,615,485	272.4	55,260	9.3	0.8
イラン	2,765,485	329.3	77,222	9.2	0.4
ロシア	4,892,938	335.3	114,263	7.8	6.7
イスラエル	839,159	969.5	6,389	7.4	58.9
カナダ	1,342,206	355.6	24,964	6.6	3.8
トルコ	5,127,548	608.0	44,983	5.3	13.0
サウジアラビア	433,980	124.7	7,174	2.1	(32.8)
インド	25,228,996	182.8	278,719	2.0	3.0
インドネシア	1,744,045	63.8	48,305	1.8	3.3
日本	688,873	54.5	11,587	0.9	1.6
韓国	132,818	25.9	1,904	0.4	2.0
オーストラリア	29,983	11.8	910	0.4	(12.2)
ニュージーランド	2,653	5.5	26	0.1	2.4
中国	102,769	0.7	4,846	0.0	(29.3)

(注) 主な国を1万人当たり死者数の順に並べている。2021年5月17日時点、接種は一部直近データ
 完全接種率は接種を2回完了、()内は1回接種と2回接種を区別せず、総接種数の100人当たり
 (出所) Our World in Data

の取れた法律体系になっているとの印象を持っています。

しかし、緊急事態宣言が出ていなくても、知事は権限を行使できると解釈を変えてしまつたらどうでしょう。知事はいつでも誰にでも自粛要請できることになってしまいます。法律にそのようなことは書かれていないのですが、政府は誤ってそう解釈して、違法な対策を横行させました。

62

誤った解釈で知事は何でもできるように

この違法対策を行うよう明言しているのが政府の「基本的対処方針」です。

特措法では、政府が対策本部を設置したあと、基本的対処方針を定めるとされています。政府がどんな対策をするかが書き込まれるのです。第一波の感染拡大では、緊急事態宣言が出される少し前の三月二十八日に発表されました。

この基本的対処方針には、知事が緊急事態宣言下で行う自粛要請だけでなく、緊急事態宣言が出ていなくても自粛要請ができるという解釈が盛り込まれました。

その根拠とされたのは、特措法第二十四条九項でした。

少し専門的になりますが、極めて大きな問題なので、あえて詳しく説明します。

この条項はそもそも知事が住民や事業者に対して行う要請に関する規定ではありません。都道府県が対策本部を組織するための規定です。

いざ国内で感染者が出たら、政府や都道府県が対策本部を設けるよう規定されているのは、既に述べた通りです。都道府県の対策本部では、知事が本部長になり、副知事や教育長などいくつかの職にある人が加わります。しかし、県庁内の人だけでは陣容が手薄になってしまいます。そこで他の地方機関や、外部の人にも入ってもらうように要請できると、法律には書かれています。

これが第二十四条の趣旨で、その九項では、「都道府県対策本部長（知事のことです）は、当該都道府県の区域に係る新型インフルエンザ等対策を的確かつ迅速に実施するため必要があると認めるときは、公私の団体又は個人に対し、その区域に係る新型インフルエンザ等対策の実施に関し必要な協力の要請をすることができる」とされています。

条文を前後の文脈から素直に読めば、都道府県の医師会や地元の大学の感染症の専門家などに加わってもらい、対策本部の体制を強化するための要請だとわかります。ところが、政府は条文の後半半分の「公私の団体又は個人に対し、その区域に係る新型インフルエンザ等対策の実施に関し必要な協力の要請をすることができる」という部分だけ抜き取り、

63

誰にでも何でも要請できると解釈してしまいました。

この種の行政関係法には、組織法と作用法があり、一つの法律に両方の内容が盛り込まれていることが少なくありません。

地方自治法もそうです。組織法としては、市町村には首長と議会があり、その組織をどうするべきかが書かれています。難しくいえば「行政機関の権限、所掌事務、構造」などです。作用法では、議会が条例を制定して税をどうするか、住民に影響を及ぼす行為について定めます。

