

ドイツのコロナウイルス対応とEU

——危機を次世代のためのチャンスに

一橋大学大学院法学研究科教授／21世紀政策研究所研究委員

中西 優美子

なかにし

ゆみこ



コロナ危機を通じて、国家のあり方、また、EUの存在意義があらためて明確になってきた。ここでは、ドイツにおけるコロナウイルス対応を中心にして、ドイツのコロナ対応措置、ドイツのEUに対するスタンス、そしてEUの対応を見ていくことにする。

ドイツにおけるコロナ対応決定の2つの基礎

ドイツの対応で注目されることが2つある。1つは、ロバート・コッホ研究所(RKI)の存在である。ロバート・コッホは、感染症の研究に大きな貢献をした医師である。彼の名前を冠した同研究所はドイツ連邦厚生省の管轄下にある生物医学のための政府の研究機関である。メルケル首相が自宅待機措置を発表

するとき、この研究所に言及し、ドイツにはすばらしい研究所があり、その判断に基づいて、措置を取ると述べていた。2つ目は、措置を緩和するにあたっては、どのように緩和していけばよいかについて、専門家による報告書を踏まえながら決定している点である。コロナ対応措置に対する国民の満足・信頼度は高く、メルケル首相および与党であるキリスト教民主同盟等の支持率が伸びている。

健康・生命の保護と基本的人権

ドイツ連邦憲法裁判所にコロナ関係で憲法異議が提訴された。そのなかからいくつか紹介したい。1つは、コロナ措置により友人に会うこと、両親を訪問すること等が禁止されていることが、憲法が保障する基本的人権に

違反すると主張された。同裁判所は、個人の自由より身体や生命に対する危険からの保護の方がより重要であり、また、当該措置の期間が限定されているとして、訴えを認めなかった。また、教会における礼拝への参加禁止が問題とされた事件もある。憲法裁判所は、復活祭などキリスト教徒にとって非常に重要な時期であることを認識し、当該措置が信教の自由に対する重大な介入に当たるとしつつも、身体および生命に対する保護が信教の自由に対し優先されるとした。同裁判所は、上述したロバート・コッホ研究所のリスク評価に依拠しつつ、礼拝開催の際の危険性を考慮した。このようにコロナ対応は、健康・生命の問題と自由権および信教の自由などの基本的人権が対立する。

経済救済措置

また、コロナ対応は、健康・生命の問題と経済に密接にかかわる。ドイツは、自宅待機措置を断行するにあたって、同時に2つの柱となる経済救済措置を取った。1つは、フリーランサー、自営業者、小規模事業者企業および農業事業者に対するコロナ緊急援助措置(Corona-Soforthilfen)である。インターネットで申請すれば、5人以下の事業者に対しては、最大で9000ユーロ、10人以下の事業者に対しては最大で1万5000ユーロが支給される(申請があまりにも容易で詐欺事件も発生した)。もう1つは、それを支えるものでもある経済的防盾(Milliardenschutzschild)である。これは、緊急予算措置の枠が総額3533億ユーロ、保証枠が総額8197億ユーロという、かつてない規模の経済救済措置である。また、新規国債の1560億ユーロが承認された。まず、税制上の措置として、コロナの影響を受けた自営業者および企業は、2020年に出ると予想される損失を勘定に入れることにより、すでに支払われた税および2019年度分の税に対して、還付を受けることができる。また、所得税、法人税および売上税の支払い猶予を2020年末まで受けることができる。税務署は税執行措置を行わず、滞納追徴金を徴収しない。また、ドイツ

ツ復興金融公庫(KfW)が銀行の貸付リスクを引き受けることで、企業が銀行から即座に融資を受けることができるようにした。さらに、経済安定基金が創設された。

このような措置が取られているが、コロナ対応がさらに長期化すれば、多くの企業が倒産する可能性があるとしている。最近、困難な状況にあるルフトハンザ航空会社への国家援助がEU競争法上認められるかという懸案事項が解消した。また、行政裁判所関係でも、コロナ対応措置に対し各地で訴訟が提起されている。例えば、4月20日に、800㎡以下の店の営業が許可された。この基準を満たさず、営業を再開できなかったカールホーフというデパートは、この措置に対して行政裁判所に異議申し立てを行った(現在は、営業可能である)。

ドイツの対応とEU

EU政策の根幹を占めているのが域内市場である。1992年に市場統合を掛け声にして達成された域内市場は、物品、人、サービスおよび資本の自由移動が確保される国境のない領域を意味する。今回のコロナ危機を受け、ドイツを含め複数のEU構成国が国境コントロールを再導入したために、人の自由移動が大幅に制限され、また、物品の自由移動も滞っている^(注1)。EUは、域内市場分野においては共有権限を有し、EUが採択した措置は

構成国の法に優位する。欧州委員会は、コロナ危機を受け、構成国が国境コントロールを再導入することを認容している。もともと、EUは域内市場の機能維持の重要性を強調し、国境コントロールの際には、国境を越えて働きに行く越境労働者に対して便宜を図り、不可欠な物品やサービスの流通のために優先ゾーンをつくるように構成国に求めている。EUは、原則的にコロナ対応のような公衆衛生

