

研究報告

シンポジウム

「Covid-19 関連法改正後の市民生活と行政 —理論と実務のアジア比較—」

<目次>

- | | |
|------------------------------|------|
| 1. シンポジウムの趣旨説明 | 稲葉一将 |
| 2. コロナ感染症対策行政と法治主義 | 前田定孝 |
| 3. 改正法の自治体実務への影響と今後予想される紛争事例 | 吉永公平 |

研究報告

1. シンポジウムの趣旨説明

稲葉 一 将

この12月で2年続いている新型コロナウイルス感染症がもたらす「危機」は、人間の生命・健康、学習・労働等の生活、そして統治（機構）にまで、多次元に及んでいる。この「危機」の現状を把握するために、2020年3月ころから私は、名古屋大学大学院法学研究科で学んだ国内外の知人と連絡をとるようになり、彼らとともに研究活動を行ってきた。その成果の一部は、2021年3月号が「最終回」の法学セミナー誌「特別企画・新型コロナウイルスと法リレー連載」に掲載された。

その2021年3月ころに「Covid-19 関連法改正後の市民生活と行政一理論と実務のアジア比較」と題するシンポジウムを企画した。変異株が出現するたびにますますウイルスの感染力は強くなる一方で、命令と過料を特徴とする新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律が、2021年2月に成立し、施行された。要請から命令へと国民が新たに義務を負うことで「法化」したが、国民はどのような権利を請求権として行使できるようになったのであろうか。国民の権利に対応する国家(行政)にはどのような義務が定められたのであろうか。これらの権利義務の法関係が形成されなかったのであれば、その原因は何であらうか。また、このような国と地方自治体との関係はどのような状態であらうか。これらの諸問題を論じることで課題を共有しようと企図して、シンポジウムを開催したのである。

シンポジウムは、2021年4月18日の13時から、名古屋大学大学院法学研究科および法政国際教育協力研究センターの共催のもとで、オンライン形式で開催された。これの概要や、質疑応答を含めて提起された私が考える諸問題については、これらを述べた別稿が、2021年11月号の法学セミナー誌上にて公表されているので、ご覧いただきたい。これとは別に、今回の「研究報告」は、シンポジウムにおいて前田准教授および吉永弁護

研究報告

士が報告した内容をほぼそのまま活字として記録するものである。多方面からのご参照とご意見を乞う。

最後に、シンポジウム当日に国内外から参加し、有益なコメントをくださった多数の参加者に対して、御礼申し上げます。

研究報告

2. コロナ感染症対策行政と法治主義

前田 定孝

目次

はじめに

第1章 新型コロナウイルス感染症対策における法治主義

第1節 行動の自由制限の強化

第2節 行動制限の強化と補償の要否

(1) 「補償」の規定を欠いた法改正

(2) 感染症対策と「補償」というものの考え方

第2章 組織法的論点

第1節 「対策本部」と「調整」

第2節 持続化給付金の実施主体の民間化

第3節 新型コロナウイルス感染症対策における国と都道府県の関係

おわりに

はじめに

2020年1月に国内初の感染者が出て以来、本稿執筆時点である2021年8月15日時点で、全国の新型コロナウイルスによる新規感染者数は1日あたり2万人を前後する状況となり、拡大の一方である。この間政府が新型インフルエンザ特別措置法（以下、本稿では特措法と呼ぶ）の改正をはじめいくつかの対応をするなかで、飲食店等が営業の自粛を余儀なくされている。これらの措置が実質的に国民・住民の日々の生活の営みに制限をかけるものであるにもかかわらず、その判断基準の内容は、もっぱら政府の裁量に委ねられている。

国民・住民の権利を実質的に制限する行政活動に対して民主的統制は保障されているのか——本稿の課題は、これら政府の対応を主として法治主

義の観点から検証することにある。

2 回目の特措法と感染症法の改正法が2月3日に可決・成立し、2月13日に施行された。その後法改正およびその後の感染状況を受けて、緊急事態宣言およびまん延防止等重点措置の適用範囲は週刻みで運用・変更されているが、感染状況の目に見えるような改善を見ることもなく今日に至っている。現段階の8月中旬は、東京オリンピック終了直後のデルタ株による第5波の感染急拡大のさなかにある。現段階で8月31日を期限に1都1府4県緊急事態宣言が、1府1道11県にまん延防止等重点措置が、それぞれ発出されている¹⁾。

本稿は、今回のコロナ感染対策に関して、この1年あまりの間に公法学において論じられていた内容の特徴を概観するものである。新型コロナウイルス感染症への法的対応といっても、国家機関や法制度の次元でのそれと、これとは距離を置いた理論のそれとは異なるので、区別しながらの分析作業をしなければ、混乱すると思われるからである。とはいえ、網羅できないので、以下では論点を、法治主義、行政組織および地方自治に絞ることとしたい。

第1章 新型コロナウイルス感染症対策における法治主義

第1節 行動の自由制限の強化

この1年間に及ぶコロナ禍に対する対応は、全体としてみると、国民や事業者等に事実上の行動制限を課す一方で、法律に根拠のない対策本部の設置やその本部が決定した「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針」(2020年2月25日)など、『法律による』行政に代わって『方針による』行政が常態化し、「法律という法治主義の有する形式性がこれによりいっそう希薄化する可能性」に対する「緊張感が存在」しない²⁾なかで進化したところに特徴がある。

この点、大林啓吾は、国家から国民への責任転嫁につき、「政府の要請が自爾にすぎない以上、政府がただちにその責任を負うということにはな

1) <https://corona.go.jp/emergency/> (2021年8月16日最終アクセス)。
2) 稲葉一将「コロナ危機と公法学の行方」『法学セミナー』2021年3月号59頁。

ら」ず、「こうした間接的効果を安易に認めてしまうと、因果関係の連鎖をどこまでも認めることになり、法的責任の範囲が曖昧になって收拾がつかなくなるおそれがあり、「他方で政府が個人の権利利益に制限を加えたり不利益を課したりすることを意図して事実行為（今回でいえば自粛のお願いなど）を行った場合、当該行為とその結果生じた制限や損害との関係を一切認めないことも妥当ではな」く、「行政国家化が進むにつれて事実行為が大幅に増え、誘導的手法が巧みになり、市民の権利義務に対する影響が強まっていることを踏まえると、ときにそれが権利行使に重大な影響を与えたり深刻な損害を与えたりする」³⁾と述べていた。

