

国民税制研究[®]

《ISSN 2188-6970》

第6号（2020年12月）

Japan Tax Journal No. 6

《目次》

- ◎巻頭言：コロナウイルスワオーズと新たな税財政上の課題
辻村祥造
- 【論説】アメリカのパンデミック対策と損失補償訴訟
〔3〕 石村耕治
- 【サプリメント／補足資料】一目でわかるコロナパンデミック対策法制の日米比較
〔36〕 石村耕治
- 【論説】財産権の保障と課税の限界～アメリカ法を手掛かりに
〔48〕 石村耕治
- 【論説】シェアリングエコノミーの課税問題～ギグワーカーの課税取扱いを中心に
〔73〕 本村大輔
- 【研究ノート】宗教法人への助成金・給付金・協力金交付の課題
〔85〕 石村耕治
- 【時事コラム】コロナ便乗型新自由主義の菅政権、コロナ・ショック・ドクトリン政治！
〔102〕 石村耕治
- 《編集後記》
〔105〕 中村克己

コロナウイルスウォーズと新たな税財政上の課題

世界は、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）（以下「コロナ」ともいう。）に覆われ、収束の兆しは見えない。パンデミック（世界的大流行／感染爆発）にストップをかけるために、緊急事態宣言を出し、何度も都市封鎖（ロックダウン）をしている国や都市も多い。

わが国でも、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。）に基づき緊急事態宣言、緊急事態措置が出された。これに伴い、国や自治体は、飲食店その他「三密」になるノンエッセンシャルビジネス（不要不急業務）に休業要請をした。確かに都市封鎖、あるいは休業要請・指示という劇薬は、大きな感染抑止効果をもたらす。しかし、劇薬を使い続けると、経済をだめにする。国や自治体は、企業や個人に対するコロナ対策緊急支援策を小出しにしながら、出口戦略を探っている。緊急支援策は、現金給付や特別無利子融資、税制上の特別措置など多様である。また、現金給付が伴う支援策では、「助成金」、「給付金」、「協力金」などの言葉が選ばれている。言い換えると、「損失補償」または「補償」という言葉は、意図的に避けられている。この背景には、コロナ対策緊急支援策は、あくまでも「施し」であり、「損失補償」ではないというスタンスを取っていることにある。しかし、政府／行政による「施し」は不十分、しっかり「損失補償」をして欲しいと、司法に救済を求める企業も出てくるかも知れない。

ノンエッセンシャルビジネス（不要不急業務）はもちろんのこと、パンデミック封じを狙いに、政府・行政から、緊急事態下での市民生活を下支えする民間公共交通やごみ収集企業などが、生活不可欠業務（エッセンシャ

ルビジネス）として営業継続を要請・指示されたとする。にもかかわらず、政府・行政から十分な財政支援が得られず、その結果、損失が生じたとする。この場合、司法に救済を求める方法も考えられる。とりわけ、公共の用に仕えよとのことで、民間の病院や保健医療機関が、感染者を受け入れ治療、あるいは隔離をするなど協力はするものの、物理的、物的、人的資源には限りがある。当然、新規患者の診療停止や急ぎでない手術の抑制、院内感染対策などで、過度な負荷がかかる。また、伝染病にかかわったということで「風評」被害、その他信用失墜に伴う被害も出てくる。政府や行政からの財政措置や物資の支援だけでは賄えず、経営に赤信号がともり、経営破綻も懸念される。こうした場合には、政府や行政を相手に司法に救済を求めるのも一案である。

日本国憲法 29 条 3 項は、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」と規定している。裁判所は、この憲法の規定を直接適用して正当な補償を求めることができるとしている。しかし、一般に、ここでいう正当な補償の対象となるのは、実物資産の物理的な公用収用を指す、と解されている。したがって、政府や自治体が、民間企業にした「休業要請・指示」は、行政規制であり、私有財産の「物理的な収奪」にはあたらず、憲法に定める「正当な補償」の対象にはならないというのが定説である。

【論説】石村耕治「アメリカのパンデミック対策と損失補償訴訟～新型コロナウイルス感染症撲滅のための政府規制と憲法の財産権保障条項の展開」では、アメリカの連邦憲法修正 5 条に定める財産権保障条項の適用・解釈においては、都市封鎖ないし休業要請／休

業命令のような「政府規制」で、財産所有者に強制収用と同視できる程度の経済的利益を犠牲にするように求めている場合には、その所有者の財産の実質的な公用収用を伴う財産権の侵害とみて、正当な補償の対象とするとの裁判例や学説を分析・紹介している。

【論説】石村耕治「財産権の保障と課税の限界～アメリカ法を手掛かりに」では、公用収用 (takings) と課税 (taxing) の異同について、アメリカ法を素材に精査している。公用収用と課税は共に、その本質は国民の財産権への介入である、あるいは公的義務 (public burdens) を課すという点では同じような性格を有する。にもかかわらず、公用収用に対しては正当な補償 (just compensation) が要るが、課税は一方的な義務であり、正当な補償の対象とならないと解されている。ただ、このような形で、公用収用と課税とを分離する考え方(「公用収用／課税分離論 (taking / taxing divide) 」)には異論もあるという。なぜならば、立法府が、「課税 (taxing) 」のラベルを貼ると、その負担を求められた者は、正当な補償を受けることも、司法救済を受けることも、きわめて難しくなり、公平とはいえないからである。また、公平でないということは、公用収用というラベルを貼れば、有産者からの財産の収奪には「補償」、見返りを与える一方で、課税というラベルを貼れば、経済的に余裕のない人たちを含め広く大衆からの財産の収奪に対しては「補償」、見返りを与えなくともよくなることからわかるという。

アメリカでは、この点を重く見て、課税 (taxing) を公用収用 (takings) の枠組みのなかに招き入れ、法的コントロールを強める考えがあるという。石村論文では、裁判例や学説を丁寧に分析しきわめて興味深い議論を展開している。

持続化給付金や東京都など自治体の休業協力金など、コロナ対策緊急支援策の一部について、宗教法人は給付申請対象から排除されている。その理由は、憲法 20 条 1 項や 89 条に定める「政教分離」原則にあるようである。

【研究ノート】石村耕治「政府のコロナ対応緊急支援策と「政教分離」・「信教の自由」

～宗教法人の助成金・給付金・協力金受給の課題」では、政府のコロナ対応の緊急経済対策で、信仰団体であることを理由に宗教法人を支援策の枠外に置くことは差別ではないかと指摘する。憲法 20 条 1 項は「信教の自由」を保障しているからである。この点、アメリカのコロナ対応の緊急経済対策では、宗教団体を適用対象から排除する政策を取っていないという。「信仰」の有無を基準に緊急支援策を決めるのは、差別であり、信教の自由 (信仰を持つ自由と信仰を持たない自由) の保障に反するというのが理由であるという。200 万円程度の持続化給付金でも、零細な社寺にとっては貴重な金額である。政府与党の支援金受給政策の決定過程に巨大な宗教団体の影が見え隠れしているようにも感じる。

【論説】大村大輔「シェアリングエコノミーの課税問題～ギグワーカーの課税取扱いを中心に」は、シェアリングエコノミー (共有型経済) に関する課税問題を分析した論文である。デジタル仲介プラットフォーム企業には、ウーバーイーツ、メルカリ、アマゾンなど、身近なものも多い。コロナ禍でリアルの正規雇用が萎むなか、街中で食事宅配サービスの配達員の姿をよくみかけるようになった。スマホと就労仲介プラットフォーム企業のアプリを使ってオンデマンドで雇用類似の働き方をする人たち／ギグワーカー／フリーターの急増は、政府の働き方改革に資するとの声もある。しかし、新たに大量の働いても貧しい人たちづくり (the working poor)、将来的に生活保護需要の急増につながらないか一抹の不安を覚える。本村論文は、雇用類似の働き方をする人たちの所得分類や自発的納税協力 (申告)、さらにはプラットフォーム企業にかかる法人所得課税および消費課税の問題を点検する際に有益である。

国民税制研究所 (JTI) 事務局長
辻村祥造 (税理士)

2020 年 12 月 10 日

アメリカのパンデミック対策と損失補償訴訟

新型コロナウイルス感染症対応の政府規制と憲法の財産権保障条項の展開

石村 耕 治 (JTI代表・白鷗大学名誉教授)

【内容目次】

●プロローグ

I パンデミック対策での「損失補償」問題の所在

- 1 個人に対する生活給付
- 2 パンデミックとベーシックインカム
- 3 「ビジネス」に対する損失補償
 - (1) わが国での損失補償の現状
 - (2) 「補償」を避ける「ことば選び」

II アメリカのコロナウイルス対策法制の特質

- 1 連邦のパンデミック対策法制を読む
～新型コロナウイルス対策法制に焦点をあてて
 - (1) NEA 上の国家非常事態宣言 9994 号
 - (2) スタッフォード法上の震災緊急事態宣言
 - (3) NEA とスタッフォード法のもとの支援の違い
- 2 諸州や地方団体のパンデミック対策法制
～都市封鎖とエセンシャルビジネス
 - (1) エssenシャルビジネスとは
 - (2) 出口戦略／都市封鎖解除策

III パンデミック対策費と市場原理

- 1 トランプ政権のパンデミック損失補償
- 2 ビジネスなどが補償を求めて憲法訴訟を起こす事例

IV 連邦憲法の損失補償規定の分析

- 1 政府規制による私有財産の実質的な収用／財産権の侵害の意味

- 2 アメリカの警察規制権とは
- 3 「公共の用基準」と「緊急の用基準」
 - (1) 公共の用基準の適用
 - (2) 緊急の用基準の適用
- 4 職務権限内行為免責の法理とは

V 都市封鎖令の違憲性を問う集団代表訴訟の分析

- 1 ペン州封鎖令の違憲性を問う集団代表訴訟
 - (1) 州裁判所でペン州封鎖令の違憲性を争う集団代表訴訟
 - ①ペン州最高裁の判断の分析
 - ②「正当な補償」のない公用収用にあたり違憲かどうか
 - (2) 連邦裁判所でペン州封鎖令の違憲性を争う集団訴訟
- 2 「緊急の用基準」適用事例での「正当な補償」の訴求
- 3 司法判断のゆくえ

VI 病院インフラのパンデミック利用と損失補償

- 1 病院インフラのパンデミック強制利用と財政措置
- 2 パンデミック対策公衆衛生規制と損失補償
 - (1) 「正当な補償」額算定上の課題
 - (2) 司法救済上の課題

●むすび

● プロローグ

2019年12月に中国で報告された新型コロナウイルス感染症(COVID-19)のパンデミック(pandemic／感染爆発／世界的流行)が止まらない。2020年3月11日に、WHO(世界保健機構)は新型コロナウイルスパンデミック宣言をした。

その波はアメリカ合衆国(以下「アメリカ」ともいう。)全土に及んできた。とりわけニューヨーク市のような巨大都市での感染拡大が深刻である。疾病対策予防センター(CDC=Centers for Disease Control and Prevention)は、強い警鐘を鳴らし続けている。新型コロナウイルス(COVID-19)の影響は、雇用、市民の暮らし

や健康、医療、教育、企業活動などあらゆる分野に及ぶ。アメリカのパンデミック対策では、終始ロジスティクス (logistics / 物流管理) の思考が重視される。連邦政府、多くの州や地方団体は急ぎよ対策を取った。政府 / 行政や議会が取る主要なパンデミック対策は、大きく次の3つからなる。

【図表 1】アメリカでのパンデミック政策の3つの基本

<p>①都市封鎖 (lock-down closure)</p>
<p>パンデミック封じでは、経済の急激な悪化を避けつつ、都市封鎖で効率的な感染防止策を実施する。今回の新型コロナウイルス封じでも、全米規模での都市封鎖令 / 外出禁止令を実施した。人の移動制限・接触感染拡大防止のための在宅退避・社会的距離保持対策や公衆衛生・医療資源の効率的活用策である。この場合、ライフインフラ / ライフラインを維持するために、生活不可欠業務 (エッセンシャルビジネス) に営業継続を、他方、不要不急業務 (ノンエッセンシャルビジネス) には営業禁止 (休業 / 一時閉鎖) を命じる。</p>
<p>②財政支援 (financial aid and relief for economic security)</p>
<p>経済や雇用崩壊を回避するための個人やビジネスに対する財政支援などの措置を講じる。連邦政府、州政府および地方団体が、具体的な財政支援策、税制支援策、金融支援策などを実施する。これらの政策は、住民や企業、民間病院その他保健医療機関などに対する協力の「見返り」、事実上の「損失補償」ともいえる。その形は、現金給付、補助金、無利子ローン、失業給付や雇用調整助成金、納税猶予、民間医療機関への補助金や医療資材の現物給付など多岐にわたる。</p>
<p>③出口戦略 / 都市封鎖解除 (economic reopening policy)</p>
<p>経済や雇用の壊滅的な崩壊をさけるための、具体的な数値目標や工程表を策定し、封じ込め策の効果を測定する。そのうえで、感染抑制段階 (フェーズ) 別に、外出制限・行動制限を緩和する。不要不急業務のうち、護るべき公衆衛生基準 (新常态 / new normal) を公表したうえで、営業の再開を認める。</p>

わが国では、国や自治体が、緊急事態宣言を発して、あらゆる対応策を総動員して新型コロナウイルスパンデミックの封じ込めに挑んできた。大掛かりなパンデミック対策としては、今回の新型コロナウイルス封じが初めての体験である。このためか、終始ロジスティクス

(logistics / 物流管理) 思考のなさが問われる。①の面では、政治のパンデミックへの知見や基本的認識の低さが露呈した。国の初動対応は、誰の目にも、国民の「命と健康」を護るスピード感や柔軟さに欠け、しかも場当たりの映る。全国民へのマスク配給のような稚拙な対応もあり、マスコミや市民から厳しい批判を浴びたのも当たり前である。また、②の面では、政府は、支援策の実施で硬直化した官僚機構に依存し続け、時間との闘いで苦戦している。③の出口戦略 / 都市封鎖解除策の面でも、政府は、都市封鎖という劇薬依存から脱却するための工程表づくりにまったく不慣れである。ネット空間では成立しないビジネスからの強い突き上げもあり、各地でちぐはぐな政治決断が目立つ。的確な出口戦略のないまま突き進むと、「史上最悪の作戦」とやゆされる旧日本軍の「インパール作戦」の二の舞になりかねない。

アメリカのパンデミック対策では、終始ロジスティクスの思考が重視される。経済の急激な悪化を避けつつ、経済を回しながら効率的な感染防止策を実施するという手法が取られる。パンデミック封じで全米規模での都市封鎖令を実施するとする。この場合、連邦政府、州政府および地方団体は、あわせて財政支援策、税制支援策、金融支援策なども実施する。これらの政策は、住民や企業、民間の病院その他の保健医療機関 (hospitals and other health care entities) などに対する協力の「見返り」、事実上の「損失補償」ともいえる。その形は、現金給付、補助金、無利子ローン、失業給付や雇用調整助成金、納税猶予、民間医療機関への補助金や医療資材の現物給付など多岐にわたる。

パンデミック対策で、連邦政府 (federal) は中央の司令塔である。トランプ大統領は、みずからを「戦時大統領 (Wartime President)」と呼び、2020年3月13日に、国家非常事態法 (NEA=National Emergencies Act of 1976) に基づく国家非常事態宣言 (Proclamation 9994) およびスタッフフォード法 (Stafford Act of 1974【正式名称: The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act】) に基づく緊急事態を宣言した。一度に双方を発出したのは史上初のことである。

これにより、連邦緊急事態庁 (FEMA=Federal Emergency Management Agency)、国家安全保障省 (DHS=Department of Homeland

Security)、国防総省(DOD=Department of Defense)、サイバーセキュリティ・社会基盤防護庁(CISA=Cybersecurity and Infrastructure Security Agency)などの連邦機関が、州境を超えてコロナウイルス対策最前線に出動できる総動員態勢が整った。また、州や自治体に対する連邦からの財政支援や公衆衛生用物資支援などが可能になった。

続く3月18日に、連邦政府は、国防生産法(DPA=Defense Production Act of 1950)に基づく執行命令(Executive Order 13909【コロナウイルスの拡散に対応するための衛生・医療資源の優先配布の件(Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of COVID-19)】)を発出した。

連邦議会は、2020年3月から4月末まででも、コロナ緊急事態経済対策立法(第1弾から第4弾まで)をし、あわせて2兆9,000億ドル(290兆円)規模の財政出動を認めている。

たしかに都市封鎖という劇薬は、大きな感染抑制効果をもたらす。しかし、劇薬を使い続けると、経済をだめにする。市場経済を元の軌道に戻す出口戦略、つまり都市封鎖解除(economic reopening)と再流行防止策とのバランス確保では、難しい判断が迫られる。再流行の可能性も視野に入れれば、秩序だった感染防止策を緩めてはいけなからである。連邦は、いち早く、4月16日には、疾病対策予防センター(CDC)と共同で経済活動再開に向けた出口戦略ガイドライン(Guideline for Opening Up America Again)などを発出している。しかし、大統領再選とからむ連邦の出口戦略には、再流行防止が後回しにされているとの批判も強い。

一方、実働部隊として具体的なコロナウイルス感染拡大(蔓延)防止に知恵を絞っているのは、州やその傘下にある地方団体(localities: カウンティ/郡やシティ/市、タウン/町など)である。言いかえると、その地域に合った具体的な対応策を示して住民の「命と健康」を護り、「ビジネス(企業/生業)」の致命的な崩壊を防ぐのは、連邦ではなく、州や地方団体の任務である。つまり、ニューヨーク州やカリフォルニア

州、その傘下にあるニューヨーク市やロサンゼルス市などの任務である。とりわけ未曾有の新型コロナウイルス感染症のパンデミック対策では、最前線の力量が試される。現地の感染状況をよく把握でき、優れた危機管理能力や公衆衛生の知識を駆使し、機敏に即応できる知事命令[COVID 19 Stay at Home Order / COVID 19] 州政府の規制(Stay-at-Home Directive (regulation))が重い存在となる¹。州知事や市長など首長が出す命令(以下、総称では「首長令」ともいう。)は、都市封鎖令(lock-down closure order)、災害緊急事態宣言(disaster emergency proclamation)、外出禁止令/在宅退避令(curfew / stay-at-home order)など、その呼び名はさまざまである。

一般に、知事令では、本文または別表で、①都市封鎖時の「不要不急業務」【ノンエッセンシャルビジネス/営業禁止業務(non-essential businesses)またはノンサステイニングビジネス/生活に不可欠でない業務/不要不急業務/非生活維持業務(non-life-sustaining businesses)】と、②都市封鎖時の「生活不可欠業務」【エッセンシャルビジネス/営業継続業務/不可欠業務(essential businesses)またはサステイニングビジネス/生活維持業務/生活不可欠業務(life-sustaining businesses)】を列挙している。

①の不要不急業務(ノンエッセンシャルビジネス)とは、レジャー施設や遊戯施設、コンサート開催、スポーツジム、レストランなどが典型である。一方、②の生活不可欠業務(エッセンシャルビジネス)は、感染者の受入れ/治療をする病院や医療機関(hospitals and other health care entities)はもとより、飲食料品の製造/販売、運輸/交通インフラやごみ収集のような社会の下支えになり、生活維持に必要な業務が典型である。

パンデミック封じの都市封鎖令では、必ずしも「営業禁止(休業/一時閉鎖)または営業継続」と各種財政支援を含む「損失補償」がセットになっていない。セットになっていても、損失補償額が十分ではないとみられることも少なくない。

¹ 名称は、州により異なる。「COVID 19 Stay at Home Order」、「COVID 19 Stay-at-Home Executive Order」(Executive Order No. ●●またはEO 2020-●●等)、「COVID 19 Stay-at-Home Directive /」(Proclamation No. ●●)の名称(表記)が一般的である。

この場合、アメリカでは、都市封鎖令で未曾有の経済的不利益を被った者は、司法救済を求めることをいとわない。憲法訴訟を起こして、実際に被った不利益／損失補償額または不足額の支払を政府／行政に命じる判断を裁判所に求める。連邦憲法修正5条の財産権保障／公用収用条項 (takings clause) 【「何人も、正当な補償なしに私有財産を公共の用のために収用されることはない。」】(州憲法の同旨の規定を含む。)や修正14条【修正5条を州にも広げて適用する規定】が根拠である²。

憲法訴訟で損失補償を求める手続をとるとする。この場合には、次のような手順で、法の適用・解釈を展開する。

【図表2】 憲法訴訟で損失補償を求める際の法の適用・解釈

- | |
|---|
| <p>①都市封鎖を目的とした営業禁止（休業／一時閉鎖）または営業継続の命令などを「政府規制 (government regulation)」と解釈する。</p> <p>②そのうえで、この種の命令により被った不利益を、連邦憲法修正5条で補償の対象となる「政府規制による私有財産の実質的な収用／財産権の侵害 (regulatory takings)」と解釈する。</p> |
|---|

全米各地の都市封鎖令は、一般に、州の憲法や法律、地方団体の条例などに基づいて発出される。これらの法律や条例などは、州憲法はもとより、州や地方団体の警察規制権 (police power) を根拠としている。ただ、都市封鎖令では、営業禁止（休業／一時閉鎖）または営業継続によりビジネス（企業／事業者）が被った不利益／損失を補償する具体的な規定を欠く。こうした場合には、直接、連邦憲法修正5条の財産権保障／公用収用条項（州憲法の同旨の規定を含む。）を根拠に正当な補償を求める訴訟手続が取られる³。

パンデミック対策の都市封鎖令で未曾有の経済的不利益を被るビジネス（企業／事業者）やその従業員に対する司法救済の途も拓いておく

必要がある。そこで、本稿では、アメリカ法を手掛かりに、都市封鎖令で被った不利益／損失回復のための司法救済の可能性と限界について、憲法の財産権保障／公用収用条項の適用・解釈を含め、法的に検討してみる。

I パンデミック対策での「損失補償」問題の所在

今般の新型コロナウイルス感染症パンデミック (COVID-19 pandemic) 対策では、全米で、非常事態宣言、外出禁止令などが発出された。ウイルスの強毒化につながる人の移動・接触感染拡大を防ぐためである。これらの命令では、都市封鎖に伴うライフインフラ／ライフラインを維持するために、生活不可欠業務（エッセンシャルビジネス／営業継続業務／essential businesses）の営業継続や生活不可欠業務従事者（エッセンシャルワーカー／essential workers）に就労を求める。その一方で、不要不急業務（ノンエッセンシャルビジネス／営業禁止業務／non-essential businesses）や不要不急業務従事者（ノンエッセンシャルワーカー／non-essential workers）に対して営業禁止（休業／一時閉鎖）や就業制限を求める。都市封鎖令によりビジネス（企業／事業者）が営業禁止（休業／一時閉鎖）または営業継続の指定を受けたとする。この場合、住民（個人／家族）はもちろんのこと、ビジネス（企業／事業者）やその従業員が受ける経済的打撃は大きい。被った不利益／損失回復のための財政支援措置ないし「損失補償」⁴は、きわめて重い課題である。

1 個人に対する生活給付

パンデミック対策では、「命や健康」が最優先されるべきである。また、収入源を絶たれた人たち、住むところを追われた人たちなどへの「生活支援」が核となる必要がある。生活を護ると

² See, Avi Weitzman *et al.*, "Constitutional implications of government regulations and actions in response to the COVID-19 pandemic," 2020 Thomson Reuters.

³ この点、わが国においては、日本国憲法29条3項の〔損失補償〕規定の適用・解釈において、かつては、補償を求めるには、それを認める特別の法令が必要との見解（いわゆる「プログラム規定説」）が一般的であった。しかし、昭和43年の河川附近制限令に関する最高裁判決（最大判昭和43年11月27日・刑集22巻12号1402頁）により、直接憲法規定に基づき補償請求ができることとされた（いわゆる「請求権発生説」）。

⁴ 財政支援措置は、「助成金」、「協力金」、「給付金」、「補助金」などさまざまなことばが使われている。

いう意味では、英知を結集しパンデミックを鎮め、経済的大惨事を回避し、対人で働ける場の裾野を広げるためビジネス（企業／生業）の再開（economic reopening）も重い課題である。

わが国の場合は、日本国憲法 25 条で生存権を保障している。生存権は、「平時」はもちろんのこと、「緊急時」により重い意味を持つ。政府／行政の新型コロナウイルス対策で、働く場を絶たれる、あるいは働くことを制限され、失業／生活苦に陥った「個人住民」への生活支援、生活給付にはおおかた異論はないのではないかと。

わが国政府の緊急経済対策の一環としての個人住民への現金給付策は、迷走した。いったんは「個人」ではなく、「世帯主」というモノサシで 1 回限りの現金給付策が浮上した。しかし、世帯構成員の減収割合によっては不公平を生むとの批判が強く、頓挫した。代わりに、4 月 27 日現在の住民登録を基準に外国籍の者を含めすべての個人を対象に無条件で現金を支給するプランに替え、全個人に 10 万円の特別定額給付金を支給することにした。

のちにふれるように、海の向こうのアメリカでも、連邦政府は、2020 年 3 月に、連邦議会の合意を得て、対症療法として、総額 3,000 億ドル（約 30 兆円）を、成人 1 人あたり最大で 1,200 ドル（約 12 万円）の直接給付金（direct payment / recovery rebate）する緊急事態経済対策法を成立させ、プランを実施した⁵。ただ、連邦プランでは、給付金が非課税扱いではないための、課税最低限以下の所得で納税申告不要の市民も納税申告が必要となる。また、合衆国市民権を得ていない者は、その扶養家族を含め、給付金の対象から外れる⁶。

2 パンデミックとベーシックインカム

こうした個人への給付金プランを 1 回限りとせず、一生涯にわたり支給する「ユニバーサル・ベーシックインカム（UBI=universal basic income / 全国民対象最低生活保障生涯給付金制度）」の出番との声もある。そうすれば、たとえ健康でも、パンデミック対策の都市封鎖で働けなくなった人たちも救える。収入源を絶たれ、厳しい生活環境に追い込まれた人たちの最低限度の生活は護れる。ちなみに、スペインは、新型コロナウイルス対策の一環として、低所得者向けの恒常的な「ベーシックインカム（basic income）」を導入する方向だ。

アメリカには、「働いても貧しい人たち（the working poor）」向けに、いわゆる「給付つき税額控除」制度がある。アメリカ税法では「勤労所得税額控除（EITC / ETC=earned income tax credit）」と呼ばれる⁷。わが国でも、旧民主党が政権を奪取したときに、同党の政権公約（マニフェスト）に制度導入を盛り込んでいた。

しかし、給付つき税額控除は、「働くこと（working）」が給付の要件である。パンデミック対策の休業要請／休業命令などで「働きたくとも働けなくなった人たち」には直ちに役立たない。むしろ「働くこと」を給付の要件としない「ユニバーサル・ベーシックインカム（UBI=universal basic income）」の方が賢明な選択肢といえる⁸。

3 「ビジネス」に対する損失補償

緊急事態宣言に伴う営業禁止（休業／一時閉鎖）または営業継続の指定で影響を受ける民間のビジネス（企業／事業者）に対する政府／行

⁵ ちなみに、「現金給付」策を実施する場合には、大きく①「経済対策」として、資格や所得制限を設けずに適格者に一律定額給付をする場合と、②「貧困対策」として、資格や所得制限を設けて適格者に一律定額給付をする場合とがある。

⁶ トランプ流の移民排斥の考え方を織り込んだ給付金制度で、一番厳しい生活環境にある人たちには支援が届かない仕組みになっているとの声もある。See, Sharon Parrott *et al.*, 「CARES Act Includes Essential Measures to Respond to Public Health, Economic Crises, But More Will Be Needed,」 (March, 27, 2020) Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/3-27-20econ.pdf>

⁷ 給付つき税額控除（EITC）について邦文での紹介として、石村耕治『アメリカ連邦所得課税法の展開』（財経詳報社、2017 年）40 頁以下参照。

⁸ ちなみに、給付つき税額控除（EITC）と UBI との比較検討した論考として、See, Jonathan D. Grossberg, 「Something for Nothing: Universal Basic Income and the Value of Work beyond Incentives,」 26 Wash. & Lee J. Civil Rts. & Soc. Just. 1 (2019) .

政の「損失補償」のあり方が問われる。わが国では、とかく不要不急業務（ノンエッセンシャルビジネス）に対する未曾有の損失補償がクローズアップされる。これに対して、アメリカなどでは、営業継続を求められる生活不可欠業務（エッセンシャルビジネス）やそこで働く人たち（エッセンシャルワーカー／生活不可欠業務従事者）に対する未曾有の損失補償の方が重視される傾向にある。西欧とわが国との間に、損失補償対象ビジネスの選択であべこべな現象が生じている。これは、政策決定者のパンデミック経験不足によるものなのか、あるいはよるべき宗教ベースの違いによるものなのか、その理由や背景は定かではない。

（1）わが国での損失補償の現状

わが国の場合、自治体は、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。）24条9項に基づく「休業要請」ないし、45条に基づく「休業要請」さらには「指示」（正式には「感染を予防するための協力要請等」）の法的性格が今一つはつきりしない。「要請」は、法的拘束力が伴わない行政指導（administrative guidance）とみることできる。また、「指示」は、指示を受けた者が受忍義務を負う行政行為とみることができる。不要不急業務で休業指示の受忍義務違反者には、名称の公表をいう制裁が用意されている。このことから事業者には「指示」をする場合には、指示する側の「損失補償」義務が問われる。「休業要請」をする場合であっても、「休業補償」ないし「損失補償」があつて当たり前という声も強いことからすれば、なおさらである。

政府の緊急事態宣言の発令に伴い、自治体は接触感染拡大につながりやすい施設や企業に休業要請をする。その際の「休業補償」ないし「損失補償」については、どの自治体も歯切れが悪い。新型コロナウイルス感染拡大がいつ一段落するかは「神のみぞ知る」ともいえるからかも知れない。言いかえると、政府／行政が営業自粛（休業／一時閉鎖）または営業継続を求める業務に対する損失補償が、際限がなく広がることをおそれているからであろう。また、ワクチンや決定打となる治療薬がない。国は明確な「出口戦略」を欠く。首相が笛を吹いても、公衆衛生の大本営である厚労省や厚労相は頑なに初志を貫徹しようとする。PCR検査や抗体検査の拡大と隔離

を求めても、「自分らの失敗は認めない。責任はとりたくない」のレッドテープ（役所仕事）で、スピード感を欠き、遅々として進まない。まるで他人事。一連の初動対応のあまりの悪さに対しては、市民、感染症専門家、マスコミからの猛烈な批判を浴び、政府はようやく重い腰を上げ始めた。

（2）「補償」を避ける「ことば選び」

首都東京近隣の自治体を例に、「補償」の実情を探ってみよう。地方交付税（普通交付税）の不交付団体である東京都は、財政が豊かである。一方、千葉や神奈川、埼玉県など近隣の自治体は財政が東京都ほど豊かではない。首都圏を見ただけでも、自治体間の「財政格差」は歴然としている。東京都は、休業要請に応じた対象企業に対して「感染拡大防止協力金」（いわゆる「休業協力金」）を支払う旨、いち早くアナウンスした。ただ、東京都も、この種の支払に際限がなくなるのを危惧し、ことばを選んだ。そして、「補償」を避けて「協力金」ということばを使った。仮に損失補償を出すとするあるいは損失を補てんするとする。この場合、いずれの自治体も、政府が緊急経済対策に盛り込んだ「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」を使うことができる。ただ、この交付金は「補償」には使えない。しかし、中小企業の支援には使える。つまり、「協力金」の名目で休業要請の対象となった施設ないし中小企業に対して実質的な「補償」をすることができる。

市区町村を含め各自治体が独自に用意した協力金は多様である。しかし、これら自治体がアナウンスした「協力金」についても批判が絶えず、迷走している。「金額が少ない」、「業種間で不公平ではないか」など、さまざまな声が出ている。こうした間隙を縫って、新型コロナウイルス感染症封じで「戦時中」、「平時」ではないのだから、「協力金」「補償」については、すべて中央集権的に「国」が主導すべきだ、とのヒステリックな叫びも目立つ。どさくさに紛れて、憲法に緊急事態条項を盛り込むべきだ、との筋違い、不健全な主張も頭を持ち上げてきている。こうした混乱、突き上げもあつてか、国は、経産省／中小企業庁主導の支援策として「持続化給付金」を設けた。ただ、この支援策でも、「補償」は禁句である。

パンデミック封じの緊急事態宣言に伴い、政

府／行政が、市場原理のもとにある不要不急業務（ノンエッセンシャルビジネス）に対し営業の自粛要請または指示（命令）をとする。こうした要請や指示（命令）に備えて、政府／行政は、その名称はともかく、さまざまな財政上の支援措置や税制上の措置を用意する。それでも、行政の要請や指示に応じて、「損失補償」の対象とならない、または対象となっても補償が十分ではないと考えるビジネス（企業／事業者）やそこで働き不利益を受けたと思う人たちは必ずいる。こうした場合に、あくまでも行政が対応すべきなのか、あるいはその対応を司法に委ねるべきかの問題もある。パンデミック封じに伴う「損失補償」問題は複雑である。

II アメリカのコロナウイルス対策法制の特質

アメリカ合衆国（アメリカ）は、州が比較的強い権限を持つ連邦国家（federal state）である。このことから、平時では、連邦政府は、連邦憲法で限定された権限を行使できるに留まる。市民の公衆衛生や医療態勢の整備などは、州（states／合衆国自治領（territories）やワシントン首都特別区（Washington D.C.）を含む。以下同じ。）やその下位にある地方団体（カウンティ／郡、シティ／市、タウン／町など）の業務である。しかし、パンデミック（感染爆発）のような緊急時には、すでにふれたように、連邦は中央の司令塔として、同時に、国家緊急事態宣言を発出し、州境を超えた国としての処方箋を用意し、必要に応じて実働部隊を派遣する。加えて、大統領が連邦議会と協議し法律を制定し、必要な公衆衛生上の施策や財政措置を講じる。

1 連邦のパンデミック対策法制を読む ～新型コロナウイルス対策法制に焦点をあてて

連邦レベルのパンデミック対策法制の整備や運用においては、大統領と連邦議会が重い役割を担う。今回の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミック対策で、トランプ大統領率いる

連邦政府は、2020年1月から、矢継ぎ早に大統領令やガイドラインなどを発出している。2020年4月末までの主な連邦の対応策を掲げて、図説すると、次のとおりである。

【図表3】パンデミック対策法に基づく連邦のコロナ対策の主な流れ【2020年】

- | |
|---|
| <p>① 1月31日（1月27日に遡って発効）
公衆衛生緊急事態宣言を発出【連邦公衆衛生業法（Public Health Service Act of 1944）319条が準拠法】</p> <p>② 1月29日
大統領コロナウイルス対策本部（President's Coronavirus Task Force）を設置【ペンス副大統領を本部長とデボラ・バークス（Deborah Birx）医師を対応調整担当に委嘱】</p> <p>③ 3月13日（3月1日に遡って発効）
国家非常事態宣言9994号（Proclamation 9994）【国家非常事態法（NEA）が準拠法】および災害緊急事態宣言【スタッフォード法（Stafford Act of 1974）が準拠法】を発出</p> <p>④ 3月18日
執行命令13909号を発出（Executive Order 13909／コロナウイルスの拡散に対応するための保健・医療資源の優先配布の件（Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of COVID-19）【国防生産法（DPA）が準拠法】</p> <p>⑤ 3月21日
大統領コロナウイルス対策班、現場対策業務を連邦緊急事態管理庁（FEMA）に委嘱</p> <p>⑥ 4月16日
出口戦略ガイドラインを発出（Guideline for Opening Up America Again）【大統領と疾病対策予防センター（CDC）と共同で発出】</p> |
|---|

（1）NEA上の国家非常事態宣言9994号

トランプ大統領は、2020年3月13日に、国家非常事態法（NEA）に基づき国家非常事態宣言9994号（Proclamation 9994）を発出した。これにより、合衆国は、「新型コロナウイルス感染拡大で、2020年3月1日から国家非常事態にある。また、宣言9994号は、保健福祉省（HHS=Health and Human Services）長官に、社会保障法（Social Security Act）1135条に基づき、「暫定的に、メディケア、メディケイド、州子ども健康保険プログラム、健康保険の掛け

⁹ See, Elizabeth M. Webster *et al.*, "Stafford Act Declarations for COVID-19 FAQ," CSR Report R46326 (April 22, 2020).

換えおよび説明責任法のプライバシー原則の免除および修正」をする権限を付与した。

(2) スタッフォード法上の災害緊急事態宣言

トランプ大統領は、2020年3月13日に、スタッフォード法 (Stafford Act) 501条b項に基づく大統領の災害緊急事態宣言を発出した¹⁰。

アメリカでは、ハリケーンやトルネード (竜巻) のような自然大災害 (natural catastrophes) などで州境を超える大規模な被害が生じたとする。この場合、スタッフォード法のもとで、大統領の緊急事態宣言の発出を得て、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) が、対応にあたることになっている。

2020年3月13日の緊急事態宣言の発出後、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) は、州のコロナ感染拡大防止活動を支援している。ただ、FEMAは、必ずしもパンデミック、つまり「公衆衛生危機 (public health crisis)」、への対応に豊かな経験があるわけではない。このため、FEMAによるコロナ撲滅支援はかなり限定される。

(3) NEA と スタッフォード法のもとでの支援の違い

トランプ大統領は、今回のコロナパンデミック対策で、国家非常事態法 (NEA) に基づき国家非常事態宣言と、スタッフォード法に基づく大統領の災害緊急事態宣言の双方を発出した。これは、史上初のことである。

これらの大統領令で、連邦緊急事態管理庁 (FEMA=Federal Emergency Management Agency)、国家安全保障省 (DHS=Department of Homeland Security)、国防総省 (DOD=Department of Defense)、サイバーセキュリティ・社会基盤安全庁 (CISA=Cybersecurity and Infrastructure Security Agency) などの連邦機関が、州境を超えて前線でコロナウイルス対策に出動できる態勢が整った。また、州や自治体に対する連邦からの財政支援や公衆衛生用物資支援などが可能になった。

国家非常事態法 (NEA) と スタッフォード法とは、その適用に違いがある。合衆国法典 (U. S. C.) に準拠して双方の違いを図示すると、次のとおりである¹¹。

【図表 4】 NEA と スタッフォード法上の緊急事態の主な違い

準拠法	国家非常事態法 (NEA)	スタッフォード法
該当条文	合衆国法典 50 巻 1601 条以下	合衆国法典 42 巻 5121 条以下
① 「緊急事態」 の定義	「国家非常事態 (national emergency)」および「緊急事態 (emergency)」の定義規定はなし。	「大統領の決定において、合衆国のあらゆる地域における大災害で、人命を救助しかつ公衆衛生や安全を確保するため、または大災害の危険を除去もしくは防止するために、州および地方の対応および能力を補助する連邦の支援を必要とするあらゆる機会または状況」(5122条1項)
② 範囲	国家全体	州／合衆国領または先住民部族政府
③ 範囲	国家緊急事態の宣言 (または執行命令) をただちに連邦議会に送達し、かつ連邦官報で告示する (1621条)。	大統領は、災害が発生した州の知事の要請に基づき、緊急事態宣言を発出するのが原則 (2022条1号)。ただし、連邦が一次的に責任を負うことに関する一定の緊急事態事項については、一方的な緊急事態の宣言が可能 (5191条b項)
④ 宣言解除	大統領は、宣言を発出することで緊急事態を解除する、または継続の告知を発出しないことで解除できる。連邦議会と大統領は、共同決議により法律を制定することにより、宣言を解除できる (1622条a項・b項)。	連邦緊急事態管理庁 (FEMA) が、緊急事態の期間を決定 (連邦規則集 (C. F. R.) 44巻206.32条f項)。緊急事態期間の延長、プログラムの延長および終了日については、FEMAのウェブサイト上にある FEMA ニュースリリースで公示できる。緊急事態の変更事項については、連邦官報に公示する (C. F. R. 44巻206.40条)。

¹⁰ Id.

¹¹ Id. See, L. Elaine Halchin & Elizabeth M. Webster, “Presidential Declarations of Emergency for COVID-19: NEA and Stafford Act,” CSR Report IN11264 (March 19, 2020).

<p>⑤ 追加権限 の発動</p>	<p>大統領は、当初の宣言または後続の大統領執行命令により、「予備・非常用権限 (standby authorities)」を発動できる (1621条b項)。</p>	<p>連邦緊急事態支援の実施可能 (5192条)。指定地域および支援内容については連邦官報に公示する (C.F.R. 44巻206.40条)。</p>
<p>⑥ 報告義務</p>	<p>大統領は、重要な大統領令、通達、規則を直ちに連邦議会に送達する。大統領が国家緊急事態を宣言した場合、大統領は、半年ごとに連邦議会に報告書を提出する。報告書には、前6か月間に合衆国政府に生じた総額費用を記載するものとする。大統領は、緊急事態宣言の解除後90日以内に総支出額に関する最終報告書を連邦議会に送達する (1641条)。</p>	<p>大統領は、緊急事態宣言が500万ドルを超える支援を給する場合には、連邦議会に通知が必要である (5193条)。</p>
<p>⑦ 特別会計</p>	<p>固有の特別会計はなし</p>	<p>災害救済特別会計 (DRF=Disaster Relief Fund) 【基礎震災救済額+補正充当額】</p>

2 諸州や地方団体のパンデミック対策法制 ～都市封鎖とエッセンシャルビジネス

アメリカは、これまで幾度かパンデミック¹²を体験してきた。これに対して、日本は、今回の新型コロナウイルスパンデミックで、事実上の都市封鎖をはじめて体験した。パンデミック対策とは何か、と問えば、双方に、体験面では大人と新生児ほどの違いがある。

すでにふれたように、わが国では、新型コロナウイルス非常事態宣言では、生活不可欠業務に対する損失補償の問題は後回しにされているようにもみえる。

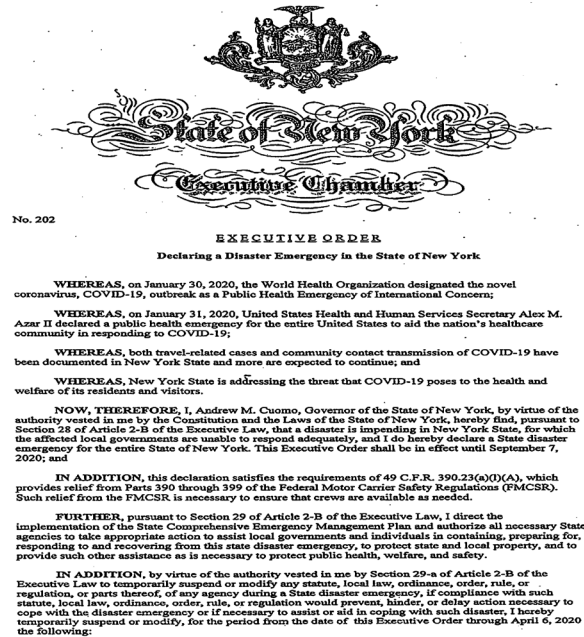
この点、アメリカでは、生活不可欠業務と不要不急業務、つまり、営業禁止 (休業/一時閉鎖) 業務と営業継続業務に対する損失補償が同じ土俵で議論されている。

新型コロナウイルスパンデミック封じを狙い

に、大統領は、国防生産法 (DPA) を発動する大統領令で、例えば酒造メーカーにアルコール消毒液の製造を命じることができる。事実、大統領は、4月28日には、DPAに基づき、ライフインフラ/ライフラインとして稼働継続すべき生活不可欠業務 (エッセンシャルビジネス) の1つに、食肉加工工場を指定した¹³。

加えて、州知事令や市長令で、民間病院その他保健医療機関を生活不可欠業務 (エッセンシャルビジネス) に指定し、感染者の受入れ/治療を命じることができる。飲食品の製造/販売、ごみ収集/運輸・交通インフラの維持・管理業務を担う民間の事業者を、生活不可欠業務 (エッセンシャルビジネス) に指定し、営業継続を命じることができる。その一方で、知事令や市長令などで、逆に、生活に不可欠でない不要不急業務 (ノンエッセンシャルビジネス)、すなわち接触感染が危惧されるレストランやスポーツジムなどに対しては営業禁止 (休業/一時閉鎖) を命じることができる。

● NY州緊急事態令 (Executive Order No. 202) (抜粋)



(1) エッセンシャルビジネスとは

アメリカは、ロジスティクス (logistics / 物流管理) の考え方がしっかりした国である。

¹² 主なものをあげると、SERS / 重症急性呼吸器症候群、MARS / 中東呼吸器症候群、デング熱 / dengue fever、鳥インフルエンザ / Avian influenza / Avian flu / bird flu など。

¹³ See, "COVID-19 Disrupts U.S. Meat Supply: Producer Prices Tumble," CSR Insight IN11366 (April 29, 2020) .

一般に、伝染病の接触感染拡大を防ぐための都市封鎖令(lock down closure order)では、まず、ライフインフラ／ライフラインの維持・確保を優先する。そのために、都市封鎖令の条文または別表で、生活不可欠業務(エッセンシャルビジネス／営業継続業務)を優先して指定・列挙する形を取る。言いかえると、不要不急業務だけを列挙する形は取らない。

ニューヨーク州クオモ知事(Governor Andrew Cuomo)は、2020年3月7日に、新型コロナウイルス対策の緊急事態令(Executive Order No. 202)を発出した¹⁴。この知事令では、州内のあ

●クオモ NY 州知事



らゆるビジネス(非営利団体を含む。)に対して、できる限りのテレワークを要請している。そのうえで、緊急事態発令期間中の企業活動は、例外的に生活不可欠業務(エッセンシャル

ビジネス)に限り許される。ニューヨーク市小規模企業庁(NYC Small Business Services)や州開発公社(Empire State Development Corporation)¹⁵は、クオモ知事令を典拠に、緊急事態発令期間中に営業継続を要請する生活不可欠業務(エッセンシャルビジネス)一覧を作成・発出した¹⁶。一覧に列挙された主な生活不可欠業務は、次のとおりである¹⁷。

【図表3】NY州緊急事態令で指定された生活不可欠業務一覧

<p>①保健医療業務 研究・実験サービス、病院、駆込み医療施設、救急動物・家畜サービス、高齢者介護、医療卸売流通業、高齢者向け在宅保健医療従事者または補助者、医師および救急歯科医、高齢者ホーム、在宅保健医療施設、医療品や装備品製造者および供給者など</p>

<p>②基幹緊急インフラ 公益事業(電力、燃料供給、通信など)、下水道、電気通信、およびデータセンター、空港／航空機、交通インフラ(バス、鉄道、タクシー、駐車場など)、ホテルおよび宿泊施設など</p>
<p>③基幹製造業 飲食品の加工、製造、薬品、医療用品、調剤薬、衛生用品、電気通信、超小型電子技術、農業、家庭用紙製品など</p>
<p>④基幹小売業 食料雑貨店、ドラッグストア、コンビニ、農産物市場、給油所、金物・建築資材店舗、テイクアウト／デリバリーのラストランやバーなど</p>
<p>⑤基幹サービス ゴミやリサイクル収集、郵便・郵送サービス、洗濯サービス、建物の清掃・維持サービス、児童保育サービス、自動車修理、倉庫、葬送・埋葬サービス、動物シェルターなど</p>
<p>⑥ニュースメディア</p>
<p>⑦金融機関 銀行、保険、給与計算、会計、金融市場サービス</p>
<p>⑧基幹緊急用プロバイダー ホームレス・シェルター、生活困窮者支援施設、フードバンク、福祉サービス提供者</p>
<p>⑨建設業 技術専門職(電気技師や配管工など)、基幹インフラの緊急修理や安全に必要な企業や専門職</p>
<p>⑩防衛 防衛ならびに合衆国政府または合衆国政府の契約者を支援する防衛および国家安全保障関連の業務</p>
<p>⑪安全・衛生維持基幹サービスおよび基幹住宅等の業務 警察、消防、救急サービス、建物の清掃、修繕、消毒など</p>

¹⁴ NY State of Emergency over the COVID-19 Outbreak. https://www.governor.ny.gov/sites/governor.ny.gov/files/atoms/files/E0_202.pdf

¹⁵ <https://esd.ny.gov/guidance-executive-order-2026>

¹⁶ <https://www1.nyc.gov/site/sbs/businesses/covid19-business-tips-faqs.page>; <https://www.governor.ny.gov/sites/governor.ny.gov/files/atoms/files/E0202.6.pdf>

¹⁷ See, Jason Rogovich, "Governor Andrew Cuomo Limits Activities to Essential Businesses, Small Businesses Feeling Impact," 2020 CilyLand 1 (March 31, 2020). ただし、感染状況に応じて刻々と更新・変更されている。

⑫物流、技術サービスおよび児童保育サービスを
はじめとした基幹サービスや製品を供給する事
業者

物流、オンラインサービス、児童保育プログラム／サービス、政府施設、政府の基幹サービスへの技術支援など

以上のように、指定された生活不可欠業務（エッセンシャルビジネス）は営業継続が許される。しかも指定業務の種類はかなり広い。ただし、これら営業が許される業務（ビジネス）およびそこで働くエッセンシャルワーカー（営業継続業務従事者）は、社会的距離（social distancing）を保ち、フェースマスクの着用、消毒、ゾーニング（Zoning／感染領域と非感染領域との区分）などを徹底するように求められる。不要不急業務（ノンエッセンシャルビジネス）で営業禁止（休業／一時閉鎖）が求められる場合でも、ニューヨーク州の場合、テレワーク／リモートワーク／在宅就労が可能なビジネスは営業が許される。あるいは申請に基づき規制当局が許可すれば、営業する道は確保されている。一方、密接接触が伴い感染拡大の危険性が高いとされた不要不急業務（法定ノンエッセンシャルビジネス／deemed non-essential businesses）は、刑事制裁（1,000ドルの罰金）の裏打ちを受けて営業が厳禁される。飲食店（ただし宅配等を除く。）、スポーツジム、映画館やゲーム場、スポーツやコンサートのような催事、リアル（実）施設を使った宗教礼拝や集会などの社会活動、学校教育（リモート／オンライン教育を除く。）などがあてはまる。

（2）出口戦略／都市封鎖解除策

すでに指摘したように、アメリカは、ロジスティックス（logistics／物流管理）の考え方がしっかりした国である。都市封鎖令では、その入口で、移動制限・接触感染拡大防止対策（stay-at-home and social distancing

practices）を徹底し、ライフインフラ／ライフラインの維持・確保を優先する。

新型コロナウイルスの封じ込めは道半ばである。第2波、第3波と、再拡大のおそれは消えていない。コロナ渦の完全終息は至難、「三密」から「遠隔」に変容した社会はもう完全に元には戻らないとの見方も強い。ビジネス界や労働界は、できるだけ早期の営業再開を求めロビー活動を強めている。都市封鎖令が更新され長引けば、不要不急業務（ノンエッセンシャルビジネス／営業禁止業務）のなかには、瀕死の傷を負うところも増えてくるからである。

都市封鎖という劇薬にいつまでも依存するわけにはいかない。経済をだめにするからである。的確な出口戦略を練り枯渇寸前の経済を機能させ、働く場を確保しないといけない。営業を禁止されたが、長引く都市封鎖による事業崩壊／従業員の大量解雇に神経をとがらせているからである。州のトップの心は揺れている。ロジスティックスの思考や出口戦略のないまま突き進むわけにはいかない。

そこで、州のトップは、ビジネスが「新常态／新たな日常（ニューノーマル／new normal）」に適応能力を持ち、自力で活力を取り戻す方向に舵を切る動きを強めている¹⁸。封鎖解除要件／セーフハーバー（reopen safe harbor）を明確にした都市封鎖解除策（economic reopening policy）で乗り切る決断をくだしている。

ペンシルベニア州（以下「ペン州」ともいう。）のトム・ウォルフ（Thomas Wolf）知事（民主党所属）は、2020年3月19日と20日に、ペン州憲法（Penn State Constitution）や州法に基づき、「不要不急業務の全面閉鎖に関するペンシルベニア州知事令（Order of the Governor of the

●トム・ウォルフ知事



¹⁸ ニューヨーク州では、COVID-19抗体検査を誰でも受けられるようにし、検査結果は、オンライン検索で知ることができる態勢を整えている。また、ロサンゼルス市長は、2020年3月29日に、同日から、同市住民1,000万人は全員、症状の有無にかかわらず、新型コロナウイルスのPCR検査を、オンラインで予約をすれば無料で受けられる方針をアナウンスした。検査と隔離の徹底で都市封鎖解除、を切り札に、「新常态／新たな日常（ニューノーマル／new normal）」への適応力を強化するためである。3月中旬から続く外出禁止令の緩和、出口戦略を打ち出す際に参考とするデータを得る狙いがある。News, "LA Offers Free Coronavirus Testing For All," (April 30, 2020). <https://news.yahoo.com/la-offers-free-coronavirus-testing-063258342.html>

Commonwealth of Pennsylvania Regarding the Closure of All Business That Are Not Life-Sustaining / 以下「ペン州不要不急業務封鎖知事令」または「ペン州封鎖令」ともいう。)を発売した。この知事令に違反すれば刑事罰が科される。

●ペン州不要不急業務封鎖知事令(抜粋)



ORDER OF
THE GOVERNOR OF THE COMMONWEALTH OF PENNSYLVANIA REGARDING THE
CLOSURE OF ALL BUSINESSES THAT ARE NOT LIFE SUSTAINING

WHEREAS, the World Health Organization and the Centers for Disease Control and Prevention ("CDC") have declared a novel coronavirus ("COVID-19") a "public health emergency of international concern," and the U.S. Department of Health and Human Services ("HHS") Secretary has declared that COVID-19 creates a public health emergency; and

WHEREAS, as of March 6, 2020, I proclaimed the existence of a disaster emergency throughout the Commonwealth pursuant to 35 Pa. C.S. § 7301(c); and

WHEREAS, I am charged with the responsibility to address dangers facing the Commonwealth of Pennsylvania that result from disasters, 35 Pa. C.S. § 7301(f); and

WHEREAS, in addition to general powers, during a disaster emergency I am authorized specifically to control ingress and egress to and from a disaster area and the movement of persons within it and the occupancy of premises therein; and suspend or limit the sale, dispensing, or transportation of alcoholic beverages, firearms, and combustibles, 35 Pa. C.S. § 7301(j); and

WHEREAS, in executing the extraordinary powers outlined above, I am further authorized during a disaster emergency to issue, amend and rescind executive orders, proclamations and regulations and these directives shall have the force and effect of law, 35 Pa. C.S. § 7301(i); and

WHEREAS, in addition to my authority, my Secretary of Health has the authority to determine and employ the most efficient and practical means for the prevention and suppression of disease, 71 P.S. § 532(a), 71 P.S. 1403(a); and

WHEREAS, these means include isolation, quarantine, and any other control measure needed, 35 P.S. § 521.5.

NOW THEREFORE, pursuant to the authority vested in me and my Administration by the laws of the Commonwealth of Pennsylvania, I do hereby ORDER and PROCLAIM as follows:

Section 1: Prohibition on Operation of Businesses that are not Life Sustaining

All prior orders and guidance regarding business closures that are hereby superseded.

No person or entity shall operate a place of business in the Commonwealth that is not a life sustaining business regardless of whether the business is open to members of the public. This prohibition does not apply to virtual or telework operations (e.g., work from home), so long as social distancing and other mitigation measures are followed in such operations.

