

新型コロナウイルス感染症の緊急事態時における法的免責措置^{1 2}

Sou Hee Yang, Esq.³ (訳：石原諒太⁴、大隈楽⁵)

I. イントロダクション

医者や介護施設の職員といった医療従事者を負担となる訴訟から守るために、州や米国連邦政府は、重過失にも故意の不法行為にも起因しない医療実践に対して責任保護(liability protection)^{6 7}を提供している。

メリーランドのような一部の州は、新型コロナウイルス感染症の緊急事態が生じる前に、災害時の免責を規定する法令をすでに整備していた。同様に、バージニアのような州もすでにそのような法令を整備しているため、これらの州で必要なのは、州知事が、現在の状況はこの法令の定める意味での災害とみなしうると宣言することだけである。また、イリノイのような州では、州知事命令の発出によって責任保護が提供される。最後に、ルイジアナのようなその他の州は、新型コロナウイルス感染症の流行時における責任のあり方を明示的に定める新法令を〔すでに〕制定している。

大半の州は、誠実な医療行為に対する民事責任を〔医療に従事する〕個人や〔医療〕機関に定めている一方で、ニューヨークやメリーランドのような少数の州は、免責を刑事責任にまで拡張している。以下では、連邦政府および州政府の〔免責に〕関連する行政指導または法

¹ 本稿は、Sou Hee Yang 氏による“LEGAL IMMUNITY MEASURES DURING THE COVID-19 STATE OF EMERGENCY”の抄訳である。I 節とII 節 A は石原が担当し、II 節 B 以降は大隈が担当した。原文は以下で閲覧が可能 (2021 年 11 月 9 日現在)：

<https://www.pandemic-philosophy.com/post/%E7%B1%B3%E5%9B%BD%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%819%E3%81%AB%E3%82%88%E3%82%8B%E7%B7%8A%E6%80%A5%E4%BA%8B%E6%85%8B%E4%B8%8B%E3%81%AE%E5%8C%BB%E7%99%82%E6%A9%9F%E9%96%A2%E3%83%BB%E5%8C%BB%E7%99%82%E5%BE%93%E4%BA%8B%E8%80%85%E3%81%AE%E6%B3%95%E7%9A%84%E5%85%8D%E8%B2%AC%E8%A6%8F%E5%AE%9A%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6>

² (凡例) □ 内は訳者による補足である。

³ 早稲田大学社会科学部博士課程

⁴ 京都大学大学院文学部倫理学専修 修士 2 回生

⁵ 京都大学文学部倫理学専修 4 年

⁶ (訳注) 以下で「責任」と訳出した単語は“liability”であり、以下で「責任」と言うときにはとりわけ法的責任を念頭に置いている。

⁷ (訳注) 本稿では“liability protection”に「責任保護」という訳語をあてているが、意味としてはこの語は免責を表していると考えられる。

令の概要を述べる。

II. 連邦政府による措置

A. 連邦政府による宣言

米国保健福祉省の長官は、公衆緊急事態準備法（Public Readiness and Emergency Preparedness Act、「PREP 法」）にしたがってある宣言を発令したが、この法は、「新型コロナウイルス感染症の流行に対処するために対象製品（Covered Countermeasures）を製造、試験、開発、配分、投与、または使用したことに起因する請求に対して個人および機関に」免責を提供する⁸。

連邦官報第 85 卷 15198 頁（2020 年 5 月 17 日）は、次のように述べる（強調は筆者〔ヤン氏〕による）。

（中略）公衆緊急事態準備法（PREP 法）は、PREP 法で定義される「故意の不法行為」に関する請求を除き、医療製品（対象製品⁹）の製造、配分、投与、または使用によって引き起こされる、またはそれに起因する、またはそれと関連する、またはその結果として生じる損失に関するあらゆる請求に対してある種の個人および機関（対象人物（Covered Persons））に免責を提供する宣言を発令する権限を、保健福祉長官（以下）長官）に与える。（中略）