この状況は、特措法の2021年改正によって、変わった。たとえば、磯部哲は、「①発生前、②発生し、まん延のおそれが高いと認められるとき、③まん延した結果として、医療提供体制の限界を超えて、国民生活・経済への甚大な影響が懸念されるとき（緊急事態）の三局面を規律する構成になっている」⁴⁾と述べ、今回の法改正は、従来、明確でなかった②の段階において、新たに法整備したとする。

磯部によれば、「感染症法の仕組みは、強権的な措置はできるだけ避けるとしても、必要な場合には実効性が最も高い手段を採用することを要請している」ため、「対象者が、無症状病原体保有者又は軽症者等であって、いずれにしてもただちには感染症指定医療機関等でも治療を必要としない者である以上、医療資源の適正配分という観点からも入院対象とする意義は乏しく、また、当初は法律上の根拠なく事務連絡のみで同様の措置を求めてきた点も問題視されていたので、実効性の確保、法の不備を補う法治行政のいずれの観点からも必要な改正であった」としつつ⁵⁾、ただし、「無症状病原体保有者等の外出制限が本制度の主眼であるならば、そのための実効性確保手段としては、容体の急変に備えて適切に医療への接続・アクセスを確保することは当然として、違反に対する罰則に先立ち、宿泊療養等協力者の権利保障という観点からも、一時外出の申請制度や、生活ニーズの保障など、療養環境の保障・改善こそを検討すべきである」とする⁶⁾。

3) 大林啓吾「総論——〈コロナ〉の憲法問題」大林啓吾編『コロナの憲法学』（弘文堂、2021年）5頁。

4) 磯部哲「『自粛』や『要請』の意味」『法学教室』2021年3月号11頁。

5) 同上13頁。

6) 同上。

そして、③の段階についても、今回の法改正によって、事業者に対する「要請」（特措法 45 条 2 項）に対して、同 3 項に基づく「命令」が発出可能となり、さらに「命令」をした場合に都道府県知事の「公表」（同 5 項）が、および命令に違反した場合に 79 条で 30 万円以下の過料を課せられるとされた点について、磯部は、「義務不履行に対する罰則は置かれていなかった」従前と比較して、「『要請』の性質は、従来のそれから大きく変容している」⁷⁾とする。

要するにそれぞれの段階に応じて、「①平時から国及び都道府県は計画を定め物資の備蓄等を行い、②発生後には国及び都道府県には対策本部が置かれ、知事が実施機関として各種の協力要請、医療提供の要請指示等を行うこととし、③緊急事態宣言後は、住民への外出自粛、事業者への休業要請・指示を行うほか、臨時的医療施設の開設のための土地の強制使用が可能になる」⁸⁾というのである。

同様に磯部は、この「公表」についても、「公表が“みせしめ”的要素をもっていることから、適切な制裁手段とはいいい難く、その制度化には慎重さが必要である」にもかかわらず、「仮に誤った公表がなされればその不利益の回復は困難であるから、事後的救済では十分ではなく、事前の手續保障が重要な意味をもってくるはずであるが……公表に先立ち対象者に意見陳述の機会を与える等の規定はなく、適正手續保障の点で懸念がないわけではない」⁹⁾とする。この点板垣勝彦は、このような制裁的公表につき、「これを行うには侵害留保の原理から法律の根拠が必要」であるものの、改正前の「（特措法 45 条 4 項を）制裁的公表の根拠とできるのかについては多少の疑問が残る」¹⁰⁾とする。

このような今回の法改正における議論状況を見ると、事業者に対する制限と感染した者に対する行動の制限が、区別して論じられたのかどうか気がなるところである。この点、事業者を想定する前者は特措法に基づく

7) 同前 12 頁。板垣勝彦は、「それはもはや行政指導ではなく、法的性質の異なる行政処分へと変容する」とし、「正面から行政処分として構成する」ことの必要性を説く。また板垣は「同調圧力が奏功(?)した形」とする。板垣勝彦「新型コロナウイルス雑感——自粛要請、休業と補償、都市封鎖——」横浜法学第 29 巻第 1 号（2020 年 9 月）190 頁。

8) 磯部前掲註（4）11 頁。

9) 同上 12 頁。

10) この公表による営業自粛につき、板垣前掲註（7）189 頁。

権限行使であるのに対し、感染者を想定する後者は、感染症法に基づくものである。そこで保護されるべき人権も、前者が事業者等の営業の自由をはじめとした経済的な自由権であるのに対し、後者は、自然人の生命・健康、あるいは身体に関する自由権である。いずれにせよ、制裁（過料）が法定されたわけだが、この点を切り分けて考える必要がないのかどうか、疑問が残る。

第2節 行動制限の強化と補償の要否

(1) 「補償」の規定を欠いた法改正

事業者に対する措置に対して、特措法 63 条の 2 は、「当該影響を受けた事業者を支援するために必要な財政上の措置その他の必要な措置」をするとするのみであり、法「改正」後も「補償」の規定はない。

法改正前において、大橋洋一は、「対象施設自身が感染者を出したこと、ないしは、出すおそれが高いことから、感染源としての公共の安全に危害をもたらす（危険の）原因である点に着目して、危険の存在する事業の主体として顧客や近隣者等に対し感染を拡げない義務を負う点、事業活動に内在する社会的制約として営業制限を受忍すべきである点」から「他者の法益のために被る特別犠牲とは評価され」ず、「社会に対する危険状態除去の責任が問われる場面では、自己の不注意により感染を招いたのではない点（主観的責任の不存在）は危険除去の責任を否定する理由にはならない¹¹⁾とした¹²⁾。大橋のこの見解は、2021 年法改正に影響を与えたものと考え

11) 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年秋）53頁。大橋はさらに、「罰則の対象となるほど社会的非難の程度が強い行為であれば、規制が合理的で損失補償不要の結論も想定される」とする。同 54 頁。さらに山本隆司は、「施設管理者等への要請・指示が「公表」されるのは、利用者を規律する意味をもつから」であって、「事業者が規制により『特別の犠牲』を負い憲法上の損失補償が要請される状況とは、異なる」として、「事業者、に対する『特別の犠牲』は発生しない」とすることで、損失補償を不要とする。山本隆司「パンデミックと公法の課題」『論究ジュリスト』35号（2020年秋）8頁。