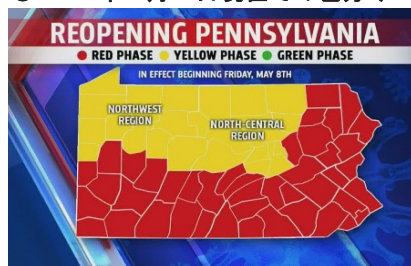
Life sustaining businesses may remain open, but they must follow, at a minimum, the social distancing practices and other mitigation measures defined by the Centers for Disease Control to protect workers and patrons. A list of life sustaining businesses that may remain open is attached to and incorporated into this Order.

同時に、発令期間中(2020年4月1日~4月30日)、自宅退避令ガイダンス(Stay-at-Home Order Guidance)を発売して、封鎖の徹底を求めた¹⁹。

その後、州知事は、2020年4月末に、5月8日から段階別の都市封鎖解除「ペンシルベニア計画(Plan for Pennsylvania)」(以下「ペン州封鎖解除計画」ともいう。)を発売した。ペン州封鎖解除計画は、「封鎖継続段階(レッドフェイズ/Red Phase)」、「一部解除段階(イエローフェイズ/Yellow Phase)」および「安全段階(グリーンフェイズ/Green Phase)」の3段階評価の仕組みである。つまり、州衛生省(Department of Health)が、コロナ感染者数や入院者数、死

者数などを基準に、州内のカウンティ(Counties/郡)を3段階に評価する。

●2020年5月1日現在での色分け



州当局は、それぞれフェーズ(段階)で営業を再開できる業種や護るべき公衆衛生基準を公表している²⁰。

簡潔にまとめてみると、次のとおりである。

【図表6】ペン州封鎖解除計画の概要(2020年5月8日実施)

①封鎖継続段階(Red Phase)

この段階にあるカウンティ/郡では、封鎖命令(Closure Order)が継続され、生活不可欠業務と生活不可欠業務従事者以外は、営業は引き続き禁止される。

②一部封鎖解除段階(Yellow Phase)

この段階にあると指定されたカウンティ/郡の、不要不急業務の営業禁止は解除されるが、引き続き次のような規制を受ける。(2020年5月8日現在で、24カウンティがこのフェーズに該当)。

《就労および集合環境面での制限》

- ・できる限りテレワーク/リモートワーク/在宅就労を継続すること。
- ・対人のビジネスでは、事業・建物安全規則を遵守すること。
- ・児童保育は、従事者・建物安全規則に基づいて運営すること。
- ・集団介護施設や刑務所で一定の間隔を置く制限を遵守すること。
- ・対面で授業をする学校は封鎖を継続すること。

《社会的規制》

- ・厳しい在宅退避(stay-at-home)規制は解除
- ・25人以上の大規模集会は禁止
- ・対面小売営業は可。ただし、露店販売や配達を推奨
- ・室内レクリエーション・保健・健康施設(ジム)

¹⁹『在宅退避ガイダンス』は、外出自粛を徹底する文書である。しかし、コロナ感染拡大を防ぐために「自宅にいて、命を護ろう」を呼びかけるだけの文書ではない。①個人に許容される活動、②個人に許容される移動の範囲、③都市封鎖の適用除外の範囲【①ライフインフラ/エッセンシャルビジネス業種、②州や地方団体の業務、③ホームレスになった個人、④キャンパス退去を求められた学生など】、④外出禁止期間、⑤社会的距離の確保をはじめとした感染防止策を盛り込んでいる。https://www.governor.pa.gov/wp-content/uploads/2020/04/03.23.20-Stay-At-Home-Order-Guidance.pdf

²⁰ https://patch.com/pennsylvania/across-pa/gov-wolf-unveils-3-phased-color-coded-reopening-plan-region

やスパなど) およびすべての娯楽(カジノや劇場など)は継続して禁止

- ・レストランやバーなどは、持帰りや宅配に限り営業可

ただし、あらゆるビジネスは、最低でも、伝染病拡大防止を目的としたCDC(疾病対策予防センター)やDOH(州保健省)の社会的距離維持政策その他公衆衛生基準を遵守すること。

③安全段階(Green Phase)

この段階にあると指定されたカウンティ/郡では、封鎖命令(closure order)、在宅退避(stay-at-home)などの規制は、解除される。しかし、封鎖解除後も住民やビジネスに対しては、「三密」回避が求められる。社会生活に一定の制約を求める「新常态/新たな日常(ニューノーマル/new normal)」に適応した形で戻ることになる。つまり、ビジネスについては、各種感染対策を織り込んだうえで営業を再開・継続することになる。

《就労および集合環境面での制限》

- ・あらゆるビジネスは、伝染病拡大防止を目的としたCDC(疾病対策予防センター)やDOH(州保健省)の社会的距離維持政策その他公衆衛生基準を遵守すること。

《社会的規制》

- ・厳しい集会規制は解除
- ・あらゆる個人は、CDC(疾病対策予防センター)やDOH(州保健省)の社会的距離維持政策その他公衆衛生基準を遵守すること。
州当局は、常に公衆衛生指標をチェックし、必要に応じて、規則や規制を調整するものとする。

ペン州封鎖解除計画実施時点では、②一部封鎖解除段階(Yellow Phase)のカウンティ/郡は24である。③安全段階(Green Phase)のカウンティ/郡はなし。残りのカウンティ/郡はすべて①封鎖継続段階(Red Phase)である。

ペン州の商工会議所などのビジネス界や労働界からは、制約の多い「名ばかり封鎖解除」との強い批判が続出している。具体的な数値目標を策定して、もっと問口の広い出口戦略、積極的な封鎖解除を求めている。ペン州商工会議所バー(Gene Barr)会頭が、「ペンシルベニア復興(Bring PA Back)」宣言をアナウンスしてい

る²¹。また、司法に訴え都市封鎖の差止めを求める動きも出た²²。

III パンデミック対策費と市場原理

パンデミック封じの都市封鎖(lock-down closure)の劇薬は、大きな流行抑止効果をもたらす。しかし、それが行き過ぎると、市場経済(market economy)に致命的な打撃を与えかねない。政府や産業界は、パンデミック対策と市場機能維持のはざまに揺れている。

パンデミック対策では、経済の壊滅的な崩壊を避けるためにさまざまな政策が実施される。その1つに、営業禁止(休業/一時閉鎖)または営業継続の命令(要請)するビジネスへの補償/支援策がある。ただ、営業禁止(休業/一時閉鎖)または営業継続の命令(要請)と補償/支援策をセットとする処方せんで、補償/支援金額のみならず、対象業種の線引き・指定でも迷走する。「必要でない職業や業種はない」とする考えに立てば、性風俗産業まで含めて休業補償/支援金をばら撒くのも正論と化す。

迷走を避けるためには、営業禁止(休業/一時閉鎖)または営業継続の命令(要請)と補償/支援策をセットにするのを「原則ストップ」する選択肢もありうる。つまり、政府/行政は、企業/ビジネス/生業に対し手を差し伸べるのを止めるのである。そして「市場に任せる」、「レッセフェール(仏: laissez-faire)/自由放任主義」に徹するのである。この選択では、「ディスラプション(disruption)/破壊的創造/破壊的イノベーション」は避けられない。しかし、ビジネス(企業/生業)はパンデミックに強いビジネスモデルを自らの力で構築することにもつながる。パンデミックに脆弱な企業(企業/生業)は、市場から退場し、転業や廃業を促されることになる。

ただ、その結果、「働ける人は働いて生きる糧を得る」という伝統的な価値観を大きく損ねるおそれもある。「市場機能に委ね、営業禁止(休

²¹ See, News, 「Pennsylvania Chamber launches 'Bringing PA Back' website」, <https://www.abc27.com/news/pennsylvania/pennsylvania-chamber-launches-bringing-pa-back-website/>

²² See, Ivey DeJesus, 「Business leader: To reopen Pa. business sector needs safe harbor from liability lawsuit: smart public policy」, (May 5, 2020) <https://www.pennlive.com/coronavirus/2020/05/business-leader-to-reopen-pa-business-sector-needs-safe-harbor-from-liability-lawsuits-smart-public-policy.html>

業／一時閉鎖）または営業継続の命令（要請）と補償／支援策をセットとすべきではない」とするリバタリアン（新自由主義）的な考え方が広く受け入れられない理由である。言いかえると、パンデミックによる取り返しのつかない経済破綻回避のためには、営業禁止（休業／一時閉鎖）または営業継続の命令（要請）に応じた企業／ビジネス／生業に対する適正な補償／支援策は必要である。あるいは、政府／行政は「命と健康」と「ビジネス（企業／生業）」とが共生できる方向でパンデミック対策を練るべきである、とする意見が支配的である。大多数の市民が、「働ける人は働いて生きる糧を得る、という伝統的な価値観を大事したい、と考えているからであろう。

社会には「たこつぼ化」したさまざまな考えが行きかっている。例えば、①パンデミック対策の専門家には、「パンデミック終息ファースト」一辺倒で、専門家としての独自の考えがある。②財政当局には、財政赤字がうなぎ上りになることを危惧し、対策費支出の経済的な「費用対効果」を優先したい考えがある。③「パンデミック終息ファースト」で、次の世代にパンデミックを先送りしない。そのためには、費用対効果を後回しにしてでも、「戦いに勝つ」ための対策に、あらゆる政策を総動員し、惜しみなく資金をつぎ込むべきである。巨額の財政赤字が生じたとしても、それは命と健康を確かできた次の世代が担えばよい。」とする考え方もある。

2020年3月に、全米に12行あるうちのニューヨークの連邦準備銀行（FRB=Federal Reserve of New York）とマサチューセッツ工科大学（MIT）の経済学者の研究グループが、パンデミックに関する注目すべき分析結果を公表した²³。この研究は、1918年から約2年間にわたるスペイン風邪（Spanish flu）大流行の際に、アメリカ主要43都市が取った感染対策と生産・雇用関係を分析したものである。スペイン風邪では、当時の世界人口の4分の1が感染し、数千万人が死亡した、と伝えられる。当時、アメリカでは、今回のコロナパンデミック対策と同様に都市封鎖が実施された。この研究では、当時の資料を紐解いて、感染対策のタイミングと厳格だった

か甘かったかでその後の経済回復に与えた影響を分析している。その結果、より早く、そしてより厳格な感染防止対策を講じた都市ほど、その後数年以内に経済回復した度合いが高かったという。注目すべき研究成果である。

政治は、あえて、こうした「たこつぼ化」したさまざまな意見の垣根を乗り越えて、火中の栗を拾おうとしない。「人の命は尊く、お金には変えられない」という誰にも受け入れやすいスローガンで事を収めるようとする。

ただ、連邦政府の方向性は定まらない。トランプ大統領は、「ビジネスファースト」の旗を掲げ、各州に対し経済再開をせかせている。しかし、政権が定めた経済再開要件（economic reopening requirements）はあいまいである。早期の封鎖解除が再流行を招くとするファウチ博士（Anthony Stephen Fauci）ら政府顧問を務める医学専門家との温度差が鮮明になっている。

【図表7】 諸州の新型コロナウイルス対応策の特質

① 「命と健康」よりも「ビジネス／生業」を優先させる対応策

エイザ・ハッチンソン（Asa Hutchinson）アーカンソー州知事をはじめとした共和党所属の首長が広く選択している。「都市封鎖（lockdown closure）」のような厳格な規制を実施しない。外出自粛や人同士の距離を保つソーシャルディスタンスの（social distancing／社会的距離）、在宅退避（shelter-at-home）の要請などソフトな対応策をとる。スウェーデンでは、集団免疫で新型コロナウイルスと戦うとする政策を取ることから、「スウェーデン方式」とも呼ばれる。この対応策の背景には、「命や健康」とともにビジネス（企業／生業／事業者）やその働く人たちの雇用を護ろうとする考えが色濃く反映している。ただ、こうした対応策は、この国（アメリカ）の市民の公衆衛生意識、公的医療保険制度や医者にかかれる度合（availability）なども織り込んで、慎重に選択される必要がある。

② 「ビジネス／生業」よりも「命と健康」を優先させる対応策

アンドリュウ・クオモ（Andrew M. Cuomo）ニューヨーク州知事やギャビン・ニューソン（Gavin Newsom）カルフォルニア州知事をはじめ

²³ See, Sergio Correia, Stephan Luck, and Emil Verner, "Pandemics Depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu," (As of April 10, 2020).

めとした民書党所属の首長が広く選択している。こうした政策を選択する州においては、知事命や行政規制で、災害緊急事態宣言 (disaster emergency proclamation) を出し、都市封鎖令 (lock-down closure order) を実施することになる。とりわけ、都市封鎖では、住民の外出禁止 (stay-at-home) や不要不急業務 (non-essential businesses) の営業禁止、ライフインフラ／ライフラインとなる生活不可欠業務 (essential businesses) の営業継続が求められる²⁴。

アメリカでは、今回の新型コロナウイルスパンデミック対策でも、対立軸が明確になっている。連邦か州・地方団体かを問わず、`ビジネスファースト`の共和党と `ライフ&ヘルス (命と健康) ファースト`の民主党との違いがみえてくる²⁵。

1 トランプ政権のパンデミック損失補償

アメリカでは、トランプ政権と連邦議会両院の与野党指導部が、新型コロナウイルスのパンデミック (感染爆発) を受けて緊急事態経済対策のための財政出動について協議した。協議が合意に達して、2020年3月から4月末までにいくつかの経済対策法が連邦議会上下両院を通過した。大統領の署名を得て成立・発効したコロナ関連経済対策法は、第1弾から第4弾〔①2020年3月6日、②3月18日、③3月27日、④4月23日〕までである。その概要は、次のとおりである。

【図表 8】 連邦の新型コロナウイルス感染症関連経済対策法の概要〔未精査〕

①第1弾 (Phase 1)

新型コロナウイルス感染症対策補正予算法 (CPRSAA = Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriation Act)

3月6日成立〔原則、2019年10月1日～20年9月30日の年度内支出。ただし、項目によっ

ては多年度支出も可能〕 (* 1ドル=100円で換算)

第1弾の経済対策の予算〔83億ドル (8,300億円)〕の主な支出先は、おおむね次のとおりである。

- ①ワクチンなどの研究・開発費用〔30億ドル (3,000億円) 以上〕
- ②連邦・州・地方団体の公衆衛生機関への財政支援〔22億ドル (2,200億円)〕
- ③ビジネス支援に関しては、10億ドルを新型コロナウイルス感染症拡大により資金的損害を受けた中小零細企業 (従業者500人以下) などへの低利融資に充当する資金〔10億ドル (1,000億円)〕
- ④外国の医療機関への財政支援〔4億3,500万ドル (4兆3,500億円)〕
- ⑤その他

②第2弾 (Phase 2)

家族ファースト・新型コロナウイルス感染症対策法 (FFCRA=Families First Coronavirus Response Act)

3月18日成立、4月1日施行、12月31日までに時限法²⁶

第2弾の経済対策は、個人への支援が中心になっており、おおむね次のとおりである。

- ①新型コロナウイルス感染症の検査無償化：無保険者向けの公的プログラムに資金を拠出するとともに、民間医療保険に被保険者の検査費負担を無料にすることを義務付け。
- ②従業者が新型コロナウイルス感染症の影響で休暇を取得せざるを得ない場合の雇用保証措置：出勤できない従業者への雇用の保証や適格疾病有休休暇 (qualified sick leave wages) の要件、給与支払額の計算方式、休業した従業者に支払った給与に対する雇用主への所得計算上の税額控除適用など
- ③低所得者向けの食料補助プログラム (SNAP=Supplemental Nutrition Assistance Program / 補助的栄養支援プログラム) (通称で「フードスタンプ」) への追加資金投入
- ④失業保険拡充のための各州への財政支援など

²⁴ Office of Governor Gavin Newsom, Governor Newsom Signs Executive Order Ensuring State Funding for Schools Even in Event of Physical Closure (March 12, 2020) . <https://www.gov.ca.gov/2020/03/13/governor-newsom-signs-executive-order-ensuring-state-funding-for-schools-even-in-event-of-physical-closure/>

²⁵ ジョージア州のように、トランプチルドレンの1人といわれる州知事 (共和党系) は早期の経済活動再開に賛成、一方、アトランタ市長 (民主党系) は早期の経済活動再開に反対、というところもある。

²⁶ See, Sarah A. Lister *et al.*, `Health Care Provisions in the Families First Coronavirus Response Act, P.L. 116-127,` CRS Report R416316 (April 17, 2020) .

③第3弾 (Phase 3)

新型コロナウイルス感染症支援・救済・経済安定化法 (CARES Act=Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act/通称「ケアーズ法」)

3月27日成立²⁷

第3弾の経済対策対象項目および財政措置〔2兆1,000ドル (210兆円)〕の主な支出先は、おおむね次のとおりである。

- ①大企業支援 [5,000億ドル (50兆円)]：営業禁止などで不利益を受けた産業への融資、信用保証、投資のため財務省が用意した資金 [5000億ドル (50兆円)]。〔ただし、融資を受けた企業は、その期間は自社株の買戻しの禁止、その企業で42万5,000ドル (4,250万円) 以上の報酬を受け取る役員等は次の2年間昇給停止が条件〕
- ②中小零細企業支援 [3,490億ドル (34兆円9,000億円)]：全米雇用の5割を占める中小零細企業 (従業者500人未満) での従業員のレイオフ (一時解雇) を回避し、給与支払いを助成するための連邦中小企業庁の給与支払助成プログラム (PPP=Paycheck Protection Program) への資金投入 [3,490億ドル (34兆9,000億円)]
- ③世帯支援 [3,010億ドル (30兆円1,000億円)]：個人に1200ドル (12万円) [夫婦に2400ドル (24万円)、子供1人につき500ドル (5万円)] の現金支払い [ただし、単身で年収75,000ドル (750万円) / 夫婦で年収150,000ドル (1,500万円) 以上の場合は減額]
- ④失業保険増額給の財政支出 [2,500億ドル (25兆円)]：各州の失業保険給付に加え、別途、連邦から週あたり600ドル (6万円) を、最長4カ月間、加算給付。また、失業保険の受取期間を13週間に延長する。さらに、通常では失業保険給付を受けられないフリーランサーや雇用類似の働き方をするギグワーカーなど、いわゆる「名ばかり個人事業者」も支給対象に織り込む
- ⑤納税猶予と納期限延長 [2,210億ドル (22兆1,000億円)]
- ⑥州や地方団体への財政支援 [1,500億ドル (15兆円)]：第一線で新型コロナウイルスパンデミックと戦っている州や地方団体へコロナ緊急事態臨時交付金。
- ⑦病院や保健医療の財政支援 [1,170億ド

ル (11兆7,000億円)]：保健医療補助 [2,400億ドル (24兆円)]、オンライン診療促進などを含む病院補助 [750億ドル (7兆5,000億円)]、退職軍人の保健医療補助 [200億ドル (2兆円)]、CDC補助 [45億ドル (4,500億円)]

- ⑧運輸インフラ支援：空港支援 [100億ドル (1兆円)]
- ⑨運輸インフラ融資 [32億ドル (3,200億円)]：航空会社支援融資 [500億ドル (5兆円)]、貨物航空支援融資 [80億ドル (8,000億円) など]
- ⑩公共交通への財政支援 [25億ドル (2,500億円)]：緊急公共輸送 [200億ドル (2兆円)] など
- ⑪その他 [1,980億ドル (19兆8000億円)]：国防維持に必要な事業 (不特定) の補助 [170億ドル (1兆7,000億円) など]

④第4弾

給与支払助成プログラム・保健医療態勢整備法 (PPHCEA=Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act)

4月23日成立

第4弾の経済対策の予算 [4,800億ドル (48兆円)] の主な支出先は、おおむね次のとおりである²⁸。

- ①中小零細企業支援：中小零細企業 (従業者500人未満) の従業者への給与支払を肩代わりする連邦中小企業庁の給与支払助成プログラム (PPP=Paycheck Protection Program) への追加資金供給 [3,200億ドル (32兆円)]。第3弾 (CARES Act) でPPPに投入された資金3,490億ドル (34兆9,000億円) は、4月4日の受け付け開始から中小企業の利用申請が殺到した。4月16日に早くも上限に達した。そこで、追加して資金を投入。
- ②医療と検査態勢の整備 (Health Care Enhancement) [1,000億ドル (11兆円)]

連邦の新型コロナウイルス感染症関連緊急事態経済対策で注ぎ込まれる財政支出額は、巨額である。2020年3月から4月末までだけで、あわせて5兆ドル (500兆円) 規模となると見積もられている。この額は、連邦の年間歳出4.4兆ドル (440兆円) を超える。今後、さらなる緊急事態経済対策実施が見込まれている。

²⁷ Kavya Sekar *et al.*, "Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriation Act, 2020 (P.L. 116-123) : First Coronavirus Supplemental," CSR Report (March 25, 2020) .

²⁸ See, Ben Wilhelm, "Congressional Oversight Provisions in the Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act," CRS Insight IN11363 (April 27, 2020) .

これらの財政支出のほか、個別の財政支援措置を通じた支出もある。例えば、大統領は、2020年4月28日には、国防生産法(DPA)に基づき食肉加工工場を稼働継続すべきライフインフラの1つに指定した。この指定に先立ち、4月17日に、連邦農務省(UADA= United States Department of Agriculture)は、農業従事者や畜産業を保護し、緊急時の食肉のサプライチェーンが崩壊するのを防ぐために「新型コロナウイルス感染症食品支援プログラム(CFAP=Coronavirus Food Assistance Program)」に190億ドルの拠出を決めている²⁹。

アメリカは、ロジスティクス(logistics/物流管理)の考え方がしっかりした国である。国家緊急時には、サプライチェーン、物流を確保することは極めて重要なことを熟知している。今回の新型コロナウイルス禍でも、不要不急業務(ノンエッセンシャルビジネス)のゴーイングコンサーン(事業継続)を支えるための巨額の財政出動をしている。

ただ、政府、さらには中央銀行が、国家非常時に、対価を取らずに、あたかも大量の紙幣/現金をばら撒く(いわゆる「ヘリコプターマネー」)政策は、何回も繰り返せば、ハイパーインフレにつながるおそれがある。

2 ビジネスなどが補償を求めて憲法訴訟を起こす事例

緊急時に、人々の命と健康を護り、ビジネスと働く人々を護るのは、政治の責任である。州知事が、パンデミック封じの都市封鎖令を出し、ビジネス(事業者/企業)に対し営業禁止(休業/一時閉鎖)または逆に営業継続を求めたとする。当然、苦境に陥るビジネス(事業者)も出てくる。営業禁止と営業継続指定の線引きは不合理で納得できないという声があがる。また、営業禁止ないし営業継続命令に応じながらも、直接・間接の公的支援などの見返り、補償が受けられていない、あるいは受けられていても十分ではないという声も出てくる。

パンデミック時の司法の役割は限られる。緊

急時には政治が優先するからである。しかし、パンデミック時に政治が示した処方せんについての「正義」をたどるのは、司法の役割である。ビジネス(企業/事業者/生業)、さらにはそこで働く人たちには、司法を活用し、次のような理由をあげて、州知事を相手に損失補償を求めて憲法訴訟を起こす選択肢もある³⁰。

【図表9】都市封鎖令に伴い被った損失補償を求める理由の整理

- | |
|--|
| <p>①政府/行政による線引きで、補償/支援策が得られない業務もしくは事業者、またはその従業員が、正当な補償/支援を求める。</p> <p>②補償/支援策の対象となった業務もしくは事業者、またはその従業員が、得られた補償/支援が十分ではない考え、適正な補償/支援を求める。</p> |
|--|

原告となるビジネス(企業/事業者)は、①または②のいずれかの理由をもとに、訴訟手続を取ることになる。この場合、憲法の規定、とりわけ財産権保障/公用収用条項(takings clause)を根拠に、政府/行政に対する損失補償を求めることになる。

IV 連邦憲法の損失補償規定の分析

日本国憲法は、29条3項で、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」と規定する。このことから、財産権の制度的な保障のみならず、損失補償も憲法上認められることになった。この規定は、アメリカ合衆国憲法をモデルに挿入されたといわれる。ここでいう「損失補償」とは、適法な公権力の行使により加えられた財産上の特別な犠牲に対して、財政的な補償をすることと解されている。

すでにふれたように、アメリカでは、パンデミック対策として、政府/行政が緊急事態宣言をし、都市封鎖、外出禁止令などに伴う大統領令(Presidential Order / Executive Order)ないし知事令(Governor Executive Order)(以下「政府規制/行政命令」ともいう。)を発出し

²⁹ See, "COVID-19 Disrupts U.S. Meat Supply; Producer Prices Tumble," CSR Insight IN11366 (April 29, 2020).

³⁰ See, Avi Weitzman, "Constitutional Implications of Government Regulations and Actions in Response to the COVID-19 Pandemic," (March, 27, 2020) 2020WL 1645091

ている³¹。これらの発出で影響を受けた民間機関（個人や企業など）に対する休業補償（財政的な補償）については、近年、連邦憲法の財産権保障／公用収用条項(takings clause)の適用・解釈において活発な議論が展開されている。アメリカ合衆国憲法（以下「連邦憲法」ともいう。）は、修正5条で、「何人も、正当な補償なしに私有財産を公共の用のために収用されることはない(nor shall private property be taken for public use, without just compensation).」と規定する。この規定は、連邦政府の権限の制約をねらいとしている。加えて、州政府についても、連邦憲法修正14条の正当手続条項(due process clause)が保護する「自由」の一環として修正5条が組み込まれて適用される³²。

1 政府規制による私有財産の実質的な収用／財産権の侵害の意味

アメリカでは、連邦憲法で「正当な補償(just compensation)」の対象となる「収用」には、2種類あると解されている。

【図表 10】憲法の「正当な補償」の対象となる「収用」の種類

①私有の現物資産の収用

政府が私人の現物財産を強制的に取得する行為(eminent domain / 公用収用)である。「actual taking」ともいう。

②政府規制による私有財産の実質的な収用／財産権の侵害

政府が、私人の現物財産の物理的な移転を求めるものではないが、それと同視できる程度の規制(regulations)を私人の財産に加える場合(regulatory taking)である。言いかえると、政府の規制(regulations)ないし行政の行為(actions)を私有財産の実質的な収用／財産権の侵害とみて、正当な補償の対象とする場合である。①「actual taking」と対比において「みなし収用(constructive taking)」ともいう³³。

政府規制による実質的な収用(regulatory taking)を「公用収用」として法認したのは、1922年のペンシルベニア石炭会社 対 マホン事件連邦最高裁判決 [Pennsylvania Coal Co. v. Mahon, 260 U.S. 393 (1922)] に始まる。本件において、ホームズ判事(Justice Homes)は、規制が「行き過ぎる(goes too far)」と機能的には公用収用と同等に取扱わなければならない、との判断を示した。本件判決が出る1922年前は、政府規制は政府の警察規制権(police power)を根拠とするものであり、物理的な私有財産の奪取または占有などが伴わない場合には、正当な補償の対象となる公用収用にはあたらないとされてきた。本件では、判決を書いた当時の自由放任主義経済の流れをくみ取り、財産価値の減少で公用収用かどうかを判断する基準として、「財産価値の減少基準(diminution in value test)」を提示した。

連邦最高裁は、あらゆる私有財産の公用収用について、「正当な補償(just compensation)」が必要であるとは判断していない。戦時下にあつて、アメリカの軍隊が、私有財産が敵の手に落ちることを防ぐためのその財産を破壊または攻撃するとする。この場合には、正当な補償をする必要がないとする³⁴。一方、アメリカの軍隊が、

³¹ 都市封鎖、緊急事態宣言の解除(termination)、経済活動再開(economic reopening)の時機を決めるのは難しい。経済優先の姿勢を鮮明にする連邦(大統領)や州(知事)も、コロナ感染の再拡大を危惧し「命」優先の姿勢を崩さない州(知事)も、難しい選択を迫られている。「命」優先の州(知事)であっても、いつまでも外出禁止令という「劇薬」に頼り続けるわけにはいかないからである。いずれの立場にせよ、「検査と隔離の徹底で都市封鎖解除、を可能にし、「新常态／新たな日常(ニューノーマル/new normal)」への適応力をつけ、経済再生のチャンスをつかまないといけない。感染拡大抑止と経済を蘇生させる出口戦略を実施し、働く場を確保しないといけない。あくまでも「住民が主役」であり、州のトップの心は揺れている。

³² 加えて、すべての州の憲法で、明示的または黙示的に、正当な補償なしに収容することを禁じている。

³³ わが国でも、日本国憲法29条3項の〔損失補償〕規定の適用・解釈において、①公用制限(公共の福祉の増進という積極的目的の制限)と②警察制限(公共の安全・秩序の維持という消極的目的の制限)に分け、①については補償が必要であるが、②については必要がない、とする見解もある。樋口陽一ほか著『憲法II(注釈法律学全集(2))』(青林書院、1997年)246頁参照。もっとも、①と②に峻別するのは至難とする見解もある。塩野宏『行政法II〔行政救済法〕(第4版)』(有斐閣、2005年)330頁以下参照。

³⁴ See, United States v. Caltex (Phil.), Inc., 344 U.S. 149 (1952). なお、本件において、連邦最高裁は、第二次大戦中の、会社(原告)の石油施設が敵(日本軍)の手中に落ちるのを防ぐためのアメリカ軍による当該施設の破壊は、補償対象となる収用(compensable taking)にはあたらない、と判示する。しかし、連邦最高裁は、合衆国(連邦)は、戦争のような大規模な国家緊急事態において財産を破壊された者、または賦役を課された者に対する責任を負う必要がある旨示唆している(344 U.S. 149, at 155-56)。

敵と戦うために、船員とともに民間船舶のような私有財産を徴用するとする。この場合には、正当な補償をする必要があるとする³⁵。つまり、連邦最高裁の判例にしたがうと、政府は、戦時、さらには緊急事態用に私有財産を徴用する場合には、正当な補償が必要となるとも解せる。

2 アメリカの警察規制権とは

アメリカの諸州は、警察規制権 (police power) に基づき、公衆衛生や安全の確保など公共の福祉に資する規制を実施している³⁶。緊急時の私権制限はもちろんのこと、私有財産の公用収用はいずれも、州の警察規制権を根拠としている。

パンデミック対策として、緊急時に、都市封鎖を目的に発するビジネス (企業/事業者) に対する営業禁止 (休業/一時閉鎖) または営業継続の命令は、この警察規制権を根拠としている。

連邦憲法修正 5 条の財産権保障条項 (takings clause) は、政府が私有財産を公共の用に供することを法認する。合衆国 (連邦) 最高裁判所は、「公共の用に供すること (public use)」について、州の警察規制権の合法的な行使の同義にとらえている³⁷。つまり、警察規制権の行使が合法的であれば、私有財産の公用収用は是認される。また、連邦最高裁は、州が、警察規制権に基づき公衆の健康を保護するために必要な法律を制定することができる旨を確認する³⁸。

このような解釈に基づき、連邦最高裁は、州政府/行政が、公衆の健康を保護する目的で、特定の私有財産を指定し、疫病感染者の収容や隔離のために利用することは、原則として連邦憲法修正 5 条に規定する「公共の用」にあてはまると解している³⁹。

3 「公共の用基準」と「緊急の用基準」

問われた公用収用が、連邦憲法修正 5 条の財産権保障/公用収用条項 (takings clause) のもとで、補償の対象となるのか、ならないのかを判断するとする。この場合に、司法は、しばしば「公共の用基準 (public use principle)」に加え、「緊急の用基準 (necessity principle)」に言及する⁴⁰。「緊急の用基準」は、連邦憲法に財産権保障条項 (takings clause) が盛られる 13 年も前に、連邦最高裁が、判例で示した原則である⁴¹。

これらの基準の意味内容については、裁判例や学説をみても一様ではない。しかし、次のようにまとめてよいのではないか。

【図表 11】緊急の用基準と公共の用基準

<p>①緊急の用基準 (necessity test / necessity principle / necessity rule)</p> <p>私有財産を、戦時・災害時など「緊急の用 (necessity)」に供する場合は、連邦、州、地方団体かを問わず、執行部や議会が、つまり政治的決断において、緊急事態宣言などを発出して、「正当な補償 (just compensation)」をすることなしに、私権制限や公用収用の手続をとる際の基準</p> <p>②公共の用基準 / (public use test / principle / rule)</p> <p>①以外の場合には、私有財産を「公共の用 (public use)」に供する場合には、「正当な補償」が必要であり、裁判所が収用手続の適否を判断する際の基準</p>

このようにすみ分けると、緊急の用基準と公共の用基準とは、異なる基準となる。この点について、アメリカでの初期の裁判例では、①緊急の用基準に基づき政治的決断で行われた私権制限や公用収用について、裁判所は、その私権

³⁵ See, *Mitchell v. Harmony*, 54 U.S. 155 (1851) ; *United States v. Russell*, 80 U.S. 623 (1871) .

³⁶ ちなみに、アメリカでは、州や地方団体が実施するゾーニング (土地利用圏域設定) で不利益を被った住民が、この種の訴訟で補償を求める事例が多い。See, Jason Talerman, `Recent Developments in Regulatory Takings,` 63 *Boston Bar Journal* 10 (2019) .

³⁷ See, *e.g.*, *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*, 467 U.S. 229, at 240 (1984) .

³⁸ See, *e.g.*, *Jacobson v. Massachusetts*, 197 U.S. 11, at 25 (1905) .

³⁹ *Id.*, at 25.

⁴⁰ See, Olivia J. Sher, `A Recipe for Disaster: How Plaintiffs Seeking Compensation for Takings Following Natural Disasters are Unfairly Burdened,` 93 *Tul. L. Rev.* 419 (2018) .

⁴¹ See, *Bowditch v. City of Boston*, 101 U.S. 16, at 18 (1879) .

制限や公用収用が権限濫用または悪意で行われたことが明白な場合に限り介入する姿勢をとっている。しかし、②緊急の用基準と②公共の用基準の住み分けを不透明する裁判例も散見される。これらの基準の適用・解釈について司法のスタンスは一様ではない。混乱が見られる⁴²。例えば、マサチューセッツ州最高裁は、「公共の用 (public use) に私有財産 (private property) を収用する権限は、公共の緊急性 (public necessity) に依拠し、かつ制限される」と判示する⁴³。このような解釈に従えば、緊急性がなくなれば、私有財産を公共の用に供する収用権限もなくなってしまうことになる。

(1) 公共の用基準の適用

誤解を恐れずにいえば、従来から、前記【図表 10】の①私有の現物資産の収用事例においては、連邦憲法修正 5 条に規定する「公共の用」に該当するかどうかの基準 (public use test) に基づいて判断するものとされる。すなわち、例えば、地方団体が、都市計画・道路拡張計画に基づいて樹木の所有者に伐採／移植を求めたのにもかかわらず、所有者がそれを拒否するとする。この場合、裁判所は、当該強制収用の適否について判断を求められれば、公共の用基準を適用して決することになる⁴⁴。

(2) 緊急の用基準の適用

パンデミック対策では、大統領が国家緊急事態宣言を、そして各州の知事や地方団体の首長が災害緊急事態令を発出する。つまり、政治が、都市封鎖を実施、住民の移動を制限し、住宅退避を命じる (stay-at-home order) ことになる。こうした緊急事態令では、不要不急業務に営業禁止 (休業／一時閉鎖) を求める一

方、生活不可欠業務の営業継続命令でライフインフラ／ライフラインを確保したうえで、パンデミックの封じ込めを積極化する。また、トランプ大統領のように、自らの「戦時大統領 (War President)」のイメージづくりも兼ねて、連邦の防衛生産法 (DPA) を発動する。私企業に国防〔ここではコロナウイルス感染拡大防止に必需の (necessary or appropriate)〕製品を、随意契約または命令で、生産するように命じることになる。

こうしたパンデミック封じのための都市封鎖命令は、前記【図表 10】の①政府規制による単なる私権制限というよりは、②私有財産の実質的な収用、正当な補償を要する財産権の侵害事例にあたることも解せる。しかも、前記【図表 11】の政治主導の①「緊急の用」を理由とする発出であると解せるとする。この場合、受忍義務を負う民間企業は、「私有財産 (private property)」が②「公共の用」に供される事例と同等であると解し、政府に対して、連邦憲法修正 5 条に規定する「正当な補償」を求められるかどうか問われる。

言いかえると、政府の緊急事態令に基づくパンデミック対策は「緊急の用」を理由に発出されているが、そもそも緊急の用基準と公共の用基準とを同等であると解することができるかどうか問われる。なぜならば、緊急の用で私有財産に受忍義務を課すのは、「私権の制限」であり、「公用収用」ではないからである。このことから、必ずしも「正当な補償」をする必要はないとも解せるからである。その一方で、緊急の用基準と公共の用基準とを同等に解し、緊急の用で私権制限を課される者にも「正当な補償」が必要であるとする見解もある⁴⁶。

政府が、緊急事態令を発して、判例法で確立

⁴² See, Brian Angelo Lee, "Emergency Takings," 114 Mich. L. Rev. 391 (2015) .

⁴³ See, *In re Winnisimmet Co.*, 95 N.E. 293, at 294 (Mass. 1911) .

⁴⁴ See, Robert C. Bird & Lynda J. Oswald, "Necessity as a Check on State Eminent Domain Power," 12 U. Pa. J. Const. L. 99 (2009) .

⁴⁵ もっとも、後にふれるように、緊急時の都市封鎖令に基づく営業禁止 (休業／一時閉鎖) または営業継続の命令は、州の警察規制権を根拠としており憲法の収用条項を根拠としていない、という裁判例もある (*Friends of Danny DeVito, et al., v. Wolf & Levine*, 68 M.M. 2020 (Pa. 2020))。こうした裁判例にしたがうと、州の警察規制権に基づいて緊急の用で私有財産に私権制限を加えることと、平時に憲法を根拠に私有財産を公用収用することとは、分けて考える必要があるのかも知れない。

⁴⁶ See, e.g., *TrinCo Inv. Co. v. United States*, F.3d, 1375, at 1377-79 (Feb. Cir. 2013) . このような政府が負う立証責任は、「公的緊急性防御 (public necessity defense)」と呼ばれる。

された「緊急の用」基準を適用して、正当な補償をすることなしに私権を制限するとする。この場合、政府（政治）は、緊急の用基準をフリーハンドで使えるわけではない。政府は、緊急性が重大であり、かつ、実際に緊急状態にあることを立証するように求められる。

この裁判例で司法が敷いた政府の立証責任のルールを重くとらえる必要がある。緊急の用基準を根拠にしたパンデミック対策、とりわけ都市閉鎖令による補償なしの営業禁止（休業）命令で不利益を被った者が司法救済を求めるとする。この場合、第一次的な証拠の提出は、一般に救済を求めた原告の側にある。しかし、政府は、自らが講じた営業禁止（休業）措置が妥当・合法（合憲）であると主張するには、「緊急性が重大であり、かつ、実際に緊急状態にある」ことを具体的に立証するように求められる。こうした立証に成功するためには、政府は、常時パンデミックの動きをモニターする必要がある。また、感染や再感染の拡大または抑制の度合いに応じたフェーズ（段階）で営業を再開できる業種や再開の際に護るべき的確な公衆衛生基準を策定（改定）・公表するように求められる。緊急性が重大でなくなっている、または実際の緊急状態が解消しているとする。にもかかわらず、政府は、営業禁止を強制し続けているとする。この場合には、緊急の用基準を根拠に不利益を被った者に対する損失補償を回避することは難しくなる。

4 職務権限内行為免責の法理とは

裁判で、緊急事態令や外出禁止令にかかる「正義」をただそうとする。この場合に、それを阻みかねない判例法上のルールがある、「職務権限内行為免責の法理（qualified immunity doctrine）」である⁴⁷。この法理のもとでは、公務員の職務行為は、認められた裁量の範囲内で

遂行され、しかもその行為が行われた当時「明らかに確立された（clearly established）」連邦法上の権利または憲法上の権利を侵害していない限り不問にされ、免責される。裁判所が、緊急事態に対応する公務員の職務行為を問う訴訟の判決を書くときに、この法理が適用するとする。この場合、公務員は、権限行使時いまだ判断が確立されていない問題に関して、誤った判断をしたとしても、合理性があれば免責することになる。もっとも、その行為が、明らかに職務権限外であるか、または故意に法律に違反したときには、その限りではない⁴⁸。

新型コロナウイルスパンデミック対策では、多くの州の知事が非常事態宣言または緊急事態令を発出した。こうした命令により、不要不急業務（ノンエッセンシャルビジネス）に指定された事業者は、多くの場合、満足な補償を受けることなしに営業を禁止せざるを得なくなった。憲法上の「正当な補償」を受ける権利が侵害されたとして、各地で司法に救済を求める動きが出ている。

こうした提訴を受けて、裁判所が、職務権限内行為免責の法理を適用して判断をくだすことも考えられる。最近の判例⁴⁹を参考にすると、次のような司法判断も想定される。

「州知事は、その当時の状況に鑑み、新型コロナウイルス感染症が多くの市民の生命を奪うおそれがあると信ずる相当な理由がある場合には、それを防止するために都市封鎖令（stay-at-home order）などを発して、企業などに営業禁止（休業／一時閉鎖）または営業継続の指定をしたとしても、連邦憲法上の権利を侵害しているとは直ちにはいえず、その時点では不合理とはいえない。また、こうした職務権限の行使が合法・合憲であるか否かは、その公務員にとって現場における瞬時の判断が困難であることを踏まえ、個々の事案ごとの事実関係に照らして慎重に判断されるべきものである。」

⁴⁷ See, Joanna C. Schwartz, 'How Qualified Immunity Fails,' 127 Yale L.J. 2 (2017) .

⁴⁸ See, 63C Am. Jur. 2d Public Officers and Employees § 314-15.

⁴⁹ *Kisela v. Hughes*, 138 S.Ct. 1148 (2018) . 本件では、警察官が、ナイフを振りかざす者が他者に危害を加えようとしていると誤認し、警告後に発砲し、発砲を受けた者が負傷した。この警察官の発砲行為は、連邦憲法修正4条〔不合理な捜索、逮捕、押収の禁止〕に違反するとして争われた。連邦最高裁は、職務権限内行為免責の法理（qualified immunity doctrine）を適用し、訴えを退ける判断をくだした。

V 都市封鎖令の違憲性を問う集団代表訴訟の分析

パンデミック対策、とりわけ都市封鎖令による営業禁止（休業／一時閉鎖）または営業継続の指定で未曾有の不利益を被った者が司法救済を求めるとする。その場合、原告は、都市封鎖令は、正当な補償（just compensation）なしに営業禁止または営業継続を求めており、連邦憲法修正5条および修正14条に抵触し憲法違反であるというのを根拠とする。

アメリカには、ドイツや韓国などのような憲法裁判所はない。通常裁判所が「事件性と争訟性（cases and controversies）」があるかどうかを基準に、原則としてその訴訟に解決に必要な限りにおいて付随的に違憲審査権を行使する。また、裁判所に違憲判決を求める場合には、大きく2つのルートを選択できる。1つは、いわゆる「法令違憲（facial constitutional challenge）」を求める争い方である。これは、法令の全部または一部について憲法違反の判断を求めるものである。そして、もう1つは、いわゆる「適用違憲（as-applied constitutional challenge）」または「処分違憲」を求める争い方である。これは、法令自体は合憲であるが、執行者によるその法令の当事者に対する適用の仕方が人権侵害であることを理由に憲法違反の判断を求めるものである⁵⁰。

ここでは、ペンシルベニア州の新型コロナウイルス感染症対策の都市閉鎖令の違憲性を争ったケースを取り上げる。この都市封鎖令で不利益を被った企業やその従業員が、州知事らを相手に、州裁判所や連邦裁判所に集団代表訴訟（class action）を起こしている⁵¹。憲法違反を

問うた事実や論拠は、次のとおりである。

1 ペン州封鎖令の違憲性を問う集団代表訴訟

ペンシルベニア州（ペン州）は、2020年3月6日に、トム・ウオルフ（Thomas Wolf）知事（民主党所属）が、ペン州憲法（Penn State Constitution）や制定法⁵²に基づき（後記【図表12】参照）、災害緊急事態宣言（Proclamation of Disaster Emergency）を発出した。その後、2020年3月19日と20日に、トム・ウオルフ知事と同州のレイチェル・レービン（Rachel Levine）保健省長官が、対象とするエリアの人の移動を制限しビジネス活動を禁止する都市封鎖令を発出した。正式名称は、「あらゆる不要不急業務の封鎖に関するペンシルベニア州知事令（Order of the Governor of the Commonwealth of Pennsylvania Regarding the Closure of All Businesses that are not Life Sustaining）」（以下「ペン州封鎖令」または「封鎖令」ともいう。）である⁵³。ペン州封鎖令に基づき、ペン州コミュニティ・経済開発省（DCED=Department of Community and Economic Development）が、生活不可欠業務（life-sustaining businesses）と不要不急業務（non-life-sustaining businesses）を仕分けしたりストを公表している⁵⁴。

ペン州封鎖令は、ペン州内の都市封鎖が目的である。封鎖を確実に実施するために、ライフインフラ／ライフラインに指定された生活不可欠業務（life-sustaining businesses）には営業継続を求める。その一方で、不要不急業務（non-life-sustaining businesses）には、営業禁止（休業／一時閉鎖）を求める⁵⁵。禁止に違

⁵⁰ See, Alex Kreit, "Making Sense of Facial and As-Applied Challenges," 18 Wm. & Mary Bill Rts. J. 657 (2010). 石村耕治編『現代税法入門塾（第10版）』（清文社、2020年）123頁以下参照。

⁵¹ 集団代表訴訟について詳しくは、樫博行『クラスアクションの研究：アメリカにおける集団的救済の展開』（丸善プラネット、2018年）参照。

⁵² ①緊急事態管理業務法典／Emergency Management Services Code（ペン州緊急事態法典／Pennsylvania Emergency Code）ペン州制定法典集35巻7101条以下〔35 Pa. C.S. § 7101 et seq.〕、②行政法典／Administrative Code ペン州制定法典71巻532条a項および1404条a項〔71 P.S. § 532(a) & § 1403(a)〕③疾病予防対策法／Disease Prevention and Control Law ペン州制定法典35巻521.1条以下〔35 P.S. § 521.1 et seq.〕

⁵³ <https://www.preparedyork.com/order-of-the-governor-of-the-commonwealth-of-pennsylvania-regarding-the-closure-of-all-businesses-that-are-not-life-sustaining/>

⁵⁴ <https://www.scribd.com/document/452553026/UPDATED-11-45am-April-28-2020-Industry-Operation-Guidance>

【図表 12】 ペン州の災害緊急事態宣言および封鎖令の法的根拠

<p>①封鎖令を发出する知事の権限 ペン州憲法は、知事 (Governor) に、法律が誠実に執行されるように求め、「最高の執行権限 (supreme executive power)」を附与している (4条2項)。</p> <p>②州知事の緊急事態に対応する権限 州保健・安全法に基づき、「州知事は、災害に直面したこの州および住民の危機に対応する責任を負う」旨規定する (ペン州制定法典集 (Pa. C. S.) 35 卷 7 3 0 1 条 a 項)。</p> <p>③州知事の緊急事態宣言发出権限 州保健・安全法に基づき、州知事は、法的強制力を持つ宣言、執行命令および規則を使って、災害緊急事態の发出、修正、解除することができる (同 7 3 0 1 条 b 項)。</p> <p>④緊急事態宣言の発令期間制限 州知事は、緊急事態宣言は、最長でも 90 日間を超えてはならない。ただし、更新は妨げない (同 7 3 0 1 条 c 項)。</p> <p>⑤州議会の介入権 州議会は上下両院の共同決議により、緊急事態宣言を解除することができる (同 7 3 0 1 条 c 項)。</p> <p>⑥私有財産等の徴用・利用に対する補償 災害緊急事態に対応するために必要に応じて私有財産、公有財産もしくは準公有財産を徴用または利用する場合の、7313 条 10 号に定める要件に基づく補償 (同 7 3 0 1 条 f 項 4 号)。</p>

反して勝手に営業すれば、刑事訴追の対象となる。

(1) 州裁判所でペン州封鎖令の違憲性を争う集団代表訴訟

封鎖令で、これまで営んできたビジネス (企業/事業者) が、生活不要不急業務に指定されたとする。しかし、その指定に不満であるとする。この場合、一般に、どの州の封鎖令でも、例外

的に営業する道は確保されている。ただし、指定された当事者は、規制当局に理由をあげて適用除外申請を行い、許可をもらわなければならない。これは、ペン州封鎖令でも同じである。

ペン州封鎖令の場合、ペン州コミュニティ・経済開発省 (DCED) が、適用除外申請を受け付け審査する。事業者 (ビジネス/企業) は、不要不急業務に指定され、その指定の適用除外を求めるとする。その場合には、法定期限内に DCED へ申請を行わなければならない。ちなみに、ペン州 DCED が公表した資料によれば、適用除外申請期間中に、42,380 件の申請があった。そのうち、2020 年 4 月 1 日現在で、7,837 件が許可され、18,746 件が不許可になった。

営業禁止に指定された事業者が、DCED に適用除外申請を行ったが、拒否処分を受けたとする。この場合、当該事業者は、憲法上の「正当な補償」が必要であるとし、ペン州封鎖令の違憲性を争い、司法に救済を求めることができる。この場合、州裁判所に提訴するルートと連邦裁判所に提訴するルートのいずれかを選択できる⁵⁶。

州裁判所に提訴するルートを選び、2020 年 3 月 24 日に、ペン州の最高裁判所 (Supreme Court of Pennsylvania) に集団代表訴訟が起こされた。ペン州封鎖令の執行差止命令を求めたものである。憲法で保障された「正当な補償」なしに営業禁止業務の指定を行っており違憲である、というのが理由である (Friends of Danny DeVito, *et al.*, v. Tom Wolf, Governor, and Rachel Levine, Secretary of Pa. Department of Health) (以下「デヴィート事件」ともいう)⁵⁷。その経緯を、簡潔に説明すると、次【図表 13】のとおりである。

⁵⁵ See, Order of the Governor of the Commonwealth of Pennsylvania Regarding the Closure of All Businesses that are not Life Sustaining

⁵⁶ 州レベルでの憲法上の「正当な補償」を求める訴訟を起こすとする。この場合、以前は、州の裁判所での手続を尽くした後でなければ、連邦裁判所に訴訟を提起することはできなかった (Williamson County Regional Planning Commission v. Hamilton Bank of Johnson City, 473 U.S. 172 (1985))。しかし、連邦憲法修正 5 条や修正 14 条を根拠に訴訟を提起しているのに、連邦裁判所に訴訟提起が認められないのは納得できないとの批判があった。こうした批判に応じて、2019 年に連邦最高裁は、先例変更の判決をくださった (Knick v. Township of Scott, Pennsylvania, No. 17-647, 588 U.S. ___ (2019))。現在、原告は、州裁判所か連邦裁判所かの選択ができる。

⁵⁷ なお、有名な俳優のダニー・デヴィート (Danny DeVito) とは同名であるが、別人である。

【図表 13】ペン州封鎖令の違憲性を問う集団訴訟Aの経緯

① 2020年3月19日・20日
原告は、ペン州封鎖令で、不要不急業務／営業禁止業務に指定された。

② 2020年3月中旬
原告はそれぞれ、この指定により不利益を被るとして、規制機関であるペン州コミュニティ・経済開発省 (DCED) に指定の適用除外を申請した。DCED は申請を認めず、拒否処分をした。

③ 2020年3月24日
当該拒否処分により訴訟適格を得て、原告は、封鎖令はその適用において連邦憲法およびペン州憲法に違反するとして、差止命令救済を求めて、州知事と州保健省長官を相手に、ペン州最高裁判所 (Supreme Court of Pennsylvania) に集団代表訴訟を起こした。

・本件において、原告は、それぞれ次のような主張をしている。

① 州下院議員立候補者後援団体
立候補予定者は、封鎖令による都市封鎖で街頭での選挙活動ができなくなり、現職議員と比べて、不平等の取扱いを受けることになる。したがって、封鎖令は、連邦憲法修正1条の言論・集会の自由条項 (right to free speech and assembly clause) および修正14条の法の平等保護条項 (equal protection clause) に反する⁵⁸。

② 不動産取引士
都市閉鎖が実施されても、弁護士などは、ネット／オンライン空間に事務所を置いて業務ができる。しかし、不動産取引士は、売買取引においては物件の内覧その他でリアルの実地検分が不可欠となる。全面的なネット／オンライン取引は不可能である。封鎖令は、職業人により差別する結果となる。連邦憲法修正14条の法の平等保護原則に反する。

③ ランドリー事業者／ゴルフ場経営者／木材会社
封鎖令で不要不急業務に指定され営業上の不利益を被る。しかし、封鎖令は、私有財産に政府規制を加え、公共の用に供しているの

にもかかわらず、正当な補償をしていない。封鎖令は、連邦憲法修正5条と修正14条の財産権保障条項 (takings clause) に反する。加えて、すべての原告は、ペン州封鎖令は、営業禁止／営業継続業務の仕分け・指定にあたり、事前に利害関係当事者への聴聞も実施しておらず、連邦憲法修正5条 (takings clause / just compensation clause) と修正14条の適正手続条項 (procedural due process clause) に違反している。

④ 2020年4月13日
ペン州最高裁判所は、原告の差止請求を棄却した (Friends of Danny DeVito, *et al.*, v. Wolf & Levine, 68 M.M. 2020 (Pa. 2020))⁵⁹。

⑤ 2020年4月27日
そこで、原告は、連邦最高裁判所 (U.S. Supreme Court) に上告して、合衆国最高裁規則第22および第23に基づき、ペン州最高裁 (下級裁判所) の知事令は合憲である決定を再審査、破棄するように求め、移送命令請願書 (Petition for writ of certiorari) を最高裁に提出した⁶⁰。

⑥ 2020年4月27日
連邦最高裁は、原告の請求の審査を開始するかどうかを判断するために、ペン州最高裁 (下級裁判所) に当該事件に関わる書類を連邦最高裁に移送するように命令書を発した。

⑦ 2020年4月30日
その後、州知事は、5月8日から実施する段階別 [① レッドフェイズ／封鎖継続段階、② イエローフェイズ／一部解除段階、③ グリーンフェイズ／安全段階] の都市封鎖解除「ペンシルベニア計画 (Plan for Pennsylvania)」(ペン州封鎖解除計画) を発出した。

⑧ 2020年5月3日
これに対応して、原告は、連邦最高裁に、改めて移送命令請願書 (改定 No. 19A1032) を提出した⁶¹。

⑨ 2020年5月4日
被告 (知事側) は、連邦最高裁に、答弁書を提出し、原告の申立てを却下するように求めた⁶²。

⁵⁸ 同様の訴えは、全米各地で起こされている。例えば、ニューハンプシャー州の都市封鎖令が求める50人以上の集会禁止 (mandatory gathering bans) が連邦憲法修正1条の言論集会の自由保障規定に抵触するとして差止請求が行われている。同州の上位裁判所 (Superior Court of NH) は、原告の訴えを却下した (Binford *et al.* v. Governor Sununu, Docket No. 217-2020-CV-00152, March 25, 2020). <https://www.courts.state.nh.us/caseinfo/pdf/civil/Sununu/032520Sununu-order.pdf>

See, Vitoria L. Killion, "Freedom of Association in the Wake of Coronavirus," CSR Legal Side Bar LSB10451 (April 16, 2020).

