

【資料】

スペインで COVID-19 対処のために発令された

第 1 回警戒事態宣言政令

永山 茂樹

解題

第 1 回警戒事態宣言政令

解題

スペイン政府は 2020 年 3 月 14 日、COVID-19 パンデミック¹に対処するため、スペイン憲法（以下、憲法）²の緊急事態条項（116 条 2 項）および「警戒事態・非常事態・合囲事態に関する組織法」（以下、緊急事態組織法）³にもとづき⁴、

¹ スペインにおける COVID-19 の「感染第 1 号」は、大西洋に浮かぶカナリア諸島を旅行中のドイツ人だった（2020 年 1 月 31 日。以下、本稿では混乱をきたさない限り、注記で「2020 年」を省略することがある）。翌 2 月になると、感染は本土にひろがった。保健省発表（Actualización nº 44. Enfermedad por el coronavirus (COVID-19)）によれば、第 1 回警戒事態宣言が発令された 3 月 14 日正午集計の感染者は 5,753 人、うち死者は 136 人にのぼっている。翌 15 日にはそれぞれ 7,753 人、288 人と（nº 45）、状況は急速に悪化していた。

² スペイン憲法（la Constitución Española）は、フランコ没後の 1978 年に制定（同年 10 月 31 日、議会在憲法案を可決。12 月 6 日、国民投票で承認）。憲法正文は官報（Boletín Oficial del Estado, BOE núm. 311, de 29/12/1978）による。邦訳としては、黒田清彦「新スペイン憲法試訳（上・下）」南山法学 3 巻 1 号 135 頁・2 号（1979）149 頁以下、百地章「スペイン憲法」畑・小森田編『世界の憲法集 [第五版]』（有信堂、2018）があり、それらを参照する。なお本稿でとりあげる法令は、憲法をふくめ、原則として官報（BOE, web 版）によった。

³ 緊急事態組織法（Ley Orgánica 4/1981, de 1 de Junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio）は、憲法 116 条の委任を受けて制定された。組織

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

第 1 回警戒事態宣言政令を発令した。

ちなみに南欧諸国は同時期, COVID-19 のエビデミック・パンデミックにみまわられている。初期の影響は, ベルギーやオランダとならび, イタリア, スペイン, フランスの南欧諸国で大きかった。

そういった危機的な状況に対処するため⁵の事態宣言発令を時系列的に整理すると,

①まず市民保護法典にもとづくイタリアの非常事態宣言 (Dichiarazione dello Stato di Emergenza, 1 月 31 日) を嚆矢とし⁶,

②つぎに本稿でとりあげる 3 月 14 日のスペインの警戒事態宣言,

③憲法にもとづいたポルトガルの非常事態宣言 (Declara o Estado de Emergência. 3 月 18 日) ⁷,

法 (Ley Orgánica; LO) という立法形式の範疇と制定手続は, 憲法 81 条が規定する。

⁴ サンチェス首相は 3 月 13 日午後, 「翌日 (14 日) の閣議決定によって, 15 日間の警戒事態宣言を発令する」旨を国民に伝える。政令による警戒事態宣言は 3 月 14 日の閣議を経て, 同日夕刻の官報 (BOE Núm. 67, de 14/03/2020) に掲載され, 即時発効した。首相は 3 月 18 日の下院本会議で, 本政令の内容と趣旨をあらためて説明するとともに, 議員に政治的団結を, 国民に社会的団結を訴えた。Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente núm. 15, 18 de Marzo de 2020.

⁵ 南欧諸国の法的対応の枠組を総覧した, European Parliamentary Research Service, States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis ; Normative Response and Parliamentary Oversight in EU Member States during the First Wave of the Pandemic, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf], Amícar Moreira, Margarita León, Flavia Coda Moscarola & Antonios Roumpakis, In the Eye of the Storm ... Again!; Social policy responses to COVID-19 in Southern Europe (2020) [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/spol.12681] を参照。

⁶ イタリアの対応は, 高橋利安「新型コロナウイルス対策と憲法—イタリアの場合」修道法学 43 巻 1 号, 同「COVID-19 対策とイタリア憲法」(注 12『世界と日本の COVID-19 対応—立憲主義の視点から考える—』所収), 芦田淳【「イタリア」新型コロナウイルス感染症対策—全国的な緊急事態下における権利制限】外国の立法 284 号, 同「イタリア—行政への権限付与のための緊急事態宣言」大林敬吾編『コロナの憲法学』(弘文堂, 2021) 所収。

⁷ ポルトガルの対応は, 「新型コロナウイルス感染症拡大で非常事態宣言, 一部自治体封鎖で日系企業にも影響」JETRO ビジネス通信 (3 月 26 日) 参照。また Teresa Violante & Rui T. Lanceiro, The response to the COVID-19 Pandemic in Portugal: a Success Story Gone Wrong, VERFASSUNGSBLOG. 同国の事態宣言正文はつぎのサイト [https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-p

④公衆衛生法典にもとづいたフランスの衛生緊急事態 (Etat d' Urgence Sanitaire. 3月24日)⁸とつづいた⁹。

スペインの警戒事態宣言政令は、①スペイン全土(イベリア半島, カナリアとバレアアレスの島嶼部, アフリカ北西部の二つの自治都市をふくむ)を対象に15日間の警戒事態を宣言し、②政府・自治州などが特別の方法と組織で権力を行使し、また③感染対策を目的として、国民の自由と権利を制限する、直接の、また間接の(すなわち、警戒事態宣言下で制定された他の諸法令を通じて)の法的根拠ともなった。

講じられた規制措置は、やがて段階的に緩和されていく。そして感染状況が一定の落ち着きをみせた同年6月21日¹⁰、第1回警戒事態宣言政令は失効し、第1回警戒事態宣言は解除された¹¹。

residente-republica/14-a-2020-130399862]。

⁸ フランスの対応を紹介する邦語文献は少なくない。ここではとりあえず、村田尚紀「フランスにおけるパンデミック対策」関西大学法学論集70巻6号(2021)、植野妙美子「フランスのコロナ対策と憲法院による統制」(注12所収)、三輪和宏【「フランス」新型コロナウイルス感染症の流行に対処する緊急法の制定】外国の立法284号、河嶋春菜「フランス—新たな法律上の緊急事態の創設」前掲・大林編編『コロナの憲法学』所収、をあげる。

⁹ 他方、ギリシャ政府は事態宣言をせず、おもに政令法(大統領が発令する、法律と同等の効力を有する政令。40日以内に議会の承認に付きなければならない。憲法44条)をもちいることで対処した。「新型コロナウイルス感染拡大予防に関する緊急措置を実施(ギリシャ)」JETRO ビジネス通信(3月26日)、George Karavokyris, Constitutionalism and COVID-19 in Greece: The Normality of Emergency, VERFASSUNGSBLOG を参照。

¹⁰ 感染者数や入院患者数など基礎的データの指標や、表示方法が、かならずしも統一できていなかった。そのため地域ごと・時期ごとにばらつきがでることは避けられない(Almudena Martín Fernández, Mercedes Alfaro Latorre, Belén Crespo Sánchez-Eznarriaga y Luz Fidalgo García, Disponibilidad de Datos Abiertos Relacionados con la COVID-19 en los Portales Web de las Comunidades Autónomas y del Ministerio de Sanidad, [Dialnet-DisponibilidadDeDatosAbiertosRelacionadosConLaCOVI-8254679.pdf])。スペインの感染状況やワクチン接種状況などの統計データについて、本田衛子【「調査」スペインにおける新型コロナウイルス感染症関連の情報について】CIS ディスカッション・ペーパー693号。[https://cis.ier.hit-u.ac.jp/Common/pdf/dp/2021/dp693.pdf]

¹¹ スペインでは、1月31日から、第1回警戒事態宣言を解除する6月21日までを「感染の第一期」(la Primera ola)とよぶ。そのあとおよそ4ヶ月の短い休止をはさんで、10月25日に発令された第2回警戒事態宣言政令(RD 926/2020, de 25 de Octubre, por el que se Declara el Estado de Alarma para Contener la Propagación de Infecciones Causadas por el SARS-CoV-2)にもとづく警

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

すでに筆者は、同国において 2020—22 年に展開した COVID-19 対処緊急法制について、国家権力にたいする立憲的統制の重要性という問題意識をもって概観した¹²。そのなかでも、この宣言政令に触れている。しかし紙幅の制約があつて、政令自体を十分に紹介すること、またそこでとられた措置の具体的内容、さらに実際の運用状況などを記述することができなかった。

そこで第 1 回警戒事態宣言政令の全体を訳出し、あわせて関連する命令などを参照しながら、逐条でコメントを付すことにした。

第 1 回警戒事態宣言政令¹³

前文

2020 年 3 月 11 日、世界保健機関 WHO は COVID-19 による公衆衛生上の緊急事態 (la Situación de Emergencia de Salud Pública Ocasionada por el COVID-19) を国際的パンデミックに引き上げた¹⁴。国内および国際的レベルで事態が急速

戒事態は、2021 年 5 月 9 日 00 時まで半年以上の長期、継続した。

¹² 永山「スペインにおける COVID-19 対処法制—とくに緊急法制に着目して」石村修・稲正樹・植野妙美子・永山茂樹編『世界と日本の COVID-19 対応—立憲主義の視点から考える—』(敬文堂, 2023) 61 頁以下。

¹³ 第 1 回警戒事態宣言政令 (RD 463/2020, de 14 de Marzo, por el que se Declara el Estado de Alarma para la Gestión de la Situación de Crisis Sanitaria Ocasionada por el COVID-19)。邦語による紹介として、①「新型コロナウイルスめぐり警戒事態を宣言、厳格な移動禁止措置を発動 (スペイン)」JETRO ビジネス短信 (3 月 17 日)、②井田敦彦「COVID-19 と緊急事態宣言・行動規制措置—各国の法制を中心に」調査と情報 1100 号 4 頁がある。またスペインにおける対処措置については、在スペイン日本大使館・領事メールによって随時、概要が紹介されてきた[https://www.es.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000933.html]。

政令 (Real Decreto; RD) は、閣議にもとづき国王が公布する (憲法 62 条)。これに「政令」の日本語をあてることは、岡部史信「書評・フランシスコ・バルベラン監修『和西・西和法律用語辞典』」創価法学 35 巻 1 号 (2005) とくに 172 頁以下。

以下、本稿本文では RD 463/2020 制定時の原テキストを示し、後の改正により修正・付加・削除されたものについては脚注で示し、それを明瞭にするために下線を付した。

¹⁴ WHO 緊急委員会は「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」(Public Health Emergency of International Concern; PHEIC) に相当する旨をのべた (1 月 30 日)。その後、WHO 事務局長のデドロスは、パンデミックを宣言した

に進展しているため、状況に対処する即時かつ効果的な措置を講ずる必要がある。この異常な状況は、非常に多くの市民が影響を受け、市民の権利¹⁵にたいする異常な危険がある点で、まちががなく前例のない大規模な健康危機 (una crisis sanitaria) である。

1981年6月1日付警戒事態・非常事態・合囲事態に関する組織法(Ley Orgánica 4/1981, de 1 de Junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio [以下、緊急事態組織法]) 4条b)は、憲法116条2項¹⁶により付与された権限を行使して、政府に、正常な状態に重大な変化をもたらす健康危機が発生したばあ

(3月11日)。それを解除するのは2023年5月3日である。

¹⁵ 憲法「政治社会経済の指導原理」の一つとして、43条1項で「健康保護の権利(Derecho a la Protección de la Salud)は保障される」と規定する。同条は、自由および権利を保障する憲法1編2章ではなく、「政治・社会・経済の指導原理」をさだめた1編3章のなかに置かれている。

健康権(Right to Health)の保障は、WHO憲章前文「到達可能な最高水準の健康を享受することは…すべての人々の基本的権利の一つである」や、国際人権規約(A規約)12条1項「到達可能な最高水準の身体および精神の健康を享受する権利」などの例があった。しかし憲法の明文による保障としては、第二次大戦直後に制定されたフランス第四共和制憲法(1946)前文「健康の保護(la protection de la santé)」, 日本国憲法25条1項「健康で文化的な最低限度の生活をおくる権利」, それにスペイン憲法につよい影響を与えたといわれるイタリア共和国憲法(1947)32条「個人の基本的権利および連帯の利益としての健康を保護し、貧困者にたいする無償の医療を保障する。」)をべつにして、資本主義国では早期のものといつてよいだろう。健康権について、棟居徳子「健康権(the right to health)の国際社会における現代的意義」社会環境研究10号(2005)。

なお(「健康権」とはことなつた)「健康保護の権利」が「政治・社会・経済の指導原理」として憲法で規定されることにより、個人にたいして主観的権利としての健康を保障するとともに、客観的な法制度の整備、すなわち国家(立法府)による公衆衛生に必要な措置を講じることが明確に正当化され、また義務付けられる。この責務は、同条2項「予防と給付措置および必要なサービスを通じて、公衆衛生を組織し保護すること(Organizar y Tutelar la Salud Pública)は、公権力の責務である。」でさらに明確にされる。

¹⁶ 憲法116条1項は「組織法は、警戒事態(Estado de Alarma), 非常事態(Estado de Excepción)および合囲事態(Estado de Sitio)と、それに対応する当局の権限および制限を定める」と、事態を3つに類型化したうえで、詳細を組織法に委任する。また同条2項は警戒事態宣言政令の発出および延長手続を規定する。

なお本稿では、3事態を包括する概念(Estado de Emergencia)に「緊急事態」の訳語をあてている。

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

いに、国の全域または一部において警戒事態を宣言する権限を付与する¹⁷ ¹⁸。この枠組で本政令の定める措置は、市民の健康と安全を守り、病気の流行を抑制し、公衆衛生システム¹⁹を強化するための政府の断固たる行動の一部である。

¹⁷ 憲法と緊急事態組織法は、国に事態宣言権を付与する一方で、緊急事態組織法 1 条 1 項は「権限を有する機関の通常の権限をもっては正常を維持できないばあい」と、権限行使を限定したことに注意せよ。謙抑の文言を採用した背景には、フランコ政権が事態宣言権を濫用した歴史がある。

たとえば①コルテス設置法 (1942 年) 13 条は、緊急の必要があるとき、政府は、国家元首に、国会の管轄事項を処理する事項を規制する政令の発令を提案することができる (緊急政令権)。

②また国家元首法 (1967 年) 10 条は、対外的な安全、国家の独立性、領土の完全性、王国の制度的なシステムが深刻かつ即座に脅かされているばあいに、国家元首は例外的な措置を採用できることを規定する。

¹⁸ 憲法の、自治州 (Comunidad Autónoma) の権限列記条項 (148 条 1 項) 21 号には、「保健および衛生 (Sanidad e Higiene)」がある。また、国の排他的権限列記条項 (149 条 1 項) 16 号には「検疫。保健の基本および全体的調整。薬品に関する立法」(Sanidad Exterior. Bases y Coordinación General de la Sanidad. Legislación sobre Productos Farmacéuticos) がある。さらに同条 3 項は「憲法が国に明示的に権限を付与しない事項は、各自治州の自治憲章 (Estatuto de Autonomía) により自治州の管轄とする。自治憲章が引き受けない事項の権限は国に帰属する。…すべてのばあい、国家法は自治州法に優先する。」とする。

このように自治国家 (el Estado Autonómico) の枠組のなかで、健康保護の保障に対応した公権力が、国と自治州との間で配分されている。

¹⁹ 公衆衛生に関連する既存の諸法律は、強力で広範な権力行使の根拠となりうる。たとえば

①一般医療法 (Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad) 26 条 1 項は「健康に深刻で重大な危険が存在するか、あるいはおそれがあるばあい、保健当局は、生産物の収用や凍結。活動の一時停止、企業や施設の閉鎖、物的・人的手段による介入、その他衛生上妥当とみなすことを、予防措置として講じることができる」と規定する。

ここでいう「物的・人的手段による介入」概念については、アントニア・エンビド・イルホ (北原仁訳)「行政法」日本スペイン法研究会・サラゴサ大学法学部・Michiza 日本法研究班共編『現代スペイン法入門』(嵯峨野書院, 2010) 165 頁以下を参照

②また一般公衆衛生法 (Ley 33/2011, de 4 de Octubre, General de Salud Pública) 54 条 1 項も「例外的に、特別に重大または緊急な理由により必要とされるばあい、法律の遵守を確保するために必要な措置を講じることができる。」として、同 2 項で、生産物の収用、物的・人的手段による介入、企業や施設の閉鎖、活動の一時的中断などをあげる。

保健当局による強力な対処 (の、すくなくともかなりの部分) は、緊急事態

政府のあらゆるレベルですでに実施されている暫定的な特別な対策²⁰は、ウイルスの予防と封じ込め、健康、社会、経済への影響を軽減するために、ただちに遅滞なく強化されなければならない。

この深刻かつ例外的な状況²¹に対処するため、警戒事態を宣言することが不

組織法・警戒事態宣言によらず、これらの通常法律によって実施が可能ではなかっただろうか (Gabriel Doménech Pascual, Fighting Covid-19; Legal Powers and Risks : Spain, VERFASSUNGBLOG)。政府はカミソリで片付く問題にマサカリを持ち出したのではないか、という疑いは払拭できない。また立憲主義に照らして、そもそも事態宣言を発令すること、緊急法制を発動することは正当だったのかという問題もある。

²⁰ 警戒事態宣言に先行した「すでに実行されている暫定的な特別な対策 (las Medidas Temporales de Carácter Extraordinario que ya se Han Adoptado)」には、たとえば以下のものがあった。

