

2024年12月15日横浜国立大学セミナー

1

感染症リスクに対する 法規制の基本方針

東京大学大学院法学政治学研究科 米村滋人

1

本日の内容

2

- 1 はじめに
- 2 感染症対策の基本思想——感染症法の課題
- 3 感染症危機と法規制のあり方——特措法の課題
- 4 おわりに——リスクと現代社会

2

本日の内容

3

1 はじめに

- 2 感染症対策の基本思想——感染症法の課題
- 3 感染症危機と法規制のあり方——特措法の課題
- 4 おわりに——リスクと現代社会

3

自己紹介

4

【略歴】

- 2000年 東京大学医学部医学科卒業
- 2000-2001年 東京大学医学部附属病院非常勤医員（研修医）
- 2001-2002年 公立昭和病院内科レジデント
- 2002-2004年 東京大学大学院法学政治学研究科修士課程
- 2004-2006年 日本赤十字社医療センター循環器科
- 2005-2013年 東北大学大学院法学研究科准教授
- 2013-2017年 東京大学大学院法学政治学研究科准教授
- 2017年-現在 東京大学大学院法学政治学研究科教授

【専門】 民法、医事法、循環器内科、災害復興論

4

なぜ医学から法学に専門を変えたか

5

- ▶ 学生時代に、いくつかのきっかけがあった。
 - ▶ 法律の勉強が好きだった。
 - ▶ すばらしい先生に出会うことができた。
 - ▶ 現実には、法律の議論や考え方が医療にとって重要性を増していることに気づいた。
- ▶ 医療の実態を踏まえた法制度を考える人間が必要となる時代が来るのではないかと考えた。
- ▶ しかし、医師としての仕事にも魅力を感じ、大学院に通いながら病院勤務を続けた。

5

米村の専門分野

6

▶ 民法

日常的なトラブルを含め、一般の人々が最も触れる機会の多い法律。
売買、賃貸借、結婚・離婚、相続などが民法に含まれる。

米村は、民法の中でも**不法行為法（損害賠償法）**を専門とする。交通事故や医療事故などにより発生した損害を誰が負担するかを考える領域。

▶ 医事法

医療に関する法的な問題を扱う。

医療事故の問題も含まれるが、ほかにも、医師・医療機関の規制、臓器移植の規制、終末期医療の規制、先端医療の規制の問題などがある。

6

コロナ禍と法

7

- ▶ 2020年2月以降、コロナ感染症に関連するさまざまな問題が発生し、社会全体で対応を余儀なくされた。
- ▶ 政府や専門家からは、特定の対応が唯一絶対のものであるかのような説明がされたが、必ずしもそうではなく、むしろ法的には適切でないものが含まれていた。
- ▶ コロナ禍の問題が深刻化する背景として、日本の法制度の問題を無視することはできず、米村は、そのような問題意識からコロナ感染症に関係する諸課題につき多数の論文等を公表してきた。

7

問題が複雑化・深刻化する背景

8

▶ 感染症に関する法制度の問題

現在の感染症法・特措法の基本的な制度設計や運用方針の問題がある。しかし、一般的にそのような問題意識は希薄。

▶ 医療制度・医療提供体制の問題

日本の医療制度は、大規模感染症の医療に適した医療体制になっていない。病床確保が進みにくいことには構造的原因がある。

8

医療提供体制の問題

9

- ▶ コロナ禍では、「医療が逼迫している」ことが緊急事態宣言等の根拠として頻繁に挙げられた。
- ▶ しかし、世界的に日本の入院病床数はかなり多く、病床が逼迫する原因は、日本の医療体制の構造的な問題にある。
- ▶ 日本の病院は約8割が民間病院であり、国や自治体から業務内容に関する指示・命令をほとんど行えないことに加え、多数の中小病院に病床が分散しており、統合的な運用が難しくなっている。病院間連携も極めて脆弱。
- ▶ 米村は、この問題を2020年8月段階で指摘していたが、同年12月頃から急速に世間の関心を集め、報道に上った。