特措法で、第二十四条はこのうちの組織法の部分です。作用法の部分については第四十五条で定められています。緊急事態宣言が出た後、そのエリアの中で行う知事の自粛要請などです。

つまり第二十四条は組織法で、知事はいざという時のために対策本部を立ち上げ、都道府県庁以外の「公私の団体又は個人」に協力を求めることができることと定めただけなのです。この規定で休業要請ができるなどというわけがありません。

ただ、条文の文章としては、必ずしも正確な表現ではありません。前後の文脈と関係な

く、一部だけ切り取って勝手な解釈をする人が出てきかねないからです。これは二〇二二年の法制定時にパンデミック（感染症の世界的大流行）の経験がなかったからではないかと思えます。条文を書いた担当者に具体的なイメージが湧かなかったのでしょうか。この条文は国民の権利制限に関する規定ではなく、どうせ都道府県の対策本部の話だからというので、厳密な書きぶりにしなかったのではないかと推察しています。

誤って読まれかねない理由は他にもあります。第二十四条が「都道府県対策本部長の権限」についての定めだと書かれているからです。しかし、これは知事が都道府県庁以外の組織に対して「誰々を派遣してください」と依頼する権限です。同条には、知事が国に対して調整を要請したり、情報の提供を求めることができるとか、市町村とのことは知事が調整できるなどとも書かれていて、これも組織上の権限です。

ざっくりばらんに言うと、第二十四条九項は、「対策本部に協力してもらえませんか」と誰かに声をかける程度の内容なのに、権限という言葉だけを抜き出して、知事が前提条件なしに誰にでも何でも要請できるような解釈を政府がしていたわけです。これが今回のコロナ対策全般に大きな影響を与えました。

「逐条解説書」を金科玉条にした間違い

それにしても、誰がこのような無茶苦茶な解釈を言い出したのでしょうか。

私も疑問に思っていました。ある時、自民党で新型コロナウイルス関連肺炎対策本部の本部長を務める田村憲久・元厚生労働大臣（当時。現厚労大臣）と話をする機会があり、「政府の解釈は間違っていますよ。第二十四条九項は都道府県対策本部の陣容を強化するための要請であって、休業要請の根拠にはならないはずですよ」と申し上げたら、「えーっ。でも、コンメンタール（逐条解説書）に書いてありましたよ」と目を丸くされていました。

逐条解説書とは、制定された法律について、条文ごとに詳しく意義や要件などを書き込んだ解説書です。

不審に思って探したところ、確かにありました。特措法が制定された翌年の二〇一三年刊行の『逐条解説 新型インフルエンザ等対策特別措置法』（中央法規出版）で、同書には第二十四条九項について「緊急事態宣言前においても、学校、社会福祉施設等での文化祭等のイベントを延期することや施設の使用を極力制限することなど、感染対策を実施すること等の協力を要請すること等を想定している」などと書いてあります。

おそらくこれに官僚や政治家が引っ張られてしまったのでしょうか。

執筆者は「新型インフルエンザ等対策研究会」とされていますが、政府の役人がよくやる手で、担当部署の裏組織です。

法律が制定されると、担当課が研究会などという架空の組織の名前を名乗り、条文ごとの解説を書きます。職員は割り振られたパートを分担して書くだけで、論文のような査読（専門家による審査）はありません。しかも、だいたいは制定から一年以上経過してから書かれるので、制定時の職員が異動してしまっていることもあります。だからうっかり間違った解釈がまかり通ってしまうのです。

意地悪い見方をすれば、政府の役人側にも下心があり、第二十四条九項で何でもできるとしておいたほうが便利だと、故意にあおした解説を書いたのかもしれないですね。

一方、都道府県庁にも、法制担当とか文書担当と呼ばれる法律の専門家がいて、新しい法律については法的な検討をしたうえで施策化しますが、そうした担当者が頼りにするのも逐条解説書です。

