内閣総理大臣安倍晋三　殿

2020年6月1日（改訂版）

新型コロナ対策などの
「感染症総合対策法」提言書

法学博士・弁護士　**遠藤直哉**

弁護士法人フェアネス法律事務所

090-3208-4666 endo@fair-law.jp

第1.法案の趣旨

新型コロナウイルスに関する総合対策として、「2020年4月22日付緊急事態法提言書」「5月10日補充版」を公表し、一定の成果があったので、これを改訂し、以下のとおり提言する。

国と東京都の現在までの救済策は、内容と趣旨が不明確で、手続が実行困難であり、かつ、効率が悪く成果を十分に上げられるものではない。これを補充し、または代替するものとして、新しい立法による一律の根本的な対策をすべきである。但し、提言の趣旨は、現在、行政や各団体が、支払猶予などの公的指針を出している内容を発展させること、日本弁護士連合会も含めて統一的指針（ガイドライン）を作ること、それらが裁判の規範となることを広報し、訴訟の多発を防止できることなどの目的を含むものである。このような法案に向けた合意形成を経て、一定の包括的な法律を作り、さらに運用においては、具体的ガイドラインによることとなる。

第2．感染症総合対策法

本提言では、従前新型コロナ緊急事態法と称してきたが、本来は「大規模感染症対策法」と言うべきである。つまり、三大対策法として、大規模戦時対策法、大規模災害対策法、大規模感染症対策法が想定される。これらは、国民の自由と権利を大きく制限するものである。それらを民主社会において、どこまで制限できるか、重大な課題となっている。上記３法は、各々異なるものであるが、平時の法をどこまで修正できるか、いかに連続性をもたせて国民の理解を得るか、という点では同じである。現在まで既存の法令を相当に柔軟に緩和したり、例外措置を拡大してきた結果、ほとんど弊害は見られず、むしろ従来の法令の枠組が硬直的であり、平時の法令自体の変更に迫るものである。本法案は感染拡大阻止と共に、同時に生活と経済を守ることを目的としている。

それ故、三法との比較を念頭に入れつつ、以下、大規模となる恐れのある感染症の早期から終息までの感染症総合対策法についての課題を指摘する。

◆医療　予防（検査）、治療（隔離）、保存的ケア（終末期）の対策
◆経済　事業停止分野と事業拡大分野の各対策
◆生活（行動）　緊縮分野と必要分野の人々の規制方法
◆段階的対策　初期対応、拡大阻止対応、順次緩和対応の対策
◆人権制約　移動の自由、営業の自由、医療の自由、プライバシー権についての制約の方法と限度の対策
◆生存権の保障　低所得者（外国人、学生含む）の保護、物資と金銭の直接交付、受給資格者証明書交付
◆労働力の流動化　縮小業務分野から必要業務分野への移動、失業者・外国人・学生の必要分野への投入
◆強制力　要請、公表、罰金、行政罰、直接強制の多様な選択
◆民間規制の活用　民間（個人、企業、団体）の自主ルール設定、その実効性確保の法支援
◆情報公開　感染症と権利の制限についての情報公開、特に感染者数及び感染ルートの情報公開、アプリ活用を徹底すること
◆手続　国、自治体、団体（組織）の指針・ガイドラインと立法化
◆言論の保障　プライバシー以外の言論の自由の制限は必要ないことを徹底すること
◆財産権の制約　家賃猶予減額、借入金返済猶予
◆税金社会保険料　支払猶予だけでなく免除まで認める一律処理の必要生
◆財政的負担　小さな政府と大きな政府の中間的対策、財政危機対策

◆裁判の制約　　個別紛争解決（裁判）は、労力やコストの点で、運用困難であり、公的ガイドラインや対策法で一律に定めることを必要とする。

第３.趣旨

１　３段階の総合政策

感染症対策とは、大まかに３段階に分けられ、医療、生活保護、経済の連動の中での総合的対策を要する。欧米でのロックダウンは古い方法であり、生活や経済を侵害するもので、とるべきではない。入国外国人やクラスターなどの部分的対象を厳しく規制するべきである。