12) この規定が「公衆衛生のための規制なら損失補償しないという従来の政府見解から一歩踏み込んだ異例の対応」とまでいえるかにつき、私見では、今回の論点は、「公衆衛生のための規制」かどうかではなく、そこでは、現象として「感染症の原因となるウイルス」と「公害病の原因となる毒性化学物質」とでは、これらを環境中にリリースすることによって健康被害を発生させるという点では共通するものの、環境汚染の場合は、(1) 加害者である私企業が周辺住民に対して、むしろそれが (2) 有害であることを前提として他者加害を及ぼすのに対し、ウ

えられる。

ただし、損失補償あるいは補償の要否についての憲法学との問題関心の違いは、別の論点となろう。憲法学においては、「規制（＝営業の制限）を行うことがそもそも憲法上許される以上、憲法上の補償を行う必要がない」ことの根拠として、「そもそも疾病予防という消極目的での規制（生命・身体に対する危険の除去・防止を目的とする規制）は、当該規制が必要最小限度のものである限り、職業選択・遂行の自由の制約として憲法上許容され、内在的制約に当たるため補償が不要」であることから、『『自粛要請』は、基本的に、この『内在する社会的制約』に該当する』とする見解も主張されているからである¹³⁾。

しかしながら、生命への「危険」といっても、危険なのは飲食店営業それ自体ではなく、飲食行為を通じたウイルス感染であると考えられる。だとすると、「危険」の概念をここまで広く理解することによって、逆に国民個人および事業者を含む私人の生活が、不利益を受ける、あるいは不当な差別を受けることになりはしないか。

この点、それ自体感染源では必ずしもない飲食店等の営業活動の制限に対する補償が、「一般には不要」とであると理解されていることに疑問を示すものもある。それは、「一律ではなくて夜間営業をねらい打ちする」ものであり、「制限期間が限られているといっても、検査体制が不十分だから国民が外食等の行動を控えて、客足が回復せず廃業したような場合」に、「そう簡単に結論を出せ」るのかと、個別具体的判断の必要を指摘するものであろうか¹⁴⁾。

それでは、今回の感染症対策としての権利制限に対する「補償」の要否、およびその関係とは、どのように考えるべきであろうか。

(2) 感染症対策と「補償」というものの考え方

いわゆる損失補償については、従来憲法 29 条 3 項に基づく「財産権に

イルスのまん延という場合には、(1) 自然人が、(2) 非意図的に（あるいは自分が感染していることを知らぬままに）他者に加害を及ぼす点において顕著な違いがあると考えられる。

13) 山本真敬「休業補償の憲法問題」大林啓吾編『コロナの憲法学』（弘文堂、2021年）143頁。

14) 稲葉前掲註（2）58頁。

対する補償」を中心に考えられてきた。そしてそのことを前提に、①財産権の剥奪または当該財産権本来の効用の発揮を妨げることとなるような侵害かどうかが基準となり、②それが当該財産が社会的共同生活上の調和を保っていくために必要とされる制限である場合には補償を要しないのに対して、他の特定の公益の目的のために偶然に課せられる制限であるときは補償を要する¹⁵⁾、とされてきた。

このことを今回の新型コロナ感染対策行政にひきなおした場合、第1に、コロナ感染対策において侵害または剥奪される権利が、必ずしも財産権にあたるとはいいいにくく、第2に、営業の一時停止あるいは行動制限等が、「当該財産が社会的共同生活上の調和を保っていくために必要とされる制限」にあたるかどうかは必ずしも明らかではない。これらのことから、今回の「自粛にともなう補償」を論じるうえでの「補償」のとらえられ方は、従来の財産権を念頭に置いた「補償」の枠組みとは若干ずれているように思われる。

この点、過去の裁判例等を見ると、「もともと生命身体に特別の犠牲を課すとすれば、それは違憲違法な行為であって、許されない」とした東京高判1992年12月18日判時1445号3頁や、「(憲法29条)3項は、財産権が特別の犠牲となった場合の損失補償を規定するもの」とした東京地判2002年11月28日判タ1114号93頁など、財産権以外の、とくに生命・身体的被害への憲法29条3項の適用が否定されてきたことがわかる。福永実は、「裁判例は、近年では予防接種以外での事案でも損失補償の対象を財産権に限定する方向で固まりつつある」¹⁶⁾とする。この点塩野宏は、「だからといって、損失補償の方法に裁判所が全く途を塞ぐことは妥当ではない」¹⁷⁾と問題提起する。

そこで、本稿は以下のように整理したい。

第1に、従来の憲法29条3項に基づく財産権補償の枠組みで把握されえない権利剥奪・制限に対する〈補償〉が何らかのかたちで理論化されなければならない。現状の〈補償〉概念のままでは、「もともと憲法29条に

15) 参照、今村成和『損失補償制度の研究』（有斐閣、1968年）31頁。

16) 福永実「国家補償による救済」岡田正則・榊原秀訓・白藤博行・人見剛・本多滝夫・山下竜一編『現代行政法講座Ⅱ 行政手続と行政救済』（日本評論社、2015年）291頁。

17) 塩野宏『行政法Ⅱ [第五版補訂版]』（有斐閣、2013年）387-88頁、註2。

もとづく補償は財産権侵害を前提としているため、仮に強制的に営業を停止させたとしても、補償に営業損失が含まれるかどうかは検討¹⁸⁾の対象となりにくい。そこでは、生命・身体の権利や、〈自粛の強制〉によって行われえなかった事業活動（営業）に対する制限、あるいは被用者がその生活の糧である賃金をえるべく就労しえなかった部分——すなわち逸失利益部分——も、〈補償〉を基礎づける「損失」として可視化・言語化され、理論化されなければならない。

今回の「営業制限」のように、企業の営業の自由制限というよりも生業（なりわい）に対する制限が主たる側面となる場合に、「規制（＝営業の制限）」について、一般の営利企業と零細の経営体とで異なったりあつかいをする必要でも必要であり、可能ではないかと思われる。この作業は、大阪地判 1987 年 9 月 30 日判時 1255 号 45 頁がいう「（憲法 29 条 3 項の）解釈が、生命、身体について前記特別な犠牲がある場合においても妥当することは、勿論」とした範囲の拡張を精緻化あるいは可視化する作業でもある。板垣勝彦がいう「ある種の取用を行ったものとみて、損失補償として構成すること」¹⁹⁾も、この類型に含まれそうである。