逐条解説書の中には当てにならない記述も紛れ込んでいて、決してうのみにしない方がいいのですが、一般には権威があると信じ込まれています。このため、全国に誤った解釈

がまきちらされてしまいました。

68

ところで、第二十四条九項に基づくとされる知事の要請は、単にこの条文に「必要があると認めるときは、……することができる」と書かれているだけなので、前提条件がありません。

本来の対策が書いてある第四十五条には、様々な前提条件があります。

まず、政府が緊急事態宣言を出さないことには、外出や営業の自粛要請はできません。しかも、営業自粛要請ができる施設は、学校、社会福祉施設、興行場が例示されているほか、施行令で細かく決められています。

こうして並べて見ると、非常に大きな問題が見えてきます。

政府のいうところでは、ウイルス対策で知事が行える要請には二種類あり、第一段階が第二十四条九項だということです。いつでも、誰に対してでも要請できます。ところが、本格的に緊急事態宣言をした後だと、第四十五条が根拠になるので、要請の対象が限られてしまいます。

こんなことがあり得るのでしょうか。宣言をしない方が、広く制限をかけられる。この

ような逆転が起きるなどということは、法の解釈を誤っている証拠です。

新型コロナウイルスの流行が始まった時、特措法の改正論議では「私権の制限につながるから慎重にすべきだ」という意見がでて、与野党とも異論はありませんでした。メディアも同じ論調でした。なのに、いざふたを開けてみたら、緊急事態宣言を出す前から、知事は自由に私権を制限できてしまうということです。こんなバカな話はありません。

これについては、さすがに政府もしまったと思ったようです。

法律の知識やリーガルマインド（法適用に必要な的確な判断）のない人たちの誤った解釈が既成事実化されて、知事の権限があまりにも大きくなりました。何でも規制できるとなったら、何をやらすか分からない知事もいるなどと心配したのかもしれませんが、そこで少し制約したほうが良いと考えたようです。具体的には、政府の基本的対処方針で縛ろうとし、知事の権限行使は「国に協議の上」行うという文言が急に入れられました（四月七日改正）。

法解釈の誤りを、こうした手法で縛ろうとするのも、また誤りです。

知事が本当にできる営業自粛要請の対象は、特措法の第四十五条に書かれています。

先にも述べましたが、法律の条文には学校、通所か短期間入所の社会福祉施設、興行場が例示されています。

他にも「政令で定める多数の者が利用する施設」とされていて、施行令では保育所、劇場、映画館、演芸場、集会場、展示場、物品販売業店舗（生活に欠かせない物品の売り場は除く）、宿泊施設（集会の用に供する部分に限る）、体育館、水泳場、ボートリング場、博物館、美術館、図書館、ナイトクラブなどの遊興施設、理髪店、自動車教習所、学習塾などとなっています。ただし、建物の床面積の合計が千平米を超えるものに限るともされています。

千平米超の施設はそんなに多くありません。国は法制定時、私権の制約には謙抑主義というか消極主義だったのだと思います。人権や暮らしが成り立つかどうかを考えたのでしよう。

しかし、感染症対策の場合、実際には小さくて狭い場所でも規制しなければなりません。政令では、千平米以下の施設でも、営業自粛要請を行うことが特に必要なものは厚生労働大臣が定めて公示するとされています。

本当はこのたびも、国は各都道府県知事から、千平米以下の施設のうち、営業自粛を要請しなければならない施設を具体的に聞き取り、それを元にして厚生労働大臣が公示するというやり方を取ればよかったのに、と思います。

こうしたやり取りを通じて都道府県から現場の実情や課題が国に伝えられ、同時に国と都道府県との間の意思疎通や信頼関係が醸成されることにつながったのではないかと思います。

