

今、憲法問題を語る — 憲法問題対策センター活動報告 —

第113回 コロナ政策による休業と憲法上の損失補償 — 自粛要請・東京五輪・積極目的

憲法問題対策センター副委員長 平 裕介 (61期)

2020年4月末、東京都練馬区のとんかつ屋で店主の男性(54歳)が全身やけどで亡くなった。警視庁によると、体に油をかぶったとみられる。東京五輪の聖火ランナーにも選ばれていたその男性は、コロナ禍の影響で、店が営業縮小に追い込まれ、先行きを悲観する言葉を周囲に漏らしていたという*1。この店だけではなく、多くの事業者が政府や自治体による自粛要請、まん延防止等重点措置・緊急事態宣言による措置により損失を受けているところ、自粛要請等がなされたことによる損失補償については十分な検討が必要である。

憲法29条3項に基づく損失補償制度は、国家の適法な公権力の行使により、財産権が侵害され、「特別の犠牲」が生じた者に対して、公平の見地から全体の負担において損失を金銭で補填する制度である。そのため、損失補償が必要とされるのは、「特別の犠牲」を一部の国民に負わせる場合に限られると解されており、「特別の犠牲」といえるかについては、判例・学説上、確固たる判断基準が定立されているわけではないものの、①侵害行為の特殊性、②侵害行為の強度、③侵害行為の目的等を総合的に判断して決めるという立場が有力である*2。

本稿では、コロナ禍による「自粛」要請につき、紙面との関係で、③を中心に検討したい。③目的については、国民の生命、健康への危害を防止等の消極(警察)目的規制は、財産権に内在する制約として受忍すべきであるが、公益増進のための積極目的規制は、補償を要するというのが判例の傾向といえる。現状、

自粛要請等を消極目的のものであると認定する立場が公法学(憲法学・行政法学)の研究者の多数説であるようにみえる*3。しかし、権利制限の目的は、本当に、消極目的だけだろうか。既に中国でのコロナ感染拡大が大々的に報じられている時期に、安倍首相(当時)が「多くの中国の皆さまが訪日されることを楽しみにしています」などと2020年1月下旬まで情報発信をし、十分な「水際対策」を犠牲にしてまで春節旅行を呼びかけ、さらに日本国内でウィルスが蔓延する中、東京五輪開催延期の決断が同年3月24日という遅い時期になったことは、「経済に及ぼす影響」を考慮するという目的(新型インフルエンザ等対策特別措置法1条)もあったからである。同法1条の目的規定には、「生命及び健康の保護」という消極目的だけではなく、「経済に及ぼす影響が最小となるようにする」という積極目的が明記されている点は、損失補償の要否の問題との関係でも重要であり、自粛要請等には積極目的も併存するとみるべきである。

なお、①特定の категорияに属する事業者等が特に重大な損失を被っており、社会全体が等しく損失を被っているわけではなく、また、②形式的に自粛を促す行政指導であっても、実質的にみると、相当程度強度の人権の制約がなされてきたとみる余地もあろうから、①・②を満たす場合もある*4。

以上より、「特別の犠牲」に当たり、憲法上の損失補償が必要となる場合もありうるといえる*5ことから、このことを前提とする法改正や政策判断等、より十分な補償が必要となるというべきである。

*1: 奥村圭吾=山田雄之「新型コロナ 死亡の店主 将来悲観か 火災のとんかつ店『店閉じるもう駄目かも』 聖火行者選ばれ楽しみに」東京新聞2020年5月3日朝刊27面等参照。

*2: 宇賀克也『行政法概説II 行政救済法(第7版)』(有斐閣, 2021年)532頁等参照。

*3: 長谷部恭男=杉田敦「コロナ対策、『罰則』と『自由』と」朝日新聞2020年7月26日朝刊2面[長谷部恭男発言]、大橋洋一「感染予防のための行動制限と補償」論究ジュリスト35号(2020年)47頁(53頁)等参照。

*4: 平裕介「新型コロナ自粛 憲法に基づく損失補償も必要」北海道新聞2020年5月15日朝刊5面参照。「夜の街」の連呼という特定の職業・業種に関する政府や自治体による偏った情報の公表・広報により甚大な損失を被り廃業に追い込まれた業種の事業者もあることも忘れてはならない、そのような事業者の救済は今日の課題でもある。

*5: 他にも、憲法29条3項の「公共のために用いる」の要件充足性等の論点があるが、この要件についても充たす余地はあろう。