

「新型コロナウイルス感染症等対策条例」等の制定状況と今後の課題－検討素材として

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

現在のところ（8月18日）、都道府県レベルの「新型コロナウイルス感染症等対策条例」等の制定および取組みの状況は以下のとおりである。これらの条例および条例案等について比較するとともに、今後の課題を考えたいと思う。

1. 条例策定および取組みの状況

- 東京都新型コロナウイルス感染症対策条例（4月7日制定）
（一部改正専決処分施行 8月1日）
- 長野県新型コロナウイルス感染症等対策条例（7月9日 公布施行）
- 岐阜県感染症対策基本条例（7月9日 公布施行）
- 沖縄県新型コロナウイルス感染症等対策に関する条例（7月31日 公布施行）
- 愛知県新型コロナウイルス感染症対策推進条例（仮称）「骨子案
パブコメ 7月27日（月）から2020年8月25日（火）まで
- 鳥取県感染拡大防止・クラスター対策条例（検討中）
県政参画電子アンケート実施 7月29日（水）～8月4日（火）
- 三重県感染症対策条例（仮称）遅くとも年内に制定（知事表明）
- 茨城県新型コロナウイルスの感染症の発生の予防又はまん延の防止と社会経済活動との両立を図るための措置を定める条例（案）骨子
パブコメ 8月18日から8月31日まで

2. 主な条例および条例案の比較

現在すでに施行されている東京都、長野県、岐阜県、沖縄県の各条例をまず取り上げる（東京都条例は改正後の条例を比較対象とする）。

	長野県	東京都	岐阜県	沖縄県
目的	<ul style="list-style-type: none"> ・新型コロナウイルス感染症等の発生の予防 ・まん延の防止 	<ul style="list-style-type: none"> ・新型コロナウイルス感染症に対する措置の強化 	<ul style="list-style-type: none"> ・感染症対策の基本事項に基づく施策を総合的に実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・新型コロナウイルス感染症の急速なまん延のおそれがある場合の措置を定める
対象感染症	<ul style="list-style-type: none"> ・新型コロナウイルス感染症 ・新型インフルエンザ等 	<ul style="list-style-type: none"> ・新型コロナウイルス感染症 	<ul style="list-style-type: none"> ・新型コロナウイルス感染症 ・知事が指定する感染症 	<ul style="list-style-type: none"> ・新型コロナウイルス感染症 ・感染症法に規定する指定感

				染症
対策本部	・法に基づく県対策本部が設置されていないときは、条例対策本部を設置	・法に基づき設置	・法に基づく対策本部を含む対策本部を設置	・法に基づく対策本部が設置されていないときは、県対策本部を設置
基本方針等	基本方針の策定			対処方針の策定
都、県の責務	(感染症対策の実施) ・情報提供 ・医療提供体制の強化、検査・調査体制の充実、物資・資材の備蓄等	・対策を的確、迅速に実施 ・国等との連携協力	・対策を総合的に計画的に実施 ・医療機関等との協力 ・予算、人員等を重点的に配分	・対策を総合的に推進 ・国、他の都道府県等との連携協力 ・県民、事業者への支援 ・県民、事業者、来訪者への協力の要請
対策	(まん延防止のための協力求め等) ・外出の自粛、施設使用の制限、催物の開催の制限その他の協力を求めることができる ・法に基づく対策本部が設置されている場合は法に基づく。	・事業者は国、都、団体等が定めたガイドラインを遵守 ・事業者等は知事が定めた標章の掲示に努める ・都民は標章が掲示されている施設の利用等に努める ・都民、事業者は通知サービス等の活用に努める	1 感染症の予防等に関する普及啓発 2 感染症に関する情報の提供 3 相談に応ずる体制の確保 4 検査体制の整備 5 病床の確保その他の医療提供体制の整備 6 医療資材の確保 7 その他感染症対策として必要な施策	(対処方針に次の事項を定めるとしている) ・感染症は発生に関する事実 ・感染症等に対処する全般的な方針 ・感染症等対策に関する重要事項
県民等、事業者等の責務	(患者、医療関係者等への配慮) ・県民は、患者及びその家族、医療関係者等、何人に対しても不当な差別的取り扱い、誹謗中傷をしてはならない	(基本的人権の尊重) ・感染症対策を実施する場合において、都民の自由と権利に制限が加えられるときであっても、その制限は必要最小限のものでなければならない	(以下、必要な措置、協力等を規定) ・市町村等との連携等 ・医療機の役割 ・事業者の役割 ・県民の責務 ・差別的取り扱い、誹謗中傷をしてはならない	・県民、事業者は、感染症対策に協力 ・事業者は、事業の実施に適切な措置 ・県民、事業者は、医療関係者等に対し不当な差別的取り扱い、誹謗中傷をしてはならない
審議会等	基本的方針等について、市町村の代表、専門的	必要な場合は審議会の意見を聴く	県感染症対策協議会、感染症対策専門家会議の	対処方針の策定にあたって、専門的な知識を有