さらに、国と都道府県とが「協議」という外からは見えない場で営業自粛を要請できる業種が決まるよりは、法令にのっとった大臣の公示で明示的に決まった方が、関係の事業者の納得も得られやすかったのではないのでしょうか。

法令に基づき、現場の必要に応じて営業自粛の対象を広げていくという賢明なやり方をなぜしなかったのか、不思議でもあり、残念でもあります。

異様だったパチンコ店の見せしめ公表

知事の休業要請を巡っては、パチンコ店で従わない店舗が続出し、懲罰的な店名公表が大きな話題になりました。

実は、この店名公表も法の誤った解釈から起こった問題だと思います。

特措法第四十五条に「公表」の規定はありますが、必ずしも店名を公表する定めではなかったのです。ところが、違法解釈による店名公表が相次ぎ、「自粛警察」と呼ばれる人々が店に押しかけるなどして騒動になりました。

「公表」への流れは、政府の基本的対処方針に記載されています。第一段階で第二十四条九項に基づく自粛要請をし、正当な理由がないのにそれに応じなければ、第二段階として第四十五条に基づく要請や指示をします。その場合、これら要請や指示の「公表」を行うとしました。これが違法公表を誘導しました。

最初に店名公表に踏み切った大阪府はまさにこの通りに実行したのです。

まず、第二十四条九項に基づくとして、府内の全パチンコ店に営業自粛を要請し、いうことを聞かない店に対しては第四十五条に切り替えて要請・指示をしました。それでも聞かなかった店舗は名前を公表しました。

しかし、これまで述べてきたように、第二十四条は自粛要請を定めた条項ではなく、事業者に要請する場合は、第四十五条に基づかなければなりません。しかも、同条の定める「公表」は違った形の公表を定める規定でした。

特措法第四十五条によると、非常事態宣言が出された時は、知事が営業自粛などの要請ができることされています。これは既に述べた通りです。その場合、正当な理由がないのに応じなければ、指示することができます。これらの要請や指示をした時には、「遅滞なく、その旨を公表しなければならない」と定められています。

ここでいう「公表」とは、私権の制限に当たる要請や指示をしたのであれば、こっそりやらないで、内容を直ちに公表しなさいという意味です。知事が要請や指示をしたことで、人権侵害となっていないかどうかをチェックするという観点も含めて、知事自身への情報公開を迫る規定です。

特措法の第五条には「国民の自由と権利が尊重されるべきことに鑑み、新型インフルエンザ等対策を実施する場合において、国民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は当該新型インフルエンザ等対策を実施するため必要最小限のものでなければならない」と定められていて、私権を制限する場合にも基本的人権を尊重するよう求めています。

となれば、権力者である知事が第四十五条を使って度を越した私権制限を行っていない

かどうか、われわれ国民はチェックする必要があります。そのために「遅滞なく、その旨を公表しなければならない」として、知事に即座の公表すなわち情報公開を求めているのです。「その旨」とあるのは、要請や指示をした内容であって、必ずしも対象者の氏名を意味しません。

74

大阪府の吉村洋文知事は「私は公表しなければならないと義務づけられています。だからパチンコ店の名前を公表します」といっていましたが、公表を義務づけられているのはパチンコ店の名前ではなく、知事が何をしたかでした。

それが全く逆の読み方になってしまい、今もまだ正されていません。

人権を守るため、知事に情報公開を義務つけた規定なのに、これを逆手に取ってパチンコ店にいうことを聞かせるツールに使っているのです。

マスコミが疑問に思わないのも不思議ですが、パチンコ業界を血祭りに上げるような世論形成に結びついていったのは非常に残念でした。

ただ、この騒動が吉村知事の人気を押し上げたように思われます。それを横目で見ていた他の知事も争うようにしてパチンコ店の違法な店名公表に踏み切っていました。

ところで、もし懲罰的に事業者名などを公表するのであれば、法律は別の書き方になります。

勧告をして、従わなければ公表できる、というのが標準的なスタイルです。この場合は「公表しなければならない」ではなく、「公表できる」です。

例えば、国土利用計画法には土地の値段を釣り上げて売るのはけしからんという思想があり、土地を売買する時には届け出を求めます。地価高騰の引き金になりかねない案件があれば、行政の側から「ちょっと待ってくれ。それはちょっとやめたほうがいいんじゃないか」という投げかけをします。にもかかわらず取引する場合には、「しないように」と勧告します。それでも言うことを聞かないなら、事業者名などを公表することができるとされています。

