

新型コロナウイルス感染症に関する条例の制定状況と今後の課題

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

1. 新型コロナウイルス感染症に関する条例の制定状況

この課題については、（一社）地方自治研究機構による「条例の動き」が詳細に紹介している。そこで制定状況については、もっぱら（一社）地方自治研究機構の新型コロナウイルス感染症に関する条例についてのHP記載内容を紹介することにする。

<（一社）地方自治研究機構 【制定状況の概観】（要約）>

自治体は、感染症法や新型インフルエンザ特措法等により対応措置を講じてきているが、法令に基づく措置のほか、独自に条例を制定して対応する自治体も少なくない。こうした新型コロナウイルスに関する条例は、別表のとおりである（都道府県、政令指定都市、都内市区町村に限った。全国的な状況は（一社）地方自治研究機構のHPを参照荒れたい）。

2020年（令和2年）12月25日現在確認できるものとして、45条例が制定されている。都道府県が12条例（うち、東京都は2条例）、市町村が33条例である。

制定時期は、名古屋市条例が最も早く3月10日で、新型インフルエンザ特措法改正前に制定されている。次いで、「東京都新型コロナウイルス感染症対策条例」は4月7日に緊急事態宣言発令にあわせて制定されている。その後、4、5月の緊急事態宣言発令中や6月から8月にかけて制定されてきたが、9月以降は、制定団体が増加している。

内容としては、それぞれの自治体の状況を踏まえ、様々な規定が盛り込まれているが、数として最も多いのは、新型コロナウイルス感染症の感染者等に対する不当な差別等の禁止や人権擁護に特化した条例である。18条例を数えることができる（下妻市、上野原市、那須塩原市、栗原市、長門市、白河市、美郷町、河内長野市、藤岡市、安中市、邑楽町、伊達市、弥彦村、高野町、白石市、東松島市、小牧市及び和歌山県の条例）。

そのほか、大和市条例と宮田村条例はマスク着用について、千葉県条例は臨時の医療施設の開設について、逗子市条例は逗子海岸のマナー向上について、それぞれ定めている。

その他の条例については、感染症対策に関する自治体の責務、住民、事業所等の責務や役割、自治体が実施する対策、感染者等への不当な差別等の禁止等について規定している。このうち、三重県条例は広く感染症法に基づく感染症を対象にし、岐阜県条例及び大府市条例は新型インフルエンザ等を、総社市条例は新型インフルエンザを、それぞれ対象に含んでいる。すべての条例は、罰則規定を置いていない。

なお、千葉県、流山市、下妻市、深谷市、河内長野市、邑楽町及び伊達市の条例は、議員提案により制定されている。

2. 鳥取県と茨城県、和歌山県の条例

都道府県の条例尾中で、鳥取県新型コロナウイルス感染拡大防止のためのクラスター対策等に関する条例、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と、和歌山県新型コロナウイルス感染症に係る誹謗中傷等対策に関する条例をみることにする。鳥取県は都道府県の中で最も感染者の少ない県の1つであり、茨城県条例は「感染症の発生・予防と経済活動との両立を図る」ことを目的とした条例であり、和歌山県の条例は都道府県条例の中では最も新しい条例である。

3件の条例の特徴と構成（地方自治研究機構のHPより引用）

<鳥取県条例>

鳥取県条例は、目的（1条）、定義（2条）、県の責務（3条）、市町村の責務（4条）、県民及び事業者の責務（5条）、まん延防止のための措置（6条）、公表（7条）、必要な措置の勧告（8条）、必要な最小限度の措置（9条）及び県民等一丸となった新型コロナウイルス感染症への対応（10条）の10条から構成されている。

本条例の特徴は、新型コロナウイルス感染拡大防止のため「クラスター対策」を講じることと重点を置いていることにある。「クラスター」を「不特定又は多数の者が立ち入り、又はとどまる施設又は催物において新型コロナウイルス感染症の患者（感染症予防法第6条第11項に規定する無症状病原体保有者を含む。以下同じ。）が複数生じた場合における患者の集団であって、その人数が5名以上であるもの」（2条3号）、「クラスター対策」を「クラスターの発生の予防をはじめとする新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止対策」（3条1項）と定義づけている。

