

第 74 回秋季関西学生法律討論会

日時：2022 年 10 月 8 日（土）

会場：関西大学千里山キャンパス第 1 学舎 5 号館 E 401（予定）

分野：憲法

参加校：関西学院大学・神戸学院大学・同志社大学・立命館大学・関西大学（順不同）

問題：

2019 年から感染が拡大した新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の経験を踏まえて、20XX 年、新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「法」という。）の改正が進められた。新型コロナウイルス感染拡大の初期において、欧米や韓国において宗教上の集団礼拝が感染拡大の温床となった事実や、宗教上の礼拝に限らず各種の集会是人が密集する場となりやすく、とりわけ呼吸器系感染症感染の温床となりやすい点に鑑み、今回の改正では、「新型インフルエンザ等緊急事態」において都道府県知事が「集会等の制限若しくは中止」を要請しうるようにした。具体的には、法 45 条 2 項の定める「施設管理者等」に対する「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」に加え、「集会主催者等」に対して「集会等の開催の制限若しくは中止」を規定することとした。さらに、新型コロナウイルスの感染拡大防止策への要請に従わない例もみられたことから、感染防止策の実効性を徹底するため、同条 2 項の「要請」に「正当な理由」なく従わない場合に下される「命令」（同条 3 項）に違反した場合について、法 79 条を改正して、従来の「30 万円以下の過料」に代えて「30 万円以下の罰金」を科すこととした。以上の法改正案は、衆参両議院における賛成多数で成立した（以上の法改正については【資料 1】参照）。

上記の法改正の数年後、欧米で、新たな呼吸器系感染症 Z の爆発的な感染拡大の兆候が現れた。感染症 Z はこれまで知られている新型インフルエンザや新型コロナウイルス等の感染症に比べて重症化率・致死率が高く、感染力も格段に高いとみられている。これまで分かったところでは、感染症 Z の感染ルートは主にサッカー等のスポーツイベント、ライブハウスや演劇、屋内集会、集団礼拝などであり、人の歓声、歌唱、会話に伴って感染者から排出される微細な飛沫（エアロゾル）が感染源と考えられた。感染症 Z については、有効なワクチンや治療薬も開発されていなかったため、専門家は一致して、当面は、人と人との接触の機会をできる限り減らすこと、とりわけ人と人が屋内で会話する機会をできるだけ減らして、感染者の爆発的増加を回避することが唯一の感染拡大防止策であると主張していた。

日本国内でも大都市を中心に徐々に感染症 Z の感染例が報告されるようになり、海外の感染例からみて最初の患者発生から数週間以内に大規模な感染爆発に至ることが危惧された。政府は入国者に対する水際対策だけでは感染爆発を防ぐことはできないと判断し、専門家の意見も踏まえて国内においても強力な感染防止策をとる必要があるとの認識に至った。

内閣総理大臣は、感染症 Z が「人から人に伝染すると認められる疾病であって、既に知

られている感染性の疾病とその病状又は治療の結果が明らかに異なるもので、当該疾病にかかった場合の病状の程度が重篤であり、かつ、当該疾病のまん延により国民の生命及び健康に重大な影響を与えるおそれがあると認められる」「新感染症」(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(平成10年法律第114号)6条9項)が発生したとの厚生労働大臣の報告を受け(法14条)、直ちに対策本部を設置するとともに(法15条)、法18条の定める「基本的対処方針」の策定を進めた。基本的対処方針を決定するにあたって聴取した専門家の意見によると、感染症Zの感染力の強さからみて、感染初期段階で早めに強力な感染防止策を打ち出す必要があり、一刻も早く、大都市圏を中心に法32条に定める「新型インフルエンザ等緊急事態」(以下「緊急事態」という。)を宣言すべきこと、緊急事態宣言の期間は、これまでの諸外国における経験を踏まえると、1ヶ月間から2ヶ月間程度が妥当であること、感染防止策としては、とりわけ感染初期段階においては、感染症クラスター(感染者集団)となりやすい屋内での密接な人的交流の機会を減らすことが緊要であることが指摘されていた。