特措法は、全体に私権の制限は必要最小限でなければならないという大原則を貫いているので、つるし上げのような行為に及ばないよう留意した規定になっています。

つまり、いうことを聞いてもらえないなら仕方がない、という立て付けなのです。事業者が要請や指示に従わなかったからといって、それ以上の措置はとれないのです。

75

です。

しかし、感染の第一波を経験した各地の知事からは、従わない場合は罰則を科せるようにしてほしいという声が出ています。

確かに、要請や指示をしても従ってもらえなければ、対策の効果は不十分です。

現在の特措法を改正して、知事の要請に従わないなら勧告することができ、その勧告にも従わなければ氏名や店舗の名前を公表することができるという規定を設ければ、そうした規定は他にいくつもあるので、憲法上の問題は生じないはずですが。

また、知事として、どうしても店名を公表しなければならない事態が生じるとするならば、独自の特別条例を議会で制定してもらおう方法もあると思います。

ただ、パチンコ店の場合、店名を公表すれば、そこに人が集まってきます。タレントのラサール石井さんが『今ならここが開いていますよお』と宣伝した結果になるの、わからなかったのかな』とツイートしていましたが、あれはねじれた米の正論です。店名を公表した結果、人が集まってしまうと、感染症対策にならないでしょうから。

私個人としては、現在の特措法程度でいいのではないかと考えています。法律としてうまくできていると思いますし、日本では大半の人は言うことを聞いてくれます。完璧を目

怖いのは政府や都道府県の職員が意図して第四十五条を読み間違えているのではなく、素直に考えたらこうなってしまった点です。お役人は自分たちが情報公開を求められるなどとは考えもしません。本能的に権力を行使する側だと思っているので、「公表」が「つるし上げ」を意味すると自然と読めてしまうのでしょう。実際に役所のいうことを聞かなければ公表するという仕組みは他の分野にありますから。それが頭にインプットされていて、抜けないのですね。

政府としては、今さら「基本的対処方針には重大な誤りがあった」とはいえないでしょう。しかし、感染症対策の根本となる部分が、何重もの誤った法律解釈のうえに構築されているのでは何とも心許無い限りです。これで本当にきちんとした対策が行われるのか、大きな懸念材料です。

それにしても、なぜ知事の要請や指示に強制力を持たせない法律にしたのでしょうか。

立法時、強制力を持たせると憲法違反のおそれがあるという議論がないわけではありませんでした。そこで、その議論は避けて、ソフトタッチの仕組みにすると割り切ったのだと思います。強制ではなく、あくまでも要請と協力で対策を行うという立て付けにしたの

指して強制しても、必ず抜け道を探す人が出て闇の部分が生れます。感染症対策は、闇で広がる方がおそろしいのです。

ただ、改善点はいくつもあるでしょう。このあたりの問題は、人権への兼ね合いも考えながら、関係者も参加する形で大いに議論したらいいと思います。

78

理容店・美容院への自粛要請から見えること

政府は二〇二〇年四月七日、東京、埼玉、千葉、神奈川、大阪、兵庫、福岡の七都府県に緊急事態宣言を出しました。

新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく新型コロナ対策では、政府が緊急事態宣言を出した場合に、知事が外出や営業の自粛要請など具体的な対策を行うことができます。しかしこの時、西村康稔・新型コロナウイルス感染症対策担当大臣と東京都の小池百合子知事は、営業自粛の対象業種を巡って争いました。

