



英国における緊急事態法制と軍隊の国内動員

—COVID-19 対応と EU 離脱を事例として

NIDS コメンタリー

田中 亮佑 地域研究部米欧ロシア研究室

第 122 号 2020 年 6 月 11 日

はじめに

欧州において新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) の感染者が初確認されたのは 2020 年 1 月 24 日のフランスのケースであった¹。その後、2 月 21 日にイタリアでの感染初確認以降、欧州において感染拡大が顕著となり、3 月には世界保健機関 (WHO) により「欧州は今やパンデミックの震央となった」と言及されるほどに感染が拡大した。同 3 月には 27 日に英国のジョンソン (Boris Johnson) 首相まで感染が発表され、4 月には入院し一時は集中治療室における処置という段階まで進んだことは記憶に新しい。そして、5 月初旬には英国における感染確認者数と死者数は共に欧州において最多となった。

そこで本稿では、主にその英国の COVID-19 対応に関して、緊急事態および迅速な対応を要する事象に対する法制度 (緊急事態法制) や軍隊の国内動員に係る法規等の統治面から英国の対応を概観する。その後、補足とはなるが、英国の EU 離脱 (ブレグジット) の移行期間に関しても、COVID-19 の感染拡大による影響を考慮しつつ、国内の政治情勢や法制度の観点から検討する。

英国における COVID-19 の感染拡大

英国にて COVID-19 の感染確認者が初めて発表されたのは、2020 年 1 月 31 日であった。その後の 1 カ月、つまりは 2 月末の時点での確認された感染確認者数は 23 人に留まっていたものの、3 月に入ると感染は拡大の一途を辿る。この状況を受け、3 月 12 日には英国政府の緊急委員会が開催され、その後ジョンソン首相は記者会見を行った。

その会見では主に、COVID-19 の封じ込めではなく、流行のピークを遅らせるという目標への変更と、そのための方針が発表された。その内容を簡潔にまとめるとすれば「一斉休校、大規模会合の制限、欧州からの渡航制限などは想定していないが、症状が見られる人には自宅隔離を要請することで、感染者数のピークの平準化と NHS (国民保健サービス) のキャパシティを維持し、高齢者と脆弱な人々を守る」ということになるだろう²。この会見では既に、感染確認者数と死者数が欧州で最多であったイタリアよりも、英国の感染拡大の状況は 4 週間程度遅れているとみられるが、今後大規模な感染拡大が予想されること、そして英国での実際の感染者数は確認されていた 598 人よりも多く 5,000 人から 10,000 人程度だと推測されることにも言及されていた³。それでも英国政府は当初、一定数の国民が感染し免疫を持つことを許容しつつ流行を抑制する、いわゆる集団免疫の獲得という方針を維持しようとしたのである。

しかし、英国政府はこの集団免疫獲得という方針を、当該会見から一週間も経たない 3 月 16 日に転換すると発表し、在宅勤務の推奨や混雑する場所を避けるように促した。この政府の動きに決定的な要因であったのは、インペリアル・カレッジ・ロンドン (ICL) の COVID-19 対策班によって報告された、集団免疫獲得方針では英国内で今後 250,000 人が死亡し、NHS のキャパシティは破綻するという研究結果であったと言われている⁴。この ICL の研究はイタリアの経験を参考にしており、また同日の会見でも、政府の首席科学顧問であるヴァランス (Patrick Vallance) 氏は、英国の状況はイタリアから 3 週間遅れた状態であると述べてい

た⁵。12 日の会見内容と比較すれば、その時よりも確実にイタリアの状況に近づきつつあったことを意味していたことが分かる。そして、3 月 23 日はジョンソン首相の演説を通じ外出制限が発表され、英国全土が実質的なロックダウン状態となったことは周知のとおりである。

その後も感染は拡大し 6 月 1 日現在では感染確認者数 276,159 人、死者 38,568 人となっている。ただし、5 月 1 日にはジョンソン首相は「流行のピークは過ぎた」としてロックダウンの緩和について言及し、そのための基準が 10 日に発表された⁶。そして、現在では地域の状況に合わせた段階的なロックダウンの緩和の段階に入っているが、依然として予断を許さない状況である。

英国の緊急事態法制

——ロックダウンに係る法的根拠

上記のように、英国は 3 月 23 日から全国ロックダウンに入っていた。しかし、英国では、米国の非常事態法に基づき大統領によって発令される国家非常事態宣言や州知事の権限で発令される非常事態宣言、もしくはフランスで発令されている公衆衛生上の非常事態宣言といった宣言に基づく法律の運用ではなく、既存の法律 (Act) によって制定した規則 (Regulation) に基づいたロックダウンを実施している。