①（拡大前段階）拡大予防策

疑いのある者すべてのＰＣＲ検査による強制隔離方法を必要とする。強制隔離される低所得者への金銭交付措置を要する。新型コロナは、感染症予防法で既に 2020 年 1 月 28 日に政令で指定され、それを根拠に、知事が、検査や隔離を強制できたが、この運用が極めて不充分であった。①段階において、最優先は検査の実施と感染状況の公表であり、国、知事、報道機関も最重要任務である。検査と公表の重要性は下記②、③段階においても、同様である。

②（拡大段階）制圧策

外出制限、事業所縮小（緊急事態宣言など）を実施する。但し、地域、年収、業務毎に応じた負担を強いる方法をとるべきである。新型インフルエンザ等対策特別措置法では、欧米の強制措置と比較しても、緩やかである。これに加える重要方針を法案の内容とし、運用はソフトローに任せるべきである。

③（拡大終了後）再発予防策

抗体のある者を多く確認しつつ、感染予防（マスク、人との距離、三密回避）をしつつ、社会経済活動を拡大していくこととなる。再発予防策をとると共に、この段階では、経済を回復するため、または金融機能を拡大するための様々な対策をとることができる。感染しない場合には、充分に活用する。

2　②拡大段階の制圧提言（感染症緊急事態法）

感染症予防法では、感染者についての強制措置をとれても、感染していない者についての、生活の制約を強制できない。上記第２段階において、特措法では、明らかに、強制力の点で不充分である。新型コロナはすべての国民に害を及ぼすのであり、憲法第 12 条の公共の福祉を維持するために、すべての国民に応分の負担をさせ、感染症総合対策法を作り、これにより自由の制限ができるものである。そして憲法 25 条の生存権を保障する生活確保は必要となる。他方で、緊急貸付、金銭給付などは、貸付や給付の要件について、限定が多すぎるので実効性に乏しく、さらに不平等や不公正に陥り、詐欺的申請も発生する。また手続に時間や労力がかかり、非常に３密のリスクが高まり、感染予防に逆効果となる。最優先すべきは、「**支払停止というシンプルな一律処理**」及び「**低所得者への直接給付**」の二本柱をしっかりすえるべきである。欧米でも、本提言の趣旨と同じ政策が始まっているのであり、充分に参考としなければならない。

第４.法案要旨

１　法的強制力のある措置

外出制限、事業所縮小閉鎖等の短期の強力な封鎖措置をとるため、法的強制力のある措置をすべきである。但し、一律ではなく、地域、職種、年齢などに応じて強制力に差を設けるべきである。特に夜の接待業は最もリスクの高いので、厳しく制限する。これに伴う経済社会活動対策、生活対策についても、以下の法的強制力のある措置をすべきである。

2　衣食住の確保と倒産防止

法案は、低所得者の国民の衣食住を確保すること、倒産防止の臨時対策をとることを主たる目的とする。

3　雇用対策

事業縮小に伴い、従業員の自宅待機、労働時間の短縮に対して、従業員の解雇制限の条文、休業手当の支払の現行法の枠内の運用では解決困難である。

緊急時には、制度を一本化し、不可抗力の事態として、①レイオフ（一時解雇・再雇用、休業)、②減給（労働時間短縮、一部休業）を認める。労働者への補償については、原則として、それに対応する分の全額を、労働者に直接支払う雇用保険（失業保険を含む）でまかなう。レイオフは「みなし失業」とし、失業保険を支給する。（雇用調整助成金だけでは解決できない状況といえる）

4　低所得者への金銭給付など

感染拡大後には、失業保険適用者ではないアルバイト（学生)、フリーター、パート、外国人労働者などに対して、生活物資と生活費のための月額１０万円を自治体で現物支給する。（課税証明書による低所得者及び税金の無申告者）自宅以外の不動産，有価

証券、預金の合計が１００万を超える資産を持つ者を除外する（マイナンバーで確認する）。受給資格者証明書を交付し効率化する。上記低所得者の電気ガス水道の料金不払を可とし、それを理由とする供給停止を禁止する。但し、労働のできる者には、後記１０のとおり、労働を選択することを条件とする。

