

2020年7月16日
連続講座－COVID-19と国際人権－
第1回「パンデミックと人権制約基準」

－はじめに－

2020年度は、喫緊の国内的・国際的な問題となっている新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の拡大に起因する人権課題に焦点を当てた連続講座を開催することになりました。

この連続講座では、パンデミックによって顕在化した公衆衛生と基本的人権とがせめぎあう場面において、それぞれのテーマに取り組む会員や外部の有識者を講師として、国際人権の観点から現在の課題と今後のあるべき取組について、議論いたします。

第1回は、「パンデミックと人権制約基準」をテーマとして、COVID-19に対する国際人権機関の対応を概観するとともに、緊急事態と人権制約に関する各国の対応の報告を受け、このような取組から何を学ぶべきかについて、議論いたしました。

1 COVID-19に対する国際人権機関の対応

佐藤暁子弁護士（日弁連国際人権問題委員会幹事）

冒頭、佐藤暁子弁護士から、COVID-19に対する国際人権機関の対応について報告がありました。様々な課題に対する提言・ガイドラインが公表されていることの紹介がされたのに続き、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）のCOVID-19に関するガイダンスの緊急措置の内容の報告がありました。

この内容は、緊急措置による人権制約基準の国際人権におけるあり方を要約したものであり、評価されたリスクとの関係で、採られる措置が比例しており、必要であり、差別的でない方法で適用されるべきという比例原則によるべきことを明らかにしています。また、ノン・ルフールマン原則や拷問や虐待の禁止といった人権については、非常事態の間であっても制限できないことが述べられています。

これに続き、国連事務総長のCOVID-19と人権に関する報告「わたしたちはこの危機をとともにしている」の内容が紹介されました。

この報告では、COVID-19による危機が、社会で最も保護されていない人々をさらに脆弱な立場に追い込むことを指摘しています。そして、「build back better」の標語に見られるとおり、COVID-19に対する措置は、緊急事態からの回復後において、それ以前に比べてよい状況となるものでなければならないことが述べられています。

最後に、COVID-19の文脈における司法アクセスの保障として、UNODCとUNDPによるガイダンス・ノートを紹介しながら、緊急事態においても司法による救済や適正手続にアクセスする権利を遵守することの重要性とともに、準備期・対応期・回復期ごとに考えられる施策が紹介されました。

2 緊急事態と人権制約－各国の対応から何を学ぶか－

(1) 日本の状況

上柳敏郎弁護士（日弁連憲法問題対策本部事務局次長）

次に、緊急事態と人権制約に関し、上柳敏郎弁護士から、日本の状況について報告がありました。緊急事態と憲法改正論の議論の状況の紹介に続き、緊急事態宣言発令時においても、外出や休業の自粛要請によって相当程度の自粛が実現したことが指摘されました。

このような自粛要請によって、雇用・営業、教育、医療に関する権利が過剰に制約されていないか、外国人等不合理な差別が生じたのではないか、また、人権制約を正当化する保護法益である健康に対する権利や医療体制の維持について、現場の声やエビデンスが十分に考慮されたのかといった懸念が述べられました。

上柳弁護士からは、このような「要請」と「同意」による人権制約のあり方において、そもそも人権制約基準の存在が意識されているのかという問題提起がありました。必要性や相当性を被制約者が自ら個別に判断して受容することにより、状況に応じた柔軟な対応が可能であるとも言えるが、同意調達圧力、過剰制約・過少制約、要請する側のエビデンス・情報開示・説明責任の欠如の許容といった問題点が挙げられました。

「要請」と「同意」による人権制約と対比するものとして、保護法益と被制約法益を客観的に確定し、その間の調整基準を設定するというライツ・ベースト、エビデンス・ベーストによる人権制約のあり方が示されました。このような考え方のもとでは、必要性や相当性の第一次判断権者が政府・自治体であることが明確になり、検証や司法審査の可能性が前提とされるといったメリットがある一方、感染メカニズムの不明時にどのように対応するのか、第一次判断権者が誤ったときの被害が甚大になるのではないのかといった課題が指摘されました。

最後に、このような人権制約の状況において、日本の弁護士会や大学を含めた専門家が必要な役割を果たしたのかという問題提起がありました。

(2) アメリカの状況

葦名ゆき弁護士（2019年度イリノイ大学アーバナ・シャンペーン校 ロースクール客員研究員）

次に、日弁連海外ロースクール推薦留学制度により、イリノイ大学アーバナ・シャンペーン校に客員研究員として研究されていた葦名ゆき弁護士から、アメリカの状況について報告がされました。

まず、アメリカの状況はカオスで統制が取れていないように見えるが、併存する利益や権利がダイナミックにぶつかり合う中で調整を行おうとしている点で、良くも悪くもアメリカ的な対応となっているという指摘がありました。

アメリカにおける国家機関の構造として、連邦と州の権限についての説明があり、これを受け、国家非常事態宣言の性質についても、現場を把握している州知事の権限が大きく、大統領は州の努力を尊重して調整するという役割分担になっており、その結果、州知事の存在感が時に大統領をしのいでいるという報告がありました。