第 IV 節. 制限付きの免責 長官はまた、PREP 法のもとで利用できる責任保護は、推奨される活動（Recommended Activities）に関して有効であると述べなければならない。これらの責任保護は、「もし対象製品に関して〔すでに〕宣言が発令されているならば、〔PREP 法〕のそのほかの規定に従っている場合、対象人物は、個人への対象製品の投与または個人によるその使用によって引き起こされる、またはそれに起因する、またはそれと関連する、またはその結果として生じる損失に対するすべての請求に関して、連邦法および州法のもとでは訴訟および責任から免責されるものとする」と定めている。

（中略）

第 VII 節. 配分に関する諸制限 免責はある特定の配分手段によって得られる対象製

⁸ Designation of Authorized Health Care Activities Pursuant to the PREP Act. 「権限を有する機関」から緊急事態宣言にしたがって「対象製品」を処方、投与、配達、分配、または配分する認可を受けた諸活動にまで免責は及ぶと長官の宣言は定めている。前掲書〔連邦官報第 85 卷〕15202 頁 § VII(b)を参照。公衆緊急事態準備法は以下で閲覧が可能。

<https://www.phe.gov/Preparedness/legal/prepact/Pages/default.aspx>

⁹ （訳注）対象製品（Covered Countermeasures）、対象人物（Covered Persons）、および推奨される活動（Recommended Activities）のそれぞれの内容については、以下（それぞれ特に、“DECLARATION”内の Sect. III、Sect. V、Sect. VI）で詳しく述べられている。HHS, 2020 年 5 月 17 日, Declaration Under the Public Readiness and Emergency Preparedness Act for Medical Countermeasures Against COVID-19, <https://www.phe.gov/Preparedness/legal/prepact/Pages/COVID19.aspx>（2021 年 3 月 21 日閲覧）

品に対してのみ有効であると長官は規定することができる。以下の (a) または (b) と関連する推奨される活動、すなわち (a) 現在または将来の連邦契約、共同協定、助成金、その他の取引、省庁間の協定、または了解覚書ないしその他の連邦協定、または (b) 権限を有する機関 (Authority Having Jurisdiction)¹⁰による公衆衛生上・医療上の対応にもとづき、緊急事態宣言 (Declaration of an emergency) にしたがって対象製品を処方、投与、配達、配分、または分配する認可を受けた諸活動と関連する推奨される活動について免責は対象人物に与えられると、本宣言では述べられている。

第 XII 節. 有効期間 長官は各対象製品について、免責が有効である単一または複数の期間を明記しなくてはならないが、この期間は、日付、節目 (milestone)、またはそのほかの出来事の記述——これには PREP 法で特定される諸要素が含まれる——によって指定される。本宣言の第 XII 節は、対象製品の様々な配分手段に関する有効期間を 2024 年 10 月 1 日の終わりまで延長している。

さらに、第 116 回米国議会では、2020 年 3 月 27 日にドナルド・トランプ大統領が署名した、新型コロナウイルス支援・救済・経済安全保障 (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security、「CARES」) 法が可決した。とりわけ第 3215 節では次のように述べられている。

第 3215 節 新型コロナウイルス感染症への緊急対応時におけるボランティア医療従事者に関する責任についての制限

(a) 責任についての制限.— (b) 項で定められる場合を除き、以下の (1) と (2) の両方が満たされている場合には、2020 年 1 月 31 日に公衆衛生法 (合衆国法典第 42 巻第 247d 条) 第 319 節にもとづき保健福祉長官 (本節では「長官」と呼ばれる) が宣言した新型コロナウイルス感染症に関する公衆衛生上の緊急事態においては、医療サービスを提供する際に医療従事者の作為または不作為によって引き起こされるいかなる害に対しても、医療従事者は連邦法および州法のもとでは責任がないものとする。