⁵⁹ ペン州最高裁決定 (多数意見) <https://cases.justia.com/pennsylvania/supreme-court/2020-68-mm-2020.pdf?ts=1586811868>; 多数意見への同意意見および反対意見 <https://cases.justia.com/pennsylvania/supreme-court/2020-68-mm-2020-0.pdf?ts=1586811869>

⁶⁰ <https://www.scotusblog.com/wp-content/uploads/2020/04/19A1032-Stay-App.pdf>

①ペン州最高裁の判断の分析

ペン州最高裁は、原告の訴えを退け、ペン州封鎖令を合憲と判断した。判断内容を簡潔にまとめてみると、次のとおりである。

人や財産は、公共の福祉に資するためにさまざまな制限を受け、かつ、州は、公共の福祉を擁護するために固有の警察規制権限を有している。ペンシルベニア州法のもと、知事は、いかなる疾病の予防および対策のため最も効果的かつ実用的な手段を講じる責任がある。新型コロナウイルス（COVID-19）パンデミックへの対応においては、極めて慎重なバランスが求められる。なぜならば、ビジネス封鎖（営業禁止）があまりにも柔軟であると、コロナウイルスは制御不能なほどまで拡散し、我々の保健医療制度を崩壊させる。一方、ビジネス封鎖（営業禁止）があまりにも厳格であると、住民は生活を維持するための供給を受けられなくなる。双方のバランス維持は、憲法上の諸原則のみならず、住民の保護においても必要とされる。

コロナウイルスは、人と人との接触を通じて感染拡大する。これは、医療専門家、科学者、公衆衛生職員が一致するところである。このことからウイルス感染拡大を防ぐ最良の方法は、社会的距離を保って接触することを徹底するしかない。

こうしたコンセンサスに基づき、2020年3月19日に、ペンシルベニア州ウオルフ知事は、都市封鎖令を発出し、州内のすべての扶養不急業務(non-life sustaining businesses)について、その物理的な場所が接触感染の媒体にならないように暫定的に封鎖するように命じた。

封鎖令における生活不可欠業務(life-sustaining businesses)と不要不急業務(non-life-sustaining businesses)の分類・指定の際の線引きは、原告が考えるほどおおまかに策定されたものではない。北アメリカ産業分類(NAICS=North America Industry Classification System)、連邦の議会予算管理局(OMB=Office of Management and Budget)、

国土安全保障省(DHS=Department of Homeland Security)所管にサイバーセキュリティ・社会基盤安全庁(CISA=Cybersecurity and Infrastructure Security Agency)など、さまざまな基準を精査して策定されたものである。また、誤って生活に不可欠でない業種に分類・指定されたと考える当事者は、規制当局に理由をあげて適用除外申請を行う道も開かれている。

原告は、現状打破を求め、公衆衛生データを無視し、そのデータに基づいて現在進行しつつある段階的封鎖解除には同意せずに、ペンシルベニア州内のあらゆる事業所の一刻も早い再開を求めている。専門家によると、こうした拙速で無謀な行動は、人命にかかわる。これまで、新型コロナウイルス感染症で、60万人以上の死者を出している事実を軽視している。

原告は誰一人公衆衛生の専門家ではない。このウイルスの感染の仕方を見無視した議論を展開している。流行り出して2か月もしないうちに、2020年3月6日現在で、ペン州内で感染者数は4万9267人に、そして死者も2,444人に達した。全米では、感染者数は100万人を超え、死者数も6万4283にも達した。これは45年ほど前のベトナム戦争でアメリカ人の5万8220人の死者数を超える。

封鎖令は、人同士の社会的距離を保つように求めており、それにより、ウイルス拡散を低下させ、死者数の減少をもたらした。

原告は、本件において、次のような争点をあげる。前記【図表13】の③①州の警察規制権の合法的な行使であるかどうか、②連邦憲法修正1条が保障する言論・集会の自由を侵害し違憲ではないかどうか、③連邦憲法修正14条の法の平等保護条項(equal protection clause)に抵触し違憲ではないかどうか、そして「正当な補償(just compensation)」のない公用収用(eminent domain)にあたり、連邦憲法5条の財産権保障条項(taking clause)と同条の州への適用を認めた修正14条に抵触し違憲ではないかどうか。

⁶¹ https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/19/19A1032/142838/20200504024857291_Amended%20Application%20to%20Stay%20-%20FINAL.pdf

⁶² 被告側の申立書は、ペン州司法長官事務局(Office of Attorney General)が準備した。https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/19/19A1032/142846/20200504095730241_Respondents%20Opposition%20to%20Appl%20to%20Stay.pdf

⁶³ Friends of Danny DeVito, *et al.*, v. Wolf & Levine, 68 M.M. 2020 (Pa. 2020)

ペン州最高裁は、原告は、自らが主張する憲法上の権利について、いずれも「争う必要もないほど明確な (indisputably clear)」立証を行ったとはいえない、と判断した。

ペン州最高裁は満場一致で、知事は、ペン州法のもとで当該封鎖令を発出する権限を有し、当該封鎖令は、ペン州の警察規制権限と合法的な行使であり、原告の憲法上の権利を侵害するものではない、と判断した。

②「正当な補償」のない公用収用にあたり違憲かどうか

本件における憲法上の争点は複数ある。ここでは、封鎖知事令は、前記【図表 13】の③③「正当な補償 (just compensation)」のない公用収用 (eminent domain) にあたり、連邦憲法修正 5 条 (修正 14 条を含む。) 財産権保障／公用収用条項 (takings clause) に抵触し違憲ではないかどうかについて、ペン州最高裁の判断を精査してみる⁶⁴。

すでにふれたように、ペンシルベニア州内では、事業者の業務が、生活に不可欠でない業務 (non-life-sustaining businesses) に分類・指定されたとする。この場合、その事業者は、ウォルフ知事が発した封鎖知事令により、封鎖解除令が発出されるまでの一定の期間にわたり、「正当な補償」なしに営業を禁止される。原告は、この点をとらえて、正当な補償なしの公用収用 (eminent domain) であるとみる。そして、連邦憲法修正 5 条 (修正 14 条を含む。) の財産権保障／公用収用条項 (takings clause) に抵触し違憲ではないかと主張する。

この点について、ペン州最高裁は、州知事は、州の警察規制権 (police power) を根拠に、原告の事業の所在場所に規制 (私権制限) を加えているだけであると解釈する。言いかえると、憲法に基づいて原告の私有財産に対して州の公用収用権 (power of eminent domain) を行使しているわけではないとする。また、封鎖令は、生命を救うことが目的であり、したがって、補償を必要とする収用を目的とするものではないとする。さらに、封鎖令は、私有財産の破壊や損害を与えることを意図するものではないとする。

ペン州最高裁は、こうした本件封鎖令の制定目的や制定意思を精査したうえで、封鎖令は、何百万人ものペンシルベニア州民の生命と健康を護るために、原告の事業所の利用に暫定的損失を与えるのみである、と結論づける。

ペン州最高裁は、さらにいう。アメリカでは、州は、自らの警察規制権限の範囲内で、州内に経済を規制するための広範な選択が認められている。また、「公用収用」とは、その財産の価値を恒久的に収奪する政府の行為を指す。しかし、本件は、私権に暫定的に制限を加えるだけであることから、公用収用の事例にはあてはまらなからず、

ペン州最高裁は、本件で問われた封鎖令に基づく緊急の営業禁止命令は、公衆衛生や公共の福祉、安全を増進するために、州の警察規制権を合法的に行使した私権制限措置とみる。このことから、「正当な補償」を要する公用収用にはあたらず、連邦憲法修正 5 条 (修正 14 条を含む。) の財産権保障／公用収用条項 (just compensation clause / takings clause) には抵触しない、と結んでいる。

(2) 連邦裁判所でペン州封鎖令の違憲性を争う集団訴訟

憲法上の「正当な補償」を求めるため、ペン州封鎖令の違憲性を争い、エクイティ上の差止命令救済 (injunction relief)、宣言的判決救済 (declaratory relief) を求めるとする。すでにふれたように、この場合、原告は、州裁判所に提訴するルートか、連邦裁判所に提訴するルートかのいずれかを選択できる。

前記デヴィート事件は、州裁判所に提訴するルートを選択した。本件は、連邦裁判所に提訴するルートを選択し、ペン州封鎖令の違憲性を問うた集団代表訴訟である。2020年3月26日に、シューメリックベル社 (Schulmerich Bells, LLC) やその従業者らが、知事らを相手に、ペンシルベニア東部地区連邦地方裁判所 (U.S. District Court for the Eastern District of Pennsylvania) に提訴した (Schulmerich Bells, LLC, *et al.*, v. Wolf & Levine, No. 2:20-cv-01637 (E. D. Pa. March 26, 2020)) (以下「シューメリックベル社事件」ともいう。)⁶⁵。

⁶⁴ Friends of Danny DeVito, *et al.*, v. Wolf & Levine, 68 M.M. 2020 (Pa. 2020) .

⁶⁵ <https://www.ballardspahr.com/-/media/files/alerts/schulmerich-bells-v-wolf.pdf>

本件において、原告は、ペン州封鎖令は、連邦憲法修正5条（修正14条を含む。）の財産権保障／公用収用条項（just compensation clause／takings clause）に反し違憲であるとし、差止命令救済と正当な補償の宣言的判決救済を求めた。

シューメリックベル社事件の経緯を、簡潔に説明すると、次のとおりである。

【図表 14】ペン州封鎖令の違憲性を問う集団訴訟Bの経緯

<p>①原告代表者</p> <p>①シューメリックベル合同会社（Schulmerich Bells, LLC）【アメリカで最古のハンドベル製造販売会社で、ペン州ブックスカウンティ（郡）に工場などを保有】</p> <p>②シューメリックベル合同会社の州内居住従業員の代表2人</p> <p>②訴えの理由</p> <p>①州知事らは、ペン州封鎖令は、州民の公衆衛生・安全・福祉に資する公共目的で、新型コロナウイルス（COVID-19）感染拡大防止対策を実施するために都市封鎖令（closure order）を発した。</p> <p>②この封鎖令では、生活不可欠業務／生活維持業務（ライフサステイニングビジネス）と生活不要不急業務（ノンライフサステイニングビジネス）に仕分け・指定した。そのうえで、後者については、封鎖令に違反する場合の刑事訴追の可能性を示唆して営業禁止とした。原告は、この指定に基づき営業を禁止された。</p> <p>③原告は、今般のパンデミックで、州民の公衆衛生・安全・福祉が危急の常態に置かれていることを認識している。しかし、知事らが営業禁止を求めたことにより生じる負担を小規模企業やその従業員が一方的に負わなければならないとするのを容認しがたい。</p> <p>④シューメリックベル合同会社の従業員はレイオフ（一時解雇）され、失業保険給付を申請したが、いつ給付が受けられるのかは定かでない。</p> <p>⑤封鎖令では、「さらに告知されるまで封鎖は継続するものとする。」と定める。</p> <p>⑥封鎖令は、閉鎖で州民や生活に不可欠でない業務やその従業員に生じる負担を損失補償することなく、一方的に押し付けている。</p> <p>⑦これは、正当な補償なしに私有財産を収用することにあたり、連邦憲法修正5条および修正14条に反し、違憲である。</p>

<p>③原告の訴えの骨子 原告は、裁判所に対して、</p> <p>①被告（知事ら）の行為は違憲であるとして差止を命令すること。</p> <p>②被告（知事）に正当な補償をするように宣言的救済を命じることを求める。【Schulmerich Bells, LLC, et al., v. Wolf & Levine, No. 2:20-cv-01637 (E. D. Pa. March 26, 2020)】。</p>

ちなみに、本件で問われた封鎖令では、不要不急業務の営業を、刑事訴追の可能性をちらつかせながら禁止している。にもかかわらず、この営業禁止で影響を受けるペンシルベニア州内の個人住民、事業者やその従業員に対する州からの協力金の支給や休業補償などは盛られていない。「正当な補償」をしないで営業禁止をする知事令は、憲法の財産権保障条項にぶつかるのではないかと、との申立てである。

本件において、原告は、州知事の新型コロナウイルスパンデミック対策を評価している。このため、連邦地方裁判所に対して、ペン州封鎖令は違憲（法令違憲）であると判示するには求めている。むしろ、当該封鎖令に基づく原告に対する知事らの「正当な補償」をしない行為、ないし原告に対する封鎖令の適用は違憲（適用違憲／as-applied constitutional challenge）である、と宣言することを求めている。

2 「緊急の用基準」適用事例での「正当な補償」の訴求

これまでの緊急時の「正当な補償」をめぐる裁判例では、戦時下において軍隊が私有財産を公共の用に供する事実に基づいて判断がくだされている。言いかえると、これらの裁判例の多くは、必ずしもパンデミック対策のための緊急事態令に基づく私有財産を公共の用に供する事実に基づく司法判断ではない。

加えて、アメリカの判例法では、州の緊急事態令に伴う受忍義務については、「公共の用基準」と「緊急の用基準」との線引きをしたうえで考えようとする判断もある。つまり、州の警察規制権を根拠とするパンデミック対策での私権制限と、憲法に定める「正当な補償」が問われる道路拡張などに伴い私有財産を公共の用に供する

⁶⁶ <https://www.ballardspahr.com/-/media/files/alerts/schulmerich-bells-v-wolf.pdf>

こととを、区別して考えようとする判断である。こうした判断を受け入れるとすれば、そもそも政治決断において出されるパンデミック対策緊急事態令などに、「正当な補償」を法認する憲法上の「公共の用」基準を適用してよいのかどうか問われてくる。

現在争われているシューメリックベル社事件では、民間の事業者が、パンデミック対策の一環で、不要不急業務に指定され営業禁止を命令された。そして、原告の会社やその従業者などが、こうした命令は、前記【図表 8】②政府規制による私有財産の実質的な収用／財産権の侵害事例にあたりとみた。こうした前提のもとで訴えを起こした。この場合、救済を求められた裁判所は、「緊急の用」基準を適用して正当な補償の対象にならないと判断するか、または、「公共の用基準」を適用して正当な補償の対象になると判断できるかが問われてくる。言い換えれば、「緊急の用基準」が適用になる政府の緊急事態令に基づくパンデミック対策に、「公共の用基準」で容認されると同等に「正当な補償」を容認するかどうかである。

3 司法判断のゆくえ

すでにふれたように、私有財産を、戦時・災害時など「緊急の用 (necessity)」に供する場合は、連邦、州、地方団体かを問わず、執行部や議会が、つまり政治的決断において、私権制限ないし公用収用の手続をとることになる。

シューメリックベル社事件では、裁判所は、緊急の用基準に基づき政治的決断で政府規制の形で実施された受忍義務（営業禁止）にかかる損失補償について救済するように求められた。この場合、裁判所は、その受忍義務（営業禁止に伴い発生する損失）が権限濫用または悪意で行われたことが明白ではない限り、介入を避けることもできる。

また、裁判所は、パンデミック対策で発出したペンシルベニア州封鎖令には「緊急の用」基準が適用になるとすることもできる。そして、州の緊急事態令により原告の私有財産の利用に警察規制が加えられたとしても、それは私権制

限に過ぎない。正当な補償に対象にはならないとして、本案を審査することなく、門前払いにすることもできる。これは、裁判所が、ペン州封鎖令について、職務権限内行為免責の法理 (qualified immunity doctrine) を適用して、判断をくだす場合も、同じ結果となる⁶⁷。

VI 病院インフラのパンデミック利用と損失補償

アメリカのパンデミック（感染爆発）封じの知事令では、接触感染拡大を防ぐために、不要不急業務（ノンエッセンシャルビジネス）に営業禁止（休業／一時閉鎖）を求めている。対象は、リアル（実）キャンパス型の学校（オンライン遠隔授業を除く。）、レジャー施設やレストランなどからリアルの弁護士事務所業務（オンライン遠隔法務サービスを除く。）まで多岐にわたる。

その一方で、都市封鎖の知事令では、生活不可欠業務（エッセンシャルビジネス）の営業継続を命じている。パンデミック時のライフインフラ／ライフラインを維持するためである。対象は、生活必需品を製造する企業やそれらを販売するスーパーマーケット、宅配ビジネスなどから、疫病感染者を含む患者の受入れ／治療をする病院や医療機関、医薬品製造会社などまで多岐にわたる。とりわけ、新型コロナウイルス封じの都市封鎖知事令 (COVID-19 Closure Governor Executive Order) においては、公私の病院や保健医療機関、医薬品製造会社などに新型コロナウイルス患者の受入れ／治療、それに必要な物資の生産を強制的に命じている。

パンデミックで都市封鎖令があり、公共の用に仕えよとのことで民間の病院や保健医療機関が感染者を受け入れ治療をするとする。しかし、どの病院や医療機関にも、物理的、物的、人的資源には限りがある。このため、新規患者の診療停止や急ぎでない手術の抑制、院内感染対策などで、過度な負荷がかかる。また、多額の営業損失も懸念される。連邦や州政府からの財政措置だけでは補えず、当然、経営に赤信号がともり、経営破綻も懸念される⁶⁸。この場合、公共の用に仕えた民間病院その他の保健医療機関

⁶⁷ See, Elizabeth Wolstein, "Do State Shut-Down Orders Effects a Taking for Which the State Must Pay Just Compensation," New York Law Journal (April 22, 2020) .

やそこで働く医師や看護師などの従業者は、都市封鎖令を出した首長を相手に、裁判所に対して、連邦憲法修正5条および修正14条を典拠に「正当な補償」を求めるのも一案である。

以下に、アメリカにおけるパンデミック時の病院インフラの強制利用に伴う財政措置(funding)法制や憲法上の損失補償(compensation)について点検してみる。

1 病院インフラのパンデミック強制利用と財政措置

パンデミック時に都市封鎖知事令が発出される。民間の病院や保健医療機関、医療従事者などは、生活不可欠業務(エッセンシャルビジネス)として最前線に対応するように求められる。この場合、一般に、政府からの各種助成金の支給など、この命令に奉じる見返りはある。パンデミックを「緊急事態」と解して、スタッフフォード法に基づく大統領の震災緊急事態宣言を発出し、人的・物的支援を行っているからである⁶⁹。また、連邦公衆衛生サービス法(PHSA=Public Health Service Act)のもと、連邦保健福祉省(HHS)長官は、公衆衛生緊急事態宣言を発出し

ているからである(42 U.S.C. Sec.247d / 247d条)。さらに、「公衆衛生緊急事態特別会計(Public Health Emergency Fund)」から必要な支出を行っている(247d条b項)⁷⁰。

加えて、今回の新型コロナウイルスパンデミックで、連邦議会は、一連のコロナ緊急事態対策立法を行い、巨額の財政措置を講じ、民間の病院その他の保健医療機関やそこで働く医師や看護師その他の従事者を支援した。また、各州や地方団体に対するコロナ緊急事態臨時交付金を増額した⁷¹。

多くの州や地方団体は、かねてから恒常的な財政赤字に悩まされている。にもかかわらず、財政のゆるす範囲内で必死に独自に財政支援を強化している。加えて、連邦から得た臨時交付金を優先的に病院インフラ支援に回している。パンデミックでは、ヒト、モノ、カネはいくらあっても足りない。事実、第一線の医療現場では、医療用マスクや防護服、人工呼吸器などが足りないのが常態で、緊急事態の予算措置が効いているとの実感が無い。

アメリカにおいては、コレラやSARSなど極めて限られた特定の伝染病(communicable disease)については、大統領令で指定し、連邦

⁶⁸ わが国では、2020年5月に、全日本病院協会、日本病院会、日本医療法人協会の3団体が新型コロナウイルス感染拡大に伴う医療機関経営への影響について加盟病院を対象に行い、1100余りの回答を得た。その結果、全国の病院で、外来や入院の患者数が減少して経営が悪化したという。とくに新型コロナウイルス感染者を受け入れた病院の8割で、利益率は平均で10%以上のマイナスになり、経営悪化がより深刻になっているという。この背景には、感染リスクをおそれ、ほかの病気の患者が受診を控えたことや、新型コロナウイルス感染者の受入れに伴い利用可能なベッド総数が減ったこと、外来や救急の受入れを制限せざるを得なかったことなどがあるという。NHK ニュース「約8割の病院で経営悪化 新型コロナで外来や入院の患者数減少」(2020年5月18日 <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200518/k10012434171000.html> ; 記事「病院、全国8割で経営悪化」日本経済新聞2020年5月19日朝刊参照。緊急事態宣言に基づくパンデミック封じに協力した民間の病院や医療機関が、診療報酬増や公的助成金だけでは経営悪化に歯止めをかけられないとする。この場合、司法手続を通じて損失補償を求める途も開いておかないと、今後の感染症対応にマイナスに作用するおそれもある。

⁶⁹ ただ、同法のもとでは、連邦保健福祉省(HHS=Health and Human Services)長官が支援計画を用意することになっている。また、州の支援は行えるが個別の病院などの支援は予定していない。See, Health and Human Services Emergency Support Function #8 (January 2008). なお、連邦公衆衛生サービス法(PHSA)は、2002年に改正法(Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002 / 2002年公衆衛生安全・生物テロ防災対策法)により、大規模公衆衛生非常事態への対応が可能になった。州や地方団体に公衆衛生非常事態の備えるための補助金を交付し、病院にも防災対策のための助成金を交付できるようになった(247d-1条~247d-3条)。公衆衛生緊急事態特別会計(Public Health Emergency Fund)も増額された。

⁷⁰ 以前、この公的資金は、短期的な公衆衛生緊急事態には支出できるが、病院や保健医療機関の経済的な損失補償には使えなかった。

⁷¹ 新型コロナウイルス感染症支援・救済・経済安定化法(CARES Act=Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act)(2020年3月27日に連邦議会で成立。前記【図表8】③参照)。Kavya Sekar et al., 「Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriation Act, 2020 (P.L. 116-123) : First Coronavirus Supplemental,」 CSR Report (March 25, 2020) .

の検疫当局が管轄することになっている⁷²。指定伝染病の感染者として連邦検疫当局によって隔離された人の治療や入院にかかった費用は、連邦公衆衛生局 (PHS=U.S. Public Health Service) が負担を保証する⁷³。

このように一部の指定伝染病は、連邦の管轄となる。それらを除けば、他のすべての疫病については、原則として、州や地方団体の管轄となる。州や地方団体は、一般警察規制権に基づき、法律／条令や規則を制定し、それぞれの領域内 (intrastate) で検疫や隔離する権限を行使できる。災害緊急事態令を発出し、民間の病院や医療機関などに疫病感染者の治療、入院などを命じることもできる。ただし、連邦疾病予防管理センター (CDC) 長が「州や地方団体当局が疫病の州外拡散を防止するために取った対策が不十分である」と決定したとする。この場合には、特別に、連邦が権限を行使することになる⁷⁴。

一般に、指定伝染病にかかる医療サービスに対する報酬支払金額または点数は法定されていない⁷⁵。また、隔離の対象となる伝染病感染

者を受け入れた民間の病院や保健医療機関には、医療過誤訴訟リスクもある⁷⁶。しかし、具体的にどの程度の見返り／補償が得られるのかは概して不透明である。また、仮に当局と随意契約で補償額を決めていたとしても、民間の病院や保健医療機関の実際の出費が大幅に約定額を超えることも起こりうる。

2 パンデミック対策公衆衛生規制と損失補償

今回の新型コロナウイルスパンデミック対策では、全米多くの州で、知事が都市閉鎖令 (lock-down closure order) を発出した。そして、民間の病院や保健医療機関、医療従事者などは、生活不可欠業務 (エッセンシャルビジネス) として最前線で対応するように求めた。この場合、すでにふれたように、この命令を遵守した民間の病院や保健医療機関、医療従事者などに見返りが無いわけではない。しかし、見返りが十分でないことも考えられる⁷⁷。

この場合、公共の用に仕えた民間の病院や保

⁷² 42 U.S.C. Sec. 249. PHS は負担した費用を本人に請求することができる (42 C.F.R. § 32.111)。

⁷³ See, CDC, Notice on Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS) :Fact Sheet on Legal Authorities for Isolation and Quarantine (January 20, 2004) . <https://www.cdc.gov/sars/legal/fs-legal.pdf>

⁷⁴ 42 U.S.C. 249.

⁷⁵ 1960 から 70 年代に、アメリカでは、医療過誤訴訟が行き過ぎ、医療過誤保険料が高騰し、社会問題になった。とくに産婦人科のようなリスクの高い分野では、州内に医者がいなくなり、医療難民が発生するところも出てきた。そこで、法律で賠償額に上限を設ける (damage award limits or caps) 州もある。現在、全米 35 州で賠償額に何らかの法的制限を設けている。 <https://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/medical-liability-medical-malpractice-laws.aspx> 連邦議会では、2020 年 3 月 27 日に、コロナウイルス支援・救済・経済安定化法 (CARES Act=Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act) (以下「ケアーズ法」という。) が成立した (前記【図表 8】③参照)。ケアーズ法では、新型コロナウイルス感染症の緊急事態発令の期間中に、ボランティアとして保健医療業務に参加する保健医療専門職に対する免責規定を設けた (3215 条)。これら専門職の人たちが、緊急事態発令の期間中にボランティアとして保健医療業務に参加し、免許された業務に関し作為、不作為でミスを起こしたとする。この場合、原則として、連邦法や州法のもとで負う職業賠償責任を免除される。ただし、故意や悪意の場合は免責されない。また、飲酒や禁止薬物が原因で起こしたミスについても免責されない。See, Leslie I. Yohey, *et al.*, "Health care provider liability during the COVID-19 pandemic: Ways to ensure protection," (April 17, 2020) , 2020 PRINDBRF 0096 Thomson Reuters.

⁷⁷ アメリカの場合、民間の保険制度が発達している。パンデミック封じの生活不可欠業務指定で損失／遺失利益 (lost-profits) を被るおそれのあるビジネス、とりわけ病院や医療機関を対象とする損失補償をカバーする民間保険加入をすすめるのも一案である。一般に損害賠償保険では、実物財産に生じた損害 (property damage) をカバーする。病室の消毒や原状回復に費消した費用などは、ウイルスが存在したことで財産に発生した損害として、補償されるのではないか。しかし、緊急事態宣言に基づく病院や医療機関の「徴用」によって発生した経営上の損失 (loss of business income) 補償をカバーするかどうかは定かではない。官民連携によるパンデミック特定の民間保険の開発、それへの病院や医療機関に対する加入奨励なども一案である。その場合の保険料については、命令権者の負担とすることも考えられる。See, Finley Harckham, Anderson Kill, "Insurance coverage for perils created by the coronavirus pandemic," (March 23, 2020) , 2020 PRINDBRF 0059 Thomson Reuters.

健医療機関やそこで働く医師や看護師などの医療従事者は、司法救済を求めることができる。都市封鎖令を出した首長を相手に、連邦憲法修正5条および修正14条を典拠に「正当な補償」を裁判所に求める道は開かれている。

(1) 「正当な補償」額算定上の課題

憲法上の「正当な補償」を求める訴訟では、訴えた側が「適正な補償」額を算定するように求められる。

パンデミック封じの都市封鎖令を根拠に、緊急事態化での市民生活を下支えする民間バス会社やごみ収集企業などが、生活不可欠業務（エッセンシャルビジネス）に指定され、営業継続を求められたとする。その結果、損失が生じたとする。この場合、司法手続で証拠となる「正当な補償 (just compensation)」額は、前年または発令前の月の営業売上や家賃や給与などの固定費データ、類似批准業種のデータなどを基準値として営業継続に伴い増加した負担（補償）額を推計しはじき出すことができる。算定の結果、損失補償額が生じないこともありうる。

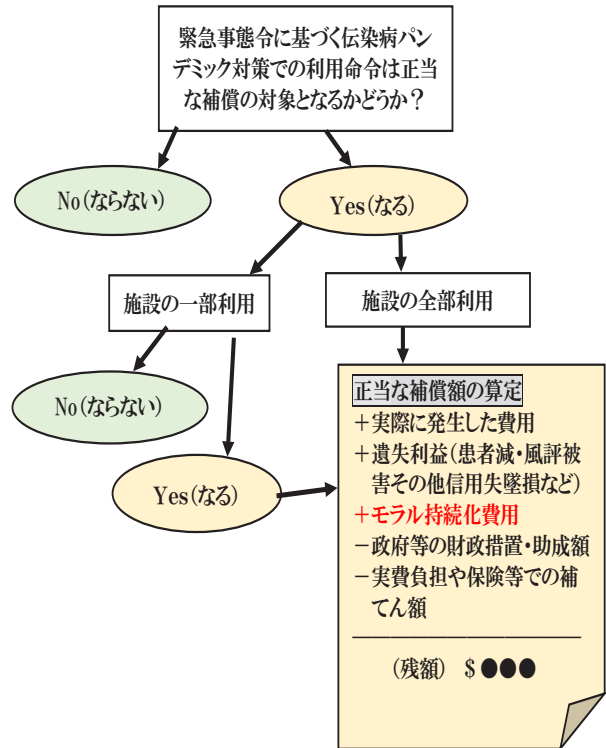
一方、パンデミック封じの都市封鎖令を根拠に、民間の病院や保健医療機関が、生活不可欠業務（エッセンシャルビジネス）として感染者の隔離や治療をするように指定を受けたとする。政府の命令を遵守した結果、過大な損失が生じたとする。そこで、裁判を起こして憲法が保障する「正当な補償」を求めるとする。この場合、訴える側の民間の病院や保健医療機関には、的確な補償額の算定が求められる。

指定伝染病にかかる医療サービスに関する「補償」額の算定方法は、基本的には通常の民間企業の損失補償額の算定の場合とあまり変わらない。わかりやすくいえば、次（【図表 15】）の手順で算定する。

まず、伝染病の治療や隔離などに実際に発生した費用に、さまざまな「遺失利益 (lost profits)」を加算する。そして、次に、政府等の財政措置・助成額と保険等での補てん額を減算する。この場合、民間の病院や保健医療機関のすべての施設、人的資源や物的資源などが指定伝染病に費消されているケースと、それらの一部が費消されているケースとがあるうる。ケースによっては、費消額の適正な比例按分が求められる。

このように、「正当な補償」を求める訴訟をはじめめるにあたっては、まず、原告となる民間の

【図表 15】 緊急事態令に基づく民間病院・医療機関の伝染病パンデミック対策利用と正当な補償



病院や保健医療機関に生じたさまざまな損失を算定する必要がある。

ただ「正当な (just)」といった不確定概念は、金額算定を伴うことから、会計士その他の専門職の鑑定が欠かせない。損失補償額の算定において、とりわけ容易ではないのが「遺失利益」の算定である。

公共の用に仕えよとのことで、民間の病院や保健医療機関は、感染者を受け入れ治療、あるいは隔離をする。しかし、どこの病院や保健医療機関にも、物理的、物的、人的資源には限りがある。このため、新規患者の診療停止や急ぎでない手術の抑制、院内感染対策などで、過度な負荷がかかる。また、感染拡大防止のための院内のゾーニング、特殊装備の購入などで、多額の営業損失も懸念される。さらに、伝染病にかかわったということで「風評 (stigma as a pesthouse)」被害、のれんについての傷その他信用失墜に伴う被害額も算定しないといけない。連邦や州政府からの財政措置だけでは補えず、当然、経営に赤信号がともり、経営破綻も懸念される。

ちなみに、アメリカでは、「正当な補償 (just compensation)」額の算定にあたり、「公正な市場価格 (fair market value) 基準 (standard)」、あるいは「客観的基準 (objective standard)」のみを用いることには異論もある。事例によっ

ては、「無形（または主観的基準（intangible (or subjective) standard)）」も併用しないと、憲法の求めにかなう補償は実現できないという意見もある⁷⁸。

「モラル持続化費用（moralization costs）」が一例である。民間病院が、必要不可欠業務（essential business）として、任意または強制されて政府のパンデミック対策に協力し感染者の引受けや治療に尽力し、使命感または良心・善意で、設備の改修や必要な投資をしたとする。にもかかわらず、政府が十分な補償で応えなければ、民間病院はパンデミック対策や投資に後ろ向きになりかねない。民間病院は、のれん（business good will）や継続事業価値（going concern value）を護るために、できるだけパンデミック対策には役に立たない施設づくりをし、政府／行政規制によるパンデミック時の公用取用を避けようとするかもしれない。民間病院が、補助金その他の財政措置、不足するときには司法手続により、モラル持続化費用や遺失利益を含めた無形な損失について「正当な補償」を期待できる法解釈が求められる⁷⁹。

（２）司法救済上の課題

司法救済を求める場合、原告となるのは、公共の用に仕えた民間の病院や保健医療機関、さらにはそこで働く医師や看護師などの医療従事者である。算定された純損失補償額をもとに、緊急事態令を発出した連邦政府や都市封鎖令を出した首長を相手に、憲法上の「正当な補償」を求める形で求償する。

しかし、前途は険しい。すでにふれたように、司法は、政府のパンデミック対策に判例法で確立された「緊急の用」基準を適用し、緊急時には政府による無償の私権制限は問題なしとする。政府は受忍義務者の私有財産を収奪・破壊するわけではなく、パンデミック対策に資する目的で暫定的に使用する（私権制限）だけである、というのが理由である⁸⁰。

しかも、司法は、とりわけ緊急利用の強制で継続企業価値（going-concern value）やのれん（good-well value）のような「無形財産（intangible property）」に発生する遺失利益の補償には概して消極的である。のれんについての傷その他信用失墜に伴う被害は憲法に定める「正当な補償」にはなじみにくいというのが理由である。民間の病院や保健医療機関、その従事者が伝染病にかかわったということで発生した「風評（stigma as a pesthouse）」被害額を、「正当な補償」の一部として容認するように司法に求めたとする。この場合も、司法は、消極的姿勢をとることが想定される。

● むすび

パンデミックでの正義をただすには、司法の役割も重い。しかし、緊急時の司法の役割は限られる。やはり、第一に期待されるのは政治の役割である。政治（政府）は、「検査と隔離」態勢の強化などで感染拡大や再拡大に備えつつ、出口戦略、つまり都市封鎖解除（economic reopening）を的確なものにする重責を担っている。緊急時に営業禁止（休業／一時閉鎖）ないし営業継続を求められたビジネスや働く人たちを護るのは、政治の責任であるからである。営業禁止（休業／一時閉鎖）ないし営業継続によりビジネス（企業／事業者）やその従業者が被る未曾有の経済的不利益・損失に対する手当は必要である。財政支援（救済）策、税制支援策、緊急融資策などを通じた的確な補償をする政治手腕が問われる。ただ、政治が実施した緊急事態宣言、都市封鎖令の結果責任、とりわけ償われない損失負担を問うには時間をかけた検証がいる。司法の出番である。

今般の新型コロナウイルスパンデミックでの民間の病院その他保健医療機関、その従事者の奮闘ぶりには本当に頭が下がる。緊急事態令を根拠にしたパンデミック対策で、政府が、パン

⁷⁸ See, Katrina Miriam Wyman, "The Measure of Just Compensation," 41 U.C. Davis L. Rev. 239 (2007).

⁷⁹ See, Frank Michelman, "Property, Utility and Fairness: Comments on the Ethical Foundations of Just Compensation Law," 80 Harv. L. Rev. 1165 (1967).

⁸⁰ See, e.g., Tahoe-Sierra Pros. Council v. Tahoe Regional Planning Agency, 535 U.S. 302 (2002). 本件では、土地所有者に、都市計画機関が24か月間にわたり建物の建築を延期するように求めた。土地利用者は、当局による暫定的な利用規制（私権制限）は憲法に定める正当な補償の対象となるとして、司法救済を求めた。連邦最高裁は、請求を容認しなかった。

デミック終息まで民間の病院や保健医療機関などに感染症の感染者の収容や治療を求めるのは賢明である。たしかに、こうした命令は、連邦憲法修正5条に規定する「公用収用 (eminent domain)」つまり、政府が私人の現物財産を強制的に取得するあるいは破壊する行為にはストレートにあてはまらない。言いかえると、政府が、私人の現物財産への物理的な侵害を加えるものではない。しかし、緊急事態令を根拠に、民間の病院や保健医療機関、その人的・物的資源を、パンデミック終息まで実質的に無期限に政府の規制 (regulations) ないし行政の行為 (actions) で「徴用」するに等しい。レストランやごみ収

集企業など他のビジネスに対し期間を限って営業禁止 (休業／一時封鎖) または営業継続を求める私権制限の例とは、明らかに異なる、民間の病院や保健医療機関、その従事者が、「徴用」に応じた結果生じた償われない損失負担を訴求してきたとする。この場合、司法は、私有財産の実質的な収用／財産権の侵害とみて、憲法が保障する正当な補償の対象にする判断に踏み込む必要があるのではないか⁸¹。

*本稿は、国民税制研究所の税財政法研究会2020年4月例会(4月20日オンライン開催)での報告をもとに、5月20日現在までのデータ、法令、裁判例などを使ってまとめたものである。

⁸¹ とりわけ、政府が、特定の感染症の完全な終息まで、感染者の治療・隔離のために民間の医療機関の施設を直接運営・管理・指示する場合には、明らかに「公用収用」にあたるのではないか。「正当な補償」がない場合には、違憲となるのではないか。See, Vickie J. Williams, "Fluconomics: Preventing Our Hospital Infrastructure During and After a Pandemic," 7 Yale J. Health Policy & Ethics 99, at 121 et seq. (2007).

コラム

日米の憲法条文比較

今号(国民税制研究6号)に搭載された論文では、わが国の現行憲法(日本国憲法)とアメリカ合衆国(連邦)憲法とを比較して読んだ方が分かりやすい記述が、たくさん出てくる。そこで、読者の便宜を考え、参考となる日米の条文をあげておく。

●日本国憲法

第20条【信教の自由】

第1項 信教の自由は、何人に対してもこれを保障する。いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。

第2項 何人も、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制されない。

第3項 国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない。

第89条【公の財産の用途制限】

公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

第29条【財産権の保障】

第1項 財産権は、これを侵してはならない。

第2項 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

第3項 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

●アメリカ合衆国(連邦)憲法

修正第1条【信教・言論・出版・集会の自由、請願権】
[1791年成立]

連邦議会は、国教を定めまたは自由な宗教活動を禁止する法律、言論または出版の自由を制限する法律、ならびに国民が平穩に集会する権利および苦痛の救済を求めて政府に請願する権利を制限する法律は、これを制定してはならない。

修正第5条【大陪審、二重の危険、法の正当な手続、財産権の保障】
[1791年成立]

何人も、大陪審による告発または正式起訴によるのでなければ、死刑を科しうる罪その他の破廉恥罪につき公訴を提起されることは無い。但し、陸海軍内で発生した事件、または、戦争もしくは公共の危機に際し現に軍務に従事する民兵団の中で発生した事件については、この限りでない。何人も、同一の犯罪について、重ねて生命または身体の危険にさらされることはない。何人も、刑事事件において、自己に不利な証人となることを強制されない。何人も、法の正当な手続によらずに、生命、自由または財産を奪われることはない。何人も、正当な補償なしに、私有財産を公共の用のために収用されることはない。

● サプリメント／補足資料 ●

一目でわかるコロナパンデミック対策法制の日米比較 アメリカのコロナパンデミック緊急支援策入門

石村 耕治（*JTI*代表・白鷗大学名誉教授）

【内容目次】

●はじめに

I パンデミック対策基本法制の日米比較

- 1 わが国での特措法に基づく緊急事態、緊急事態措置
- 2 アメリカ：連邦のパンデミック対策法制～新型コロナウイルス対策法制に焦点をあてて
 - (1) NEA 上の国家非常事態宣言 9994 号
 - (2) スタッフォード法上の災害緊急事態宣言
 - (3) NEA とスタッフォード法のもとの支援の違い
- 3 州や地方団体がとるパンデミック対策の基本

II わが国での企業（ビジネス）、個人に対するコロナ対応緊急経済支援策

- 1 主なコロナ緊急経済対策、貧困対策
- 2 コロナ緊急経済対策上の金融支援措置
- 3 コロナ緊急経済対策上の税制支援措置（税制特例）

III アメリカでの企業（ビジネス）、個人に対するコロナ対応緊急経済支援策

- 1 アメリカの社会保障制度の概要と連邦と州／地方団体の権限分配
- 2 連邦の新型コロナウイルス感染症関連経済対策法の概要

【参考資料】アメリカの給与にかかる源泉所得税や雇用関係税の事務

● はじめに

アメリカのコロナパンデミック（新型コロナウイルス感染症の感染爆発）の推移については、TV やネットのワールドニュースや新聞などのメディアで知ることができる。しかし、具体的なコロナパンデミック法制や対応策は、複雑で分かりにくい。そこで、初期のコロナパンデミック対応策をベースに、若干の日米比較を含め、基礎的な仕組みを簡潔にまとめて、入門編として紹介することにした。

アメリカの場合、連邦のコロナパンデミック対応の緊急支援策等の多くは、失業（雇用）保険や公的医療（健康）保険など現行の社会保障制度をベースに組み込まれている。また、連邦の場合は、国税と各種社会保障税の徴収を一元的に財務省の外局である内国歳入庁（IRS=Internal Revenue Service）が行っている。ただ、連邦と各州の各種社会保障税の徴収関係は複雑である。そこで、ここでは、ニューヨーク州居住者を例に、断片的な徴収／納付手続の実務手続を紹介しておく。

アメリカと日本のコロナパンデミック法制や対応策について、現在も、引き続き連邦議会、諸州や地方議会では緊急経済支援策等が練られ、実施されている。このことから、現在進行形であることを念頭に置いて、このサブプリメント／補足資料を読んで欲しい。

I パンデミック対策基本法制の日米比較

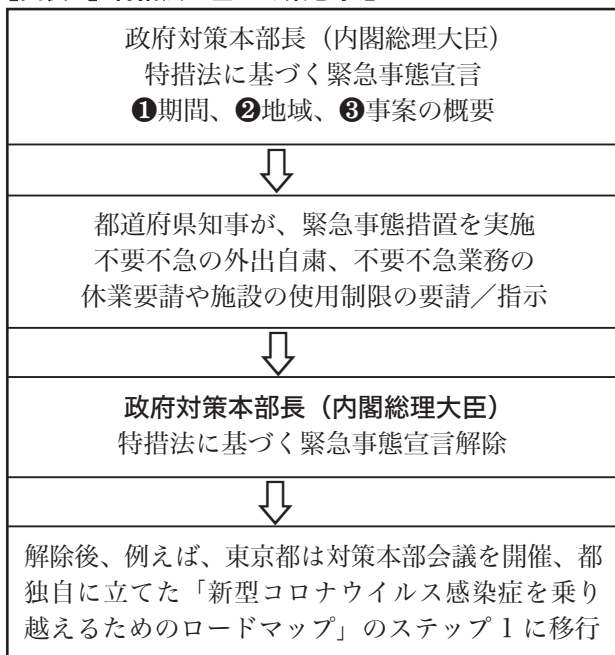
1 わが国での特措法に基づく緊急事態、緊急事態措置

・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。）に基づく、緊急事態宣言、緊急事態措置の手続を簡潔に図示すると、次頁【図表 1】のとおり。

2 アメリカ：連邦のパンデミック対策法制～新型コロナウイルス対策法制に焦点をあてて

・アメリカでの連邦レベルのパンデミック対策法制の整備や運用においては、大統領と連邦

【図表 1】特措法に基づく緊急事態とは



議会が重い役割を担う。

- ・今回の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミック対策で、トランプ大統領率いる連邦政府は、2020年1月から、矢継ぎ早に大統領令やガイドラインなどを発出している。
- ・2020年4月末までの主な連邦の対応策を掲げて、図説すると、次のとおり。

【図表 2】米のパンデミック対策：連邦の初期のコロナ対策の主な流れ【2020年】

① 1月31日（1月27日に遡って発効） 公衆衛生緊急事態宣言を発出【連邦公衆衛生 業法（Public Health Service Act of 1944） 319条が準拠法】
② 1月29日 大統領新型コロナウイルス対策本部（President's Coronavirus Task Force）を設置【ペンス副 大統領を本部長とデボラ・パークス（Deborah Birx）医師を対応調整担当に委嘱】
③ 3月13日（3月1日に遡って発効） 国家非常事態宣言 9994号（Proclamation 9994）【国家非常事態法（NEA）が準拠法】お よび災害緊急事態宣言【スタッフォード法 （Stafford Act of 1974）が準拠法】を発出
④ 3月18日 執行命令 13909号を発出（Executive Order 13909／新型コロナウイルスの拡散に対 応するための保健・医療資源の優先配布の件 （Prioritizing and Allocating Health and

Medical Resources to Respond to the Spread of COVID-19）【国防生産法（DPA = Defense Production Act）が準拠法】

⑤ 3月21日

大統領新型コロナウイルス対策班、現場対策業務を連邦緊急事態管理庁（FEMA）に委嘱

⑥ 4月16日

出口戦略ガイドラインを発出（Guideline for Opening Up America Again）【大統領と疾病対策予防センター（CDC）と共同で発出】

（1）NEA上の国家非常事態宣言 9994号

- ・トランプ大統領は、2020年3月13日に、国家非常事態法（NEA）に基づき国家非常事態宣言 9994号（Proclamation 9994）を発出した。
- ・これにより、合衆国は、新型コロナウイルス感染拡大で、2020年3月1日から国家非常事態にある¹。
- ・また、宣言 9994号は、連邦保健福祉省（HHS / DHHS=Department of Health and Human Services）長官に、社会保障法（Social Security Act）1135条に基づき、「暫定的に、メディケア、メディケイド、州子ども健康（公的医療）保険プログラム、公的医療（健康）保険の掛け換えおよび説明責任法のプライバシー原則の免除および修正」する権限を付与。

（2）スタッフォード法上の災害緊急事態宣言

- ・トランプ大統領は、2020年3月13日に、スタッフォード法（Stafford Act）501条b項に基づく大統領の災害緊急事態宣言を発出。
- ・アメリカにおいて、ハリケーンやトルネード（竜巻）のような自然大災害（natural catastrophes）などで州境を超える大規模な被害が生じたとする。この場合、スタッフォード法のもとで、大統領の緊急事態宣言の発出を得て、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が、対応にあたることになっている。
- ・2020年3月13日の緊急事態宣言の発出後、連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、州のコロナ感染拡大防止活動を支援している。ただ、FEMAは、パンデミック、つまり「公衆衛生危機（public health crisis）」、への対応に豊かな経験があるわけではない。このためFEMAによるコロナ

¹ See, Elizabeth M. Webster *et al.*, “Stafford Act Declarations for COVID-19 FAQ,” CSR Report R46326 (April 22, 2020).

撲滅支援はかなり限定される。

(3) NEA とスタッフォード法のもとの支援の違い

- ・トランプ大統領は、今回のコロナパンデミック対策で、国家非常事態法 (NEA) に基づく国家非常事態宣言と、スタッフォード法に基づく大統領の災害緊急事態宣言の双方を発出した。これは、史上初のことである。
- ・これらの大統領令で、連邦緊急事態管理庁 (FEMA=Federal Emergency Management Agency)、国家安全保障省 (DHS=Department of

Homeland Security)、国防総省 (DOD=Department of Defense)、サイバーセキュリティ・社会基盤安全庁 (CISA=Cybersecurity and Infrastructure Security Agency) などの連邦機関が、州境を超えて前線でコロナウイルス対策に出動できる態勢が整った。

- ・また、連邦から州や地方団体に対する財政支援や公衆衛生用物資支援などが可能になった。
- ・なお、国家非常事態法 (NEA) とスタッフォード法とは、その適用に違いがある。合衆国法典 (U.S.C.) に準拠して双方の違いを図示すると【図表 3】のとおりである²。

【図表 3】 NEA とスタッフォード法上の緊急事態の主な違い

準拠法	国家非常事態法 (NEA)	スタッフォード法
該当条文	合衆国法典 50 巻 1601 条以下	合衆国法典 42 巻 5121 条以下
① 「緊急事態」の定義	「国家非常事態 (national emergency)」および「緊急事態 (emergency)」の定義規定はなし。	「大統領の決定において、合衆国のあらゆる地域における大災害で、人命を救助しかつ公衆衛生や安全を確保するため、または大災害の危険を除去もしくは防止するために、州および地方の対応および能力を補助する連邦の支援を必要とするあらゆる機会または状況」(5122 条 1 項)。
② 範囲	国家全体	州／合衆国領または先住民部族政府
③ 手続	国家緊急事態の宣言 (または執行命令) をただちに連邦議会に送達し、かつ連邦官報で告示 (1621 条)。	大統領は、災害が発生した州の知事の要請に基づき、緊急事態宣言を発出するのが原則 (2022 条 1 号)。ただし、連邦が一次的に責任を負うことに関する一定の緊急事態事項について、一方的に緊急事態の宣言が可能 (5191 条 b 項)。
④ 宣言解除	大統領は、宣言を発出することで緊急事態を解除する、または継続の告知を発出しないことで解除できる。連邦議会と大統領は、共同決議により法律を制定することにより、宣言を解除できる (1622 条 a 項・b 項)。	連邦緊急事態管理庁 (FEMA) が、緊急事態の期間を決定 (連邦規則集 (C.F.R.) 44 巻 206.32 条 f 項)。緊急事態期間の延長、プログラムの延長および終了日については、FEMA のウェブサイト上で FEMA ニュースリリースの形で公示できる。緊急事態の変更事項については、連邦官報に公示する (C.F.R. 44 巻 206.40 条)

² See, L. Elaine Halchin & Elizabeth M. Webster, “Presidential Declarations of Emergency for COVID-19: NEA and Stafford Act,” CSR Report IN11264 (March 19, 2020).