5　住居難民救済

住宅を確保できていない学生やフリーターなどの住宅難民（ネットカフェなどを使用する人々）を救済するために、自治体が臨時に３密にならないような居住施設を用意する。

6　借家人（テナント）の家賃支払停止

上場企業を除き、住宅賃借人及び、事業テナントの負担する家賃の支払いを、上記②拡大段階では延期できることとする。特に、敷金との相殺禁止条項を無効とし、家賃と敷金を相殺できるものとする。

7　借入債務の返済延期（個人・非上場会社）

上場会社を除き、個人、非上場会社は、住宅ローンその他の金融債務など借入金の元利の支払を拡大段階後、事業安定まで、延期できることとする。

8　税金などの支払延期

上場企業を除き、所得税・資産税、住民税などすべての税金、社会保険料・民間保険料、リースなどの支払を拡大段階後、事業安定まで、延期または免除することができる。

9　民間規制の活用

外出制限、感染予防（マスク、人との距離）について、警察の強制力（罰金など）

に依存することは、非効率で逆に実効性がない。スーパーマーケットでの自主ルールに違反する者に店員や警備員が警告したり、一定の強制をすることを法で認め、逮捕監禁罪、暴行罪、器物損壊罪を適用しないものとする。市民や団体が感染予防措置を任意に実行する場合の紛争も同様とする。手続としては、自主ルールも含めて、弁護士事務所の指導と監督をうけることを条件とする。

１０　労働力の流動化

感染拡大後の事業所縮小、失業に伴い、必要業務（運輸、医療、教育）への大幅な援助を推奨する。特に、外国人研修生の職種変更を認めること、学生ビザでも労働を許可すること、違法滞在でも傷害以上の重大犯罪経歴のない者には労働を許可することである。

１１　インフラ整備への財政支出

感染症制圧のため、隔離治療の充実、疎開（キャンプ）のシステム作り、医療システムの拡充、医療人材の確保、保健衛生の確保、調査研究のための緊急支出、必要業務・危険業務の支援及びその子どもと家族の別居支援を国の義務として明記する。

第５.理由

１　優先政策（固定費の支払延期）

経済対策として、消費税減税や１律10万の金銭給付が検討されてきたが、これらは、第３段階（拡大終了段階）の政策である。また休業協力者への金銭給付をしても、借金返済、家賃支払いに充当されることとなる。これでは、生活確保や、倒産防止などの対

策にはならない。なぜなら売上や収入の減少のすべてを補てんすることはできないからである。また、緊急融資の提案もあるが、借金が増加するだけで、事業の継続性を担保できない。このような手続や成果について確実性のない対策をとるべきではない。

実効性のある対策としては、借入金、家賃、リースなどの支払の延期、従業員への給与の減額・支払停止という簡便で確実な方法をとるべきである。立法により、前者の支払いの不履行をもって、契約解除を認めず、契約続行とする。これにより、中小企業や個人の経済的負担は原則として大幅に減少する。にもかかわらず、支払延期はいわゆるリスケであり、支払義務のカットや免除ではないため、現状維持と言えるので、混乱や副作用は生じないものである。それゆえ、その他の政策は附随的な課題となる。他方で上場企業や富裕層・中間層までの国民には、自己の負担で、自己にふりかかる危機の克服に貢献することを求める。

2　中小企業や低所得者の救済

借入金と家賃の支払い延期により、固定費の負担を軽減できる。しかし、事業者が従業員の給与支払の停止や減額をしない限り、さらに固定費を削減することができない。そこで給与の停止（レイオフ）や減額を認める立法が必要となる。

その結果、低所得者の生活が困難となるので、これを補填するために、失業保険の即時支払を認める。その適用をうけられない低所得者には、生活物資支給と月額 10 万円の現物支給を行う必要がある。自宅待機などの制限を行う場合であるので、最低限度の生活費の保障をする。既に失業保険（みなし失業への拡大）と生活保護の運用は緩和され、拡大しているが、さらに立法により確定することとする。