その根拠となっているのが 1984 年公衆衛生 (疾病管理) 法 [Public Health (Control of Disease) Act 1984] である (以下、公衆衛生法とする)。このうち第 45B 条から第 45F 条は、2008 年の重症急性呼吸器症候群 (SARS) の感染拡大の際に改正されたものであり、当該条項に基づき 2020 年健康保護 (コロナウイルス) 規則 [Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020] が制定された。さらに詳述すれば、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドにそれぞれ個別の 2020 年健康保護 (コロナウイルスに係る制限) 規則 [Health Protection (Coronavirus, Restrictions) Regulations 2020] (以下、健康保護規則とする) が制定されている⁷。原則的にはこの健康保護規則に基づき、各地域においてロックダウンに係る各種制限が実施されている状況にある⁸。

これとは別に、2020 年コロナウイルス法 [Coronavirus Act 2020] (以下、コロナウイルス法とする) も成立している。こちらも COVID-19 への対策として言及されることが多いが、下院図書館の報告書によれば、これは主に NHS 等の医療分野や検疫および隔離措置、その他公共交通機関、ビジネス等の広範な分野における行政による管理・支援等の措置について定めたものであって、基本的には主たるロックダウンの法的根拠ではないとされる⁹。しかし、確かにロックダウンに類似する項目は存在する。例えばコロナウイルス法第 52 条と附則 22 は、集会やイベントの開催については禁止し得る¹⁰。ただ、それらへの個人の参加までを禁止する健康保護規則と比較すればコロナウイルス法がロックダウンに適用される範囲は相当に限定的であるし、実際にこれまでコロナウイルス法がロックダウンの法的根拠としては発動されていない¹¹。

しかし、公衆衛生法に基づくロックダウンや私権の制限の適否に関しては幾つかの問題点が指摘されている。その一点目は、健康保護規則によるロックダウンのための施策は、公衆衛生法の規定よりも過度な制限を課している可能性である。英国のロックダウンが緩和される以前の施策の中では、「正当な理由」以外での外出を禁止していた。しかし、公衆衛生法は「特別な制限」をかける規則の制定に触れていたものの、移動の自由の制限までを「特別な制限」の範疇とするのは違法ではないかという疑義が法曹界の一部から出ている¹²。もちろん、これには賛否両論があり、公衆衛生法に基づき政府が決定出来る「特別な制限」には移動の自由を含むという法曹界からの主張もある¹³。しかし、公衆衛生法の「特別な制限」の解釈が法廷において争われたことがないため判例はなく、今後の争点となるだろう。

二点目の問題は、議会による審査の問題である。公衆衛生法によれば、その二次立法 (secondary legislation) となる規則は、草案が議会に提出され、承認され始めて成立することになり、また失効する場合は上下院いずれかの決議による¹⁴。こうした成立過程を経た規則に関しては、失効日を政府が指定していない限り必ずしも更新をする必要がないことを意味する

と指摘されている¹⁵。また、公衆衛生法第 45R 条が規定する「緊急手続き」によれば、緊急と認められる場合には、規則の成立に関して議会の承認を経る必要はないが、規則が有効となってから 28 日以内に事後承認を得なければ失効する¹⁶。しかし、議会の閉会中、解散中、もしくは 4 日以上のお会中は、28 日という日数に含まれない。

今回の健康保護規則も公衆衛生法の二次立法であるため、上記の規定が適用される。さらに、ハンコック(Matt Hancock)保健・社会福祉大臣により緊急の立法が必要と判断されたため上記第 45R 条の「緊急手続き」に基づく立法となった¹⁷。そのため、3 月 26 日の午前 1 時に法案が作成された後、議会へ提出され、同日午後 1 時から施行されている¹⁸。しかし、議会は 3 月 25 日からイースターのために 4 週間の休会となり、当該期間は事後承認が必要な 28 日間に含まれないため、最終的に健康保護規則が議会承認を得たのは議会再開後の 5 月 4 日であった¹⁹。つまり、ロックダウンを規定した規則が、1 ヶ月以上の間、議会による審査や承認なく継続していたことになる。そのため、公衆衛生法によるロックダウンについては、議会の審査・承認の手順に関しても問題があると指摘されている²⁰。

上記のような、ロックダウンのための公衆衛生法適用の際に指摘され得る問題を回避するためには、2004 年民間緊急事態法[Civil Contingencies Act 2004] (以下、民間緊急事態法とする)を適用すべきという主張がある²¹。民間緊急事態法とは、多様な事態に対処するための英国の国家緊急権を規定する法律であり、そこでは緊急事態の定義を、(a) 連合王国または地方若しくは地域内における人間福祉に深刻な被害を及ぼす可能性のある事件または状況、(b) 連合王国または地方若しくは地域内における環境に深刻な被害を及ぼす可能性のある事件または状況、(c) 連合王国の安全保障に深刻な被害を及ぼす脅威のある戦争またはテロリズム、と広く定義している²²。つまりは、安全保障上の脅威や自然災害の他に、人間福祉の危機(人命の喪失、疾病や傷病、住居の喪失、資産への被害、資金・食料・水・エネルギー・燃料供給の妨害、