	な知識を有する者その他学識経験の意見を聴く		設置	する者その他学識経験の意見を聴く
支援	県民、事業者に対し、相談体制の充実、経済的な支援その他必要な措置	都民、事業者に対し、必要な支援を行うよう努める	県民及び事業者に対し、物資の安定供給、雇用の維持、事業活動の継続等その生活及び事業を守るために必要な施策を実施	県民、事業者に対し、相談に応じること、その他必要な支援を行うよう努める
財政上の措置		必要な財政上の措置を講ずるよう努める	(予算、人員等を重点的に配分) 一再掲	必要な財政上の措置を講ずるよう努める

これら現在施行されている4つの条例について、以下コメントする。

○ 長野県条例

長野県条例は、4つの条例の中では「まん延防止のために協力を求める事項」が具体的に列記されており、最も優れているといえる。「経済的な支援」も定めているが、財政上の措置は条例にはない。

○ 東京都条例

都としての対策は、条例を改正してまで実施した「事業者に対する都等のガイドラインの遵守」や「店舗や施設等に標章（ポスター）の掲示を促すこと」などは、ガイドラインの遵守も事業者が自主的に行うものであって、標章の掲示は努力義務であり、しかも掲示された店舗等の安全性はまったく担保されないものである。

営業の自粛等は法に基づくものであって、条例には定められていない。事業者等に対する支援や財政上の措置は定められているが、具体性を欠いている。

○ 岐阜県条例

唯一の基本条例である。県のHPには「今後危惧される第二波、第三波や新たな感染症の発生に備えるため、感染症対策の基本的な考え方や推進体制に関する枠組みを明確にし、これらを県民あげて共有する」ものと位置づけている。

○ 沖縄県条例

感染症等に対する対策は「対処方針」に定めるとしており、条例だけではその対策がどのようなものかわからない。「支援」や「財政上の措置」は東京都と同様に定めているが、その実効性が課題である。唯一他の条例と異なるのは、県の責務の中に「来訪者への協力要請」を謳っていることである。沖縄の地域性（観光など）を配慮したものと見える。

いずれにしても、施行されている条例の有効性、実効性は、今後のコロナ感染の推移の中で明らかにされ、検証されていくことになる。

3. 注目すべき茨城県条例案

施行されている条例以外にも、現在パブリックコメント中の条例案、が2つある。愛知県と茨城県である。パブコメは今月中には終了するが、条例案もしたがって確定したものではない。ただし、確定したものではなくても、私は茨城県の長い名称の条例案に注目したいと思う。

条例の目的は、「新型コロナウイルス感染症の発生の予防又はまん延の防止と社会経済活動との両立を図ること」と明確であるが、茨城県条例案の最大の特徴は「特定システム（アマビエちゃん）」を規定し、この「特定システム（アマビエちゃん）」への事業者の登録、登録と宣誓書の掲示の義務付け、登録と宣誓書の掲示をしていない事業者などへの指導・助言、勧告、公表を定めることである。

条例案の解説は、県のHP（茨城県新型コロナウイルス感染症の発生の予防又はまん延の防止と社会経済活動との両立を図るための措置を定める条例）案について【茨城県HP 8月18日発表】に詳しい（資料参照）。ただし、8月18日の県知事記者会見は、東京新聞が内容を分かりやすく伝えているので、以下転載する。

『「アマビエちゃん」は、事業所が県のホームページ（HP）のフォームに業種や店舗名、感染防止のための具体的な取り組みなどを記入して登録。利用客が事業所に掲示された「感染防止対策宣誓書」のQRコードをスマートフォンなどで読み取ってメールアドレスを登録すると、同じ日にその事業所で感染者が出た際に通知が届くシステムだ。』

『登録を義務づけるのは、施設内で密になりやすかったり、過去にクラスター（感染者集団）が発生したりした業種で、具体的には飲食店、キャバクラ、パチンコ店、スポーツクラブ、ホテル、理美容店、結婚式場などが当てはまる。』