(1) 医療従事者はボランティアとして、このような公衆衛生の緊急事態に応じて医療サービスを提供しており、また、

(2) 当の作為または不作為は、

(A) 医療サービスを提供している間に、

(B) 医療従事者のボランティアとしての立場において、

(C) (i) 免許が交付されたか、登録が行われたか、または証明書が交付された州の定義する、ボランティアの免許、登録、または証明書の範囲の内に

¹⁰ (訳注) 具体的に言えば権限を有する機関には、「連邦、州、地方、および地域の当局およびこれらの政府機関の代理としてふるまう機関ないし組織が含まれる」(前訳注の前掲書、「Description of This Declaration by Section」内の「Section VII. Limitations on Distribution」)。この用語の定義については、同書 (特に「DECLARATION」の Sect. VII) を参照。

あり、また、(ii) 当該の作為または不作為が生じる州における、かなり類似した医療従事者の免許、登録、または証明書の範囲を超えていないような医療サービスを提供している間に、

(D) 治療を受けている個人は医療サービスを必要としているという誠実な信念のうちで、

起こる。

(b) 例外.—もし(1) 故意のまたは犯罪となる不法行為、重過失、未必の故意ないし認識ある過失による (reckless) 不法行為、医療従事者によって危害を被る個人の諸々の権利または安全への意識的な甚だしい無関心によって当の害が引き起こされたか、または(2) アルコールないし陶酔作用のある薬物の(適用可能な州法に従って規定される)影響下で医療従事者が医療サービスを提供したなら、(a) 項は適用されない。

(c) [州法に対する連邦法の] 専占(preemption).—

(1) 全般的に.—州または州の政治的下部組織〔郡・市・町などの総称〕の法が、責任からの本節よりも大きな保護を提供する場合を除き、このような法が本節と矛盾する限りは、本節は州または州のあらゆる政治的下部組織の法を無効にする (preempts)。

(2) ボランティア保護法.—本節の与える保護は、1977年のボランティア保護法(公法 105-19)の提供する保護に追加されるものである。

第 3215 節、下院法案 748¹¹、CARES 法、第 116 回議会

2020年5月6日にネブラスカ州上院議員のベン・サッセは、上院法案 3630—コロナウイルスと闘うための技術革新促進法を提出した。提案された法案では次のように述べられている。

第 1 節. 略称.

本法は、「コロナウイルスと闘うための技術革新促進法」と引用してもよい。

第 2 節. 医療提供者の特定の責任についての諸制限.

(a) 全般的に.—大統領が新型コロナウイルス感染症に関して国家緊急事態法(合衆国法典第 50 巻第 1601 条以下)にもとづき宣言した国家緊急事態が継続している間に、Covid-19 というコロナウイルス疾患の諸症状を検査、治療、またはそのほかの仕方ですそれらの諸症状に対抗するために以下の行為が遂行された場合には、連邦法、州法、地

¹¹ (訳注)「下院法案 748」の 748 は、CARES 法に振られた番号である。

域法のあらゆる他の規定にかかわらず、連邦政府、州、または地域のいかなる民事訴訟手続きにおいても、医療提供者は以下の行為に対しては責任をもたないものとする。

(1) 認可を受けていない用途または適応(indication)のために医療機器を使用または改造すること。

(2) 当該の免許をもつ、または当該の専門領域に精通している個人の指示がある場合に、免許なしにまたは専門領域の外で〔医療を〕実践すること。

(3) 標準的な医療施設の敷地外で患者を検査または治療すること。

(b) 定義.—本節では、「医療提供者 (health care provider)」という用語は、公衆衛生法 (合衆国法典第 42 巻第 300jj(3)条) 第 3000(j)節において当該の用語に与えられる意味で用いられる。

第 3 節. 特定の特許の期間.