①3月10日付RDL 6/2020 (3月25日下院承認)により、(a)住宅ローンの返済が困難な家族を保護するため、ローンの返済ができない者の強制退去措置の猶予期間をさらに延長すること、(b)労働者の感染や隔離を、労働災害とみなすこと、(c)医薬品や食料が供給困難のばあい、行政が集中的に供給管理をおこなうこと。

②3月10日付内閣命令PCM 205/2020により、イタリア・スペイン間の航空便運航を停止すること。

③3月12日付内閣命令PCM 216/2020により、イタリアから出国した客船、スペインの港に向かうあらゆるクルーズ船の入港を禁止すること。なお本命令は、横浜に停泊したダイヤモンド・プリンセス号事件 (感染者712人、死者13人)を参照している。

④3月12日付RDL 7/2020 (3月25日下院承認)により、(a)国家予算に計上された予備費 (Fondo de Contingencia) から支出をすることで、感染拡大にともなう自治州の負担増を補うこと (なお一般財政法 (Ley 47/2003, de 26 de Noviembre, General Presupuestaria) 50条は、支出総額の2%を国の予備費として計上するべきことを規定している)、(b)学校閉鎖の影響を受ける脆弱な立場の子供に、経済的援助や食事支援をおこなうこと、(c)組織法が定める義務教育の最低授業日数について柔軟に運用すること、(d)大手旅行会社トマス・クックの破産 (2019年)もかかわって、観光業者へ特別な支援をすること、(e)小企業や個人を対象に納税期限を6ヶ月延期することなど。

⑤同じとき、自治州政府も外出規制などの措置を講じていた (たとえばカタルーニャ自治州は3月12日から外出規制。マドリード自治州は3月11日から、幼児教育から大学まで学校閉鎖。3月14日に商業施設を閉鎖。ムルシア自治州は3月13日からカルタヘナ市などの封鎖など)。

²¹ 緊急事態組織法4条は、警戒事態宣言を発出する条件として「a)地震、洪水、都市火災、森林火災、大規模事故などの災害、b)パンデミックおよび深刻な感染状況などの健康危機、c)憲法28条2項と37条2項[ストライキ、集団争議]が保障せず、本条が規定する他の状況が関わるばあいにおける[c]単独では

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

可欠である²²。

本政令に盛り込まれた措置は、この状況に対処するために不可欠であり、状況の極端な深刻さに比例したものであり²³、憲法 55 条が規定する基本権の停

警戒事態とならない]地域社会の重要な公共サービスの麻痺、d) 基本的な生活必需品の不足状況」の 4 つをあげる。

a)～d)のうち、複数の条件を援用することも可能である。じっさい緊急事態組織法にもとづく事態宣言発令の唯一の先例、すなわち航空管制官の職場放棄 (2010 年 12 月) にさいして、政府は c)「重要な公共サービスの麻痺」と d)「生活必需品の不足」をあげて、警戒事態宣言を発令した。RD 1673/2010, de 4 de Diciembre, por el que se Declara el Estado de Alarma para la Normalización del Servicio Público Esencial del Transporte Aéreo.

²² 緊急事態組織法 13 条は、非常事態宣言について「市民の権利と自由の行使、民主的機関の正常な機能、社会に不可欠な公共サービス、またはその他の公の秩序が損なわれ、通常の権限によっては回復が不可能になったばあい」をあげる。COVID-19 健康危機が、警戒/非常事態いずれにあたるかが問題となる。既存の法律をつかった対処の可能性問題 (前掲注 19) も参照せよ。

²³ 比例原則 (el Principio de Proporcionalidad) は、スペインにおける規制行政の一般原則であり、また行政法で明文化される (共通行政手続法 (Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) 100 条「行政による強制は、比例原則をつねに尊重しつつ、…。(以下、略)」, 地方制度基盤法 (L 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) 84 条 2 項「地方自治体の介入活動は、いかなるばあいにおいても、平等な取り扱い、必要性、追求する目的との比例性の原則に従わなければならない。」) など。また 2003 年 1 月 28 日の憲法裁判決でも承認されている (S.T.C. 14/2003, de 28 de Enero)。

比例原則の内容は、①規制内容が目的を達成するうえで適切であること (適切性の要件)、②必要最小限の規制であること (必要性の要件)、③規制によってもたらされる利益は、規制によって失われる利益を超えること (狭義の比例性の要件) と理解されている。Juan Francisco Pérez Gálvez, El Principio de Proporcionalidad en el Derecho Administrativo Español, REVISTA DE DERECHO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL, num 29(2007)p.178. この原則は、パンデミックを口実とした国家権力の濫用にたいする一定の歯止めとして機能する可能性はあるだろう。杉本俊介「パンデミックの倫理」倫理学研究 52 巻 (2022) も。

また比例原則とべつに、緊急事態における人権保障・制限に関する「シラクサ原則 (Siracusa Principles)」の適用について検討する必要があるようにおもわれる。同原則は、松浦陽子訳「市民的及び政治的権利に関する国際規約における制限条項及び違反条項に関するシラクサ原則」東北学院大学法学政治学研究所紀要 30 巻 (2022)、松尾太陽・大北全俊訳「市民的及び政治的権利に関する国際規約の制限及び逸脱条項に関するシラクサ原則・全文訳」[<https://www.pandemic-philosophy.com/>]。シラクサ原則の適用は、Nina Sun, Applying

止をとまなうものではない (no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental) ²⁴。

その結果、第一副首相兼首相府・国会関係・民主的記憶担当大臣、保健大臣、国防大臣、内務大臣、運輸・移動・都市政策担当大臣が提案し、2020年3月14日の閣議 ²⁵を経て、以下のように定める。

Siracusa: A Call for a General Comment on Public Health Emergencies, HEALTH HUMAN RIGHTS Journal (2020) [<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7348455/>].

²⁴ 憲法55条は「憲法17条[法定手続の保障, 予防拘禁の制約, その他の刑事手続における諸権利], 18条2項[住居の不可侵]および3項[通信の秘密], 19条[居住移転, 出入国の自由], 20条1項a・dおよび5項[表現の自由], 21条[集会・デモ行進の自由], 28条2項ならびに37条2項[労働者のストライキ権, 労働者と企業者の集団争議権]に認められた権利は, 憲法に定められた条件で, 非常事態または合囲事態の宣言が合意されたときは, 停止する (Suspendidos) ことができる。17条3項[拘禁理由の開示請求権, 自白を強要されない権利, 弁護人の立合い保障]は, 非常事態宣言のばあいは本項から除外する。」とする。したがって非常事態・合囲事態において基本権の一部が「停止」されるが, 反対解釈により, 警戒事態宣言下の基本権「停止」は認められないとかがえられる。本政令前文第四段「基本権の停止をとまなうものではない」も, その点を確認する。

個別具体的事案において, 例外的な「基本権の停止」と, 一般的な「基本権の制限」とを截然と区別することは容易ではないだろう。だがそれは, 後の憲法判断 (本政令7条についての憲法裁判決) を左右する。

また緊急事態組織法11条は, 警戒事態宣言下で「警戒事態を宣言する政令, またはその有効期間中に発出される政令は, 次の基準で定めることができる。」とし, 「a) 特定の時と場所における人や車両の移動や滞在を制限すること, または一定要件の充足を条件とすること。b) あらゆる種類の財産の暫定的収用をおこない, 個人に義務的役務を課すこと。c) 関係省庁へ通知したうえで, 個人の住居を除き, 工場またはあらゆる性質の施設に一時的に立ち入り占有すること。d) 必要性の高いサービスまたは物品の使用を制限すること。e) 4条d)の影響を受けるサービスや物品の供給を保障するために必要な命令を発すること。」と規定する。ここでも, 基本権を「停止」することは正当化されていないことに注意。

²⁵ 20年1月に成立した, ペドロ・サンチェス・ペレス=カステホン (Pedro Sánchez Pérez-Castejón, 社会主義労働党 PSOE 党首) を首相とする第2次サンチェス内閣。社会主義労働党とポデモス (PODEMOS) からなる, 中道・左派連立政権である。第一副首相兼首相府・国会関係・民主的記憶担当大臣はカルメン・カルボ・ボジャト, 保健大臣はサルバドル・イジャ・ロカ, 国防大臣はマルガリータ・ロブレス・フェルナンデス, 内務大臣はフェルナンド・グランデ・マルラスカ, 交通・移動・都市政策担当大臣はホセ・ルイス・アパロスがつとめた。

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

第 1 条 警戒事態の宣言

(Declaración del estado de alarma)

1981 年 6 月 1 日付緊急事態組織法 4 条 b) と d) にもとづき²⁶, COVID-19 コロナウイルスによる健康上の緊急事態 (Emergencia Sanitaria Provocada por el Coronavirus COVID-19) に対処するため, 警戒事態を宣言する。

第 2 条 領域

(Ámbito territorial)

本警戒事態宣言の効果は, 国内全域²⁷におよぶ。

サンチェス内閣は, COVID-19 に対処するために全土ロックダウンを命じるなど, イタリアとならんで, 比較的厳格な権利制約を講じた。しかし政権に批判的な論者からは, 「危険性を認識していながら, 与党議員や閣僚たちが, 直前の 3 月 8 日 (国際女性デー) に各地で開かれた集会に参加し, それが感染拡大の一原因となったこと」にたいするエクスキューズなのではないか, という指摘もあった。この問題は, 第 1 回警戒事態宣言政令の下, 政争のポイントとなった。

²⁶ 緊急事態組織法 4 条 b) d) は, 注 20。

²⁷ 本政令 2 条が明記するように, 本警戒事態宣言はスペイン全土を対象にする。しかし緊急事態組織法は, 地域を限定した事態宣言を発令する可能性も否定しない。たとえば警戒事態について, 4 条は「国の全部または一部で警戒事態を宣言することができる。」と定める (ただし注 21 でとりあげた航空管制官のストライキに対処する警戒事態宣言のときは, 国土全域を対象にしていた)。5 条は, 自治州の長に, 事態宣言の発令を国に要請する権限を付与する。7 条は, 自治州の長が「委任された権限を有する当局」(本政令 4 条 2 項参照) となりうることを規定する。非常事態・合囲事態でも同様に, 対象地域を明記すること (すなわち地域に限った宣言を発令すること) ができる。

政府は 10 月 9 日, 「人口 10 万人以上の自治体」で, 「直近 14 日間に 10 万人あたり 500 人以上の感染者がでていること」, 「COVID-19 感染者が集中治療室病床の 35% 以上を占有していること」などの条件を設定したうえで, それに該当する (すなわち感染状況が深刻である) アルコベンダス, アルコロン, フェンラブラダなどマドリッド自治州内にある 9 の市 (Municipios) を封鎖するため, 15 暦日間の地域的警戒事態宣言および政令 (RD 900/2020, de 9 de Octubre) を発出した。自宅からの外出は禁じられていないが, 市の境界は封鎖され, 同 5 条で特に明記した理由 (たとえば保健センターやサービスへの移動, 通勤, 大学や学校への通学, 住居への帰宅, 高齢者のケアなど) でなければ, 当該市からの／への出入りは禁じられることになった。

この RD 900/2020 は 10 月 24 日をもって失効した。かわって 10 月 25 日には,

第 3 条 期間

(Duración)

本政令の宣言する警戒事態の期間²⁸は、15 暦日²⁹とする³⁰。

RD 926/2020 にもとづいて、スペイン全土を対象にした第 2 回警戒事態宣言が発令される。地域的警戒事態宣言がマドリードを対象に発出されるにいたった、その政治的文脈については、前掲・永山・67 頁。

²⁸ 警戒事態宣言 1 回ごとの期間は最長が決められているが、延長回数や延長 1 回ごとの期間の上限は明記されていない。

すなわち、警戒事態宣言は政府の判断で発出される。しかしそれを延長するには、憲法および緊急事態組織法の規定により、ただちに下院の承認が必要とされる。憲法 116 条 3 項「警戒事態は、閣議で決定した政令により、内閣が最長 15 日の期間を定めて宣言する。ただちに下院を召集して、その旨を通知しなければならない。また下院の承認がなければ、15 日の期間を延長することはできない。政令は、宣言の効果がおよぶ領域の範囲を定めなければならない。」、緊急事態組織法 6 条 1 項「警戒事態の宣言は、閣議で決定した政令で実施される。」、同 2 項「前項の政令は、警戒事態の地域的範囲、期間および影響を定めなければならない。15 日間を超えてはならない。下院の明示的な承認があるばあい限り延長することができ、このばあいには、延長中の地域的範囲および条件を定めることができる。」と規定する。

下院規則 (Reglamento del Congreso) 162 条 3 項は、各会派が、政府提案の警戒事態宣言延長について、討論開始の 2 時間前までに、延長中の地域的範囲および条件について提案することができること、同 4 項は、この討論は、本会議で政府委員会が、延長承認要求の理由を説明することから開始されることを規定する。

非常事態宣言について、下院の事前承認という条件のもとで、30 日を越えない範囲で宣言されること、同じ日数の延長ができるとしたこと（憲法 116 条 3 項）と対照的である（次表）。

警戒事態宣言の延長をめぐる、①事態宣言権が濫用され、行政にたいする立憲主義的統制が形骸化することを危惧する立場からは、延長できる期間に憲法・組織法上の制約があるとする延長期間制約説（たとえば、警戒事態宣言を延長することは可能だが、1 回ごとの延長期間は宣言発出の政令と同様、最大 15 日に限られるとするもの）が主張される。これと反対に、

②立憲主義的統制の制度があるので（たとえば、下院による延長承認手続、両院の解散禁止、憲法裁判所による違憲審査制、さらに事態宣言下における「国家機関の責任の原則」（憲法 116 条 6 項「…事態宣言は、憲法および法律で認められた政府およびその職員の責任原則を変更するものではない。」））、事態宣言権が濫用されるおそれはないという立場からは、1 回ごとの延長期間について憲法はふれていないのだから、その期間に制限はないとする延長期間無制約説が主張される。

第 1 回警戒事態宣は、6 回の延長を重ねたが (注 24 参照)、各回の延長は 15 暦日に抑えられていた。

くわえて、今回のパンデミックについては、通常の法制をもって対処すべきだったのか、あるいは警戒事態宣言や非常事態宣言などの緊急法制で対処すべきだったのか、という状況判断がからんでいる。¿Qué Opciones Legales Hay ante el Fin del Estado de Alarma para Contener la Pandemia? も参照。[<https://theconversation.com/que-opciones-legales-hay-ante-el-fin-del-estado-de-alarma-para-contener-la-pandemia-159835#:~:text=Una%20posible%20soluci%C3%B3n%20pasar%C3%ADa%20por,pandemias%20de%20estado%20de%20alarma.>]

		憲法	緊急事態組織法
警戒事態	宣言期間	最長 15 日	最長 15 日 (6 条)
	延長期間	?	?
	延長回数	?	?
非常事態	宣言期間	最長 30 日	最長 30 日 (13 条)
	延長期間	最長 30 日	最長 30 日 (13 条)
	延長回数	?	?

²⁹ 共通行政手続法により、期間の計算は①法律上の期間が日数で定められるときは、土曜・日曜・祝日を除いた平日 (Días Hábiles) で計算をし、②法律や EU 法で特段の定めがあるときは、暦日 (Días Naturales) で計算をすることになっている (30 条 2 項)。本条規定により、本政令の期間は暦日による計算がおこなわれる。

³⁰ RD 463/2020 の発令時から、宣言を延長することは織り込み済みであった。そのことは、3 月 18 日の下院本会議における首相説明 (注 4) 「この期間は、必要であれば、下院議員の承認をもって (つまりは、諸君の支持を得て) 延長することができる」という箇所でも示唆されていた。3 条の期間規定の文言じたいには手をつけず、期間延長を規定する RD を別途制定することによって、警戒事態宣言はこのあと 6 回、延長された。

①第 1 回延長 3 月 27 日付 RD 476/2020 「本政令で定められた延長は、2020 年 4 月 12 日午前 00 時 00 分まで延長され、2020 年 3 月 17 日付 RD465/2020 で改正された 2020 年 3 月 14 日付 RD 463/2020 で定められたのと同じ条件にしたがう。」

②第 2 回延長 4 月 10 日付 RD 487/2020 「3 月 14 日付 RD 463/2020 で宣言された警戒事態を延長し、COVID-19 の健康危機の状況に対処するための警戒事態を宣言するため、本政令で定められた延長は、2020 年 4 月 26 日午前 00 時 00 分まで継続し、3 月 14 日付 RD 463/2020 で定められ、3 月 17 日付 RD 465/2020 および 3 月 27 日付 RD 476/2020 で改正されたのと同じ条件にしたがう。」

③第 3 回延長 4 月 24 日付 RD 492/2020 「本政令で定められた延長期間は、2020 年 4 月 26 日午前 00 時 00 分から 2020 年 5 月 10 日午前 00 時 00 分まで継続し、2020 年 3 月 14 日付 RD 463/2020 で定められたのと同じ条件にしたがう。」

第 4 条 権限を有する当局

(Autoridad competente)

1 項 警戒事態に関して権限を有する当局は、政府である。

④第 4 回延長 5 月 8 日付 RD 514/2020「本政令で定められた延長期間は、2020 年 5 月 10 日午前 00 時 00 分から 2020 年 5 月 24 日午前 00 時 00 分まで継続し、以下の条項によらず、3 月 14 日付 RD 463/2020 およびそれを改正、実施、発展させた規定に定められたのと同じ条件にしたがう。」