また、連邦と専門機関の役割分担については、専門家会議や疾病管理センター（CDC）が、大統領や政権からの干渉を受けながらも、予定調和することなく重要な役割を果たしていることや、大統領や政権の動向を監視するに当たり、ジャーナリストが重要な役割を果たしているという指摘がありました。

次に、連邦レベルでの対策や州レベルの対策について説明がされたのに続き、州政府に対しても、また、連邦政府に対しても、司法が積極的に動いているという報告がされました。州レベルでは外出禁止令が適正手続違反で無効とされているほか、連邦レベルではビザ渡航・滞在制限に対する一時差止命令が発令されているなどの裁判例が紹介されました。

最後に、韋名弁護士がパンデミック下のアメリカにいて感じたこととして、現場を知る州や専門家の独立性、明確な根拠・ルール的重要性や権利へのリスペクト、大規模産業である司法の活発さといった強さとともに、連邦制の不安定さや政治的要素の介入、分断・格差の根深さといった弱さを観察できる機会となったという感想が述べられました。

(3) フランスの状況

金塚彩乃弁護士（フランス弁護士資格保有）

続いて、フランスの弁護士資格を有する金塚彩乃弁護士から、フランスの状況の報告がありました。冒頭、フランスの特色として、国会での審議・可決という民主的統制や、コンセイユデタ（政府の諮問機関であり、かつ行政最高裁としての権能も有する）による法案審査・施行前の憲法院による憲法適合性のチェック・施行後の行政裁判所あるいは憲法院によるチェックといった裁判的統制の重要性についての指摘がされました。

これを受け、COVID-19に関する公衆衛生上の緊急事態宣言についても、政府による外出禁止令が発令された後、極めて迅速に公衆衛生上の緊急事態に関する法案が可決された状況や、緊急事態宣言の後の特別措置に関する法について、コンセイユデタからの意見や憲法院の憲法適合性審査を経て法律として公布された状況が説明されました。

一方、緊急事態宣言に基づき取られた行政の措置については、全て行政裁判所の緊急審理手続による審理を受けることができるとされており、実際に、行政裁判所による自由権緊急審理手続は、2020年は6月の時点で300件以上の申立てがされ、庇護権、デモをする自由のほか、センシティブ情報である体温計測についても申立てがされているとのことでした。

このような行政裁判所による審理は大統領の権限行使にも及び得るとされるなど、フランスでは裁判所の政府に対する独立が重視されており、元憲法院院長が任命を受けた際、当時の大統領に対し、「今この時点から、私はあなたに対して、『忘恩の義務』を負います」と述べた言葉が引用されました。

最後に、コロナ禍の中の弁護士会のアクションとして、フランス全国弁護士会評議会（CNB）が「公衆衛生上の緊急事態における法治国家のためのマニフェスト」

を発出し、政府に対して通常時以上に緊急事態下における法治国家の不可欠の要素としての弁護士の重要性を明確に認識することを求めるほか、弁護士の経済的援助を働き掛けたり、民主主義を支える弁護士の健康の保護を行うことは国家の責務であるとして、パリ弁護士会が弁護活動における弁護士の健康の保護を求めてコンセイユデタに提訴し、実際にもコンセイユデタが明確に国の義務を認めるなどの事例が紹介されました。

(4) 韓国の状況

金昌浩弁護士（日弁連国際人権問題委員会幹事・韓国在住）

最後に、現在、韓国に在住している金昌浩弁護士から、韓国の状況の報告がされました。まず、韓国では、COVID-19 との関係で国家緊急権の議論がほとんどないとの指摘に続き、感染症対策を定める感染症予防管理法に関し、2015年のMERSの失敗の経験を受け、強制処分・罰則を強化する改正がすでにされていたとの説明がありました。

COVID-19の感染拡大を受けた2020年の同法の改正では、隔離等の強制処分の対象に感染者と「接触するか接触が疑われる者」が追加され、隔離措置の違反者に対する起訴が積極的に行われている実態が紹介されました。このような措置には批判も多いものの、国民の大部分は現在の隔離政策を支持しているとのことでした。

次に、予防措置として、ロックダウンは行われていないものの、ソウル市その他の自治体では集合の制限・禁止がされているほか、クラブでクラスターが発生したことを受け、営業禁止やQRコードでの身元確認が導入されるとともに、感染者や感染の疑いがある者の位置情報やクレジットカード使用情報が収集され感染者の特定に活用されているとの報告がされました。このような措置に対しては、プライバシーへの懸念もある一方、国民の80%以上が指示しているとのことでした。

このような中、人権保障の観点から、裁判所の存在感は必ずしも大きくない一方、国家人権委員会が閉鎖病棟の緊急救済措置、過度なプライバシーの公開、LGBTの差別等といった問題に対する声明を公表するなど、大きな役割を果たしていることが報告されました。また、市民団体が人権対応のネットワークを形成したり、大韓弁護士協会がCOVID-19に関する法律相談のQ&Aを公表するといった活動が紹介されました。

以上