通信・交通・健康関連サービスへの妨害等)を生じ得る広範な事象を緊急事態の対象としている²³。民間緊急事態法はこうした緊急事態に対処するための二次立法としての規則を制定する様々な権限を政府に与えており、それらの規則に基づいて、政府は移動や集会を禁止することが出来ると明確に規定されているのである²⁴。

また、それらの規則は枢密院令(実質的には委任立法)により制定されるが、この手続きに遅延が生じる場合には、上位の閣内大臣(首相、主務大臣、大蔵委員のいずれか)により定められる²⁵。また、議会の承認については、規則の制定後に上位の閣内大臣が、適切に実行可能な限り速やかに規則を議会に提出しなければならず、また提出日から起算し 7 日以内に上下両院の決議により承認されない限り失効すると規定されている²⁶。そして、議会の承認後でも規則が有効であるのは 30 日以内であって、その間に規則を新たに変更するか更新しなければ効力を失い、さらに閉会や休会の期間中であっても議会を招集することが出来る²⁷。こうした厳格な規定により、今回のロックダウンの法的根拠は、公衆衛生法よりも民間緊急事態法に求める方が適切だったのではないかという主張が散見されるのである。

それでも、リース=モグ(Jacob Rees-Mogg)下院院内総務は今回の COVID-19 の感染拡大は民間緊急事態法を適用する状況ではないと、3 月 19 日に説明している。その理由としては、COVID-19 に係る問題は早期に認識されていたので、民間緊急事態法が規定する緊急事態にはあたらないこと、そして、対処するための法律を整備する時間はあるため、民間緊急事態法の適用よりも法整備を急ぐべきであることを挙げている²⁸。確かに、民間緊急事態法第 21 条によれば、それに基づく規制の制定のためには、(a) 深刻な遅滞なくしては、既存の法律に依拠することができないこと、(b) 深刻な遅滞の危険なくしては、既存の法律に依拠することが可能か否か確認することができないこと、(c) 既存の法律は、十分な効果を有しない可能性があること、という要件を満たす必要がある²⁹。そして今回の

場合、COVID-19 の感染拡大とそのスピードは脅威ではあるが、公衆衛生法という既存の法律により「特別な制限」を課するための緊急立法が可能であったことに鑑みれば、政府の説明に一定の整合性は見出せるだろう。

国内における英軍の動員

——文民当局に対する軍の支援

上記の緊急事態法制と関連するのが、国内における軍隊動員の法的根拠である。まず、英軍が災害救援活動や市民生活の安全確保等のために国内で動員される場合には、文民当局に対する軍の支援 (MACA) という枠組みが用いられる。

MACA の定義は「政府機関や文民当局からの要請により、国防資源の活用を含む、英国および王室属領において実施される軍事作戦。作戦の実施前、もしくは実施中に国防大臣による承認を必要とする³⁰⁾とされている。換言すれば、他省庁や文民当局からの要請がない限り、国防省や英軍は自発的に MACA のために動員出来ない。他方で、英軍と国防省も、中核的任務はあくまで国家の防衛および展開中の軍事作戦であるため、文民当局の要請に基づいて国防資源を提供することを保障は出来ない。つまり、英国における緊急事態対処の一義的な責任は各自治体の関係当局にあり、軍隊の動員はあくまで最終手段とされる。そのため、国家緊急権を規定している民間緊急事態法でさえも、事態対処の際に中核となる第一カテゴリー対応者 (警察・消防・NHS 等) とそれを支援する第二カテゴリー対応者 (公共事業者や公共交通機関等) を規定しているが、そこに軍隊は含まれていない³¹⁾。このことから、緊急事態における軍隊の役割は補助的なものであることが分かる。

ただし、国防省の英軍の国内展開に関する文書では、MACA の法的根拠となり得る制定法は 2 つあり、その 1 つとして民間緊急事態法が挙げられている³²⁾。確かに、軍隊は国内の緊急事態に対応する主たる組織としては規定されていないものの、その第 22 条では国防会議 (Defence Council) により軍隊の展開を許可する規則の制定を可能としており、当条文に根拠を見

出していると言えるだろう。

また、MACA の根拠となり得るもう 1 つの制定法は 1964 年国家緊急権法 [Emergency Powers Act 1964] (以下、国家緊急権法とする) 第 2 条である。国家緊急権法は、英国で初めて制定法として平時からの国家緊急権を規定した 1920 年国家緊急権法 [Emergency Powers Act 1920] を改正したものであり、その第 2 条では、第二次世界大戦に際する軍隊の動員に関して制定された 1939 年国防 (軍隊) 規則 [Defence (Armed Forces) Regulations 1939] の効力を恒久とすることが規定された。当条文では「国家緊急の必要性がある場合には、国防会議の命令により、農業その他重要な業務に軍隊の構成員を暫定的に従事させることができる³³⁾」と定められている。国家緊急権を規定した国家緊急権法の第 1 条は、2004 年の民間緊急事態法の成立により廃止となったものの、国内における軍隊の非軍事的支援を定めた第 2 条は現在も有効であるため、MACA の法的根拠となり得る。