<茨城県条例>

茨城県条例は、総則（1章）、特定システムへの登録等（2章）、検査等の体制の充実（3章）、新型コロナウイルス感染症に係る調査等への県民の協力等（4章）、差別的取扱いの禁止等（5章）及び雑則（6章）の6章、15条から構成されている。

本条例の特徴は、特定の事業者に対して「特定システム」の登録を事業所ごとに義務づけ（5条1項）、登録された事業所ごとに「宣誓書」を掲示することを義務づけている（5条4項）ことにある。また、登録された事業所の利用者は、利用の都度、「特定システム」を活用しなければならない（6条）としている。「特定システム」は、その定義規定は2条3号に置かれているが、「いばらきアマビエちゃん」と言われるものであり、「ガイドラインに沿って感染防止に取り組んでいる事業者を応援するとともに、感染者が発生した場合に、その感染者と接触した可能性がある方に対して注意喚起の連絡をすることで、感染拡大の防止を図ることを目的としたシステム」（茨城県HP「いばらきアマビエちゃんについて」参照）とされる。

＜和歌山県条例＞

和歌山県条例は、新型コロナウイルス感染症に係る誹謗中傷等対策に特化した都道府県唯一の条例である。

目的（1条）、定義（2条）、新型コロナウイルス感染症に係る誹謗中傷等の禁止（3条）、県の責務（4条）、県民の責務（5条）、事業者の責務（6条）、特定電気通信役務提供者の責務（7条）、新型コロナウイルス感染症に係る誹謗中傷等への取組（8条）、教育及び啓発（9条）及び相談体制の充実（10条）の10条から構成されている。

▽ ▽ ▽

この3条例の中では、「クラスター対策」を定めた鳥取県の条例に注目したい。鳥取県は、「国の新型インフルエンザ特別措置法や感染症法等において、クラスター対策等の新型コロナウイルスの特性に即した法的措置が備えられておらず、その法的手段も十分に活用できない現状にあることを踏まえて、県独自の立法措置を講ずる条例を検討する必要があると判断した」と説明している（（令和2年8月臨時県議会付議案に対する知事提案理由説明要旨）。なお、鳥取県は10万人当たり感染者数では、秋田県（164.6人、新潟県（270.8人）に次いで感染者は少ない（275.2人）－2021年1月6日現在－。

※【都道府県別】人口あたりの新型コロナウイルス感染者数の推移（人口10万人当たり感染者数）参照。10万人当たり感染者数の最も多いのは東京都（4,765.7人）で、次いで沖縄県の3,871.3人である（2021年1月6日現在）。

クラスター発生時の措置等については、①施設の設置者、所有者、管理者、催物開催者等（以下「施設使用者」という。）は、施設の使用を停止するとともに、積極的疫学調査の的確かつ迅速な実施に協力し、感染拡大防止対策を講じなければならない、②知事は、まん延防止のために必要があると認めるときは、施設名等必要な事項を公表する（施設の従業者、利用者等の全てに直ちに個別に連絡を行った場合を除く）、③施設使用者が施設の使用停止その他の対策を講じない場合は、知事は使用停止その他の感染防止対策を講ずることを勧告することができる、④クラスターが発生したことにより、施設使用を停止した場合において、クラスターが施設使用者等以外の者の故意により発生したものであるとき又は施設使用者等がクラスター対策を適切に講じていたにもかかわらずクラスターが発生したものと知事が認めるときは、県は協力金を給付する、などとしている。

3. 東京都と小笠原村の条例の特徴

東京都新型コロナウイルス感染症対策条例は、2度改正されている（最初もふくめ、すべて知事の専決処分であり、この経緯については当然ながら批判がある）。現在の条例の構成は、現在は、目的（1条）、定義（2条）、都の責務（3条）、都民及び事業者の責務（4条）、体制の整備等（5条）、情報の提供等（6条）、都民等の感染拡大防止措置（7条）、ガイドラインの遵守等（8条）、標章の掲示等（9条）、通知サービス等の活用（10条）、審議会