第 2 に、上記のように「財産権以外の権利への侵害に対する補償」を可視化しえた段階においてもなお、「損失補償概念の守備範囲を超えて」とされる部分が、「政策上の補償」²⁰⁾の対象として制度化されることが要請されると思われる。

そしてこれら諸制度のさらに先に、第 3 に、政策的な支援制度が存在するものと思われる。

第 2 章 組織法的論点

第 1 節 「対策本部」と「調整」

組織法的な論点について今回とくに問題となったのは、「政府対策本部」

18) 大林啓吾編『感染症と憲法』（青林書院、2021 年）239 頁 [大林啓吾執筆]。

19) 板垣前掲註 (7) 194 頁。板垣は、「食中毒を生じさせた飲食店に対し営業中止命令を発出する局面とは異なり、個別事情を度外視して類型的に規制を及ぼすので、内在的制約ではなく、外在的制約である」とする。同 195 頁。

20) 福永前掲註 (16) 292 頁。

の設置の経緯であった。とくに2020年1月30日の段階では、「新型コロナウイルス感染症対策本部」とはいつでもそれは法律上の根拠なく設置されたものであった。法律上の根拠が与えられたのは新型コロナウイルス感染症を追加した特措法改正後の2020年3月17日の閣議決定改正の際であり、まさしく「事後承諾」であった。

山本隆司は、『『本部』と称される内閣総理大臣および国務大臣を中心に構成される会議体が設置され、重要な政策決定および官庁間の総合調整にあたることがある』としても、「理念上は、内閣（官房）には、政治的に明確な目標を定め、計画的にその実現に向けて施策を推進する役割が想定されている」ため、「感染症のまん延に対応するための総合的衡量および総合調整は、内閣府の役割に適合するのではないか」²¹⁾とする。

関連して、いわゆる有識者会議の設置に関しても山本は、「一方で、衡量事項が比較的限定された感染症法等に関して厚労大臣等に比し、他方で、社会の広範な分野・領域に関係する特措法等に関して内閣ないし内閣府の本部等に対し、意見を述べる権限を持たせるとすれば、変則的ではあるが、内閣府に審議会、特別の機関等として法律に基づき臨時に置くことも考えられ」²²⁾るとする。

この点、あくまでも私見ではあるが、この論点は、その権限がどこに配分されるのが適切なのかということにとどまらず、感染症対策行政という高度の自然科学的専門性が反映されるべき行政分野の特質に照らして、その専門家の意見とこれを受けた政策判断との関係性、およびその適切な役割分担のあり方についても検討されるべきであると考えられる。

第2節 持続化給付金の実施主体の民間化

給付行政を担う「組織」論として、「贈与契約方式で実施される給付行政である」と位置づけられる持続化給付金事業の実施主体も問題となった。この持続化給付金とは、持続化給付金給付規程によると「中小企業庁長官が給付額を決定する『贈与契約』」（9条1項）とされ、それが同規程10

21) 山本隆司「パンデミックにおける国の意思決定組織」『論究ジュリスト』35号（2020年秋）21-22頁。

22) 同上20頁。

条6項によって「不服申立ての対象とならない」とされ、申請者は中小企業庁とではなく「持続化給付金事務局」との間で、「受領委任契約」を締結し、中小企業庁長官は事務局に対して「給付金」を支払う（9条2項1号および同2号）。申請者と中小企業庁との間に法人が介在するので給付金事業の責任が中小企業庁から外部委託されている。

ここでは、給付金事業の法的根拠とともに担当する行政組織の形態も問題となる。ただ、私見の限りでは、「権利保障のための給付金事業であれば、行政庁とその補助機関から系統的に編成された組織体が必要」ではないかとの指摘があった以上には論じられていなかったようである²³⁾。

この件につき、持続化給付金申請の支援活動を実施するなかで不給付となった部分について、6月18日までに中小企業庁長官に不服審査請求した動きもある²⁴⁾。裁決の動向が気になる。

第3節 新型コロナ感染症対策における国と都道府県の関係

国と地方公共団体との関係は、行政組織の問題ではないが、便宜的にここで扱う。

国の任務は、従来「感染症及び病原体等に関する情報の収集及び研究並びに感染症に係る医療のための医薬品の研究開発の推進、病原体等の検査の実施等を図るための体制を整備し、国際的な連携を確保するよう努める」とともに、地方公共団体に対し「必要な技術的及び財政的援助を与えることに努めなければならない」とする感染症法3条3項に基づくものとされていた。これに対して2021年改正の特措法は、その3条1項で、国は「新型インフルエンザ等が発生したときは、……国全体として万全の態勢を整備する責務を有する」とし、15条に基づいて閣議にかけて、「臨時に内閣に新型インフルエンザ等対策本部を設置する」とされ、同本部は、18条

23) 稲葉前掲註(2) 58-59頁。その後、野田崇「緊急かつ大規模な事業の民間委託」『法律時報』2021年5月号63頁は、「問題の本質は、国・地方公共団体という広義の国家機構が本件委託事業のような緊急かつ大規模な事業への突発的発生に自力では対応できないこと、政治部門の決定をみずから執行できないという意味で、統治機構の一部の民間化が当初から予定されていたことにあるのではないか」とする。

24) 竹村考史「『コロナ給付金支給』審査請求提出とその意義」『議会と自治体』2021年8月号86-87頁。

に基づいて基本的対策方針を定め、これを受けて地方公共団体（とくに都道府県）は、3条4項により、「基本的対処方針に基づき、自らその区域に係る新型インフルエンザ等対策を的確かつ迅速に実施し、及び当該地方公共団体の区域において関係機関が実施する新型インフルエンザ等対策を総合的に推進する責務を有する」とする。これを受けて22条は、「都道府県行動計画で定めるところにより、直ちに、都道府県対策本部を設置しなければならない」とする。この事務は、74条により第1号法定受託事務とされる。