また、上記 2 つの制定法以外にも、軍事的な内容を伴う任務には、国王大権の行使に基づく MACA の可能性についても指摘されている。国王大権とは、過去に特定の政策領域において国王が保持していた権限であり、現代におけるその行使は首相と大臣の助言に基づくので、実質的には行政府の決定のことを指す。国王大権には軍隊の統率も含まれているため、国内における軍隊の動員という意味では MACA の根拠となり得るのだろう。

こうした根拠法の他に、MACA の発動には以下の 4 つの基準を満たす必要がある³⁴⁾。第一に、軍が行動する明白な必要性が存在し、その任務が明確であること。第二に、他に手段 (相互支援や商業的な代替手段など) がないこと。第三に、当該任務を遂行する能力が文民当局にないか、あるいはコストがかかりすぎること。第四に、文民当局にある程度の能力はあるが、直ちに使えないこと。このような厳しい基準がある一方で、これまで英軍は多岐に渡る事案に関して支援を実施してきた。例えば、一連のテロ対策、ロンドン五輪警備などの治安に関する任務から、洪水の被害対応、口蹄疫対策、消防のストライキに際しての代替機能の提

供といった任務まで幅広い。

今回の COVID-19 でも、MACA の枠組みに基づいて英軍が動員されている。3 月に入ると、英国における感染拡大の状況に鑑みて、英軍を文民当局支援のために国内展開させる可能性に関して政府より言及があった³⁵。そして 3 月 19 日に、20,000 人の兵力から構成される COVID 支援部隊(CSF)の臨時の創設が発表され、他省庁・文民当局からの MACA の要請に対応可能な体制の構築を目指すとした³⁶。英軍は、2015 年の国防白書である『国家安全保障戦略・戦略防衛安全保障見直し』でも記されていた通り、主にテロ対策のためではあったものの、常時 10,000 人の兵力を国内における文民当局支援に充当可能なように態勢を整えていた³⁷。国防省は今回、これらの即応可能な兵力に加えてさらに 10,000 人を動員し、20,000 人を CSF の即応体制に就かせたのである。また、これに加えてさらに 2,000 人から 3,000 人の予備役も動員されていた³⁸。英軍の兵力は、陸海空軍を合わせた場合約 132,000 人、予備役等を含めた総兵力は約 192,000 人であるため、相当な割合の人員を一時は COVID-19 対応へ割いていたことになる³⁹。これらの兵力は、もちろんその全てを同時に配備されていたわけではなく、毎日およそ 4,000 人規模の配備となるように交代で任務に就いていた⁴⁰。しかし、5 月 20 日には感染拡大の鈍化に鑑みて、政府は CSF の兵力を 7,500 人まで削減した上、予備役の動員も解除の段階へ移行し、以降は CFS の規模を更に削減する傾向にあるため、6 月 1 日現在で MACA 関連の任務についている兵力は 3,828 人となっている⁴¹。また、CSF 以外にも、国防医療サービス(DMS)や国防科学技術研究所(DSTL)の多くの軍人や軍属も任務の一環として COVID-19 関連の対応にあたっている⁴²。

以上のような体制で、英軍はこれまでに 160 以上の COVID-19 関連の MACA を通じた要請に対応してきた。主な支援対象はやはり NHS である。代表的なもので言えば、英国全土に臨時で仮設された COVID-19 専門病棟である「ナイチンゲール病院」の設置に係る支援である。また、移動式検査ユニットの支援も実施

している。英国は 1 日 10 万件の検査実施という目標水準を 5 月初めに達成したが、その実施の大部分を英軍が担当している⁴³。その他、救急車の支援や酸素供給車の運転等、多様な NHS 関連の支援を実施中である。さらに、NHS で使用される個人用防護具(PPE)の配布や輸送に関しては、それを担当している警察を支援している。しかし、多国の軍隊が現在行っているような、警察への支援を通じた法執行のためには英軍は動員されておらず、もしそのような任務に動員されたとしても兵士に特別な権限が付与されるわけではない⁴⁴。また、内閣府へは COVID-19 に係る誤情報(いわゆるデマやフェイクニュース)の流布を防止するための対策チームにも英軍を派遣している⁴⁵。その他、在外自国民の避難等、MACA を通じた要請と活動は幅広いことが分かる。

このような COVID-19 のための MACA には、上記の 3 つの発動の根拠のうち、主たる根拠がどれに当たるかについては、現在のところ政府による言及が見られないので定かではない。しかし、民間緊急事態法の COVID-19 対策への適用については現在のところ否定されている。また、国王大権による動員は軍事的な任務を伴うが、今回の場合は上記のように明確な非軍事的任務が大半である。そして、過去の MACA の実施では、政府の他部門・他機関への支援の実施は主に国家緊急権法第 2 条に基づいて実施されてきており、また最近の政府答弁でも CSF の主たる任務は政府の他部門・他機関への支援となっていることが確認出来る⁴⁶。以上のことに鑑みると、COVID-19 対策のための MACA の運用も、基本的には国家緊急権法第 2 条に基づいている可能性は推察出来るだろう。