9

本日の内容

10

1 はじめに

2 感染症対策の基本思想 ——感染症法の課題

3 感染症危機と法規制のあり方——特措法の課題

4 おわりに——リスクと現代社会

10

感染症患者に対する法律の歴史

11

- ▶ 1897年制定の伝染病予防法が、長く感染症に対する法律として運用されてきた。
- ▶ 伝染病予防法は、「法定伝染病」の患者につき「隔離」を行うことを中心としており、衛生警察行政を所管する行政庁（警察→保健所）が隔離の権限を有していた。
- ▶ 同様の考え方の法律として、結核予防法（1951年）、性病予防法（1948年）、らい予防法（1953年）、後天性免疫不全症候群の予防に関する法律（1989年；通称・エイズ予防法）などがあった。

11

感染症法の制定

12

- ▶ しかし、伝染病予防法等の旧法令では、人権侵害的な隔離が行われているとの批判が強まった。特に、ハンセン病患者に対する長期間の施設収容が強く批判された。
- ▶ そのため、人権侵害的な隔離措置への反省から、患者の人権保護に配慮した新たな法制度を定めるものとして誕生したのが、感染症法（感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律）である。
- ▶ 伝染病予防法などの旧法令の後継法として、1998年に制定された。

12

感染症法前文

13

人類は、これまで、疾病、とりわけ感染症により、多大の苦難を経験してきた。ペスト、痘そう、コレラ等の感染症の流行は、時には文明を存亡の危機に迫り、感染症を根絶することは、正に人類の悲願と言えるものである。

医学医療の進歩や衛生水準の著しい向上により、多くの感染症が克服されてきたが、新たな感染症の出現や既知の感染症の再興により、また、国際交流の進展等に伴い、感染症は、新たな形で、今なお人類に脅威を与えている。

一方、我が国においては、過去にハンセン病、後天性免疫不全症候群等の感染症の患者等に対するいわれのない差別や偏見が存在したという事実を重く受け止め、これを教訓として今後に生かすことが必要である。

このような感染症をめぐる状況の変化や感染症の患者等が置かれてきた状況を踏まえ、感染症の患者等の人権を尊重しつつ、これらの者に対する良質かつ適切な医療の提供を確保し、感染症に迅速かつ適確に対応することが求められている。

ここに、このような視点に立って、これまでの感染症の予防に関する施策を抜本的に見直し、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する総合的な施策の推進を図るため、この法律を制定する。

13

感染症法2条（基本理念）

14

感染症の発生の予防及びそのまん延の防止を目的として国及び地方公共団体が講ずる施策は、これらを目的とする施策に関する国際的動向を踏まえつつ、保健医療を取り巻く環境の変化、国際交流の進展等に即応し、新感染症その他の感染症に迅速かつ適確に対応することができるよう、感染症の患者等が置かれている状況を深く認識し、これらの者の人権を尊重しつつ、総合的かつ計画的に推進されることを基本理念とする。

14

感染症法の具体的規律

15

- ▶ 感染症の類型：一類～五類感染症、新型インフルエンザ等感染症、指定感染症、新感染症の類型がある。
- ▶ 届出義務
- ▶ 健康診断
- ▶ 検体の採取・提出
- ▶ 入院
- ▶ 就業制限等

強制力を伴う措置

15

健康診断（17条）

16

- ▶ 都道府県知事は、一類～三類・新型インフルエンザ等感染症の疑いのある者に対し健康診断を勧告することができ、これに従わない場合は強制的に健康診断を行うことができる。
- ▶ ここでいう「健康診断」はCOVID-19に関するPCR検査等を含む。

16

入院（19条、20条、26条）

17

- ▶ 一類・二類・新型インフルエンザ等感染症の患者に関して、まん延防止のため必要があると認めるときは、都道府県知事は本人や保護者に対し、指定医療機関等への入院を勧告することができる。これに従わない場合、72時間を上限に強制的に入院させることができる。
- ▶ その後も入院が必要となる場合は、都道府県知事は10日以内の期間を定めて入院勧告ができ、従わなければ強制入院をなしうる。
- ▶ その後も10日以内の範囲で繰り返し延長することができる。