【図表 3】 続き

準拠法	国家非常事態法 (NEA)	スタッフード法
該当条文	合衆国法典 50 巻 1601 条以下	合衆国法典 42 巻 5121 条以下
⑤追加権限の発動	大統領は、当初の宣言または後続の大統領執行命令により、「予備・非常用権限 (standby authorities)」を発動できる (1621 条 b 項)。	連邦緊急事態支援の実施可能 (5192 条)。指定地域および支援内容については連邦官報に公示する (C.F.R. 44 巻 206.40 条)。
⑥報告義務	大統領は、重要な大統領令、通達、規則を直ちに連邦議会に送達する。大統領が国家緊急事態を宣言した場合、大統領は、半年ごとに連邦議会に報告書を提出する。報告書には、過去 6 か月間に合衆国政府に生じた総額費用を記載するものとする。大統領は、緊急事態宣言の解除後 90 日以内に総支出額に関する最終報告書を連邦議会に送達する (1641 条)。	大統領は、緊急事態宣言が 500 万ドルを超える支援を給する場合には、連邦議会への通知が必要である (5193 条)。
⑦特別会計	固有の特別会計はなし	災害救済特別会計 (DRF=Disaster Relief Fund) 【基礎震災救済額＋補正充当額】

3 州や地方団体がとるパンデミック対策の基本

- ・連邦の国家非常事態宣言や大統領の災害緊急事態宣言の発出を受けて、各州や地方団体は、首長が強制力の伴う (制裁付き) の都市封鎖令 (lock-down closure order) や出口戦略／都市封鎖解除令 (economic reopening order) を発出して、現場での対応を実施。
- ・州や地方団体政府 (主張や議会) が取る主要なパンデミック対策は、大きく次の 3 つからなる。

【図表 4】 アメリカでのパンデミック対策での 3 つの基本

<p>①都市封鎖 (lock-down closure)</p> <p>パンデミック封じでは、経済の急激な悪化を避けつつ、都市封鎖で効率的な感染防止策を実施する。今回の新型コロナウイルス封じでも、全米規模での都市封鎖令／外出禁止令を実施した。人の移動制限・接触感染拡大防止のための在宅退避・社会的距離保持対策や公衆衛生・医療資源の効率的活用策である。この場合、ライフインフラ／ライフラインを維持するために、生活不可欠業務 (エッセンシャルビジネス) に営業継続を、他方、不要不急業務 (ノンエッセンシャルビジネス) には営業禁止 (休業／一時閉鎖) を命じる。</p>
--

②財政支援 (financial aid and relief for economic security)

経済や雇用崩壊を回避するための個人やビジネスに対する財政支援などの措置を講じる。連邦政府、州政府および地方団体が、具体的な財政支援策、税制支援策、金融支援策などを実施する。これらの政策は、住民や企業、民間の病院その他保健医療機関などに対する協力の「見返り」、事実上の「損失補償」ともいえる。その形は、現金給付、補助金、無利子ローン、失業給付や雇用調整助成金、納税猶予、民間医療機関への補助金や医療資材の現物給付など多岐にわたる。

③出口戦略／都市封鎖解除策 (economic reopening policy)

経済や雇用の壊滅的な崩壊をさけるための、具体的な数値目標や工程表を策定し、封じ込め策の効果を測定する。そのうえで、感染抑制段階 (フェーズ) 別に、外出制限・行動制限を緩和する。不要不急業務のうち、護るべき公衆衛生基準 (新常态/new normal) を公表したうえで、営業の再開を認める。

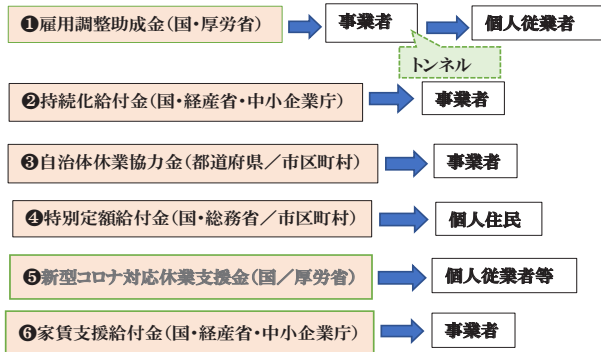
II わが国での企業 (ビジネス)、個人に対するコロナ対応緊急経済支援策

- ・企業 (ビジネス) や個人に対するコロナ対応緊急経済支援策は、大きく次の 3 つにわけて点検できる。

- ① コロナ緊急経済対策、貧困対策：各種支援金の支給
- ② 金融支援
- ③ コロナ緊急経済対策上の税制特例措置

1 主なコロナ緊急経済対策、貧困対策

【図表5】わが国の主な支援金の種類（事務の所管）と受給者



2 コロナ緊急経済対策上の金融支援措置

- ・日本政策金融公庫の「新型コロナウイルス感染症特別貸付（無担保の融資）等」や「特別利子補給」など。
- ・主要自治体の緊急融資。
- ・信用保証協会による保証。
- ・その他雇用保険（失業保険）給付の特例など。

3 コロナ緊急経済対策上の税制支援措置（税制特例）

- ・申告、納付期限の延長を含む各種納税猶予制度。
- ・2021年度課税の1年分に限り、中小企業を対象とする償却資産および事業用家屋にかかる固定資産税および都市計画税の課税標準を2分の1またはゼロとする措置。
- ・その他。

III アメリカでの企業（ビジネス）、個人に対するコロナ対応緊急経済支援策

- ・企業（ビジネス）や個人に対するコロナ対応緊急経済支援策は、大きく次の3つにわけて点検できる。
 - ① コロナ緊急経済対策、貧困対策：各種支援金の支給
 - ② 金融支援
 - ③ コロナ緊急経済対策上の税制特例措置

- ・個人に対するコロナ対応緊急経済支援策のなかには、現行の社会保障〔公的医療（健康）保険、公的扶助、失業保険〕負担の軽減・補完する措置も多い。
- ・アメリカのコロナ（パンデミック）対応緊急経済支援策は、同国の社会保障制度の基本知識がないと理解するのが至難。

1 アメリカの社会保障制度の概要と連邦と州／地方団体の権限分配

- ・アメリカの社会保障制度は、20世紀半ばに確立。
- ・アメリカの社会保障制度は、1935年連邦社会保障法（Social Security Act of 1935）などを根拠とした4つの柱となるプログラムからなる。

【図表6】アメリカの主な（4つの）社会保障制度（tentative）

<p>(1) 老齢・遺族・障害年金（社会保障年金／Social Security）制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ・概要 社会保障税（Social Security Tax）を10年間以上納めた者に対し、受給要件をみたした時から年金を支給 ・所管 連邦の社会保障省（SSA=Social Security Administration） ・財源 社会保障税（Social Security Tax） ・徴収 連邦の社会保障省（SSA） <p>* 公的社会保障年金に上乘せられるものとして、確定給付型企業年金プランのような各種企業年金がある。</p>
<p>(2) 公的医療（健康）保険制度</p> <p>アメリカの医療は、自由診療が基本である。このため、従来は、個人は民間の健康（医療）保険に加入する、または、公務員や企業の従業者は、勤務先経由で医療保険（government-sponsored health insurance / employer-provided health insurance）に加入するのが基本。しかし、1965年に、次のような2つの公的健康（医療）保険（public health / medical insurance）制度が導入された。</p>
<p>概要</p> <ul style="list-style-type: none"> ① メディケア（Medicare） 65歳以上の高齢者や障害者などを対象とした「公的医療（健康）保険制度。1965年に、連邦議会上下両院で民主党優位のジョンソン政権下で制度導入。4つのパートからなる。

概要	<p>②メディケイド (Medicaid) 一定の要件を充たす低所得層（所得が連邦貧困ガイドライン 133% 以下のすべての個人など）や障害者、特定疾病者などを対象とした公的医療（健康）保険制度。1965 年にジョンソン政権下で、メディケアと同時に制度導入。メディケアとの併用も可能。</p>	徴収	<p>Act) を目指し、民間の各種医療保険加入を原則としつつ、公的医療（健康）保険は、民間保険に加入できない人々をカバーする仕組み。トランプ政権／連邦議会共和党はオバマケア潰しの立法、裁判を支援している。</p>
所管	<p>①メディケア 連邦政府の保健福祉省 (HHS / DHHS=Department of Health and Human Services) 内のメディケア・メディケイドサービスセンター (CMS=Center for Medicare & Medicaid Services) が所管／運営。 ②メディケイド 連邦政府の保健福祉省 (HHS) 内のメディケア・メディケイドサービスセンター (CMS) が所管し、連邦と州が共同（実際には州）で管理／運営。</p>	(3) 公的扶助制度	<p>わが国の生活保護の仕組みに匹敵</p>
所管	<p>①メディケア</p>	徴収	<p>①貧困家庭一時扶助 (TANF=Temporary Assistance for Needy Families) ②補足的所得保障 (SSI=Supplement Security Income) ③メディケイド ④補足的栄養支援 (SNAP=Supplemental Nutrition Assistance Program) (旧フードスタンプ) ⑤一般扶助 (GA=General Assistance)</p>
財源	<p>①メディケア</p>	所管	<p>②・④・⑤は連邦が所管・運営、①・③は連邦が所管・運営は州。</p>
財源	<p>①パート A 入院費用を保証（ただし、入院期間が150日を超えると全額自己負担）【一定の要件を充たす社会保障受給資格者は、無料で加入できる。】財源は、メディケア税 (Medicare tax)。従業者・雇用主からの強制賦課拠出金で運営する社会保険（税率は被用者給与の 2.9% で、被用者と事業者が折半して負担。自営業者は全額負担）＋連邦政府の一般財源。 ②パート B 外来医療費（医師報酬）を保証【任意加入。保険料支払いが必要。財源は、加入者の保険料（毎月の保険料は●●ドル（20●●年）＋連邦政府の一般財源】 ③パート C（メディケアアドバンテージ）オリジナルメディケアと呼ばれる前記①〔入院費用〕・②〔外来医療費〕、さらには④パート D〔外来処方薬〕を含めたオール・イン・ワンの総合健康（医療）保険【任意加入。保険料支払いが必要。民間保険会社が提供】 ④パート D 外来処方薬給付を保証【2003 年に、ブッシュ（子）共和党政権下で制度導入【任意加入。保険料支払いが必要。民間保険会社が提供】 ②メディケイド 連邦政府と各州の一般財源</p>	財源	<p>②・④・⑤は連邦の一般財源、①・③連邦からの補助金 * 広義の所得保障として、連邦所得税法上の勤労所得税額控除 (ETC / EITC=Earned Income Tax Credit) がある。</p>
徴収	<p>掛金は民間の保険会社、メディケア税は連邦の内国歳入庁 (IRS) * 国民皆保険 (Universal Medical Insurance) 制度 (オバマケア／支払可能な負担での医療提供 (ACA=Affordable Care</p>	(4) 失業保険制度	
		概要	<p>1935 年連邦社会保障法 (Social Security Act) に基づき、各州が失業保険法 (unemployment insurance act) を制定して制度を運営する。 ①通常給付 ②延長給付 (extended benefits) ③短期所得補償 (short-time compensation) ④自営支援 (self-employment assistance) ⑤災害失業支援 (disaster unemployment assistance) 連邦スタフォード 災害救助・緊急事態支援法に基づき大統領が緊急事態宣言を発出した大規模災害が原因で失職した人を支援する制度。失業保険プログラムを運営する州法に基づいて給付額（週）が決まる。給付上限額は、各州が定める平均給与額の 50% である。財源（災害失業支援＋運営費）は、FEMA (連邦緊急事態管理庁) から連邦労働長官に支払われ、その後、労働長官から各州に支払われる。 ⑥州追加給付 (state additional benefits)</p>
		所管	<p>連邦と各州の共管</p>

財源	連邦失業税と州失業税。州に納付された州失業税は、各州の失業信託基金会計 (unemployment trust fund account) で管理、運用。
徴収	内国歳入庁 (IRS) と各州の租税歳入庁 (州により名称は異なる)

2 連邦の新型コロナウイルス感染症関連経済対策法の概要

・連邦の新型コロナウイルス感染症関連緊急事態経済対策で注ぎ込まれる財政支出額は、巨額である。2020年3月から4月末(第1弾～4弾)までだけで、あわせて5兆ドル(500兆円)規模となると見積もられている。この額は、連邦の年間歳出4.4兆ドル(440兆円)を超える。

【図表7】連邦の新型コロナウイルス感染症関連経済対策法の概要【未精査】

<p>①第1弾 (Phase 1)</p> <p>新型コロナウイルス感染症対策補正予算法 (CPRSAA = Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriation Act) : 3月6日成立〔原則、2019年10月1日～20年9月30日の年度内支出。ただし、項目によっては多年度支出も可能〕(*1ドル=100円で換算)</p> <p>第1弾の経済対策の予算〔83億ドル(8,300億円)〕の主な支出先は、おおむね次のとおりである。</p> <p>①ワクチンなどの研究・開発費用〔30億ドル(3,000億円)以上〕</p> <p>②連邦・州・地方団体の公衆衛生機関への財政支援〔22億ドル(2,200億円)〕</p> <p>③ビジネス支援に関しては、10億ドルを新型コロナウイルス感染症拡大により資金的損害を受けた中小零細企業(従業員500人以下)などへの低利融資に充当する資金〔10億ドル(1,000億円)〕</p> <p>④外国の医療機関への財政支援〔4億3,500万ドル(4兆3,500億円)〕</p> <p>⑤その他</p>
<p>②第2弾 (Phase 2)</p> <p>家族ファースト・新型コロナウイルス感染症対策法 (FFCRA=Families First Coronavirus</p>

Response Act) : 3月18日成立、4月1日施行、12月31日までに時限法³。

第2弾の経済対策は、個人への支援が中心になっており、おおむね次のとおり。

- ①新型コロナウイルス感染症の検査無償化：無保険者向けの公的プログラムに資金を拠出するとともに、民間医療保険に被保険者の検査費負担を無料にすることを義務付け。
- ②従業者が新型コロナウイルス感染症の影響で休暇を取得せざるを得ない場合の雇用保証措置：出勤できない従業者への雇用の保証や適格疾病有休休暇 (qualified sick leave wages) の要件、給与支払額の計算方式、休業した従業者に支払った給与に対する雇用主への所得計算上の税額控除適用など。
- ③低所得者向けの食料補助プログラム (SNAP=Supplemental Nutrition Assistance Program) / 補助的栄養支援プログラム (通称で「フードスタンプ」) への追加資金投入。
- ④失業保険拡充のための各州への財政支援など。

③第3弾 (Phase 3)

新型コロナウイルス感染症支援・救済・経済安定化法 (CARES Act=Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act / 通称「ケアーズ法」) : 3月27日成立⁴。

第3弾の経済対策対象項目および財政措置〔2兆1,000ドル(210兆円)〕の主な支出先は、おおむね次のとおりである。

- ①大企業支援〔5,000億ドル(50兆円)〕：営業禁止などで不利益を受けた産業への融資、信用保証、投資のため財務省が用意した資金〔5000億ドル(50兆円)〕。〔ただし、融資を受けた企業は、その期間は自社株の買戻しの禁止、その企業で42万5,000ドル(4,250万円)以上の報酬を受け取る役員等は次の2年間昇給停止が条件)〕。
- ②中小零細企業支援〔3,490億ドル(34兆円9,000億円)〕：全米雇用の5割を占める中小零細企業(従業員500人未満)での従業員のレイオフ(一時解雇)を回避し、給与支払のための資金繰り融資を政府が保証する連邦中小企業庁の給与支払保証プログラム (PPP=Paycheck Protection Program) への資金投入〔3,490億ドル(34兆9,000億円)〕。《災害失業支援の仕組み》災害失業支援 (Disaster Unemployment Assistance) は、連邦スタッフォード災害救助・緊急事態支援法に基づき大統領が緊急事態宣言を発出した

³ See, Sarah A. Lister *et al.*, "Health Care Provisions in the Families First Coronavirus Response Act," P.L. 116-127, CRS Report R416316 (April 17, 2020).

⁴ Kavya Sekar *et al.*, "Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriation Act, 2020 (P.L. 116-123): First Coronavirus Supplemental," CRS Report (March 25, 2020).

大規模災害が原因で失職した人を支援する制度。失業保険プログラムを運営する州法に基づいて給付額（週）が決まる。給付上限額は、各州が定める平均給与額の50%である。財源（災害失業支援＋運営費）は、FEMA（連邦緊急事態管理庁）から連邦労働長官に支払われ、その後、労働長官から各州に支払われる。

- ③世帯支援（Economic Impact Payment / Individual Recovery Rebates in the CARES Act）〔3,010億ドル（30兆円1,000億円）〕【わが国の特別定額給付金に相当】個人に1200ドル（12万円）〔夫婦に2400ドル（24万円）、子供1人につき500ドル（5万円）〕の現金支払い〔ただし、単身で年収75,000ドル（750万円）／夫婦で年収150,000ドル（1,500万円）以上の場合には減額調整あり〕。

《給付申請手続》連邦財務省の外局である国内歳入庁（IRS=Internal Revenue Service）のウェブサイト／HPから金融口座等に情報を登録する形で申請する。2019年度の確定申告（2020年4月15日／コロナ特例で7月15日まで延長）を終えていない場合で、その間に子供が生まれているときには、2020年度の確定申告で調整。IRSは、2018年度、2019年度の確定申告情報に基づいて審査して、申請者の金融口座に振込か、または銀行口座を利用して納税または還付請求していない場合には小切手を郵送する。課税所得がないために確定申告をしていない人は、IRSの公式ウェブサイト／HP（Non-Filers: Enter Payment Info Here <https://tinyurl.com/sz91387>）で登録が必要。支援金は課税対象。

- ④失業保険増額給付への「の財政支出〔2,500億ドル（25兆円）〕各州の失業保険給付に加え、別途、連邦から週あたり600ドル（6万円）を、最長4カ月間、加算給付。また、失業保険の受取期間を13週間に延長する。さらに、通常では失業保険給付を受けられないフリーランサーや雇用類似の働き方をするギグワーカーなど、いわゆる「名ばかり個人事業者」も支給対象に織り込む。【一部わが国の休業支援金に相当】
- ⑤納税猶予と納期限延長〔2,210億ドル（22兆1,000億円）〕。
- ⑥州や地方団体への財政支援〔1,500億ドル（15兆円）〕第一線で新型コロナウイルスパンデミックと戦っている州や地方団体へコロナ緊急事態臨時交付金。
- ⑦病院や保健医療の財政支援〔1,170億ドル（11兆7,000億円）〕保健医療補助〔2,400億

ドル（24兆円）〕、オンライン診療促進などを含む病院補助〔750億ドル（7兆5,000億円）〕、退職軍人の保健医療補助〔200億ドル（2兆円）〕、CDC補助〔45億ドル（4,500億円）〕。

- ⑧運輸インフラ支援：空港支援〔100億ドル（1兆円）〕。
- ⑨運輸インフラ融資〔32億ドル（3,200億円）〕航空会社支援融資〔500億ドル（5兆円）〕、貨物航空支援融資〔80億ドル（8,000億円）〕など。
- ⑩公共交通への財政支援〔25億ドル（2,500億円）〕緊急公共輸送〔200億ドル（2兆円）〕など。
- ⑪その他〔1,980億ドル（19兆8000億円）〕国防維持に必要な事業（不特定）の補助〔170億ドル（1兆7,000億円）〕など。

④第4弾

給与支払保証プログラム・保健医療態勢整備法（PPPCEA=Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act）：4月23日成立。

第4弾の経済対策の予算〔4,800億ドル（48兆円）〕の主な支出先は、おおむね次のとおりである⁵。

- ①中小零細企業支援：中小零細企業（従業者500人未満）の従業者への給与支払のための資金繰り融資を政府が保証する連邦中小企業庁の給与支払保証プログラム（PPP=Paycheck Protection Program）への追加資金供給〔3,200億ドル（32兆円）〕。第3弾（CARES Act）でPPPに投入された資金3,490億ドル（34兆9,000億円）は、4月4日の受け付け開始から中小企業の利用申請が殺到した。4月16日に早くも上限に達した。そこで、追加して資金を投入。《申請手続》連邦中小企業庁（SBA=Small Business Administration）に申請する。融資上限額は1,000万ドル（10億円）。零細企業の場合は、申請があれば3日以内に1万ドル（100万円）の緊急融資を受けることができる。なお、この1万ドルは、融資申請が認められなかった場合でも、返済の必要がない。〔1万ドルは、わが国の「持続化給付金」に相当〕
- ②医療と検査態勢の整備（Health Care Enhancement）〔1,000億ドル（11兆円）〕。

・その後も、緊急事態経済対策が実施されている。2020年8月には、大統領令で、雇用関係諸税（payroll taxes / employment taxes）の負担

⁵ See, Ben Wilhelm, “Congressional Oversight Provisions in the Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act,” CRS Insight IN11363 (April 27, 2020).

軽減や納付猶予措置を講じている。その他、州や地方税府は、独自に休業給付金のような支援措置を講じている。

- ・ただ、アメリカの新型コロナウイルス感染症関連緊急事態経済対策では、市場主義のルールをゆがめる企業（ビジネス）に対する現金給付による支援措置には消極的な傾向がうかがえる。

【参考資料】

アメリカの給与にかかる源泉所得税や雇用関係税の事務

- ・わが国の場合、法人や個人事業主（以下「雇用主（employer）」ともいう。）が、従業員（employee）を雇うとする。この場合、雇用主は、給与等の支払の際に、源泉所得税、住民税の特別徴収、その他従業員負担分の各種の社会保障税や負担料などを天引き徴収する受認義務を負う。
- ・また、雇用主は、各種の社会保障税や負担額の雇用主負担分を課税庁その他の機関に納付する義務を負う。
- ・雇用主がこうした税・社会保障関係の事務を負うことについては、アメリカでも変わらない。
- ・アメリカの場合、給与に関係する税を、一括して「給与税（payroll taxes）」または「雇用税（employment taxes）」と呼ぶ。また、源泉事務などを含め、「給与関係税」、「雇用関係税」と呼ぶことも多い。
- ・今回の連邦、州、地方団体のコロナパンデミック緊急経済対策では、給与関係税／雇用関係税にかかる税制上の特例措置【料率の時限的軽減／納付猶予など】も数多く盛り込まれている。
- ・以下に、ニューヨーク州を例にして、連邦／州／地方団体における源泉所得税その他給与関係税／雇用関係税の事務に関する一般的なルールを、できるだけ簡潔に紹介する。

1 給与支払の際の雇用主の雇用関係税事務

- ・例えば、ニューヨーク州の事業会社法（N.Y State Business Corporation Law）に基づい

て一定の手続を踏み会社を設立し事業を行うとする。あるいは、ニューヨーク市内で個人経営のレストランを開業するとする。

- ・この場合、当該会社または事業者は、連邦課税庁（IRS）に様式 SS-4〔雇用主番号の申請書（FormSS-4:Application for Employer Identification Number（EIN））〕に提出し、雇用主番号（EIN）を取得するように求められる。
- ・雇用主は、従業員を雇用した場合に、さまざまな雇用関係税事務を負うことになる。
- ・一方、従業員は、連邦社会保障省（SSA=Social Security Administration）が発行する社会保障番号（SSN=social Security number）を取得し、雇用主に、提出するように求められる。
- ・連邦歳入庁（IRS）、さらには州および地方団体の歳入／課税庁は、SSNを個人の納税者番号（TIN=taxpayer identification number）として使っている。また、SSNは、各種社会保障を含む多様な行政目的に汎用されている。
- ・まず、雇用主は、従業員に対し支払う給与等から、連邦や州、さらには地方団体の個人所得税にかかる源泉税を天引き徴収し、定期的に連邦政府その他統治団体（州政府・地方政府）に納付する義務を負うことになる。
- ・その他連邦や州の社会保障税（social security taxes）や失業保険税なども天引き徴収し定期的に連邦政府その他統治団体（州政府・地方政府）に納付するように求められる。また、雇用主負担分の納付も必要になる。
- ・ちなみに、州や地方団体が導入する個人所得税制（個人所得税を導入していないところもある。）は、ことごとく異なる。社会保障税や失業保険税などについても千差万別である。
- ・したがって、源泉所得税その他雇用関係税事務は、雇用主や従業員が所在・住所を有する州・地方団体によっても異なってくる。ここでは、ニューヨーク州とニューヨークシティ（市）をサンプルに採りあげる⁶。

（1）源泉所得税その他雇用関係税事務一覧

- ・源泉所得税その他雇用関係税事務について、できるだけ簡潔に一覧にしてみると、次のとおり。

⁶ See, Department of Taxation and Finance, State of New York, Withholding Tax (as of August 1, 2016). Available at: <https://www.tax.ny.gov/bus/wt/wtidix.htm>

【図表 1】源泉所得税その他雇用関係税事務一覧

① 源泉徴収関係

(a) 連邦個人所得税のかかる源泉所得税

雇用主は、従業者に様式 W-4 [扶養控除等申告書] の提出を求める。雇用主は、様式 W-4 [扶養控除等申告書] から読み取ったその従業者の控除係数 (allowances) の数、従業者支払った給与額、従業者の婚姻上の地位 (marital status)、給与の支払期間などに基づき、パーセンテージ方式 (percentage method) または源泉徴収税額票方式 (wage bracket method) を用いて、給与支払の際に源泉徴収する税額を計算、その額を天引き徴収し IRS に納付する。雇用主は、各従業者から源泉徴収した額を記載した様式 W-2 [源泉徴収票 (Form W-2: Wage and Tax Statement)] を作成する。従業者は、確定申告書である様式 1040 [Form 1040] を提出する際に W-2 [源泉徴収票 (Form W-2)] を添付する。

(b) 連邦社会保障税 (FICA tax=Federal insurance contribution act taxes)

FICA 税は、次の 2 つの種類からなる (IRC 3101 条、3111 条、3121 条 a 項)。従業者と雇用主の双方に課税される (負担は折半)⁷。

① 社会保障税 (social security tax) : 連邦の公的年金制度 [疾病・障害・遺族年金 (OASDI=old-age, survivors, and disability insurance)] は、連邦社会保障法 (Social Security Act of 1935) サブチャプター 2 章 [連邦老齢・障害・遺族保険給付 (Federal Old-Age, Survivors, and Disability Insurance Benefits)] (401 条～434 条) に基づき、連邦社会保障省 (SSA=Social Security Administration) と財務省が所管する。制度運営は、SSA のプログラムセンターや地方事務所が行っている。財務省は、IRS を通じて社会保障税 (social security tax) を徴収し、給付金の支給などの事務を担当している。この年金の適用対象者は、自営業者を含む従業者一般である。従業者側は、単身者申告の場合で給与総額が 11 万 8,500 ドルまでに対して 6.2% の負担する (2020 年)。【なお、自営業者 (self-employed) の場合は、本人 1 人で負担することになることから、12.4% (2020 年)】

② メディケア税 (Medicare tax) : メディケアは、連邦の公的医療保険制度の 1 つ

である。高齢者や障害者 [65 歳以上のアメリカ居住 5 年以上のアメリカ市民権または永住権保持者、65 歳未満の身体障害者で一定の資格を満たす者、末期の腎臓病または Lou Gehrig 病 (筋萎縮性側索硬化症) の者] 向けの公的医療保険制度である。社会保障法サブチャプター 18 章 [高齢者および障害者の医療保険 (Health Insurance for Aged and Disabled)] (1396 条～1396 条 W-5) に基づいている。所管は連邦保健福祉省 (HHS / DHHS) であり、運営はメディケア・メディケイドサービスセンター (Center for Medicare & Medicaid Services) が、社会保障省 (SSA) や州の保医療省などと協力して行っている。メディケアの給付内容は、入院保険 (HI=hospital insurance) や医療保険 (MI=Medical Insurance) など (パート A～D) である。財源はメディケア税であり、財務省は、IRS を通じてメディケア税の徴収事務を担当している。従業者側は、単身者申告の場合で給与総額 20 万ドルまで 1.45%、20 万ドル (ただし、夫婦合算申告の場合には 25 万ドル、夫婦個別申告の場合には 12 万 5,000 ドル) のしきい値を超えるときには 0.9% の追加負担をする (2020 年)。【なお、自営業者 (self-employed) の場合は、本人 1 人で負担することになることから、2.9% (2020 年)】

(c) ニューヨーク州 (NY State) 源泉所得税関係

給与支払方法 (日給、週給、2 週給、月給)、支払給与額、申告資格などに応じ、源泉税額表 (withholding tax tables) に基づいて源泉徴収する。

(d) ニューヨーク市 (NY City) 源泉所得税関係

給与支払方法 (日給、週給、2 週給、月給)、支払給与額、申告資格などに応じ、源泉税額表 (withholding tax tables) に基づいて源泉徴収。ちなみに NY City の雇用税務局 (OPA=Office of Payroll Administration) は、連邦源泉所得税を所管する IRS や、NY State 雇用関係税を所管する州税務金融省 (Department of Taxation and finance) との情報連携を実施している。

(e) 労働災害補償

労働災害補償 (労災) は、州に委ねられている (連邦政府は、連邦公務員を対象とした制度を設けている)。労災の給付は、雇用主が支払う保険料を財源としている。雇用主は、

⁷ See, Social Security Administration, Social Security Taxes (2016). Available at: <https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10003.pdf>

労災保険を、民間保険会社または州保険基金から購入することができる。ニューヨーク州の場合、雇用主の選択により、労災保険料として、従業員から1週60セントまで徴収可能である。

② 雇用関連税の雇用主負担分

(a) 連邦社会保障税 従業員と雇用主の双方に賦課される

- ① 社会保障税 (social security tax) 雇用主側は、年間給与総額13万7,700ドルまでに対して6.2%を負担する(2020年)。
- ② メディケア税 (Medicare tax) 雇用主側は、給与総額のみで1.45%を負担する(2020年)。

(b) 連邦失業保険税

アメリカの失業保険制度は、連邦の社会保障法3章〔失業補償行政についての州への補助〕と連邦失業保険税法 (FUTA = Federal Unemployment Tax Act) を典拠にして、州の失業保険法に基づいて運営されている。管理運営主体は、連邦労働省と各州の職業安定機関である。財務省は、IRSを通じて社会保障税連邦失業保険税法 (FUTA tax) を徴収する事務を担当している。FUTA taxは雇用主に課税される。年間給与総額7,000ドルまでに対し0.6% (州失業保険税を払っている場合。払っていない場合は6.0%)。

(c) ニューヨーク州失業保険税

年間給与総額1万300ドルまでに対し雇用主に賦課される。税率は企業により異なる。

(2) 雇用関係税の徴収納付期限

- ・雇用関係税のうち連邦個人所得税関係の源泉所得税と社会保障税の徴収納付期限は、雇用主が基準期間 (look back period) に支払った合計額により異なる。ここでいう基準期間とは、6月30日に終了する1年間である。例えば、2019年7月1日から2020年6月30日までである。
- ・連邦失業保険税法 (FUTA) については、通常各四半期における納付額が100ドルを超える場合には、四半期末の翌月末が納付期限となる。

【図表2】雇用関係税の徴収納付期限

基準期間の納付額	徴収納付期限
5万ドル以下	給与等の支払日の翌月15日
5万ドル超	給与支払が土曜日から火曜日の場合は、次の金曜日。給与支払が水曜日から金曜日の場合は、次の水曜日
10万ドル超	給与支払日の翌銀行営業日

(3) 源泉所得税と社会保障税の納付方法

- ・源泉所得税と社会保障税の納付方法には、次の2つがある。

【図表3】源泉所得税と社会保障税の納付方法

- (a) 電子連邦税納付システム (EFTPS=Electronic Federal Tax Payment System) : 前年度の納付税額が20万ドル以上であった納税者およびEFTPSによる納付が義務づけられる納税者は、連邦財務省所管のEFTPSが使う電子納税システムである。ネット、銀行振込、雇用税徴収納付代行業者 (payroll service) などを通じて納付する必要がある。現金納付は認められない。義務違反には、納付時期とは関係なく、10%の制裁金が課される。ちなみに、ニューヨーク (N.Y.) 州の場合、州所得税にかかる源泉所得税、州失業保険税など州雇用関係税については、2015年4月30日から電子納付が義務づけられた⁸。
- (b) 様式8109〔連邦税納付クーポン〕 新設会社や新規の納税者であって雇用主番号 (EIN=employer identification number) を取得後数週間内にIRSから送付されたクーポンを記載し、納付額小切手とともに銀行からIRSに送付する。

(4) 雇用関係税の受忍義務違反と制裁

- ・雇用主は、源泉所得税を納付期限までに納付しなかった場合には、附帯税【加算税と経過利子 (延滞税)】が課される。附帯税は、期限から5日未満の場合は、延滞未納付額の2%、5日以上15日未満の場合は5%、15日以上の場合10%である。
- ・また、雇用主は、納付書の未提出の場合には、未納付額に対し、毎月5%、最高25%の附帯税が課される (ただし、正当な理由があると

⁸ See, Department of Taxation and Finance, Electronic filing is mandatory for withholding tax filings (NYS-45 and NYS-1).

きは免除されることもある。)

- ・加えて、雇用主が、源泉所得税の徴収納付義務があるのを知りながら、故意の納期限までに納付しなかった場合には、納付税額の100%の附帯税が課されることもある。
- ・連邦や州のコロナパンデミック緊急支援策では、申告、納付期限の延長を含む各種納税猶予制度が適用になることから、実質的に受忍義務違反への制裁（附帯税）も緩和されることになる。

(5) 雇用税徴収納付代行事業者による事務代行

- ・雇用関係税の徴収納付事務は、かなり煩雑である。また、受忍義務違反には厳しい制裁がかされる。このため、雇用主の多くは、その事務を、外部の雇用関係税徴収納付代行事業者 (payroll service / payroll agency) に委託している。雇用関係税徴収納付代行事業者は、わが国の社会保険労務士に近い専門業者（政府規制によってつくられた専門職ではない。）といえる。
- ・コロナパンデミック緊急支援策（雇用関係税の納税猶予や納期限の延長、失業保険の増額給付、事業者向けの給与支払保証プログラム (PPP)、経済被害災害融資 (EIDL) など）については、本人申請のほか、雇用関係税徴収納付代行事業者などが有償で代理人申請を行っている。
- ・雇用主は、源泉徴所得税その他雇用関係税の事務をこれら外部事業者に委託し、その受託

業者に年間600ドル以上の支払を行った場合には、当該年終了後に Form 1099 を作成し、その受託業者に翌年1月末までに送付する義務がある。さらに、Form 1096 (Form 1099 の集計フォーム) および Form 1099 を2月28日までに IRS および州当局に提出しなければならない。

2 給与にかかる源泉所得税

- ・雇用主は、従業者に給与等を支払う（みなし支払を含む。以下、以下同じ。）場合には、原則として連邦源泉所得税 (withholding income tax) を徴収して、期日まで IRS に納付しなければならない (IRC 3402 条 a 項、財務省規則 31.3402(a)-1)。
- ・ここでいう「給与」には、従業者が雇用主に提供した役務に対する報酬、現金以外の形で支払われる給付 (benefits) を含む。(ただし、公職者への支払は除く。) したがって、雇用主は、給与、賞与、手当、手数料、給与外給付およびこれらに類するもの (年金、退職金、保険料など) を従業者の支払った場合には、源泉所得税の徴収納付を行うように求められる。
- ・連邦や州のコロナパンデミック緊急支援策に基づき、雇用主は、給与にかかる源泉徴収税の納付期限の延長を含む各種納税猶予制度が適用を受けることができる。

財産権の保障と課税の限界

アメリカ法を手掛かりに

石村 耕治 (JTI代表・白鷗大学名誉教授)

【内容目次】

● はじめに

I 公用収用と課税との違い

II 公用収用と課税の類似性を指摘する初期の州裁判所の裁判例

III 公用収用と課税との分離を指摘する連邦裁判所の初期の裁判例

IV 公用収用と課税との関係をめぐる州と連邦の裁判所の姿勢の乖離をみる

1 問われる政策増税と公用収用

2 問われる政府規制による財産権の利用制限と公用収用

V 課税と公用収用をめぐる学説や判例の分析

1 超過累進課税は富裕な納税者の財産権

を侵害し違憲か

2 国民皆保険は納税者の財産権を侵害し違憲か

(1) 従来からのアメリカの健康（医療）保険制度

(2) オバマケアのポイント

(3) 個人への水準以上の健康（医療）保険加入の義務づけ

(4) 適用対象個人と人的適用除外

(5) 責任負担金

(6) オバマケアは違憲、廃止を求める訴訟

(7) 責任負担金がゼロ額課税に

(8) 責シベリウス事件 2012年連邦最高裁判決：課税と公用収用

● むすび

● はじめに

アメリカ合衆国(以下「アメリカ」または「連邦」ともいう。)憲法は、財産権保障/公用収用条項(Takings Clause)¹をおき、修正5条で「何人も(中略)法の正当な手続(Due Process of Law)なしに、生命、自由、財産を奪われることはない。何人も、正当な補償(just compensation)なしに私有財産を公共の用のために(private property for a public purpose)収用されることはない。」(各州は州憲法に同旨の規定をおく²。)と規定する³。

加えて、連邦憲法修正14条は、修正5条を州にも広げて適用する旨規定する⁴。

課税(taxing)も、国民の私有財産を公共の用に供することでは、公用収用(taking)と同じような性格を有する。しかし、公用収用(taking)については正当な補償(just compensation)が必要とされる。一方、課税(taxing)については、対価支払のない一方的な義務とされる。この背景には、公用収用の考え方は、財産法、すなわち財産公法(public law of property)や財産私法(private law of

¹「Takings Clause (公用収用条項)」のほか、「Just Compensation Clause (正当な補償条項)」の言回しも可能である。本稿では、原則として前者の言回しを用いる。

²例えば、ニューヨーク州憲法は、1846年に制定された。同州憲法は、現1条7項a号で「私有財産は、正当な補償なしに公的利用に収用してはならない。」と規定する。また、ミズーリー州憲法は、1820年に制定された。同州憲法は、現1条26項で「私有財産は、正当な補償なしに公的利用のために収用または破壊してはならない。」と規定する。

³この条項では、私有財産制の保障に加え、正当な補償を条件とする公用収用の2つの面について規定する。

⁴連邦憲法は、1788年に制定された。また、修正1条から修正10条までは、1791年に制定され、一般に、「権利の章典(Bill of Rights)」と呼ばれる。一方、修正14条は1868年に制定された。

property) の体系とリンクしているのに対して、課税の考え方は、このような財産法の体系とはリンクしていないことがあげられる⁵。

アメリカにおいては、1791年に成立した連邦憲法修正5条に盛られた公用収用の規定は、1800年代中期の一連の裁判例では、課税と同じ基盤にあるとの前提で議論が展開されていた。しかし、その後、判例法の積み重ねを通じて、公用収用と課税とを分離する (taking / taxing divide) 考え方 (以下「公用収用／課税分離論」ともいう。) が形成されていった。すなわち、司法は、公用収用 (taking) については正当な補償を前提とするが、課税 (taxing) については上限がなく、かつ正当な補償も要しない、と双方を分離する判断を繰り返し、今日にいたっている⁶。あえて言えば、課税については、納税者は、一市民として政府からの生命・自由・財産上の保護や社会福祉面での便益 (benefits) を受けるなどを通じて、補償、見返りを受けることになる、とされる⁷。

「金銭その他金銭等価物 (money and other fungible property)」は、原則として正当な補償を要する公用収用 (taking) の対象とならない⁸。公用収用の対象となるのは、「現物財産 (discrete property)」つまり「物 (things)」である。課税 (taxing) は、金銭 (貨幣形態) による公権力の行使 (confiscation of money) である。このことから、公用収用／課税分離論のもと、仮に課税に対しても財産権保障／公用収用条項が適用になるという前提に立ったとしても、結果的には、正当な補償の保護の対象から外れることになる。

課税を正当な補償の保護の対象とすると、私有財産制、あるいは市場経済原則に基づく租税国家は成立しえない。その一方で、税率100%またはそれに近い高率での課税は、私有財産制に対する挑戦であり、放置するわけにはいかな

い。こうした場合には、課税と憲法の財産権保障／公用収用条項 (Takings Clause) とをリンクさせて判断せざるを得ない。しかし、このような極端に重い課税は、市場原理を基本とするアメリカでももちろんのこと、わが国でも現実的とはいえない。となると、どのような課税が行われると、憲法の財産権保障／公用収用条項の発動があり得るのかが問われてくる。

アメリカにおいて、公用収用と課税との関係をどう見るかについては、判例法／裁判例の展開によるところが大きい。初期の裁判例では、公用収用と課税とが同じ基盤のうえで議論が展開された。しかし、その後、判例法では、公用収用／課税分離 (taking / taxing divide) の考え方が支配的になった。しかし、分離の考え方には、今日、さまざまな批判がある。本稿では、伝統的な公用収用／課税分離の考え方を乗り越えようとする (bridge the divide) アメリカでの動きを含め、アメリカの公用収用と課税に関する議論の沿革や学者の見解などについて点検する。

I 公用収用と課税との違い

公用収用 (taking) と課税 (taxing) は共に、その本質は国民の財産権への介入である、あるいは公的義務 (public burdens) を課すという点では同類であるとみることができる。こうした見方には、大きな異論がない。また、一般に、公用収用に対しては正当な補償 (just compensation) が要るが、課税は一方的な義務であり、正当な補償の対象とならないと解されている。ただ、このような形で、公用収用と課税とを分離 (taking / taxing divide) する考え方には異論がないわけではない。なぜならば、立法府が、「課税 (taxing)」⁹ のラベルを貼ると、その負担を求められた者は、正当な補償を受け

⁵ もちろん、財産税 (property tax) のように、課税と財産法が密接にリンクする場合もある。

⁶ See, Gale Ann Norton, 'The Limitless Federal Taxing Power,' 8 Harv. J. L. & Pub. Pol'y 591 (1985).

⁷ See, Thomas v. Gay, 169 U.S. 264, at 280 (1898); Welch v. Henry, 305 U.S. 134, at 143 (1938).

⁸ See, Yee v. City of Escondido, 503 U.S. 519, at 532 (1992); FCC v. Florida Power Corp., 480 U.S. 245 (1987).

⁹ 加えて、「fee」、つまり、「user fee (利用者負担金)」や「impact fee (開発者負担金)」などの場合も、「taxing / taxation (課税／租税)」の場合と同様に、正当な補償の枠外とされることから、公用収用の場合と対比して論じられる必要がある。See, e.g., Michael B. Kent, Jr., 'Theoretical Tension and Doctrinal Discord: Analyzing Development Impact Fees as Takings,' 51 Wm. & Mary L. Rev. 1833 (2010). なお、アメリカにおける租税と負担金の違いについて詳しくは、石村耕治「アメリカの『負担金』と『租税』の区別をめぐる法制と司法判断の分析」獨協法学 107号参照。

ることも、司法救済を受けることも、きわめて難しくなるのでは公平とはいえないからである。また、公平でないということは、公用収用という手法を使えば、裕福な少数者からの財産の収奪に対しては「補償」、「見返り」を与える一方で、課税という手段を使えば、余裕のない人たちを含め広く大衆からの財産の収奪に対しては「補償」、「見返り」を与えなくともよくなることでもわかる¹⁰。

これまで判例法で培われてきた公用収用か課税かを見分けるいくつかの基準がある。簡潔にまとめてみると、次のとおりである。

【図表 1】判例法で形成された「公用収用」と「課税」とを見分ける基準

- ①公用収用は、特定者（政府と私人）の間において特定の財産（private property）を公正な市場価額で取引するのに等しい¹¹。一方、課税は、不特定多数者を対象に義務として一方的に負担を求めるものである¹²。
- ②財産権保障／公用収用条項は、政府が、本来一般大衆が負うべき公的負担を特定の私人に負わせることを、公正と正義（fairness and justice）の観点から禁じることが目的である¹³。この禁止が解かれるためには、政府は、当該私人に対する正当な補償が要る。
- ③正当な補償をしたうえで公用収用の対象となるのは私有財産、現物資産であり、金銭または金融資産ではない¹⁴。

II 公用収用と課税の類似性を指摘する初期の州裁判所の裁判例

連邦憲法は、公用収用の規定（Takings Clause）を、1791年に成立した修正5条のなかに置いている。一方、各州の憲法での具体的な規定振り、条項の配置、規定した時期などはまちまちである。これは、それぞれの憲法制定の歴史が異なることに由来する。

アメリカにおける公用収用（taking）と課税（taxing）の類似性に注目した裁判例を見出すには1800年代中期にまで遡らなければならない。とりわけ、当時の州裁判所の裁判例に、公用収用と課税との類似性を指摘した判断を見出すことができる。

これら公用収用と課税の類似性を指摘した代表的な州裁判所の裁判例を取り上げて、わかりやすくまとめてみると、次のとおりである。

【図表 2】公用収用と課税の類似性を指摘した初期の州裁判所の裁判例

① 1848年の裁判例

ニューヨーク州の裁判官は、「憲法のもと、私有財産を公的利用に供する際に正当な補償が必要となる収用（taking）と、正当な補償を必要としない課税（taxing）の合法的な行使との間に線引きをするのは難しい、と吐露している〔Jordan v. Hyatt, 3 Barb. 275, at 282 (N. Y. Gen. Term 1848)〕

② 1851年の裁判例

同じ時代に、別の裁判官は、「課税権と収用権は、実質的に同じ土台」で検討されるべきである、と判示している〔People ex rel. Griffin v. Brooklyn, 4 N. Y. 419, at 422 (1851)〕。

③ 1859年の裁判例

アイオワ州最高裁は、州議会が州内にあるM市の憲章を改定しM市が市の領域を拡大し新領域に所在する土地に、その所有者や住民の同意も得ずに、財産課税を拡大することは、課税の名を使った正当な補償なしの私有財産の公用収用にあたり州憲法に違反する、と判示している〔Morford v. Unger, 8 Iowa 82, at 95 (1859)〕。

④ 1872年の裁判例

ミズーリ州最高裁は、地方団体の登録免許税（occupation license tax）を当該自治体の非居住者に課税することは、実質的にその非居住者の私有財産の公用収用にあたりとし、正当な補償を条件に公用収用を法認するミズーリ州憲法に抵触し違憲である、と判断している〔City of St. Charles v. Nolle, 51 Mo. 122, at 124 (1872)〕。ここでも、課税権と収用権とを同

¹⁰ See, e.g., William Fischel & Perry Shapiro, “A Constitutional Choice Model of Compensation for Takings,” 9 Int’l Rev. L. & Econ. 115 (1989).

¹¹ See, United States v. 564.54 Acres of Land, 441 U.S. 506, at 511 (1979).

¹² See, Joseph Sax, “Taking and the Police Power,” 74 Yale L.J. 36, at 75-76 (1964).

¹³ See, Armstrong v. United States, 364 U.S. 40, at 49 (1960).

¹⁴ See, Thomas W. Merrill, “The Landscape of Constitutional Property,” 86 Va. L. Rev. 885, at 906 (2000); Amnon Lehavi, “The Taxing / Taxing Taxonomy,” 88 Tex. L. Rev. 1235 (2010).

じ土俵でとらえている。

⑤ 1889 年の裁判例

合衆国ユタ領 [1896 年に 45 番目の州になるまでは、連邦憲法が適用された。] 最高裁判所は、政府は、必要に応じて個人の財産を次の 3 つの方法により公用に供することができる、とする。つまり、①財産の所有者に補償をしたうえで収用する、②開発により所有者享受できる利益を金銭的に算定し、その金銭額を収用する、③政府による公共の安全や保護、便益を受けるといふ暗黙の了解のもとに、課税の手法により私有財産を収用する。裁判所は、これら 3 つの手法をいずれによる場合も、連邦憲法修正 5 条の正当な補償を条件に公用収用をすることを求める規定が適用になるとする。言いかえると、公用収用と課税は、補償が明示的か暗示的かは別として、私有財産を公共の用に供する場合には補償が必要であるという意味で、同じ憲法的な基盤のもとにあるとする [Territory of Utah v. Daniels, 22 P. 159, at 162 (Utah 1889)]。

初期の州裁判所の裁判例を点検してみた。ここでは、アメリカにおける公用収用 (taking) と課税 (taxing) の類似性に着眼し、課税を、憲法の公用収用の土俵のうえで論じようとする姿勢が伺える。言いかえると、州裁判所は、州議会／立法府の課税権を、憲法に定める正当な補償 (just compensation) が要する私有財産の公用収用を認める法理の傘の下に置き、抑制に努めようとしているようにも読める。実際に、州議会が、課税権を、濫用的 (abusive)、恣意的 (arbitrary)、不合理 (irrational) な方法で行使していると判断する場合には、介入することをいとわない。

州裁判所が、立法府に附与された課税権を、憲法の公用収用の規定の枠内に留めることは、課税とは、公用収用と同じ性格で、私有財産に対する公権力の行使であるとの認識を広めることにもつながる。この結果、納税者が、立法府に附与された課税権の行使に納得がいかないとする。この場合には、憲法の公用収用の規定を使って司法統制を求める選択肢もあることを学ぶ機会を得ることになる。

III 公用収用と課税との分離を指摘する連邦裁判所の初期の裁判例

州裁判所と対照的な姿勢を取るのが連邦裁判所である。連邦裁判所は、公用収用に対して

は正当な補償 (just compensation) が必要であるが、課税は一方的な義務であり、正当な補償の対象とならないとする姿勢を取る。つまり、連邦憲法修正 5 条に定める公用収用の規定 (Takings Clause) は、原則として課税には適用にならないとして、公用収用と課税とを分離 (taking / taxing divide) する考え方を強く主張する。

これら公用収用と課税とを分離 (taking / taxing divide) を主張する代表的な連邦裁判所の初期の判例を取り上げて、わかりやすくまとめてみると、次のとおりである。

【図表 3】公用収用と課税との分離を指摘する連邦裁判所の初期の判例

① 1819 年の判例

連邦最高裁判所のマーシャル首席判事 (Chief Justice Marshall) は、1800 年代初期の有名なマカロック 対 メリーランド事件判決で、「国民や国民の財産に課税する権限はまさに政府の存続に不可欠なものであり、政府は合法的な限り適用対象を最大限まで広げて課税権を行使することができる。この権限の濫用を抑止する唯一の手段は政府の機構自体にある。立法府は有権者を代表して課税を行っている。このことが、誤った、抑圧的な課税に対する十分な抑止になるとする決まりになっている [McCulloch v. Maryland, 17 U. S. (4 Wheat.) 316, at 428 (1819)]。

② 1880 年の判例

連邦最高裁判所は、1819 年のマカロック (McCulloch) 判決からおおよそ 60 年後に、マーシャル判事の判断を再確認する形で、次のように判示した。「憲法上、課税は、いかに厳しいものであるとしても、公的目的で行われているものであり、公用のための私有財産を収用することとは [異なる]。」 [County of Mobile v. Kimball, 102 U. S. 691, at 703 (1880)]。

③ 1904 年の判例

連邦最高裁判所は、「憲法が連邦議会に付与した課税権を連邦憲法修正 5 条から導き出すことを制限することができない」と判示した [McCray v. United States, 195 U. S. 27, at 64 (1904)]。

④ 1916 年の判例

1913 年の税制改正法である歳入法 (Revenue Act of 1913) [実際には、関税法 (Tariff Act) に所得課税の規定を挿入する改正] は、関税率引下げによる歳入損を補うことが狙いであった¹⁵。言いかえると、必ずしも多額の歳入

を期待したものでではなかった。連邦議会は、所得課税をする 1913 年歳入法を、憲法修正 16 条を根拠に制定した。言いかえると、諸州に配分することや国政調査によらずに所得税を課すことを制限した憲法 1 条各号に規定する要件などにはふれずに、制定した。

1913 年所得税法の違憲性を問うたブラッシュバー 対 ユニオンパシフィック鉄道会社事件 [Brushaber v. Union Pac. R.R. Co., 240 U.S. 1 (1916)] において、原告 (ブラッシュバー/以下「原告 B」または「B」という。) は、被告であるユニオンパシフィック鉄道会社 (以下「被告 UP 社」または「UP 社」という。) の株主である。本件において、原告 B は、被告 UP 社が 2013 年法に基づいて課される所得税 (以下「2013 年所得税」という。) を納付するのを差し止めるように求めて裁判所に提訴した。原告 B は、理由として、1913 年所得税は、連邦憲法修正 5 条 [何人も、・・・法の正当な手続によらずに、生命、自由または財産を奪われることはない。何人も、正当な補償なしに、私有財産を公共の用のために徴収されることはない。] に違反することをあげた。加えて、議会は、諸州に配分することや国政調査によらずに所得税を課すことを禁止する憲法 1 条 9 項 4 号に違反することをあげた。

連邦最高裁は、8 対 0 の判決で、次のような理由をあげて、1913 年所得税は、合憲であるとした。**①**連邦憲法修正 5 条は、憲法が連邦議会に附与した課税権を制限する規定ではない。したがって、政府が課税することに対しては、修正 5 条の正当な手続を経ないで財産を収用することを禁止する規定には抵触しない。**②**また、法人が自らに課された義務に基づいて、補償なしに、他人が税の納付についてその支払の源泉において所得を徴収しているとしても、法の正当な手続を否定しているとはいえない。**③**憲法修正 16 条の成立により、議会在諸州に配分す

ることや国政調査によらずに所得税を課すことを禁止する憲法 1 条 9 項 4 号の規定を遵守しないで課税したとしても違憲とはいえない。後法 (修正 16 条) は、前法 (憲法 1 条 9 項 4 号など) に優先する。

⑤ 1924 年判決

連邦最高裁判所は、「議会の課税権は、非常に広範である。納税者の分類が、合理的に行われており、恣意的かつ気まぐれ (arbitrary and capricious) ではない限り、修正 5 条は適用されない」、と判示する [Barclay & Co. v. Edwards, [206 U.S. 442, at 450 (1924)]]。

⑥ 1934 年判決

連邦最高裁判所は、連邦憲法修正 5 条が適用になり、税法が違憲と判断されるには、たんに恣意的かつ気まぐれなものであるというだけでは不十分である。言いかえると、修正 5 条とぶつかり違憲と判断されるのは、極めて「稀で、特別な事例 (rare and special instances)」に限られる [A. Magnano Co. v. Hamilton, 40, at 44 (1934)]

IV 公用収用と課税との関係をめぐる州と連邦の裁判所の姿勢の乖離をみる

アメリカ連邦における近代的な租税制度は、間接税 (indirect tax)、つまり消費者として取引を通じて間接的に負担する租税、の導入を認めた 1788 年の連邦憲法の批准、制定に始まる。その後、1913 年の連邦憲法修正第 16 条の批准、制定により、連邦は、納税者が得た所得に応じて税を負担する直接税 (direct tax) である所得税の導入を認められた。

連邦最高裁は、こうした連邦の租税制度の変遷を認識しながらも、初期の判決から、一貫して公用収用と課税とはその理論的な基盤を同じ

¹⁵ アメリカ合衆国憲法は、1 条で、連邦に間接税を課す権限を与えているが、直接税を課す権限を制限している (1 条 2 項 3 号・1 条 8 号 1 号・1 条 9 項 4 号)。こうした制限は、1913 年に修正 16 条によって連邦憲法が改正され、連邦に直接税を課す権限が認められるまで継続していた。このため、それまでの所得課税は、戦費調達等を目的とする臨時的・例外的に実施されたくらいである。南北戦争の戦費調達を狙いに所得に対する課税が提案され、1861 年に最初の連邦所得税法が可決されたのは一例である。その後も、1894 年に連邦議会で所得課税法が可決・成立した。しかし、翌 1895 年に、連邦最高裁は、ポロック 対 農場経営者貸付信託会社事件 [Pollack v. Farmer's Loan and Trust Company, 157 U.S. 429, 158 U.S. 601 (1895)] 判決で、この 1894 年所得課税法を違憲と判断した。連邦では、このポロック判決を変更するねらいで憲法を修正しようとする機運が高まった。1912 年の大統領選挙では、3 人の候補者のいずれもが連邦所得税の導入を訴えた。また、1913 年 2 月に、連邦に所得税を導入する憲法修正第 16 条案は、必要とされる 4 分の 3 の州により批准された。1913 年に成立した憲法修正 16 条は、「連邦議会は、いかなる源泉から生じるものであっても、各州に比例配分することなく、かつ、人口調査または人口算定によることなしに、所得に対する税を賦課し徴収する権限を有する。」と規定する。この修正条項により、議会在諸州の配分することや国政調査によらずに所得税を課することができるようになった。See, W. Elliot Brownlee, Federal taxation in America: A short history, at 9-46 (C. U. P., 1996).