や健康保護の分野では、単に構成国の権限を尊重しつつ、支援、調整または補足的な措置を取るといふ、構成国の措置を調整する権限しか付与されていない。換言すれば、構成国はこの分野で措置を取る権限を維持している。健康保護を含む公序や国内安全は、構成国に留保された事項である。コロナ危機でEUの影響力がなくなつたわけではなく、コロナ対応は構成国の権限事項であるために、それぞれの国家による措置が目立っているだけである。EUができることとして、5月4日に欧州委員会のフォンデアライエン委員長は、日本も参加した、コロナウイルスの治療薬およびワクチン等の開発を促進することを目的とする国際会議を主催し、そこでは総額74億ユーロの資金が集められた。

今回のコロナ対応は、上述したように健康保護および生命と基本的人権、また、前者と経済という2つの重要なものに大きく関係す

(注1)中西優美子「(巻頭言)コロナ問題にかかわるEU構成国の国境管理と域内市場」
『EU法研究』8号信山社(2020年6月刊行)参照

る。ドイツは、健康保護および生命を優先させることを決定し、実行に移した。欧州首脳理事会はテレビ会議で行われているが、4月23日に「リカバリー・ファンド(復興基金)」を創設することが合意された。ドイツのニュースでは、このファンドを巡って、コロナ危機当初からアルトマイヤー経済大臣が、常にEUにおける連帯が必要であると述べ、国民に理解を求めつつ、ドイツの財政状況に鑑みて、他のEU構成国と交渉し、妥協できる点を探ってきた。ドイツ基本法(憲法)の前文に定められた、ヨーロッパのためのドイツである点には、コロナ対応でも常に留意がなされている。また、ドイツは7月よりEUの議長国になる。メルケル首相はすでにそれに向けて気候変動および財政に対する取り組みを含め、欧州統合に深化をもたらし意欲と意志を発信している。英国がEUを離脱した今、EUにおけるドイツの役割がより重要なものであることを自覚していることが発言から読み取れる。

コロナ危機からの回復に向けて 持続可能な社会と次世代のために

コロナ危機は、健康・生命に対する危機のみならず、自粛措置により経済的危機を引き起こしている。今後は経済回復のための景気政策が一段と重要となってくる。ここで注目

されるのは、ドイツとフランスの協力、EUの連帯、さらに復興政策が持続可能な社会と結び付けて議論されていることである。

上述した復興基金合意につき、ドイツのメルケル首相とフランスのマクロン大統領は、5月18日に共同で5000億ユーロのEUの共同債務になる復興基金案を公表した。これを受け、5月27日にドイツ人である欧州委員会フォンデアライエン委員長は、欧州議会において復興基金を提案した。独・仏の提案を上回る7500億ユーロとされ、そのうち5000億ユーロは返済の必要のない補助金枠として、残りの2500億ユーロは融資枠とされた。画期的なのは、これらの資金がEUの予算として出されることである。EU自体が債務を負い、2058年までに返済することが想定されている(そのためにデジタル税や環境負荷製品に対する税などの導入も考えられている)。これは、EUの歴史のなかで初めてのことである。コロナ危機に対するEUの連帯が具体的ななかたちで示され、欧州統合が深化する方向に大きく進むことになる(もともと、実現には現在難色を示しているオランダ、オーストリア、デンマークおよびスウェーデン(die sparsamen Vier)^(注2)を含めたEU27カ国の全会一致が必要となる)。

フォンデアライエン委員長は、力強く次のように語った。「この資金は、EUの共通の将

来、次世代のEU(Next Generation EU)のため、EUの未来を担う若者のためのものである。すなわち、気候変動対策・脱炭素社会およびデジタル化に投資するものである」と。

委員長は、「欧州グリーン・ディール」を提唱し、2019年12月の就任以来これらに取り組んできた。マクロン大統領が取る政策も同じ方向性を示している。5月26日には経済的困難に陥る自動車産業に対して80億ユーロの支援を約束した。この支援も環境保護に強く結び付いており、電気自動車など環境にやさしい車の普及を推進するものになっている。また、ドイツでは、6月3日に1300億ユーロの景気対策が公表されたが、次世代のための将来投資として位置付けられ、水素社会の推進など環境保護のための技術発展が同時に目指されていることが注目される。

7月からドイツはEUの議長国になり、メルケル首相とフォンデアライエン委員長がタッグを組んで、EUにおけるコロナ後の復興を目指すことになる。コロナ危機は、世界に大きな影響を与えた。未曾有な危機であるからこそ、それを次世代のためのチャンスとして、コロナ対応のため多額の債務を抱えてしまっていることに対する次世代への責任として、どのような未来を創るべきなのか、そのような展望を示せる政策と指針が今まさに必要になっている。

(注2) die sparsamen Vier: 検約国の4カ国