COVID-19／緊急事態法制とブレグジット

最後に、補足とはなるがブレグジットに関して、上記の COVID-19 と緊急事態法制の双方の観点から説明を加えておく。英国は 2020 年の 1 月 31 日に EU を離脱し、12 月 31 日までの移行期間にあることは周知の通りである。つまり、英国が EU を離脱したまさに同日に、英国における初の COVID-19 の感染確認が報告

されたということになる。当初から 12 月 31 日までの 11 ヶ月の移行期間で交渉をし、自由貿易協定(FTA)を含む何等かの協定を締結するのは野心的な目標であった。それに加え、英国における感染拡大が、ブレグジット交渉の先行きの不透明感を増大させている。

現在、COVID-19 の混乱の中でも、交渉は 4 月 20 日の週に再開され、5 月 11 日の週にも交渉が行われた。しかし、4 月の交渉では、一部の分野で限られた進展しか見えず、EU は英国の要望に「失望」し、英国は EU の要望は受け入れられないとしている⁴⁷。この状況は 5 月の交渉でも基本的に変わらず、合意への進展がほとんど見られないまま、6 月の交渉が始まろうとしている。問題は、6 月の交渉において、移行期間の延長を定めなければ、12 月 31 日までに何等かの合意に至らない限り、本質的には「合意なき離脱」と同様の状況が現実となる公算が高くなることである。それは、2019 年に合意された英国・EU 間の離脱協定(Withdrawal Agreement)第 126 条は、移行期間を 2020 年の 12 月 31 日までと定めているが、第 132 条は英国と EU の合同委員会に 1 回のみ、1 年ないし 2 年以内の移行期間の延長を認めており、その決定を下す期限が 7 月 1 日であること起因する。つまり、6 月の交渉では移行期間の延長の可否が一つのポイントとなる。

また、それ以前の問題として、英国政府内で移行期間の延長が容認されるか否かも問題となる。まず、英国の国内法としては、2020 年 EU(離脱協定)法[European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020]の第 33 条により、2018 年 EU(離脱)法[European Union (Withdrawal) Act 2018]に第 15A 条が加えられた。当条文は英国の大臣に対し、英・EU 合同委員会による延長の決定に同意することを禁じている⁴⁸。つまり、政府が合同委員会の決定に同意する場合には、まずこの第 15A 条を削除しなければならないが、そのためには議会における更なる法律の制定が必要となる。そのため、政府・与党・議会が国内において移行期間延長の是非にどのように対応するかも着目しておくべきだろう。

現在、与党保守党は圧倒的過半数で議会を占めて

おり、その議席は 2019 年 12 月の総選挙で「合意なき離脱」も辞さないとしていたジョンソン党首率いる保守党の選挙戦の結果である。こうした背景もあり、COVID-19 の感染拡大を受けても、ジョンソン首相は移行期間の延長に強固に反対している。しかし、COVID-19 の感染拡大が更なる広がりを見せる中で、ブレグジットに関する決定も、政権にとってよりセンシティブな問題になりつつある。

一時は、COVID-19 に罹患しつつも、イースター休暇が終わる頃には退院し、文字通り「復活」を遂げたジョンソン首相ではあったものの、それから 1 カ月後の世論調査では、COVID-19 に対する政府の対応に関して「不支持」が「支持」を初めて上回った⁴⁹。さらに、5 月 22 日にはジョンソン首相の側近であるカミングス(Dominic Cummings)上級顧問が 3 月のロックダウンの中で長距離移動をしていたことが報道された⁵⁰。カミングス氏は、2016 年の国民投票の際に離脱派を勝利に導いた立役者として知られ、その後もブレグジットに関するスローガンを考案する等、まさにブレグジットに関するジョンソン首相のブレーンとも言うべき人物である。そのカミングス氏のロックダウンの規則を破る行為は国民から問題視され、政権へのダメージとなっている。

カミングス氏のスキャンダル後には保守党の支持率も急落し、一時の政党支持率は、保守党 44%に対し労働党 38%と、二大政党の差は 6%差まで迫った⁵¹。労働党は 4 月に新たに党首として選出された親 EU 派であるスターマー(Keir Starmer)氏の下で再建の途にあり、支持率を伸ばしている。ただし、5 月 30 日の世論調査では、保守党が 45%、労働党 35%と差は 10%に広がっている⁵²。1 月末から 5 月初めまでの、保守党と労働党の支持率に常時約 20%の開きがあった状況と比較すれば、少なくとも現状では保守党の優位が崩れつつあるのかもしれない。もっとも、現状が短期的なものか、もしくは常態化するかについては確定的ではなく断定するのは時期尚早である。

ただし、このような政情の中で、COVID-19 の感染拡大の状況を考慮して移行期間を延長するような国民の意見と論調が増加していることに鑑みると、以前

のように保守党がブレグジットに関して強硬的な姿勢を取り続けることが困難になる可能性はあるだろう。本稿は、ブレグジットに主眼を置くものではないため、6月の交渉とその含意に関しては別稿に譲るが、現在、英国政治と移行期間中の交渉は岐路に立っており、今後も注目する必要がある。