⑤第 5 回延長 5 月 22 日付 RD 537/2020「本政令で定められた延長期間は、2020 年 5 月 24 日午前 00 時 00 分から 2020 年 6 月 7 日午前 00 時 00 分まで継続し、以下の条項によらず、3 月 14 日付 RD 463/2020、およびそれを改正、実施、発展させた規定に定められたのと同じ条件にしたがう。」(なお政府は当初、⑤で (15 日間ではなく) 30 日間の延長とすることを検討していたといわれる)、

⑥第 6 回延長(最終延長) 6 月 5 日付 RD 555/2020「本政令で定められた延長期間は、2020 年 6 月 7 日午前 00 時 00 分から 2020 年 6 月 21 日午前 00 時 00 分まで継続し、以下の条項によらず、2020 年 3 月 14 日付 RD 463/2020、およびそれを改正、実施、発展させた規定で定められたのと同じ条件にしたがう。」

この 6 月 21 日をもって本政令は終了し、他の法律などが明文で引き継いだものをのぞき、失効した。

	RD	議決日	賛成票	反対票	棄権票
第 1 回宣言	463/2020				
第 1 回延長	376/2020	0325	321	0	28
第 2 回延長	487/2020	0410	270	54	25
第 3 回延長	492/2020	0422	269	60	16
第 4 回延長	514/2020	0506	178	75	97
第 5 回延長	537/2020	0520	177	162	11
第 6 回延長	555/2020	0603	177	155	18

前掲・永山・67 頁

延長にたいする下院の賛成／反対／棄権票数の推移(上表)が示すように、当初は政府の警戒事態宣言に多くの議員が賛成した。しかし回を重ねるごとに反対票が増えている。とりわけ第 5・6 回延長は、スペイン国民のあいだにいわゆる「事態疲れ」が つよまっていたことや、与野党のあいだで政治的対立が激化したこともあって、保守の人民党(PP)や極右ポピュリズム政党の Vox などが反対にまわり、僅差での承認という結果になった。

「VOX は、ロックダウンをおこなうための当局からの最初の承認要請を例外として、政府が提案したすべての政策に反対し、政府に対する不信任決議案を提案した」(José Rama y José Javier Olivas, ¿Aprovechándose del miedo?: El Populismo de Extrema Derecha y la Crisis de la COVID-19 en Europa)。不信任決議の動議(moción de censura)手続は下院規則 175 条以下。

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

2 項 本政令の定める権能を行使するために、首相の最高指揮権の下で、以下の者がそれぞれの責任領域において委任された権限を有する当局となる。

- a) 国防大臣³¹
- b) 内務大臣³²
- c) 運輸・移動・都市問題担当大臣[以下、交通大臣と略記]³³
- d) 保健大臣³⁴

³¹ 4 条 2 項にもとづく国防大臣の権限行使として

①国防省のなかに管理体制を確立することを指示する、3 月 15 日付国防大臣指令 (Instrucción de 15 de Marzo de 2020)。

②劣悪な環境で暮らす人を対象にした、生活支援 (住居の消毒, 食料提供など) をおこなう「社会権およびアジェンダ 2030 (持続可能な開発目標) 大臣」

(Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030) の活動にたいする支援を指示する、3 月 16 日付国防大臣指令 (Instrucción de 16 de Marzo de 2020)。

³² 内務大臣の職務は、市民の安全、交通、交通安全に関する政府の政策の提案・実行、基本権を行使する条件の促進し、国家治安部隊の指揮、法によって与えられたその他の権限と権限である (RD 2/2020 「省庁の再編に関する政令」および RD 734/2020 「内務省の基本構造に関する政令」)。

国境管理は、RD 734/2020 の 3 条 g) にもとづき、内務省下の国家警察局がとりおこなう。COVID-19 対処政治のなかでは (本政令 5 条以下の解説でとりあげないものを中心に)

①3 月 17 日から 26 日までの、国境管理の暫定的な再開を規定する 3 月 16 日付内務大臣命令 INT 239/2020。

②欧州理事会決定を受けて、COVID-19 健康危機にさいしての公序良俗および公衆衛生を理由として、第三国から EU およびシェンゲン協定加盟国へむけての、不要不急の渡航を一時的に制限する基準を定めた 3 月 21 日付内務大臣命令 INT 270/2020 があった。シェンゲン協定による自由通行の一時停止については、European Court of Auditors, Free Movement in the EU during the COVID-19 Pandemic: Limited scrutiny of Internal Border Controls, and Uncoordinated Actions by Member States together with the Replies of the Commission and the European Centre for Disease Prevention and Control (2022) を参照。

³³ 交通大臣の権限行使の例は、本政令 14 条を参照。

³⁴ 保健大臣の権限行使の例 (5 条以下の解説でとりあげないものを中心に)

①市民登録法 (Ley 20/2011, de 21 de Julio, del Registro Civil) は、遺体の埋葬には死後 24 時間の経過が必要であることを定める。しかし死者の増加に対応し、死亡から埋葬許可証交付まで 24 時間経過する必要を免除した 3 月 21 日付命令 SND 272/2020、

②患者が発生した家庭のごみ取扱いと管理、感染者と接触した病院などからの廃棄物の管理を指示する 3 月 19 日付命令 SND 271/2020、

③警戒事態宣言が発出されることに先行して講じられた、自治州の外出規制措置を承認する 3 月 26 日付命令 SND 290/2020、

④必要な医薬品を確保するため、病院薬局で 2 か月超の調剤を禁じること、自

同様に a)b)c) いずれの大臣の権限にも帰属しない責任領域では、保健大臣が委任された権限を有する当局となる³⁵。

3 項 本政令で委任された権限を有する当局として指定された国務大臣は、その特定の活動範囲において、緊急事態組織法 11 条³⁶が規定する措置を講ずる

治州は、病院外での患者に、非対面で医薬品を供給するのに必要な措置を講じることができること、などを規定する、3月25日付命令 SND 293/2020、

⑤既存の建築物について、居住者と区分されない状況で、改修や資材を置くなどの作業を停止させる4月12日付命令 SND 340/2020、

⑥自治州は州内にある診断センターなどを利用する権限を有すること、患者を発見したときは自治州の保健当局に通知しなければならないこと、必要に応じて国に情報を伝達することなどを定めた4月13日付命令 SND 344/2020、

⑦軍の生物化学兵器部隊と緊急部隊 (Unidad Militar de Emergencias: UME) が、保健大臣の指定する殺生物剤を使用することを認める4月16日付命令 SND 351/2020。

³⁵ 第5回延長の RD 537/2020 の6条1項「この延長の有効期間中、3月14日付 RD 463/2020 で言及される、首相の指揮のもと、自治州との協力の原則にしたがい、委任された権限を有する当局は、保健大臣とする。この期間中、権限を有する行政機関は3月14日付 RD 463/2020 の5条で言及された機能行使する責任を負うものとする。」の規定により、5月24日から6月7日まで、原テキスト4条2項「委任された権限を有する当局」は、保健大臣に限定された。

また第6回延長の RD 555/2020 の6条1項「この延長の有効期間中、3月14日付 RD 463/2020 で言及される、首相の指揮のもと、自治州との協力の原則にもとづき、委任された権限を有する当局は、保健大臣および自治州の長とする。警戒事態解除計画の第三段階に対応する措置の採用、抑制、調整および実行のために委任された権限を有する当局は、解除プロセスのために定められた自治州の領域を超える移動の自由に関する措置を除き、その自治州の長でなければならない」の規定により、6月7日から6月21日まで、原テキスト4条2項「委任された権限を有する当局」は保健大臣および自治州の長に改められる。この改正からうかがえるように、COVID-19 対処の権限は、中央政府から自治州へと徐々にうつっていく。

20世紀後半の汎ヨーロッパ的動向<集権体制から分権体制へ>(たとえば池田和希・永田智成「スペインとイタリアにおける連邦主義的改革に関する一考察」南山大学紀要「アカデミア」社会科学編20号(2021))は、警戒事態宣言の第6回延長を規定する RD 555/2020 の6条2項「5条の目的のため、自治州は、健康および疫学的基準にもとづいて、その自治州の諸県、島嶼または地域で警戒事態解除計画フェーズ3を超えたかどうか、すなわち「新しい日常(Nueva Normalidad)」への移行を決定することができる。」の文言にもみることができる。

³⁶ 緊急事態組織法 11 条「上記条項にかかわらず、警戒事態を宣言する政令、またはその有効期間中に発出される政令は、次の限度で定めることができる。

a) 特定の時と場所における人や車両の移動や滞在を制限すること、または一定

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

ため、人、財産、場所を保護する、通常のまたは特別な役務の提供を保証することに必要な命令、決定、規定、解釈上の指示を発出する権限を有する³⁷。

前段の行為、規定および措置は、職権によって、または自治州もしくは権限を有する地方当局の合理的な要求によって、それぞれに適用される法律にしたがい、弱者に配慮しつつ、講じられなければならない。このために行政手続は必要とされない。

4 項 警戒事態宣言の有効期間中、2015 年 9 月 28 日付国家安全法 (Ley 36/2015, de 28 de Septiembre, de Seguridad Nacional) 附則 1 条³⁸にもとづき、事態委員会 (el Comité de Situación) は、権限を有する支援機関として活動する。

第 5 条 委任された権限を有する当局との協働

(Colaboración con las autoridades competentes delegadas)

1 項 国家治安部隊 (los Integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado)³⁹、自治州警察および地方警察の構成員は、内務大臣の直接の命

要件の充足を条件とすること。b) あらゆる種類の財産を暫定的に収用し、個人に義務的役務を課すこと、c) 関係省庁へ通知したうえで、個人の住居を除き、工場、作業場、農場、その他あらゆる性質の施設に過渡的に立ち入り占有すること、d) 必要性の高いサービスの使用や物品の消費を制限しまたは配給すること、e) 本組織法 4 条 d) の影響を受ける物品の生産機関にたいして、市場への供給とサービスの運営を確保するために必要な命令を発すること」。

³⁷ たとえば内務大臣は、①3 月 15 日付命令 INT 227/2020 により、刑事施設の処遇に関する命令 (移動制限にともなう面会制限、半開放処遇者が外から収容施設に戻る際の手続など) や、②3 月 16 日付命令 INT 239/2020 により、シェンゲン協定 (欧州域内の自由通行協定) の保証する国境を越えた自由通行に制限を課す国境管理制度を一時的に再導入する命令を発する。

また保健大臣は 3 月 19 日付命令 SND 265/2020 により、高齢者が居住する老人ホームなどの施設における感染対策 (職員数の抑制、医療体制、被収容者間の隔離、施設の清掃など) を命じた。

³⁸ 事態委員会 (el Comité de Situación) は、国家安全保障会議 (CSN) を支援することを目的に、CSN が設置した組織 (2018 年 1 月 22 日付 PRA 32/2018) で、首相や関係閣僚などで構成される。CSN の危機管理の支援、CSN の講じた措置の検証、CSN にたいする規制措置の提案などをおこなう。

なお国家安全法 (Ley 36/2015) 附則 1 条によれば、警戒事態および非常事態には、国家安全保障システムの危機管理手段と資源拠出による支援が実施される。

³⁹ 国家治安部隊 (las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. いわゆるパラ・ミリタリー) は、国家警察 (Cuerpo de la Nacional de Policia) と治安警備隊 (Cuerpo de la Suardia Civil) からなり、軍と自治州・地方警察

令下におかれる⁴⁰。内務大臣はそれらの者に、本政令のために、人、財産および場所の保護に必要な限りにおいて、期間もしくは性質において特別の職務を課することができる⁴¹⁴²。

2 項 当局の職員 (Agentes de la Autoridad)⁴³は、本政令が明示的に除くものの以外で、本政令によって停止された業務および活動を検査し、必要に応じてそれを停止させるために人、物資、車両、施設および事業所にたいする検査を実施することができる。そのために必要な命令や禁止令を発出し、実行中の活動または業務を停止させることができる。

この目的のため、市民は権限を有する職員の職務執行に協力し、それを妨げない義務を負う。

3 項 独自の警察組織を持つ自治州は、それぞれの安全保障委員会 (Juntas de Seguridad)⁴⁴において設けられた監視・調整委員会 (las Comisiones de Seguimiento y Coordinación) が、前 2 項の規定を確保するために必要なメカニズムを構築する。

4 項 2015 年 7 月 9 日付市民保護の国家システム法 (Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil) 17 条で規定された市民保護緊急事態 (Emergencias de Protección Civil) における介入と支援の業務は、内務大臣のもとで実施される⁴⁵。

のあいだに位置する法執行組織。憲法 104 条および国家治安部隊組織法 (LO 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) のとくに 9 条にもとづく。

⁴⁰ 憲法 104 条は、国家治安部隊が内閣に帰属することを規定する。

⁴¹ 3 月 15 日付の 内務大臣命令 INT 226/2020 は、国家治安部隊の行動基準 (Criterios de Actuación) を定める。

⁴² 本項は、5 月 23 日付 RD 537/2020 の 6 条により「この延長の有効期間中、3 月 14 日付 RD 463/2020 で言及される機能の行使のために委任された権限を有する者は、首相の指揮の下、自治体との協力原則にしたがう保健大臣とする。」と改正された。

⁴³ 当局の職員 (Agentes de la Autoridad) とは、当局の決定と権限の実行を委託された公務員などをいう。

⁴⁴ 地方警察委員会 (Juntas de Seguridad) は、RD 1087/2010 にもとづき、独自の警察組織をもつ地方自治体または自治体の連合 (現在、6 つの自治州にある) が組織する。

⁴⁵ 市民保護の国家システム (SNPC) は、第 1 回警戒事態宣言の発出とともに起動した。

同法の「市民保護緊急事態」とは、人や財産が差し迫った危険にさらされ、それに対処し、被害を軽減し、惨事を防ぐために、公的機関による迅速な管理が必要な集団的危機の事態をいう (2 条 5 号)。市民保護緊急事態のうち、緊急事

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

5 項 内務大臣は、2014 年 4 月 4 日付民間警備サービス法 (Ley 5/2014 de Seguridad Privada) の適用範囲に含まれるすべての対象者⁴⁶に、必要な命令、決定、措置、指示を発することができる。

6 項 本政令の規定する措置を効果的に実施するために、委任された権限を有する当局は、2005 年 11 月 17 日付国防組織法 (LO 5/2005, de 17 de Noviembre, de la Defensa Nacional) 15 条 3 項の規定にしたがい⁴⁷, 軍 (las Fuerzas Armadas) に出動を求めることができる。⁴⁸

態組織法の適用を必要とする事態は、「国益にかかわる緊急事態」(Emergencias de Interés Nacional) とされ (28 条), 内務大臣は対処活動の組織化と調整, すべての国家・地域・地方資源の管理をおこなう。

3 月 15 日付内務大臣命令 INT 228/2020 は, 市民保護システムをうごかすため, 自治州・自治市の代表, さらに行政当局で構成され, 内務大臣が議長をつとめる国家調整委員会 (el Comité Estatal de Coordinación; CECO) をたちあげた。

⁴⁶ 民間警備サービス法の「適用範囲」とは, 民間警備サービス会社や警備職員 (民間警備サービス法 3 条 1 項), 安全措置を講じる義務を負う事業所, 民間警備サービス会社の利用者・技術者, コンピュータ警備サービス会社, 民間警備職員のトレーニングセンターなど (同条 2 項)。COVID-19 パンデミックの期間, これまでとは違う危機管理・技術・技能を身に着けた警備職員の需要など, 民間警備サービス企業には新しい課題が生じている。

⁴⁷ 憲法 8 条は, 軍の任務として「スペインの主権および独立を保障し, かつ領土の一体および憲法秩序を守る」をあげる。

① 8 条は軍の任務の一部を例示したもので, それ以外の任務を負うことも憲法上, 否定されない。そう解する例示説の立場では, 国防組織法 (LO 5/2005) 15 条 3 項「軍は, 国家機関および行政機関と共に, 法の規定にしたがい, 重大な危険, 大災害, 災難又はその他の公共の必要性があるなら, 市民の安全と福祉を保持しなければならない。」などを援用して, COVID-19 対処のために軍を活用することが許容される。

② 反対に, 軍の任務は憲法 8 条に明示されたものに限定されるとみる限定説の立場からすると, 本政令 5 条 6 項によって軍の任務を拡張してしまうことには, 憲法上の問題がある。

この議論については Juristas Plantean Dudas sobre el Decreto del Gobierno, Respaldo por los Constitucionalistas (El País 紙 2020 年 3 月 18 日) [<https://elpais.com/espana/2020-03-17/derecho-de-excepcion-para-el-estado-de-emergencia.html>]

⁴⁸ その例として, 遺体の移動と安置に軍を動員する, 3 月 27 日付保健大臣命令 SND 296/2020。

5 月 15 日から 7 月 15 日まで, 陸海空軍の部隊のほか, 国家緊急部隊 (UME) や軍警察などが, 医薬品や機器の輸送, 感染者や在外スペイン人の輸送, 老人ホーム・刑事施設・飛行場などの消毒, 野戦病院の開設, 軍病院における治療や入院患者の受け入れなどにたずさわった。

第 6 条 通常の職務

(Gestión ordinaria de los servicios)

各行政機関は、本政令第 4 条および第 5 条の規定によらず、警戒事態のために権限を有する当局の命令の範囲内で必要とみなす措置を講じるため、業務の通常の執行において法律が付与する権限を有する。

第 7 条 個人の移動の自由の規制⁴⁹

(Limitación de la libertad de circulación de las personas)

1 項 警戒事態宣言の有効期間中は、以下の活動に限って公道を通行すること⁵⁰ができる⁵¹。

a) 食料、医薬品、生活必需品の取得⁵²

この動員は全体として「バルミス作戦」(Operación Balmis)と名付けられた。これは 19 世紀初頭、スペイン海外領土に天然痘ワクチンを輸送した軍医の名にちなんだもの。[<https://emad.defensa.gob.es/prensa/noticias/2020/03/lis-tado/200324-Continuacion-Operacion-Balmis.html>]