17

感染症法の強制措置の特徴

18

- ▶ 感染症法の基本理念を体現する最も重要な制度。
- ▶ 伝染病予防法等の旧法令では、感染症のまん延防止のため、直ちに強制的な「隔離」が行えるものとされていたのに対し、感染症法では、一旦は「勧告」を行い、**任意の協力を促す**仕組みがとられる。
- ▶ 一連の強制措置に関しては、感染症の発生予防・まん延防止のため必要な最小限度のものでなければならぬとされる（**最小限自由制限の原則**；22条の2）。患者の人権保護に手厚い配慮がある。

18

入院強制の根拠

19

- ▶ 感染症法で入院強制が可能とされる根拠は何か。
- ▶ 精神保健福祉法に基づく措置入院・医療保護入院については学説上の議論がある一方、感染症法上の入院については従来議論がなかった。
- ▶ ありうる根拠は次の2つ。
 - ▶ パレンス・パトリエ（国親思想：本人の保護）
 - ▶ ポリス・パワー（警察権：社会防衛）

19

入院強制の根拠

20

- ▶ 精神科入院に関しては、従来は、措置入院はポリス・パワー、医療保護入院はパレンス・パトリエに基づくとする見解が多かったが、近年は両者ともパレンス・パトリエに依拠する議論が有力化している。
- ▶ しかし、感染症患者は、通常、判断能力を失っていないため、本人が拒否する場合に本人保護のために入院を強制することは正当化しにくい。
- ▶ 条文上も、「まん延を防止するため必要があると認めるとき」となっている。
- ▶ 感染症法上の入院強制の根拠は、ポリス・パワー（社会防衛）と考えざるを得ない。

20

感染症法の「強制入院」の特徴

21

- ▶ しかし、旧法令の「隔離」が「強制入院」となった点に注目する必要がある。
- ▶ 旧法令では、感染症のまん延防止という社会防衛の観点のみを理由に隔離措置が正当化されていた。
- ▶ しかし、病院等の医療機関は患者本人のために医療提供を行う施設であり、入院は入院治療の必要性のある患者のみに行われる医療措置。
- ▶ そうすると、感染症法は、**患者本人の医療的な必要性和まん延防止の必要性**の両者がともに認められる場合のみ入院強制を行うとするものと考えられる。

21

「宿泊療養」の問題

22

- ▶ もっとも、入院措置につき、社会防衛上の必要性は大きいが医療的な必要性が小さい場合がありうることは、従来十分に考慮されてきたとは言えない。
- ▶ コロナ禍では、一部の自治体を除き軽症者を全員入院させることはできず、**法的根拠不十分のまま、ホテル等に収容する「宿泊療養」が広く行われた。**
- ▶ 2021年2月の法改正で宿泊療養の根拠規定が追加されたが、本人が拒否した場合は入院措置を行うこととされており、法的にも、医療体制維持の観点からも極めて問題。

22

入院拒否者等に対する罰則の問題

23

- ▶ 2021年2月の法改正では、入院を拒否した者や積極的疫学調査に協力しない者に対して、罰則を科す改正が行われた。
- ▶ 入院の強制に実効性がないとする全国知事会からの要請による改正だったが、感染症法の専門家や日本医学会等から批判が噴出した。
- ▶ 入院措置の根拠として本人の医療的必要性を重視する立場からは、拒否者に対する罰則創設は大いに疑問があるとされた。
- ▶ 与野党協議の結果、過料のみに修正されて成立した。