(a) 効力発生日.—合衆国法典第 35 巻〔米国特許法〕のあらゆる規定にかかわらず、適格な特許に関しては、その特許の期間は、大統領が当該の疾患に関して国家緊急事態法 (合衆国法典第 50 巻第 1601 条以下) にもとづき宣言した国家緊急事態が終結する日付までは始まらないものとする。

(b) 期間の長さ.—合衆国法典第 35 巻のあらゆる規定にかかわらず、適格な特許に関しては、その特許の期間は、第 35 巻で定められているよりも 10 年長く続くものとする。

(c) 定義.—本節では、「適格な特許 (eligible patent)」という用語は、コロナウイルス感染症 2019 (COVID-19) の治療用に使用または意図されている、新しいないし既存の薬剤、医療機器、ないしその他の処理プロセス、機械、製品、ないし組成物、または、それらの新しく有益なあらゆる改良版に対して発行された特許を意味している。

上院法案 3630—第 116 回議会 (2019-2020) .

最後に、米国保健福祉長官のアレックス・エイザーは 2020 年 3 月 24 日に、とりわけ「州境を横断して勤務している州内の医療従事者——これにはボランティアも含まれる——に関する医療過誤責任を緩和する」¹²よう州当局に呼びかける文書を公表した。

¹² Alex Azar, Lifting Restrictions to Extend the Capacity of the Health Care Workforce during the COVID-

B. 州の措置の例¹³

アラバマ州

行政規則 第6編 市民の実践 6-5-332 章では次のように述べられる。

(a) 医師または歯科医師、看護師、組織化された救助隊のメンバーが（中略）無報酬で誠実に、事故、死傷者、または災害の現場で負傷者に応急処置または救急医療を提供する場合、その人らは、応急処置または救急医療を提供する際の作為または不作為の結果としてのいかなる民事損害についても責任を負わないものとする。また、負傷者のさらなる医療的処置やケアを提供する、または手配する行為または行為の過失の結果としてのいかなる民事損害についても責任を負わないものとする。

（中略）

(c) 緊急事態の現場にいる医療従事者に対して、医師が無償で医療支援を提供するために、口頭または生体遠隔測定機器で受け取った情報に基づいて直接口頭で助言した場合、生命を維持したり障害を軽減したりするために医師が命じた行動は、それが確立された医療処置の範囲内である場合、免責されるものとする。

（中略）

(e) 自動体外式除細動器(AED)の使用を含む、心臓停止したか、またはそのように見える人に誠実かつ無償で救急医療または治療を提供する個人または団体は、通常の分別ある人が同じあるいは同様の状況において取るであろう行動と同じように行動した場合には、ケアまたは治療の結果としての身体傷害、またはさらなる医療的処置を提供したり手配したりする行為やその行為の過失の結果としての身体傷害に対するいかなる民事責任からも免除されるものとする。ただし、緊急のケアを提供した人の重過失の結果による損害を除く。この免責は、自動体外式除細動器の設置に関与する資格のある医師または医療機関、心肺蘇生法(CPR)および自動体外式除細動器の使用に関するトレーニングを提供する人、および自動体外式除細動器の設置場所に責任を持つ個人または団体にまで及ぶものとする。この項では、現在のアラバマ州法に基づいて、自動体外式除細動器の設計者、製造者、または販売者に対して提起される可能性のあるいかなる請求についても、そのような主体を、免責の規定から明確に除外する。

（中略）

さらに、アラバマ行政規則 § 31-9-16 (2016) (緊急事態管理活動の結果として生じる不法行為の責任からの州などの免責、緊急事態管理労働者の認可要件の免除、緊急事態管理労働者の権限や義務など)は、以下のように述べる。

19 National Emergency (2020年3月24日)、以下で閲覧可能。

https://www.ncsbn.org/HHS_Guidance_to_States_on_Regulations_on_Healthcare_Workers.pdf.