くするものではない、との姿勢を維持してきている。これは、公用収用(taking)と課税(taxing)の類似性に着眼し、課税を憲法の公用収用の土俵のうえで論じようとする初期の州裁判所の姿勢とは対照的といえる。

こうした公用収用と課税との関係についての州裁判所と連邦裁判所(連邦最高裁)との姿勢の違いは、その後も変わっていない。この点については、次の裁判例を見ればわかる。

【図表 4】 公用収用と課税との関係：州と連邦の裁判所の姿勢の違いをみる

【アルコ駐車場会社 対 ピッツバーグ市事件(1973年、1974年)】

①州裁判所の判決

ペンシルベニア州ピッツバーグ市(被告)は、市条例で、民間の駐車場会社(原告)の市外住民利用料金に対し20%の税率で取引高税(gross receipts tax)を課した。原告は、こうした高率で課税する市条例は、民間駐車場経営事業者に対して不合理に高額かつ不当な負担を任せ、事業から撤退させることが狙いであり、連邦憲法修正14条の法の正当な手続および正当な補償なしの収用ならびに州憲法8条1項の統一課税(uniformity of taxation)原則に抵触し、違憲であるとして裁判所に訴えた。州下級裁判所は原告の訴えを認めなかった。しかし、ペン州最高裁は、売上高に20%の高率で課税をする市条例は、不合理に高額かつ不当な負担を任せ、民間の駐車場事業者が利益をあげて事業経営を続けることを困難にするか、または利益率を低下させ、低料金の同市の駐車場公社(Parking Authority)と競争できなくすることにつながり、法の正当な手続を欠いた補償なしの私有財産の収用にあたり違憲である、と判断した。[Alco Parking Corp.v.City of Pittsburgh 307 A.2d 851, at 864 (Pa.1973)]

②連邦最高裁の判決

州最高裁で敗訴したピッツバーグ市(被告)は、連邦最高裁判所(U.S. Supreme Court)に上告して、合衆国最高裁規則第22および第23に基づき、ペン州最高裁(下級裁判所)の知事令は合憲である決定を再審査、破棄するように求め、移送命令請願書(Petition for writ of certiorari)を連邦最高裁に提出した。連邦最高裁は、移送命令を認めた。そのうえで、州外住民の駐車業利用料金売上高に20%の高率で

課税をする市条例は、不合理に高額かつ不当な負担を負わせるものではなく、民間の駐車場事業者が利益をあげて事業経営を続けることを困難にするか、または利益率を低下させ公的駐車場企業体と競争できなくすることにつながるとしても、法の正当な手続を欠いた補償なしの私有財産の収用にはあたらず、違憲無効ではない、と判断した。[Alco Parking Corp.v.City of Pittsburgh 417 U.S.369, at 373(1974)]

このアルコ駐車場会社 対 ピッツバーグ市事件(1973年、1974年)判決(以下「アルコ駐車場会社事件」ともいう。)からわかることがある。それは、公用収用と課税の関係について、州最高裁判決と連邦最高裁判決は、まったく相容れない姿勢を取っていることである。アルコ駐車場会社事件は、課税(taxing)と公用収用(taking)との異同をめぐるさまざまな課題があることを学ぶには最良の教材の一つといえる。

1 問われる政策増税と公用収用

まず、「課税(taxing, taxation)」は、本来的には、国家(連邦、州、地方団体など)が公的財政収入(public revenue)を得ることが目的であった。ところが、国家は、次第に課税を政策実現の目的に利用するようになっていった。例えば、市民の健康を護るために、酒類に高率で課税をする例をあげることができる。また、同じ理由で、マーガリンやソフトドリンクに課税する例もある。さらには、地球環境を保全するために環境にやさしくないレジ袋に課税する例もある。こうした例では、課税(税制)あるいは規制税(regulatory taxing, regulatory taxation, regulation by taxation)を利用して特定の政策を実現することが目的である¹⁶。言いかえると、必ずしも公的財政収入を得ることが本来の目的ではない。わが国では、「政策税制、政策課税」とも呼ばれる。

政策税制または政策課税は、増税(tax increase)の場合もある。つまり「政策増税」である。しかし、多くの場合は、減税(tax reduction)、つまり「政策減税」である。政策減税は、税制を通じて

¹⁶ See, Eduardo M. Penalver, "Regulatory Taxings," 104 Colum.L.Rev.2182(2004). なお、Penalver論文では、TaxingとTakingの関係について、正義論(theories of justice)の視角から興味深い分析をしている。しかし、本稿では、裁判例の分析に傾注することとし、正義論には深く立ち入らない。

歳出をするに等しいことから、「租税歳出 (tax expenditures)」とも呼ばれる¹⁷。また、直接歳出とは異なり年次の予算に盛られない形で歳出することになることから裏口歳出 (back door spending) とも呼ばれる。

アルコ駐車場会社事件は、一種の「政策増税」、「規制増税 (regulatory tax increase)」にあたる、とみてよい。つまり、駐車場会社の市外住民によるパーキングサービスの利用料金にかかる売上高に20%の税率で取引高税 (gross receipts tax) を課すことで、市外住民が車でピッツバーグ市内に入るのを規制し、公共交通機関の利用を促し、交通混雑や大気汚染などの改善を目的とした規制税である。租税理論的には、事業者が負担する20%の取引高税は、駐車場サービスの利用者／消費者である市外住民への転嫁が予定されている。ただ、公営の駐車場企業 (ピッツバーグ市の駐車場公社) の1日利用料金が2ドルなのに対して、民間の駐車場会社の駐車場の1日利用料金は3ドルである。このことから、民間事業者は、20%の取引高税を利用料金に上乘せし、消費者に確実に転嫁できるかどうかは定かではない。

ペン州最高裁は、売上高に20%の高率で政策的に課税をする市条例は、不合理に高額かつ不当な負担を負わせ、民間の駐車場事業者が利益をあげて事業経営を続けることを困難にするか、または利益率を低下させ、低料金の同市の駐車場公社 (Parking Authority) と競争できなくすることにあるとみた。そして、こうした政策増税は、法の正当な手続を欠いた補償なしの私有財産の収用にあたり違憲である、と判断した。

これに対して、連邦最高裁は、本件のような州が実施する規制増税／政策課税は、州の警察規制権限 (police power regulations) に基づいて実施しているとみる。したがって、正当な補償を要する公用収用とは別物とみる。

連邦最高裁の姿勢をみると、修正5条に規定する法の正当な手続を使って立法府の課税権に制限を加えるのは容易ではないことがわかる。むしろ、正当な補償なしでの私有財産の収用であると訴えて保護の扉をこじ開けていくより道はないともいえる。

もちろん、課税または租税立法は、公用収用規定との関係において違憲性を問うのも、かなり至難である。とは言っても、まったく不可能というわけではない。課税または租税立法が、恣意的 (arbitrary) または「濫用的 (abusive)」、「不合理 (irrational)」に行われていると判断される場合には、正当な補償なしの公用収用にあたるかの判断が得られる。言いかえると、そう判断されない場合には、合憲となる。この点については、次のような先例で確認できる。

【図表5】規制増税が恣意的、濫用的として違憲性を問われた事例

- ①連邦最高裁は、1919年児童労働税法 (Child Labor Tax Law of 1919) を、連邦議会が連邦憲法1条8項1号で認められた法律で租税権限を偽装し、実際には児童労働を使った雇用主を処罰する不適切な目的で制定しているとし、違憲と判断した [Bailey v. Drexel Furniture Co. (Child Labor Tax Case), 259 U.S. 20 (1922)]。
- ②ワシントン州内で販売されるマーガリンをはじめとしたバター代用品に1ポンドあたり15セントを課すワシントン州個別消費税の合憲性が争われた。連邦最高裁判所は、租税であるためにはその税収が公的目的に使われることが要件であるとの見解を示したうえで、州のバター代用品への課税の目的は酪農産業を保護する政策増税であるとしても、租税にあたり、違憲ではないと判断した。連邦最高裁は、次のような判断理由をあげた。①連邦憲法修正14条や修正5条の法の正当手続条項 (Due Process of Law Clause) は、州にも適用される。②州の税法が、もはや課税権とはいえないような恣意的な場合で、財産の収奪にあたる際には、これら法の正当手続条項に抵触することになる。③しかし、本件で問われた州のバター代替品への個別消費税は、こうした違憲な課税にはあたらない [Magnano Co. v. Hamilton, 292 U.S. 0 (1934)]。

2 問われる政府規制による財産権の利用制限と公用収用

現代のアメリカ法上、連邦憲法で「正当な補償 (just compensation)」の対象となる「収用」には、大きく分けると、次の2つの種類があると解されている。

¹⁷ 租税歳出、租税歳出予算についての邦文による研究としては拙論「租税歳出概念による租税特別措置の統制」石村耕治『アメリカ連邦税財政法の構造』(法律文化社、1996年)第2章参照。

【図表 6】憲法の「正当な補償」の対象となる「公用収用」の種類

①私有の現物資産の公用収用

政府が私人の現物財産を物理的 (physical taking) / 強制的 (compulsorily) に取得する行為 (eminent domain / 公用収用) である。「actual takings」、「physical takings」ともいう。

②政府規制による公用収用

「政府規制による公用収用 (regulatory takings)」とは、政府が、私人の現物財産の物理的な移転を求めるものではないが、公共利用の名のもとに政府規制 (regulations) により財産所有者に強制収用と同視できる程度の経済的利益を犠牲にするように求めている場合である。この場合、政府の規制 (regulations) または行政の行為 / 作為 (actions) もしくは不作為 (inaction) を、その所有者の私有財産の実質的な公用収用を伴う財産権の侵害とみて、正当な補償の対象とするわけである。①「actual takings」と対比においては、「みなし収用 (constructive takings)」ともいえる¹⁸。ちなみに、連邦最高裁が呈示する「政府規制による公用収用」にあたるかどうかの判断基準は、時代とともに次のように推移している。

①連邦最高裁 1922 年ペンシルベニア石炭会社事件判決：「政府規制による公用収用の法理」と「行き過ぎ基準」

政府規制による公用収用の法理 (doctrine of regulatory takings) は、1922 年のペンシルベニア石炭会社 対 マホン事件連邦最高裁判決 [Pennsylvania Coal Co. v. Mahon, 260 U.S. 393 (1922)] においてはじめて登場した。本件において、ホームズ判事 (Justice Homes) は、規制が「行き過ぎる (It goes too far)」と機能的には公用収用と同等に取扱わなければならない、との判断を示した。

本件判決が出された 1922 年前は、政府規制は政府の警察規制権 (police power) を根拠とするものであり、物理的な私有財産の奪取または占有などが伴わない場合には、正当な補償の対象となる公用収用にはあたらないとされていた。

本件では、「政府規制による公用収用」にあたるかどうかを判断する基準として、「行き過ぎ (goes too far) 基準」を示した¹⁹。

しかし、行き過ぎ (goes too far) かどうかを客観的に測ることは難しく、不確定な基準 (vague standard) といえる。その中身は、具体的な判決の蓄積を通じて固めていく必要があった。政府規制による公用収用の法理は、その後、1930 年代の司法消極主義の到来とともに、時代の波に埋もれてしまった。

②連邦最高裁 1978 年ペンセントラル輸送会社事件判決：「特別要素基準」

再度、政府規制による公的収用 (regulatory takings) の法理が登場するのは、1978 年のペンセントラル輸送会社 (ペンセントラル社 / PC 社) 対 ニューヨーク市 (NY 市) 事件判決 [Penn Central Transportation Co. v. New York City 438 U.S. 104 (1978)] まで待たなければならなかった。本件では、NY 市が条例で歴史的建造物を保全するための再開発計画を規制しており、同市の保全委員会が PC 社のグランドセントラルターミナルの再開発計画が認められなかったことから、PC 社が NY 市の規制は実質的な公用収用にあたるとして正当な補償を求めたものである。連邦最高裁は、PC 社は再開発を認められないとしても、列車の運行には障害がなく失うべき利益もないとして PC 社の訴えを認めなかった。本件で、連邦最高裁は、1922 年に示した「行き過ぎ (goes too far) 基準」に代わり、「特別要素基準 (ad hoc factors test)」（「複合基準 (multi-part test)」ともいう。）を提示した。この基準では、その事案に「本質的な特別要素 (essentially ad hoc factors)」を抽出し、それらの基準 (ad hoc test) をもとに、規制か公用収用かを判断することになる。しかし、この基準も、司法に余りにも幅広い裁量を付与するなどの不確定性 (indeterminacy) が指摘され、司法には当事者にもっとわかりやすい判断基準の提示が求められた。

③ 1980 年代に連邦最高裁が示した「当然の公用収用基準」

その後、連邦最高裁は、政府規制が財産の永続的かつ物理的な侵害を伴う場合には、当該財産の「当然の公用収用 (per se taking)」にあたる、との判断を示している。つまり、政府規制による公用収用 (regulatory

¹⁸ わが国でも、日本国憲法 29 条 3 項の〔損失補償〕規定の適用・解釈において、①公用制限 (公共の福祉の増進という積極的目的の制限) と②警察制限 (公共の安全・秩序の維持という消極的目的の制限) に分け、①については補償が必要であるが、②については必要がない、とする見解がある。樋口陽一ほか著『憲法 II (注釈法律学全集 (2))』(青林書院、1997 年) 246 頁参照。もつとも、①と②に峻別するのは至難とする見解もある。塩野宏『行政法 II [行政救済法] (第 4 版)』(有斐閣、2005 年) 330 頁以下参照。

¹⁹ 判決を書いた当時の自由放任主義経済の流れのなかで、財産価値の減少で公用収用かどうかを判断する財産価値の減少基準 (diminution in value test) を提示したとする見方もある。

takings) にあたるかどうかは、当然の公用収用基準 (*per se* taking test) によるとした [See, *e.g.* *Hendel v. Irving*, 481 U.S. 704, at 717-18 (1987)].

④ 1990年代に連邦最高裁が示した「公用収用に匹敵する程度の経済的利益の犠牲を求めているかどうかの基準」

連邦最高裁は、土地の所有者に対しその土地のあらゆる経済的利益を犠牲にするように求める政府規制は、連邦憲法修正5条に定める公用収用にあたるとする判断基準、いわゆる「総体基準 (total takings test)」、を提示した [See, *e.g.*, *Lucas v. South California Coastal Council*, 505 U.S. 1001 (1992)]. この基準は、広い意味では、前記③の「当然の公用収用 (*per se* taking)」に含まれる。

⑤ 1990年代以降に連邦最高裁が示した土地利用規制としての強制徴収にかかるノーラン／ドーラン基準：「本質的関連性／おおよその均衡性基準」

アメリカでは、自治体が土地の利用について強いゾーニング規制 (土地利用圏域設定) を課している²⁰。多くの自治体は、④貧困層を排除するためのゾーニング (exclusionary zoning) に加え、⑤貧困層対策のためのゾーニング (inclusionary zoning) を条例で実施している。⑥貧困層対策のためのゾーニングでは、土地開発にあたり、一定の比率の低所得者向けの手ごろな価格の住宅 (affordable housing) の供給またはこれに代わる負担金の支払 (cash payment) などを、開発許可条件としていることが少なくない。こうした開発許可条件として課す「強制賦課 (exaction)」は、連邦憲法修正5条にいう公用収用 (taking) にあたるかどうか問われてきた。

連邦最高裁は、政府 (自治体) が開発許可条件として課す「強制賦課 (exaction)」は、その社会的開発コストと本質的関連性 (essential nexus) [*Nollan v. California Coastal Commission* 483 U.S. 825, at 837-

39 (1987)、およびおおよその均衡性 (roughly proportionality) [*Dolan v. City of Tigard*, 512 U.S. 374 (1994)] を有しなければならない [*Koontz v. St. Johns River Water Management District*, 570 U.S. 595, at 599 (2013)] との基準を提示している。一般に「ノーラン／ドーラン基準 (Nollan / Dolan test)」または「本質的関連性／おおよその均衡性基準 (essential nexus / roughly proportionality test)」と呼ばれる。自治体が課した土地開発許可条件が、ノーラン／ドーラン基準を充たさない強制賦課 (exaction) であると判定されれば、違憲的条件設定禁止の法理 (unconstitutional conditions doctrine)²¹ に抵触する。当該土地開発許可条件は、連邦憲法修正5条に違反する政府規制による公用収用 (regulatory taking) にあたるとされ、自治体は正当な補償 (just compensation) をするように求められる。

アメリカは、新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) の感染爆発 (パンデミック) ワオーズのさなかにある、ニューヨーク州やカリフォルニア州をはじめとしたアメリカのパンデミック (感染爆発) 封じの州知事令 (lockdown closure order) では、接触感染拡大を防ぐために、不要不急業務 (ノンエッセンシャルビジネス / non-essential business) に営業禁止 (休業 / 一時閉鎖) を求めている。対象は、リアル (実) キャンパス型の学校 (オンライン遠隔授業を除く。)、レジャー施設やレストランなどからリアルの弁護士事務所業務 (オンライン遠隔法務サービスを除く。) まで多岐にわたる。

その一方で、都市封鎖の知事令では、生活不可欠業務 (エッセンシャルビジネス / essential business) の営業継続を命じている。パンデミック時のライフインフラ / ライフラインを維持するためである。対象は、生活必需品を製造する企業やそれらを販売するスーパーマーケット、

²⁰ 一般に、アメリカの「政府規制による公用収用 (regulatory takings)」について、わが国では、各州の下位にある地方団体 / 自治体による土地利用規制の観点から数多くの紹介がされている。寺尾美子「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障 (1)」法学協会雑誌 100 巻 2 号 (1983 年)、福永実「アメリカにおける土地利用規制と財産権保障 (1) (完)」早稲田政治公法研究 70 号・71 号 (2002 年)、福永実「土地利用規制に対する損失補償の要否：判断基準の日米比較」PRI Review 25 号 (2007 年) 58 頁以下参照。

²¹ アメリカ法では、違憲的条件設定禁止の法理 (unconstitutional conditions doctrine) 【政府は、規制や許認可をする際に、相手方に対して憲法で保障される権利を行使しない旨を条件とすることを禁止するルール】が確立していることから、デベロッパーは、自治体の開発許可条件が連邦憲法修正5条に違反する行政規制による公用収用 (regulatory takings) にあたると信じる場合には、「正当な補償」を求めて司法に訴えることが多い。

宅配ビジネスなどから、疫病感染者を含む患者の受入れ／治療をする病院や医療機関、医薬品製造会社などまで多岐にわたる。とりわけ、新型コロナウイルス感染症封じの都市封鎖知事令 (COVID-19 Closure Governor Executive Order) においては、公私の病院や保健医療機関、医薬品製造会社などに新型コロナウイルス患者の受入れ／治療、それに必要な物資の生産を強制的に命じている。

パンデミックで都市封鎖令があり、公共の用に仕えよとのことで民間の病院や保健医療機関が感染者を受け入れ治療をするとする。しかし、どの病院や医療機関にも、物理的、物的、人的資源には限りがある。このため、新規患者の診療停止や急ぎでない手術の抑制、院内感染対策などで、過度な負荷がかかる。「伝染病治療隔離病棟 (pesthouse)」との風評被害も避けられない。結果として、多額の営業損失も懸念される。連邦や州政府からの財政措置だけでは補えず、当然、経営に赤信号がともり、経営破綻も懸念される。

この場合、公共の用に仕えた民間病院その他の保健医療機関は、都市封鎖令が強制収用と同視できる程度の経済的利益の犠牲を求めたことを理由に、都市封鎖令を出した首長を相手に、裁判所に対して、連邦憲法修正5条および修正14条を典拠に「正当な補償」を求めるのも一案である²²。

ただ、この場合、裁判所は、都市封鎖令に基づく営業継続は、州の警察規制権 (police power) を根拠に、私人の事業の所在場所に規制 (私権制限) を加えているだけであるとし、補償救済に消極的姿勢を取ることが想定される。言いかえると、憲法に基づいて原告の私有財産に対して州の公用収用権 (power of eminent domain) を行使しているわけではない、と判断する可能性が強い。また、都市封鎖知事令は、

住民の健康を護り生命を救うことが目的であり、したがって、補償を必要とする収用を目的とするものではない、と判断する可能性がある。さらには、封鎖令は、そもそも私有財産の破壊や損害を与えることを意図するものではないので、公用収用にあたらぬと判断する可能性もある。以上のような想定からもわかるように、裁判所、とりわけ連邦最高裁判所の裁判例の動向を分析すると、警察規制権を根拠とした政府規制により私人が被った財産上の損失に対して憲法上の正当な補償を求めるのは、概して容易ではない。この背景には、連邦憲法の公用収用条項 (Takings Clause) の適用・解釈をめぐる政治哲学上の支配的な考え方の影響がある。つまり、憲法上の私有財産権の保障をより相対的なものとみて、政府規制により私有財産をできるかぎり容易に公共の用に供するのが現代社会にマッチしているとするリベラルな考え方 (liberalism) あるいは大衆迎合立憲主義 (popular constitutionalism) が支配的な現実がある²³。

もちろん、連邦最高裁の判決によっては、「原意主義 (originalism)」(合衆国憲法の意味は時代とともに変化することはないという保守的な政治哲学) を持つ「保守／リバタリアン (conservative-libertarian)」の判事の考え方がストレートに反映された判断もないわけではない。例えば、超保守派のアントニン・スカリア連邦最高裁判事 (Justice Antonin Scalia) は、合衆国憲法が定める私有財産権の保障を絶対的なものとみる。そのうえで、私有財産の所有者に対して政府規制によって正当な補償なしに強制収用と同視できる程度の経済的利益の犠牲を求めるのは、違憲な政府規制のよる収用 (regulatory taking) にあたるとする²⁴。

政策税制 (regulatory taxings) とりわけ政

²² 石村耕治「アメリカのパンデミック対策と損失補償訴訟」獨協法学 112号 (2020年) 参照。

²³ 「大衆迎合立憲主義 (popular constitutionalism)」とも呼ばれる。See, Lee J. Strang, "Originalism as Popular Constitutionalism?: Theoretical Possibilities and Practical Differences," 87 *Norte Dame L. Rev.* 253 (2011).

²⁴ See, e.g., *Lucas v. S.C. Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992). 本件 (Lucas／ルーカス事件) では、超保守派のアントニン・スカリア連邦最高裁判事 (Justice Antonin Scalia) が多数意見を書いた。すでにふれたように、Lucas事件で、スカリア判事は、「総体基準 (total takings test)」を提示し、自治体が条例で公益利用の名のもとに財産所有者のすべての経済的利益利用を犠牲にするように求めている場合には、正当な補償を要する公用収用にあたる、と判断した。ちなみに、Lucas事件最高裁判決後、被告の自治体は、原告から問題の財産 (不動産) を有償で購入し、更地に戻し、海岸線の保全を行っている。

策増税、つまり政府が特定の政策を実現するために課税の手段を選択したことにより、その負担により納税者が被った財産上の損失に対し憲法上の正当な補償を求めたとする。この場合、すでにふれたように、裁判所は、憲法の公用収用条項 (Takings Clause) を適用して納税者を救済することには、より消極的な姿勢をとる傾向が伺える。きわめて例外的に、課税が恣意的な方法 (arbitrary manner) で行われているとか、濫用的な方法 (abusive manner) で行われている場合に限り、憲法上の正当な補償の対象となる可能性がある程度である。

今日の裁判所は、課税については、税法の制定において法の正当な手続 (Due Process of Law) を踏んでいるかどうかを問い、法形式的な合理性を有する限り、憲法上の公用収用の規定に基づく納税者からの訴えをほとんど容認する姿勢にはない、といえる。言いかえると、特定個人や企業の財産の国有化政策に課税／税制を活用するようなことでもない限り、裁判所は、政府の課税権を制限する狙いで憲法上の公用収用の規定を適用することはないといえる²⁵。

V 課税と公用収用をめぐる学説や判例の分析

これまで、アメリカにおける課税と公用収用の関係について、裁判例を中心に分析してきた。そこでは、課税と公用収用を一体化して判断しようとする姿勢の強い州裁判所と、課税と公用収用を分離して判断しようとする姿勢の強い連邦裁判所との違いが目立った。

次に、学説では、課税と公用収用の関係をどうとらえているのかを点検してみたい。学問的に課税と公用収用の関係をどうとらえるかについては、イデオロギー的な対立、または政治哲学的な立場の違いが大きく関係してくる。端的にいえば、保守／リバタリアンの (conservative-libertarian) な見解とリベラリズム (liberalism) ／大衆迎合立憲主義 (popular

【図表 7】保守またはリバタリアンの見解とリベラルな見解との対比

①保守／リバタリアンの見解

超過累進税率での所得課税や遺産課税 (progressive income taxation, progressive estate taxation) や各種の社会保障プログラムのような再分配政策 (redistributory policy) は、正当な補償なしの私有財産の公用収用にあたり、憲法に抵触する。単一税率での所得課税や消費課税 (flat taxation) 以外は、ゆるぎないとする。

②リベラルな見解

超過累進的な所得税や社会保障プログラムのような再分配政策は、正当な補償なしの私有財産の公用収用にはあらず、憲法に抵触しない。むしろ、諸州が採用する小売上税のような消費課税、財産税のような単一税率課税は、貧しい人々への逆進課税 (regressive taxation) であり、正当な補償なしの私有財産の公用収用にあたり、憲法に抵触する。

constitutionalism) の見解とが交差している。

保守／リバタリアンの見解は、自然 (財産) 権論 (natural property rights theories) とも呼ばれる。憲法の公用収用規定関係では、故アントニン・スカリア連邦最高裁判事 (Justice Antonin Scalia)²⁶ をあげることができる。自然 (財産) 権論は、憲法上の公用収用条項 (Takings Clause) の保守的 (conservative)、あるいは反動的 (reactionary) な適用・解釈を通じて、超過累進課税や社会保障プログラムのような再分配政策 (redistributory policy) に抵抗する²⁷。

故スカリア連邦最高裁判事は、司法制度を通じて保守／リバタリアンの見解をアナウンスしてきたことで名を馳せている。スカリア判事は、大学教員や役人、連邦下級審裁判官などを経て、1986年にレーガン大統領によって連邦最高裁判事に指名された。オバマ政権下の2016年に79歳で死去するまで最高裁判事を務めた。保守的判決を下すことが多く、「原意主義 (originalism)」（合衆国憲法の意味は時代にと

²⁵ See, Gale Ann Norton, 'The Limitless Federal Taxing Power,' 8 Harv. J. L. & Pub. Pol'y 591 (1985).

²⁶ See, e.g., Lucas v. S.C. Coastal Council, 505 U.S. 1003 (1992).

²⁷ See, e.g., 'The Natural Property Rights Straitjacket: The Takings Clause, Taxation, and Excessive Rigidity,' 51 U.C. Davis L. Rev. 1351 (2018).

²⁸ スカリア判事は、一貫して人工中絶と同性愛者の権利拡大に猛烈に反対した。企業利益を重視し、死刑制度の信奉者でもあった。アウトスプークンで、オバマ大統領の医療保険改革案／オバマケア (Obamacare / ACA=Affordable Care Act) に嫌悪感を示し、「jiggery-pokery (いかさま)」や「pure applesauce (ナンセ

もない変化することはないという保守的な政治哲学)²⁸の信奉者であった²⁹。トランプ政権の誕生後、故スカリア判事の後釜人事を含め裁判官の政治的な入替えを通じて、連邦最高裁判所では、保守／リバタリアンの考え方が勢いを増しているとの指摘もある。

以下に、憲法の公用収用条項 (Takings Clause) の適用・解釈をめぐり、保守／リバタリアンの (conservative-libertarian) な見解とリベラリズム (liberalism) / 大衆迎合立憲主義 (popular constitutionalism) の見解が対立する2つの事例を取り上げて、分析する。

1 超過累進課税は富裕な納税者の財産権を侵害し違憲か

すでにふれたように、保守／リバタリアンの (conservative-libertarian) な見解では、超過累進的な所得税 (progressive income taxation) や遺産税 (progressive estate taxation) は、正当な補償なしでの政府規制による公用収用 (uncompensated regulatory takings)

にあたり、連邦憲法修正5条の公用収用条項 (Takings Clause) に抵触するとみる³⁰。リチャード A. エプステイン (Richard A. Epstein) 教授がよく知られた存在である³¹。

エプステイン教授は、「原意主義 (originalism)」(合衆国憲法の意味は時代にともない変化することはないという保守的な政治哲学)を信奉する論者である。アメリカは時代とともに解釈が変わる憲法 (living constitution) を持つ国家であるとする学者とは一線を画す論者である³²。とりわけ、エプステイン教授は、超過累進課税を基調に富の再分配を当然視する「福祉国家 (welfare state)」の憲法適合性 (constitutional legitimacy) に対し強く異議を唱える。合衆国憲法が制定された当時、超過累進課税は想定されていなかったとする。加えて、西欧社会において貧富の差を是正するのは、伝統的に「慈善 (charity)」が担ってきており、こうした伝統を重んじるとすれば、超過累進課税、さらに労働法制や救貧法制などによる政府規制を強化すべきではないとする³³。

こうした原意主義論者 (originalists) によ

ンス)」と呼んだりもした。2020年9月1日に86歳で死去した故ギンズバーグ (Ruth Bader Ginsburg) 判事の後任に、トランプ大統領が指名したのが、故スカリア判事のもとで連邦最高裁調査官を務めていた、カトリック教徒で、筋金入りの超保守のエイミー・バレット (Amy Coney Barrett) 第7巡回区連邦控訴裁判所 (Seventh Circuit U.S. Court of Appeals) 判事である。トランプ大統領は、バレット判事に、全米各地で起こされているオバマケア訴訟、人工妊娠中絶法訴訟、銃規制法訴訟などで、連邦最高裁が「違憲判断」を下す多数派の一人となることへの期待を込めて、同判事を指名している。See, Rebecca Klar, 'Pelosi slams Republicans for trying to 'undo' Affordable Care Act through Trump Supreme Court nominee,' 2020 WL 5746519 (September 27, 2020). ちなみに、バレット判事は、ノートルダム大学法科大学院修了、故スカリア判事のもとで連邦最高裁調査官を経験し、ノートルダム大学法科大学院教授を務めていた折に、トランプ大統領に見いだされ、2017年に連邦控訴裁判所判事に指名され、連邦議会上院に承認を得てその職に就いた。バレット判事の宗教観に基づく法解釈、原意主義 (originalism) の法解釈は、かねてから法学界でも注目を浴びている。See, e.g., Ryan M. Proctor, 'Catholic Judges Have No Obligation to Recuse Themselves in Capital Cases,' 42 Harv. J.L. & Pub. Pol' y 309 (2019).

²⁹ See, Lee J. Strang, 'Originalism's Promise, and Its Limits,' 63 Clev. St. L. Rev. 81 (2014); See, Lee J. Strang, 'Originalism as Popular Constitutionalism?: Theoretical Possibilities and Practical Differences,' 87 Norte Dame L. Rev. 253 (2011).

³⁰ 租税の法的定義や超過累進課税について詳しくは、石村耕治編『現代税法入門塾 (第10版)』(清文社、2020年) 26頁以下参照。

³¹ See, Richard A. Epstein, Takings, Private Property and the Power of Eminent Domain (Harvard U.P., 1985). リチャード・A・エプステイン著/松浦好治訳『公用収用の理論—公法私法二分論の克服と統合』(木鐸社、2000年)。エプステイン教授は、1943年生まれ、シカゴ大学などで教鞭をとった後、現在ニューヨーク大学ロースクール教授を務める。レーガン大統領時代の1984年に、保守派シンクタンクのヘリテイジ基金 (Heritage Foundation) は、エプスタイン氏を連邦最高裁判事候補に推奨した。また、エプスタイン氏は「フェデラリスト・ソサエティ (Federalist Society)」のような右派の法学生団体には、保守の論客として人気がある。その一方で、リベラル派、人権擁護派の法学者からは、「マルサス派憲法 (Malthusian constitution)」などとやゆされ異端視される。See, Thomas C. Grey, 'The Malthusian Constitution,' 41 U. Miami L. Rev. 21 (1986).

³² See, Calvin R. Massey, 'Takings and Progressive Rate Taxation,' 20 Harv. J.L. & Pub. Pol' y 85 (1996).

ると、課税については、憲法の公用収用条項 (Takings Clause) とぶつからない形でゆるされる唯一の方法は、「単一税率課税／比例税率課税 (flat rate tax)」、つまり単一税率所得課税 (flat rate income tax) や単一税率消費課税 (flat rate consumption tax) であるとする³⁴。

連邦最高裁判所は、これまで超過累進税率での所得課税は正当な補償なしの公用収用にあたり連邦憲法修正5条に違反するかどうかについては明確な判断は下していない³⁵。むしろ、議会の課税権に対する司法統制には極めて消極的な姿勢を貫いてきている。もちろん、ごく限られた人たちの私有財産をターゲットに課税の手法を用いて収奪することは、法の正当な手続条項 (Due Process of Law Clause) や平等保護条項 (Equal Protection Clause) に抵触する、さらには正当な補償なしの公用収用にあたり連邦憲法修正5条の公用収用 (Takings Clause / Just Compensation Clause) に違反する、と解すことができる。しかし、広く一般の人たちをターゲットとして課税の手法を用いて私有財産を収奪することについては、超過累進課税の形を取っているとしても、連邦憲法修正5条には抵触しないとみるのが、現在のアメリカ税法学会での定説である。もちろん、超過累進課税の最高税率が100%のような政府規制による課税 (regulatory taxing) が行き過ぎる (it goes too far) と判断できるときは別である³⁶。

税法 (tax law) の研究者は一般に、連邦最高裁の先例 [McCulloch v. Maryland, 17 U.S. (4 Wheat.) 316, at 428 (1819)] に縛られて、「議会の課税権を制するのは選挙民であり司法ではない」とするドグマに疑問を持たなくなっている

との指摘もある。確かに、州裁判所は、州議会の課税権行使の憲法適合性を問われた場合には真摯に対応している。違憲判断もいとわない。これに対して、連邦最高裁は、議会の課税権行使に介入することには躊躇しがちである。税法学者はとかく、連邦最高裁の考えに追従し、州や連邦の不合理な課税権行使を憲法的にコントロールするのに消極的な姿勢を徹しがちである。しかも、オーソドックスな税法学者のなかには、エプSTEIN理論を、異端、保守／リバタリアンの主張であるとしてスティグマタイズ、全的に切り捨てることで自己を正当化する姿勢も目立つ。

ただ、公用収用法 (takings law) の研究者は、税法学者の最高裁判例追従の姿勢を危なっかしくみているのも事実である。こうした課税秩序 (status quo of taxation) に風穴を開けるには、課税 (taxing) を公用収用 (takings) の枠組みのなかに招き入れ、憲法的コントロールを強めようと試みていることを忘れてはならない。納税者の権益を護るため、ときには、逆転の発想も必要である。エプSTEIN理論を「納税者の財産権を侵害する課税とは何か」を精査する際に一助とする必要があるのではないか。

2 国民皆保険は納税者の財産権を侵害し違憲か

オバマ前大統領は、2008年の大統領選挙で、公約に「国民皆保険 (universal health insurance)」導入を掲げた。大統領就任後、健康 (医療) 保険制度改革 (Health Insurance Reforms) にまい進した。制度改革に後ろ向きで

³³ Epstein, note 27, at 93-96.

³⁴ Epstein, note 27, at 295-305.

³⁵ ちなみに、連邦最高裁は、超過累進税率での連邦相続税 (federal inheritance tax) については、合憲と判断している [Knowlton v. Moore, 178 U.S. 41 (1900)]。ただし、「没収 (confiscation)」に相当する課税が行われる場合には、当然に違法な累進課税として違憲となると示唆している (178 U.S. 41, at 109-10)。また、連邦最高裁は、イリノイ州相続税 (Illinois inheritance tax) についても、合憲と判断している [Magoun v. Ill. Trust & Sav. Bank, 170 U.S. 283 (1898)]。

³⁶ 金子宏名誉教授は「課税は、国民の財産権への介入であるから、憲法29条1項の財産権の保障との関係で、極端に重い税負担は憲法に違反すると解すべきであろう。」という。金子宏『租税法 (第23版)』(弘文堂、2019年) 2～3頁参照。ちなみに、超過累進税率での所得課税が「平等 (equality) / 公平 (fairness)」および「効率性 (efficiency) / 社会福祉の最大化 (maximizing social welfare)」に資し、私人の財産の公用収用にあたることはないのかどうかについては、精査がいる。本稿では、この問題にはこれ以上立入らない。この点の分析について詳しくは、See, e.g., Eric Kades, "Drawing the Line between Taxes and Takings: The Continuous Burdens Principle and Its Broader Application," 97 Nw. U.L. Rev. 189, at 208 *et seq.* (2002)

「施しは人間の自立を奪う」とする連邦議会上院共和党の保守／リバタリアンの主張をはねのけ、改革実現に向けた道筋をつけた。2010年3月に、従来からある公的健康保険「メディケイドの拡大 (Medicaid expansion)」を柱とする「患者保護・医療費負担適正化法 (PPACA=Patient Protection and Affordable Care Act)〔通称では「支払可能な負担での医療提供 (アフオーダブルケア法 (ACA=Affordable Care Act))」または「オバマケア (Obama care)」、**「オバマケア法 (ACA)」**」を成立させた。オバマケア法 (ACA) 成立後、2011年時点でアメリカの無保険者は、4,861万人、国民の15.7%に達していた。

オバマケアは、2014年1月1日から完全実施された。しかし、依然として、強制加入の健康(医療)保険制度には抵抗が強い。強制加入保険は、政府規制による私有財産の収奪 (regulatory takings) にあたり、連邦憲法修正5条に抵触し違憲であるとの声もあがる。強制加入の健康(医療)保険に対する共和党所属の州知事や連邦議会共和党など保守／リバタリアンによる抵抗が続く、オバマケアは道半ばである。また、全米各地の連邦地裁裁判所、連邦控訴裁判所でオバマケア違憲訴訟が継続している。トランプ政権は、これらのオバマケア違憲訴訟を支援している。

(1) 従来からのアメリカの健康(医療)保険制度

アメリカの医療は、自由診療が基本である。このため、従来から、個人は民間の健康(医療)保険に加入する、または、公務員や企業の従業者は、勤務先経由で医療保険 (government-sponsored health insurance / employer-provided health insurance) に加入するのが基本であった。しかし、1965年に、次のような2つの公的健康(医療)保険 (public health / medical insurance) 制度が導入された (**【図表8】**)。

オバマケア導入前のアメリカの公的健康(医療)保険制度は、必ずしも国民の現実のニーズにマッチしていなかった。また、一定水準の医療サービスは超高額で、そのサービスをカバーする民間健康(医療)保険の購入価格も高騰し、貧しい人たち (the poor) のみならず、中産階層の人たちでも、医者にかかるのは躊躇する実情にあった。

オバマケアは、この実情の「チェンジ (変革)」を目指した。すべてのアメリカ居住者に水

【図表8】 オバマケア導入前のアメリカの公的健康(医療)保険制度

①メディケア (Medicare)

65歳以上の高齢者や障害者などを対象とした「公的健康(医療)保険制度。1965年に、連邦議会上下両院で民主党優位のジョンソン政権下で制度導入。連邦政府の保健・福祉省 (HHS / DHHS=Department of Health and Human Services) 内のメディケア・メディケイドサービスセンター (CMS=Center for Medicare & Medicaid Services) が所管／運営。4つのパートからなる。

①パートA

入院費用を保証【社会保障受給資格者は、無料で加入できる。財源は、メディケア税 (Medicare tax)。従業者・雇用主からの強制賦課拠出金で運営する社会保険。ただし、入院期間が150日を超えると全額自己負担】、

②パートB

外来医療費 (医師報酬) を保証【任意加入。保険料支払いが必要】、

③パートC (メディケアアドバンテージ)

オリジナルメディケアと呼ばれる前記① [入院費用]・② [外来医療費]、さらには④パートD [外来処方薬] を含めたオール・イン・ワンの総合健康(医療)保険【任意加入。保険料支払いが必要。民間保険会社が提供】

④パートD

外来処方薬給付を保証【2003年に、ブッシュ (子) 共和党政権下で制度導入【任意加入。保険料支払いが必要。民間保険会社が提供】

②メディケイド (Medicaid)

低所得層や障害者、特定疾病者などを対象とした公的健康(医療)保険制度。1965年にジョンソン政権下で、メディケアと同時に制度導入。メディケアとの併用も可能。連邦政府の保健・福祉省 (HHS) 内のメディケア・メディケイドサービスセンター (CMS) が所管し、連邦と州が共同 (実際には州) で管理／運営。

準以上の必要不可欠な健康(医療)保険の加入を義務づけ、誰もがいつでも手ごろな負担で医者にかかる「国民皆保険 (universal health insurance)」制度を目指した。しかし、強制加入の健康(医療)保険を嫌がる保守／リバタリアンの抵抗が続く、加入を渋る市民も少なくない。このことが、新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) への初期対応を遅らせ、全米での感染爆発 (パンデミック) の一因になったともいわれる。

(2) オバマケアのポイント

オバマケアの目標は、連邦政府が主導して、アメリカ市民全員に「水準以上の必要不可欠な健康（医療）保険の保証（minimum essential health insurance coverage）」が目標である。この目標達成のために取られる主な政策は、次のとおりである。

【図表 9】オバマケア法（ACA）のポイント

①メディケイド（Medicaid）の拡大（1）

連邦と州が共同で管理／運営する低所得層や障害者、特定疾病者を対象とするメディケイド（Medicaid）の加入資格を、所得が貧困レベルの138%以下の人たち（個人で、2019年度ベースで、年収17,600ドル以下や4人家族で36,150ドル以下）まで拡大をする。連邦は、住民の健康（医療）保険への加入を支援するために、各州に「健康保険あつ旋所（Health Benefit Exchange）」の設置を奨励し、そのための財政支援をする。

オバマケアに加入するには、原則として毎年11月1日から12月15日までの加入期間（open enrollment period）内に申請手続をする必要がある。この期間内に申請手続をすると、翌年1月1日から保険が適用になる。結婚や離婚、失業に伴う団体保険の資格喪失など特別の理由があるときには、例外的に期間終了後申請が認められる。加入期間を設けたのは、健康なときには加入せず、病気になってから加入する「逆選択（adverse selection）」を防ぐことが狙いである。

②メディケイド（Medicaid）の拡大（2）

勤労所得税額控除（EITC=Earned Income Tax Credit）対象世帯³⁷のメディケイド（Medicaid）

加入資格を、勤労所得が貧困レベルの400%以下の人たちまで拡大をし、民間健康（医療）保険の加入を支援する。また、個人が、後記④州の「健康給付あつ旋所（Health Benefit Exchange）」（通称「エクステンヂ」という。）で、適格健康（医療）保険プラン（QHP=qualified health plan）を購入した場合には、エクステンヂは、申請時の情報に基づいて保険料支援金（premium assistance payment）〔通称で「助成金（subsidy）」または「前払金（advance payment）」ともいう。〕支給する。支給を受けた個人は、その支給額について、連邦所得税の申告時に、連邦税法（IRC 36条のB【適格健康保険プランの保証にかかる還付つき税額控除】）の適用を受け、還付を受けることができる³⁸。

③民間保険会社への規制強化

民間保険会社に、安価で加入し易い保険商品の提供を促し、かつ、既往症や現在治療中の人などの保険加入の差別／排除しないように、法的規制を強化する³⁹。

④州による健康給付あつ旋所（エクステンヂ）の設置

オバマケア法（ACA）は、連邦が主導して皆健康（医療）保険制度を確立することが目的である。この目的を実現するために、州に対して、「健康給付あつ旋所（Health Benefit Exchange）」（法令上の正規の名称）、通称「エクステンヂ」、「健康保険あつ旋所（Health Insurance Exchange）」、「マーケットプレイス」を設置するための権限を附与する（42 U.S.C. § 18031 / 合衆国法典 42 卷 18031 条）。エクステンヂは、個人や小規模事業者がさまざまな水準以上の適格健康（医療）保険プランを比較しながら購入できるように支援する組織である。エクステンヂは、①健康（医療）保

³⁷ わが国では給付つき税額控除とも呼ばれる。勤労所得税額控除（EITC）について詳しくは、石村耕治『アメリカ連邦所得課税法の展開』（財経詳報社、2017年）40頁以下参照。

³⁸ 連邦税法（IRC）36条のB第b項2号Aは、「州（state）」のエクステンヂが取り扱った適格健康保険（QHP）についてのみをこの還付つき税額控除の対象とする。ところが、連邦財務省が発出した財務省規則（Treasury Regulation § 1.36B-1k）では、州がエクステンヂを設置していない場合で「連邦」が設置したオンラインエクステンヂを利用したときにも、この税額控除の適用があったとした。このことから、財務省規則で示された行政解釈の合法性が裁判で争われた。キング 対 バーウエル [King v. Burwell, 576 U.S. 988 (2015)] 事件判決で、連邦最高裁は、6 対 3 で、連邦税法上の適格健康保険プランの保証にかかる還付つき税額控除を「連邦」のエクステンヂが取り扱った加入事案に適用するのは違法ではない、との判断を下した。多数意見では、オバマケアは、健康（医療）保険制度の連邦化を目指しておりかつ州法で設置されたエクステンヂを連邦が運営することを認めていることから、州に加え、連邦のエクステンヂの利用者にも当然この税額控除制度を適用するのは問題なしとされた。その一方で、少数意見では、文理解釈すれば、原告の訴えを認めるのが当たり前、行政解釈は違法とした。See, Eric J. Segall & Jonathan H. Adler, “King v. Burwell and the Validity of Federal Tax Subsidies under the Affordable Care Act,” 163 U. PA. L. Rev. 215 (2015).

³⁹ 保険会社は、「逆選択（adverse selection）」【健康な間は保険に加入しないで、病気になって初めて加入するなどの行為】を防ぐために、治療中の人などの加入を拒否してきた。オバマケアでは、皆保険とすることにより、逆選択を禁止することを狙った。

険市場 (Health Insurance Marketplace) を競争的にし、②リスクプール方式の事業主 (雇用主) が従業者に提供するグループ健康 (医療) の活性化、③保険の透明化などに加え、④個人や家族の適格性判断などの加入手続や保険料算定、適用除外手続の支援などの業務も行なっている (ACA § 1311 (b) & (d))。しかし、当初から州知事が共和党所属の場合、エクステンジの設置には消極的なことが想定された。そこで、オバマケア法 (ACA) では、オンラインの連邦 e エクステンジ (HealthCare.gov) の仕組みが用意された (ACA 1311 条 b 項)。

エクステンジは、連邦健康福祉省 (HHS / DHHS) が所管する。HHS は、州や連邦の適格健康 (医療) 保険の⑤マーケティング、⑥ネットワークの信頼性、⑦履行測定の認証、⑧品質改善および⑨報告、ならびに⑩統一登録手続について、監理する。しかし、現場業務は、各州のエクステンジが担当する (ACA § 1311 (d) (4))。ACA では、連邦政府も各州も、保険料を規制する権限を有しない。ただし、民間保険会社は、エクステンジに参加して自らの保険料を設定することになる (ACA § 1323 (d) (1) (A))。

⑤水準以上の健康 (医療) 保険への強制加入 (individual mandate)

オバマケア法 (ACA) および ACA の改正を盛り込んだ現行内国歳入法典 (IRC=Internal Revenue Code) では、原則として、すべてのアメリカ市民である個人納税者に、当該個人およびその扶養親族を対象とする「健康 (医療) 保険への強制加入 (individual mandate)」、「水準以上の必要不可欠な健康 (医療) 保険の保障 (minimum essential coverage)」をする旨規定する (5000A 条 b 項 1 項)。

オバマケアでは、加入希望者が、水準以上の健康 (医療) 保険の保障内容を容易に比較できるように、各社の保険商品を次の 4 つのメタルレベルに分けている。①ブロンズ (銅) レベル：自己負担 4 割、保険会社保障 6 割、②シルバー (銀) レベル：自己負担 3 割、保険会社保障 7 割、③ゴールド (金) レベル：自己負担 2 割、保険会社保障 8 割、④プラチナ (白金) レベル：自己負担 1 割、保険会社保障 9 割。ほかに、カタストロフィックプラン (catastrophic plan)：30 歳未満の若者または人的適用除外 (exemptions) 者向けの自己負担が大きい割に保険料が格安のプランがある。民間保険会社から健康 (医療) 保険を購入する場合には、必ずしもメタルレベル表示はされていない。しかし、保険会社は、各種保険商品を、このレベル分け

に基づいて企画・販売している。

⑥非加入者に対する制裁金

④水準以上の健康 (医療) 保険の強制加入 (individual mandate) を忌避する個人は、納税申告のときに、「責任負担金 (shared responsibility payment)」という名の「制裁金 / ペナルティ (penalty)」の支払を求められる (IRC 5000A 条 b 項 3 号)。制裁金は、連邦の個人納税者用申告書 (Form 1040) を使って自主申告 (self-assessed) する形で支払う。納税者から制裁金につき適正な申告がない場合には、連邦課税庁 / 内国歳入庁 (IRS=Internal Revenue Service) は、通常の「租税 (tax)」の強制徴収の場合と同様に滞納処分手続に入り、当該納税者に「査定・納付通知書 (notice and demand)」を送付する (IRC 5000A 条 g 項 1 項)⁴⁰。ただし、当該個人は、滞納した制裁金を支払わなくとも犯則処分の対象にはならない。また、IRS は、当該個人の財産を差押え、連邦税リーエン / 先取特権を設定することもできない (IRC 5000A 条 g 項 2 項)。IRS は、当該個人の還付税額 (tax refund) から滞納した制裁金額を差し引くことで、徴収することができる。

⑦小規模雇用主 (事業者) のオバマケア加入手続

オバマケア (Obamacare) では、フルタイム従業者 200 人以上の企業 (雇用主 / 事業者) に対して、その従業者に水準以上の必要不可欠な健康 (医療) 保険の提供を義務付ける。この義務は、事業者 200 人以下の企業には課されない。しかし、提供しない場合には、制裁金 (penalty / 従業者 1 人あたり、2,000 ~ 3,000 ドル) を支払うように求められる。

アメリカでは、事業者 (雇用主) が従業者に健康 (医療) 保険を提供する場合、その支出は税額控除を受けることができる。このため、雇用主は従業者に給与の一部として健康 (医療) 保険を提供することが多い。オバマケアでは、とりわけ小規模雇用主の責任負担 (shared responsibility) として、従業者に適格 (医療) 保険 (QHP=qualified health plan) を提供するように奨励している。小規模事業者 (NPO を含む) である雇用主 [原則として 1 人 ~ 50 人【バージニア州では、100 人】のフルタイム相当 (FTE=full-time equivalent) 従業者] は、小規模事業者向けのエクステンジであるショップ ((SHOP=Small Business Health Options Program) / マーケットプレイスその他の保険代理店で、支払可能な負担でグループ保険プランを購入したうえで、その費用を連邦所得税の確定申告時に税額控除できる。ショップ

⁴⁰ 連邦税の滞納処分手続について詳しくは、石村耕治「アメリカの滞納処分手続適正化の動向」国民税制研究 5 号 (2019 年) 参照。http://jti-web.net/archives/1095

プでの保険加入は、オンライン（ネット）またはオフライン（文書）で、一年中いつでも手続ができる。雇用主が、その月の15日までに申請手続をして認められれば、翌月1日から1年間、従業者およびその扶養家族（ただし、州のプランによっては、扶養家族を保証していない場合もある。）は保証が受けられる。保険は自動更新しないことから、雇用主は毎年再度申請するように求められる。一方、フルタイム相当従業者（FTE）が50人以上の雇用主で、健康（医療）保険を提供しないときには、制裁金／ペナルティが課される。

オバマケアが目指すのは、すべてのアメリカ居住者に水準以上の必要不可欠な健康（医療）保険の加入を義務づける「国民皆保険（universal health insurance）」制度である。公的保険（social insurance）制度ではあるが、わが国の国民健康保険とは仕組みが異なる。ACAでは、保険で提供される健康（医療）サービスは、性格的には公物（public good）とされる。しかし、民営化され（privatized）、各個人は民間保険会社から健康（医療）保険を購入・消費する仕組みである。あえて例えれば、全ての個人に対して義務教育（universal education）を私立学校（private school）で受けるように求めるのに等しい仕組みともいえる。つまり、個人は、これまでどおり、民間の健康（医療）保険会社から保険商品を購入するあるいは民間の健康（医療）保険会社の保険契約に加入する枠組みは維持される。ただし、水準以上の必要不可欠な健康（医療）保険に加入しなければならない。一方、民間保険会社は、既往疾患歴があっても、現在病気の人であっても、保険加入を拒否できない⁴¹。これにより、個人が民間保険会社の保険商品に加入しやすくなる。このことで、これまで保険加入をためらっていた人たち

に加入を促す内容である。したがって、従来から個人で十分な健康（医療）保険に加入していた自営業者や、勤務先経由で健康（医療）保険（government-sponsored health insurance / employer-provided health insurance）を加入していた公務員や企業の従業者には直接的な影響はあまりない。

ただ、全米での新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の感染爆発（パンデミック）で、失業者が急増している。勤務先経由で健康（医療）保険に加入していても、いつ一時解雇（lay-off）され、メディケイド（Medicaid）への加入を迫られるかわからない。まさに、オバマケアはウイズコロナの「新常态（new normal）の時代を先読みした健康（医療）保険制度改革であったともいえる。

もともと、現実の制度運営は、オバマケアに否定的なトランプ大統領、連邦議会共和党、共和党所属の州知事が妨害を繰り返し綱渡り状態にある。

その一方で、コロナ禍を契機に、オバマケアに否定的な共和党所属の州知事が率いるミズーリ州のように、2020年8月6日に実施されたオバマケア導入のために州憲法改正のための住民投票で承認された州もある。これにより、ミズーリ州は、2021年7月から、全米37州＋ワシントンD.C.に次いで、低所得者向けのオバマケア（公的健康（医療）保険）を導入することになった⁴²。

（3）個人への水準以上の健康（医療）保険加入の義務づけ

オバマケアでは、オバマケア法（ACA）で適用除外となる個人（exempt categories of individuals）を除き、すべての合衆国市民である「個人に対して水準以上の健康（医療）保険加入を義務づけ（minimum individual

⁴¹ 連邦政府が決めた方針であることから、民間保険会社は既往疾患歴があっても、現在病気の人であっても、希望者に対しては保険加入を認めねばならなくなった。しかし、アメリカは市場主義が支配する国家である。オバマケア保険事業から撤退する保険会社も相次いでいる。また、医療費が高騰、医師が直接保険会社に医療費を請求し、保険会社から保険給付を得てから保険加入者に差額を請求することになっている場合もあるが、保険加入者がいったん、医療費の全額を立て替え、保険会社に保険給付を請求しなければならない場合が多い。医療費全額立替払いの場合には、保険会社から支払／還付を受ける前に経済的に破綻する家族も急増している。オバマケアの仕組み自体にも問題があるのは否定できない。共和党が多数の連邦議会上院では、トランプ政権のオバマケア廃止のリバタリアン的な主張が闊歩している。共和党議員のなかにもオバマケア賛同者がいることから、オバマケアの全面廃止はないと思われるが、難しい局面にある。

⁴² See, Alex Smith, "Missouri Voters Approve Medicaid Expansion Despite Resistance from Republican Leaders," (August 5, 2020).

mandate)」た（以下「個人の健康保険加入義務」または「強制加入」ともいう。）。

このように、国民皆保険制度 (universal insurance system) を目指すオバマケア法 (ACA) では、原則としてすべてのアメリカ市民である個人は、水準以上の健康保険への加入義務を果たすため、次のいずれかの健康（医療）保険プログラムに加入しなければならない⁴³。

【図表 10】強制加入の対象となる適格健康（医療）保険の種類

<p>①政府管掌健康（医療）保険プログラム</p> <p>①メディケア (Medicare) パート A、②メディケイド (Medicaid)、③子供健康保険プログラム (CHIP=Children Health Insurance Program)、④TRICARE (国防総省管理本部) 管掌健康保険、⑤退役軍人庁 (Veterans Administration) 管掌健康保険、⑥ピースコボランティア (Peace Corps volunteer) 健康保険、⑦国防総省職員等福利厚生基金プログラム (Non-appropriated Fund Health Benefits Program of the DOD)、⑧難民医療支援 (Refugee Medical Assistance) プログラムなど。</p> <p>②適格雇用主支援団体健康保険プラン</p> <p>例えば、①各種団体健康保険プラン、②各種従業者への雇用主支援団体健康保険プランなど。ただし、歯科治療保険や介護保険、生命保険、旅行保険、特定疾病保険などは水準以上の不可欠な健康（医療）保険保障 (minimum essential coverage) としての適格性を有しない。</p> <p>③個人向け健康（医療）保険市場で購入したプラン</p> <p>自営業者や雇用主（勤務先）が健康保険プランを提供していない、保険料は全額個人負担の健康（医療）保険プランなど。ただし、歯科治療保険や介護保険、生命保険、旅行保険、特定疾病保険などは水準以上の不可欠な健康（医療）保険保障 (minimum essential coverage) としての適格性を有しない。</p> <p>④大学提供学生向け健康保険プラン</p> <p>各大学が学生向けに提供する健康保険プラン。学生の場合、26歳までであれば、親の保険プランに加入できる場合もある。</p> <p>⑤グランドファーザード（経過的適用除外）健康保険プラン</p> <p>グランドファーザード（経過的適用除外）健康保険プラン (Grandfathered health plans) とは、オバマケア法 (ACA) に大統領が署名した日 (2010年3月23日) より前に組まれた団</p>

体保険や、この日より前に加入した個人の健康（医療）保険をさす。グランドファーザード健康保険プランは、オバマケア法 (ACA) のもとで求められる多くの変更義務が免除される。ただし、基本プランに重要な変更を加えると、「グランドファーザード（経過的適用除外）」の資格を失うこともある。

(4) 適用対象個人と人的適用除外

皆保険制度であるオバマケアは、強制加入 (individual mandate) の仕組みである。原則として、すべての個人が水準以上の必要不可欠な健康（医療）保険に加入するように求められる。これら強制加入の対象となる個人は「適用対象個人 (applicable individuals)」と呼ばれる。その一方で、一定のカテゴリーの個人を「人的適用除外 (exempt individuals)」、つまり強制加入の対象外にしている。「適用対象個人」と「人的適用除外」を図説すると、次のとおりである。

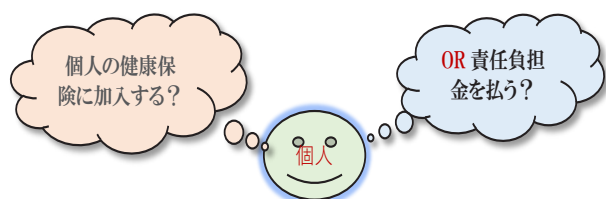
【図表 11】オバマケアの適用対象個人と人的適用除外

<p>①適用対象個人 (Applicable individuals)</p> <p>後記②人的課税除外にあてはまる者以外の者は、適用対象個人にあてはまる (IRC 5000 条 d 項 1 号)。したがって、原則として、合衆国市民、永住者および外国籍の者で暦年において課税上居住外国人として取り扱われる者は、健康保険加入義務 (individual mandate) を負う。</p> <p>②人的適用除外 (exemptions)</p> <p>①宗教的良心 (religious conscience) を理由とする健康（医療）保険加入忌避者【宗教集団の信徒で良心的に保険給付を忌避する者。ただし、連邦社会保障省 (SSA) が法令の基準に従い承認した場合に限る。】、②アーミッシュのような宗教コミュニティが結成した健康保険共同分担組織 (Health Care Sharing Ministry)【宗教的／倫理的信念を共にする仲間て医療費を分担しあう組織】に加入している者、③連邦が認定したネイティブ・アメリカンの一族に属する者またはネイティブ・アメリカン医療機関を通じてサービスを受ける資格がある者、④刑務所や観察施設収用者、⑤合衆国に違法に滞在し、かつ合衆国市民または国籍を有しない者、⑥収入が申告義務所得額を下回る者、⑦資力がない者 (保険料が収入の 8% を上回る場合)、⑧事情により一時的に財政難に陥っている者 (自己破産など) (IRC 5000 条 e 項)。</p>

⁴³ See, IRS, Q&A on the Individual Shared Responsibility Provision. Available at: <https://www.irs.gov/affordable-care-act/questions-and-answers-on-the-individual-shared-responsibility-provision>

(5) 責任負担金

オバマケア法 (ACA) は、強制加入の皆健康 (医療) 保険制度を目指している。適用対象個人 (applicable individuals) にあてはまる者は、水準以上の適格健康 (医療) 保険に加入することが義務づけられる。しかし、個人の健康保険加入義務を受忍したくない者は、「責任負担金 (shared responsibility payment)」という名の一種の制裁金／ペナルティ (penalty) を支払うことで、個人の健康保険加入義務 (individual mandate) を免れることができる。



個人の健康 (医療) 保険への加入を望まない者に対しては、年間一人あたり \$95 (18 歳以下は半額) または控除額を上回る金額の 1% のいずれか大きい方の制裁金がかされる。また制裁金の金額と利率は 2015 年には \$325 と 2%、2016 年には \$695 と 2.5% にそれぞれ引き上げられた。ただし、無保険期間が 3 か月以下の場合、330 日以上海外に在住の合衆国市民、330 日以上海外に在住の永住権保持者、合衆国領土 (グアム、プエルトリコ、バージン諸島など) の居住者などは制裁金支払が免除される (IRC 5000A 条 b 項 3 号)。

しかし、のちにふれるように、オバマケアを嫌うトランプ政権は、皆保険の仕組み、オバマケアを潰すことをねらいに、2019 年 1 月 1 日から制裁金 (penalty) をゼロ額 (免除) にする法改正を行った。

(6) オバマケアは違憲、廃止を求める訴訟

オバマケア法案／アフォードブルケア法 (ACA) 案は、2010 年 3 月 23 日に、オバマ大統領が署名し、成立した。その数分後に、知事が共和党所属の 13 の州が、オバマケア法は連邦憲法に抵触し違憲であるとして、連邦地方

裁判所に訴訟を提起した。その後、この訴訟には、さらに 13 の州と個人や全国独立事業者連盟 (NFIB=National Federation of Independent Business) のような共和党支持／保守系の団体が参加した⁴⁴。これらの訴訟のほとんどは、オバマケアに否定的なトランプ大統領や連邦議会共和党、共和党所属の州知事、市民団体など保守／リバタリアン派が起こしたものである。

各地の連邦地方裁判所 (Federal District Courts) に提訴されたオバマケア憲法訴訟は、連邦控訴裁判所 (U.S. Courts of Appeals)、そして連邦最高裁判所 (U.S. Supreme Court) へと進んだ。

オバマケア違憲訴訟は、2012 年 6 月 28 日に、連邦最高裁が、最初の判断を下した (National Federation of Independent Business (NFIB), *et al.* v. Sevelius, Secretary of Health and Human Service, *et al.*, 132 S.Ct. 2566 (2012) / 以下「2012 年シベリウス事件」または「シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決」ともいう。) シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決は、一連のオバマケア違憲訴訟では、最初の連邦最高裁レベルでの判断になる。

同判決では、「健康 (医療) 保険の強制加入 (individual mandate)」すなわち「皆健康 (医療) 保険制度 (universal health insurance system)」などについては、連邦憲法 1 条 8 節 1 項 [一般福祉条項／課税権条項 (General Welfare Clause / Taxing Power Clause)] には違反せず、合憲と判断した。その一方で、メディケイド (Medicaid) の拡大、すなわち実質的に各州が運営する低所得者向けのメディケイド (Medicaid) への加入資格を拡大するなどの規制を連邦法で実施することは、連邦憲法 1 条 8 節 3 項 [州際通商条項 (Interstate Commerce Clause)] に違反し違憲・無効と判断した。保守派と目されていたロバーツ裁判長 (Chief Justice John Roberts) が、リベラル派の 4 人の判事グループに加わり、5 対 4 で下された判決である。オバマケア法 (ACA) は合憲となったものの、一部合憲、一部違憲の判決 (plurality holding) である⁴⁵。

⁴⁴ See, Brian J. McKenna, Nancy K. McKenna, "Health Care Reform: The Constitutional Challenge to the Individual Mandate," 99 Ill. B. J. 246 (2011).