また本稿で主に概観した英国の緊急事態法制も、ブレグジットと必ずしも無関係というわけではない。例えば 2018 年から 2019 年にかけて、当時のハモンド (Philip Hammond) 財務大臣やリディントン (David Lidington) 内閣府担当閣外大臣を始めとした複数の政府要人が、「合意なき離脱」が引き起こす可能性のあるシナリオについて政府が作成しており、その中には緊急事態に対する準備も含まれている旨について言及されていた⁵³。また、2019 年 3 月には、英国会計検査院が「合意なき離脱」に関連する緊急事態準備のための報告書を公開している。それによれば、国境をまたいだヒト・モノの移動や国内における水や食料の供給、医療サービス、公共交通機関等 12 の分野における危機管理を想定しており、その計画は「イエローハンマー作戦 (Operation Yellowhammer)」と名付けられていた。しかし、この計画でも、緊急事態対応はあくまで既存の法制度の枠組みで計画し、民間緊急事態法の適用はあくまで最終手段であって、計画上は想定しないとしていた⁵⁴。さらに、一部報道では「合意なき離脱」が引き起こし得る事態に対して、政府は民間緊急事態法の適用を模索していると指摘されていたが、政府はこれを不正確な情報と否定している⁵⁵。

しかし、民間緊急事態法とは別に、「合意なき離脱」が引き起こし得る社会的混乱に対する支援として、MACA を通じた軍隊の動員に関する計画に関しては公表されていた。例えば 2018 年 12 月には、ウィリアムソン (Gavin Williamson) 国防大臣 (当時) は、「合意なき離脱」に関する議会での答弁の中で、「(MACA を通じた) 他省庁からの公式な要請はまだ受けていないが、国防省は緊急事態計画を作成中である。我々は、予備役を含む 3,500 人の兵力の確保する予定であり、緊急の必要性に応じて他省庁を支援する即応体制を

とる⁵⁶」と答えている。そして、国防省は 2019 年 1 月には実際に予備役に召集をかけ、「合意なき離脱」により想定される様々な事態のために、国民の福祉、健康、安全を保護するための任務が必要となった場合に動員すると発表した⁵⁷。しかし、COVID-19 関連やその他の MACA と同じく、この場合も治安維持に関してはあくまで警察の担当であり、基本的に兵士はそのような任務には就かず、例外的な場合を除き武装もしないことが強調された⁵⁸。

結果的に「合意なき離脱」がひとまず回避された現在では、想定されていたような軍隊の動員は確認されていない。しかし、国内政治と外交の結果如何では、たとえ文民当局への支援が任務だとしても軍隊までもが動員される事態になり得たという事実が、「離脱なき合意」が如何に英国にとって重大な事態であったかを物語っている。上記の「イエローハンマー作戦」の構想では軍隊の動員や MACA への言及はなかったものの、ジョンソン首相が就任してからの「イエローハンマー作戦」と「合意なき離脱」のシナリオでは、流通の停滞による食料価格の上昇や、薬品や医療品など一部必需品の供給への悪影響から、英国各地での抗議運動等の社会的な混乱・緊張状態が起こることまで予測されていた⁵⁹。そのような状況に陥れば、軍による支援も選択肢となることは想像に難くない。

おわりに

本稿では、主に緊急事態法制と軍隊の国内動員に係る法規という観点から、英国の COVID-19 対応の状況を概観した。確かに、COVID-19 の英国の感染確認者数と死者数が欧州で最多となったことは事実である。それには、事態初期の集団免疫の獲得という初動の影響もあるのかもしれない。

しかし、それでも科学に基づく研究の結果を考慮して、その路線を即座に変更した。その後の対応でも、公衆衛生法という既存の法律に基づいた健康保護規則の制定と、コロナウイルス法という新法により、柔軟に対応している姿勢が見受けられる。また、緊急事態における軍隊の国内動員についても MACA という枠

組みの下で、法規に基づいた迅速な対応が可能となっている英軍の姿勢が明らかとなった。それは、洪水や嵐に見舞われる国土的な特徴だけではなく、長年のテロ対策で培われてきた国内における軍隊と文民当局の連携といった制度的、文化的特徴にも起因しているであろう。このような政策論・制度論の観点からも、英国の緊急事態における対応については、参考となる点が多くあるように思われる。

また、補足として説明したブレグジットに関しては、何等かの合意なく移行期間が延長されずに 2021 年 1

月 1 日を迎えた場合、それは本質的に「合意なき離脱」と類似した状況となる。そうした場合、その程度は定かではないが、最悪のシナリオでは 2019 年に予測されていたような混乱が想定されるだろう。さらに、COVID-19 の影響が残存している場合、そのシナリオはより悪化する可能性も否定出来ない。英国は、EU 離脱と COVID-19 という 2 つの未曾有の事態に同時に直面しながら、難しい舵取りを迫られている。