『県が指導しても、登録や宣誓書の掲示に応じない場合は事業所名を公表する。当初、違反した場合に過料を科すなどの罰則付きも検討したが、県議会最大会派「いばらき自民党」から異論が出て外した。』

『一方、登録を促すため、登録事業所に対しては感染防止対策にかかった経費の一部を助成する。また、利用客には、アマビエちゃんを登録したり、店の感染対策の評価などをしたりした場合、抽選で県産品をプレゼントする。』

この記事のように「過料などの罰則」も検討したということだが、最終的には断念したということのようだ。しかし、立ち入り検査の規定も設けており、「特定行為の義務付け」「指導・助言、勧告、公表」など、実効性を担保する条件は備えられていると考えられる。

9月議会で成立し10月に施行されれば、これから検討する自治体の目標になることは疑いない。

4. 市民、事業者等の関心の度合い

ところで、市民（県民、都民）や事業者の関心はどうであろうか。HPで見ることができるのは「パブリックコメント」件数である。

- 東京都新型コロナウイルス感染症対策条例 当初案 不明
同 改正案 専決処分
- 「長野県新型コロナウイルス感染症等対策条例（仮称）」骨子 61名（110件）
- 岐阜県感染症対策基本条例 条例骨子案に対する県民意見 22件
- 沖縄県新型コロナウイルス感染症等対策 8件（4人）

このパブコメに対する意見提出状況をみる限り、市民のコロナ感染症対策条例に関対する関心は高くない。東京、大阪に続くというより、最も感染拡大が深刻な状況にある沖縄県で意見提出がわずかに4人とは理解に苦しむ。

ところで、長野県が61人（101件）と最も多い件数なので、どのような課題に関心が高いのか、項目別の件数をみると以下のとおりである。

	項 目	件数
①	「1 目的」に関すること	3件
②	「2 条例対策本部の設置等」に関すること	3件
③	「3 感染症対策の実施等」に関すること	21件
④	「4 まん延を防止するための協力の求め等」に関すること	15件
⑤	「5 県民及び事業者等に対する支援」に関すること	18件
⑥	「6 方針等についての意見の聴取」に関すること	4件
⑦	「7 人権等への配慮」に関すること	12件
⑧	条例制定に対するご意見	21件
⑧	その他の意見	13件
	計	101件

注目したいのは、「感染症対策の実施等」は積極的な意見が多いのに対し、「まん延を防止するための協力の求め等」については反対もふくめて消極的な意見が目立つことである。

「感染症対策の実施等」に関すること

- ・ 感染防止策を県民だけでなく、事業者にも情報提供してほしい。
- ・ 徹底した検査体制、無感染者への対策により、感染症を県内に持ち込まない、まん延させないことに重点をおくべき。
- ・ 県民が安全で安心な社会生活を維持できるよう、医療・検査体制の充実、医療資材等の備蓄その他必要な感染症対策を実施することは、医療崩壊を防ぐ上でも重要。
- ・ 「基本的方針」とあるが、国の「基本的対処方針」と混同しないよう、名称を別のものにし、内容も県の対策を簡潔かつ具体的に記載するものにすべき。
- ・ PCR検査の拡充を行ってほしい。

「まん延を防止するための協力の求め等」に関すること

- ・ 県民に対する協力の要請であり強制的なものではないというが、実際には、協力の要請をすれば県民は従わざるを得ないため、この条例は容認できない。

- ・ 条例骨子の4(2)（条例対策本部の長が協力を求めることができる内容）は、政府対策本部が設置された後は不要ではないか。
- ・ 画一的な要請ではなく、柔軟な対応を望む。
- ・ 協力要請に県の統制を感じてならない。県民との信頼関係があれば、条例がなくとも十分対応できる。

また、「県民及び事業者等に対する支援」に関することについては、「協力に対する補償の明確化」や「財政の裏付けと確保」のように、条例より踏み込んだ意見がある。

「県民及び事業者等に対する支援」に関すること

- ・ 休業要請に協力しない施設名の公開による社会的制裁では協力を得られないため、協力に対する補償を明確にすべきである。
- ・ 条例骨子の速やかな具体化と実効性を発揮するためにも、財政の裏付けと確保が執り行われることを希望する。
- ・ まん延地域からの人の往来を誘発させる施設に休業の要請を行い、その施設に経済的支援を行うこと。
- ・ 医療機関及び医療従事者に対する要請と支援が条例骨子に位置付けられていない。
- ・ 県民及び事業者等に対する支援として、県内でも従事者の多い観光産業についても明示を希望する。