⁴⁵ See, Note, National Federation of Independent Business (NFIB), *et al.* v. Sevelius, Secretary of Health and Human Service, *et al.*, 132 S.Ct. 2566 (2012).

各地で起こされたオバマケア違憲訴訟における憲法上の争点は多様である。これらの争点についての概要と、とりわけシベリウス事件で争点とされた「メディケイド (Medicaid) の拡大」、「健康 (医療) 保険への強制加入 (individual mandate)」は合憲か違憲かについての 2012 年連邦最高裁判決に現れた多数意見および少数意見をまとめてみると、次のとおりである⁴⁶。

【図表 12】オバマケア違憲訴訟の主な争点と 2012 年連邦最高裁判決

①連邦憲法 1 条 8 節 1 項〔一般福祉条項／課税条項 (General Welfare Clause／Taxing Power Clause)〕違反

オバマケア法 (ACA) およびその改正を挿入した内国歳入法典 (IRC) では、すべてのアメリカ市民である個人納税者は、本人および扶養親族が「水準以上の健康 (医療) 保険の適用 (minimum essential coverage)」を受けるために、民間の健康 (医療) 保険に加入 (individual mandate) し保険料を支払うか (5000A 条 b 項 1 項)、または加入しないで責任負担金 (shared responsibility payment)、つまり「制裁金／ペナルティ (penalty)」を納税申告の際に支払ってもよい (IRC 5000A 条 b 項 3 号) と規定する。一連のオバマケア法 (ACA) 違憲訴訟では、この取扱いが争点の 1 つとなった。

連邦憲法 1 条 8 節 1 項〔一般福祉条項／課税条項 (General Welfare Clause／Taxing Power Clause)〕は、「連邦議会は、〔中略〕一般福祉の目的のために、租税、関税、輸入税、消費税を賦課徴収することができる。」と規定する。オバマケア法 (ACA) を違憲とする訴訟においては、②責任負担金支払 (shared responsibility payment)、つまり「過料／ペナルティ (penalty)」が、「租税 (tax)」にあてはまるのかが問われた。連邦政府側は、「租税 (tax)」にあてはまり、憲法の一般福祉目的での課税権行使であり、合憲と主張した。

シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決では、責任負担金 (shared responsibility payment) は、「租税 (tax)」にあたり合憲であるとした。

②差止請求禁止法 (Anti-Injunction Act) の適否

連邦税法 (IRC) 7421 条 a 項は、「租税の賦課または徴収を妨げる目的でのいかなる訴訟も、当該訴訟を提起した者がその租税の賦課に関係しているかどうかにかかわらず、いかなる裁判所においても、これを維持できないものと

する。」と規定する。この規定は、「差止請求禁止法 (anti-injunction act)」とも呼ばれる。オバマケア法 (ACA) を違憲とする訴訟において、連邦政府側は、責任負担金／制裁金／ペナルティ (penalty) が「租税 (tax)」にあてはまると主張していることから、差止請求禁止法が適用になる。納税者は、責任負担金／制裁金の賦課徴収を妨害する目的での差止請求訴訟を起こすことはできないことになる。

シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決では、政府側の主張を認めたが、その理由については詳しくふれられなかった。

③連邦憲法 1 条 8 節 1 項 3 項〔州際通商条項 (Interstate Commerce Clause)〕違反

連邦憲法 1 条 8 節 3 項〔州際通商条項 (Interstate Commerce Clause)〕は、「〔連邦議会は、〕外国との通商ならびに各州間およびインディアン部族との間の通商を規制する〔権限を有する。〕」と規定する。連邦最高裁は、連邦憲法の州際通商条項 (Interstate Commerce Clause) のもとでかなり広範な活動を規制できると判断している。

オバマケア法 (ACA) を違憲とする訴訟において、実質的に各州が運営する低所得者向けのメディケイド (Medicaid) への加入資格を拡大するなどの規制を、連邦法で実施することが合憲かどうか争われた。オバマ政権側は、州境を越えて全国民への保険加入の義務化は、連邦憲法の州際通商条項のもとで連邦に認められた権限内であるとの理由で問題はないと反論した。

シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決では、オバマケア法 (ACA) は、この争点では、連邦憲法の州際通商条項に抵触し、違憲とした。このため、実際に加入資格を拡大するか否かは各州の判断に委ねることとし、仮に拡大しない場合でも、連邦政府から州への補助金は制限してはならない、との判決となった。

④連邦憲法 1 条 8 節 1 項 18 項〔必要かつ適切条項 (Necessary and Proper Clause)〕違反

連邦憲法 1 条 8 節 18 項〔必要かつ適切条項 (Necessary and Proper Clause)〕は、「〔連邦議会は、〕〔中略〕連邦政府または各部門もしくは公務員に対して附与された他の一切の権限を執行するために、必要かつ適切なすべての法律を制定する〔権限を有する。〕」と規定する。オバマケア法 (ACA) を違憲とする訴訟において、「水準以上の健康 (医療) 保険への強制加入 (individual mandate)」のための州への連邦権限の拡大が、必要かつ適切な範囲【連邦議

⁴⁶ See, Alberto R. Gonzales & Donald B. Stuart, "Two Years Later and Counting: The Implications of the Supreme Court's Taxing Power Decision on the Goals of the Affordable Care Act," 17 J. Health Care L. & Pol'y 219 (2014).

会は、連邦政府などの附与された権限を行使するために必要かつ適切な法律を制定する権限を有する】を超え、違憲ではないかが問われた。

シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決では、1 人の裁判官が、健康（医療保険）の強制加入制度は、連邦憲法の州際通商条項で連邦に認められた権限を逸脱し、かつ、連邦憲法の必要かつ適切条項を逸脱し、違憲であるとの意見を述べた。しかし、判決主文には盛り込まれなかった。

⑤連邦憲法の歳出条項（Spending Clause）違反

オバマケア法（ACA）を違憲とする訴訟において、「最低限の健康（医療）保険への強制加入（individual mandate）」のための州への連邦権限の拡大が、連邦憲法の歳出条項に抵触し違憲ではないかが問われた⁴⁷。歳出条項のもと、歳出が伴う連邦と州との共同プログラムが合法であるためには、州が任意に、内容を十分に理解したうえでその条件を受け入れていることが前提となる。

シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決では、オバマケア法（ACA）によるメディケイド（Medicaid）の適用拡大は、連邦憲法の歳出条項とぶつかり違憲な強圧的な利用にあたるとの合意には達したが、無効規定を分離（severability）した場合、法的にどのように救済するかについて結論を出すことができなかった。このため、判決主文には盛り込まれなかった。

（7）責任負担金がゼロ額課税に

2017 年 12 月、トランプ大統領は、2018 年度税制改正法である「減税および雇用法（TCJA=Tax Cut and Jobs Act of 2017）に署名し、成立した（以下「TCJA」ともいう。）⁴⁸。TCJA は、2019 年 1 月 1 日から、責任負担金（shared responsibility payment）、つまり制裁金（penalty）をゼロ額（免除）にする改正

を実施した。トランプ政権によるオバマケア潰しの一環である⁴⁹。

制裁金を廃止しないで、ゼロ額（免除）にしたのには、次のような理由がある。

【図表 13】オバマケア潰しのトランプ政権による制裁金ゼロ額とする改正

①シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決の影響

後に詳しくふれるように、オバマケア法（ACA）では、国民全員に水準以上の健康保険加入を義務づける（individual mandate）オバマケアが、連邦憲法に反するかどうかが争われた。連邦最高裁は、オバマケアを合憲とする判決を下した。加えて、実質的に各州が運営する低所得者向けのメディケイド（Medicaid）への加入資格を拡大するなどの規制を、連邦法で実施することが合憲かどうかでも争われた。オバマ政権側は、州境を越えて全国民への保険加入の義務化は、連邦憲法の州際通商条項のもとで連邦に認められた権限内であるとの理由で問題はないと反論した。しかし、連邦最高裁はこの点は違憲とした。このため、実際に加入資格を拡大するか否かは各州の判断に委ねることとし、仮に拡大しない場合でも、連邦政府から州への補助金は制限してはならない、との判決となった。

この 2012 年最高裁判決は、オバマケアに否定的なトランプ大統領や連邦議会共和党、共和党所属の州知事など保守／リバタリアン派にとり、難しい舵取りを迫られることになった。その理由は、次のとおりである。

① 2010 年に実施されたオバマケアの皆保険政策により、2018 年時点ではアメリカ人の 91.5% が何らかの健康（医療）保険に加入できている実状にいたった。この現実、保守／リバタリアン派であっても、オバマケアの皆保険政策を頭から否定でき

⁴⁷ すでにふれたように、連邦憲法 1 条 8 節 1 項〔一般福祉条項（General Welfare Clause）〕は、「連邦議会は、〔中略〕一般福祉の目的のために、租税、関税、輸入税、消費税を賦課徴収することができる。」と規定する。連邦最高裁は、合衆国 対 バルター事件判決〔United States v. Bulter, 297 U. S. 1 (1936)〕において、「連邦議会は、課税権および歳出権は一般福祉のために行使しなければならない（Congress must exercise its power to tax and spending power for the general welfare）」と判示した。この判決で、連邦最高裁は、連邦憲法 1 条 8 節 1 項のもとでの「課税権」に加え、「歳出権」を法認した。連邦最高裁は、判例法で法認した「歳出権」をサウスダコタ 対 ドール事件判決〔South Dakota v. Dole, 483 U. S. 203 (1987)〕で、さらに深化させた。本件で、連邦最高裁は、「連邦議会は、州が連邦資金を受け取る条件を設定する場合、歳出は一般福祉に資するものでなくてはならず、州に課す条件はあいまいなものであってはならず、しかもその条件は特定のプログラムとの関連性を持たなくてはならず、資金受領の条件として違憲な行為を求めてはならない。加えて、連邦が出した条件を受け入れるには威圧的と思われるほど多額の金額が伴うものであってはならない。」との基準を示した。

⁴⁸ Public Law No. 115-97, 131 Stat. 2054 (2017).

⁴⁹ ただし、カリフォルニア州、マサチューセッツ州、バーモント州、ニュージャージー州、ワシントン D. C. では、新たに州法で保険加入義務を課し、制裁金を維持している。

ない。いったん実施した政策を、何の対案も提示しないで、廃止することは至難である。廃止すれば、また無保険状態に戻ってしまう低所得者層、貧しい人たちの医療不安を増長させる恐れが強い。トランプ政権は、オバマケアを代替する法案〔例えば、AHP=Association Health Planなど〕を連邦議会に提出しているが、議会下院がリベラル／民主党が多数を占めており、通過させられる見通しはない。

- ②オバマケアは、新たな公的保険制度の創設ではなく、民間保険を拡充することにより皆保険の仕組みを実現する構想である。この構想は、もともと保守／リバタリアン派、共和党が種まきしたアイディア〔③保険加入の義務化、④州による民間保険加入あつ旋所（エクステンション）の設置、⑤低取得者への財政支援の3本柱のモデル〕である⁵⁰。つまり、オバマケアの皆保険制度は、保守／リバタリアン派、共和党のアイディア（プロトタイプ／雛形）を模倣したものである。このことから、保守／リバタリアン派、共和党のオバマケア廃止の主張は「変節」、との批判もある。
- ③トランプ政権による制裁金を廃止しないで、ゼロ額（免除）とした法改正は、いわゆる「逆選択（adverse selection）」【健康なときは保険に加入せずに、病気になってはじめて加入する】を促す政策ともいえる。つまり、オバマケアでは、民間保険会社に既往症や現在治療中の人などの保険加入の差別／排除を禁止する。トランプ政権は、皆保険なのに未加入でも制裁金ゼロ額（免除）にすれば、遅かれ早かれ「メディケイド（Medicaid）で民間健康（医療）保険に加入するのは病人ばかり」の状態になると読む。市場原理で成り立つ民間保険業界にとっては悪夢のようなシナリオを描き、オバマケアを破綻させようとする計画ととれる。

（8）シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決：課税と公用収用

シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決では、オバマケア法（ACA）に盛り込まれた水準以上の健康（医療）保険への加入（individual mandate / minimum coverage）義務づけ、つまり健康（医療）保険への強制加入（individual mandate）制度は、連邦憲法 1 条 8 節 1 項〔一般福祉条項／課税権

条項（General Welfare Clause / Taxing Power Clause）〕には違反せず、合憲と判断した。

【図表 14】オバマケアの「皆」、「強制加入」をめぐる法的論点整理

①オバマケアの「皆（universal）」、「強制加入（individual mandate）」の仕組み

- ①オバマケアは、「皆健康（医療）保険（universal health insurance）」制度の導入がねらいであり、個人が民間の保険会社の健康（医療）保険商品を購入するあるいは健康（医療）保険契約に加入する枠組みである。
- ②個人は民間の保険会社と契約を結んで水準以上の民間保険に加入し保険料／掛金（required insurance premium / individual mandate payment）の支払を求められる。
- ③強制加入の仕組みであるにもかかわらず、水準上の健康（医療）保険への加入を忌避した場合、当該個人は、責任負担金（shared responsibility payment）、つまり「制裁金／ペナルティ（penalty）」の支払を求められる（IRC 5000A 条 b 項 3 号）。
- ④制裁金／ペナルティ（penalty）の支払を怠ると、連邦課税庁（IRS）が、当該個人の還付税額（tax refund）から滞納した責任負担金額を制裁金として差し引くことで、徴収することができる。

②法的論点

- ①「不作為」に対する課税 一般に、連邦議会は、納税者に何かを購入する場合、つまり「作為（action）」を求める場合に、それを奨励するために、連邦の課税条項に基づき、所得控除（deduction）、税額控除（credit）、課税繰延（tax deferral）などを利用する。例えば、確定拠出年金制度（Defined Contribution Pension Plan）では、退職貯蓄口座（Retirement Savings Account）を設けること、つまり「作為」を奨励するために、掛け金の拠出・運用時ともに非課税で、年金の受け取り開始時点まで所得税が繰り延べする措置を講じている（IRC 401 条 k 項）。言いかえると、退職年金口座を設けないとしても、制裁を科すことはない。ところが、オバマケア法（ACA）では、議会は、保険に加入しない場合、つまり「不作為（inaction）」の場合に、責任負担金／制裁金を課す。この点について、シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決で、ロバーツ裁判長は、先例を見出しえなかったという。しかし、連邦憲法で連邦議会に認められた課税権の行

⁵⁰ See, e.g., Michael Cooper, "Conservatives Sowed Idea of Health Care Mandate, Only to Spurn It Later," NYTimes.com, February 14, 2012.

使にあたるとする (132 S.Ct.2566, at 2599)。

②強制加入／強制消費は公用収用にはあたらないのか オバマケア法 (ACA) では、議会は、個人に対して第三者である民間の保険会社から、特定の商品・サービス、ここでは健康 (医療) 保険、を購入するように強制する。こうした強制加入 (individual mandate) または強制消費 (consumption mandate) は、政府規制による公用収用 (regulatory takings) にあたらないのかが問われる。

強制加入／強制消費のルールに基づくオバマケアでは、政府規制により、個人に水準以上の健康 (医療) 保険を購入するための保険料／掛金を第三者である保険会社に支払うように求めたり、選択的に政府に責任負担金／制裁金を支払うように求めることについては、連邦憲法修正第 5 条の公用収用条項 (Takings Clause) の観点から精査すべきであると主張がある。

シベリウス事件 2012 年連邦最高裁判決で、裁判官のなかには、制裁金／ペナルティ (penalty) は、伝統的な意味での「租税 (tax)」とはいいがたいとの意見もあった。しかし、最高裁のリベラル派の 4 人の判事に保守派と目されていたロバーツ裁判長が加わり、5 対 4 で、オバマケアの責任分担金／制裁金は、「租税 (tax)」であるとの結論に落ち着いた。その結果、オバマケア法 (ACA) は、合憲となった。しかし、仮にオバマケアの保険料／責任負担金は「租税 (tax)」ではないとの結論にいたっていたとしたら、どうなるのであろうか。オバマケア法 (ACA) は違憲とされ、廃止されたのであろうか。その場合、連邦憲法修正 5 条に定める正当な補償なしでの公用収用として、違憲との結論を導き出すことができるのであろうか。

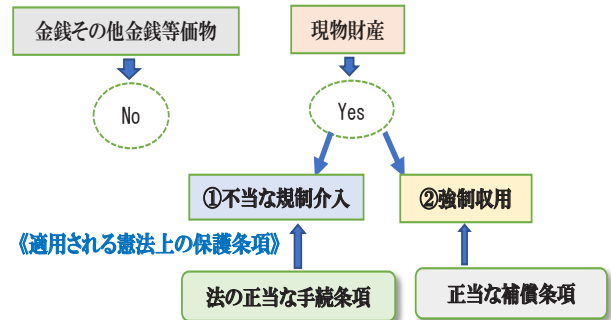
すでにふれたように、連邦最高裁の判例を概観すると、公用収用条項 (Takings Clause) の対象となるのは、原則として「実物財産 (discrete property)」、つまり「物 (things)」とされる。したがって、「金銭その他金銭等価物 (fungible property)」、つまり「カネ (money)」は対象とならないとされる。連邦憲法修正 5 条は、政府による 2 つの方法による私有財産の侵害から、2 つの法原則を用いて保護しようとする。1 つは、① 不当な規制介入 (unreasonable regulatory interference)、そしてもう 1 つは、② 強制収

用 (expropriation) である。また、①については、法の正当な手続条項 (Due Process of Law Clause)、②については、公用収用条項／正当な補償条項 (Takings Clause / Just Compensation Clause) で統制を受けることになる。

やさしく図説すると、次のようになる。

【図表 15】連邦最高裁判決にみる公用収用からの憲法的保護

《公用収用の対象物か》



もつとも、従来から、政府規制 (government regulation) により財産所有者に強制収用と同視できる程度の経済的利益を犠牲にするように求めている場合であっても、それ (regulation) は政府の警察規制権 (police power) を根拠とするものであり、物理的な私有財産の奪取または占有などが伴わない限り、正当な補償の対象となる公用収用にはあたらないとされてきた。この流れを変えたのは、1922 年のペンシルベニア石炭会社 対 マホン事件連邦最高裁判決 [Pennsylvania Coal Co. v. Mahon, 260 U.S. 393 (1922)] である。本件において、ホームズ判事 (Justice Holmes) は、規制 (regulation) が「行き過ぎ (It goes too far)」だと機能的には公用収用と同等に取扱わなければならない、との判断を示した。

この判決以降、「政府規制による公用収用 (regulatory takings)」は、連邦憲法修正 5 条のもとで正当な補償の対象となる公用収用の一つとして法認されるにいたった。政府規制による収用は、しばしば「粉飾収用 (inverse condemnation)」と呼ばれる⁵¹。政府は、正規の公用収用権を使わないで、政府規制／警察権を代用して、正当な補償をすることなしに、実

⁵¹ See, United States v. Clarke, 455 U.S. 253, at 257 (1980).

質的に私人の財産上の権利利益を収奪することにつながるからである。判例によると、正当な補償の対象となる「政府規制による公用収用 (regulatory takings)」にあたるかどうかの判断基準は、政府規制が「行き過ぎ (It goes too far)」であるかどうかである。また、政府規制による公用収用 (regulatory takings) については、法の正当な手続条項 (Due Process of Law Clause) と公用収用条項／正当な補償条項 (Takings Clause／Just Compensation Clause) との双方の憲法的な保護が及ぶことになる。

● むすび

公用収用 (taking) と課税 (taxing) は共に、その本質は国民の財産権への介入である、あるいは公的義務 (public burdens) を課すという点では同じような性格を有する。にもかかわらず、公用収用に対しては正当な補償 (just compensation) が要るが、課税は一方的な義務であり、正当な補償の対象とならないと解されている。ただ、このような形で、公用収用と課税とを分離する考え方 (「公用収用／課税分離論 (taking／taxing divide)」) には異論がないわけではない。なぜならば、立法府が、「課税 (taxing)」のラベルを貼ると、その負担を求められた者は、正当な補償を受けることも、司法救済を受けることも、きわめて難しくなり、公平とはいえないからである。また、公平でないということは、公用収用というラベルを貼れば、有産者からの財産の収奪には「補償」、「見返り」を与える一方で、課税というラベルを貼れば、経済的に余裕のない人たちを含め広く大衆からの財産の収奪に対しては「補償」、「見返り」を与えなくともよくなることからわかる。

アメリカにおいて、公用収用法 (takings law) の研究者は、この点を重くみて、課税 (taxing) を公用収用 (taking) の枠組みのなかに招き入れ、法的コントロールを強めようと試みてきている。しかしながら、税法 (tax law) の研究者は、公用収用 (taking) と課税 (taxing) を分離してとらえる伝統的な考え方／公用収用／課税分離論 (taking／taxing divide) を維持する姿勢を大きく変えていない。

連邦最高裁は、判例法の形成を通じて、公用収用 (taking) と課税 (taxing) との間に「壁」を設けることに精力を注いできた。しかし、連

邦最高裁は、公用収用／課税分離論に立ちながらも、その一方で、正当な補償の対象となる公用収用 (taking) の範囲を広め、課税 (taxing) の政策利用に対する憲法適合性を厳しく問う解釈や判断を示してきている。

従来から問われているのは、政府が、私人の現物財産の物理的な移転を求めるものではないが、公共利用の名のもとに政府規制 (regulations) により財産所有者に強制収用と同視できる程度の経済的利益を犠牲にするように求める場合 (regulatory takings) である。この場合、原点となる連邦最高裁判例によると、政府の規制 (regulation) または行政の行為／作為 (action) もしくは不作為 (inaction) が「行き過ぎ (It goes too far)」と判断されるときには、その所有者の私有財産の実質的な公用収用／財産権の侵害とみて、正当な補償の対象となる。

また、一定の政策目的を実現するための政策税制 (regulatory taxings)、とりわけ政策増税 (regulatory tax increase)、つまり政府が特定の政策を実現するために課税の手段を選択したとする。この選択により、特定の納税者が、自己の経済的利益を犠牲にするように求められたとする。当該政策増税で財産上の損失を被った人が憲法上の正当な補償を求めたとする。この場合、ごく限られた層の納税者の私有財産をターゲットに課税の手法を用いて収奪することは、法の正当な手続条項 (Due Process of Law Clause) や平等保護条項 (Equal Protection Clause) に抵触する、さらには正当な補償なしの公用収用にあたり連邦憲法修正5条の公用収用 (Takings Clause／Just Compensation Clause) に違反すると解することもできる。こうした政策増税が、恣意的方法 (arbitrary manner) で行われているとか、濫用的な方法 (abusive manner) で行われているときにはなおさらである。

パンデミック封じでは、接触感染拡大を防ぐために、州知事など首長が都市封鎖令 (lockdown closure order) の発出にいたることがある。都市封鎖令は、首長の警察規制権に基づく政府規制による公用収用 (regulatory takings) の一つとみることができる。都市封鎖令で首長は、不要不急業務 (ノンエッセンシャルビジネス) に営業禁止 (休業／一時閉鎖) を求める一方で、生活不可欠業務 (エッセンシャルビジネス

ス)の営業継続を命じる。パンデミック時のライフインフラ／ライフラインを維持するためである。対象は、多岐にわたる。とりわけ、今般の新型コロナウイルス感染症封じの都市封鎖知事令(COVID-19 Closure Governor Executive Order)では、公私の病院や保健医療機関、医薬品製造会社などに新型コロナウイルス患者の受入れ／治療や必要な物資の生産を強制的に命じている。公共の用に仕えよとのことで、民間の病院や保健医療機関が感染者を受け入れ治療をするとする。しかし、どの病院や保健医療機関にも、物理的、物的、人的資源には限りがある。このため、新規患者の診療停止や急ぎでない手術の抑制、院内感染対策などで、過度に負荷がかかる。加えて、風評被害も避けられない。結果として、多額の営業損失も懸念される。連邦や州政府からの財政措置だけでは補えず、当然、経営に赤信号がとまり、経営破綻も懸念される。こうしたケースでは、民間の病院や保健医療機関は、都市封鎖令を出した首長を相手に、司法に対して、連邦憲法修正5条および修正14条を

典拠に「正当な補償」を求めるのも一案である。理由には、都市封鎖令が、強制収用と同視できる程度の経済的利益の犠牲を求めたために損失が発生したことをあげればよい。

政府規制による増税(regulatory tax increase)、政策増税、も問われている。オバマケアにおける健康(医療)保険の強制加入を忌避する人たちに課した責任負担金(shared responsibility payment)／制裁金(penalty)の賦課が一例である。司法府が、立法府が貼る「課税」のラベルを鵜呑みにし、その内容を十分に精査せずにお墨付き(legitimacy)を与えることで、政府に正当な補償を回避できる免罪符を与える結果となつてはならない。政策増税については、その憲法適合性を是認するには、「平等(equality)／公平(fairness)」および「効率性(efficiency)／社会福祉の最大化(maximizing social welfare)」に資し、私人の財産の公用収用にはあたらないとする確たるエビデンスが要る。

シェアリングエコノミーの課税問題

— ギグワーカーの課税取扱いを中心に —

本村大輔

日本大学通信教育部非常勤講師
二松学舎大学国際政治経済学部非常勤講師
国際武道大学体育学部非常勤講師

【内容目次】

●はじめに

1 主なシェアリングエコノミー事例にかかる課税分析

- (1) シェアリングエコノミーをめぐる課税の動向
 - (2) 典型的なデジタルプラットフォーム企業の取引の仕組みと課税
- ① Airbnb 社の取引の仕組みと課税

②ウーバー社 / Uber Eats の取引の仕組みと課税

- 2 シェアリングビジネスにかかる所得・消費課税面からの問題の分析
- (1) 所得課税の問題
 - (2) 消費課税の問題
- 3 雇用類似の働き方をするギグワーカーの雇用実態とその所得分類
- むすびにかえて

●はじめに

昨今、インターネット上のプラットフォーム企業（デジタルプラットフォーム／デジタルプラットフォーム企業）を介して、個人が保有する遊休資産（空き部屋や空き家、自動車等の動産）のような「モノ」や、労務／スキル（料理のデリバリー／配達やDIYの代行等）のような「サービス」をシェア（共有）する新たな経済（シェアリングエコノミー／共有型経済）が急激な広がりを見せている。

「シェアリングエコノミー」とは、主として個人が提供できる「モノ」や「サービス」などを、デジタルプラットフォーム企業を介して、他の個人等と共同利用ができるようにする経済活動一般を指す¹。サービスの利用者（ユーザー／user）は、マージンの高いリアル企業の仲介に換えて、デジタルプラットフォーム企業を利用することでコストが抑えられ、これまでより低料金でモノやサービスを手にすることがで

きる。一方、サービスの提供者（オフアラー／offeror）も、車や空き部屋・家などの遊休資産や自らのスキル／労務サービスを活かして収入を得ることができる。このように、デジタルプラットフォーム企業を介してその都度単発又は短期の仕事を受注するという働き方や、これらによって成り立つ経済の仕組みは、「ギグエコノミー（gig economy）」と呼ばれる²。こうした経済の仕組みのもとでスキルや労務サービスを提供する人を「ギグワーカー（gig worker）」、「フリーランサー（フリーランサー）」という。ギグワーカー／フリーランサーは、デジタルプラットフォーム企業のアプリを利用して、スマートフォンやタブレットのようなモバイル端末を通じて、ユーザーからスキルや労務サービスの注文を受ける。ギグワーカー／フリーランサーは、一見、雇用主のいる被用者／従業者のように見えるが、現行法制上は、一般には独立した事業者としての取扱いを受けている。いわば「雇用類似の働き方をする事業者／事業主」「一人親

¹ 総務省『情報通信白書 平成29年度版』23頁（URL: <http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h29/pdf/29honpen.pdf> 最終閲覧令和2年6月28日）。

² 総務省『情報通信白書 令和元年版』2頁（URL: <http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r01/pdf/01honpen.pdf> 最終閲覧令和2年6月28日）。

方」のような存在である。

ただ、ひとくちにギグワーク／フリーランスといっても、副業でやっているケースと、本業でやっているケースがある。副業のケースでは、本業の勤務先が休業や短縮勤務となり、デジタルプラットフォーム企業のアプリを使ってできる副業は収入減を補う手段となる。このケースでは、本業の雇用が継続できれば、原則として最低賃金や労災保険、健康保険、雇用保険、残業代、有給休暇といった基本的な労働保障を享受することができる。

これに対して、本業で雇用類似の働き方をするギグワーカー／フリーランサーは、従業者と事業者とのほさまに置かれる存在である。本業でこうした働き方をする人たちへの労働者としての基本的な労働保障は極めて未整備の状態にある。

新型コロナウイルス感染症拡大を契機に、本業のギグワーカー／フリーランサーの数は増加の一途をたどっており、こうした人たちの基本的な労働保障のあり方が重い課題となっている。

シェアリングエコノミーの拡大とともに、デジタルプラットフォームビジネスモデルを応用し、頭角を現してきた IT 企業は数多い。中でも、料理のデリバリーサービス／配車サービス／相乗りサービス【ただし、わが国は、政府規制により、自家用車の相乗り（ライドシェアリング）サービスを法認していない。】の米国 Uber Technologies 社（ウーバー社）と、民泊仲介サービスの Airbnb 社（エアビーアンドビー社）の成長は著しい。両社については、仲介対象の特色から、ウーバー社を「就労仲介型デジタルプラットフォーム（labor intensive platform）」、そして Airbnb 社を「資産利用仲介型デジタルプラットフォーム（capital platform）」に分類できる³。

就労仲介型デジタルプラットフォームを運営するウーバー社の料理デリバリーサービス（Uber Eats）を例にすると、ギグワーカー／フリーランサーの配達員は、雇用契約に基づいて事業者から労働を提供して賃金をもらう存在ではなく、

請負契約に基づく個人事業者として扱われている。このため、課税上、配達員は個人事業主であるのか、あるいはウーバー社の被用者であるのかが問題となる。つまり、前者にあたる場合には配達員自らが確定申告を行う必要があり、後者にあたる場合には、ウーバー社に源泉徴収義務を負わせられるかが問題となる。加えて、配達員の所得課税やウーバー社への法人税所得課税、さらには双方への消費課税などの問題もある。

本稿は、このような多岐にわたる問題に関して 2019 年度日本租税理論学会で行った報告内容を再点検し、一部加筆してまとめたものである。

1 主なシェアリングエコノミー事例にかかる課税分析

(1) シェアリングエコノミーをめぐる課税の動向

シェアリングエコノミーは、デジタルプラットフォーム／デジタルプラットフォーム企業を介して、個人で保有する遊休資産やスキルなどをシェア（共同利用）し、収入を得るという新しいビジネスモデルをベースとした共有型経済を指す。昨今のスマートフォンやタブレットのようなモバイル端末の普及もあいまって加速度的に成長している。また、シェアリングエコノミーの発展は、既存のリソース（遊休資産や個人の余った時間等）を効率的に活用するための IT 技術利活用の成果でもある。加えて、従来型の本業として資本を投下した者によるサービス提供や企業と消費者間取引（BtoC：Business to Consumer /）とは異なり、インターネット上のマッチングプラットフォーム企業（デジタルプラットフォーム企業）のアプリを介した、本業として追加資本を投下していない者によるサービス提供や不特定多数者の個人間取引（CtoC：Consumer to Consumer）を基本としたものと説明される⁴。

我が国においては、働き方改革の流れもあり、デジタルプラットフォーム企業のアプリを介し

³ 石村耕治・菊池純「アメリカのシェアリングエコノミー課税論議～問われる「オンデマンド労働プラットフォーム」の所在」国民税制研究 5 号 133 頁。

⁴ 川田剛・酒井克彦「税務行政を取り巻く最近の海外情勢と我が国の対応（下）－電子化・情報化・分散化を中心に－」税務事例 51 巻 4 号 1 頁。

た就労は、本業としての新たな働き方や副業として注目されている。このような流れの中、シェアリングエコノミー検討会議・内閣官房通信技術（IT）総合戦略室は、平成28年11月中間報告書⁵においてシェアリング・モデルガイドラインを発表した。続く平成31年3月22日には、シェアリングエコノミー活用事例集⁶、同年5月には「シェアリングエコノミー検討会議 第2次報告書」⁷を発表し、マッチングプラットフォーム企業の信頼性・安全性の確保のため、自ら遵守すべき事項を明らかにしたモデルガイドラインの改訂がなされている。つまり、諸外国をはじめ我が国においても、一億総活躍社会の実現や地方創生の実現など、超少子高齢化社会を迎える我が国の諸課題の解決に資する可能性があるとして、積極的に支援する動きをみせている。

しかし、シェアリングエコノミーの発展に伴い、デジタルプラットフォーム企業のアプリを介して雇用類似の働き方をしているギグワーカー／フリーランサーは、事業者扱いされることが多く、概して労働者として保護されていない。このため、雇用保険による休業手当や失業手当を受け取ることなどの基本的な労働保障が十分でなく、過酷な就労状態におかれている。

また、このような労働環境で、就労仲介型デジタルプラットフォーム企業のアプリを介して雇用類似の働き方をしているギグワーカー／フリーランサーが得た所得については課税漏れが発生している可能性が高いとして、我が国をはじめ諸外国においても新たな税制を構築すべく検討を重ねているところである⁸。

令和元年6月、国税庁は、「シェアリングエコノミー等の新分野の経済活動への的確な対応」を公表し、仲介事業者・業界団体を通じた適正

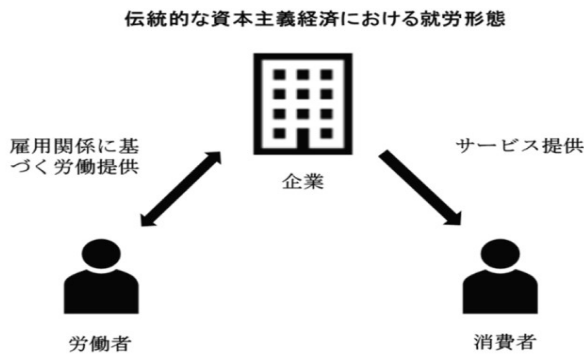
申告の呼びかけや積極的な情報収集・分析に乗り出している。この背景には、就労仲介型デジタルプラットフォーム企業のアプリ利用者のみならず、資産利用仲介型デジタルプラットフォーム企業のアプリ利用者にも、大口・悪質な申告漏れがあるとの指摘がある。たとえば、スマートフォンのアプリを使って家庭の不用品や手作り品などを個人間で売買できる資産利用仲介型デジタルプラットフォームの「メルカリ」は、利用の手軽さから国内で利用者が急増している。他にも同様のサービスを提供する「ラクマ」等のアプリも複数リリースされている。この種のアプリを使ったネットを通じた個人間取引は、スマートフォンで完結でき、極めて簡単で利便性の高い。手順としては、まず、個人情報の登録を行い、気に入った商品があれば、直接売主にメッセージを送ることで商品の状態を確認し（商品の確認には、売主がスマートフォンなどで商品の近影など撮影し、この画像をアップデートすることで行われる）、当該価格に納得がいけば購入手続に移行するという形で行われる。言い換えれば、当該サービスの利用者は、スマートフォンやタブレットのようなモバイル端末さえあれば、これまで捨てるしかなかった不用品などをリサイクリングでき、収入を得ることができるのである。このような個人間取引は、その気軽さと利便性から市場規模は急速に拡大しているが、個人間の売買でも、反復的に行い、年間の売り上げが1000万円を超えると消費税の納税義務が生じる。また、このような取引を行う者が複数の資産利用仲介型デジタルプラットフォーム企業のアプリを使用している場合には、合計所得の的確な把握が困難となり、課税漏れの可能性が出てくる。

⁵ シェアリングエコノミー検討会議・内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室「シェアリングエコノミー検討会議 中間報告書」URL：http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/shiearingu/chuukanhoukokusho.pdf 最終閲覧令和2年6月28日。

⁶ 内閣官房シェアリングエコノミー促進室「シェアリングエコノミー活用事例集 シェア・ニッポン100～未来へつなぐ地域の活力～」URL：https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/share_nippon_100_h30.pdf 最終閲覧令和2年6月28日。

⁷ シェアリングエコノミー検討会議・内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室「シェアリングエコノミー検討会議 第2次報告書―共助と共創を基調としたイノベーションサイクルの構築に向けて―」URL：http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/shiearingu/dai2ji-houkokusho.pdf 最終閲覧令和2年6月27日。

⁸ 2019年6月福岡において、G20財務大臣・中央銀行総裁会議が開催された。その際の会議の議題「Ⅲ．技術革新・グローバル化がもたらす経済社会の構造変化への対応」の「国際租税」の項目にあるデジタル化に伴う課税原則の見直し、租税回避・脱税への対応に引き続き取り組むことを確認している。



しかし、納税者であるアプリの利用者に対して所得を的確に把握／申告するように求めるためには、まず、この種の所得に対する課税政策、法制を明確にする必要がある。これは、先に指摘したように、就労仲介型デジタルプラットフォーム企業のアプリを介して雇用類似の働き方をする人たちに求める場合も同じである。

就労仲介型デジタルプラットフォーム企業が創出する新たな雇用類似の働き方を、当該企業のリーダーが「マイクロ起業家 (micro-entrepreneur)」出現の時代ともてはやすが、ギグワーカー／フリーランサーという就労層・貧困層づくりの船頭役を演じているのではないかとの指摘もある⁹。後に指摘するとおり、世界に進出している就労仲介型デジタルプラットフォーム企業では、雇用類似の働き方をする人たちの過酷な労働環境が問題となっていることから、妥当な指摘といえる。この問題を理解するには、その前提として、①伝統的な資本主義経済における就労形態と②シェアリングエコノミーにおける就労形態の異同について理解して

おく必要がある。つまり、前者①においては、市場で働く人たちの多くは、労働者として事業者者に労働力を提供し、賃金をもらう会社を通してサービス提供を行う存在である。一方、後者②では、雇用類似の働き方をする人たちの多くは、雇用契約ではなく請負契約で、「独立契約者 (independent contractor)」、いわゆる「一人親方／請負者／個人事業者」として、消費者や企業に労務サービス、物や資産の貸付などを提供する存在である¹⁰。

一見、独立した立場にあるかのように見えるギグワーカー／ギグワーカーは、実態は雇用類似の働き方をしているにもかかわらず労働者として保護されておらず、雇用保険による休業手当や失業手当等のような労働保障の対象から外れてしまうのである。

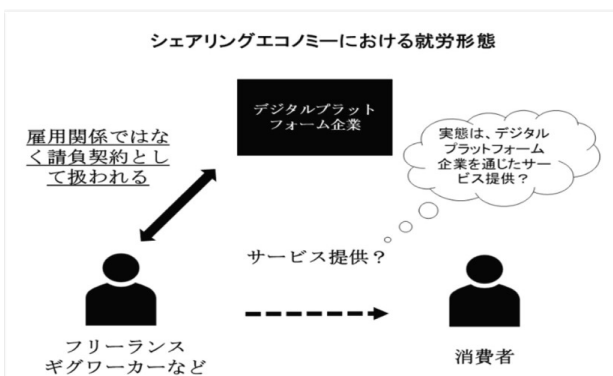
(2) 典型的なデジタルプラットフォーム企業の取引の仕組みと課税

先に資産利用仲介型デジタルプラットフォーム企業の典型としてあげた Airbnb 社と、就労仲介型デジタルプラットフォーム企業の典型としてあげたウーバー社／Uber Eats の取引の仕組みと課税関係について概観する。

① Airbnb 社の取引の仕組みと課税

まず、Airbnb 社の仕組みを概観すると、以下のようになる。Airbnb 社のアプリを使って、①サービス提供者 (民泊事業者) は、Airbnb 社に情報を登録する (掲載料は無料)。②部屋情報を閲覧した宿泊者は、Airbnb 社で部屋を見つけ、宿泊リクエストをする。③サービス提供者は、宿泊リクエストを受け入れるかどうか判断し承認する (宿泊予約の成立)。④部屋情報を閲覧した宿泊者は、Airbnb 社を介して借受手続代行手数料 (宿泊料金の 6～12%) を支払う。⑤サービス提供者は、貸出手続の代行に対して代行手数料 (宿泊料金の 3%) を支払う。⑥サービス提供者は、宿泊者から宿泊料金を受け取り、部屋の貸出しを行うというものである。

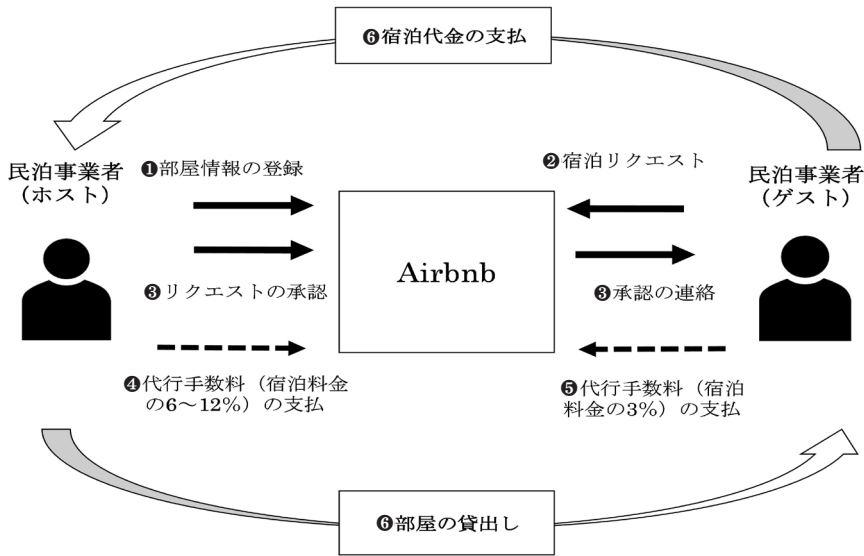
ただ、個人が保有する空き部屋を貸し出す民



⁹ 石村耕治「Q&A:アメリカのシェアリングエコノミー課税論議～問われる雇用類似の働き方をするギグワーカーの所得分類 加州では、フリーターを就労仲介プラットフォーム IT 企業の従業者とするギグワーカー保護法 (AB5) を制定」税務事例 52 巻 5 号 44 頁。

¹⁰ 前掲 9、石村、40 頁。

図式1 Airbnb社の仕組み



出所：AirbnbのHPおよび佐藤良「シェアリング・エコノミーの問題点—課税上の観点から—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第985号6頁を基に筆者作成。

泊の「Airbnb」では、宿泊者がホストへ支払う宿泊代金については、ホスト自身に納税義務が生じる。しかし、Airbnb社のように次号拠点が海外にある事業者の場合には、法人税を課することが困難であることから、問題視されている。

②ウーバー社／Uber Eatsの取引の仕組みと課税

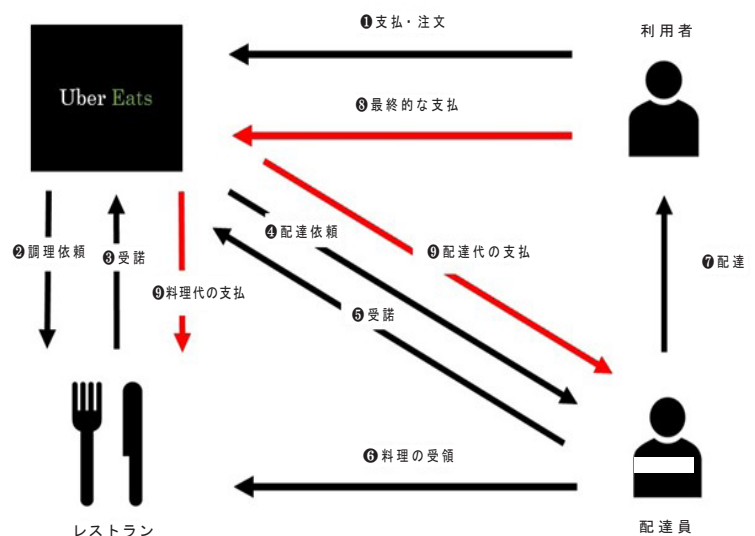
次に、Uber社によるデリバリーサービスである「Uber Eats」では、事業の主体がプラットフォーム側なのか、配達員（Uber社においては、配達パートナーと呼ばれているが、以下「配達員」という。）として所得を得る個人側なのか明確ではなく、議論となっている。Uber Eatsの仕組みを概観する以下のようなになる。まず、個人の配達員がUber Eatsに必要な情報を登録する（利用者や飲食店も登録）を行うところから始まり、①利用者がスマートフォン等からUber Eatsを介して注文と支払をする、②Uber Eatsから登録しているレストラン等へ連絡がいき、③これがレストラン側で受諾されると、④Uber Eatsから最寄りの配達員へと配達依頼がいく、⑤配達員がこれを受諾し、⑦レストラン等が商品を受けとり、⑦利用者へと配達される。その後、⑧利用者が最終的な支払を済ませると、⑨レストランと配達員に料理代と配達費が支払われるという流れである。このようなデジ

タルプラットフォーム企業のアプリを利用したデリバリーサービスは、新型コロナウイルスの影響による外出自粛により、我が国においても爆発的な広がりをみせている。

しかし、我が国の税制上は様々な課題が山積している。つまり、配達員がUber社のような就労仲介型デジタルプラットフォーム企業の被雇用者として扱われる場合と、個人事業主として扱われる場合とでは課税方法が異なるため、どのように扱われるかについても議論がある。前者の場合は、その所得は給与所得に分類され、就労仲介型デジ

タルプラットフォーム企業は源泉徴収義務を負うこととなる。後者の場合は、サービス提供者自身に納税義務が生じ申告納税しなければならない。さらに、前者の場合、ウーバー社／Uber Eatsに源泉徴収義務を負わせることができるかが問題になる。一方、後者の場合には、配達員の所得情報をどのように把握するかが問題となり、ウーバー社／Uber Eatsに情報提供を求めることができるかが問題となる。この問題は、ウーバー社／Uber Eatsが配達員の所得情報を正確に把握してことが前提となるが、この点からも問題となる。

図式2 ウーバー社／Uber Eatsの取引の仕組み



2 シェアリングビジネスにかかる所得・消費課税面からの問題分析

シェアリングエコノミーのもとで、インターネットとアプリ、モバイル端末などを介して仲介型ビジネスを営むデジタルプラットフォーム企業やその企業のアプリを介して行う取引（以下「シェアリングビジネス」という。）をめぐる課税上の問題は多岐にわたる。ここでは、主に、シェアリングビジネスの取引に関係する所得や消費について、①サービス提供者（オフアラー／offeror）にかかる所得課税の問題、②仲介デジタルプラットフォーム企業にかかる法人課税の問題、③双方にかかる消費税の問題に重点をおいて分析を行う。

(1) 所得課税の問題

すでにふれたように、課税問題を検討する場合には、まず、デジタルプラットフォーム企業が、就労仲介型なのか、それとも資産利用仲介型なのかが問われる。

就労仲介型デジタルプラットフォーム企業（以下「仲介プラットフォーム企業」ともいう。）を例にすると、所得課税の面では、仲介プラットフォーム企業とサービス提供者の関係は、所得分類の面で問題となる。我が国における所得課税では、所得を10種類に分類¹¹しているからである。すなわち、サービス提供者が個人事業主にあたるのか、あるいは仲介プラットフォーム企業の被用者にあたるのかという問題である。個人事業主にあたる場合は、サービス提供者の所得は事業所得・不動産所得・雑所得に分類され、サービス提供者自身が申告納税しなければならない。

一方、仲介プラットフォーム企業の被用者にあたる場合、サービス提供者の所得は給与所得に分類され、当該プラットフォーム企業は源泉徴収義務を負うこととなる。ただ、雇用類似の働き方をするサービス提供者の多くは、実態は

従属的な労働者に近い。にもかかわらず、雇用契約ではなく請負契約で、個人事業主として、消費者や企業に労務サービスを提供しているのである。この点、英国では、ウーバー社の相乗りサービス【ただし、わが国では、政府規制があり、仲介プラットフォーム企業は、相乗りサービスアプリは提供できない。】の登録運転手は契約上個人事業主であるが、その実態は従属的な労働者であるにもかかわらず本来適用されるべき法的な権利が保障されていないとして、事業者を提訴し、雇用裁判所がこれを認める判断を下している¹²。そのため、所得分類の問題を検討する場合、契約上の関係だけでなくサービス提供者とプラットフォーム企業の実態を把握する必要がある。この必要性は、アメリカにおける雇用類似の働き方をしているサービス提供者の暮らしや健康を護るため最低賃金、労災保険、健康保険、残業代、有給休暇等の適用対象となる給与所得者にあたるのではないかとの議論にみることができる。この問題は、州の雇用保険不服審査機関や裁判で争われ、カリフォルニア州ではサービス提供者を被用者とみなすカリフォルニア州ギグワーカー保護法(California gig worker protections bill)と呼ばれる新法(AB5)の制定にいたっている(AB5は2020年1月1日から施行された)¹³。AB5が施行されると、これまで仲介デジタルプラットフォーム企業のアプリを介して続けて単発の仕事の紹介を受けた場合、当該企業の被用者として扱うといった画期的な新法である。翻って、我が国の所得分類の関係では、所得計算上の控除の問題があげられる。給与所得では、所得計算上の控除で給与所得控除による概算控除が適用される。給与所得控除として適用できる額は、通常、実際に必要とされる経費よりも高い水準に設定されており、事業所得の場合、所得計算上の控除として、必要経費の実額控除が認められている。

この点については、サービス提供者の多くは、

¹¹ 金子宏『租税法』（弘文堂、第23版、2019年）200頁。

¹² 「不安定な働き方に関する議論」『国別労働トピック』URL：http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2017/07/uk_03.html 最終閲覧令和2年6月28日。

¹³ 前掲3、石村ほか、141～144頁参照。

¹⁴ 佐藤良「シェアリング・エコノミーの問題点—課税上の観点から—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第985号2頁によれば、労働者性（使用従属性）とは、指揮監督下の労働か否か、報酬の労務対償性等の基準によって判定されるものと説明される。

労働者性が高く、必要経費として計上できる範囲は限定的であるため、所得計算上の控除の点で、給与所得者に比べて不利な立場にあるとされる¹⁴。さらに、事業所得と雑所得の区分からは、事業所得では所得金額の計算上で生じた損失の損益通算ができるほか、青色申告を行えば、欠損金の繰越控除が認められるが雑所得ではこれらの措置は認められない。このように所得分類からくる控除の異同が職業選択に影響を及ぼすことも考えられる。加えて、収入確保の目的で選択の余地なく本業として雇用類似の働き方をする人はより過酷な状況におかれることが想定される。

他方、サービス提供者は、就労仲介プラットフォーム企業の一つのアプリのみを使用してサービス提供をしているとは限らず、複数のプラットフォーム企業のアプリを利用しサービス提供をしている場合も少なくない。その場合、所得の把握は一層困難となる。この点、フランスは、2016年補正予算法によって、仲介プラットフォーム企業は、サービス提供者の情報を課税当局である公共財政総局(DGFIP)に提出することが義務付けられ、提出対象となる情報をサービス提供者の氏名、連絡先、事業識別登録番号(SIREN)、取引によって得られた総所得などとしている¹⁵。しかしながら、我が国においても仲介プラットフォーム企業にサービス提供者の所得情報の提供を求める制度の導入などが検討されているが¹⁶、仲介プラットフォーム企業が外国会社である場合や、プラットフォームの運営をするだけで取引の内容や実態を詳細に把握していない場合もあるため¹⁷、情報提供制度の導入には困難な点がある。これに対しては、サービス提供者が自ら申告納税することが望まれ、

仲介プラットフォーム企業からの申告支援¹⁸なども提案されている。ただ、先にふれた雇用類似の働き方をする人たちの過酷な労働環境などを織り込んで考えると、給与所得者と同様の扱いを認めるべきとする見解は妥当なものといえる。