⁴⁹ 本条原テキスト 1 項・3 項・5 項それぞれは、すべての人にたいして、いつでもどこでも移動を禁じるという点において、移動の自由にたいする「制約」を超えた「停止」に該当するとし、憲法裁判所は (すでに警戒事態宣言が解除された後ではあったが)、違憲と判示した (2021 年 7 月 14 日)。BOE núm. 182 Sábado 31 de Julio de 2021, Sec. TC. Pág. 93561. この判決の詳細は、山岡規雄 「【スペイン】 新型コロナウイルス感染症対策令にたいする 2 つの違憲判決」外国の立法 292-1 号 (2022)。以下、同判決は「憲法裁判決 (2021 年 7 月)」とする。

⁵⁰ 憲法 19 条 1 項は「スペイン人は居住地を自由に選択し、国の領域内を移動する権利を有する」と、移動の自由を保障する。同じく 139 条 2 項は「いかなる当局も、直接的または間接的に、スペイン全域における人の移動と居住の自由、および物品の自由な移動を妨げる措置を講じることはできない。」と規定する。また欧州人権条約第 4 議定書 (1963 年) も「合法的にいずれかの国の領域内にいるすべての者は、当該領域内での移動の自由および居住の自由についての権利を有する。」と規定する。

⁵¹ 7 条 1 項柱書は、3 月 18 日改正で「警戒宣言の有効期間中は、障がい者・未成年者・高齢者への同伴、その他正当な理由があるばあいを除き、以下の活動を個人がおこなうばあいに限り、公道または公共の場を通行することができる」に改められた。この改正は、次にあげる本項 h) の改正と連動している。

⁵² 3 月 18 日改正で、a) は「10 条にもとづく食料、医薬品および生活必需品の調達並びにその他の製品の取得および業務の提供」に改められる。

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

- b) 保健センター・サービス・施設での受診⁵³
- c) 労働⁵⁴・職業・事業活動を遂行するための勤務地までの移動
- d) 居住地への帰宅
- e) 高齢者、未成年者、被扶養者、障害者、または特に脆弱な立場の者への援助とケア⁵⁵
- f) 金融・保険機関への移動
- g) 不可抗力またはやむをえない状況によるもの
- h) 障がい者に同伴するばあいやその他の正当な理由があるばあいを除き、個人でおこなう類似した性質のその他の活動⁵⁶

1 項の 2⁵⁷

2 項 同様に、前項で言及された活動またはガソリンスタンドもしくはサービスステーションでの給油のための自家用車の公道走行も許可される⁵⁸。

⁵³ 保健センター (Centro Sanitario) は、健康保護を目的とした保健活動をおこなう統合組織、保健サービス (Servicio Sanitario) は、特定の保健活動を実行するケア単位、保健施設 (Establecimiento Sanitario) は、個人にむけて薬剤の調合や、医療機器の調整などをおこなう統合組織をいう (いずれも、2003 年 10 月 10 日の RD 1277/2003)。

⁵⁴ 労働の義務と労働の権利は、憲法 35 条 1 項で保障される。

RDL 8/2020 の 22・23 条は、COVID-19 に起因する経済的・技術的な理由から労働契約の一時的停止や労働時間短縮をおこなうばあい、当該企業にたいして、社会保障負担金の拠出を免除することを規定する。3 月 28 日付 RDL 9/2020 (4 月 9 日下院承認) 2 条が、RDL 8/2020 の 22・23 条は解雇を正当化するものではないと規定したことによって、COVID-19 がもたらす経済的影響を理由とした労働者の解雇は、「事実上」禁止された。なお同国では、COVID-19 パンデミック下での解雇を規制するが、その一方で、労働者のレイオフを実施する企業を財政面で支援する制度 ERTE が拡充されている。

パンデミック下の解雇は、Joaquín García Murcia, Iván Rodríguez Cardo & Diego Álvarez Alonso, COVID-19 and Labour Law Measures in Spain: Emergency Rules to Deal with a Health, Economic and Employment Crisis, ITALIAN LABOUR LAW e-JOURNAL, Vol 13(2020)。また解雇「禁止」の法的効果については、最高裁判所 2022 年 10 月 19 日判決; STS 3834/2022, ECLI:ES:TS:2022:3834 も参照。

⁵⁵ 高齢者の生活保障は憲法 50 条、障がい者の保護は憲法 49 条が、それぞれ規定する。

⁵⁶ 4 月 25 日改正で、h) は「その他類似の活動」に改められる。これは 7 条 1 項柱書の改正に対応したもの。

⁵⁷ 5 月 9 日改正で、1 項の 2 (1 bis.) 「警戒事態宣言の効力は、自治州議会選挙の実施に必要な選挙活動の展開および実施を妨げない。」が付加される。にもかかわらず、先行して、2 つの自治州で議会選挙が延期されたことについては、附則 7 条の解説を参照。

⁵⁸ 4 月 9 日付保健大臣命令 SND 337/2020 は、外出規制にともない給油所の需要

3 項 いかなるばあいも、またどのような移動においても、保健当局が発出する勧告や義務を尊重しなければならない。⁵⁹

4 項 内務大臣は、公衆衛生、安全、交通の流れなどの理由から道路または道路の一部を閉鎖すること、あるいは同じ理由から特定の車両の通行を制限することを決定することができる⁶⁰。

この措置が職権で講じられるときは、交通、車両通行および交通安全に関する国の法令の執行に責任を有する地方行政機関に事前に通知しなければならない。

交通、車両通行および交通安全に責任を有する国、自治州および地方の当局は、道路交通に影響を及ぼす可能性のある措置が住民に周知されなければならない。

5 項⁶¹

6 項⁶²

第 8 条 暫定的収用と義務的役務

が減ったこと、しかし同時にそれが市民にとって不可欠のサービスであることから、ガソリンスタンドの営業調整 (店舗によっては「強制休業」あるいは「強制営業」)をおこなうことを規定する。なおガソリンスタンドの営業については、本政令 17 条の解説を参照。

⁵⁹ 4 月 25 日に、次の改正①②③があった。

① (新) 2 項「2 項 14 歳未満の未成年者は、そのケアに責任を負う成人が前項に定める活動の一つまたは複数をおこなうとき、それに同行することができる。」が付加される。なおこれに先だって、オンブズマンは、行動規制を受けて自宅に閉じこもる子どもたちの心身の健康に関する懸念を保健大臣に伝達している (4 月 17 日) [<https://www.defensordelpueblo.es/noticias/defensor-crisis-covid/>]。

② (新) 2 項が創設されたのにもない (旧) 2 項が (新) 3 項に、(旧) 3 項が (新) 4 項に、(旧) 4 項が (新) 5 項に、それぞれ番号が変わった。

③ 6 項が新設された。「6 項 保健大臣は、健康上の緊急事態 (emergencia sanitaria) の拡大を考慮して、本条 1 項から 4 項までに言及された活動および移動に関して、その範囲と地域を定めた命令および指示を発することができる。」

⁶⁰ 内務大臣がおこなう交通規制の例として、3 月 20 日付命令 INT 262/2020 は、公衆衛生、安全または交通の流れの理由から、道路保全サービス・医薬品輸送・廃棄物回収・食料輸送・郵便サービスを除く車両について、道路または道路の一部を通行止めにするができること、運転免許証の効力が 60 日間自動延長されることなどを規定した。

⁶¹ 前掲注 59 の②を参照。

⁶² 前掲注 59 の③を参照。

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

(Requisas temporales y prestaciones personales obligatorias)

1 項 緊急事態組織法 11 条 b) の規定にもとづき、委任された権限を有する者は職権、または自治州もしくは地方自治体の要請により、本政令が規定する目的を達するために必要なあらゆる物資、特にセキュリティ業務や重要不可欠な技術者を提供するよう、暫定的要求を決定することができる⁶³。職権によって決定するばあいは、対応する自治州または地方行政機関に事前に通知しなければならない。

2 項 同様に本政令の目的を達成するために、必要な義務的役務を課すことができる⁶⁴。

第 9 条 教育分野⁶⁵での封じ込め対策⁶⁶

⁶³ 8 条 1 項は、物資の強制収用や義務的役務を規定する。強制収用については、他の法令も規定する (一般公衆衛生法 Ley 33/2011, 土地制度法 Ley 6/1998 など)。しかし警戒事態宣言下では本政令の適用が優先し、収用手続きも、本政令の定めによる (行政手続の停止を定めた本政令附則 3 条を参照)。なお強制収用・義務的役務については本政令 13 条および 15 条も規定。

さらに財産の収用に対応した「補償 (Indemnización) を受ける権利」が問題になる。補償を受ける権利は、憲法 33 条 (「…相当の補償を受けずに、財産や権利を奪われない」)、同 106 条 2 項 (「公務執行の結果、財産および権利に被った損害は、不可抗力のばあいを除き、法律により定められた条件の下に、そのすべての損害につき、補償を受ける権利を有する。」)、緊急事態組織法 3 条 2 項「各事態宣言有効期間に決定された法律または命令が適用された結果、自己の責に帰されない行為により、直接に、または身体、権利または財産上の損害もしくは危害を被った者は、法律の規定にしたがい補償を受ける権利を有する。」その他の法律が規定する。

しかし保健大臣は宿泊施設の営業停止を命じた (SND 257/2020) にもかかわらず、ホテル業者にたいする補償を拒んでいる。ここでは、① COVID-19 パンデミックが不可抗力であるとしたら、国には補償責任はない (のか)、② 負担が特定の人や物を対象にした特別犠牲ではなく、一般に負うべき一般的犠牲であるとしたら、国には補償責任はない (のか)、などといった点が争点となろう。国と複数のホテル業者とのあいだで、問題は係争中である (2023 年 9 月現在)。「国は裁判で、営業を停止された企業から数百万ユーロの要求に直面している」 (El Mundo 紙 2022 年 5 月 15 日) 参照。

⁶⁴ 保健大臣は、3 月 26 日付命令 SND 295/2020 により、社会福祉サービスの領域において、人材を確保するための命令を発した。すなわち本政令 18 条 2 項に定める目的のために、不可欠のサービスの事業者について、特別な役務の提供を義務付けることができ (3 条)、不服従または抵抗は、緊急事態組織法 10 条に定める条件により処罰される (6 条)。

⁶⁵ 教育を受ける権利は、憲法 27 条 1 項前段「何人も、教育を受ける権利 (el

(Medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación)

1 項 教育組織法 LO 2/2006 の3条⁶⁷が規定する大学を含む教育機関・教育段階・課程・学年・コース・レベルならびに他の、公または民間の機関で実施されるその他の教育活動において、対面での教育活動は停止される⁶⁸ ⁶⁹。

2 項 対面教育の停止期間中、遠隔と《オンライン》方式の教育活動は可能な限り維持される。⁷⁰

Derecho a la Educación) を有する」で保障される。

⁶⁶ 義務教育分野における封じ込め政策は、有江ディアナ「新型コロナウイルス感染症に伴う義務教育課程への対応 (スペイン編)」[<http://educational-policy.hus.osaka-u.ac.jp/covid-19/Spain.pdf>]を参照。なお憲法裁判決(2021年7月)は、緊急事態組織法に根拠をもつ措置であり、比例原理にも反しないとして、違憲とはいえないと判示した。

⁶⁷ 教育組織法 (LO 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación) 3条2項が規定する教育システムとは、幼児教育、初等教育(6年)、義務中等教育(4年)、中等教育(2年間のバカロレア。Bachillerato)、専門職業教育、語学教育、芸術教育、スポーツ教育、成人教育、大学教育をさす。

⁶⁸ 5月22日付 RD 537/2020 の7条により、規制解除第2フェーズにおいて、教育行政当局は、封じ込め緩和と大学以外の教育訓練分野における対面教育の再開が可能となった。

初等・中等教育における対面式教育の再開は、規制緩和の第2フェーズ(注141)を参照。OECD 年次報告書によると、加盟国での学校閉鎖期間は平均14週であるところ、スペインでは16週間だったから、その閉鎖期間はやや長期にわたったといえる。

大学教育のばあい、2019-20年度における教育方法については、自治州によって見解がわかれた(オンライン教育の継続を主張するアンダルシアやバルセロナ、対面教育の早期再開を主張するマドリッドやバスク)。結局、中央政府は大学におけるオンライン教育の継続という方針を維持したまま、この学年度は終了した。

⁶⁹ 2月17日付内閣命令 PCM 139/2020 は、大学入学に必要なバチリェラート評価試験(EBAU)が6月19日までに終了することを規定した(9条)。しかし本政令による教育分野での封じ込め対策に対応して、4月22日付内閣命令 PCM 362/2020 は、EBAU を6月22日から7月10日までのあいだに実施するよう修正・延期した。

⁷⁰ オンブズマン「年次報告書」(Actuaciones ante la Pandemia de COVID-19 (2020年「COVID-19パンデミック下での諸活動」, 以下、「オンブズマン報告」)は、①初等教育(遠隔教育のなかできわだつデジタル格差の問題、仕事と育児の両立の問題、学校給食に依存する困窮家庭の問題など)、②義務中等教育や中等教育(進級や資格認定基準の柔軟化)、③大学教育(入学試験の実施のための安全を確保する工夫、授業料負担の軽減問題など)をあげた(118頁以下)。OECD, Country Note: School Education during Covid-19, Were Teachers and Students Ready? [<https://www.oecd.org/education/Spain-coronavirus-educ>]

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

第 10 条 商業活動、文化施設、娯楽施設および活動、飲食提供・宿泊業、およびその他の追加の分野における封じ込め対策⁷¹

(Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales) .

1 項 食品・飲料・生活必需品の小売店、医薬品・眼鏡・外科治療装具 (productos ortopédicos)、衛生用品、理髪、新聞と文具、自動車燃料、タバコ、通信設備機器、ペットフード、インターネット・電話・郵便をつかった商取引、クリーニング、洗濯店をのぞき、小売店舗・事業所の開店営業は停止される。権限を有する当局が伝染の危険をもたらす可能性があると判断したその他の活動や施設は停止される^{72 73 74}。

ation-country-note.pdf]も。

なおスペインにおける議会型オンブズマン (Defensor del Pueblo) 制度は、憲法 54 条にもとづき、オンブズマン組織法 (LO 3/1981, de 6 de Abril del Defensor del Pueblo) が詳細を定める。2020 年、オンブズマンは 26,000 件以上の苦情を処理したが、そのほとんどは COVID-19 健康危機にともなうものだった (「オンブズマン報告」p. 5)。黒田清彦「スペインのオンブズマン制度—1981 護民官法試訳」南山法学 7 卷 1 号 (1983)、澤敬子「スペイン護民官聞き取り調査報告—ジェンダー・バイオレンス問題を中心に—」現代社会研究科論集 7 号 (2013) も参照。

⁷¹ 10 条の標題には、内容にかかわらない軽微な誤記 (recreativos) があつたが、RD 465/2020 で修正された (recreativas)。

⁷² 人流の管理ができないことを理由に、保健大臣は青空市場や路上営業を許可しなかった。このことについて、オンブズマン報告 (164 頁) は、高リスクの店舗内営業を許容する一方で、低リスクの屋外営業を禁止することは合理的ではないこと、この業種で雇用の多い少数民族ロマへの影響が大きいことなどを指摘している。

⁷³ 本項は、3 月 18 日の改正で「1 項 食品・飲料・生活必需品の小売店、薬品製造業、医師、獣医師、眼鏡・外科治療装具、衛生用品、新聞と文具、自動車燃料、タバコ、通信設備機器、ペットフード、インターネット・電話・郵便をつかった商取引、クリーニング、洗濯店、訪問理髪業 (el Ejercicio Profesional de la Actividad de Peluquería a Domicilio) をのぞき、小売店舗・事業所の開店営業は停止される。いかなるばあいにおいても、権限を有する当局の見解により、実施されている状況で伝染の危険をもたらす可能性があると考えられた活動や施設は停止される。」にあらためられた (訪問理髪業が解禁)。商店の営業規制と解除については、本政令別表。

⁷⁴ 憲法裁判決 (2021 年 7 月) は、10 条 1 項について、規制される活動は明示

2 項 営業が許可された商業施設における滞在は、消費者が食品や生活必需品を購入するために厳密に必要な時間に限られ、当該施設内で商品を消費することはできない。

いかなるばあいも感染の危険を避けるため、混雑を避けて、消費者と従業員は少なくとも1mの安全距離を保たなければならない。

3 項 博物館、文書館、図書館、記念施設、および本政令の別表で記される公共ショー、スポーツ、レジャー活動 (ocio)⁷⁵がおこなわれる施設や設備の公開は停止される⁷⁶。

4 項 飲食提供・宿泊業 (Hostelería y Restauración⁷⁷) のサービスは、宅配サービスをのぞき停止される⁷⁸。

5 項 祭礼やパレード、フェスティバルは中止される。⁷⁹

6 項⁸⁰

的でかつ限定されており、権利「停止」とはいえないこと、違憲を訴えた原告は、この規制が比例原則に反するというを論証していないことなどを指摘し、本項が違憲とはいえないと判示した。

⁷⁵ スポーツや余暇について、憲法43条3項が「公権力は、健康教育、体育、スポーツを推進しなければならない。同様に、適切な余暇の利用を促進する。」と規定した。また44条1項は「文化にアクセスする権利」を保障し、48条は公権力に、青年の文化的発展に自由に参加する条件を整備することを義務づける。