このように、条例制定に対する意見については「時期尚早」「特措法改正の要請が先」という意見のように、必ずしも条例制定に賛成ではない意見が多い。意見の概要については参考資料として示しているので参照していただきたい。

長野県としても条例の運用状況を検証しながら、また他の都道府県の動向や国の法改正（もしくは新法）の動向などをみながら、条例改正も視野にいれていくことが望ましいと思う。条例にも「県が、条例の施行後2年以内を目途として、条例の施行状況について検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずることを定めます。」と定めている。

5. 今後の課題

自治体が条例を制定する場合、とりわけ「市民の権利＝市民の自由な行為」を制限する場合には、一般に次のような手続きが定められる。

行為を制限する事案

↓

自治体による実行行為の調査（報告の徴収、立ち入り検査など）

↓

行為制限に従っていない場合→指導・助言

↓

指導・助言に従わない場合→勧告

↓

勧告した場合→事業所などの名称、所在地などの公表

↓

制限に従わない行為の継続の特定（第三者機関に諮るなど。勧告などの段階から第三者機関に諮る場合もある）

↓

罰金・過料（事案によっては行政代執行）

長野県条例をみた場合、県民に対する質問・調査への協力や検体の提出又は採取への協力を義務化しているが、これらを拒否した場合に罰金または料金を課せられるかどうかは議論の余地があると思われる。しかし、事業者に対する特定システム（アマエビちゃん）への登録と宣誓書の掲示の義務づけに対して、これを拒否したり、登録・掲示内容に虚偽があった場合などは罰則（過料）を規定することは可能である。長野県の場合、県議会の最大会派が反対したことで罰則規定は見送られたという経緯があったようだが、検討したという過程は重要である。

今後の検討課題はそのほかにも、外出（移動）制限や営業制限などを規定する場合の補償と財政の裏付けなどがある。また外出（移動）制限や営業制限などを行う場合、地域や業種など、その範囲をどうするかも課題である。都道府県の全域を画一的に制限・規制することは補償財源の問題もあり考慮すべき課題である。業種の範囲も1つ1つの営業実態を調査し、業種を特定する作業は欠かせない。

自治体による実行行為の調査は、先述したように報告の徴収や立ち入り検査などが考えられるが、自治体職員の負担が大きいと効果の上がる調査が不可能になる恐れもある。報告書の提出を義務づけ、違反行為の申告があった場合にのみ自治体職員が立ち入り調査を行うなど、さまざまな手法が考えられる。

今後の新型コロナウイルス感染症の第三波、第四波が襲う危惧は大きいと考えられる。国が現在の特措法体制をどうするのか、いまだに方向性が見えにくい中で、自治体が条例によって効果的な対策を打ち出すことが重要であることは論を待たない。先行する条例の効果を検証しながら、後発自治体がより先駆的な条例を策定することを期待したい。

<資料>

- 東京都新型コロナウイルス感染症対策条例（一部改正）

https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/009/998/2020073001.pdf

- 長野県新型コロナウイルス感染症等対策条例

https://www.pref.nagano.lg.jp/hokenshippei/kenko/kenko/kansensho/joho/documents/seiteijorei_1.pdf

- 「長野県新型コロナウイルス感染症等対策条例（仮称）」の骨子に係る県民意見公募手続（パブリックコメント）の概要

<https://www.pref.nagano.lg.jp/hoken-shippei/kenko/kenko/kansensho/joho/documents/joreiikenkekka.pdf>

- 岐阜県感染症対策基本条例

https://www.city.mizuho.lg.jp/secure/12531/jorei-jobun_.pdf

- 沖縄県新型コロナウイルス感染症等対策に関する条例案

<https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/iken/r2/documents/covidjoreian.pdf>

- 愛知県新型コロナウイルス感染症対策推進条例（仮称）」骨子案

<https://www.pref.aichi.jp/uploaded/attachment/341564.pdf>

- 茨城県新型コロナウイルスの感染症の発生の予防又はまん延の防止と社会経済活動との両立を図るための措置を定める条例（案）骨子

https://www.pref.ibaraki.jp/shokorodo/chusho/shogyo/2020korona/documents/publiccomment_covid19_rules.pdf

条例（案）PDF（別紙）

- 茨城県新型コロナウイルス感染症の発生の予防又はまん延の防止と社会経済活動との両立を図るための措置を定める条例」案について【茨城県HP 8月18日発表】

<https://www.pref.ibaraki.jp/lsaigai/2019-ncov/kaiken200818.html>