(2) 消費課税の問題

次に、シェアリングビジネスで提供されるサービスは、原則、消費税の課税対象になると考えられる。シェアリングビジネスにかかる消費税の問題を考える場合、とりわけ資産利用仲介型デジタルプラットフォーム企業にかかわるときには、仲介されるサービス(民泊仲介)が、サービス本体(部屋の貸出し)と手数料の授受から構成されることを確認する必要がある。つまり、仲介プラットフォーム企業が国外事業者であり、仲介されるサービス全体がB to B又はB to C取引に該当する場合、サービス全体に消費税が課されるため、課税上の問題は生じない。しかし、該当する取引が手数料の授受のみの場合には、課税上の問題が生じる可能性がある。この場合、部屋の貸出し(サービス本体)に対する消費税の納税義務者は、仲介プラットフォーム企業ではなく、サービス提供者となる。この場合の多くが、免税点(基準期間の課税売上高が1000万円)を超えずに免税事業者となる可能性がある。ウーバー社の相乗りサービス【ただし、わが国では、政府規制があり、仲介プラットフォーム企業は、相乗り(ライドシェアリング)サービスアプリは提供できない。】の場合も同様で、サービス提供者(登録運転手)が免税事業者である場合には、サービス提供者が負担したガソリン代などにかかる消費税は控除できない。また、既存の同業者の多くが課税事業者

¹⁵ 同上、6頁。

¹⁶ 仲介プラットフォーム企業に所得情報の提供を求める制度として、サービス提供者が登録する際にマイナンバー(個人番号)の登録を義務付け、課税当局が当該に対してマイナンバー(個人番号)と併せた所得情報の提供を求める見解もある(森信茂樹「急拡大するシェアリング経済 課税議論を急げ」『Wedge』29巻4号52頁。同旨、前掲14、佐藤、2頁。

¹⁷ 伊藤公哉「シェアリングエコノミーの拡大に伴うタックス・ギャップへの制度対応(後)テクノロジーの発展と申告納税制度の下での資料情報制度の再検討」『税務弘報』65巻13号75頁では、フリマアプリ等のデジタルプラットフォーム上では、消費者が出品者と個別に交渉することが半ば当然のこととして行われることを前提に、取引の場でプラットフォームが利用されたとしても、取引の内容や実質を最も理解しているのは実際の取引の相手方と交渉を行った当事者であるので、その当事者(納税者)本人の責任で申告・納税を行うことがシェアリングエコノミーに適合している、と指摘する。

¹⁸ 渡辺徹也「シェアリング・エコノミーに携わるプラットフォーム企業と課税—所得課税および執行上の問題を中心に—」税経通信74巻2号10頁。

である場合、双方の間で公平な競争条件が確保されない問題が生ずるため、サービス本体についても、仲介プラットフォーム企業に納税義務を課すことの是非が問題になる。他方、仲介プラットフォーム企業が納税義務者となる場合には、利用者は消費税込みで代金を支払い、それを仲介プラットフォーム企業が国に納付する義務を負うが、イギリスでは、ウーバー社を通じて相乗り（ライドシェアリング）サービスを頼んだ料金にVAT（付加価値税）が含まれていないことが問題となっている¹⁹。

そして、このような議論がある中、我が国では、平成27年10月から、国外事業者がインターネット等を介して国内事業者又は国内消費者に対して行う役務の提供について、国内取引として消費税を課税する制度が導入されている。具体的には、国外事業者の国内事業者向け取引（B to B 取引）では、国内事業者が納税する方式（リバースチャージ方式）、国外事業者の国内消費者向け取引（B to C 取引）では、国外事業者が日本の税務署に対して申告納税を行う方式が採られている²⁰。ただ、仲介プラットフォーム企業が納税義務者となる場合、一部の国外事業者には、B to B 又はB to C 取引への課税の対応に不備が見られ、法令遵守の徹底が必要であろう。

3 雇用類似の働き方をするギグワーカーの雇用実態とその所得分類

これまでシェアリングエコノミーにかかる課税問題について、その雇用実態を踏まえ概観してきた。次に、雇用類似の働き方をするギグワーカー／フリーランサーの所得分類について一歩踏み込んで検討をする。先にふれたように、世界に進出している就労仲介型デジタルプラットフォーム企業のアプリを使った雇用類似の働き方をする人たちの過酷な労働環境が問題となっている。その一方、我が国においては、「働き方改革」の下に政府は積極的な支援を行い、こうしたアプリを使ってオンデマンド・ベースで働くことが、若い世代を中心に自身の時間を自由に使うことができる「新しい働き方」としてプ

ラスのイメージで広まってきている。これは、「新しい働き方」は、当初自身が有する遊休資産やスキル、時間などを有効に活用したいというサービス提供者側のニーズと安価かつ手軽にサービスを受けたいという消費者のニーズをマッチングさせるということが強調されていたためと考えられる。すなわち、サービス提供者はメイン（本業）の仕事の有する中で（もちろん、長時間の就労が困難な場合も考えられる。）、あくまで「副業」として就労仲介型デジタルプラットフォーム企業のアプリを利用するという前提で広がったためと考えられる。換言すれば、サービス提供者は、本業の傍ら、デジタルプラットフォーム企業のアプリを介して、自らの資産や時間を切り売りすることが可能とみるにいたったことを意味する。

しかし、現実には、理想とは大きく異なっている。昨今、新型コロナウイルス感染拡大に伴い、企業は休業を余儀なくされ、非正規労働者の多くは働く機会を奪われ、悪くすれば失業に追い込まれている。また、アルバイトで学費や生活費を稼ぐ学生は、働く場所を失い学業の維持すら困難な状況に追い込まれている。このような厳しい経済状況下、非正規労働者・フリーランサーやアルバイト・フリーターは、自らの最低の生活や学業を維持すべく就労仲介型デジタルプラットフォームのアプリを利用して労働を提供しているのである。換言すれば、非正規労働者・フリーランサーやフリーター・アルバイトは、働き方の選択の問題としてではなく、必要最低限の生活を維持するために、就労仲介型デジタルプラットフォーム企業のアプリを利用して就労の機会を得ているのが現実である。まさに本業・生命線と化しているといつて過言ではない。つまり、デジタルプラットマーである大企業が謡うような就労形態とはまったく別の就労形態の現状にあるといえる。もはや、諸外国において指摘される雇用類似の働き方をするギグワーカー／フリーランサーがおかれる過酷な労働環境は対岸の火事ではなく、我が国においても大きな社会問題となっているといえる。

まさに、オンデマンド型の就労仲介型デジタ

¹⁹ 前掲16、森信、52頁。

²⁰ 石村耕治・本村大輔「国境を越えた電子サービス取引に対する消費税課税」〔石村耕治編〕『現代税法入門塾（第10版）』（清文社、2020年）274頁以下参照。

労働の切り売り化と格差拡大

正規労働者



	9時	18時
月曜	■	■
火曜	■	■
水曜	■	■
木曜	■	■
金曜	■	■

安定的労働提供が可能
雇用・失業保険等の社会保障あり
安定的収入
会社設備・備品の使用

ギグワーカー



	9時	18時
月曜	■ 切り売り	■
火曜	■	■
水曜	■	■
木曜	■	■
金曜	■	■

労働の切り売り(不安定性)
雇用・失業保険等の社会保障なし
不安定な収入
仕事に必要な設備や備品の自ら準備

プラットフォーム企業のアプリの利用拡大は、アメリカのように大量の非正規労働者を誕生させ、自らの労働を切り売りするしかない不安定な労働環境を創出しかねない。さらには、労働の切り売りが常態化すれば、正規雇用の労働者と雇用類似の働き方を強いられる非正規労働者の格差はさらに拡大することが予想される。

つまり、正規労働者の場合は、安定的な労働提供ができるため安定的に収入を得ることが可能となる。安定的収入は、将来の計画も立てやすく、それに応じて貯蓄や投資、保険等へ収入を回すことができる。また、正規労働者の場合は、雇用・失業保険等の労働保障も充実しており、勤務先の設備・備品についても無償で使用することができるので、ある程度出費も抑えることができる。このようにして、正規労働者は、安定的な人生設計ができる。他方、非正規のギグワーカー／フリーランサーの場合は、自らの労働時間を切り売りするしかない現状にある。このような働き方は、自ら時間管理ができ自由度が高いようにみえて、一度仕事がなくなれば収入もなくなってしまふ。社会保障も満足に受けることができず、生存権が脅かされることになる。また、ギグワーカー／フリーランサーは、このような不安定な収入の中にあつて、仕事に必要な設備や備品等を自ら準備する必要があり、出費がかさみ、生活は一層不安定となる。一口にギグワーカー／フリーランサーといつて

も、その所得源泉における質的性格は一樣ではない。具体例をあげると、料理のデリバリーサービスをしているUber Eatsの配達員のケースと、コロナ禍で大学のデジタルプラットフォーム（オンライン教育情報基盤）を使ったオンライン授業で生活をつないでいる大学の非常勤講師その他非正規で在宅勤務（テレワーク）をしているケースとは同じではない。

在宅勤務（テレワーク）では、所得の質的要素からみると「勤労+資産」からあがる所得／報酬とみることができる。にもかかわらず、給与所得の課税取扱いされていることに大きな疑問符がついている²¹。まず、在宅勤務（テレワーク）の増加は、新型コロナウイルスが人との接触で感染が広がるという推察のもと、政府や東京都などから新たな働き方として推奨されたことに起因する。この働き方は、職場や通勤などによって人との密な接触を避けられる一方、仕事を遂行する環境を個々人で整備しなければならないという問題もある。在宅勤務（テレワーク）については、雇用者と労働者の使用従属関係の有無で判断されるべきものと考えられる。

また、在宅勤務（テレワーク）は、二つのケースに分けて前提を立てなければならないと考えられる。つまり、在宅勤務（テレワーク）は、①時間的拘束と会社の備品等の貸与、雇用者の指揮命令下にある場合と、②時間的拘束がなく仕事に必要なPC、インターネット環境等を自ら準備・整備し雇用者の指揮命令下にあるといえない場合とに区別して判断されるべきである。

まず、①における働き方は、勤怠管理システム等により労働時間を管理され、会社から職務遂行上必要不可欠な備品等（パソコン／PCやスマートフォン、プリンター、スキャナー、USBのような電子媒体など）を貸与され、オンライン会議などによって朝礼や終礼を行い職務内容

²¹ 石村耕治「Q&A:アメリカのシェアリングエコノミー課税論議～問われる雇用類似の働き方をするギグワーカーの所得分類 加州では、フリーターを就労仲介プラットフォーム IT企業 の従業者とするギグワーカー保護法 (AB5) を制定」税務事例 52 巻 8 号 45 頁。

について指示を与えられる場合を想定している。次に、②における働き方は、時間的拘束はなくその都度の職務の完遂が求められ、自ら職務遂行上必要不可欠な備品等を準備し、職務内容については自らの裁量において行うことができる場合を想定している。

給与所得と事業所得の区分について裁判所は、「事業所得とは、自己の計算と危険において独立して営まれ、営利性、有償性を有し、かつ反復継続して遂行する意思と社会的地位とが客観的に認められる業務から生ずる所得をいい、これに対して、給与所得とは雇傭契約又はこれに類する原因に基づき使用者の指揮命令に服して提供した労務の対価として使用者から受ける給付をいう。なお、給与所得については、とりわけ、給与支給者との関係において何らかの空間的、時間的な拘束を受け、継続的ないしは断続的に労務又は役務の提供があり、その対価として支給されるものであるかどうかを重視されなければならない」としているのである²²。

そこで、在宅勤務（テレワーク）を先の前提のもと検討すると、①と②の働き方に共通する点は、空間的拘束を受けないというところにある²³。この点は、在宅勤務（テレワーク）の特徴ということがいえるが、①の場合は、インターネット上のシステム等を使用することにより労働者は時間的拘束を受け、オンライン上で朝礼・終礼・ミーティングを通じて使用者に指揮命令を受けることとなる。また、この指揮命令に服し労務を提供することにより継続的ないしは断続的に労務又は役務の提供を行うこととなる。

次に、②の場合は、インターネット上の勤怠管理など拘束を受けず、自ら職務遂行上必要不可欠な備品等を準備し、職務内容については自らの裁量において行う点で事業所得となるであろう。

ただ、ウーバー社／Uber Eatsの配達員のよう、インターネット上の勤怠管理などの拘束は受けないものの、自社のロゴが入ったバック

を購入させ、事実上使用者の指揮命令下で雇用されるような場合（自己の計算と危険において独立して営まれているとはいえない場合）には、やはり給与所得として判断されるであろう。そして、忘れてはならないのは、雇用類似の働き方をするギグワーカー／フリーランサーは、我が国においてもコロナ禍の影響もあり急増していることである。多くの人々は、自らの生活や生命を護るため、労働を切り売りせざるを得ないのである。

このような過酷な雇用環境は、より一層の格差を生むことに繋がることは容易に想像できる。このような過酷な労働環境におかれるギグワーカー／フリーランサーの生存権保障は急務である。また、税制においては、ギグワーカーの生存権保障のため、所得分類や税務取扱いの問題の解決、そして応能負担原則（憲法13条、14条、25条、29条等）に基づく租税立法が求められている。すなわち、日本国憲法から抽出されるところの応能負担原則とは、人々の所得および財産の大きさに応じて課税することを要請している²⁴。言いかえると、租税立法上の観点からは、正規労働者と非正規のギグワーカー／フリーランサーでは、その雇用環境の違いから同じ収入額であっても、安定的収入なのか不安定な収入なのか、また職務を行う上での支出の割合が全く違う。このことを踏まえて、課税の対象となる所得は、単に形式的に量的担税力をとらえるものとして構成するだけでは不十分であり、質的担税力をとらえるものとして構成されなければならない。

● むすびにかえて

シェアリングエコノミー、シェアリングビジネスに対する所得課税、消費課税、そして法人課税については、課題が山積している。とりわけ、①サービス提供者の所得の把握、所得分類および控除額等、②消費課税をめぐる納税義務者や

²² 最判昭和56年4月24日（民集35巻3号672頁、判時1001号24頁、判タ442号88頁）。本裁判例は、「独立性」と「従属性」に基づいてなされているものの、近時の裁判例では、就業形態の多様化から「独立性」と「従属性」とを区分して、「非独立性」を重視する傾向にあるという（奥谷健「判批」中里実ほか編『租税判例百選（第6版）』73頁）。

²³ ただし、空間的拘束の前提は、職務を行う場所であるので、労働者によっては自宅を使用する場合や部屋を賃貸したり、商業施設を使用する場合もあるので、これに基づく費用については別途検討する必要がある。

²⁴ 北野弘久『税法学原論』（勁草書房、第8版、2020年）115頁。

課税対象、③デジタル課税をめぐる法人課税が、重い課題となっている。中でも対応が急がれるのは、雇用類似の働き方をする非正規のギグワーカー／フリーランサーの雇用実態とかけ離れた税制、課税取扱いの是正である。

シェアリングエコノミー、シェアリングビジネスは、遊休資産の有効活用の機会や自らのスキルを利用した新たな働き方を創出している。今後我が国は、超少子高齢化社会に突入していく中で、既存のリソース（遊休資産や個人の余った時間等）を活用することで、労働力不足や資源の再利用につながることを期待される。このような観点からみれば、税制がシェアリングエコノミーを阻害する要因になってはならないといえる。しかし、昨今、就労仲介型デジタルプラットフォーム企業のアプリを介して働くサービス提供者がおかれている真の姿は、当初望まれた働き方とは程遠く、労働保障のない名ばかりの個人事業者の量産化に変わってしまっている。アメリカでは、ギグワーカー／フリーランサーとして雇用類似の働き方をしているサービス提供者は、給与所得者にあたるのではないかとの議論を深化させている。ギグワーカー／フリーランサーを、最低賃金、労災保険、健康保険、残業代、有給休暇等の適用対象とし、ギグワーカー／フリーランサーの生活や健康を護るためである。その結果、カリフォルニア州は、全米ではじめて特定の就労仲介型デジタルプラットフォーム企業のアプリなどを介して継続して働くギグワーカーを、その企業の従業員とする進歩的な州ギグワーカー保護法（AB5）を制定した。このような考え方は、基本的に我が国において

も妥当する。とりわけ、我が国は、生存権を保障する憲法を有する。このことから、我が国は、カリフォルニア州に倣い、雇用類似の働き方をする非正規のギグワーカー／フリーランサーに労働者性を認めなければ、労働者の生存権保障に抵触するといえる。

裁判所、不服審査機関等での就労形態の判定及び基準は、それぞれの国により異なる。しかし、我が国においても、雇用類似の働き方をする人々に労働者性を認める解釈は可能であると考えられる。加えて、在宅勤務（テレワーク）においては、その前提を雇用実態に応じて、大きく事業所得（雑所得）か給与所得のかいづれかに該当するものとして、具体的な課税取扱いをすべきである。

新型コロナウイルスは今なお世界で広がりを見せており、正規の職を失う人たちの数はいままも急増している。国や自治体は、国民や住民の暮らしを支え、法人を存続させるため様々な緊急経済支援策を講じている。しかし、十分ではない。密の回避が強く推奨される中、暮らしを支えるために、就労仲介型デジタルプラットフォーム企業のアプリを介して非正規で働く人たちが増え続けている。雇用類似の働き方をする非正規のギグワーカー／フリーランサーを護るため、憲法の保障する生存権の観点から、こうした人たちを労働者と解釈して、労働保障をするとともに、給与所得者として取り扱うことが求められている。応能負担原則に基づいた租税立法により、非正規のギグワーカー／フリーランサーの生存権保障を図ることが急務である。

コラム カリフォルニア州のギグワーカーを従業員として保護する新法（AB5）

2019年9月に、アメリカ、カリフォルニア州（加州）議会の上下両院（California Assembly & Senate）は、通称で「加州ギグワーカー保護法（California gig worker protections act）」と呼ばれる新法（AB5）を通過させた。9月18日に、ギャビン・ニューサム（Gavin Newsom）知事の署名を得て成立した。AB5は、やさしくいえば、加州では、2020年1月1日から、非正規の雇用類似の働き方をするギグワーカー（フリーランサー／フリーター）は、就労仲介型デジタルプラットフォーム企業（labor intensive digital platformer）のアプリなどで

使って続けて単発の仕事の紹介を受けて場合、原則としてその就労仲介アプリを提供している企業などの従業員／被用者として扱うように求めるものである。ギグワーカー個人の暮らしを護るための労働保障がねらい。現行の加州労働法典（Cal. Labor Code）と州雇用保険法（Cal. Unemployment insurance code）などの関連条項を改正して実施された。

2018年4月に、加州最高裁場所は、非正規／フリーランスで雇用類似の働き方をする人たちは、事業者ではなく従業員であるとするダイナメックス判決（【図表1】参照）を下した。

【図表 1】フリーランスで働く者は、従業者／被用者であるとする見解

カリフォルニア州雇用保険不服審査会の見解
 ウーバー（Uber）のライドシェア（相乗り）の
 運転者は、被用者（employee）である。

《理由》

- ・ウーバー（Uber）は、交通サービスを提供する事業を行っている。
- ・アプリを利用する場合、運転者は、ウーバーアプリによって発見できた乗客だけを拾うことができ、かつ、ウーバーのサインを表示することができる。
- ・ウーバーが料金をコントロールしている。
- ・運転者は、ウーバーに認定され、履歴を審査され、かつビデオ研修を修了しなければならない。
- ・ウーバーは、顧客から活動的ではない、または評価が低いことを理由に運転者との契約を終了できる。

2018年4月30日のカリフォルニア州最高裁判決
 (Dynamex Preparations West, Inc. v. Superior Court of Los Angeles 《4 Cal.5th 903》)／
 ダイナメックス判決

ダイナメックス事件では、ダイナメックス販売会社（D社）のフリーランスの配送運転者（原告）が、自分の車を使用しながらも、仕事ではD社の制服の着用を義務づけられていることなどを理由に、独立契約者（請負の個人事業者）ではなく、D社（被告）の従業者／被用者であり、労働法上の保護や健康保険加入などの保護を受ける権利が侵害されているとして訴訟を起し、裁判所に判断を求めたものである。加州最高裁は、原告は独立契約者（請負の個人事業者）ではなく、被告の従業者／被用者であるとの判断を下した。この判決で、加州最高裁は、「独立契約者（請負者／個人事業者）」であると判断するための次のような3つの判定基準（ABCテスト）を示した。

《ABCテストの概要》

- ・テスト A 労働者は、その仕事の遂行にあたり、その企業の監督および命令から自由でなければならない。
- ・テスト B 労働者は、その企業の通常業務外の仕事を遂行している。
- ・テスト C 労働者は、仕事を請ける企業と同じ種類の仕事をする独立した事業を有している。

加州の AB 5／ギグワーカー保護法は、州最高裁ダイメックス判決に盛られた ABC テストを法制化することがねらいである。AB 5 法制化の経緯は、次のとおり（【図表 2】）。

【図表 2】加州のダイナメックス判決から AB 5 成立までの経緯

2018年4月30日加州最高裁ダイナメックス判決
 一販売会社の配送運転者の就労上の地位、つまりその会社の従業者／被用者か、独立契約者／請負の個人事業者かを争ったもの。判決は、配送運転者は、当該販売会社の従業者／被用者であると判断。この判決で、裁判所は、「独立契約者（請負の個人事業者）」であるとするための次のような判定基準を提示。

《ABCテストの概要》

- ・テスト A 労働者は、その仕事の遂行にあたり、その企業の監督および命令から自由でなければならない。
- ・テスト B 労働者は、その企業の通常業務外の仕事を遂行している。
- ・テスト C 労働者は、仕事を請ける企業と同じ種類の仕事をする独立した事業を有している。

加州 AB 5（ギグワーカー保護法（案））（下院法案 5 号）ダイナメックス判決に示された ABC 判定基準の法制化がねらいの法律（案）

- ・2018年12月に加州議会に提出
- ・2019年5月29日に加州議会下院を通過
- ・2019年9月18日に加州議会上院を通過、州知事の署名を得て成立
- ・2010年1月1日に AB 5 を施行

《AB 5／ギグワーカー保護法と適用除外》

弁護士、医師、歯科医師、美容師、会計士、保険代理人、技術者、不動産屋、ファイナンシャルアドバイザー、一定の医療従事者は、AB5の適用除外

AB 5の施行に伴い、加州の何十万人ものライドシェアリング／相乗りサービス運転者、特定企業専属の請負配達運転者、料理の配達員その他の独立契約者、つまり「名ばかり個人事業者」は、従業者／被用者とされ、労働者としての保護を受けられることになった。恩恵の範囲は、失業保険（unemployment insurance）、健康保険補助（health care subsidies）、親権行使有給休暇（paid parental leave）、残業代（overtime pay）、労災補償（workers' compensation）、最低賃金保証（guaranteed hourly minimum wage）、その他の社会保障雇用主負担（social security contributions）にまで及び。AB5 施行に伴い、加州のウーバー（Uber）やウーバーイーツ（UberEats）のような就労仲介型デジタルプラットフォーム企業は、ビジネスモデルそのものの大きな変革を迫られている。

政府のコロナ対応緊急支援策と「政教分離」・「信教の自由」

— 宗教法人の助成金・給付金・協力金受給の課題 —

石村 耕治 (JTI代表・白鷗大学名誉教授)

【内容目次】

●はじめに

- I 特措法に基づく緊急事態宣言、緊急事態措置とは
- II 「ビジネス」に対する損失補償
 - (1) わが国での損失補償の現状
 - (2) 「補償」を避ける「ことば選び」
- III 中小企業、個人に対するコロナ対応緊急支援策
 - (1) 支援策の種類
 - (2) 給付金等の申請
- IV 宗教法人へのコロナ対応緊急支援策と政教分離、信教の自由
- V アメリカでの宗教団体へのコロナ対応緊急支援策と政教分離論議

- (1) 連邦のコロナ対応緊急資金繰り支援策
- (2) 宗教団体への緊急資金繰り支援策と政教分離の課題
- (3) 宗教団体への公的財政支援策をめぐる司法判断の移り変わり

●むすび～主な論点整理

【参考資料1号】

宗教法人は、どのような書類を作成して事務所に備付け、所轄庁や税務署に提出するように求められているのか？

【資料2号】

宗教法人が作成し、罰則付きで所轄庁に提出するように求められている「収支計算書」には、どのような事項が記載されているのか？

● はじめに

国や自治体は、新型コロナウイルス感染症（以下「コロナ」ともいう。）対策で、緊急事態宣言を発し、緊急事態措置を実施した。これに伴い、不要不急業務 (non-essential businesses) として休業要請や施設の使用制限要請に応じた企業（事業者）に対しては、コロナ緊急経済対策として、申請に基づき、雇用調整助成金、持続化給付金、自治体休業協力金の支給などの支援を実施している。

加えて、コロナ緊急経済対策上の税制特例措置として、厳しい経営環境にある中小事業者等に対して、令和3年度課税の1年分に限り、償却資産および事業用家屋にかかる固定資産税および都市計画税の課税標準を2分の1またはゼロとする措置が創設された。この特例措置は、地方税法上の要件をクリアできれば、宗教法人も対象になる¹。

ところが、宗教法人については、雇用調整助成金は申請対象とされているものの²、持続化給付金、自治体休業協力金については、申請対

¹ 各都道府県宗教法人事務担当課あて文化庁宗務課からの事務連絡「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策における税制上の措置について（情報提供）」（2020年5月1日）<https://www.pref.gifu.lg.jp/kurashi/shohi-seikatsu/koekihojin/11260/index.data/bunkachou.pdf>

² 各都道府県宗教法人事務担当課あて文化庁宗務課からの事務連絡「新型コロナウイルス感染症にかかる雇用調整助成金の特例措置について（情報提供）」（2020年4月17日）http://www.pref.kagoshima.jp/ab04/kyoiku-bunka/bunka/syukyo/documents/documents/81075_20200422131819-1.pdf；文化庁宗務課「日本宗教連盟あて：新型コロナウイルス感染症にかかる雇用調整助成金の特例措置について（情報提供）」（2020年4月17日）参照。http://www.jbf.ne.jp/assets/files/pdf/COVID19_2020/JAORO_COVID19_20200418.pdf

象から除外されている。つまり、例えば、持続化給付金の事務を所管する中小企業庁³は、「不給付要件」として「宗教上の組織もしくは団体」をあげている⁴。理由は、憲法 89 条の「政教分離」原則にあるものと推測される。すなわち、「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」と規定しており、持続化給付金を支給することは、この規定とぶつかるというのが理由である。しかし、宗教法人を支援金の申請対象から除外することは、世俗の緊急経済支援策に事業や活動の「地位 (status または性格 (status or character) / 宗教であるかどうか)」の基準を持ち込み、それを理由に差別的取扱いをすることにつながり、信教の自由に抵触する疑いが濃いと解することもできる。この宗教法人を支援策の申請対象から除外することについては、宗教界でも、賛否が分かれる⁵。

アメリカ合衆国（以下「アメリカ」という。）でも、コロナ対策で、連邦（州や地方団体も含む。）は大規模な緊急経済支援策を実施している⁶。連邦中小企業庁 (SBA=Small Business Administration) は、ガイドラインや FAQ を出して、宗教法人を緊急経済支援策の申請対象から除外しない旨を明確にしている。

この背景には、合衆国最高裁判所 (U.S. Supreme Court / 以下「連邦最高裁判所」または「連邦最高裁」ともいう。) の判決が、宗教団体⁷に対する政府からの財政的支援について、

宗教法人に各種支援金の申請給付を認めないのは、「宗教」は「~~だ~~」の基準を持ち込み、差別することにつながらないのか??

信教の自由【憲 20 条 1 項前段】



政教分離【憲法 20 条後段/89 条】

憲法	条文
20 条 1 項	信教の自由は、何人に対してもこれを保障する。いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。
89 条	公金その他の公の財産は、宗教上の組織もしくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

合衆国憲法 (U.S. Constitution / 以下「連邦憲法」ともいう。) の政教分離原則⁸に基づく「不支援/不助成 (no-funding)」ルールを重んじる従来の姿勢から、より信教の自由原則⁹を重んじる「非差別 (nondiscrimination)」ルールを大きく転換してきていることがある。すなわち、アメリカでは、従来、政府は、政教分離原則に基づき、公的資金(パブリックマネー)の用途(use / 宗教目的か使われるかどうか)を基準に財政支援禁止を強く求められてきた。しかし、今日

³ 中小企業庁「持続化給付金給付規程 (中小法人等向け) (2020 年 5 月 9 日)。

⁴ <https://www.jizokuka-kyufu.jp/subject/>

⁵ 記事「持続化給付金 宗教法人受給すべきではない、京都仏教会、憲法違反と声明」毎日新聞 2020 年 6 月 日朝刊参照。

⁶ 連邦に加え、州 (ワシントン D.C. / 首都圏特別地区などを含む。) や地方団体 (シティ、カウんティ、タウンなど) なども、独自にさまざまなコロナ対策緊急経済支援策を実施している。

⁷ アメリカの場合、宗教団体は、州法人法 (state corporations code) に基づいて法人格を取得する。ところが、宗教団体に法人格を認めない州もある。そこで、本報告では、法人格のない宗教団体および法人格のある宗教団体を含む意味で、「宗教団体」の言葉を使う。詳しくは、拙著『日米の公益法人課税法の構造』(成文堂、1992 年) 12 頁以下参照。拙論「アメリカの政教分離課税制度」〔石村耕治編〕『宗教法人法制と税制のあり方』(法律文化社、2006 年) 147 頁以下参照。

⁸ 一般に、「the establishment clause」は、「国教公認禁止条項」とか、「国境樹立禁止条項」と邦訳される。しかし、その実質的な意味は、政教分離 (separation of state and church) の意味である。このことから、本報告では、聞き手フレンドリー (listener-friendly) の視点から「政教分離」と邦訳しておく。

⁹ 一般に、「the free exercise clause」は、「宗教の自由の行使条項」とも邦訳される。しかし、本報告では、聞き手フレンドリー (listener-friendly) の視点から、「信教の自由」と邦訳しておく。

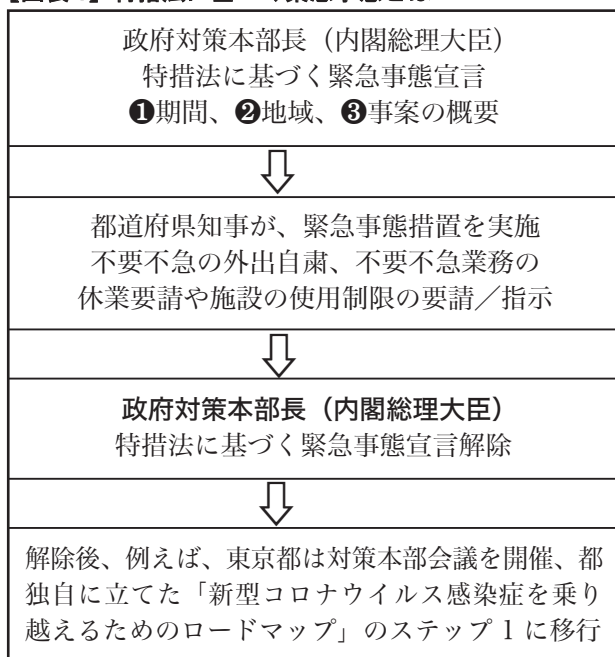
では、財政支援について、事業や活動の地位または性格 (status or character / 宗教団体かどうか) の基準によることは、むしろ差別につながり、信教の自由原則とぶつかるので、ゆるされないという流れにある。

そこで、今回の勉強会では、政府のコロナ対応法人支援金の宗教法人への支給と、憲法の「政教分離」、「信教の自由」との接点上の課題について、アメリカの現状比較を含め、検討してみる。

I 特措法に基づく緊急事態宣言、緊急事態措置とは

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。) に基づく、緊急事態宣言、緊急事態措置の手續を簡潔に図示すると、次のとおりである。

【図表 1】 特措法に基づく緊急事態とは



特措法に基づく、緊急事態宣言、緊急事態措置の概要を Q&A で説明すると、次のとおりである。

【図表 2】 Q&A : 緊急事態宣言、緊急事態措置の概要

【Q1】 新型インフルエンザ等対策特別措置法 (特措法 1 条) とは？
(A) 「新型インフルエンザ及び全国かつ急速なまん延のおそれのある新感染症に対する対策の強化を図り、国民の生命及び健康を保護し、国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすること」 (特措法 1 条) を目的として制定。平成 24 年 5 月に公布。また、暫定措置とし

て、令和 2 年 3 月に、「新型コロナウイルス感染症 (COVID-19)」を特措法の適用対象とする改正を実施。

【Q2】 新型インフルエンザ等緊急事態宣言 (特措法 32 条) とは？

(A) 新型インフルエンザ等緊急事態宣言とは、季節性インフルエンザに比べて重篤になる症例が国内で多く発生し、全国的な急速なまん延により、国民生活や国民経済に甚大な影響を及ぼす場合に、政府対策本部長 (内閣総理大臣) が、①期間、②区域、③事案の概要を特定して宣言するもの。この宣言の後、都道府県知事は、より具体的な期間や区域を定め、不要不急の外出自粛や施設の使用制限の要請といった緊急事態措置を講ずることができる。

【Q3】 緊急事態措置の①期間や②区域はどうやって決まるのか？

(A) 実際に設定する期間や区域については、新型インフルエンザ等緊急事態の発生時に、新型インフルエンザ等の流行状況等を総合的に勘案し、専門家の意見を踏まえて決定。

【Q4】 緊急事態の③事案の概要とは？

(A) 新型インフルエンザ等の発生状況 (患者が確認された地域、患者数等)、ウイルスの病原性、症状、感染・まん延防止に必要な情報等の公示を想定。

【Q5】 緊急事態措置とは (特措法 45 条)

(A) 新型インフルエンザ等緊急事態宣言が行われた場合、欧米における「ロックダウン (lock down closure / 都市閉鎖)」のように強制的に罰則を伴う都市封鎖はなし。ただし、特措法に基づき、都道府県知事による外出自粛要請、施設の使用制限の要請・指示・公表等が可能になる。

【Q6】 緊急事態宣言が出されると、外出ができなくなるのか？

(A) 都道府県知事により外出自粛要請がなされた場合であっても、生活必需品の買い物、病院その他健康医療機関の従事者や患者の通院、公共交通機関やゴミ収集など生活不可欠業務 (essential businesses) の営業、生活不可欠業務を遂行する職場への出勤、健康維持のための散歩やジョギングなど健康の維持に必要な外出は可能。

【Q7】 新型インフルエンザ等緊急事態により、どのような業務や施設の使用がどのように制限されるのか？

(A) 都道府県知事は、レストランや居酒屋その

他不要不急な業務 (non-essential businesses) や遊戯場や会議、礼拝など多数の者が利用する施設 (facilities, establishments, places) に対する使用制限や野球やサッカー、運動会、ライブのような催事の開催の制限等を要請することが可能。

II 「ビジネス (事業)」 に対する損失補償

わが国では、とかく①休業 (一時閉鎖) 要請した「不要不急業務 (ノンエッセンシャルビジネス)」に対する未曾有の損失補償がクローズアップされる。これに対して、アメリカなどでは、②営業継続を求められる「生活不可欠業務 (エッセンシャルビジネス)」やそこで働く人たち (エッセンシャルワーカー／生活不可欠業務従事者) に対する未曾有の損失補償の方が重視される傾向にある。

また、アメリカでは、各州や自治体が発出する緊急事態令／都市封鎖令 (lock down closure order) では、②営業継続を求められる「生活不可欠業務 (エッセンシャルビジネス)」やそこで働く人たち (エッセンシャルワーカー／生活不可欠業務従事者) フォーストの姿勢を鮮明にしている。例えば、ニューヨーク州のクオモ知事が発出した「生活不可欠業務」を一覧にした緊急事態令は、次のとおりである。

【図表 2】 NY 州緊急事態令で指定された生活不可欠業務一覧

<p>①保健医療業務 研究・実験サービス、病院、駆込み医療施設、救急動物・家畜サービス、高齢者介護、医療卸売流通業、高齢者向け在宅保健医療従事者または補助者、医師および救急歯科医、高齢者ホーム、在宅保健医療施設、医療品や装備品製造者および供給者など</p>
<p>②基幹緊急インフラ 公益事業 (電力、燃料供給、通信など)、下水道、電気通信、およびデータセンター、空港／航空機、交通インフラ (バス、鉄道、タクシー、駐車場など)、ホテルおよび宿泊施設など</p>
<p>③基幹製造業 飲食料品の加工、製造、薬品、医療用品、調剤薬、衛生用品、電気通信、超小型電子技術、農業、家庭用紙製品など</p>
<p>④基幹小売業 食料雑貨店、ドラッグストア、コンビニ、農産</p>

<p>物市場、給油所、金物・建築資材店舗、テイクアウト／デリバリーのラストランやバーなど</p>
<p>⑤基幹サービス ゴミやリサイクル収集、郵便・郵送サービス、洗濯サービス、建物の清掃・維持サービス、児童保育サービス、自動車修理、倉庫、葬送・埋葬サービス、動物シェルターなど</p>
<p>⑥ニュースメディア</p>
<p>⑦金融機関 銀行、保険、給与計算、会計、金融市場サービス</p>
<p>⑧基幹緊急用プロバイダー ホームレス・シェルター、生活困窮者支援施設、フードバンク、福祉サービス提供者</p>
<p>⑨建設業 技術専門職 (電気技師や配管工など)、基幹インフラの緊急修理や安全に必要な企業や専門職</p>
<p>⑩防衛 防衛ならびに合衆国政府または合衆国政府の契約者を支援する防衛および国家安全保障関連の業務</p>
<p>⑪安全・衛生維持基幹サービスおよび基幹住宅等の業務 警察、消防、救急サービス、建物の清掃、修繕、消毒など</p>
<p>⑫物流、技術サービスおよび児童保育サービスをはじめとした基幹サービスや製品を供給する事業者 物流、オンラインサービス、児童保育プログラム／サービス、政府施設、政府の基幹サービスへの技術支援など</p>

このように、損失補償対象の軸足をエッセンシャルビジネス (生活不可欠業務) におくか、あるいはノンエッセンシャルビジネス (不要不急業務) に置くか、その選択であべこべな現象が生じている。これは、政策決定者のパンデミック経験不足によるものなのか、あるいはよるべき社会観の違いによるものなのか、その理由や背景は定かではない。

(1) わが国での損失補償の現状

わが国では、①休業 (一時閉鎖) 要請した「不要不急業務 (ノンエッセンシャルビジネス)」に対する国や自治体からの各種コロナ支援金が常に大きくクローズアップされる。各種コロナ支援金は、受給者を軸に考えると、大きく次のように分けられる。

①「雇用／従業者／個人」に対する支援金
③雇用主をトンネルにして支給するケース
⑤従業者本人に直接支給するケース
②「企業／ビジネス／事業者」に対する支援

わが国の場合、自治体は、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。）24条9項に基づく「休業要請」ないし、45条に基づく「休業要請」さらには「指示」（正式には「感染を予防するための協力要請等」）の法的性格が今一つはっきりしない。「要請」は、法的拘束力が伴わない行政指導（administrative guidance）、事実行為とみることできる。



一方、「指示」は、指示を受けた者が受忍義務を負う行政行為とみることができる。不要不急業務で休業指示の受忍義務違反者には、名称の公表をいう制裁が用意されている。このことから、事業者には「指示」をする場合には、指示する側の「損失補償」義務が問われる。「休業要請」をする場合であっても、「休業補償」ないし「損失補償」があつて当たり前という声も強いことからすれば、なおさらである。

政府の緊急事態宣言や緊急事態措置に伴い、自治体は接触感染拡大につながりやすい施設や企業に休業要請をする。その際の「休業補償」ないし「損失補償」については、どの自治体も歯切れが悪い。新型コロナウイルス感染拡散がいつ一段落するかは「神のみぞ知る」ともいえるからかも知れない。

言いかえると、政府／行政が営業自粛（休業／一時閉鎖）または営業継続を求める業務に対する損失補償が、際限がなく広がることをおそれているからであろう。

また、ワクチンや決定打となる治療薬がない。国は明確な「出口戦略」を欠く。官僚任せでリー

ダーシップを果たせない首相に加え、公衆衛生の大本営である厚労省や厚労相は頑なに初志を貫徹しようとする。PCR検査や抗体検査の拡大と隔離を求めても、「自分らの失敗は認めない。責任はとりたくない」のレッドテープ（役所仕事）で、スピード感を欠き、遅々として進まない。まるで他人事、である。

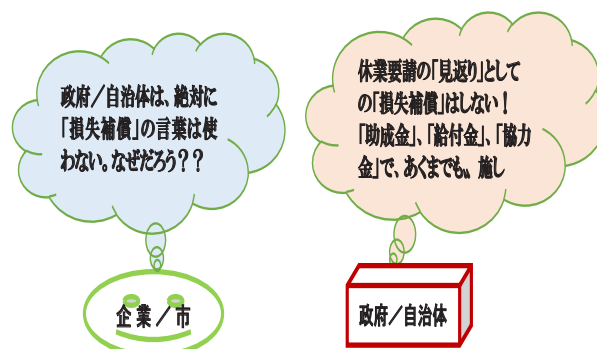
一連の初動対応のあまりの悪さに対しては、市民、感染症専門家、マスコミからの猛烈な批判を浴び、政府はようやく重い腰を上げ始めた。だが、かつてのインパールやガダルカナルがまったく生かしていない。

(2)「補償」を避ける「ことば選び」

首都東京近隣の自治体を例に、「補償」の実情を探ってみよう。地方交付税（普通交付税）の不交付団体である東京都は、財政が豊かである。一方、千葉や神奈川、埼玉県など近隣の自治体は財政が東京都ほど豊かではない。首都圏を見ただけでも、自治体間の「財政格差」は歴然としている。

東京都は、休業要請に応じた対象企業に対して「感染拡大防止協力金」（いわゆる「休業協力金」）を支払う旨、いち早くアナウンスした。ただ、東京都も、この種の支払に際限がなくなるのを危惧し、ことばを選んだ。そして、「補償」を避けて「協力金」ということばを使った。

仮に損失補償を出すとするあるいは損失を補てんとする。この場合、いずれの自治体も、政府が緊急経済対策に盛り込んだ「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」を使うことができる。ただ、この交付金は「補償」には使えない。しかし、中小企業の支援には使える。つまり、「協力金」の名目で休業要請の対象となった施設ないし中小企業に対して実質的な「補償」をすることができる。



市区町村を含め各自治体が独自に用意した協力金は多様である。しかし、これら自治体がアナウンスした「協力金」についても批判が絶えず、迷走している。「金額が少ない」、「業種間で不公平ではないか」など、さまざまな声が出ている。

こうした間隙を縫って、新型コロナウイルスの「戦時中」、「平時」ではないのだから、「協力金」「補償」については、すべて中央集権的に「国」が主導すべきだ、とのヒステリックな叫びも目立つ。どさくさに紛れて、憲法に緊急事態条項を盛り込むべきだ、との筋違い、不健全な主張も頭を持ち上げてきてもいる。

こうした混乱、突き上げもあってか、国は、経産省／中小企業庁主導の支援策として「持続化給付金」を設けた。ただ、この支援策でも、補償は禁句である。

パンデミック封じの緊急事態宣言に伴い、政府／行政が、市場原理のもとにある不要不急業務（ノンエッセンシャルビジネス）に対し営業の自粛要請または指示（命令）をするとする。

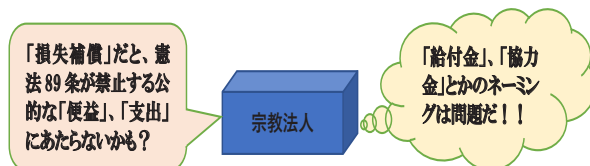
こうした要請や指示（命令）に備えて、政府／行政は、その名称はともかく、さまざまな財政上の支援措置や税制上の措置を用意する。それでも、行政の要請や指示に応じて、「損失補償」の対象とならない、または対象となっても補償が十分ではないと考えるビジネス（企業／事業者）やそこで働き不利益を受けたと思う人たちは必ずいる。

こうした場合に、あくまでも行政が対応すべきなのか、あるいはその対応を司法に委ねるべきかの問題もある。パンデミック封じに伴う「損失補償」問題は複雑である。

安倍首相は、2020年6月15日の参議院の決算委員会で、将来的には、罰則付きでビジネス（事業）の休業／一時閉鎖を求める方向性も検討したいと答弁した。罰則付きでのビジネスの休業／一時閉鎖命令することが法認されるようになれば、私権の大幅な制限につながることから、政府は「損失補償」をする義務を負わないといけなくなる。アメリカのように、補償が十分で

ないと考える民間事業者は、憲法29条3項の〔損失補償〕規定に基づいて、求償する訴訟も増えてくるのではないか¹⁰。

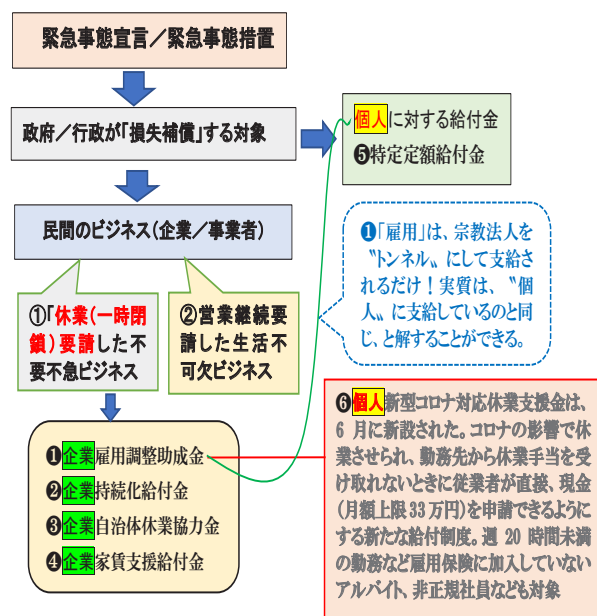
政府が、一連の緊急経済支援策で「損失補償」ということばを使わないで、「助成金」、「給付金」、「協力金」のようなことば選びをした結果、宗教法人へのこれらの金銭的な支払が、憲法89条が禁止する公的な「便益」ないし「支出」にあたるかどうか問われている事情もある。



III 中小企業、個人に対するコロナ対応緊急支援策

コロナ対策で、不要不急業務（non-essential businesses）として休業要請や施設の使用制限要請に応じた企業（事業者）に対しては、申請に基づき、雇用調整助成金、持続化給付金、自治体休業協力金などの支援金が支給される。

【図表3】コロナ支援金支給対象とは



¹⁰ アメリカでは、一般に、パンデミック対策での州や地方団体の都市封鎖令（lock down closure order）では、罰則付きでの営業禁止（休業／一時閉鎖）または営業継続を求める。こうした命令を受け受忍義務を果たした民間のビジネス（企業／事業者）などが、被った不利益／損失を補償する具体的な規定を欠いている、または損失補償が十分でないと考えたとする。こうした場合に、民間ビジネス（企業／事業者）は、直接、連邦憲法修正5条の財産権保障規／公用収用条項（修正14条および州憲法の同旨の規定を含む。）を根拠に正当な補償を求める訴訟手続が取られる。拙稿「アメリカのパンデミック対策と損失補償訴訟」獨協法学112号（2020年）。

(1) 支援策の種類

政府、自治体のコロナ対応法人支援金は、不要不急業務 (non-essential businesses) として休業要請や施設の使用制限要請に応じた企業 (事業者) に対して、申請に基づき、一定のスクルーニングを経て支給される。

内容的には、大きく「雇用」に対する支援金と「事業」に対する支援金からなり、次のとおりである¹¹⁾。

【図表 4】政府、自治体のコロナ対応法人支援金の種類

<p>①雇用調整助成金</p> <p>雇用調整助成金 (特例措置) は、新型コロナウイルスの感染拡大の影響で売上が減少した事業者が、休業手当を支給して従業員を休ませた場合、政府がその費用の一部を助成する制度である。この助成金は課税対象となる。</p>
<p>②持続化給付金</p> <p>持続化給付金は、感染拡大でとくに大きな影響を受けている事業者に対して、事業の継続を支え、再起の糧となる、事業全般に広く使える、給付金を支給します。新型コロナウイルスの影響で売り上げが大きく落ち込んだ事業者は、上限 200 万円の「持続化給付金」を受け取ることができる。この給付金は原則課税対象となる。</p>
<p>③自治体休業協力金</p> <p>例えば、東京都感染拡大防止協力金では、「東京都における緊急事態措置等」により、休止又は営業時間短縮の要請を受けた施設を運営する中小企業、個人事業主及びNPO法人等が対象となる¹²⁾。集会・展示施設は原則申請・支給対象だが、神社・寺院・教会のような施設や社会福祉施設等は対象外。この協力金は原則課税対象となる。</p>

以上に加え、緊急経済対策として、個人に対する生活給付金がある。

④特別定額給付金

収入にかかわらず、4月27日時点で住民基本台帳に記載のあるすべての個人を対象に一人当たり一律10万円を支給する。この給付金は非課税である。

ちなみに、「現金給付」策を実施する場合には、大きく①「経済対策」として、資格や所得制限を設けずに適格者に一律定額給付をする場合と、②「貧困対策」として、資格や所得制限を設けて適格者に一律定額給付をする場合とがある。

2020年6月の国会会期末に、新たに「新型コロナウイルス対応休業支援金」が設けられた¹³⁾。

⑤新型コロナウイルス対応休業支援金

コロナの影響で休業させられ、勤務先から休業手当を受け取れないときに、従業員が直接、現金 (月額上限 33 万円) を申請できるようにする新たな給付制度。週 20 時間未満の勤務など雇用保険に加入していないアルバイト、非正規社員なども対象。

事業者をトンネルとしないで、直接、個人の従業員の給付する仕組みである。

(2) 支援金 (助成金、給付金等) の申請

コロナ緊急対応の雇用調整助成金では、おおまかにいえば、宗教法人を含む全業種でパートや正社員といった雇用形態は問わず、労災保険または雇用保険に加入していれば、1日従業員1人あたり15,000円 (上限日額) は【6月12日の法改正で8,330円から引上げ】の調整金が支給される。通常の雇用調整助成金申請の際の「雇用保険加入期間6か月以上」という条件は取り払われている。6月12日に改正で、申請にあたり、雇用主である事業者は、事前の休業等実施計画書の提出は不要となった。また、申請期間 (緊急対応期間) も、2020年4月1日～9月30

¹¹⁾ 他に、企業向けには「家賃支援給付金」(法人の場合、月額最大100万円×6か月分)がある。要件は、5～12月に売上が前年同月比で1カ月50%以上、または連続3か月30%以上減少し、家賃や地代の負担軽減が必要な中小企業であること。

¹²⁾ 東京都の「感染拡大防止協力金」では、中小企業と共に、特定非営利活動 (NPO) 法人、一般社団/財団法人を支給対象にしているが、公益法人を対象としていない。このことから、公益財団法人 公益法人協会は、2020年5月22日に、公益法人についても協力金の支給対象とするように、東京都に対して要望を行った。「東京都感染拡大防止協力金の対象となる法人について (要望)」。http://www.kohokyo.or.jp/kohokyo-weblog/non-profit/2020/05/522_1.html

¹³⁾ 新型コロナウイルス感染症等の影響に対応するための雇用保険法の臨時特例等に関する法律。

日まで延長された（さらに、12月末まで再延長される。）。

【助成額の算定】	<p>助成額＝実際に支払った休業手当額×助成率</p> <p>○支給申請の際の1人あたりの平均賃金額の算定は、労働保険確定保険料申告書に加え、源泉所得税の納付書によることも可能</p>
----------	---

また、宗教法人が対象から除外された持続化給付金の申請では、次のような書類の提出が求められる。

<p>【持続化給付金申請に必要な書類：法人・個人事業者共通】</p> <p>○2019年（度）の確定申告書</p> <p>○対象月の売上台帳等</p> <p>○通帳のコピー</p>

ところが、神社・寺院・教会のような宗教法人については、雇用調整助成金は申請対象とされているものの¹⁴、持続化給付金、自治体休業協力金については、申請対象から除外されている。理由は、「政教分離」と「信教の自由」にあるものと推測される。

一方、宗教界側にも、この種の申請に応じることは、その申請において確定申告書その他の収入の証明を当局に提出することになり、疑問だとする声もある¹⁵。しかし、こうした声は、世俗の宗教法人の税務会計や課税実務からかけ離れた意見のようにもみえる。自らが、現行の宗教法人法制や税制の実務において、どのような書類を作成、具備し、かつ所轄庁や課税庁に提出しているのかをしっかりと確認しないでの発言のようにみえる。

むしろ、こうした宗教法人を支援金の申請対象から除外することは当然とする意見は、世俗の緊急経済支援策に事業の「地位（status または性格（status or character）／宗教であるかどうか）」の基準を持ち込み、それを理由に差別的取扱いをすることにつながり、信教の自由に抵触する疑いが濃いと解することもできる。

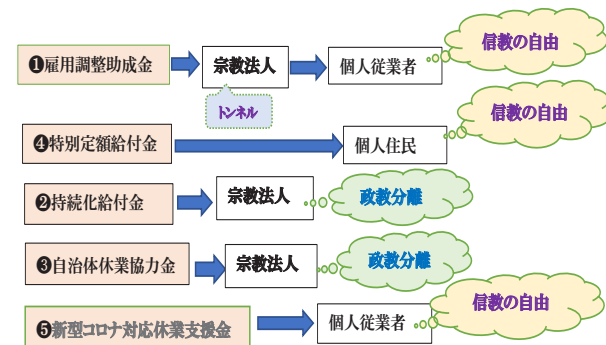
宗教法人は、寄附金や喜捨金で宗教活動に専念できる形が理想である。しかし、現実には、

宗教法人は、非営利公益に資する活動をするため、法人経営を安定化することをねらいに、公益事業や収益事業（税務収益事業）を行っている。憲法の政教分離原則を尊重しながらも、公益事業や収益事業を経済的に破綻させないためにも、世俗の緊急経済支援策には、柔軟が考えが求められている。

IV 宗教法人へのコロナ対応緊急支援策と政教分離、信教の自由

神社・寺院・教会のような宗教法人については、雇用調整助成金は申請対象とされているものの、持続化給付金、自治体休業協力金については、申請対象から除外されている。コロナ対応法人支援策の宗教法人への適用対象は、支援策の種類により異なる。その背景には、憲法上の理由があるとされる。

【図表5】支援金の使途からみた憲法上の課題



①雇用調整助成金は、宗教法人を仲介して、信教の自由を享受する個人従業者に支給することになる。④特別定額給付金は、直接、信教の自由を享受する個人住民に支給することになる。

例えば、宗教法人の職員が、雇用保険（失業保険）の失業等給付を受けるとする。この場合、当該職員はどのような宗教を信じているか、あるいは信仰を有していないが問われない。なぜならば、憲法は「信教の自由」を保障しているからである。

①雇用調整助成金は、仮にそれを宗教法人に支給したとしても、その使途は当該法人の職員

¹⁴ 文化庁宗務課「日本宗教連盟あて：新型コロナウイルス感染症にかかる雇用調整助成金の特例措置について（情報提供）」（2020年4月17日）参照。

¹⁵ 記事「持続化給付金 宗教法人受給すべきではない、京都仏教会、憲法違反と声明」毎日新聞2020年6月日朝刊参照。

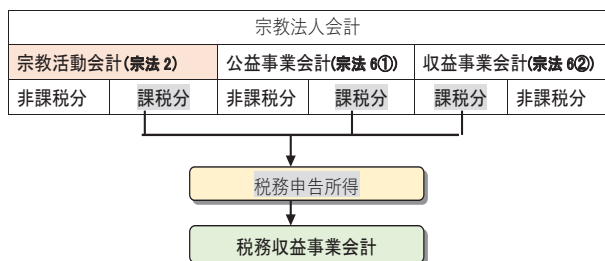
の給与等に充当することが目的である。憲法は「信教の自由」を保障しており、当該職員はどのような宗教を信じているかは問われない。