つまり本政令10条3項の列挙する活動は、「文化に奉仕する国家」(スペイン第2共和制憲法、1931年)に淵源をもち、「すべてのスペイン人およびスペインの諸民族にたいして、人権、文化、伝統、言語、制度の行使を保障する。」(現行憲法前文)に象徴される社会立憲主義 (Constitucionalismo Social) に立脚するものである。これらの停止については本政令別表も参照。

⁷⁶ これら施設などの公開停止は、本政令別表も参照。

⁷⁷ “hostelería” は、飲食提供と宿泊をあわせたもの、また “restauración” は飲食提供業を指す。本稿では両者を並記した “hostelería y restauración” には、「飲食提供・宿泊業」の訳を当てる。

⁷⁸ 飲食提供・宿泊業の停止は、本政令別表を参照。3月19日付保健大臣命令 SN D 257/2020 によって、すべてのホテル、宿泊施設、キャンプ場の営業は命令から7日以内に閉鎖されることになった。なおホテルは、新規宿泊者を受け入れることはできないが、規制以前からの宿泊者の宿泊と食事提供を継続することは認められる。

⁷⁹ 祭礼などの中止については、本政令別表を参照。

⁸⁰ 3月18日付 RD 465/2020 によって、新たに6項が追加される。「6 項 保健大臣は公衆衛生上の正当な理由により、本条各項記載の措置、場所、施設および活動について、修正、拡張または制限する権限を有する。」。

6 項は4月24日付 RD 492/2020 によって、「保健大臣は公衆衛生上の正当な理由により、本条各項記載の措置、場所、施設および活動について、範囲と地

第 11 条 礼拝所や市民的・宗教的儀式の場所に関する封じ込め対策

(Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas)

礼拝所や、葬儀⁸¹を含む市民的・宗教的儀式⁸²への出席は、混雑を避けるため、場所の規模や性質に応じて、出席者同士が最低 1m の距離をおけるように措置を講じなければならない⁸³ ⁸⁴。

域を具体的に示したうえで、修正、拡張または制限する権限を有する。」にふたたび改正される。段階をおった規制解除については、注 141 も参照。

⁸¹ 葬儀に関連して、危機に便乗して不当な利潤追求に走った葬儀会社や火葬場の規制問題があった。SND 298/2020 は、葬儀会社が費用を 3 月 14 日より高額に設定することを禁じ、また、すでに高額の料金を支払った消費者へ差額を返金することを義務づけた (6 条)

⁸² 市民法典は、裁判官や市長が列席しておこなわれる市民的・世俗的な婚姻 (Matrimonio Civil) と、各宗派がさだめ、国が認めた方法でおこなわれる宗教的な婚姻 (Matrimonio Religioso) の二つの婚姻手続を規定する (49 条以下)。いずれの形式の婚姻においても、市民登録局での手続が必要である。

警戒事態宣言下においても、婚姻の市民登録手続は継続しておこなわれた (本政令附則 3 条の解説を参照)。しかしその登録件数は 166, 530 (2019 年), 90, 670 (2020 年), 147, 823 (2021 年) と推移しており、2020 年の落ち込みは顕著 (数字はスペイン国立統計所による)。

⁸³ 憲法 16 条 1 項が保障する「宗教および信仰の自由」には (当然のことではあるが) 礼拝の自由が含まれる。他方、信教の自由の行使やその表明が公衆衛生や他者の生命を危険にさらすとき、その自由は制約される。これとの関係で、本政令 11 条にはいくつかの問題があった。

① 7 条の外出規制が適用されるなら (じっさいその適用は、7 条 1 項の明文で除外されていない)、礼拝出席 (を目的とした外出) は不可能ではないか。② 3 月 29 日付保健大臣命令 SND 298/2020 は、あらゆる通夜 (Velorio) を禁止し (3 条)、COVID-19 による死亡のばあい、遺体はいかなる方法でも、宗教的な方法でも扱ってはならないとし (4 条)、また死因によらず「埋葬または火葬のための葬儀への参列は、最大 3 人の家族または親族に制限され、さらに必要であれば、死者に別れを告げるための葬儀催行のための各宗派の礼拝者または同様の人物に制限される。いかなるばあいも参列者間で 1-2m の距離は常に遵守されなければならない」(5 条) と、儀式の方法を制限した。このことは儀式の自由の全面的否定 = 信教の自由の「停止」に該当しないか。ジョルジョ・アガンベン は、イタリアで葬儀が規制されたことにたいして、「死者に対する敬意さえない倫理的混乱」(『私たちはどこにいるのか?』(青土社, 2021)) と評した。スペインもそれと類した事態になっていた。大林敬吾「礼拝規制と信教の自由」大林編・前掲注 6 も。

第12条 国民保健システム⁸⁵の強化施策

(Medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional)

1 項 国の行政機関のすべての市民衛生当局その他の機関に勤務する職員は、人、物および場所の保護のために必要なあいには、期間または性質上の特別な業務を課す保健大臣の直接の命令を受ける。

2 項 前項の規定によらず、自治州および地方の行政機関は、その権限の範囲内で、保健医療業務の管理を維持し、適切な機能を常に確保しなければならない。保健大臣は、このサービスの提供における一貫性と公平性を保証するのに必要な権限を行使できる。

3 項 とりわけ、公衆衛生に責任を負う市民当局および公衆衛生の分野で働く職員の完全な準備態勢を確保しなければならない⁸⁶。

4 項 これらの措置により、健康危機の管理においてあきらかになった必要に応じて、国内全域におけるすべての技術的および人的資源の適切な配分を決定することができる。

5 項 委任された権限を有する当局は、軍の衛生要員、衛生施設ならびに設備

信教の自由が(軽々に)規制されてしまったことは、Ricardo Garcia Garcia, *Libertad Religiosa en Tiempo de Coronavirus*, Anuario de la Facultad de Derecho, Univ. Autonomia de Madrid (2021)。しかし憲法裁判決(2021年7月)は、①公共の場で安全や健康を確保する規制は、礼拝の自由そのものを規制するものではないこと、②11条が礼拝参加のための移動を認めていることは明らかであることなどから、本条は違憲とはいえないと判示した。

⁸⁴ 葬儀や結婚式などの儀式にたいする規制は、注131も参照。

⁸⁵ 国民保健システムは、医療、薬局、健康管理、研究、情報システム、公衆衛生などの諸領域において、国家と自治州の協力関係にもとづくよう設計されている(Ley 16/2003, de 28 de Mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud)。

⁸⁶ とくにパンデミック初期、スペインでは人工呼吸器・検査キット・マスクなどが払底した。スペイン政府はNATOに、支援を要請した(この要請はのちに撤回される)。

医師らに十分なマスクなどの防護具を提供できなかったことについて、いくつかの裁判例は、自治州政府を非難している。2022年1月11日、バレンシア州アリカンテ社会裁判所は、マスクなど防疫具をつけないまま勤務せざるをえなかった医師に5,000ユーロ、新型コロナウイルスに感染し入院した医師には約50,000ユーロを賠償することを、バレンシア自治州政府に命じた。SJSO 4/2022 - ECLI:ES:JSO:2022:4

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

が国内全域における国民保健システムの強化に貢献するよう、権限を行使しなければならない。

6 項 保健大臣はまた、民営の保健センター・サービス・施設⁸⁷にたいして、この目的のために必要な権限を行使することができる⁸⁸。

第 13 条 公衆衛生の保護に必要な物品およびサービスの提供を確保するための対策

(Medidas para el aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública)

保健大臣は次のことができる⁸⁹。

a) 公衆衛生の保護に必要な製品の不足により影響を受ける生産拠点の、市場への供給および業務機能を確保するため必要な命令を出すこと。

b) 民間の医療センター・サービス・施設、また製薬業をふくむ、あらゆる性質の工場、仕事場、作業場、農場、施設に、一時的に介入し占有すること。

c) この健康危機の状況下で、公衆衛生の適切な保護のために必要なばあい、あらゆる種類の財産を暫定的に収用し義務的役務を課すこと。

⁸⁷ これらの定義は、本政令 7 条 1 項 b) の解説を参照。

⁸⁸ 3 月 15 日付保健大臣命令 SND 232/2020 「COVID-19 による健康危機事態を管理する人と手段に関する措置を講じる命令」は、RD 463/2020 の規定を発展的に適用し、国民保健システムを強化するため、研修中の者や退職者、休職中の者の雇用、公的・私的施設を医療活動に用いること、などを規定する。石山千秋「感染者の 1 割死亡のスペイン—医学生・看護学生・退職者を動員し出口探る」Web 論座 2020 年 4 月 8 日も参照。

なお民間病院を政府の指揮下におくことは、病院の「国営化」ないし「国有化」(Nacionalización) にあたると一般に認識されていたようである。

⁸⁹ 3 月 15 日付保健大臣命令 SND 233/2020 「COVID-19 による健康危機の管理に関する報告義務の命令」は、マスク・防護服・抗原検出診断キット・消毒用アルコールなどの医療衛生具の製造・輸入業者にたいし、48 時間以内に、利用可能量や日毎供給量を国に申告することを命じる。

また 3 月 23 日付保健大臣命令 SND 276/2020 「COVID-19 による健康危機的状況における特定の医薬品の情報提供義務の命令」およびそれを拡充した 4 月 17 日付保健大臣命令 SND 353/2020 は、医薬品の製造・販売業者にたいして、別表が定める医薬品に関する必要な情報を、国の医薬品・医療器機庁 (la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios) に申告すること、必要量を確保するために措置を講じることなどを命じる。

第 14 条 輸送に関する施策

(Medidas en materia de transportes)

1 項 すべての輸送手段に関して、管轄当局がいずれであるかによらず、以下の規定が適用される。

a) 交通大臣は、その固有の活動範囲において、人、物、場所を保護するために、通常または特別の輸送サービスの条件を確立するのに必要な行為および規定を発する権限を有する⁹⁰。

b) 上記 a) で規定された行為、規定、措置は、それぞれのばあいに適用される法律にしたがって、職権により、または管轄の地域および地方当局の理由のある要請により講じることができる。このために行政手続は必要とされない。

2 項 また国内輸送に適用される以下の措置も講ずる。

a) 公契約や公共サービスの責務 (Obligaciones de Servicio Público; OSP)⁹¹の対象とならない陸路、鉄道、航空、海上の公共旅客輸送サービスについては、輸送事業者は運行総数を少なくとも 50%削減しなければならない⁹²。交通大臣の決定でこの割合を修正し、これに関する特別の条件を定めることができる。

b) 国の管轄下にある陸路、鉄道、航空、海上の公共旅客輸送サービスで、

⁹⁰ 交通大臣の講じた措置として、①3月17日付交通大臣命令 TMA 245/2020 により、鉄道職員の健康管理に関する命令がおこなわれ、業務に従事するのに必要な健康センター発行の健康診断書の有効期間が経過した職員を、他の業務に移転させることとしたこと、②3月19日付同命令 TMA 254/2020 は、職業運転免許証の有効期限を延長すること、レンタカー業者は貸出し業務をせず、返還業務のみをおこなうこと、バスの乗客は後部扉から乗り込むことなどとしたこと、③輸送部門の職員に供給するため、3月20日付同命令 TMA 263/2020 で最大 800 万枚、さらに5月27日付同命令 TMA 292/2020 では最大 500 万枚のマスクを購入し、配布したことなどがある。

⁹¹ 公共サービスの責務 (OSP) とは、商業ベースにのりにくい僻地の航空路線を確保するためにとられる措置をいう。EU 加盟国は、国内の僻地路線を確保するため、路線を選定したうえで、企業に当該路線における独占権を付与し、あるいは補助金を支給する。遠藤伸明「EU における PSO 制度と生活路線への補助」運輸政策研究 7 巻 3 号 (2004) を参照。

⁹² 公共交通の運行削減は、じっさいにどの程度おこなわれたのか。

① ENAIRE (スペイン航空管制局) によれば、ENAIRE が管理したフライト数は、2020 年の国際線フライトでは前年比で 60.4%に、国内線では 46.2%にいずれも減少している。[https://www.enaire.es/es_ES/2021_01_15/ndp_estadisticas_diciembre_2020]。

② 鉄道分野では、商業鉄道サービスの旅客数は前年度から 60%の減少、PSO では 40%~50%の減少を示している (「スペイン鉄道年鑑」2021 年)。

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

公契約または公共サービス義務の対象となるものは、その総輸送量を少なくとも以下の割合で削減しなければならない。

- i 中距離鉄道：50 %。
- ii AVANT[中距離・高速鉄道]：50 %。
- iii バスの定期便：50%。
- iv OSP の対象となる航空輸送：50%。
- v 海上輸送契約にもとづく海上輸送：50%。

都市間通勤鉄道は、サービスの提供を維持する。

交通大臣の決定により、上記サービスの削減率を変更し、特別の条件を定めることができる⁹³。この決定には、市民が必要に応じて仕事や基本的業務にアクセスできる必要性を考慮する。

c) 自治州や地方当局の管轄下にある陸路、鉄道、海上の旅客輸送サービスで、公契約や OSP の対象となっているもの、あるいは公営のものは、その輸送の提供を維持する。

交通大臣および交通機関に責任を有する自治州・地方当局は、健康状態から判断して一定割合のサービス削減、ならびにサービス提供に関するその他の特別の条件を定めることができる⁹⁴。

これらの措置を講ずる際は、市民が必要に応じて仕事や基本的業務にアクセスできる必要性を考慮しなければならない。

d) a) b) および c) の規定によらず、スペイン本土と本土以外の領域との間の輸送、ならびに島嶼間輸送について、特別の基準を設ける⁹⁵。

⁹³ 本政令が定めた輸送量削減に対応するため、3月15日、RENFE（スペイン国営鉄道）は、列車内でのカフェテリアやケータリング・サービスの停止、駅ラウンジの閉鎖、列車ごとに提供する座席数の削減などを決定した。

また3月23日付交通大臣命令 TMA 273/2020 により、市民の移動需要の減少および運送業従業員の安全確保のため、①a)の「50%」を「70%」に改正、②b)の「50%」を「70%」に改正、③b)「都市間通勤鉄道は、「ピーク時20%、オフピーク時50%」」に改正された。さらに移動を減らすために、必須サービスを提供しない雇用者のための回復可能な有給休暇を規制する3月29日付 RDL 10/2020(4月13日下院承認)をうけて、3月30日付 TMA 306/2020 は、RDL 10/2020 の有効期間中の旅客輸送サービスの削減に関する指示をおこなう。

⁹⁴ 3月15日付交通大臣命令 TMA 230/2020 は、自治州や権限を有する地方当局に、全国的な調整をはかりつつ、公共交通サービスの削減割合を設定する権限を付与する。

⁹⁵ 3月16日付交通大臣命令 TMA 242/2020 によって、本土とメリリャ自治市（アフリカ北西部に所在する自治市）とをつなぐ運輸措置が定められ、そのあいだの運輸は人道・医療・公益などの目的をのぞき、原則として禁じられた。本土とセウタ自治市（同じくアフリカ北西部に所在する自治市）とをつなぐ運輸は、

e) すべての輸送手段に関連して、旅客輸送サービス事業者は、保健大臣の勧告にしたがい、輸送車両の日常的な清掃をおこなう義務を負う。

f) オンラインによる乗車券の販売システムにおいては、どうしても延期できない理由があるばあいを除いて旅行を控えるよう求めるメッセージを、乗車券販売の過程で明示しなければならない。交通大臣の命令により、この表示の特徴や内容を定めることができる⁹⁶。

g) 指定座席券や指定客室券のサービスで、運送事業者は、乗客間で可能な限り距離を保つために必要な措置を講じなければならない。

3 項 輸送事業者は本条に定める割合を遵守するのに必要な調整を、異なる業務間で可能な限り均一におこなわなければならない。解釈または明確化が必要な点について、交通大臣に回答を求めることができる。

3月16日付 TMA 241/2020、本土・バレアス諸島をつなぐ運輸は3月17日付命令 TMA 247/2020、また本土とカナリア諸島自治州をつなぐ運輸は、3月17日付命令 TMA 246/2020 による（本土とカナリア諸島をつなぐ便数は、需要を勘案して決められた。4月10日の民間航空総局決定 Resolución de 10 de Abril de 2020, de la Dirección General de Aviación Civil)。反面、必要な最低限の運輸業務を確保するため、3月24日付 TMA 278/2020 によって、国が本土とカナリア諸島をつなぐ定期空輸業務を発注することも可能とされた。しかし航空便を削減したことで、カナリア諸島の住民が居住地に戻れなくなったなどという問題が生じている。

⁹⁶ f) が言及するメッセージの具体的な文面は、3月15日付交通大臣命令 TMA 231/2020 の3条2項で、次のように定められた。チケットを購入しようとする者は、「警告を了解しました」というメッセージの付いたボタンを押すことが求められる。

重要な告知

3月14日付政令 RD 463/2020 は、COVID-19 による健康危機を管理するための警戒事態を宣言し、その7条で人の移動の自由の制限について、警戒事態のあいだ、特定の活動のためにのみ公道を移動することができると定めています。

したがって、これらの活動を目的として購入した乗車券でないなら、

延期できない理由があるばあいを除き、移動はご遠慮ください。

いずれにしても、保健当局の課す勧告および義務は、いかなる移動でも尊重されなければなりません。

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

技術的または運用上の理由により、当初設定目標値を初日から直接適用することが可能なばあい、5 日以内で可能な限り迅速に業務を調整する。

4 項 交通大臣の決定により、供給を保証するために、国の全域で、インターネット・電話・郵便で購入された商品の輸送を促進するための必要条件を定める⁹⁷。

5 項 委任された権限を有する当局は、公共交通手段の移動を制限するために必要な追加措置で、公衆衛生の保全のために必要かつ均衡のとれたものを講じることができる。

15 条 食料確保のための施策

(Medidas para garantizar el abastecimiento alimentario)