この「基本的対処指針」の法的性格につき安田理恵は、「法的拘束力のない行政規則」でありつつも、都道府県知事が政府対策本部の「総合調整」（特措法20条1項）に従わない場合の政府対策本部の「必要な指示」は、限定的に「例外的に、法的拘束力のある法規命令となる」²⁵⁾とする。この点飯島淳子は、「基本的対処方針」が「地方公共団体が個別の事務を処理するに当たりよるべき基準としては定められていないことに鑑みるならば、処理基準ではない」としつつ、「仮に処理基準であるとしても基本的対処方針によって地方公共団体に対する関与を定めることは、関与法定主義に照らして許されない」ことから、「基本的対処方針が国への協議を義務づけているとすると、関与法定主義に違反している……協議については、法的拘束力のない要請にすぎないと解するか、総合調整権限（特措法20条1項）を行使するための事前手続の具体化として何とか位置付けるしかない」²⁶⁾とする。

しかしながら、仮に「法的拘束力のない要請」であるとしても、その実質的な強制力に対してどのように法的統制をかけるのかは、また別の論点として検討されなければならない。また「総合調整権限を行使するための事前手続」と考えたとしても、「団体自治」というものに照らして、事前手続をどのように具体化するのがよいのかは、今後の重要な検討課題となる。

25) 安田理恵「日本の新型コロナウイルス感染症対策からみた国、都道府県および住民の関係」『法学セミナー』2020年9月号6-7頁。

26) 飯島淳子「パンデミック対応における地方自治」『論究ジュリスト』35号（2020年秋）24-25頁。

おわりに

以上、この1年間の新型コロナ対策をめぐる公法学の議論状況を概観した。ここでは、まず感染症パンデミック対応についての法律上の根拠およびその規律のあり方、罰則の取扱い、補償の可否などが中心的論点となった。また持続化給付金事業についての民間への委託のあり方なども論点となった。この2月の法改正以降、罰則規定が設定されるなど、国家の権力的な関与が顕著となるなかで、従来の〈行政指導→補償等何らかの手当〉という次元から、今後は〈行政行為・制裁→補償の可否〉という次元へと、局面が変わった。法律の根拠なき非権力的事実行為の拡大については、行政法学は（形式的意味での）法治主義からの逃避を問題視してきたところである。この点、「行政行為・制裁」の前提となる緊急事態宣言等の発出に際しての政府裁量に対する統制は、現行法下で必ずしも適切・十分とはいえない。また、補償のあり方およびその手続等についても不備である。このあたりを可視化し、掘り下げる作業が求められる。

本稿で論じきれなかった重要論点に、感染者の行動追跡をはじめとする個人情報取扱い、あるいはそれがビッグデータ化された場合の取扱いのあり方など、本稿との関係では付随的であるとはいえ、あらためて正面から検討されるべき問題が多々ある。これらの検討については、他日を期すこととしたい。

研究報告

3. 改正法の自治体実務への影響と 今後予想される紛争事例

吉 永 公 平

目次

- 第1章 紛争事例を検討する必要性
- 第2章 法改正前における紛争事例
 - 第1節 紛争事例の当事者の範囲
 - 第2節 具体的な紛争事例
 - (1) 審査請求
 - (2) 裁判
 - 第3節 自治体の立場からの評価
- 第3章 各自治体の独自対応
- 第4章 改正法の自治体実務への影響
 - 第1節 改正法の概要
 - (1) 自治体実務への影響
 - (2) 緊急事態宣言
 - (3) まん延防止等重点措置
 - (4) 立入検査等
 - 第2節 特措法の補完
 - 第3節 感染症法・検疫法
- 第5章 今後の自治体実務における留意点と課題

第1章 紛争事例を検討する必要性

新型コロナウイルスの感染拡大は、自治体実務にも多大な影響を及ぼしている。かつて経験したことのない事態に直面し、自治体の現場は大きな

混乱に陥っている。しかし、法の支配の観点からは、このような状況下にある自治体実務においても、適正な法執行及び既存の法律の不足を補うべき条例制定が求められる。

自治体実務においては、まずもって民法や地方自治法等といった既存の法律に照らした対応が必要となる。それにとどまらず、まさに有事の際の特別法である新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「特措法」という。）が2021年2月に改正され（以下「改正法」という。）、自治体実務に多大な影響を及ぼしている。残念ながらもまだコロナ禍の終わりが見通せない現状においては、改正法による自治体実務への影響の法的検討が急務である。

改正法による自治体実務への影響は、紛争事例において最も先鋭化・顕在化すると考えられる。そして、法改正後の紛争事例は、法改正前の紛争事例とその特徴を異にすると考えられる。法改正前においては、自治体のみならず国も補助金や要請、公表といった「非法的・非強制的な対応」を行うことが多かったため、法的紛争が比較的少なかったといえる。一方、法改正により、特に命令や過料といった「法的・強制的な対応」が規定されるとともに、緊急事態宣言の前段階としてのまん延防止等重点措置が創設されたため、法的紛争が増加することが予想される。そこで、法改正の前後における紛争事例の比較という観点に立ち、自治体実務への影響を法的に検討する。

その際、法改正後の紛争事例のリーディングケースともいえる、特措法45条3項に基づく営業時間短縮命令につき、同項及び同命令が違憲違法である等として、事業者が東京都を被告として提起した国家賠償請求訴訟（以下「特措法違憲訴訟」という。）にも適宜言及したい。

第2章 法改正前における紛争事例

第1節 紛争事例の当事者の範囲

まず、法改正後における紛争事例との比較対象として、法改正前における紛争事例について確認する。上記のとおり、自治体のみならず国も補助金や要請、公表といった「非法的・非強制的な対応」を行うことが多かつ

たため、法的紛争が比較的少なかったといえる。そのため、紛争事例の特徴を把握するために、取り上げる紛争事例を増やすべく、当事者を自治体に限定しないこととする。

第2節 具体的な紛争事例

(1) 審査請求

- ① 新型コロナウイルスに関する要綱に基づく補助金の不支給決定に対する審査請求（審査庁：鹿児島県知事、岐阜県知事、名古屋市長）
- ② 児童扶養手当法12条1項の「災害」に新型コロナウイルス感染症の拡大が該当しないとする児童扶養手当認定処分及び児童扶養手当支給停止処分に対する審査請求（審査庁：鹿児島県知事）
- ③ 感染症法19条1項・42条1項による入院勧告に伴う療養費支給決定に対する審査請求（審査庁：杉並区長）
- ④ 新型コロナウイルス感染症の影響により役場に行くことができず、第1期の減免申請期限を徒過した固定資産税の減免及び税額の変更決定に対する審査請求（審査庁：川南町長）
- ⑤ 地方税法・国税徴収法による配当処分につき、新型コロナウイルスの不安による経済的困窮を理由とする審査請求（審査庁：千葉市長）