¹³ (訳注) 原文では米国22州に関する説明があるが、ここではそのうち3州のみについて訳出した。関心のある方は原文を参照いただきたい。

(a)この項以降の全ての職務及び緊急事態管理に関連する他の全ての活動は、ここにおいて、政府の職務だと宣言される。

(中略)

(c) 専門的、機械的、またはその他のスキルを実践するための資格の要件は、緊急事態管理中に緊急事態管理者としての職務を遂行する過程で、そのような専門的、機械的、またはその他の技術を実践する認定緊急事態管理労働者には適用されないものとする。

(d) このセクションで使われているように、「緊急事態管理労働者(emergency management worker)」という言葉は、本州を含むいかなる州、準州、属領、コロンビア特別区、連邦政府、近隣国家、政治的区分に属する者、いかなる主体、組織に属する者も、州政府やその政治的区分の命令や管理下において本州内の場所で緊急管理業務を行うフルタイム労働者やボランティア、補助労働者をも含むものとする。

(e)本節で定義されている通り、本州のいかなる場所で緊急管理業務を行っているいかなる緊急管理労働者も、州またはその政治的区分が当事者となっている相互援助および支援のための協定、契約または取り決めに従って、雇用されている、あるいはサービスを提供している州、省、またはその政治的小区分で職務を遂行している場合に通常保有するのと同じ権限、義務、免除、および特権を保有するものとする。

カリフォルニア州

カリフォルニア緊急事態サービス法の政府規則 § 8659 は、以下のように述べる。

(a)戦争の緊急事態や、緊急事態、局地的な緊急事態などによる緊急事態の間に、所管の州・地域の役人または省庁による明示的または暗黙の要請に応じて、サービスを提供する、いかなる内科医や外科医（この州で資格を持っているか他の週で資格を持っているかにかかわらず）、病院、薬剤師、呼吸器系のケアを行う人、看護師、歯科医も、いかなる状況であったかにかかわらず、それらのサービスを理由にいかなる人によって損害を被ったとしても、いかなる原因によってそれらの損害に対しても、責任が生じないものとする。ただし、ここで与えられる免責は、故意の作為や不作為による出来事には適用されないものとする。

さらに、カリフォルニア衛生安全規則 1317 章セクション(g)は、以下のように述べる。

(g)この章において資格を与えられた医療機関によって設立された救助チーム、あるいは、連邦政府、州政府、国家からの、もしくはカリフォルニア大学評議員からの指令を受けた救助チームによる、生命の緊急事態に瀕した人を助けようとする中での作為あるいは不作為は、誠実になされる場合は、その健康機関や役所の人、スタッフ、看護師、健康機関の労働者（救助チームの構成員も含むが、それらの人々に限られない）、あるいは連邦政府、州政府や国家に対して責任を課さないこととする。

ニューヨーク州

ニューヨーク州は、緊急事態・災害対応保護法（30-D 項）に基づいて、公衆衛生上の緊急事態の時に医療提供者に対しての免責を確立している。ニューヨーク州は、刑事責任にも免責を拡大している点が特徴的である。

緊急事態・災害対応保護法は以下のように述べる（強調は筆者）。

第 3080 節 目的の宣言

州全体に及んで発生する公衆衛生上の緊急事態には、コミュニティにおいて、民間の医療提供者、および公的な医療提供者と協力して活動する州政府、連邦政府、地方政府からの多大な対応が必要である。そのような公衆衛生上の緊急事態の間における患者への治療の提供は、すべての市民の公衆衛生、安全および福祉に影響を与える重大な州の関心を寄せる事柄である。公衆衛生上の緊急事態と関連する状況に起因した条件のもとで、COVID-19 に感染した諸個人を治療することの結果として生じる責任から、この州の医療機関及び医療従事者を手厚く保護することによって、すべての市民の公衆衛生、安全および福祉を促進することが、この項の目的である。（中略）

第 3082 節 責任の限度

1. 以下のような場合、これに反するいかなる法律にもかかわらず、この節の 2 項で示される例を除いて、いかなる医療機関や医療従事者も、医療サービスを提供する過程における作為・不作為に起因して被ったと主張される損害や損失に対する、民事上の責任または刑事上の責任を免責されることとする。

(a) 医療機関や医療従事者が、該当する法律に従って、あるいは、COVID-19 の緊急事態規則に準拠することが適切な場合にはそれに従って、医療サービスを提供している。