1 項 委任された権限を有する当局は、以下の事項を保証するために必要な措置を講ずる⁹⁸。

a) 原産地から消費者に販売する消費地までの流通を可能にし、食料品店、物流センター、市場を含めた消費地における食品の供給、および生産現場におけるサービスの運営。特に安全上の理由から必要なばあい、それらの食品を輸送する車両に同乗すること。

b) 必要に応じて農場、卸売市場、飼料工場、と畜場をふくむ食品生産施設において、人、原材料、加工品の搬入搬出を可能にする公衆衛生回廊 (Corredores Sanitarios)⁹⁹を設けること。

⁹⁷ 3 月 15 日付交通大臣命令 TMA 229/2020 は、本政令 14 条 4 項にもとづき、輸送業者の安全を確保するための措置を規定する。なお本政令 14 条 4 項は、3 月 17 日付 RD 465/2020 の 4 項「交通大臣の決定で、供給を保証するため、またインターネット・電話・郵便を使った商取引の配送を保証するために、国の全域で商品の輸送を容易にするための必要条件を定める。」と改正される。

⁹⁸ España Tuvo la Cadena de Suministro más Eficaz de Europa durante la Pandemia. スペインの食料供給システムは、COVID-19 パンデミックによって深刻なダメージを受けることはなかった。ある調査では、82%のスペイン人が不足を感じなかったと答えたが、この数値は欧州平均の数字である 77%を超えているという [https://www.foodretail.es/retailers/cadena-suministro-alimentos-espana-pandemia-estudio-IBM_0_1504049591.html]。

他方で、貧困家庭を中心にした、食料の不足問題も指摘されている (注 70 を参照)

⁹⁹ 公衆衛生回廊 (Corredores Sanitarios) とは、公衆衛生を確保するため必要な措置が講じられた交通運送経路のこと。COVID-19 に対応したものとして、たとえば航空機での「健康な職員」配置、定期的な消毒、人の密度規制、検疫、マスク着用やワクチン接種の義務付けなどがある。

2 項 同様に、権限を有する当局は、本条が規定する適切な機能を確保するために、事業や業務への介入、ならびに国家治安部隊および軍の動員¹⁰⁰を決定することができる。

第 16 条 税関手続

(Tránsito aduanero)

委任された権限を有する当局は、港湾または空港の入国地点または国境検査地点での税関手続を確保するために必要な措置を講じる¹⁰¹。この点で、もっとも必要性の高い物品に優先権を与える¹⁰²。

第 17 条 電力、石油製品、天然ガスの供給保証

(Garantía de suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural)

委任された権限を有する当局は、電力業法 (Ley 24/2013, del Sector Eléctrico) 7 条¹⁰³および炭化水素業法 (Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos) 49 条・101 条の規定にしたがい、電力、石油製品および天然ガスの供給を保証するため必要な措置を講ずることができる¹⁰⁴。

¹⁰⁰ 軍の動員は、本項 5 条 6 項のコメント (注 47) も参照。

¹⁰¹ 3 月 16 日、税関・特別税局は、通関手続を暫定的に簡略化する通達 (Nota Informativa 01/2020) を発出した。これにより、輸入業者は保険証券原本の提出に代わり電子登録手続をおこなうこと、貨物の封印に代わり商品説明書を添付することなどが可能となった。

¹⁰² 前掲・通達 01/2020 (注 101) は、生鮮品、医薬品、健康食品、その他の必要不可欠な物品、生産チェーンの維持に必要な物品に優先順位を与えた。

¹⁰³ 電力業法は、消費者の電力にアクセスする権利を承認するとともに、電力供給を確保するため、政府が必要な措置を講じることができることを定める。また炭化水素業法は、消費者の石油製品を供給される権利を承認するとともに、その供給を確保するため、政府は交通速度や交通量を制限したり、ガソリンスタンドの営業時間や営業日に制限を設けたりすることを規定する。

¹⁰⁴ 3 月 31 日付 RDL 11/2020 (4 月 9 日下院承認) の 29 条 (電気、石油製品、天然ガス、水の供給保証条項) は、「警戒事態宣言の有効期間に、消費者の居所にむけた電気、石油製品 (製造ガスおよび液化石油ガスを含む)、天然ガスおよび水の供給は、供給、人および設備の安全を保障すること以外の理由で停止することはできない。」と規定。供給保証については、本政令 17 条も参照。

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

第 18 条 不可欠なサービスの事業者

(Operadores críticos de servicios esenciales)

1 項 重要インフラ保護法 (Ley 8/2011, Establecen Medidas para la Protección de Infraestructuras Críticas) に規定される不可欠なサービス (Servicios Esenciales) ¹⁰⁵の重要事業者 (los Operadores Críticos) は、不可欠なサービスの提供を確保するために必要な措置を講じる。

2 項 重要事業者にはあたらないうが、住民への供給や不可欠のサービスを確保するために不可欠な企業やサプライヤーにも、本条の規定は適用される ¹⁰⁶。

第 19 条 公営および民営メディア

(Medios de comunicación de titularidad pública y privada)

公営および民営メディアは、委任された権限を有する当局、ならびに自治州および地方行政機関が放送する必要があると判断したメッセージ、告知、発表 ¹⁰⁷を伝える義務を負う ¹⁰⁸。

¹⁰⁵ 重要インフラ (Infraestructuras Críticas) は、「戦略的インフラで、その運用が不可欠で、代替手段がなく、その中断や破壊が重要な業務に深刻な影響を与えるもの」(重要インフラ保護法 2 条 e)) である。同法別表が掲げる 12 セクター (行政、宇宙、原子力産業、化学工業、研究機関、水、エネルギー、健康、情報通信技術、運輸、食料、金融および税制) に含まれる。

¹⁰⁶ 3 月 23 日付交通大臣命令 TMA 277/2020 により、生産労働者の移動を確保し、または移動を制限される者に住居を用意するため、一般に閉鎖された観光宿泊施設を本政令 18 条 2 項の「不可欠のサービス」に指定し (1 条)、すでに宿泊している者にたいして飲食を提供することを認めた (4 条)。

¹⁰⁷ スペイン政府が発出した COVID-19 関連の政府メッセージについては、いくつかの問題があった。

① とくにパンデミックの初期において (社会不安を防ぐという意味があったとはいえ) 過度に楽観的なメッセージが多かったこと、
② 情報量が過剰で、国民がそれを消化できなかったこと、
③ メッセージの決定過程に透明性が欠けていたこと、
④ 記者発表がおこなわれるときに、政府報道官が一方的な説明をおこない、事前に認められた記者からの質問だけが受け付けられたこと、などが指摘されている。

このうち④については、”Centos de Periodistas Rechazan el Control de las Preguntas en las Ruedas de Prensa en la Moncloa”「政府の記者発表で、数百人のジャーナリストが管理された質疑を拒否」(ABC 電子版 4 月 6 日) [https://www.abc.es/espana/abci-medio-centenar-periodistas-rechazan-control-preguntas-ruedas-prensa-moncloa-202003312101_noticia.html]

¹⁰⁸ メディアにたいするこのような義務づけには、どのような法的正当性がある

第 20 条 罰則

(Régimen sancionador)

警戒事態において権限を有する当局の命令への不遵守や抵抗は、緊急事態組織法 LO 4/1981 の 10 条が定める条件の下で¹⁰⁹、法律^{110 111}にしたがって処罰さ

だろうか。それについて、

①国営ラジオ・テレビ局法 (Ley 17/2006, de 5 de Junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal) の 27 条「公共的利益を有する公式声明または公式発表」条項が、「政府は、公共的利益のある公式声明または公式発表を、政府情報であることを示したうえで、番組をつくり放送させることができる」と規定すること、

②欧州人権条約 10 条 (表現の自由規定) 2 項が、表現の自由を行使するにあたって、健康を保護するため、必要な制限を課すことができることを規定していること、などが参照される。

¹⁰⁹ 緊急事態組織法 10 条および本政令 20 条は、適用される罰則規定を特定していなかった。そこで本条の理解について、議論が生じた。制裁にどの条項が適用されるのかが不明であるということは、罪刑法定主義 (憲法 25 条 1 項「何人も、その行為があった時点における法によって、犯罪、行政法上の過失、もしくは違反行為とされない作為または不作為について、処罰もしくは制裁されることはない。」) にも抵触しかねない問題である。

¹¹⁰ 根拠法令としては、以下①-④がかんがえられた。

①市民安全保護組織法 (LO 4/2015, de 30 de Marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana) による。治安維持の任務を遂行する国家治安部隊員にたいする敬意を書いた態度 (37 条 4 号)、「セキュリティ境界を区切るために国家治安部隊が配置したフェンス、テープ、またはその他の固定または可動物」(37 条 15 号) を移動させることは、100~600 ユーロの罰金が科される。当局またはその代理人の命令にたいして不服従または抵抗があったばあい、および要求に応じて身元を明かすことを拒否したばあい、または虚偽の情報を提供したばあい、(36 条 6 号)、最高額は 30,000 ユーロになる。

同法は制定当時から、言論の自由 (デモや集会など) を抑圧するためにつくられた Ley Morzada (猿ぐつわ法、箝口令) ではないかと批判されていた。(政権につくまえの) 社会主義労働党も、同法の廃止を公約に掲げていた。このような危険な法律が COVID-19 対処のために用いられることが、(フランコ時代の国家緊急権濫用の記憶とかさなって) 危惧されたのである。

②一般公衆衛生法 (Ley 33/2011, de 4 de Octubre, General de Salud Pública) による。「国民の健康にリスクまたはきわめて重大な被害を与える行為または不作為の実行」や、受け取った指示を繰り返して遵守しないばあい、当局の要件が遵守せず、健康に深刻な損害を与える可能性があるばあい(57 条 a)) などに、罰金 60,001~600,000 ユーロが科される。「国民の健康に危険または重大な被害を与える可能性のある行為または不作為」をおこなった者、「本法の規定にし

たがい、要求される行為に抵抗または妨害すること」(57 条 b) などに 3,001～60,000 ユーロの罰金が科される。本法の規定に反するが、人々の健康にほとんど、あるいはまったく直接的影響をもたない行為 (57 条 c) には、3,000 ユーロ以下の罰金が科される。

③市民保護の国家システム法 (Ley 17/2015, de 9 de Julio, del Sistema Nacional de Protección Civil) による。人または財産の安全にとって特別な危険または重要性のある、市民保護計画にもとづく義務の不履行、市民保護緊急事態 (Emergencia de Protección Civil) の宣言下における当局の命令、禁止、指示にたいする不遵守など (45 条 3 項) には罰金 30,001～600,000 ユーロが科される。人や財産の安全に対する特別な危険または重要性のない、市民保護計画にもとづく義務の不履行 (45 条 4 項) などについては、罰金 1,501～30,000 ユーロが科される。重大またはきわめて重大な違反ではないとき (45 条 5 項。ただし何がいうところの「重大またはきわめて重大な違反ではない」にあたるのかは、かならずしも明確ではないが)、最大で 1,500 ユーロの罰金が科される。

④刑法典 (Código Penal) による。「当局もしくはその代理、国家治安部隊と共同しその指揮下で職をおこなう民間警備職員が職務を失効することにたいしてはげしく抵抗し、またはしたがわなかった者」(556 条) は 3 月から 1 年の懲役、または 6 月から 18 月分の日数罰金が科せられる。

刑法における日数罰金制度 (Dia-Multa) については、江藤隆之「スペイン刑法における刑の軽減処理」桃山法学 31 号 (2019) 26 頁を参照。

根拠法	レベル	規制される行為の例	処罰内容
①市民安全保護組織法	軽度 Sanciones leves	警察が設置したフェンスを撤去する行為など	罰金 100～600 ユーロ
	重大 Sanciones graves	命令への不服従や抵抗など	罰金 601～30,000 ユーロ
	きわめて重大 Sanciones muy graves	(本政令違反は該当しないとかがえられる)	罰金 30,001～600,000 ユーロ
②一般公衆衛	軽度	法に違反するが、住民の健康にほとんど影響しない行為	罰金 ～3,000 ユーロ
	重大	住民の健康に重大な被害をもたらす可能性のある行為	罰金 3,001～60,000 ユーロ

生法	きわめて重大	市民にきわめて重大な健康上の危険をもたらす行為 当局の命令に繰り返し違反し、公衆衛生に重大な損害を与えるばあい	罰金 60,001 ～600,000 ユーロ
③市民保護の 国家システム法	軽度		罰金～1,500 ユーロ
	重大	当局による禁止・命令への違反 保護および監視業務に協力する義務違反	罰金 1,501～ 30,000 ユーロ
	きわめて重大	人や財産の安全に損害や特別な重要性をもたらす行為	罰金 30,001 ～600,000 ユーロ
④刑法典	刑事罰	当局または民間警備職員への不服従	罰金 6～18 月分 (日数罰金) または懲役 3 月～1 年

Sanciones por Saltarse el Estado de Alarma を参照し、永山作成 [https://ayudaleyprotecciondatos.es/2020/03/24/sanciones-estado-alarma/]

¹¹¹ 罰金の法的根拠は、COVID-19 感染の予防、封じ込め、調整措置を確立するための措置を具体化する RDL 21/2020 (6 月 25 日下院承認) が制定されたことによって明確となった。

すなわち「31 条 (違反と制裁)。1 項 本政令法が定める予防措置および義務 [そのなかには、①一定年齢や場所の条件を付したマスクの着用義務、②職場における安全確保、③医療施設における安全確保、④教育機関における安全確保、⑤社会サービスにおける安全確保、⑥商業施設における安全確保、⑦宿泊施設における安全確保、⑧飲食提供業における安全確保、⑨文化施設・公開ショーなどにおける安全確保、⑩スポーツ施設における安全確保、⑪その他の活動分野における距離の確保等の安全確保などが列記される]を遵守しないことが、公衆衛生上の行政違反 (Infracciones Administrativas) となるばあい、一般公衆衛生法の VI 編 [違反と制裁] に規定された条件で制裁される。(…)。/2 項 6 条で定められたマスクの着用義務を遵守しなかったばあい、一般公衆衛生法 57 条の規定の上、軽度の制裁として、最高で 100 ユーロの罰金が科される。/3 項 17 条 2 項および 18 条 1 項に規定される措置 (輸送サービス業者の、健康対策を講じる義務) を遵守せず、輸送分野の行政違反となるばあい、輸送法の規定にしたがって制裁措置が取られる。/5 項 [労働者にたいする公衆衛生上の措置を怠るなどのばあい] 重大な違反行為 (Infracción Grave) となり、RDL 5/2000 で承認された「社会秩序における違反行為と罰則に関する法律」(Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social) の改定文言にもとづき、職業上の危険防止に関する重大な違反行為について定められた条件、機関、手

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

れる¹¹² ¹¹³。

附則 1 条 外交官と認定される外国人

(Personal extranjero acreditado como miembro de las misiones diplomáticas)
スペイン国内で外交使節団、領事館、国際機関の構成員として認定される外国人職員は、公務遂行に関連した移動である限り、国内、出身国または認められた第三国への移動において、移動の自由の制限が免除される。

附則 2 条 手続期間の停止¹¹⁴

(Suspensión de plazos procesales)

1 項 すべての裁判手続上の期日は停止し (se suspenden términos), 期限は停止および中断する (Se Suspenden e Interrumpen los Plazos)。この期限の計算は、本政令または本政令の延長が失効した時点から再開される。

2 項 刑事裁判の停止および中断は、人身保護手続 (Habeas Corpus)、警備裁判所 (Servicio Guardia) に委任された行為¹¹⁵、被拘禁者のかかわる訴訟、家

続により処罰される。」の規定である。

¹¹² 罰金が科せられたのは、第 1 回警戒事態宣言下の 3 か月で 1,142,127 件、また第 2 回警戒事態宣言下 (10 月 26 日～2021 年 5 月) では、少なくとも 220,296 件である (El Mundo 紙, 2021 年 10 月 22 日)。

このなかには、単なる規則違反行為 (たとえば、正当な理由のない夜間外出) であっても、当局の命令違反の行為に該当するとみなし、一般公衆衛生法 36 条 6 号を適用して、重大な制裁が科される例があったといわれる。

¹¹³ 憲法裁判決 (2021 年 7 月) が違憲とした規制により課された罰金について、未払い分は無効となり、すでに支払われた罰金は、政府が返金した。ただし同判決は、本政令 7 条の移動規制条項を違憲としたものであるから、それ以外の法規定を根拠とした罰金処分まで自動的に無効となるわけではないともいえる。たとえば RDL 21/2020 の 6 条が規定するマスク着用義務違反にたいして課せられた罰金は、無効とはならない。

¹¹⁴ 裁判所職員の出勤や、利用者の出廷を抑制することが、感染対策に有益とかがえられたため、裁判手続は停止された。

なお 5 月 22 日付 RD 537/2020 の 8 条「2020 年 6 月 4 日より、手続期限の停止が解除される。」により、裁判手続の停止を規定した附則 2 条は廃止された。

¹¹⁵ 警備裁判所 (el Servicio de Guardia) は、人身保護手続の決定、緊急予防措置の採択、遺体の収容、立入り検査、緊急かつ延期できない非拘禁者に関する訴訟の処理などについて、24 時間体制で対応する。

庭内暴力に関する保護命令¹¹⁶、行刑監視裁判官の緊急行為¹¹⁷、および女性または未成年者にたいする暴力の予防措置¹¹⁸には適用されない。

同様に予審の段階において、権限を有する裁判官または裁判所は、緊急のために延期できない行為をおこなうことができる。

3項 1項の中断は、以下の裁判手続には適用されない。

a) 1998年7月13日付行政裁判法 (Ley 29/1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) 114条以下に規定される基本権保護のための手続¹¹⁹、および同法8条6項¹²⁰に規定される司法上の承認または批准手続

b) 2011年10月10日付社会訴訟法 (Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social) に規定される集団的紛争処理手続と、基本権および公的自由の保護手続¹²¹

c) 2000年1月7日付民事裁判法 (Ley 1/2000, de en Juiciamiento Civil) 763条¹²²が規定する、精神障害を理由とした非自発的拘束にたいする裁判所の

¹¹⁶ 保護命令 (Ordenes de Protección) とは、「家庭内暴力の被害者のための保護命令法」(Ley 27/2003, de 31 de Julio, Reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica) にもとづき、家庭内暴力を予防するために裁判所が発出する命令をいう。

¹¹⁷ 行刑監視裁判官 (el Juez de Vigilancia) は、行刑組織法 (LO 1/1979, de 26 de Septiembre, General Penitenciaria) 76条により、被拘禁者の権利を保護し、また刑務所内における虐待や法からの逸脱を是正する役割を負う。

¹¹⁸ オンブズマン報告 (115頁) も、外出が規制されるなか、ジェンダー暴力の加害者が被害者に暴力を行使する手段が強化されてしまったことを指摘。Pandemic Lockdown, ITALIAN SOCIOLOGICAL REVIEW, vol. 10 (2020).