23

入院拒否者等に対する罰則の問題

24

- ▶ もっとも、入院強制は社会防衛と本人保護の双方を趣旨とすると考えれば、社会防衛の側面の表れとして、入院拒否に対して罰則を科すことは不可能とは言えない。
- ▶ そうであっても、入院拒否にはさまざまな背景事情がある。すべてに罰則を適用することの実質的な妥当性は疑わしい。
- ▶ 現実に、自治体の現場で入院拒否による困難事例がどの程度あったかも定かでない。
- ▶ 罰則には「正当な理由がなく」という要件がついており、この要件を柔軟に運用する必要あり。

24

感染症法の問題点（まとめ）

25

- ▶ 感染症法は、旧法令の人権侵害的措置への反省の上に立って立法された。
- ▶ しかし、感染症患者に対する強制措置に関して、本人保護と社会防衛のいずれを目的とするかの理解が統一されていない。
- ▶ 法解釈としては、本人保護と社会防衛の双方の必要性がある場合のみ入院措置ができると考えるべきだが、宿泊療養の場合など、医療的に入院不要な感染者の取り扱いに問題が残る。
- ▶ 入院拒否者等の罰則適用についても、感染症法の基本理念との関係でなお検討を要する。

25

本日の内容

26

- 1 はじめに
- 2 感染症対策の基本思想——感染症法の課題
- 3 感染症危機と法規制のあり方——特措法の課題**
- 4 おわりに——リスクと現代社会

26

コロナ感染症（COVID-19）と対策

27

- ▶ 2020年以降、コロナ感染症対策として種々の対策が実施された。
- ▶ しかし、特に初期段階ではウイルス特性や感染対策の有効性等に関する不確実性が大きく、国や自治体の対応の不合理性も相まって社会的に混乱を来した。
- ▶ 日本では、「マクロ対策」中心の感染対策が実施されてきた。しかし、在野専門家の間ではその有効性にはかなり早い段階から疑義が示されてきた。

27

新型インフルエンザ等対策特別措置法

28

- ▶ 無症状者・未発症者が大規模に感染を媒介する場合には、発症者対応のみでは対策として不十分。
- ▶ そこで、2009年の新型インフルエンザの発生に際し、新型インフルエンザ等対策特別措置法が制定された。
- ▶ 緊急事態宣言を発出し、一般住民、一般事業者、医療従事者等に対して広く協力要請などを行うことができるようにする法律。
- ▶ 2020年2月の改正により、新型コロナウイルス感染症にも特措法が適用されるようになった。

28

緊急事態宣言と緊急事態措置

29

- ▶ 最も重要な制度は、内閣総理大臣による緊急事態宣言が発出された場合に実施できる種々の緊急事態措置。
- ▶ 具体的には、以下の規定がある。
 - ▶ 感染防止のための協力要請等（45条）
 - ▶ 住民に対する予防接種（46条）
 - ▶ 医療・医薬品流通等の確保（47条）
 - ▶ 物資の輸送（50条）
 - ▶ 電気・ガス・水道等の安定供給（52条）
 - ▶ 運送・通信等の確保（53条）
 - ▶ 緊急物資の運送要請等（54条）
 - ▶ 物資の売渡し要請等（55条）

29

感染防止のための協力要請等（45条）

30

特定都道府県知事は、……新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため必要があると認めるときは、当該特定都道府県の住民に対し、……生活の維持に必要な場合を除きみだりに当該者の居宅又はこれに相当する場所から外出しないことその他の新型インフルエンザ等の感染の防止に必要な協力を要請することができる。

2 特定都道府県知事は、……新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため必要があると認めるときは、……学校、社会福祉施設……、興行場……その他の政令で定める多数の者が利用する施設を管理する者又は当該施設を使用して催物を開催する者……に対し、当該施設の使用の制限若しくは停止又は催物の開催の制限若しくは停止その他政令で定める措置を講ずるよう要請することができる。

30

45条の措置

31

- ▶ 45条1項は、一般住民に対する外出自粛要請を、2項は学校・社会福祉施設・興行場に対する施設使用制限等の要請を、それぞれ行うことができるものとする。
- ▶ このうち2項の施設使用制限等については、「要請」を拒否した場合は命令が下されて違反者の氏名等が公表されることになるため、事実上の強制措置。