の意見（11条）、東京都新型コロナウイルス感染症対策審議会（12条）、都民・事業者等への支援等（13条）、基本的人権の尊重（14条）並びに委任（15条）の15条から成っている。

この条例の特徴は、事業者は感染拡大防止のためのガイドラインを遵守すること、集客施設を運営する事業者等はガイドラインを遵守していることを示す標章を施設の入り口等に掲示すること、都民は標章が掲示されている施設を利用等すること、都民及び事業者は施設、店舗等で新型コロナウイルス感染症の感染者が集団的に発生した場合等にインターネットを通じて通知されるサービス等を活用することについて、それぞれ努力義務を課していることである。ただし入り口に掲示する標章はインターネットから印字するものであることや、掲示なども努力義務にすぎないことなど、実際にどれほどの感染防止効果があったのかは不明である。年末からの感染拡大をみれば、その効果は大いに疑問である。

もう1つの「東京都新型コロナウイルス感染症のまん延の影響を受けた者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する条例」、緊急事態宣言解除後に改称された「東京都特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する条例」については、地方自治研究機構のHPを参照されたい。

▽

小笠原村条例は、小笠原村が離島であることから、「来村者に求められる行動」について規定を置いている。「来村者は、新型コロナウイルス感染症の予防に努めるとともに、国、東京都および村等が実施する新型コロナウイルス感染症対策に協力するよう努めなければならない。」としている。なお、小笠原村は、小笠原諸島への訪島者（おがさわら丸への乗船客）に対して唾液によるPCR検査及び乗船時の検温の協力を要請している。

来村者に求められる行動」について規定は、石垣市条例にもある。

4. 今後の課題

都道府県条例は、市民や事業者に対する外出規制や営業規制はすべて要請あるいは努力義務にとどまっている。営業規制等に対して支出した「協力金」なども、条例に規定されたものではない（鳥取条例の一部を除く）。

これは鳥取県が条例指定時に説明しているように、特別措置法や感染症法等においては、クラスター対策等の新型コロナウイルスの特性に即した法的措置が備えられていないからである。したがって、「協力金」支出に関する国の支援も、特別交付税措置によっており、支出要件等も国が定めたものではない。

新型インフルエンザ等対策特別措置法（特措法）改正の必要性については、自治体だけでなく各方面から声が上がったが、ようやく菅政権も重い腰を上げ、1月4日の年頭記者会見で、感染が拡大している新型コロナウイルス対策として、18日召集予定の通常国会に新型インフルエンザ等対策特別措置法の改正案を提出すると明言した。改正案では、飲食店など

への給付金と、休業要請などに違反した場合の罰則をセットにする考えを示した。

特措法改正は今度の通常国会に提出されるとしても、管発言内容だけでは不十分である。少なくとも以下の改正論議が必要である。

- 移動（外出）や営業をどこまで制限するか
- 制限に応じた損害賠償をセットで実施すること
- 罰則規定の是非
- 国と都道府県との権限の明確化
- 緊急事態宣言を発する場合の都道府県知事との協議や宣言の範囲
- 国家財政規律（法改正とは別の課題だが）

自治体条例は、以上のような特措法改正の議論と並行して、改正もしくは新規制定の議論を行う必要がある。それは国と自治体（特に都道府県）の権限を明確にした上で、都道府県と市区町村の権限と義務を明確化し、市民や事業者との連携、協力などの内容を定め、市民や事業者の行動規制を行う場合の手続きや補償を規定すること、などである。

今後の感染終息が見通せない中で、かつ国の動向も定まらないときであっても、自治体の側から医療、福祉の体制強化を求め、行動を起こす中から、活路を見出すことを実践すべきだと考える。

<参考資料>

- ◆（一社）地方自治研究機構「条例の動き」4．新型コロナウイルス
http://www.iaik.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/022_COVID_19.htm
- ◆新型コロナウイルス感染症に関する菅内閣総理大臣記者会見（令和2年12月25日）
https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1225kaiken.html
- ◆【都道府県別】人口あたりの新型コロナウイルス感染者数の推移 人口10万人あたり感染者数（札幌医科大学医学部 附属フロンティア医学研究所 ゲノム医科学部門）
<https://web.sapmed.ac.jp/canmol/coronavirus/japan.html>