¹¹⁹ 行政裁判法 114条は、憲法 53条2項に規定される自由(刑事手続上の権利)および権利の司法的保護のための手続において、行政裁判法 114条をふくむ5編1章「個人の基本的権利保護のための手続」の規定が適用されることを規定する。

¹²⁰ 行政裁判法 8条6項は「行政裁判所は、行政行為を強制的に実行するために必要なばあい、所有者の同意が必要な家屋その他の場所への立ち入りの許可についても審理する。」と規定する。

¹²¹ 社会訴訟法および同法を管轄する社会裁判所については、大石玄「スペイン」 「欧州諸国の解雇法制—デンマーク、ギリシャ、イタリア、スペインに関する調査—」(JILPT, 2014年8月)所収が詳しい。

¹²² 民事裁判法 763条1項により、この非自発的拘束にあたっては、拘束を受ける地域に所在する裁判所による事前承認が必要とされる。

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

承認

d) 市民法典 (Código Civil) 158 条¹²³が規定する、未成年者の保護のための措置または方策の採用

4 項 前各項の規定にかかわらず、裁判官または裁判所は、訴訟当事者の権利および正当な利益にたいする回復不能な損害を回避するために必要な司法手続をおこなうことができる。

附則 3 条 行政期間の停止¹²⁴

(Suspensión de plazos administrativos)

1 項 行政機関の手続において、期日は停止し (Se Suspenden Términos), 期間は中断する (Se Interrumpen los Plazos)¹²⁵。期間の計算は、本政令または本政令の延長が失効した時点から再開される。

2 項 期間の停止および中断は、2015 年 10 月 1 日付共通行政手続法で定義されるすべての公共団体に適用される。

3 項 前項の規定によらず、権限を有する当局は、期間を停止しないことについて当事者が合意したか、あるいは当事者が合意するのであれば、理由を付した決定 (Resolución Motivada) によって、行政手続上の当事者の権利および利益にたいする重大な不利益を避けるために厳密に必要な命令や指示の措置を講じることができる。

¹²³ 市民法典 158 条「裁判官は、職権で、または児童本人、親族もしくは検察庁の要請により、次のことを命ずる。」において、子どもの扶養保、親権者の監護義務、親権者に変更があったばあいの手続、接近禁止措置、裁判所の介入などが規定される。

¹²⁴ この規定は、5 月 22 日付 RD 537/2020 の廃止規定 2 によって廃止され、6 月 1 日から停止していた行政手続は再開した。

¹²⁵ 本政令が失効し行政機関が活動を再開した時、suspenden であるなら、ゼロからのスタートにはならない。すでに経過した時間は有効で、それに上乘せされる。はんたいに Interrumpen であるなら、時計の針をゼロにもどして再スタートになる。本項「期日は suspenden し、期間は interrumpen する」という表現は、混乱を招きかねない。司法省は本条の見出しが suspenssion であることに留意し、本項は interrumpen ではなく、suspenden として解するべきである (つまりすでに経過した期間は有効であり、ゼロからの再スタートにはならない) という見解を示した。[<https://www.icab.es/export/sites/icab/.galleries/documents-noticias/respuesta-de-la-abogacia-general-del-estado-a-la-consulta-sobre-la-forma-en-la-que-habra-de-procederse-en-el-momento-que-pierda-vigencia-la-suspension-de-los-plazos-previstos-por-el-rd-463-2020.pdf>]

4 項 1 項が言及する手続および決定が、警戒事態を正当化する事実に密接に関連する状況に関するものであるばあいには、本条の規定は影響を与えない¹²⁶。¹²⁷

5 項¹²⁸

6 項¹²⁹

附則 4 条 時効および除斥期間の停止¹³⁰

(Suspensión de plazos de prescripción y caducidad)

すべての訴訟および権利についての、時効および除斥期間 (los Plazos de Prescripción y Caducidad)¹³¹は、警戒事態の有効期間および必要に応じて講

¹²⁶ 附則 3 条 4 項は、3 月 18 日改正で「上記諸規定によらず、本政令の発効後、行政機関は、警戒事態を正当化する事実に密接に関連する、または一般的な利益の保護や業務の基本的な機能のために不可欠な行政手続を、理由を付して継続することができる。」に改められた。

¹²⁷ 司法長官は、司法評議会および検察と協議の上、司法行政の領域における必要不可欠なサービスについては、職員のシフト制を敷いて対応した。ここで「必要不可欠なサービス」とは、司法手続が実行されなければ回復不能な損害をもたらすおそれのあるもの、民事訴訟法 763 条にもとづく精神障害を理由として非自発的拘束、市民法典 158 条にもとづく未成年者の保護措置、女性にたいする暴力を扱う裁判所における電話相談サービス、市民登録(埋葬許可証の発行、出生登録、婚姻登録など。本政令 11 条の解説を参照)、遺体の搬出、被拘禁者に関する事件の措置、刑事施設の監督などである。

こういった措置を講じたにもかかわらず、「COVID-19 危機の結果、司法行政は著しい停滞に見舞われた」(4 月 28 日付 RDL 16/2020 前文) ことを政府みずから認めている。

¹²⁸ 附則 3 条原テキストに 5 項はなかったが、3 月 18 日改正で「1 項の期間の停止および中断は、社会保障の加入、清算および保険料支払における行政手続には適用されない。」が 5 項として付加された。

¹²⁹ 附則 3 条の原テキストに 6 項はなかったが、3 月 18 日改正で 6 項「1 項の期間の停止および中断は、特別な規制をうける納税期限、特に申告税の期限に影響しない。」が付加された。なお第 1 回警戒事態宣言下での税務については、「ヨーロッパ主要国における税務調査の傾向とその対応」INTERNATIONAL TAXATION41 巻 1 号 (2021 年) 65 頁以下。

3 月 13 日 RDL 7/2020 (3 月 25 日下院承認) の 14 条において、2019 年の売上が 6,011,214 ユーロを超えていない企業が、30,000 ユーロ未満の納税を自動的に 6 ヶ月間延期することが規定された。

¹³⁰ この規定は、5 月 22 日付 RD 537/2020 の廃止規定 1 で廃止され、6 月 4 日から期間の停止が解除された。

¹³¹ 市民法典 1930 条「土地その他の不動産の所有権は、時効 (Prescripción)

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

じられる可能性のある延長期間中は停止する。

附則 5 条 軍構成員の権限ある職員としての資格

(Carácter de agente de la autoridad de los miembros de las Fuerzas Armadas) 国防組織法 15 条 3 項および 16 条 e) ¹³²に関連して、2007 年 11 月 19 日付軍人法 (Ley 39/2007 de la Carrera Militar) の附則 3 条 ¹³³にしたがい、本政令に規定された権能を行使する軍構成員は、当局の職員の地位を有する ¹³⁴。

附則 6 条 ¹³⁵ 下院にたいする情報提供 ¹³⁶

によって取得される。また請求権は、時効によって消滅する」以下の規定において、取得時効および消滅時効について、統一的に定められている。これにたいして除斥 (Caducidad) は、実定法上の概念ではなく、もっぱら解釈および判例上の概念である。

¹³² 国防組織法 15 条 3 項は「軍は、国の機関および行政機関とともに、現行の法律にもとづいて、重大な危険、大災害、災難、その他の公共の必要が生じたばあいに、市民の安全と福祉を守らなければならない。」、同 16 条は「軍の任務を遂行し、公共の利益にたいする補完的または補助的な貢献をおこなうために、国内外でさまざまな種類の活動をおこなわなければならない。これらの活動は、紛争の予防または抑止、平和維持、危機的状況における活動、および適切なばあいには侵略への対応を含む。具体的には、以下のことをおこなう。…。(e) 深刻な危険、大災害、災難、その他公共の必要があるばあいに、現行の法律にもとづいて、行政諸機関と協力すること」と規定する。

¹³³ 軍人法附則 3 条は「陸海空軍で勤務する軍人、または国防組織法 16 条 e) の定める活動に参加する軍人は、規則で定められた状況と条件の下で、その権能を行使するうえで当局の職員としての資格を有する。」と規定する。

¹³⁴ 本政令附則 5 条の規定により、軍構成員には、本政令の実施と違反を取り締まる権限が与えられた (5 条 6 項の解説を参照)。ただし、リゾート地でのパーティーや、街角での外出規制違反者の摘発などの治安維持活動について、軍は直接関与しなかった。

¹³⁵ 政府から下院にたいする情報提供について。緊急事態組織法 8 条 1 項は「政府は、下院に、警戒事態の宣言を通知し、必要な情報を報告しなければならない。」と、また 2 項は「また政府は、下院にたいし、それとともに警戒事態のあいだに発令した政令を報告しなければならない。」と規定している。

さらに RD 476/2020 で「附則 6 条 緊急事態組織法 8 条 1 項の規定にしたがい、政府は COVID-19 ウイルスを封じ込め、保健、経済、社会的影響を緩和するために講じた措置の実施状況と効果の評価について、毎週、まとめられた文書情報 (Información Documental Estructurada de la Ejecución de las Distintas Medidas Adoptadas y Valoración de su Eficacia para Contener el Virus

COVID-19 y Mitigar su Impacto Sanitario, Económico y Social) を下院に提出しなければならない。」が追加された。本政令最終条項第2条も参照。

しかし政府は附則6条の規定に対応して、文書提出義務を実質的に履行していたのだろうか。問題は提出された文書の質である。

ABC (電子版4月2日)は「サンチェス首相は、コロナ・ウイルス対策の効果について、国会に報告する義務を怠っている」と題する記事で、「提出された書類は、官報に関連付けられた、政府のこれまで講じた措置の概要にすぎない。これは明らかに、国会議員団がすでに持っており、官報自体がグループ化して提供する公開情報である。／この12頁の中には、採択された措置の「実行」に関するいかなる「構造化された文書情報」も含まれていないし、警戒事態宣言政令の追加条項6条で義務づけられる「有効性の評価」も含まれていない」と酷評した。[https://www.abc.es/espana/abci-sanchez-elude-deber-informar-congreso-sobre-efecto-sobre-medidas-202004022126_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F]

¹³⁶ 憲法116条および緊急事態組織法は、緊急事態において国会(とりわけ下院)が果たすべき役割を重視している(事態宣言の発令や延長手続などにおける下院の関与、下院にたいする政府の情報提供義務、事態宣言下における下院の解散を禁止する規定(憲法116条)、各院が任期満了もしくは解散したとき、次の国会が召集されるまでのあいだ当該議院の職務を遂行するための常任議員団(Diputaciones Permanentes)の設置(78条)など)。であるにもかかわらず、2020年春、国会がじっさいに十分機能したとはいえないだろう。

①3月12日、国会は原則として15日間の活動停止を決定したこと。ただし3月14日に本警戒事態宣言が発令されたため、憲法の規定により、下院はただちに召集されることになり、活動停止の決定は無効となった。

②とくにパンデミック初期、感染拡大を防ぐため、下院の出席議員数(選挙法により、下院議員の定数は現在350名)を極小に抑制したこと。3月14日の会派間合意により、本会議出席議員は各会派の10%、議場全体で最大50名におさえた。

③議院規則などによるテレマティック(遠隔)投票制度の導入されていること。

すなわち2011年改正の下院規則82条2項で、「妊娠、母性[母親による育児]、父性[父親による育児]、疾病、または特別の状態、国会議員としての機能の遂行が妨げられ、特別な事情を考慮すると特別な対応をすることが十分に正当であるとみなされるばあい」、議員はテレマティックの方法で投票に参加することの要求を、書面で議院理事会に提出し、議院理事会はテレマティックの参加ができる票と期間を指定することができる。また同79条3項は、テレマティックな投票が認められた議員は、投票において出席した者とみなすことを規定する。なお2020年3月19日会派合意により、会派提出書面にもとづき下院議長がテレマティックな参加資格を認定できるよう、制度は柔軟化された。

なおこれに相応する上院でのテレマティック投票手続については、2013年11月21日の上院理事会決定「上院本会議におけるテレマティック手続に関する決定」Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de Noviembre de 2013, sobre Desarrollo del Procedimiento de Votación Telemática en las Sesiones

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

Plenarias del Senado. がある。上院のテレマティック投票制度は、2022 年 4 月 29 日の上院規則改正で、92 条 3 項に明記された。

しかしかりにテレマティックな手法が感染拡大予防に一定の効果をもったとしても、非対面式の議会手続が議会制民主主義にとってどういう意味をもつかということは、慎重な検討が必要であろう。安田隆子「欧米主要国の議会におけるオンライン審議の動向—イギリス及びアメリカを中心に」レファレンス 866 号 (2023), 衆院憲法審査会「[国会におけるオンライン審議の導入]に関する資料」(2022)。

④院の権限、とくに④の緊急制令法の承認をのぞいた法律案議決権を行使しなかったこと。

⑤第 1 回警戒事態宣言政令の延長承認手続において、政府が提案する宣言の効果をすべてそのまま認めたこと、

⑥年間を通じて、政府提案の緊急政令法 (憲法 86 条 1 項前段「特別かつ緊急の必要があるばあい (En Caso de Extraordinaria y Urgente Necesidad), 政府は、緊急政令法 (Decreto-Ley) の形式をとる暫定的法律 (Disposiciones Legislativas Provisionales) を発出することができる。」および同条 2 項前段「緊急政令法は、下院本会議の審議と評決に付さなければならない。」) を、次々と承認した。緊急政令法 Real Decreto-Ley (本稿では、Real Decreto と区別するために、Real Decredo-Ley; RDL に「緊急政令法」の訳語をあてている) へのいちじるしい依存傾向は、各年の緊急政令法の制定数を示す下表を参照。

「理論上は特別かつ例外的なものが、ごく普通の立法生産における慣行になり替わっている。あらゆる政治思想傾向の政府は、前述の憲法規定により彼らに与えられた権限を大に行使し、濫用しており、今日のスペイン王国では、法律よりも多くの政令 (decretos-leyes) が発せられるまでに至っている」という、メネク・パスカル・ガブリエル (鈴木光訳)「スペイン王国の政令」北海学園大学法学研究紀要 56 巻 (2020) の指摘もここで参照) など、いずれにおいても、スペインの国会が一種の「休眠状態」にあったことが指摘される。

各年の緊急政令法の数 (官報にもとづき、永山が集計。この数字は、国会における事後承認の有無を問わない)

	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
RDL 数	7 本	21 本	28 本	19 本	38 本	21 本	23 本

また第 1 回警戒事態宣言下で発令された 15 本の DL 8/2020~RDL 22/2020) にたいする下院の対応は下表の通り (官報にもとづき、永山が集計)。

	発令日	下院の対応	おもな内容
RDL 8/2020	3 月 17 日	3 月 25 日承認	注 54 社会的弱者の支援、自治体への財政的支援、リモートワークの促進、住宅ローンの返済猶予、解雇規制など

(Información al Congreso de los Diputados)

附則7条¹³⁷ ¹³⁸ 選挙手続

RDL 9/2020	3月27日	4月9日承認	注54
RDL 10/2020	3月29日	4月9日承認	注93 保健大臣の指定にもとづく強制的な有給休暇
RDL 11/2020	3月31日	4月9日承認	注104
RDL 12/2020	3月31日	4月29日承認	ジェンダー暴力の被害者保護制度
RDL 13/2020	4月7日	4月22日承認	農業分野の雇用保護
RDL 14/2020	4月14日	4月29日承認	納税期限の延期
RDL 15/2020	4月21日	5月13日承認	付加価値税の一部免除, 事業所賃料の支払い猶予, 非正規雇用者の保護
RDL 16/2020	4月28日	5月13日承認	注127
RDL 17/2020	5月5日	5月20日承認	文化活動への支援
RDL 18/2020	5月12日	5月27日承認	雇用の保護, 企業の社会保障拠出金の一部免除
RDL 19/2020	5月26日	6月10日承認	農業, 科学への支援
RDL 20/2020	5月29日	6月10日承認	最低所得保証制度 (el Ingreso Mínimo Vital)
RDL 21/2020	6月9日	6月25日承認	注111, 113, 146
RDL 22/2020	6月16日	7月15日承認	COVID-19基金を創設し, 自治体を財政面で支援

そのほかパンデミック下の国会について Alejandro Torres Gutiérrez, The Spanish Parliament in the Context of the Coronavirus Pandemic, ROBERT SCHUMAN FOUNDATION[https://old.robert-schuman.eu//en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Spain.pdf].