(2020 年 6 月 1 日脱稿)

¹ Benoit Van Overstraeten and Jean-Philippe Lefief, “France confirms first three cases of coronavirus in Europe,” *REUTERS*, January 25, 2020. しかし、最近の調査ではフランスにおける初の COVID-19 の感染確認は 2019 年 12 月末であったことが明らかとなった。この点については、例えば Michelle Roberts, “Coronavirus: France’s first known case ‘was in December,’” *BBC*, May 5, 2020. また、本稿では、以降に言及する COVID-19 の感染状況（日時、感染確認者数、死者数等）については、特に断りがない限り日本経済新聞社の『新型コロナウイルス感染 世界マップ』を参考とする。

² HM Government, “PM statement on coronavirus,” March 12, 2020. 本会見の邦訳による要約については、在英国日本国大使館『新型コロナウイルスに関するジョンソン英国首相の声明』、2020 年 3 月 13 日から確認可能。

³ Heather Stewart, Kate Proctor and Haroon Siddique, “Johnson: many more people will lose loved ones to coronavirus,” March 12, 2020.

⁴ James Gallagher, “Coronavirus: UK changes course amid death toll fears,” *BBC*, March 17, 2020; ICL の報告書については、Imperial College COVID-19 Response Team, “Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand,” *COVID-19 reports*, (MRC Center for global Infectious Disease Analysis, 2020).

⁵ Ian Sample and Rajeev Syal, “What is the basis of the UK government’s coronavirus measures?” *The Guardian*, March 16, 2020.

⁶ HM Government, “PM address to the nation on coronavirus,” May 10, 2020.

⁷ Public Health (Control of Disease) Act 1984, s 45B-s 45F; Health Protection (Coronavirus,) Regulations 2020; The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020; The Health Protection (Coronavirus Restrictions) (Wales) Regulations 2020; The Health Protection (Coronavirus) (Restrictions) (Scotland) Regulations 2020; The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) Regulations (Northern Ireland) 2020. それぞれ微細に異なるものの、本稿の執筆にあたっては大きな差異ではないため、本稿で健康保護規則と言及する場合には、便宜上イングランドに適用されているものとする。

⁸ Jennifer Brown, “Coronavirus: The lockdown laws,” *Briefing Paper*, No. 8875 (House of Commons Library, 2020), p. 17.

⁹ *Ibid.*, pp. 23-24.

¹⁰ Coronavirus Act 2020, s 52 and schedule 22; Jennifer Brown, Joanna Dawson, Melanie Gower, “Coronavirus bill: Emergency powers and national security,” *Briefing Paper*, No. 8858 (House of Commons Library, 2020), p. 6-7.

¹¹ Brown, “Coronavirus,” p. 23.

¹² Wedlake Bell, “Pre-action protocol letter: The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020; Public Health Act (Control of Diseases) Act 1984,” April 30, 2020, paragraph 40.

¹³ Jeff King, “The Lockdown is Lawful,” *UK Constitutional Law Association*, April, 2020; Dijen BasuQC, the lawfulness of the Coronavirus Restrictions legislation imposing ‘lockdown’.

¹⁴ Public Health (Control of Disease) Act 1984, s 45Q.

¹⁵ Keith D. Ewing, “Covid-19: Government by Decree,” *King’s Law Journal*, Vol. 31, Issue. 1 (May, 2020), p. 14.

¹⁶ Public Health (Control of Disease) Act 1984, s 45R.

¹⁷ The Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020.

¹⁸ Ewing, “Covid-19,” p. 15.

¹⁹ Jennifer Brown, “Coronavirus: Parliamentary consent for the lockdown in England,” *House of Commons Library*, May 4, 2020.

²⁰ Ewing, “Covid-19,” pp. 12-17.

²¹ Andrew Blick and Clive Walker, “Why did government not use the Civil Contingencies Act?” *Law Gazette*, April 2, 2020.

²² Civil Contingencies Act 2004, s 19(1). 以下、民間緊急事態法の邦訳については、岡久慶「イギリス 2004 年民間緊急事態法（法律第 36 号）（翻訳・解説 緊急事態に備えた国家権限の強化——2004 年民間緊急事態法）」『外国の立法』第 223 号（2005 年）、国立国会図書館調査及び立法考査局、1-37 頁を参考とした。

²³ Civil Contingencies Act 2004, s 19 (2).

²⁴ Civil Contingencies Act 2004, s 22.

²⁵ Civil Contingencies Act 2004, s 20.

²⁶ Civil Contingencies Act 2004, s 27.

²⁷ Civil Contingencies Act 2004, s 26.

²⁸ Hansard HC Deb vol 673 c1178 (March 19, 2020)

²⁹ Civil Contingencies Act 2004, s 21.

³⁰ United Kingdom Ministry of Defence, “UK Operations: the Defence Contribution to Resilience and Security (Third Edition),” Joint Doctrine Publication 02 (Development, Concepts and Doctrine Centre, 2017), p. 3.