小池知事は、理容店や美容院を対象とするなど、広く営業自粛を求めたい考えでしたが、経済への影響を心配する政府の方針は異なり、西村大臣は都の方針に反対しました。

最終的に理容店・美容院は営業自粛要請の対象になりませんでした。大臣と知事の話

し合いに時間がかかり、十日に対象業種を発表するまで四日間もかかりました。

小池知事が理容店・美容院に営業自粛要請をしようと考えたのは、特措法の第四十五条ではなく、第二十四条九項に基づけば可能だと判断したからです。これは政府が基本的対処方針で法律の誤った解釈をするよう仕向けた結果でした。これまで述べた通り、政府の解釈を受け入れると、知事はいつでも誰にでも自粛要請ができることになります。

しかし、東京都の動きを察知した政府は、安倍首相が緊急事態宣言を発出した七日、基本的対処方針を同時に改定し、「国に協議の上」という文言を入れました。知事の権限があまりに大きくなりすぎ、勝手なことをされるのをおそれたのです。

このため、小池知事は西村大臣と協議することになり、調整に時間がかかったのです。

ただ、これは国のひとり相撲です。そもそも誤った法解釈を基本的対処方針に入れて、知事の権限を不当に大きくさせたのは政府です。なのに「国に協議の上」という項目を入れて縛ろうとするなど、マッチポンプもいいところでした。

本来なら、国は小池知事の方針を違法たとしてはねつけることができました。それは第

片山善博 (かたやま よしひろ)

1951年、岡山県生まれ。東京大学法学部卒業後、自治省(現・総務省)に入省。99年より鳥取県知事(2期)。2007年4月、慶応義塾大学教授。10年9月から11年9月まで総務大臣。同月、慶応義塾大学に復職。17年4月、早稲田大学公共経営大学院教授。著書に『地方自治と図書館』(共著：勁草書房)、『民主主義を立て直す 日本を論じる2』(岩波書店)、『片山善博の自治体自立塾』(日本経済新聞出版社)、『偽りの「都民ファースト」』(共著：ワック)などがある。

文春新書

1284

ちどしんがん
知事の真贋

2020年11月20日 第1刷発行

著者 片山善博
発行者 大松芳男
発行所 藝文藝春秋

〒102-8008 東京都千代田区紀尾井町3-23
電話 (03) 3265-1211 (代表)

印刷所 理想社
付物印刷 大日本印刷
製本所 大口製本

定価はカバーに表示してあります。
万一、落丁・乱丁の場合は小社製作部宛お送り下さい。
送料小社負担でお取替え致します。

©Yoshihiro Katayama 2020 Printed in Japan
ISBN978-4-16-661284-0

本書の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。
また、私的使用以外のいかなる電子的複製行為も一切認められておりません。

朝日新聞デジタル

休業要請応じないパチンコ店、東京都も店名公表へ

<https://www.asahi.com/articles/ASN4S51B1N4SUTIL02M.html>

2020年4月24日 15時13分

【ノーカット】小池百合子都知事の会見

西村康稔経済再生相との面会を終え、記者の質問に答える東京都の小池百合子知事=2020年4月22日午後8時6分、東京都千代田区、福留庸友撮影

東京都の小池百合子知事は24日の定例記者会見で、新型コロナウイルスの感染拡大に対する緊急事態宣言を受けた都の休業要請に応じず営業を続けているパチンコ店の店名を公表する考えを明らかにした。政府が23日に策定したガイドラインに基づく手続きとなる。

小池知事は会見で、休業要請に応じず営業しているパチンコ店が都内に41店あると確認したとして、25日から個別に要請を行うと述べた。小池知事は「28日には、休業要請に協力いただけない店舗について、特措法45条2項に基づく要請をした上で、店舗名の公表を始めていきたい」と話した。