3　建物賃貸人の位置付け

一律に家賃の支払いを延期できるとの趣旨は、借地借家法の事情変更の原則や弱者保護の法理から正当化できる。また、資本主義社会の市場原理と異なる建物所有に伴う土地所有の特殊性からも説明できる。土地は、需要と供給の経済法則と別に、特別に固定された有限のものであり、絶対的に重要なものとして、歴史的に国家、領主、団体、地主などが所有してきた。現在までも、少なからず、その歴史の継続のなかで存在し続けている。

新しく土地所有を得た者や法人も、経済活動の勝者として、自己使用物件を所有するばかりか、その利潤を最も価値のある土地と建物に転嫁し、さらに賃貸して利潤を得るものと言える。それゆえ、社会における最も強者であり、逆に危機においてはその権利が社会貢献として公共の福祉のために使われることが正当化される。それ故、敷金との相殺許容や家賃の支払い延期という若干の制限については、憲法 29 条の損失補償の必要はないと言える。敷金は通常三ヶ月以上あり、その分では、家主に損害はない。原状回復費用について家主に不利益が生じるようにみえるが、本来家主負担のものを特約で借主負担としている条項を、弱者保護法理で一律に家主に負担とすることもできる。実務的にも、個別的課題として処理できるものである。

4　借入金の支払いの延期

資本主義経済における金融機能は、正常の経済活動を前提として成立している。疫病などの現象による売上の大幅低下、労働力の供給停止、消費行動の停止などを、予定していない。よって、労働者、消費者ばかりか、生産者や販売者などの経済活動は停止ま

たは減少する場合には、金融機能も同じく縮小または停止することも必然と言える。その意味する第一歩は借入金の元利の支払いの延期である。但し、この第一歩とはいわゆるリスケにすぎず、取立機能の緩和にすぎず、金融機能の縮小や停止に至るものではない。つまり、元本カットに至らない限り、金融機関にとっても不良債権化することはないのである。

5　税金などの支払いの延期または免除

税金、社会保険料、リースなどは、正常な経済社会活動の対価として支払われるものである。社会インフラの運営の対価として支払われている。それゆえ、緊急事態宣言や自宅待機などにより、社会機能が停止または縮小している場合には、その対価を支払う必要はないばかりか、支払う場合には、生活や事業は破綻してしまうことは明らかである以上、延期または免除を認めることがベストである。

6　低所得者の優先的救済

感染症対策として、低所得者に限らず、全ての個人や企業に一律に金銭給付を行うことは、必要性がない層に給付することになるばかりか、財政的にも大きな危機をもたらすことになる。それゆえ、自宅以外の不動産、有価証券、預金などの合計が 100 万円以上の者、失業保険適用者には、給付する必要はない。

逆に、低所得者に対しては、一ヶ月から一年に継続するかもわからない状況の中では、明確に疫病対策に従属させるために、生活保護と同様に確実な支払いを迅速に行うべきである。資本主義経済社会の必然的な格差の発生に対する明確な保護政策として確立しなければならない。時間と労力を節約するために、自治体の窓口で現物給付すべ

きである。

7　財政的課題

本提言における財政的な裏付けも問題なく、財源も確保できるものと言える。まず、本提言は、社会的な強者である、金融機関、上場企業、不動産所有者、などの応分の負担に依存しており、国家財政にのみ依存しているわけではない。この場合の黒字事業者（企業）の年度の赤字については、前年度の所得税（法人税）の支払いの返還（繰り戻し還付）を受けることにより、埋め合わせることができるので、負担も緩和できる。

次に国の財政的負担は、低所得者保護、医療支援に向けてたしかに生じることとなるが、短期に効率よく強力な対策を打ち、成果をあげれば、軽くすむ。つまり、低所得者に対する給付を中心として、財政負担はわずかにある。これに対して現在の政府系金融機関を含む融資拡大こそ、不良債権化する恐れが高く、いずれ国は、金融機関の支援をする必要が出てくる。また、中間層や中小企業に一律に多額のばらまきをする負担は極めて大きいと言える。欧米に比べて、財政赤字は莫大であり、財政危機に対する対策は必須といえる。