³¹ Civil Contingencies Act 2004, schedule 1.

³² United Kingdom Ministry of Defence, “UK Operations,” pp. 32-33.

³³ Emergency Powers Act 1964, s 2. また、当条文の邦訳については、清水隆雄「II 緊急事態法制 1 イギリス」『主要国における緊急事態への対処』（2003 年）、国立国会図書館調査及び立法考査局 40-42 頁を参考とした。

³⁴ United Kingdom Ministry of Defence, “UK Operations,” pp. 27-28. また、MACA 発動基準の邦訳に関しては、山本元泰「イギリス——軍の統制と開戦権限をめぐる政府・議会間の相克」、山中倫太郎編著『軍隊の活動に関する国内法的規律の形態に関する比較調査——憲法および法律の規律を

中心とした欧米7カ国調査』(防衛大学校先端学術推進機構グローバルセキュリティセンター、2018年)36-49頁を参考とした。

³⁵ Forces Network, “Coronavirus: Military On Standby In Government’s COVID-19 Response,” March 3, 2020.

³⁶ Louisa Brooke-Holland, “Coronavirus: Deploying the armed forces in the UK,” *Briefing Paper*, No. 08074 (House of Commons Library, 2020), pp. 1-2.

³⁷ HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, Cm9161, London, November 2015, p. 39, pp. 45-46.

³⁸ A letter from Admiral Tim Fraser CB ADC, Vice Chief of Defence Staff to Employer about reservists COVID demobilisation, May 20, 2020; British Army, “Call for Reservists to support national COVID-19 response,” April 2, 2020.

³⁹ United Kingdom Ministry of Defence, “UK Armed Forces Quarterly Service Personnel Statistics 1 January 2020,” February 20, 2020.

⁴⁰ Hansard HC Deb written statement - HCWS251 (May 20, 2020).

⁴¹ Highland Reserve Forces & Cadets Association (HRFCA), “COVID Support Force: The MoD’s Contribution to the Coronavirus Response,” June 1, 2020.

⁴² Hansard HL Deb written statement - HLWS245 (May 20, 2020)

⁴³ Forces Network, “Coronavirus: What The Military’s Doing To Fight COVID-19,” June 1, 2020.

⁴⁴ HRFCA, “COVID Support Force”.

⁴⁵ Forces Network, “MoD Team to Tackle Coronavirus Fake News And Scams,” April 9, 2020.

⁴⁶ Hansard HC Deb written answer - 37848 (April 20, 2020); United Kingdom Ministry of Defence, “UK Operations: the Defence Contribution to Resilience (Second Edition),” *Joint Doctrine Publication 02* (Development, Concepts and Doctrine Centre, 2007), p. 2-11.

⁴⁷ European Commission, “Press statement by Michel Barnier following the second round of future relationship negotiations with the United Kingdom,” April 24, 2020; HM Government, “Statement on Round Two of UK-EU negotiations,” April 24, 2020.

⁴⁸ European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020, s. 33; European Union (Withdrawal) Act 2018, s. 15A.

⁴⁹ James Ludden and David Goodman, “Johnson Warns of Long Virus Battle as Public Support Ebbs,” *Bloomberg*, May 18, 2020.

⁵⁰ 例えば、Matthew Weaver, “Dominic Cummings, coronavirus and lockdown - a timeline,” *The Guardian*, May 22, 2020.

⁵¹ YouGov, “Voting Intention: Con 44%, Lab 38% (25-26 May),” May 27, 2020.

⁵² YouGov, “YouGov Westminster voting intention tracker,” May 30, 2020.

⁵³ Hansard HC Deb vol 646 col 741 (September 12, 2018); Hansard HC Deb vol 653 col 638 (January 29, 2019); A letter from Philip Rycroft (the Permanent Secretary Department for Exiting the European Union) to Meg Hillier MP (the chair of the Public Accounts Committee) about Departmental summaries of EU Exit workstreams, April 30, 2018.

⁵⁴ United Kingdom National Audit Office, “Cabinet Office: Civil Contingencies Secretariat: Contingency Preparations for exiting the EU with no deal,” Report, HC 2058, March 2019, p. 14.

⁵⁵ Gabrielle Garton Grimwood and Louisa Brooke-Holland, “Brexit: Contingency planning and powers,” *Briefing Paper*, No. 8488, (House of Commons Library, 2019), p. 9.

⁵⁶ Hansard HC Deb vol 651 col 665 (December 18, 2018).

⁵⁷ Hansard HC Deb written statement - HCWS1254 (January 17, 2019).

⁵⁸ Grimwood and Brooke-Holland, “Brexit,” pp. 16-17.

⁵⁹ Faisal Islam, “Brexit: Operation Yellowhammer no-deal document published,” *BBC*, September 11, 2019.

プロフィール

profile

地域研究部

米欧ロシア研究室

研究員 田中 亮佑

専門分野：欧州安全保障

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。

NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直通：03-3260-3011

代表：03-3268-3111 (内線 29171)

FAX：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>