(b) 作為または不作為が医療サービスを提供している過程において生じるものであり、かつ、個人への治療が COVID-19 の突然の発生への対応もしくはその結果として、かつ州の指示を支持して行われた医療機関および医療従事者の決定もしくは活動によって影響を受けている。

(c) 医療機関、医療従事者が誠実に医療を提供している。

2. 本節第 1 項に示される免責は、医療サービスを提供する医療機関や医療従事者の、故意または意図的な犯罪行為、あるいは重過失、未必の故意ないし認識ある過失による不法行為、故意によって損害を被らせる行為を構成する作為もしくは不作為によって、損害もしくは損失が発生している場合には、適用されないものとする。ただし、資源や人員の不足に起因する作為・不作為もしくは決定は、故意または意図的な犯罪行為、重過失、無謀な行為、故意によって損害を被らせる行為だと見なすべきではない。

3. いかなる法律にもかかわらず、ボランティア団体は、COVID-19 の緊急事態宣言に基づく州の対応および活動に起因してその施設または設備で発生した被害または損害について、その原因の如何を問わず、民事上または刑事上のいかなる責任からも免除されるものとする。ただし、そのような被害や損害が、ボランティア団体の故意または意

凶的な犯罪行為、重大な過失、無謀な違法行為、または意図的な被害の拡大が原因であることが立証されない場合に限られる。

III. 結論

医療従事者に免責を与えることは、簡単な作業ではない。実際、COVID-19 の患者に取り組んでいる医師に過失責任請求に対する免責を与えられるべきかと尋ねられた英国の法学者のグループでは、一人の学者が、過失請求による苦痛と不安が、ただでさえすでに不可能なほどの仕事量につけ加わり、医療従事者への過剰な負担になるだろうという理由で、免責に同意した¹⁴。他の学者たちは、担当医が法的な医療水準を満たしていなかったということ、過失請求をする患者が立証しなければならないため、免責は不必要なものになるであろうということ、また、COVID-19 の緊急事態の間の高まった困難を考慮してもなお、医師に求めることを減らすのは適切でないという理由から、反対した¹⁵。さらに、患者だけでなく、十分な保護具が不足していることが理由で病気になったり死に瀕したりする医師や病院の職員もまた、そうした過失請求を行うことで利益を享受できるかもしれないと指摘する人もいた¹⁶。

それにもかかわらず、互いに相反するさまざまな考慮事項を比較衡量して、米国の多くの州は、重過失や故意の行為を除いてたいていの事例で免責を与えることを選択している。医療責任の規定を定める際に、思い出されるべきなのは、医療従事者に責任請求訴訟のさらなる負担をかけないようにして、患者へのケアの質を改善することが目的であるということだ。さらに、COVID-19 の緊急事態時には医療資源が限られてしまうため、一部の医療従事者においては、資源を分配し可能な限り多くの患者の命を救うように医療水準を修正しなければならないということ、認めなければならない¹⁷。従って、他の国々がこの複雑な〔訳者補足：免責を与えるかという〕決定に取り組む際には、その決定が、医療従事者と患者の両方を利することが可能なものでなければならないということを心に留めておく必要がある¹⁸。

¹⁴ Tomkins Christine, Purshouse Craig, Heywood Rob, Miola José, Cave Emma, Devaney Sarah ほか編 Should doctors tackling covid-19 be immune from negligence liability claims? B.M.J. 370 :m2487 (2020).

¹⁵ 同上。

¹⁶ 同上。

¹⁷ Valerie Koch, How States are Protecting Health Care Providers from Legal Liability in the COVID-19 Pandemic, Bill of Health, Health Law Policy, Liability, Patient Care, Professional Regulation (2020), 以下で閲覧可能。 <https://blog.petrieflom.law.harvard.edu/2020/05/05/legal-liability-health-care-covid19-coronavirus-pandemic/>

¹⁸ Andrea Cioffi & Rinaldi Raffaella, Covid-19 and Medical Liability: A Delicate Balance, Medico-Legal J., 88(4)187, 188 (2020).