¹³⁷ 5月8日付 RD 514/2020 で「附則7条 政府は、警戒事態の有効期間中、その責任下にある公共郵便業務、公証人およびその他の業務が、自治州議会選挙のより良い発展と実施に寄与するよう、必要な措置を講じなければならない。」が追加された。警戒事態宣言下における自治州議会の選挙の実施と、自由・権利の制約の関係については、本政令7条1項の2の解説を参照。

¹³⁸ 第1回警戒事態宣言下に実施することが予定されていた自治州議会選挙としては、以下の二つがあった。いずれの州でも選挙は延期され、警戒事態宣言解除後の7月に実施された。

①ガリシア自治州議会(9月25日任期満了のところ、2月10日、首相が州議会を解散)では、2月10日の州政令 Decreto 12/2020によって、4月5日に州議会選挙が実施される予定であった。しかし警戒事態宣言にともない、3月18日

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

(Procesos electorales)

最終条項 1 条 権限を有する行政機関の講じる措置の批准

(Ratificación de las medidas adoptadas por las autoridades competentes de las Administraciones Públicas)

1 項 新型コロナウイルスの発生に伴い、自治州および地方自治体の権限を有する当局が本政令以前に講じたすべての規定および措置は、本政令に反しない限り認められ、引き続き有効であり、予定された効力を有する。

2 項 本政令が言及する認証[附則 2 条 3 項 (a)]は、1998 年 7 月 13 日付行政裁判法 (Ley 29/1998) 8 条 6 項 2 号¹³⁹で規定された裁判所の批准権を損なう

付州政令 1 条によって、4 月 5 日の選挙実施は失効した。また 2 条によって、「警戒事態宣言が解除されること」が選挙を実施するための要件とされた。その結果、5 月 18 日付 Decreto 72/2020 により、7 月 12 日に実施された。

②バスク自治州議会 (9 月 25 日任期満了のところ、同年 2 月 10 日、州首相が州議会を解散) でも、まったく同じ経緯をたどり、4 月 5 日に実施される予定だった自治州議会選挙は、7 月 12 日に延期された。

すでにおこなわれた選挙手続の法的効果の問題がある。①すべての手続は無効となり、パンデミック後には、はじめから手続を開始しなければならないのか、②それとも、すでにおこなわれた手続 (の全部または一部) は有効とされるのか、③とりわけ、すでにおこなわれた議会解散は有効で、ただ告示された投票を実施しないということなのか (そのばあい、議場は空白のままになるかもしれない)、という問題がある。これは、本政令附則 3 条にも関連するが、代表民主制に直接かわるという意味で、固有の問題でもある。

また両自治州では、「警戒事態宣言が解除されること」が選挙を実施する要件とした。しかしこのことは「警戒事態宣言下において、選挙の実施を可能にする制度的条件」はなにか、という検討をおろそかにしているという批判を免れるだろうか。むしろ事態と代表民主制を両立させることを追求しなければならないのではないか。このことについて、Alberto López, Sobre, Elecciones en Tiempo de Pandemia: a Proposito de la suspension de las Elecciones en Euskadi y Galicia y de la Anukacion de la Suspension de las Elecciones en Catalunya, REVISTA DEL PARLAMENTO VASCO (2021) も参照。

¹³⁹ 2015 年 7 月 29 日改正によって、行政裁判法に 8 条 6 項 (司法の批准権規定) が加えられた。本稿との関係で、そのうちとりわけ第二段「同様に、行政訴訟裁判所は、保健当局が公衆衛生のために緊急かつ必要とみなし、自由その他の基本権の剥奪または制限を伴う措置をとることについて、司法上の承認または批准 (la Autorización o Ratificación Judicial) を担当する。」が重要である。しかし政府が保健施策を講じるにあたって、それを阻止する批准権を行政裁判所に与えることは、権力分立原理に抵触するのではないかという問題が指摘されていた。

ものではない。

最終条項 2 条 政令の効力

(Habilitación)

本政令で宣言された警戒事態の有効期間中、政府は本政令でさだめた措置を修正または延長する政令を引き続いて発出することができるが、この政令は緊急事態組織法 8 条 2 項の規定にしたがって、下院に報告されなければならない。

最終条項 3 項 発効

(Entrada en vigor)

本政令は、官報に掲載された時点で発効する¹⁴⁰ ¹⁴¹。

2020 年 3 月 14 日 マドリードにて

国王 フェリペ 6 世

第一副首相 首相府・国会関係・民主的記憶担当大臣
カルメン・カルボ・ポジャト

別表

(NEXO)

10 条¹⁴²にもとづき公開が停止される施設・活動の一覧

¹⁴⁰ 本条により、本政令は 3 月 14 日に効力を発し、15 暦日（本政令 3 条参照）を経た 29 日午前 00 時に失効することになる（じっさいの延長については、注 30）。

¹⁴¹ 事態宣言のもとでとられる措置とその期間は、「正常への復帰を保証するうえで厳密に不可欠のものでなければならない。」（緊急事態組織法 1 条 2 項）。事態宣言が必要以上に長期に及ぶことは、立憲主義および法の支配の原則からいってのぞましいとはいえない。その意味で、警戒事態宣言がどのような条件下で発令されるかという条件と同様に、どのような条件下で解除されなければならないかは、きわめて重要な問題であろう。また手続面でも、できるだけ事前に、公正な方法によって決定しておき、国民にたいして透明にしておくことがのぞましい。

スペイン政府は、4 月 15 日の「新型コロナウイルス封じ込めのための欧州共通ロードマップ」(Hoja de Ruta Común Europea para el Levantamiento de las Medidas de Contención de la COVID-19. 内閣官房日本経済再生総合事務局「(参考資料) 諸外国の新型コロナウイルス感染症対応の動向」, 「新型コロナウイルス対策の出口戦略のロードマップ公表 (EU)」JETRO ビジネス短信 (4 月 16 日) など) を参照しつつ、4 月 28 日、「新しい日常への移行計画」を発表する。邦語による紹介は、在スペイン大使館・領事メール「スペインにおける新型コロナウイルス感染症拡大を受けた対応等について (4 月 29 日)」。

政府は、①公衆衛生 (疫学的調査, 感染源の特定と封じ込め, 保健医療, 国・地域・自治州レベルの集団的防護能力), ②移動性 (Movilidad), ③社会的側面 (高齢者など脆弱な集団にたいする影響), ④経済活動の評価をパラメータとしてあげる。保健大臣はこのパラメータにもとづきながら、どの地域がどのフェーズにあるかを決定する。たとえば第 1 回警戒事態宣言の最終局面だった 6 月 20 日、全国 50 県のうち「新しい日常」にあるのは北西部ガリシア州の 4 県、フェーズ 3 にあるのは全国 41 県、フェーズ 2 にあるのは首都マドリードと近辺あわせて 5 県だった。

各フェーズごとの規制 (解除) 内容は、本政令が付与する権限 (4 条 2 項 b), 7 条 6 項, 10 条各項) を行使して、保健大臣が決定することができる。

フェーズ 0 は 5 月 3 日付健康大臣命令 SND 388/2020, フェーズ 1 は 5 月 9 日付同命令 SND 399/2020, フェーズ 2 は 5 月 16 日付同命令 SND 414/2020, フェーズ 3 は 5 月 30 日付同命令 SND 458/2020 で、それぞれ網羅的に規定されている。フェーズ間の移行 (そこには可逆性がある) には、それぞれ最低で 2 週間を必要とする。フェーズ 3 からさらに状況が改善されたばあい、「新しい日常」へと移行する。

解除計画におけるフェーズごとの規制・解禁される内容 (抄) は、下表を参照。

段階	フェーズ 0	フェーズ 1	フェーズ 2	フェーズ 3
根拠	SND 388/2020	SND 399/2020	SND 414/2020	SND 458/2020
適用	(当初はスペイン全域が対象)	付属書で指定	付属書で指定	付属書で指定
移動	→ RD 463/2020	県, 島, その他の基準領域内における移動は可 (健康や職業など特別の理由があるなら規制外)。集団は 10 名まで。	集団は 15 名まで。	集団は 20 名まで。

商業施設	400 平米以下の店舗なら、従業員 1 名につき客は 1 名、高齢者優先サービスなどの条件で営業可。	400 平米以下の店舗なら、収容率 30% 以下、客間距離は 2m 以上確保、高齢者優先サービスなどの条件で営業可。／青空市は面積 25%、収容率 1/3 に制限。	面積によらず、収容率 40%、2m の距離、高齢者優先サービスなどの条件で営業可。青空市場では、出店数は 1/3 に制限。	収容率 50%、2m の距離確保、高齢者優先サービスなどで営業可。ショッピングセンターは共用部分で 40%、店舗で 50% の収容率。
飲食提供業	飲食は不可。配達または事前注文した商品の受取りのみ可。	屋内営業不可。屋外はテーブル数 50% 以下、テーブル間距離 2m、1 テーブルにつき 10 名以下で営業可。カード払いを奨励など。	屋内はテーブル使用のみ。40% 以下(自治州の判断で 30-50% に変更可)。屋外はフェーズ 1 と同様。	屋内はテーブル使用のみ。50% 以下。バルでの飲酒は最低 2m の距離。屋外はテーブル数 75%、1 テーブルにつき 20 名以下。
学校	→ RD 463/2020	消毒、環境調整、および管理機能の遂行のために再開可	→ RD 537/2020 封じ込めの柔軟な実施が可	—
大学	→ RD 463/2020	消毒、環境調整、および管理機能の遂行のために再開可。研究室では 2m の距離を確保。	—	—
文化イベント	→ RD 463/2020	収容率 1/3 以下で／屋内は 30 人以下／屋外は 200 人以下。	収容率 1/3 以下で／屋内は 50 人以下。／屋外は距離を保ち着席し、400 人以下。	収容率 50% 以下で／屋内は 80 人以下。／屋外は距離を保ち着席し、800 人以下。
結婚式	→ RD 463/2020	—	収容率 50%、屋外で最大 100 人、屋内で最大 50 人。祝宴は上記・飲食提供業の規定による。	収容率 75%、最大 100 人まで参加可。

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

博物館・美術館 ¹⁴³

公文書館

図書館 ¹⁴⁴

記念施設

公共の催し物

余暇と娯楽；(フラメンコなどの) ショー付きカフェ，サーカス，展示場，パーティーールーム，ショー付きのレストラン，その他の類似施設

文化と芸術；講堂，映画館，闘牛場 ¹⁴⁵

その他の施設・会場；会議ホール，コンサート・ホール，会議室，博覧会ホール，多目的ホール，劇場

通夜と葬儀	→ SND 298/2020 通夜は禁止。葬儀は家族・友人は 3 名まで。	通夜は，屋外 15 名，屋内 10 名まで。／葬儀主催者・家族を含め最大 15 名。	通夜は，屋外 25 名，屋内 15 名まで。／葬儀主催者・家族を含め最大 25 名。	通夜は，屋外 50 名，屋内 25 名まで。／葬儀主催者・家族を含め最大 50 名。
礼拝所	→ RD 463/2020	収容率は 1/3。	収容率は 50%。	収容率は 75%。
宿泊施設	→ RD 463/2020 SND 257/2020	営業は可能。飲食の提供は，宿泊者にのみ。宿泊に関係ないスパやジムは使用不可。	共用スペースの使用は，収容率 30%以下。飲食提供部門は適切な対応の確保が条件。	共用スペースは収容率 50%を超えない限り使用可。

¹⁴² RD 465/2020 によって，本政令別表の表題は「第 10 条」から「第 10 条 3 項」に改められた。しかし実質的な内容に変更はない。

¹⁴³ 2020 年の博物館・美術館の入館者数は，前年にくらべて 80%以上の減少だったといわれる。Estudio del Observatorio de Museos de España , los Museo Espanoles ante la Pandemia de COVID-19(2020)。

¹⁴⁴ 図書館は 3 月 10 日以降に順次閉館となり，それにとまって対面サービスにかわるデジタル・サービスの提供をすすめた。すでに貸し出し中の書籍は，返却期限が延期された。

¹⁴⁵ スペインでは，例年 1,600 回ほどの闘牛祭が開かれている。文化スポーツ省「闘牛統計 2016-2020」(Estadistics de Asuntos Taurinos 2016-2020)によれば，2020 年に開催の闘牛祭はわずか 129 件で，前年比 90.9%減だった。また COVID-19 は闘牛士だけでなく，闘牛場職員や牧場経営にも影響した。

スポーツ¹⁴⁶ ; 屋内の閉鎖施設, サッカー場・ラグビー場・野球場および類似施設, バスケットボール・ハンドボール・バレーボールのコートおよび類似施設, クレー射撃・トラップ射撃および類似施設, 射撃場, テニスコートおよび類似施設, スケート・アイスホッケー・ローラースケート場および類似施設, プール, ボクシング・格闘技・柔道場および類似施設, オートバイ・自転車などの周回コース, 競輪場, 競馬場・ドッグレース場および類似施設, ペロータ¹⁴⁷・スカッシュおよび類似施設, 複合スポーツセンター, ボーリング場および類似施設, ビリヤードおよび類似施設, 体育館, 陸上トラック, スタジアム, その他言及されたものに類似する施設や活動場所,

屋外の空間・公道 (Espacios Abiertos y Vías Públicas)¹⁴⁸ ; ランニング・コース, 自転車・オートバイ・自動車および類似の走行コース, モトクロス・トライアスロンおよび類似のコース, 船の走行と展示, 航空機のショーと展示, その他言及されたものに類似する施設や活動場所

レクリエーション活動 ;

ダンス ; ディスコおよびダンスホール, 青少年向けダンスホール

レクリエーション・スポーツ (Deportivo-Recreativas)¹⁴⁹ ; 公共の場でのレクリエーション・スポーツのための, 無観客の, あらゆる形態の施設または敷地
ゲームと賭け¹⁵⁰ ; カジノ, 集団でおこなうギャンブルやゲーム施設, 賭博場, アミューズメント施設, くじ引き, 賭けに関する規則にしたがっておこなわれ

¹⁴⁶ 6月9日付RDL21/2020の15条は, サッカーやバスケットボールのプロ・リーグの実施について, 規制監督権限を高等スポーツ評議会(Consejo Superior de Deportes)に授権。2つのプロ・リーグは, 3月から試合を中止していたが, 高等スポーツ評議会・保健大臣・文化スポーツ大臣の承認を経て, 6月11日からサッカー・リーグが(無観客で)再開した。またバスケットボール・リーグも, その時点での上位12チームによる変則的なチャンピオン・トーナメントを6月17日から再開した。

¹⁴⁷ ペロータは, 素手で球を打つスカッシュに似た競技。

¹⁴⁸ 4月30日付健康大臣命令SND 380/2020によって, 公開された空間・公道におけるスポーツは, 一定条件下で認められることになった(たとえば, ①第三者と接触しない, 非職業的な個人スポーツ, ②一人で, 自宅から1kmの範囲内でのウォーキング, ③いずれにおいても, 午前6時~8時, 午後8時~11時のあいだにおこなうことなど)。

¹⁴⁹ レクリエーション・スポーツは, 競争や勝敗よりも, 楽しみに重点をおいたスポーツのこと。

¹⁵⁰ 賭博法(Ley 13/2011, de 27 de Mayo, de Regulación del Juego)によって, 賭博は合法化されており, 国内には多くの賭博場(Alones de Juego)がある。なお「特定賭博場」(Locale Especifico de Apuesta)とは, 賭博をおこなうことに特化した施設をいう。

スペインで COVID-19 対処のために発令された第 1 回警戒事態宣言政令 (永山)

るゲームや賭け事のレクリエーション活動に類したその他の施設・設備, 特定賭博場,

文化・レジャー; 遊園地や祭礼 (Ferias) および類似のもの, 水族館, 縁日の小屋, 動物園, 子供向けレクリエーション公園,

屋外の敷地・公道 (Recintos Abiertos y Vías Públicas); 屋外のダンスパーティー・パレード・民衆的な祭礼や民俗的行進¹⁵¹,

レジャーと娯楽;

特別のバル; 生演奏をとまなわないカクテル・バル, 生演奏のあるカクテル・バル,

飲食提供・宿泊業¹⁵²; 食堂と居酒屋, カフェテリア, バル, カフェバルおよび類似のもの, チョコレート店・アイスクリーム店・ティーサロン・クロワッサン店および類似のもの, レストラン・セルフサービス式のレストランおよび類似のもの, バル・レストラン, ホテルに付属

した宿泊者に食事を提供する以外のバルとレストラン, 宴会場, テラス席

¹⁵¹ 2020 年春に予定されていた祝祭, すなわちバレンシア「火祭」(Fiesta de Fallas, 3 月 15~19 日), カステリオン・デ・ラ・プラナ「マグダレーナのマリア祭」(Fiestas de la Magdalena, 3 月 14 日~22 日), アリカンテ「モーロ人とキリスト教徒の祭り」(Fiestas de Moros y Cristianos, 4 月 21 日~24 日), セビリア「春祭り」(Feria de Abril, 4 月下旬) など世界的に有名な祭礼は軒並み中止になった。バレンシア自治州のばあい, 経済的損失は数億ユーロにのぼったともいわれる。

¹⁵² 注 78 参照。スペインの重要産業である観光業は, COVID-19 の影響をうけて大きく落ち込んだ。2020 年の観光業の収入は, 前年比で 70% の減少である。