政府対策本部長としての内閣総理大臣(法16条1項)は、4月15日から2ヶ月間を緊急事態措置を実施すべき期間(法32条1項1号)とする旨の緊急事態宣言を、首都圏をはじめとする大都市圏に対して発し、重症病床の確保、医師・看護師の確保などと並んで、緊急事態措置を実施すべき区域を含む都道府県の知事に対し、感染拡大防止策として一般に外出自粛を強く求めつつ、学校の休校、飲食店の営業規制、施設の利用停止、屋内集会の禁止等の徹底を求め、勧告に従わない場合の命令の発出、命令に従わない者への罰則の適用をためらわないよう伝達した。なお、政府は、法45条3項にいう「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特に必要があると認めるとき」の該当性については、「必ずしも現に対象となる個別の施設においてクラスターが発生している必要はないが、例えば、専門家の意見として、対象となる施設やその類似の環境(業種)が、クラスターが発生するリスクが高いものとして認識されていることに加えて、当該施設において、クラスターが発生するリスクが高まっていることが実際に確認できる場合などが考えられる」との解釈基準を示している。

緊急事態措置を実施すべき区域となったY県は、政府の基本的対処方針を受けて、県における感染対策の基本的方針を定めた。それによれば、県内の学校・幼稚園には休校・休園を求めるとともに、法45条2項に基づき飲食店には店内での飲食の禁止と営業時間の短縮、遊興施設の営業制限、各種施設の利用停止、イベントの開催中止、各種の屋内集会等の中止の要請を行い、正当な理由がないのに要請に従わない事業者・施設管理者・集会主催者に対しては、専門家の意見を聴き、感染拡大防止のために特に必要があるか否かを個別に精査した上で、同条3項に基づき施設の使用の制限・停止、催しの開催制限・中止、屋内集会等の中止を命ずることとされた。Y県知事は、上記の方針に基づいて、各種の団体に対し、県内における屋内集会の中止を要請した。多くの団体はオンラインを利用したり、参加人数の制限をした上で屋外集会を開催したり、緊急事態宣言の発せられていない地域で礼拝等を行うなどの代替手段によって活動を継続した。

Y 県内に本部をもつ教団 C は、文明社会が人々の苦悩を引き起こしており、教祖の教えと教団の仲間との交流により、魂の救済がはかれるとの教義に基づく信仰活動を行っている。教団 C の信者は、週に一度、教団施設に集合し、教祖の像の前で教団指導者とともに祈りを捧げることを信仰生活の基本としている。そして教祖の生誕記念日である 5 月 15 日には教団施設において夜通し祈りを捧げることが信者としての必須の義務とされている。教団 C は、Y 県より緊急事態宣言発令期間中の屋内での礼拝を中止するよう要請を受けた。しかし、教団 C は、文明社会に批判的な立場からオンラインの利用による礼拝を否定しており、教団施設による礼拝が許されないと信仰生活がまったくできないこととなるとして要請に従わなかった。教団 C が屋内集会の中止要請に従わないことを知った Y 県は、専門家の意見を聴取したところ、教団 C の礼拝施設が 50 平方メートルと比較的狭く、そこに 50 名から 70 名くらいの信者が集まっていること、信者が教団指導者の先導に従って経典を読んだり、指導者の講話を聞いたりする過程でエアロゾルによる集団感染の危険性が高いことが指摘された。Y 県の職員が教団 C の施設を訪ねて要請に従うよう説得に当たったが、教団 C はあくまでも要請に従わず、毎週の礼拝を中止するつもりはないこと、5 月 15 日の生誕記念日は例年どおり夜通しの礼拝を行うことを告げた（教団 C 側と Y 県側のやりとりは【資料 2】のとおり）。

Y 県知事は、教団 C に対して法 45 条 3 項に基づいて屋内での集会中止命令を下すかの判断に迫られた。ただし、これまで宗教団体に対して礼拝の中止命令を発した前例がなく、信教の自由の問題もかかわるため、慎重な判断をすべきと考えた。そこで、Y 県、教団 C のどちらとも利害関係のない中立的な立場の法律家から、教団 C に対する屋内での集会中止命令が憲法の信教の自由を侵害しないかどうかについて意見を聴取することとした。

〔設問〕 Y 県知事より教団 C に対して法 45 条 3 項に基づいて集会中止命令を発することが信教の自由の侵害として許されないかどうか問われた法律専門家であるとして、自らの見解を具体的に論じなさい。

【資料 1】 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）（20XX 年改正後のもの）（下線部は改正箇所※これ以外については現行法からの改正はないものとする。）