(2) 裁判

- ① 持続化給付金における性風俗関連特殊営業の対象除外に係る、性風俗関連特殊営業を営む事業者による国家賠償請求訴訟（被告：国）
- ② 大阪刑務所の受刑者が同刑務所における新型コロナウイルスの感染対策の改善を求める人身保護請求訴訟（被告：国）
- ③ 感染者が利用したと公表された飲食店による国家賠償請求訴訟（被告：徳島県）
- ④ 訪問介護ヘルパーから新型コロナウイルスに感染したとする、同サービスの利用者の遺族による損害賠償請求訴訟（被告：同サービス事業者）
- ⑤ 感染者の来店による飲食店の休業に係る、飲食店による損害賠償請求訴訟（被告：来店者）
- ⑥ 新型コロナウイルスの影響を理由とした経営悪化による解雇に係る、

従業員による賃金支払等の仮処分の申立て（債務者：観光バス会社）

⑦ マスク非着用による解雇に係る、従業員による雇用契約上の地位確認等請求訴訟（被告：コンタクトセンター運営会社）

⑧ いわゆる「俺コロナ」等による威力業務妨害罪等の各種刑事事件

第3節 自治体の立場からの評価

審査請求の事例からは、新型コロナウイルスの影響による住民・事業者の経済的困窮の訴えが強く感じられる。しかし、それをすくい上げる法的制度が不十分なためか、いずれの事例においても却下又は棄却裁決となっている。特に特徴的なのが（1）①の補助金であり、法律・条例に基づかない贈与契約の形式で行われているため、処分性なしとして却下となっている。国や自治体は、補助金の支給に関して申請に対する処分形式を採用せず、法律・条例の根拠が不要であり、行政手続法・条例の規制がかからず、審査請求・抗告訴訟の対象とならない（と国や自治体が考えているであろう）贈与契約形式を好む傾向が見受けられる。しかし、簡便な補助金の支給事務の遂行の裏側で、不支給となった住民・事業者の権利利益の保障・救済の問題は軽視されていると見ることもできる。この点はコロナ禍に特化したものではなく、以前から指摘されていた問題である。しかし、経済的に「生きるか死ぬか」が問われてしまうような極限状況における補助金に関しては、その他の補助金にも増して、住民・事業者の権利利益の保障・救済を手厚く図るべきであろう。

裁判の事例からは、行政の対応、使用者と被用者の雇用関係、店舗と客の問題といったように、様々な場面において紛争が生じていることを見て取ることができる。このことは、新型コロナウイルスが社会全体に影響を及ぼしていることの表れといえる。その中でも、行政を相手とする紛争では、契約や事実行為に関するものばかりであった。このことは、改正前の特措法において、国や自治体が要請や公表といった「非法的・非強制的」な対応にとどめることが多かったことの帰結といえよう。また、「非法的・非強制的」な対応にとどめることにより、住民・事業者への直接的な権利侵害が生じたとは認識され難く、法的紛争に発展した事例自体が少ないと評価することもできる。しかし、法改正後の現在においては、既に特措法

違憲訴訟が提起されているように、紛争事例における法状況は大きく変化すると考えられる。

第3章 各自治体の独自対応

自治体の中には、既存の法律・条例や改正前後の特措法の執行にとどまらず、新型コロナウイルスに関する独自の対応を講じるものもある。紛争事例に直接関係するものではないが、「住民の生活は自治体を守る」という自治体の存在意義そのものが問われる現状において、自治体の自律的思考・行動の実践例を確認することは、改正法の影響に直面する自治体の「あるべきスタンス」を考える際に有益であろう。

東京都や名古屋市等は、新型コロナウイルスに関する条例を制定した。2021年9月8日現在確認できるものとして、都道府県が16条例（うち東京都は2条例）、市町村が51条例、合計67条例が制定されている¹⁾。これらの条例は、住民の努力義務を規定するにとどまり、権利の制限まで踏み込まないものが主流である。この点を捉えて、感染拡大防止の実効性が弱いと見ることもできる。しかし、自治体の実情に沿った規制内容を選択しているとして、むしろ地方自治の実践と評価し得るとも考えられる。条例の中には、住民間での差別の禁止やマスクの着用等、改正法を先取りするような条例もある。

多くの自治体では、各自治体で類似性はあるものの、独自の給付金や公共料金等の減免により、住民・事業者の経済的な困窮への対応を行っている。しかし、給付金はやはり法律・条例に基づかない贈与契約形式が主流である。

大阪府は休業要請や外出自粛の効果を独自に分析している。EBPM（証拠に基づく政策立案）の実践例といえよう。和歌山県は独自に新型コロナウイルスの解析を行っている。このような解析が、自治体の自治権（特に団体自治）に基づく行政調査だとすれば、これが可能となる条件（保健所機能や医師会との協力体制）が問題となろう。

以上のように、多くの自治体で行われているものから、一部の自治体の

1) 一般財団法人地方自治研究機構 HP「新型コロナウイルス感染症に関する条例」（2021年9月30日更新）（http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/022_COVID_19.htm）

みで行われているものまで、様々な対応がある。世界規模の厄災である新型コロナウイルスへの対応は、もちろん国の主導によるものが重要である。しかし、だからといって地方自治が軽視されるべきではなく、国の対応を補完し、場合によってはアンチテーゼを提示すべき場合もあろう。自治体による改正法の運用においても、自治体の自律的思考・行動が重要となるため、これまでの独自対応の意義を再度確認する必要がある。

第4章 改正法の自治体実務への影響

第1節 改正法の概要

(1) 自治体実務への影響

改正法の概要は周知のとおりであり、以下、自治体実務への影響を中心に検討する。

(2) 緊急事態宣言

① 学識経験者の意見聴取

緊急事態宣言下において特定都道府県知事が改正法45条2項の要請・3項の命令を行う際には、あらかじめ学識経験者の意見を聴くこととされた(同条4項)。

自治体としては、学識経験者の人選をどうするか、一定時期における要請・命令につき包括的に意見を聴くか、それとも個別の要請・命令ごとに意見を聴くか、という問題が生じる。人選としては、公衆衛生や法律の専門家等が考えられる。また、要請・命令の対象者にある程度の類似性が認められる場合には、ある程度包括的に意見を聴くことも考えられよう。2021年2月12日付け内閣官房新型コロナウイルス感染症対策推進室長の事務連絡(以下「事務連絡」という。)においても、包括的な意見聴取が可能と述べられている。特措法違憲訴訟に係る要請・命令においては、東京都知事は東京都新型コロナウイルス感染症対策審議会において、東京都医師会の副会長をはじめとした医療関係者、弁護士に加え民間シンクタンク的首席エコノミストから、同時期における複数の対象者について意見を