8　緊急の実施政策

本提言については、緊急の立法措置を講ずるべきである。ただし、立法前においても、国民は本提言のとおり直ちに、自ら借入金や家賃の支払いの延期を実施すべきである。民法の解釈においても、事情変更の原則、信義則、権利の濫用などの法理により、支払いの延期は正当化される可能性が高い。ただし裁判の多発を避ける必要があり、政府や各団体は本提言を直ちに声明として発し、実施すべきであり、その後、緊急立法により

遡及して確定すればよいのである。

9．法制度の整合性と合理性

（1） 緊急事態法制（権利自由の制限）

感染症予防法の緊急事態措置に加えて、感染症総合対策法において、一般人に権利と自由を強制的に制限する緊急事態条項は、客観的必要性と手段相当性を要する。

客観的必要性とは、柔軟に解釈するとの前提を置きつつ、従来の対処可能な感染症（DNA ウィルス）とは異なる「制御困難な新型感染症（RNA ウィルス)」を対象とする限り、認められる。

手段相当性とは、

① 過去に見られた殺人などによる撲滅、暴行による強制ではなく、生命自体の侵害を伴わないこと（罰則や直接強制など実効性確保の必要性）

② 情報公開、調査研究の推進、言論・議論の確保

③ 権利と自由の制限に伴う生活確保の保障

④ 基本的事項を法律で定めること

を満たすことである。

（2） 民法・民事訴訟法・民事再生法との連続性

①家賃

民法の危険負担とは「天変地異など当事者双方の事由によらない履行不能については契約解除し、代金の支払い義務を負わない」ということである。法律による強制的事業閉鎖は危険負担の法理により、テナント家賃の一部から全部の支

払い義務の消滅が正当化されるので、猶予はこれ以上に許容される。民事再生法では借入債務、取引債務の支払停止が認められているのに対し、従前の家賃支払滞納を解除事由にしているのは、むしろ整合性が取れていないので、解除事由とはしないように改正すべき課題である。他方、個人住居の家賃については使用し続ける以上、危険負担の法理は該当しない。事情変更の法理とこれを採用した借地借定法及び弱者保護の法理により、支払い義務の減額、猶予が認められる。外出（勤務）して収入を得るとの前提（事情）が大きく変わる場合には、支払い義務も変更できる。少なくとも敷金との相殺を禁止する条項を無効とするガイドラインや法律は実効的といえる。欧米では広く採用されており、改正民法で本来予定されたもので、条文化されなかったものの、その法理は柔軟に利用しなければならない。

②借入金

金銭支払い義務については、天変地異などの事由によっても変更されず、危険負担の法理は適用されない（民法４１９条）。そこで欧米では、事情変更の原則により、大きなデフレの時には、借り入れ債務の減額を認め、大きなインフレの時には、銀行預金の増額を認めた。緊急事態条項ではこの法理により、一律に免除、減額、猶予をできる。民事再生法、個人再生法では、借入金支払い義務の免除、減額、猶予が認められている。つまり、経済変動に伴う必然のしわ寄せや負担を緩和する制度として、必須の手段とされている。

③判決による支払いの猶予（民事訴訟法３７５条）

少額訴訟の判決では、一般的に、支払を命ずるときに、「被告の資力その他の事情を考慮して特に必要があると認める時は」「３年まで」「猶予または分割払」をしたり、「遅延損害金の免除」をすることができる。裁判官の裁量によるもので重大な条文だが、少額訴訟では、本人訴訟が多いため、弁護士にも周知されていない。この法の精神は生かされてしかるべきである。