第 45 条① 特定都道府県知事は、新型インフルエンザ等緊急事態において、新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため必要があると認めるときは、当該特定都道府県の住民に対し、新型インフルエンザ等の潜伏期間及び治癒までの期間並びに発生の状況を考慮して当該特定都道府県知事が定める期間及び区域において、生活の維持に必要な場合を除きみだりに当該者の居宅又はこれに相当する場所から外出しないことその他の新型インフルエンザ等の感染の防止に必要な協力を要請することができる。

② 特定都道府県知事は、新型インフルエンザ等緊急事態において、新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混

乱を回避するため必要があると認めるときは、新型インフルエンザ等の潜伏期間及び治癒までの期間並びに発生の状況を考慮して当該特定都道府県知事が定める期間において、学校、社会福祉施設（通所又は短期間の入所により利用されるものに限る。）、興行場（興行場法（昭和 23 年法律第 137 号）第一条第一項に規定する興行場をいう。）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、当該施設を使用して催物を開催する者（次項及び第 72 条第 2 項において「施設管理者等」という。）、又は自ら所有する施設を利用して集会・会合を主催する者（次項及び第 72 条第 2 項において「集会主催者」という。）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。

- ③ 施設管理者又は集会主催者等が正当な理由がないのに前項の規定による要請に応じないときは、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特に必要があると認めるときに限り、当該施設管理者又は集会主催者等に対し、当該要請に係る措置を講ずべきことを命ずることができる。
- ④ 特定都道府県知事は、第 1 項若しくは第 2 項の規定による要請又は前項の規定による命令を行う必要があるか否かを判断するに当たっては、あらかじめ、感染症に関する専門的な知識を有する者その他の学識経験者の意見を聴かなければならない。
- ⑤ 特定都道府県知事は、第 2 項の規定による要請又は第 3 項の規定による命令をしたときは、その旨を公表することができる。第 79 条第 45 条第 3 項の規定による命令に違反した場合には、当該違反行為をした者は、30 万円以下の罰金に処する。

【資料 2】教団 C 側と Y 県側のやりとり

Y 県側：今回の屋内集会の中止は、教団の教義を問題とするものではなく、宗教団体か否かを問わずすべての屋内集会に適用されるものである。実際に、他の宗教団体や政治団体等はすべてオンラインや屋外集会の形に切り替えて活動を継続している。

教団 C 側：我々の教義上、オンラインや礼拝施設の外での礼拝はありえない。新型コロナウイルス感染拡大の際にも本教団では 1 人の感染者も出さなかった。礼拝にあたって、教団施設内での会話を禁止し、信者 1 人 1 人の距離を十分確保し、教団施設の換気を十分行うといった基本的な感染対策によって感染は十分防止できると考えている。

Y 県職員：感染症 Z は新型コロナウイルスとは格段に異なるレベルの感染力、重症化リスクをもっているとの指摘もあり、屋内で集会が開かれた場合、マスクの着用、人と人との距離の確保、手指の消毒などの従来の感染対策で十分かどうか現時点ではまったく予見できない。今回の緊急事態宣言は感染拡大期の 2 ヶ月に限定したものであるもので、ぜひとも協力してほしい。

教団 C 側：2 ヶ月とはいっても、緊急事態宣言が発せられている期間内には教団 C にとって極めて重要な教祖の生誕記念日が含まれており、その日に礼拝できないことは教団にとって活動禁止に匹敵する。また、工場や病院、店舗、会社では屋内で多くの人が活動してい

る。それらも感染拡大のリスクはあるはずであり、我々の活動だけを停止に追い込むのは信教の自由への配慮が欠けている。ぜひともわが教団の礼拝を禁止の対象外としてほしい。

Y 県職員：工場や病院、店舗、会社などの活動はいずれも社会にとって必須なものであるからである。法 45 条 3 項に基づく命令に違反すると「集会主催者」にあたる教団幹部が罪に問われることとなるので、ぜひとも今回の要請に従っていただきたい。

教団 C 側：我々には命令に従わない「正当な理由」があるのではないか。

Y 県職員：感染拡大防止策への協力要請を拒否できる「正当な理由」については、法 45 条 2 項の「要請」が専門家の意見を聴き、感染拡大防止のために特に必要があるか否かを精査した上で命令が行われる仕組みを明記しており、措置が実施される期間は一時的であることも踏まえ、限定的に解釈されるべきと考えている。

出題：関西大学大学院法務研究科 教授 木下智史