聴取した²⁾。

② 指示の命令への変更

要請の後に行われる指示につき、行政処分か否か、その法的性質が不明確であったが³⁾、命令に変更され、行政処分であることが明らかとされた（改正法 45 条 3 項）。

自治体としては、命令の要件である「正当な理由がない」及び「特に必要があると認めるとき」とは、具体的にはどのようなものが問題となる。事務連絡では、「正当な理由」は限定的に解釈されるべきであり、経営状況等は該当しない、「特に必要があると認めるとき」は感染防止対策の程度等も考慮するとしている。自治体は、事務連絡どおりの解釈を行うか、それとも独自の解釈を行うかという判断を迫られる。その際には、事務連絡は第 1 号法定受託事務における処理基準（地方自治法 245 条の 9 第 1 項）か、という点も問題となろう。多くの自治体が事務連絡どおりの解釈をすると予想され、特措法違憲訴訟における東京都知事も事務連絡どおりの解釈を行った。しかし、原告からは、「被告は、そもそも当該事務連絡の妥当性を独自に論証したのか、独自に論証をしていないということであればそれはなぜか。」と厳しく指摘されている。

より具体的な問題としては、経済的困窮を「正当な理由」として認めるか、新型コロナウイルスのまん延状況の改善（ステージの緩和）により「特に必要があると認め」なくなるのか、緊急事態宣言の解除の直前でも「特に必要があると認めるとき」に当たるか、といった点を検討する必要がある。命令を受ける事業者からすれば、命令により営業が制限され、より経済的困窮の度合いが高まるため、この点を「正当な理由」に加えることを希望するであろう。しかし、事業者の経済的困窮を理由に命令を行えなくなるとすれば、理念的には「人の生命・身体の安全」よりも「事業者の経済的利益」を優先することにもなりかねず、自治体としてはなかなか選択し難いところであろう。

2) 筆者は東京都知事に対して情報公開請求を行い、特措法違憲訴訟に係る資料を確認した。原告が訴訟資料をウェブ上で公開しており、そこでも東京都の見解や対応が確認できる（[https://www.call4.jp/search.php?type=material&run=true&items_id_PAL\[\]=match+comp&items_id=10000071](https://www.call4.jp/search.php?type=material&run=true&items_id_PAL[]=match+comp&items_id=10000071)）。

3) 新型インフルエンザ等対策研究会『逐条解説新型インフルエンザ等対策特別措置法』（中央法規出版、2013 年）161 頁は、指示を受けた者は法的義務を負うと述べており、行政処分と解していた。

また、命令の要件を満たすとして、改正法 45 条 3 項は「できる」規定であるから、実際に命令を行うか否かという問題もある。東京都知事や大阪府知事等は実際に命令を行ったが、長野県知事や鳥取県知事等のように、命令に慎重な姿勢を示す者もいる。

さらに、命令の相手方からは、そもそも改正法 45 条 3 項は事業者の営業の自由等との関係で違憲ではないか、と指摘される可能性がある。特措法違憲訴訟の原告は同様の主張をしている。自治体は司法権の行使としての違憲立法審査権を有していないこともあり、法律の合憲性を自律的に判断することには消極的であろう。東京都も「被告の公務員が特措法を適用するに当たり、同法の憲法適合性を審査すべき職務上の注意義務があるとは到底解されない」と反論している。

命令は不利益処分であることが明確にされたため、理由の提示（行政手続法 14 条）等の行政手続が求められる。事務連絡では命令の通知書の書式を示しており、理由の提示の例として「施設の使用停止（休業）を要請しておりますが、○月○日○時の時点において、『○○○○○』施設の使用を継続されていることを確認しております。つきましては、新型コロナウイルス感染症緊急事態において、当該感染症のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため」と記載されている。しかし、理由の提示の程度につき、最判平成 23 年 6 月 7 日民集 65 卷 4 号 2081 頁は、同条の「行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨……に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである」と述べた。事務連絡が示す理由の提示の例が、最高裁が求める水準に至っているかは疑問である。自治体としては、「感染症のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため」といった抽象的な記載にとどめるのではなく、「正当な理由がない」及び「特に必要があると認めるとき」の充足性につき、相手方ごとに具体的に説明すべきではないかと考えられる。

命令に対しては、相手方から命令の取消しの審査請求・訴訟が提起されることも想定される。しかし、審査請求や訴訟の結論に至るには、数か月

以上を要することが通常である。その間に命令の期間が終了した場合、審査請求・訴えの利益が消滅すると考える余地もあるが、裁判所から過料(改正法79条)を受けない地位の回復のために、審査請求・訴えの利益は消滅しないと考えられる。自治体としては、相手方から執行停止の申立て(行政不服審査法25条、行政事件訴訟法25条)がされることも念頭に置く必要があるだろう。

命令に対しては、審査請求・訴訟に代えて又は同時に国家賠償請求が行われることも考えられる。特措法違憲訴訟はそのリーディングケースかつ典型例といえる。特措法違憲訴訟では、原告からの請求はされていないが、命令が適法であった場合に備えて、憲法29条3項に基づく損失補償請求が予備的に行われることも考えられる。命令が受忍限度の範囲内か否かについては諸説あるが、命令の相手方が司法判断を求める意義は小さくないであろう。

命令の相手方からではなく、周辺住民等の第三者から、要請・命令の求め(行政手続法36条の3)が行われたり、命令の非申請型義務付け訴訟が提起されたりする可能性も否定できない。要請・命令の求めは何人も行うことが可能である。一方、命令の非申請型義務付け訴訟では、改正法は命令において個々の住民の個別的利益を直接的に保護しているとまでは考え難く、原告適格は認められないであろう。