言いかえると、①雇用調整助成金のような支援金は、失業給付のように、直接個人に給付すると政教分離が問われず、宗教法人を通じて個人に支給すると政教分離が問われるのでは、憲法14条【法の下での平等：すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。】の規定に反することになる。

②持続化給付金や③自治体休業協力金を宗教法人に支給することは、政教分離原則に反することになるのだろうか？

宗教法人の税務収益事業を、法人税の課税対象にしている。すなわち、法人税法は、宗教法人が、税務収益事業（現在34業種）を行っている場合で所得があるときには、他の公益法人等と同じように、課税する（法人税法4条1項・7条・別表第2）。宗教法人の税務収益事業に対する課税は、やさしく図説すると、次のとおりである。

【図表6】法人税：宗教法人の区分会計（経理）と税務収益事業



宗教法人は、宗教活動のほかに、公益事業や収益事業を行っている場合もある。そして、税務収益事業として、宗教活動の一部に課税を受けている。宗教活動は、所得課税や消費課税で非課税とはいわれるものの、現実には課税を受けている。

こうした構図にあることを織り込んで考えると、給付金の支給を受けたからといって、政教分離のルールとぶつかる、または直宗教活動への公権力介入強化の呼び水になるとはいえない。

宗教界の一部には、宗教法人が給付金の支給対象になることを望むこと、その結果宗教法人が支給対象となることにより、その申請において確定申告書その他の収入の証明を当局に提出すること

は問題だとする声もある。しかし、世俗の宗教法人法務や課税実務からかけ離れた意見のようにもみえる。なぜならば、世俗法を遵守するために、宗教法人が、こうした情報を当局に提出するには一般的になっているからである。

宗教法人以外の公益法人やNPO法人などの場合には、原則として②持続化給付金や③自治体休業協力金の申請／支給対象になる。これに対して、宗教法人を一律に②や③に申請／支給対象外とするのは、差別的で、イーコールフットィング（equal footing／競争条件の対等化）の原則、信教の自由原則に反するのではないのか？

確かに、憲法に定める政教分離は、民主的な世俗社会の構築にとり、重要な原則である。しかし、分離（separation）を強調しすぎると差別（discrimination）につながる。

例えば、政教分離を厳格に適用して、宗教活動用の施設について「文化保護の観点からの補助金」であっても問題である、と解することもできる。宗教活動用の資産が火災にあっているとしても、消防のような行政サービスは、宗教法人には提供できない、と解することもできる。しかし、このような解釈は、NPO法人や公益法人等を含む他の法人と宗教法人とを差別することにはつながりかねない。しまいには、宗教法人は、それぞれ消防隊を組織して自衛すべきで、自治体消防サービスを受けてはならないとする厳しい分離を求める考えを正当化する動きにつながりかねない。

極端な「分離」論に基づく「不支援／不助成（no-funding）」を正論とする考え方を頭から否定するわけではない。しかし、宗教法人と他の法人との間に限りない「差別」を是認する結果を招きかねないのではないか。また、信教の自由を保障する観点からは、信じる宗教により差別につながるような法律ないし政府の行為はゆるされない、とする「非差別（nondiscrimination）」ルールともぶつかるのではないか。

現実の課税実務では、世俗の宗教法人法上の宗教活動といわれる部分にも、法人税法上の税務収益事業として課税されている。さらに、宗教法人法は、宗教法人に対して、収支計算書などの提出を求め、宗教活動内容を所轄庁などに提出している¹⁶。つまり、宗教法人は、現行の

¹⁶ 石村耕治編『宗教法人の税務調査対応ハンドブック』（清文社、2012年）143頁以下参照。

税務収益事業課税のあり方や所轄庁への書類などの提出に疑問を感じながらも、現実には世俗法を遵守して今にいたっているわけである。

確かに、厳格な「分離」論のもとでは、宗教法人の宗教活動に課税しないこと（非課税措置）も、憲法 89 条が禁止する「便益」ないし間接的な「支出」にあたるとする見解もある¹⁷。

今般のコロナ緊急経済対策上の税制特例措置として、厳しい経営環境にある中小事業者等に対して、令和 3 年度課税の 1 年分に限り、償却資産および事業用家屋にかかる固定資産税および都市計画税の課税標準を 2 分の 1 またはゼロとする措置が創設された。この特例措置は、地方税法上の要件をクリアできれば、宗教法人も対象になる。こうした特例措置は、収益事業を行っている宗教法人には、うれしい知らせである。

ほかに、税務収益事業を行っている宗教法人には、売上高が前年同期比で 20% 以上減少した場合、納税猶予の対象となる。法人税や消費税などほぼすべての税金や社会保険料の支払が 1 年間猶予される。コロナ禍の影響で、資金繰りに悩む宗教法人にとっては、担保も要らず延滞税（延滞金）もかからない措置である。

こうした緊急的な経済の実情を考慮しないで、厳格な政教分離論を持ち出して、コロナ対応の各種支援金の支給やコロナ緊急経済対策上の税制特例措置を受けることは、憲法 89 条が禁止する「便益」ないし間接的な「支出」にあたるとして、緊急の支援金や税制特例措置に対して否定的な態度を取るのはいえぬ。むしろ、ここでは、コロナ対応支援金の支給にかかる収入の証明などを通じて宗教活動内容が見透かされるとか、課税強化を招くとかの議論を軽々に持ち出さない方が得策ともいえる。

すでにふれたように、宗教法人によっては、宗教活動の原資を確保するために、幼稚園のような公益事業や結婚式場などさまざまな収益事業を行っているところもある。持続化給付金は、宗教活動の加え、宗教法人法で許されたこうした事業を行っている宗教法人に対する配慮も要る。

また、他の NPO 法人や公益法人等も、コロナ対応支援金の支給にかかる収入の証明などでは同じような問題を抱えている。

V アメリカでの宗教団体へのコロナ対応緊急支援策と政教分離論議

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）（以下「コロナ」ともいう。）の影響は、雇用、市民の暮らしや健康、医療、教育、企業活動などあらゆる分野に及ぶ。アメリカのパンデミック対策では、終始ロジスティクス（logistics／物流管理）の思考が重視される。連邦政府、多くの州や地方団体は急ぎよ対策を取った。

政府／行政や議会が取る主要なパンデミック対策は、大きく次の 3 つからなる。

【図表 7】アメリカでのパンデミック政策の 3 つの基本

①都市封鎖 (lock-down closure)

パンデミック封じでは、経済の急激な悪化を避けつつ、都市封鎖で効率的な感染防止策を実施する。今回の新型コロナウイルス封じでも、全米規模での都市封鎖令／外出禁止令を実施した。人の移動制限・接触感染拡大防止のための在宅退避・社会的距離保持対策や公衆衛生・医療資源の効率的活用策である。この場合、ライフインフラ／ライフラインを維持するために、生活不可欠業務（エッセンシャルビジネス）に営業継続を、他方、不要不急業務（ノンエッセンシャルビジネス）には営業禁止（休業／一時閉鎖）を命じる。

②財政支援 (financial aid and relief for economic security)

経済や雇用崩壊を回避するための個人やビジネスに対する財政支援などの措置を講じる。連邦政府、州政府および地方団体が、具体的な財政支援策、税制支援策、金融支援策などを実施する。これらの政策は、住民や企業、民間病院その他保健医療機関などに対する協力の「見返り」、事実上の「損失補償」ともいえる。その形は、現金給付、補助金、無利子ローン、失業給付や雇用調整助成金、納税猶予、民間医療機関への補助金や医療資材の現物給付など多岐にわたる。

③出口戦略／都市封鎖解除 (economic reopening policy)

経済や雇用の壊滅的な崩壊をさけるための、具体的な数値目標や工程表を策定し、封じ込め策の効果を測定する。そのうえで、感染抑制段階（フェーズ）別に、外出制限・行動制限を緩和する。不要不急業務のうち、護るべき公衆衛

¹⁷ 石村耕治編『宗教法人法制と税制のあり方』（法律文化社、2006 年）30 頁以下参照。

生基準（新常态/new normal/新しい社会ルール）を公表・遵守を求めたうえで、営業の再開を認める。出口戦略を確かなものにするため、ニューヨーク州のように、希望する州民には、無償でPCR検査は何度でも受けられるとし、感染者と非感染者を選別し、ビジネスとパンデミック封じ策とを両立させようとする戦略を取る州もある。

(1) 連邦のコロナ対応緊急資金繰り支援策

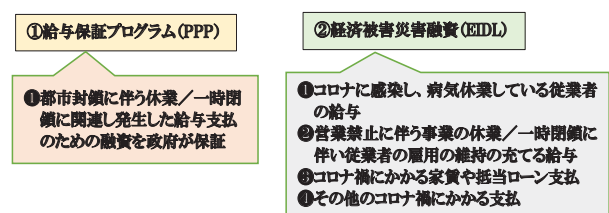
パンデミック対策で、連邦政府（federal）は中央の司令塔である。トランプ大統領は、みずからを「戦時大統領（Wartime President）」と呼び、2020年3月13日に、国家非常事態法（NEA=National Emergencies Act of 1976）に基づく国家非常事態宣言（Proclamation 9994）およびスタッフォード法（Stafford Act of 1974）に基づく緊急事態を宣言した。一度に双方を発出したのは史上初のことである。

連邦議会は、2020年3月から4月末現在まで、コロナ緊急事態経済対策立法（第1弾から第4弾まで）をし、多額の規模の財政出動を認めている。

連邦議会は、コロナ封じで資金繰りが厳しくなった企業を財政的に緊急支援するために、第3弾として、コロナウイルス支援・救済・経済安定化法（CARES Act=Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act/以下「ケアーズ法」ともいう。）：2020年3月27日に、トランプ大統領の署名を得て、成立させた。この支援策は、総額2兆ドル、債務保証などの金融支援を除く「真水」でも1.1兆ドルにものぼる。

ケアーズ法には、さまざまな支援策が盛り込まれている。ただし、わが国で議論されている消費喚起策（Go To キャンペーン）などは論外としている。とりわけ、企業（ビジネス/事業者）やその従業員に対する資金繰り支援に重点を置いている。そのなかでも、宗教団体などにも深く関係してくる支援策としては、①給与保証プログラム（PPP）と、②経済被害災害融資（EIDL）などがある。

【図表8】 ケアーズ法の下での主なNPO/宗教法人関連支援策



①給与保証プログラム【PPP=Paycheck Protection Program/ケアーズ法11条：事業者が第三者である金融機関から受けた従業員などの給与支払のための融資を政府が保証するプログラム】および②経済被害災害融資【EIDL=Economic Injury Disaster Loans/ケアーズ法1110条：】は、連邦中小企業庁（SBA=Small Business Administration）が、コロナ禍で被害を受けた従業員500人以下の企業（非営利団体や宗教団体を含む。）を支援するための融資する制度である。融資上限は、1,000万ドルである。ちなみに、零細企業の場合、申請があれば、3日以内に1万ドルの緊急融資を受けることができる。（なお、この1万ドルは、申請が認められなかった場合でも、返済しなくともよい。）

【図表8】からもわかるように、融資を受けた資金は、次に用途に費消できる。①については、コロナ対策での都市封鎖に伴う休業/一時閉鎖に関連し発生した給与支払。②については、①コロナに感染し、病気休業している従業員の給与、②営業禁止に伴う事業の休業/一時閉鎖に伴い従業員の雇用の維持の充てる給与、③コロナ禍かかる家賃や光熱費、借当ローンの支払、④その他のコロナ禍かかる支払など。ちなみに、宗教団体の場合、これらの資金は、宗教活動と収益事業双方に充当することが認められる。

(2) 宗教団体への緊急資金繰り支援策と政教分離の課題

アメリカでも、コロナ対策で、連邦（州や地方団体も含む。）は大規模な緊急経済支援策を実施している。連邦中小企業庁（SBA=Small Business Administration）は、ガイドラインやFAQを出して、宗教団体を申請対象から除外しない旨明確にしている。

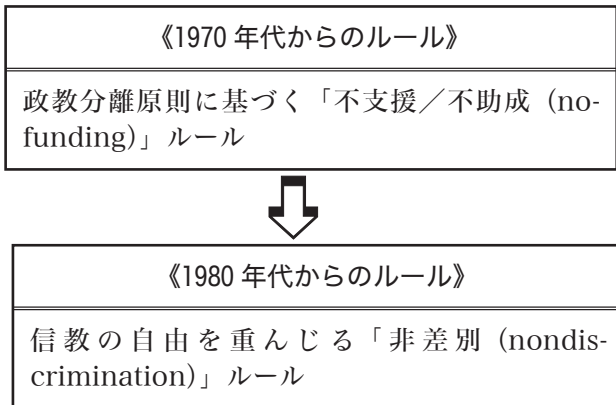
この背景には、コロナ封じの都市封鎖令（lock down closure order）が発せられ、その間、信徒が集団で行う礼拝が禁止され、宗教団体への献金額が大幅に減少していることがある。資金繰りがひっ迫し、宗教教師や職員に払う給与原資が不足している現実がある。失業率が急上昇し献金額が細るなか、経済を再開でき献金額が回復するまでの緊急つなぎ融資を容易にすることがねらいである。カトリック教会を例にすれば、2020年4月末現在で、全米におおよそ17,000あるカトリック教区のうち約4分の3、13,000の教区が給与保証プログラム（PPP）へ

の申請を行っている¹⁸。

もちろん、緊急資金繰り支援策を宗教団体にまで広げることについては、連邦憲法修正1条に規定する政教分離原則にふれないのかどうか、議論がある。しかし、連邦議会は、あくまでもコロナ封じの緊急措置（例えば、給与保証プログラム（PPP）では、2020年2月15日から6月30日まで）であり、宗教団体を、他のNOP団体や営利企業と差別する理由はないと考えた。

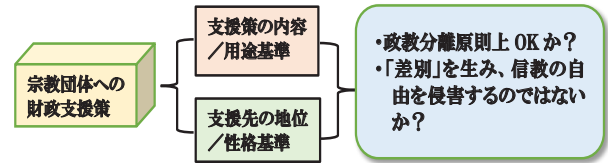
連邦議会がコロナ対応緊急支援策に宗教団体を含めた背景には、連邦最高裁の判決が、宗教法人への財政的支援について、連邦憲法の政教分離原則に基づく「不支援／不助成（no-funding）」ルールから、より信教の自由を重んじる「非差別（nondiscrimination）」ルールを大きく変遷してきていることがある。

【図表9】宗教団体への財政支援に関する判例の移り変わり



すなわち、アメリカでは、従来、政府は、政教分離原則に基づき、公的資金（パブリックマネー）の用途（use／宗教目的か使われるかどうか）を基準に財政支援禁止を強く求められてきた。しかし、今日では、財政支援について、地位または性格（status or character／宗教団体かどうか）の基準によることは、むしろ差別につながり、信教の自由原則とぶつかり、違憲であり、ゆるされないという流れにある¹⁹。

【図表10】宗教団体への財政支援策と憲法判断基準



（3）宗教団体への公的財政支援策をめぐる司法判断の移り変わり

アメリカでは、連邦や州／地方団体が、公的財政支援策を講じる場合には、裁判所（司法）の判断を織り込んだうえで、実施する。宗教団体の場合には、とりわけである。支援先や支援内容が、連邦憲法修正1条【政教分離／信教の自由条項】や各州の同様の条項とぶつからないかどうかは、裁判所の判断（連邦最高裁の判例）が重視される。

《1970年代からのルール》
政教分離原則に基づく「不支援／不助成（no-funding）」ルール厳守の時代

1971年のレモン（Lemon）判決【法律ないし政府の行為は、宗教を促進する「目的（purpose）」ないし「効果（effect）」を有するものであってはならないとする判断／政府と宗教団体は過度な関係（excessive entanglement）を避けるべきとする判断²⁰は、政教分離原則に基づく「不支援／不助成（no-funding）」とする場合のはっきりした判断基準を示した。

コラム①

レモン判決（1971年）で示された3つの判断基準

①法律は世俗的な立法目的があること。②その法律の主たるまたは本来の効果は、宗教を促進するものでも抑制するものでもないこと。③その法律は、政府と宗教とを過度な関係にするものではないこと。

¹⁸ See, Michelle Boorstein, 'Church donations have plunged because of the coronavirus. Some churches won't survive,' The Washington Post (April 24, 2020); Michelle Boorstein, 'About three-quarters of U.S. Catholic parishes applied for government paycheck protection,' The Washington Post (May 8, 2020).

¹⁹ See, Valerie C. Brannon, 'Eligibility of Religious Organizations for the CARES Act's Paycheck Protection Program,' CRS Legal Sidebar (April 9, 2020, LSB 10445).

²⁰ See, Lemon v. Kurtzman, 403 U.S. 602 (1971).

このレモン判決で示された厳格な判断基準は、1986年のウィッターズ (Witters) 判決で柔軟な判断が示されるまで継続した。

コラム②

ウィッターズ (Witters) 事件 (1986) の概要

ワシントン州法は、専門職教育を受けることを志望する目の不自由な学生に財政支援 (奨学金) を支給している。このケースでは、原告のラリー・ウィッターズ (Larry Witters) は、その当時、聖職者になることを目指して、私立の聖書学校に通っていた。ウィッターズは、財政支援を申請したが、州の盲者のための委員会は、その申請を拒否した。理由は、ワシントン州憲法は、州の資金を神学専攻の職業または学位を目指す個人が州の資金を利用することを禁じているとのことであった。

そこで、原告ウィッターズは、州政府を相手に、連邦憲法修正1条の政教分離条項は、州の資金を使って神学教育を受けることを禁止しているかどうかを争った。

連邦最高裁は、9対0の判決で、原告ウィッターズの訴えを認めた。最高裁は、1971年のレモン (Lemon) 判決で確立された判断基準をベースとしながらも、問題となったワシントン州の法律は、明確に世俗目的の法律であり、その本来の効果は、原告ウィッターズ個人に及ぶものであり、宗教には及ぶものではない、とした。そのうえで、支援金は、個人が消費するものであり、政府機関が消費するものではないとし、政府が神学を専攻する学生に州の資金を提供したとしても、州は宗教と過度な関係をもつことにはならない、と判決した。つまり、州の原告に対する支給拒否処分を認めなかったのである。

ただし、2004年のロック (Locke) 事件判決【ワシントン州は、州憲法に定める政教分離原則を徹底する趣旨から神学専攻者には奨学金を給付しないとしたが、連邦最高裁は同州の取扱いを合憲とした判決】²¹で、連邦最高裁は、政教分離原則に基づく「不支援／不助成 (no-funding)」ルールを継受した判断を下している。

《1980年代からのルール》

信教の自由を重んじる「非差別 (nondiscrimination)」ルール

個人の信教の自由を重んじる「非差別 (nondiscrimination)」ルールは、1986年のウィッターズ (Witters) 判決²³以降、現在まで続いている。

現在の連邦最高裁の立ち位置、つまり、信教の自由を重んじる「非差別 (nondiscrimination)」ルールを貫く至近の判決は、トリニティ・ルーセラン教会 (Trinity Lutheran Church) 事件 である。

コラム③

トリニティ・ルーセラン教会 (Trinity Lutheran Church) 事件 (2017) の概要

この事件において、①ミズーリー州天然資源局 (Department of Natural Resources / 以下「州当局」という。) は、廃タイヤを再生した安全ゴムマットを購入して運動場を舗装する公立および私立の教育機関などに対してその費用を助成する (2,000ドルまで) プログラム (以下「州の助成プログラム」という。) を策定し、公募した。州内にある宗教法人 (トリニティ・ルーセラン教会) が、経営する幼稚園の砂利の遊び場を舗装するために、そのプログラムに応募・申請した。トリニティ・ルーセラン教会は、この申請にあたり、教会附属の幼稚園は、連邦のアメリカ障害者法 (Americans with Disabilities Act Of 1990) などの趣旨も織り込んで、子供たちに安全・清潔・魅力的な教育を提供するため応募したことを記した。また、園庭は、幼稚園が使用していない時間帯は、地域の子どもたちにも開放されていることも記した。

州当局が裁判所に提出した証拠によると、問題となった2012年度の助成プログラムには44件の申請があり、そのうち14件が承認された。トリニティ・ルーセラン教会は、評価スコアが5番目であった。

州当局は、州憲法 (1条7項) の政教分離原則を理由に、その申請を拒否した。このことから、トリニティ・ルーセラン教会は、州の助成プログラムおよび拒否処分は、教会 (特定宗教) への明確な差別であり州憲法が保障する信教の自

²¹ See, Locke v. Davey, 540 U. S. 712 (2004).

²² See, Witters v. Wash. Dep't of Servs for the Blind, 474 U. S. 481 (1986).

²³ See, Trinity Lutheran Church of Columbia, Inc. v. Commissioner, 582 U. S. (2017).

由を侵害するとして裁判で争われた。

トリニティ・ルーセラン教会は、州の助成プログラムおよび拒否処分は、教会への連邦憲法修正1条の信教の自由条項に違反することを理由に、州当局に対して将来的に申請を拒否しないようにエクイティ上の差止命令救済 (injunction relief)、宣言的判決救済 (declaratory relief) を命じるように求め、ミズーリー西部地区連邦地方裁判所に提訴した。

州当局は、政教分離原則を理由に反論し、裁判所に対してこの訴えを棄却するように求めた。連邦地裁は、州当局の反論を認めた。そして、連邦憲法修正1条の政教分離条項は、州当局に対して、原告のトリニティ・ルーセラン教会のような宗教団体に対して助成プログラムを通じて資金 (funds) を提供するようには求められないと判断した²⁴。原告のトリニティ・ルーセランは、この地裁の判断を不服として、第8区連邦控訴裁判所に控訴したが、棄却とされた²⁵。そこで、連邦最高裁判所に上告して、合衆国最高裁規則第22および第23に基づき、州当局による拒否処分は合憲であるとする連邦地裁の決定を再審査、破棄するように求め、移送命令請願書 (Petition for writ of certiorari) を最高裁に提出した。

この事件は、2017年4月19日に、連邦最高裁 (U.S. Supreme Court) に上訴された。連邦最高裁は、2017年6月に、7対2で、宗教法人側の訴えを認め、原判決を破棄し、本件を原審に差し戻した。その理由は、宗教法人が経営する幼稚園の子どもを確保するためにした申請を認めず、州当局が助成プログラムの利用を拒否することは、州憲法が保障する信教の自由を侵害する、とのことである。

● むすび～主な論点整理

公益財団法人日本宗教連盟事務局から、政府のコロナ対応法人への助成金、給付金などについての主な課題について、簡潔に論点整理をしてほしいとの依頼があった。そこで、以下に、報告者の見解をまとめてみた。

【論点1】

雇用調整助成金の対象の宗教法人を含めても、政教分離違反と解されないのはなぜか？

①雇用調整助成金は、仮にそれを宗教法人に支給したとしても、その用途は当該法人の職員の給与等に充当することが目的である。助成金は究極的に被用者に支給されることを前提としていることから、どこで働いていようと問われない。また、被用者は、憲法が保障する「信教の自由」を有しており、どのような宗教を信じているかは問われない。

言いかえると、①雇用調整助成金のような支援金は、失業給付のように、直接個人に給付すると政教分離が問われず、宗教法人を通じて個人に支給すると政教分離が問われるのでは、憲法14条【法の下での平等：すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。】の規定に反することになる。

【論点2】

持続化給付金の対象に宗教法人を含めることは、政教分離違反するのか。持続化給付金の対象は特定非営利活動法人与公益法人等が対象。宗教法人は税制上、公益法人等として取り扱われるから、対象から外すのはおかしいのではないか。

給付金の支給を受けたからといって、必ずしも政教分離のルールとぶつかる、または直宗教活動への課税強化の呼び水になるとはいえない。

宗教法人は、宗教活動のほかに、公益事業や収益事業を行っている場合もある。そして、税務収益事業として、宗教活動の一部に課税を受けている。宗教活動は所得課税や消費課税で非課税とはいわれるものの、現実にはすでに課税を受けている。

宗教界の一部には、宗教法人が給付金の支給対象になることを望むこと、その結果宗教法人が支給対象となることにより、その申請において確定申告書その他の収入の証明を当局に提出することは問題だとする声もある。しかし、世俗の宗教法人の税務会計や課税実務からかけ離れた意見のよ

²⁴ Trinity Lutheran Church v. Pauley, 976 F. Supp. 2d 1137 (W. D. Mo. 2013).

²⁵ Aff' d, 788 F.3d 779 (8th Cir. 2015).

うにもみえる。もっと宗教法人の会計や税務実務を学び、現実に応じた議論をして欲しい（【参考資料1号】および【参考資料2号】参照のこと）。

宗教法人以外の公益法人やNPO法人などの場合には、原則として②持続化給付金や③自治体休業協力金の申請／支給対象になる。にもかかわらず、宗教法人を一律に②や③に申請／支給対象外とするのは、差別的で、イーコールフットイング（equal footing／競争条件の対等化）の原則に反する。

憲法に定める政教分離は、民主的な社会の構築にとり、重要な原則である。しかし、分離（separation）が行き過ぎると差別（discrimination）につながる。

すなわち、宗教法人をコロナ支援金の申請対象から除外することは、世俗の緊急経済支援策について、事業の地位または性格（status or character／宗教法人かどうか）の基準を持ち込み、むしろ差別を助長し、信教の自由原則とぶつかるので、ゆるぎされない。

【論点3】

目的効果基準からみれば、持続化給付金の目的は経営が厳しい事業者支援であり、「特定の宗教法人」ではなく宗教法人全般を対象にするから、「俗」の部分での対応だから、問題ないのではないか？

すでにふれたように、目的効果基準とは、アメリカ連邦最高裁が1971年のレモン（Lemon）判決で示した基準である。「法律ないし政府の行為は、宗教を促進する「目的（purpose）」ないし「効果（effect）」を有するものであってはならないとする判断基準であり。政府と宗教団体は過度な関係（excessive entanglement）を避けるべきとする基本にたち、過度な関係にあり、政教分離原則に反し違憲であるかどうかは、事実関係を精査して判断する。わが国でも、アメリカ法に影響を受けて、政教分離を精査する際の基準として使われている。ただ、この基準の意味内容も時代とともに変容しているので、注意が必要である。

法律の解釈は、厳格な解釈から柔軟な解釈まで、実に多様である。したがって、政教分離を厳格に適用して、宗教活動用の施設については、「文化財保護の観点からの補助金」であっても、問題であると解することもできる。

また、宗教活動用の資産が火災にあっているとしても、消防のような行政サービスは、宗教法人には提供できない、と解することもできる。しかし、「世俗」の部分に、こうした厳格な解釈は、「世俗」の部分で、宗教法人とNPO法人や公益法人等とを差別することにはつながらず。

それでも、宗教法人は、それぞれ消防隊を組織して、自衛し、自治体消防サービスを受けてはならないとする厳しい分離を求めるべきなのであろうか？

極端な「分離」論に基づき、コロナ支援金を含め「不支援／不助成（no-funding）」を正論とする考え方にも、一理あると思う。しかし、「世俗」の部分で、宗教法人と他の法人とのバランスを欠き、「差別」を是認する結果を招きかねない。また、信教の自由を重んじ、信じる宗教により差別してはいけないとする「非差別（nondiscrimination）」ルールともぶつかるのではないか。

【論点4】

宗教界が持続化給付金を求めることは、宗教活動＝事業と解されるおそれはないか？宗教活動への課税への議論とつながるおそれはないか？
雇用調整助成金の対象の宗教法人を含めても、政教分離違反と解されないのはなぜか？

宗教法人の宗教活動に課税しないこと（非課税措置）も、憲法89条が禁止する「便益」、間接的な「支出」にあたるとする見解もある。また、宗教法人法上の宗教活動といわれる部分でも非課税といわれながらも、現実には税務収益事業、として課税されている。つまり、宗教法人は、現行の税務収益事業課税のあり方などに疑問を感じながらも、所轄庁（都道府県知事または文部科学大臣）や課税庁（所轄税務署）に、収支計算書、法人税確定申告書や添付書類などを提出し、世俗法を遵守しているのが実情である。宗教界が緊急の持続化給付金を求めたとしても宗教活動＝事業と解されるかどうかは、一般の緊急事態を離れて長期的に精査すべき理論的な課題である。

こうしたことから、コロナ対応支援金の支給については、奥の深い課税の議論を軽々に持ち出さない方が得策ともいえる。また、他のNPO法人や公益法人等も、コロナ対応支援金の支給にかかる収入の証明などでは同じような問題を抱えている。

【参考資料1号】

宗教法人は、どのような書類を作成して事務所に備付け、所轄庁や税務署に提出するように求められているのか？

《引用》石村耕治編『宗教法人の税務調査対応ハンドブック』（清文社、2012年）546頁以下。
4.8 財産目録等の作成・備付け、備付け書類の写しの所轄庁や税務署への提出。

ポイント

宗教法人は、宗教法人法のもとで、毎会計年度終了後3か月以内に「財産目録」および「収支計算書」を作成しなければなりません。ただし、宗教活動のほかに、公益事業以外の事業を行っていない法人で、その会計年度の収入金額（公益事業にかかる収入を含む。）が、8,000万円以下の場合、収支計算書の作成は免除されます。したがって、収益事業を行っている法人は、必ず収支計算書を作成しなければなりません。また、作成した書類を事務所へ備え付けておかなければなりません。さらに、毎会計年度終了後4か月以内に、事務所備え付けた書類の一部の写しを、所轄庁（都道府県知事または文部科学大臣）へ提出しなければなりません。さらに、課税庁（所轄税務署）にも一定の書類を提出するように求められます。

◎ 毎会計年度終了後の作成すべき書類

宗教法人は、毎会計年度終了後3か月以内に「財産目録」および「収支計算書」を作成しなければなりません（宗教法人法（以下「宗法」といいます。25①）。ただし、宗教活動のほかに、公益事業以外の事業を行っていない法人で、その会計年度の収入金額（公益事業にかかる収入を含む。）が、8,000万円以下の場合、収支計算書の作成は免除されます（宗法附則23）。したがって、収益事業を行っている法人は、必ず収支計算書を作成しなければなりません。基準額（8,000万円）以下の法人であっても、収支計算書を作成することは構いません²⁶。

◎ 常時事務所へ備え付けるべき種類・帳簿

宗教法人は、管理運営を行うにあたり、法人の状況を的確に把握するために、必要な書類、帳簿（以下「書類」ともいう。）を、常に事務所に備え付けておくように求められます。

また、後にふれるように、これら備付け書類の一部について、その写しを所轄庁に提出するように求められます（宗法25④）。

●事務所に備え付けるべき書類一覧（網掛けは、所轄庁への提出対象となる書類）

①宗教法人規則および認証書(宗法25②一)
②役員名簿(宗法25②二)
③財産目録(宗法25②三)
④収支計算書[収益事業を行っている法人、年間収益が8,000万円超の法人、収支計算書を作成している法人](宗法25②三)
⑤貸借対照表[作成している法人](宗法25②三)
⑥境内建物に関する書類[財産目録に不記載の境内建物がある場合](宗法25②四)
⑦責任役員その他規則上の任意機関の議事録および事務処理簿(宗法25②五)
⑧事業に関する書類[公益事業や収益事業を行っている場合に限り。](宗法25②六)

ちなみに、収益事業を行う場合は、法人税法が求める会計帳簿（収益事業にかかる取引を記録したもの）や書類（取引相手方から受領した領収書等）を備え付ける必要があります。

事務所に備え付ける書類の作成、備付けを怠った場合には、代表役員は10万円以下の過料（罰金）に処されます。不実の記載を行った場合も同様です（宗法88四）。

◎ 備付け書類の写しの所轄庁への提出

宗教法人は、毎会計年度終了後4か月以内に、事務所備付け書類のうち、②、③、④、⑤、⑥および⑧の書類の写しを、所轄庁（都道府県知事または文部科学大臣）に提出することが義務づけられています（宗法25④）。ちなみに、③の収支計算書は、収益が8,000万円以下の法人であってもこれを作成している場合には、その写しを提出するように求められます。

なお、提出を怠った場合には、代表役員は10万円以下の過料（罰金）に処されます（宗法88五）。

²⁶ T. ちなみに、この免除措置は、収支計算書が義務づけられた平成7年の法改正時に、経過措置として設けられたものです。これは、それまで収支計算書を作成していなかった小規模な法人の事務負担の増加等に配慮して、当分の間、その作成を免除するという趣旨です。

◎所轄税務者への提出書類

宗教法人が、課税庁（所轄税務署）に提出する書類は、大きく、(1) 宗教活動のみ行っている場合と、(2) 収益事業を行っている場合に分けて、点検することができる。図説すると、次のとおりです。

**(1) 宗教活動のみ行っている場合
(租特法 68 の 6、租特令 39 の 37)**

年間収益が 8,000 万円を超える法人は、会計年度終了後 4 か月以内に、収支報告書を所轄税務署に提出するように求められます。

**(2) 収益事業を行っている場合
(法税法 74、法税規 35)**

収益事業を行っている法人は、原則として会計年度終了 2 か月以内に、法人税の確定申告書を、次の添付書類*とともに所轄税務署に提出するように求められます。

- ①貸借対照表、損益計算書
- ②損益金の処分案、勘定科目内訳明細書、資本積立金額の増減に関する明細書

この場合においては、収支計算書の提出は不要です（租特法 68 の 6）。

*この添付書類は、収益事業に関するものはもちろんのこと、非収益事業（宗教活動、公益事業）の部分のものを含めたものとされています（法税基通 15-2-14）。

【参考資料 2 号】

宗教法人が作成し、罰則付きで所轄庁に提出するように求められている「収支計算書」には、どのような事項が記載されているのか？

令和〇年度 収支計算書

(収入の部)					(支出の部)				
科目	予算額	決算額	差異	備考	科目	予算額	決算額	差異	備考
1 宗教活動収入					1 宗教活動支出				
宗教活動収入					(1)宗教活動費				
金費収入					儀式行事費				
寄附金収入					教化布教費				
補助金収入					信者接待費				
					(2)管理費(維持費)				
					会議費				
					事務費				
					旅費交通費				
					火災保険料				
					公租公課				
					雑費				
2 資産管理収入					2 人件費				
資産運用収入					(1)給料手当				
土地売却収入					(2)福利厚生費				
3 雑収入					3 繰入金支出				
雑収入					(1)特別会計繰入金支出				
4 繰入金収入					4 資産取得支出				
特別会計繰入金収入					(1)建物取得支出				
5 貸付金回収収入					5 借入金償還支出				
貸付金回収収入					(1)借入金返済支出				
6 借入金収入					(2)支払利息支出				
借入金収入					6 特別預金支出				
7 特別預金取崩収入					(1)基本財産預金繰入				
修繕積立預金取崩収入									
基本財産預金取崩収入					7 預り金支出				
8 預り金収入					預り金支出				
預り金収入									
当年度収入合計(A)					8 予備費				
前年度末現金預金(B)					当年度支出合計(D)				
収入合計					当年度末現金預金(E)				
(C) = (A) + (B)					支出合計(F) = (D) + (E)				

*本稿は、2020年10月6日に明治記念会館で開催された公益財団法人日本宗教連盟の学習会「宗教法人への政府のコロナ対策緊急支援策と政教分離/信教の自由」の講演内容をまとめたものである。

● 時事コラム ●

危うい菅政権のコロナ・ショック・ドクトリン政治を糾弾する！ コロナ便乗型新自由主義の菅政権、コロナ・ショック・ドクトリン政治！

石村 耕治（*JTI*代表・白鷗大学名誉教授）

◆格差社会を広げる過激な新自由主義

新自由主義経済政策 (neoliberal free market policy) を説くアメリカの経済学者、故ミルトン・フリードマン (Milton Freedman / 1912年—2006年) は、元はケインズ主義者であった。しかし、シカゴ大学経済学部教授になってから、過激な市場競争ファーストで、「大きな政府 (big government)」や「福祉国家 (nanny state)」をさかんに攻撃するようになった。ケインズ主義に反対して徹底した自由市場主義を展開したことで有名である。新自由主義者 (neo liberalism / リバタリアン) になったフリードマンは、国家の役割は外交と警察以外はすべて民営化し、市場の決定に委ねよという理論の大本营、「シカゴ学派」をつくりあげた。

こうした理論は、アメリカの共和党のバックボーンにもなっている。また、過激な新自由主義が猛威をふるい、アメリカは、これまでにないほどひどい格差社会になってきている。福祉は国民を墮落させる、格差社会が広がったら、涙金をばら撒くベーシックインカム (Basic Income) でカバーすればよい、と説いたのもフリードマンである。

◆新自由主義の化けの皮を剥がしたナオミ・クライン ～惨事便乗資本主義、ショック・ドクトリン

ミルトン・フリードマンは、「真の変革は、危機状況によってのみ可能となる」と説いた。つまり、台風とか、津波とか、戦争とか、新型コロナウイルス感染症パンデミック (コロナ禍) とか、大惨事、大災害 (disaster) の直後にのみ、大改革のための「ショックセラピー／ショック療法 (shock therapy)」が可能だという。場合によっては、「郵政民営化」のように、シングルイシュー (single issue / 単一争点) を人為的に作り出し、ショックセラピー／ショック療法が必要だとする策略が使われることもある。

カナダ人ジャーナリストで社会活動家のナオミ・クラインは、こうした考え方を「惨事便乗型資本主義 (disaster capitalism)」、「ショック・ドクトリン (shock doctrine)」と呼んだ。そして、2007年に、ナオミ・クラインは、『ショック・ドクトリン: 惨事便乗型資本主義の正体を暴く (上・下)』(磯島幸子・村上由美子訳、岩波書店、2011年)【原著: Naomi Klein, 『The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism』】を出版し、過激な新自由主義の狡猾さを暴き、幅広い共感を得た。北米では、ベストセラーとなった。

◆「ハイカラもの大好き」では終わらない

私たち日本人は、新自由主義の中身がよくわからないまま、規制改革とか、働き方改革とか、「ハイカラもの大好き」の感覚で受け入れてきた。この背景には、戦後長く続いた「役所社会主義」「日本株式会社」の負の影響もある。しかし、新自由主義の中身がわかってくると、こうした考え方が日本の土壌、文化にマッチするのか大きな疑問がわいてきた。規制改革や働き方改革の結果、非正規労働者／フリーター／ギグワーカーだらけの社会では安心・安全の社会を築くのは至難。

今般のコロナ禍では、非正規労働者／フリーター／ギグワーカーの大量失業が深刻な社会問題となった。また、生活の安定が失われてくると、犯罪も増えてくる。そして、犯罪が増えてきたら、安心・安全は、背番号監視、監視カメラ網と刑務所の増設、涙金をばら撒くベーシックインカムでカバーすればよいとするドミノ倒しの論理が正論化してくる。

だが、やたらと市場競争を激化させる新自由主義が描く社会は、自由権や生存権といった人権を大事にする現行の憲法体制にはマッチしない。とはいっても、新自由主義の良し悪しを判断する基準がはっきりしない。新自由主義の化けの皮を剥がす作法もわからない。ナオミ・クラインの本は、まさに、新自由主義を解析する際のバイブルとなるものである。

◆危ない菅政権のコロナ・ショック・ドクトリン政治を斬る

コロナ禍 (コロナパンデミック) で、多くの生活者や中小企業は「公助」「共助」ファーストでないと生きられない状態が続いている。ところが、竹中平蔵ら新自由主義者 (neo liberalism / リバタリアン) を重用する菅政権が、「自助」「行政改革 (行革)」「デジタル」ファーストを旗頭に政界に躍り出てきた。

無邪気な庶民の多くやメディアは、この政権が「大災害便乗型新自由主義」「コロナ便乗型新自由主義」「火事場泥棒型新自由主義」を信奉する危ない政権であることが分からない。あるいは分かっている、あえてその本性にはふれようとしない。

「喉元過ぎれば熱さを忘れる」のである。竹中平蔵は、小泉政権下で総務大臣として郵政民営化を指揮し、非正規契約社員が全社員の半数、約18万5千人という日本郵便のような同じ条件で

働いていても正規と非正規との間で差別的な待遇をする使い捨て労働賃金体系をつくりあげた張本人である。その後の「働き方改革」、非正規労働者／フリーター／ギグワーカーの量産に手を貸した。今般のコロナ禍では、この人たちが、最大の犠牲者層となった。それでも、この時期に、菅政権は「自助」ファーストと言い切った。

最高裁のリベラル派で学者出身の山口裁判官は、2020年10月15日に、日本郵便の使い捨て労働賃金体系を「不合理な差別で違法」と断じた (https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/772/089772_hanrei.pdf)。

菅首相は、横浜市議時代から市職員の人事に茶々を入れるのが好きだった、との報道もある。菅政権は、トランプの流儀をまねて、最高裁人事にも茶々を入れ出すかも知れない。

◆ショックセラピー／ショック・ドクトリンとは何か
もう一度いう。「大災害便乗型新自由主義」とは、大災害時を急進的な市場経済改革を実現させる好機とみる新自由主義経済政策の考え方である。つまり、台風とか、津波とか、今回のコロナパンデミックとか大惨事、大災害のときにのみ、市場主義を徹底するための経済大改革のための「ショックセラピー／ショック療法」「ショック・ドクトリン」が可能という考え方だ。

ナオミ・クラインは、本の冒頭で「ショックセラピー」について語っている。精神科医療におけるショックセラピー（徐々に改善していくのではなく、いったん患者の精神を破壊して白紙にしてそこに正しい考えを植え付けるという「治療」方法）を指す。その「治療」の経済政策への応用をショック・ドクトリンと呼んでいる。「ショックセラピー」と「ショック・ドクトリン」とは、ほぼ同じ意味ととらえていい。どちらも、いわゆる「洗脳」や「転向」と連鎖する。

こうした大災害便乗型新自由主義、ショック・ドクトリンをベースに、菅政権は、コロナ禍で揺れる社会に「自助」、「行革」、「デジタル」ファーストを打ち出した。国民に自分の頭で考える機会を与えない、有無を言わずに、マイナンバーを汎用した「デジタル監視資本主義」万歳と言出した。また、超高齢化するこの国で、オンライン診療ファースト、行政のデジタル化ファースト、日本学術会議は行革のまな板の上の食材だとまで言い出した。「デジタルデバイド(情報技術格差)」に対する配慮、プライバシー権をはじめとした人権の保護、学問の自由などどうでもいい、という乱暴な態度である。

◆危ない背番号を汎用したデジタル監視資本主義
ナオミ・クラインは、今回のコロナ禍でも、アメリカで、大手IT企業が小中学校のオンライン教育参入をターゲットにショック・ドクトリン／惨事便乗型資本主義を活発化させている、と告発している。

わが国の菅政権も、コロナ禍を好機ととらえ、平井IT担当相のような大手IT企業と深い関係を有する御仁を登用し、IT利権とスクラムを組んで

マイナンバー（国民総背番号）を汎用した「デジタル監視資本主義」を、ショックセラピー／ショック療法で一気に、強引に進めようとしている。

2020年7月17日に、政府の「骨太の方針」と一緒に「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」改訂版が閣議決定された。この改定版を説明した資料「IT新戦略の概要」のなかの「社会・価値観の変容を受けた戦略策定の視点」（3頁）のところを見て欲しい (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20200715/siryoushu8.pdf>)。

コロナ後のニューノーマル（新常态）への「移行4原則」の4番目に「漸進主義ではなく、ショックセラピー型で抜本的に移行する」と、コロナ禍に便乗した過激な新自由主義の考え方に沿った国家政策を露骨にうたっている。

こうした国家政策を鵜呑みにし、引き継ぐ菅政権のコロナ便乗型新自由主義は、ちょっと待ったである。

菅政権が誕生してすぐに、マイナンバーICカードの事実上の義務化、デジタルファーストを打ち出した。しかし、市民の個人情報保護、プライバシー保護については一言もいわない。この政権の危うさの一端を垣間見るような気がする。まさに、日本学術会議の任命拒否理由には一言もふれずに、同会議の解体的な見直しに話題をすり替えたのに似ている。

デジタル監視で「プライバシーがなくなって丸裸にされても、悪いことしてないと怖がることはない。」というのかもしれない。だが、「隠すことがあるから人間なのである。」「人間である証は基本的権利（人権）があることだ。」「人権を尊重するには、三権分立の民主主義が必要不可欠だ。」どさくさに紛れて、まともに国民／市民の意見を広く聞くこともなくまとめあげられたコロナ便乗型の国民総背番号制を使ったデジタル強硬化の「緊急政策」など危険きわまりない。

わが国は、習近平首席が率いるデータ監視国家の中国とは違うはずだ。中国の国家体制を批判するのなら、菅政権は、国民総背番号制を汎用し、かつ、常時人権を蝕む監視カメラに包囲されたデジタル強硬化プランやスマートシティ構想などには同調できないはずだ。

◆国に抵抗できない、ふがいない自治体

自治体もふがいない。菅政権が打ち出したデジタルファースト政策は、高齢化する地域社会にはまったくアンフレンドリーな（やさしくない）政策である。デジタルデバイド（情報技術格差）を拡大し、コロナに便乗した市民／住民目線を欠いた火事場泥棒型政策の押付けである。にもかかわらず、異論を唱える自治体がないのである。自治体は、国の過激なデジタル化政策についていけない市民／住民の立場にたつて、国の暴走にストップをかける政策を打ち出さないといけない。このままでは、市民／住民はITハイエナ企業の利権の餌食になり、しかも、自治体は国に飲み込まれてしまう。

まわりを見回すと、スマホで多少いじれても、

パソコンを操作できない高齢者が多い。高齢者には、電子マネーより現金の方が安心・安全である。菅首相も、補助者なしではExcelとかはいじれないのではないのか。そういう御仁が、国民／住民目線を欠いたデジタルファースト政策を自治体に押し付けている。

マイナポイントのような、本来民間がやるべきことを国や自治体がやってはいけない。また、オリンピックとか巨大イベントに便乗した市民／住民の本人確認に顔パスのような生体認証情報を使うような人権をむしばむ政策に加担してはいけない。憲法は、自治体に対して自治権を制度的に保障し、自治体は国にマインドコントロールされないように求めている。したがって、自治体は、アメリカの自治体が定めているような、生体認証情報プライバシー法（条例）<http://www.pij-web.net/cnn/CNN-99.pdf> や、事業者に現金取扱を義務づける自治体条例 <http://www.pij-web.net/cnn/CNN-98.pdf> を定め、もっと住民に寄り添う政策を実施しないとイケない。

自治体が、国のショックセラピー型の押付け政策の抵抗体となつてはじめて、市民／住民は自治体の存在意義を実感するのではないのか。自治体が国の手先になり、国の意向を忖度するだけの組織となり下がるのであれば、もはや不要な存在である。自治体には、大きく目を開いて、国のやり方を批判し、翼賛的な国のショックセラピー型の愚策から市民／住民を護る方向に大きく舵を切つて欲しい。

◆新自由主義は、もうたくさんだ！

菅首相は、秋田の競争のないムラ社会で育った。にもかかわらず、どこで、過激な新自由主義の知恵をつけたのであろうか？菅首相は、竹中平蔵が総務大臣のときに彼のもとで副大臣として働いていた。そんな縁で、新自由主義者（リバタリアン）を重用し、「自助」「行革」「デジタル」ファーストを打ち出したのであろう。菅政権のやり方は、まさに、ナオミ・クラインが主張する「ショック・ドクトリン／惨事便乗型資本主義」（ここでは、「大災害便乗型新自由主義」としておく。）の典型である。

対立軸の野党は、竹中平蔵ら新自由主義者がイデオログになって次々と打ち出す菅政権の政策が、悪名高い「大災害便乗型新自由主義」「コロナ・ショック・ドクトリン」であることが読めていない。ふぬけで「自助」「行革」「デジタル」ファーストの新自由主義路線に対案を用意できていない。こんな野党では、大災害便乗型新自由主義の流れを止めるのは至難である。もっと勉強して、菅政権のショック療法に対峙して欲しい。

働きたいときに自由に働ける、のようなフェイクの「働き方改革」で、わが国の伝統的な雇用システムは劇的に変わり、「働いても貧しい人たち（the working poor）」が急増した。竹中平蔵らは、「ベーシックインカム導入はショックセラピーで」などと、生煮えの新自由主義を説いている。確かに、言論は自由。だが、安定した雇用を望めない人たちにとっては、傷口に塩を塗るよ

うな実に乱暴なせりふに映るのではないのか。

◆東北ショック・ドクトリン

わが国では、東日本大震災時に、ショック・ドクトリン／ショックセラピー政治が横行した。被災者が、津波、原発事故などで茫然自失、右往左往していたときに、第一次産業である水産業への民間企業参入のための水産特区の創設（漁協以外の法人が被災地で漁業権の取得・行使の特例）の話が出てきた。つまり、伝統的な漁協に加入する漁師個人にのみ認められてきた漁業権を、営利法人でも取得・行使できるようにする提案が出され、法改正が行われた。まさに、どさくさに紛れた火事場泥棒型新自由主義に根差した策略の典型である。

また、被災者15万人への遺伝子検査などが十分な説明責任がつくされないまますすめられた。被災者のニーズとはまったく無関係の巨大研究プロジェクトに巨額の復興予算が使われた。まさに、大災害便乗型の典型である。

さらに、被災住民からの意見集約が十分行われないうまに、巨大な堤防を築き、自然の摂理に逆らうようなコンクリートに囲まれた災害に強いまちづくりを強引にすすめられた。「創造的復興」のような、意味がよくわからないプロバガンダが使われた。

なお、この原資には「復興特別税」が充てられている。このあまり評判のよくない復興特別税は、実は、今うわさの日本学術会議の東日本大震災対策委員会の提言によるものである。<http://www.scj.go.jp/ja/info/jishin/pdf/t-110405-1.pdf>

いずれにしろ、これらの大型プロジェクトは、平時であれば、市民／住民の抵抗により実現不可能な政策である。そこで、政府は、大震災という深刻な危機が到来した機を逃さず、市民／住民がショックを受け、たじろいでいる間に、「改革」の名で一気に断行した。まさに、ショック・ドクトリン／ショックセラピー政治の典型である。ジャーナリストで社会活動家の古川美穂が、「東北ショック・ドクトリン」のタイトルで、優れた分析をし、出版している。【古川美穂『東北ショック・ドクトリン』（岩波書店、2015年）】。

ちなみに、巨大な復興事業で産業利権をあみだす「創造的復興」の元祖は、阪神淡路大震災の際の被災者のニーズとは無関係の神戸医療産業都市構想（神戸医療産業クラスター）などである。

* * * *

市民団体や野党は、新たに誕生した菅政権が、今般の日本学術会議問題を行革の問題に矮小化し学問の自由をむしばむなど、コロナ便乗型新自由主義、コロナ・ショック・ドクトリン政治をすすめていることについて、よりの確な分析をし、もっと厳しく批判していく眼力を持つ必要がある。

加えて、ほとんどの自治体が、菅政権の「自助」「行革」「デジタル」ファーストを柱とするコロナ便乗型新自由主義、コロナ・ショック・ドクトリン政治の片棒担ぎに徹し、「公助」を求めている市民／住民に寄り添うことを忘れていている。由々しき事態である。「自助」「行革」云々の時機ではない。自治体のトップは、目を覚まして欲しい。

編集後記

『国税制研究』第6号を無事発刊できた。執筆者各位に、心から謝意を表す。今号は、『特集：コロナウイルスウオーズと新たな税財政法上の課題』。時機を得た出版である。英語に堪能な石村耕治 *JTI* 代表に、【論説】「アメリカのパンデミック対策と損失補償訴訟～新型コロナウイルス感染症撲滅のための政府規制と憲法の財産権保障条項の展開」、【論説】「財産権の保障と課税の限界～アメリカ法を手掛かりに」、【研究ノート】「政府のコロナ対応緊急支援策と『政教分離』・『信教の自由』～宗教法人の助成金・給付金・協力金受給の課題」を執筆いただいた。いずれの論説や研究ノートも、ウイズコロナ時代にマッチしたオリジナリティのある力作である。

本村会員には、【論説】「シェアリングエコノミーの課税問題～ギグワーカーの課税取扱いを中心に」を執筆いただいた。コロナ禍で正規雇用が萎むなか、スマホと就労仲介プラットフォーム企業のアプリを使ってオンデマンドで雇用類似の働き方をする人たち／ギグワーカーを、街中でよく見かけるようになった。コロナ禍で、ビジネスの流れがリアルからネット／オンラインへ大挙して移動している。プラットフォームビジネス・モデルを介したシェアリングエコノミー課税は、今後も注目すべきテーマである。

コロナ封じで政治は無策、国の役人任せで、いまだ確たる収束の兆しが見えてこない。執筆者の方々は、税法や財政法の分野の研究者である。公衆衛生学については門外漢。日々変わる新常态（ニューノーマル）のもと、難しい論文をまとめるのは大変だったのではないか。コロナウイルスウオーズの「戦時下」で、質の高い研究、詳しい分析をいただき、頭の下がる思いである。

(*JTI* 編集局長 中村克己)

【入会のご案内】

JTI のHP <http://jti-web.net/>

郵便振込口座番号：00280-7-135937

国税制研究所（コクミンゼイセイケンキュウショ）

《他行からの振込の場合：(店番) 0 2 9 当座、口座番号0135937》

国税制研究所

(*JTI* = Japan Tax Institute)

〒220-0004 横浜市西区北幸2-9-10 横浜HSビル4F (税)シンワ総合税務 横浜事務所内

【Tel 045-311-5162】【Eメール info ■ jti-web.net】※メール送信時には「■」を「@」に変えて送信ください

代表：石村耕治

事務局長：辻村祥造

発行日：2020年12月

編集／発行人：中村克己

Contact: *JTI* = Japan Tax Institute

C/o Shinwa Tax Accounting Firm., 4F Yokohama HS Bldg. 2-9-10

Kita-saiwai, Nishi-ku, Yokohama-city, Kanagawa, 220-0004 JAPAN

【Tel 045-311-5162】【Mail add : info ■ jti-web.net】※When mailing, please change 「■」to 「@」.

◎ 国税制研究 第6号 < ISSN 2188-6970 >

® JAPAN TAX JOURNAL No.6
(Kokumin zeisei kenkyu)

December 2020

《ISSN 2188-6970》

《 Contents 》

Special issues: Coronavirus pandemic wars and new financial agendas

【Preface】 Coronavirus pandemic wars and new financial agendas

Shozo Tsujimura

【Article】 Constitutional takings clause implications of government regulations in response to the Covid-19 pandemic: An American approach

Koji Ishimura

【Supplementary Material】 Guide to the Covid-19 pandemic relief programs: An American-Japanese comparison

Koji Ishimura

【Article】 Reconciling the taking and taxing powers : An American approach

Koji Ishimura

【Article】 An analysis of taxing the sharing economy ~ What are on-demand work platforms?

Daisuke Motomura

【Note】 Eligibility of religious organizations for the coronavirus financial aid programs

Koji Ishimura

【Column】 Suga' s disaster capitalism : Dangers of pandemic shock therapy

Koji Ishimura

【Editor' s Note】

Katsumi Nakamura

JAPAN TAX INSTITUTE, *JTI*
(Komumin-zeisei-kenkyuusho)

Yokohama, Japan
<http://jti-web.net>