31

特措法の基本方針と実際

32

- ▶ 特措法は、なるべく強制措置を少なくし、国民の任意の協力による感染症対策を実現する方針をとっている。
- ▶ しかし、部分的に存在する強制措置と任意の協力要請の使い分けの根拠が、必ずしも明確でない。
- ▶ 事業者に対する強制措置を実施する場合にも、規制の根拠や対象が明確にされない場合が多い。

32

一般住民に対する感染症対策の分類

33

▶ ミクロ対策

マスク・手洗い等の個人単位の感染防御措置のほか、施設内の換気実施・人数制限など、直接的に感染を阻止しうる対策をいう。

▶ マクロ対策

大規模な人流抑制・行動制限措置や事業活動の停止、イベント制限等の措置など、接触機会の削減により間接的に感染防止を実現する対策をいう。

33

ドイツの感染症対策措置

34

- ▶ ドイツでは、ヨーロッパの中で最も感染拡大が抑制できていると評価された。
- ▶ ドイツでは、従来から感染症予防法に包括的な感染症対策措置を可能にする条文があり、州ごとにさまざまな規制が実施されてきた。
- ▶ しかし、2020年11月の法改正で州の措置に一定の枠組みを設ける規定が新設され、ミクロ感染対策（マスク着用義務・施設内の収容人数制限）については統一的に導入された。
- ▶ 2022年6月まで、交通機関利用・屋内施設利用等の場合は医療用マスク・高機能マスクの着用が義務づけられた。

34

日本の感染対策措置の問題点

35

- ▶ 特措法上は、さまざまな措置を実施できることになっている。しかし、実際に行われている措置はその中の一部にとどまる。
- ▶ 選ばれた対策は、副作用の大きいマクロ対策が中心で、しかも有効性に疑問が提起された。
- ▶ ミクロ対策は実施の副作用が少なく、義務化することに支障は少ないはずだが、現在の特措法では強制措置の規定がなく、検討もされていない。

35

事業者に対する規制の問題

36

- ▶ 飲食店・商業施設等に対して、たびたび時短要請、営業自粛要請が行われてきた。
- ▶ しかし、感染リスクの高い飲食店等と感染リスクの低い飲食店等を同列に扱うことについては、問題がある。時短営業の感染防止効果にも疑問あり。
- ▶ グローバルダイニング事件判決（東京地判令和4年5月16日判例時報2530号5頁）では、東京都の行った時短命令は必要性が乏しく違法であったとされた。

36

東京地判令和4年5月16日判時2530号5 頁（グローバルダイニング事件）

37

- ▶ 緊急事態宣言期間中の2021年3月18日、Y（東京都）が新型インフルエンザ等対策特別措置法45条3項に基づき飲食店を経営するXに対し20時以降の営業を停止する旨の時短命令を発出したことにつき、国家賠償請求がなされた事案。
- ▶ 「本件命令発出日の頃、都内の飲食店のうち2000余りの店舗は、営業時間短縮の協力要請に応じず夜間の営業を継続していた」。「上記.....の店舗の1%強を占めるにすぎない本件対象施設において、Xが実施していた感染防止対策の実情や、クラスター発生の危険の程度等の個別の事情の有無を確認することなく、同施設での夜間の営業継続が、ただちに飲食につながる人の流れを増大させ、市中の感染リスクを高めていたと認める根拠は見出し難い。」「本件命令は4日間しか効力を生じないことが確定していたにもかかわらず、被告が同命令をあえて発出したことの必要性について、.....合理的な説明はされておらず、また、同命令を行う判断の考え方や基準についても説明がない。」