③ 要請・命令の内容

要請・命令の内容として、マスクの着用等の措置を講じない者の入場の禁止や、酒類の提供の禁止等が追加された(改正法施行令12条、令和2年厚生労働省告示第176号(令和3年改正))。

自治体としては、要請・命令の具体的な内容として、マスクの着用や換気、営業時間の短縮、酒類の提供制限、休業等のいずれを選択するか、という問題が生じる。要請・命令(特に法的義務を課す命令)は対象者の営業の自由への大きな制約となるため、そもそも要請・命令を行うか否かの検討はもちろんのこととして、選択した要請・命令の内容の有効性・比例性・補充性が厳しく問われるべきである。

④ 公表の裁量化

要請・指示を行った旨の公表の目的は、制裁か情報提供かが不明確であったが、法改正により、要請・命令を行った旨の公表は、従来の「しなけれ

ばならない」から「できる」規定となった。

事務連絡では、公表の目的は制裁ではなく情報提供であると述べられている。しかし、公表によって事業者が被る社会的評価の低下という不利益は大きく、制裁的な要素が完全になくなったとはいい難いであろう。自治体としては、要請を行った旨の公表につき、行政手続法 13 条 1 項 2 号に準じて、相手方に対して弁明の機会を付与することも検討すべきであろう。

⑤ 過料の導入

命令に違反した者に対し、裁判所が 30 万円以下の過料を課すことが可能になった（改正法 79 条）。

自治体としては、命令違反に対する裁判所への過料の通知はどのような場合に行うべきか、という問題が生じる。実務上、命令を行う相手方は高度の必要性を有する者に限定されているであろうから、その者が命令に違反した場合には、少なくとも裁判所において過料の適否を判断されるべきであろう。そのため、裁判所への通知は全件行うことを原則とすべきと考えられる。

自治体から裁判所への通知等の手続は、事務連絡に詳しく記載されている。自治体にとっては不慣れな事務であろうが、事務の進め方に悩むことは少ないと思われる。ただし、「事務処理マニュアルが定められている場合、形式的に処理され、例外事例に適切に対応できないことがある」との指摘もあり⁴⁾、自治体としては過度のマニュアル主義に陥らないように注意する必要がある。

(3) まん延防止等重点措置

緊急事態宣言の一手手前の措置として、まん延防止等重点措置が新設され、緊急事態宣言下におけるものと類似の要請・命令・公表・過料が可能となった（改正法 2 条 3 号、31 条の 4、31 条の 6、80 条 2 号）。

緊急事態宣言下における命令とまん延防止等重点措置としての命令につき、いずれも「正当な理由がない」「特に必要があると認めるとき」が要件とされている。しかし、まん延防止等重点措置はステージ 3（場合によってはステージ 2）相当での対応を想定されているため、緊急事態宣言下に

4) 須藤陽子『過料と不文の原則』（法律文化社、2018 年）166 頁。

おける命令よりも規制の必要性がワンランク落ちるとも考えられる。事務連絡には両要件につき「緊急事態宣言と同様」と記載されているが、まん延防止等重点措置としての命令において、両要件がより厳格に判断されるべきではないか、という問題も考えられる。

(4) 立入検査等

緊急事態宣言下における要請とまん延防止等重点措置としての要請をした場合、相手方の事業場への立入検査等が可能となり（改正法 72 条 1 項・2 項）、当該立入検査等に応じない場合には過料を課すことが可能となった（改正法 80 条 2 号）。

自治体としては、当該立入検査等を実施するか、実施するとして誰が担当するか、対象はどのように選定するか、何を検査するか、事前通知をするか、何回実施するか等の問題が生じる。特に担当者につき、警察が実施することは不適切であり、場合によっては違法の可能性も生じると考えられる。

第 2 節 特措法の補完

要請・命令に対する事業者への金銭的補償は、法改正により新設された特措法 63 条の 2 第 1 項において「国及び地方公共団体は……必要な措置を効果的に講ずるものとする」と規定するのみであり、事業者の権利としては規定されていない。そのような状況において、各自治体は営業時間の短縮等をした事業者に対し、独自の協力金を支給している。当該協力金は自治体にとって義務的な損失補償（憲法 29 条 3 項）か、それとも贈与契約に基づく政策的な補償にとどまるか、という問題がある。

また、協力金の支給の対象者を誰にするか、金額をいくらにするかといった問題も生じる。当初、営業時間の短縮等を行った飲食店であれば、一律一日数万円の支給とされており、その後、事業規模に応じて金額を異にするようになった。しかし、「協力金バブル」とも言われるように、営業時間の短縮等によりそれほど経済的不利益を被っていない事業者に対しても高額な協力金が支給されている場合があり、「公益上必要がある場合」（地方自治法 232 条の 2）に当たらないのではないかと、他の事業者との平等原

則に反するのではないか等として、住民監査請求や住民訴訟が提起される可能性もある。

第3節 感染症法・検疫法

本報告では紙幅の関係上、感染症法・検疫法の改正につき詳細に論じることはできないが、全国保健所長会や日本医学会連合等が改正に反対したにもかかわらず、自治体としては積極的疫学調査に応じるよう命令を出し、又は入院措置をし、違反者につき裁判所に過料の通知をするか、という問題が生じる点を指摘しておく。

第5章 今後の自治体実務における留意点と課題

改正法により、住民・事業者の権利の制限については「法的・強制的」なステージに移行した。また、2021年7月に東京オリンピックと時期を同じくして第5波が到来し、感染者数が増えつつある中、ロックダウンを求める声も再び上がりつつある。新たなステージにおいても、これまでの紛争事例から自治体が学ぶべき点は少なくない。その際、「住民・事業者も被災者」という新型コロナウイルスの特徴にも注意が必要である。一方、有事ではあっても、自治体としては、理由の提示義務といった行政法の一般的な規律を軽視してはならず、当然遵守しなければならない。

また、権利の制限「以外」では、未だに「非法的・非強制的」なステージにとどまっている。民主主義及び法治主義の観点からは、「非強制的」であったとしても「法的」な制度化が求められるべきものも少なくないと考えられる。残念ながらまだコロナ禍の終わりが見通せない現状においては、自治体は改正法の適正な執行とともに、引き続いての独自対応の充実（自治体の現場の疲弊、財政の悪化にも配慮する必要があるが）、さらには「非法的」制度の「法的」制度化が課題となろう。