④税金

欧米ではあらゆる分野で租税優先主義は取られていないで、むしろ租税劣後主義である。日本は欧米の制度を租税特別措置法などで大きく租税優先主義に変更し、悪法を形成してきた。例えば欧米では、繰越欠損金や繰戻還付金をほぼ永久に認めているのに、日本では前者について２年、後者について不採用としたが、その後、やや緩和したものの、欧米並みになっていない。特に、倒産法制では、欧米の租税劣後主義を本則とすべきなのに、日本では現在まで民間圧迫の租税優先主義に歪められたままである。法律家の怠慢は著しいものがある。緊急事態法では平時にもとるべきものを採用し、租税劣後主義を明確にするものであり、特別な例外と見るべきものでもない。

⑤賃金

不可抗力の事由による休業や解雇の場合には、休業手当の支払義務、解雇無効の賃金支払義務は生じない。

しかし、当該事業の閉鎖、縮小が不可抗力にあたるかは、個別事情も加味され、判断は一律にできず、予測すら困難である。それ故、訴訟の多発を回避するため、

労働自体不可能な状態を一律に不可抗力ととらえて、ガイドラインや立法で解決する必要がある。

現行の雇用調整助成金制度の運用は範囲が狭いので、これを拡大し、労働者への直接支給へ変え、失業保険の災害救助法施行時の特例措置（みなし失業）と同じ扱いも含めて拡大するものとし、レイオフや減給などに使いやすい制度に一本化するべきである。

（3） 支払猶予型と金銭給付型

支払猶予型は上場企業を除き、一律に適用できるし、効果も大きい。金銭給付型は失業保険、生活保護と組み合わせ、低所得者に限定すべきである。欧米では支払猶予型が優先している。その上で、米国では失業保険が拡大している。ドイツでは納税者番号に従い、低所得者にネットで２４時間で約６０万円を支給した。しかし、日本は最も財政難であることを前提とすべきであり、弱者救済目的を明確にするべきである。

（4）支払義務の減免

本提言では、すべて、支払義務の猶予として、緊急立法化を容易にしている。つまり、緊急事態が２ヶ月までの場合には、猶予のみに止め、後の分割払などを認める。しかし、再発などを含めて、長期化した場合には、猶予のみではなく、支払額の一部または全部の免除が必要となる。税金については劣後主義を採用し、全額免

除を認め、借入金や家賃については、双方の応分負担を認め、1/2 減額として、長期分割払いとするなどの案が妥当である。

（5）上場企業の適用除外とレイオフ適用

上場企業については、内部留保のあること、自助努力できる力のあることから、原則として適用除外すべきとなる。しかし、事業の縮小に伴う従業員のレイオフは、欧米と同じく必要である。日本の現行法の運用でも不可能ではないが、訴訟の多発を回避し、社会的批難を避けるためには、ガイドラインや立法に含めることが円滑といえる。

10. インフラへの財政支援

低所得者への財政支援以外では、社会インフラへの財政支援を明記すべきである。

（1）医療への資金供給

緊急事態法は、特別な感染症を対象とする以上、制圧段階の以前より、優先項目として、緊急の資金を医療機関に供給する国の義務を明記すべきである。特に、遺伝子検査（PCR 検査）・血清検査（抗体検査）、その簡易キットなどの、検査態勢の準備、隔離方法のシステム、物資の調達など、特別な資金なしではなしえないものである。保険診療を補うための検査無料化なども必要となる。ドイツ、台湾、韓国などでは、迅速な、充分なシステム作りにより医療崩壊には至っていない。

（2）必要業務・危険業務への支援

外出制限やロックダウンにおいては、必要業務と危険業務への従事は逆に、増大するので、他の分野から人員を増強する必要がある。特に、医療従事者には、多様な義務化とメリット付誘導策をもって、増負するシステムを作成の必要がある。

（3）隔離と疎開（別居）

患者の隔離を徹底すること、次に明らかに陰性の子どもや高齢者など（特に必要業務の家族）を地方に別居させることなど、早期の対策を要する。

（4）保健衛生確保のための財政支援

低所得者に、電気・ガス・水道の料金支払い猶予を認める反面、基本的インフラの設備の運営会社に対する財政支援も必要となる。各社の内部留保を使用してもらいながら、不足すると予想されるときには、事前に財政支援するものとする。

以上