37

感染症リスクの評価とリスク回避措置

38

- ▶ 判決は、結論として、本件命令を違法と判断した（過失を否定し国賠請求は棄却）。
- ▶ いくつかの理由を述べるが、4日間のみの一部飲食店のみに対する時短命令という手法そのものの有効性への疑義に加え、「クラスター発生の危険の程度等の個別の事情の有無」によらず命令を発出した点を問題視している。
- ▶ リスクの程度に対応する規制を求めるもので、**比例原則**による判断と考えて矛盾はない。同時に、不確実性があることは、規制根拠の曖昧化の理由とならず、科学的に不正確ないし不十分な根拠による措置は正当化されないことも示されている。

38

比例原則について

39

- ▶ 公法分野の重要な基本原則として、**比例原則**がある。
- ▶ 規制目的に比例した規制のみが許されるとする原則。
 - ▶ 措置が目的達成に適したものであること（適合性）
 - ▶ 措置が目的達成に必要最小限であること（必要性）
 - ▶ 措置を講じることにより達成される目的と侵害される利益との均衡が確保すること（狭義の比例性）
- ▶ リスクの高い活動は強く規制することが許される一方、リスクの低い活動を強く規制することはできない。



各事業者の個別感染リスクや対策措置の効果を無視した規制は疑問

39

コロナ対策の問題性（まとめ）

40

- ▶ 特措法は多くの緊急事態措置等を定めるが、強制力の有無に違いがあり、区別の基準等が明確でない。
- ▶ 日本では大きくマクロ対策に依存する対策がとられ、適時にミクロ対策中心にシフトすることができなかった結果、社会を大きく痛めつけた。
- ▶ 法的合理性の観点からの議論も表に出ず、東京都の措置は裁判所によって違法であったとされた。

40

本日の内容

41

- 1 はじめに
- 2 感染症対策の基本思想——感染症法の課題
- 3 感染症危機と法規制のあり方——特措法の課題

4 おわりに——リスクと現代社会

41

感染症のリスクと法制度

42

- ▶ 感染症のリスクに関して、コロナ禍前から法律は存在していた。しかし、ここまでの規模のパンデミックを想定した制度ではなかった。
- ▶ コロナ禍が発生して、急ごしらえで新たな法制度の運用が始まったが、医学的にも法的にも十分な検討がないまま、一部の「専門家」により重要な政策が決定された。
- ▶ コロナ禍の3年間に実施された感染対策が有効だったのかどうかについても、検証されていない。

42

リスクと現代社会

43

- ▶ 現代社会には、さまざまなリスクが存在する。
- ▶ AIの導入やデジタル化などの新規技術によるリスクもあるが、具体的にどのような内容のリスクがどの程度の高さで存在するのかを事前に知ることは難しい。
- ▶ 法制度は、事前に知ることができないリスクに備えることは原則としてできない。せいぜい、現実になんかが起こった場合にすぐに対応できるよう、仕組みを予め用意しておくことができるに留まる。（例：災害救助法）

43

しかし、できることはあるはず

44

- ▶ リスクの内容や程度は完全にはわからないが、次第にわかってくる部分もある。
- ▶ コロナ禍でも、ウイルスの特性や感染リスクの高低については、次第に明らかになった。しかし、日本ではその種の事後的な情報はほとんど報道されず、いつまでもコロナ禍初期の手探りの状況が続いているかのような対応だった。
- ▶ また、過去のリスク対応を検証し、改善する試みはきわめて重要。過去の客観的な誤りを認め、将来同じことを繰り返さないように仕組みを改めることでしか、改善を図ることはできない。過去の担当者を非難することとは異なる。
- ▶ しかし実際には、日本人には「検証」「反省」ができない。

44

感染症危機対応の法のあり方

45

- ▶ 感染症対策は、病原体の特性や感染症のまん延の程度等によって大きく異なる。まず、感染症の特性を同定するための情報収集等に注力する必要がある。
- ▶ 法律上は、多様な対策措置を用意しておき、政策的に柔軟に活用する余地を残すことが望ましい。
- ▶ 次第に状況が判明し、従前の対策措置が無効ないし有害と判断される場合は、躊躇なく改めることが必要。その種の検証・改善を同時並行的に進める仕組みがあることが望ましい。