

[海外事情]

## バイエルン州における新型コロナウイルス対策の変遷

ドイツ滞在記に代えて

小西啓文

## I はじめに

筆者<sup>1</sup>はいま、大学から長期在外研究の機会を得て、2019年4月よりドイツはミュンヘンに家族で滞在している。この間、各所から数えきれないほどのご支援・ご協力を受けて、このような滞在が可能になっていることについて、まず、御礼申し上げたい。

本来ならば、この場で、「創刊号」の続きを披露するはずであったが、ドイツもご案内のとおり新型コロナウイルスの危機下にあり、当初予定していた実態調査などは現状、実施が難しい状況にある。かつても、「スケッチ」の「2」を書くまでのいわば「つなぎ」として書評（『高齢期の所得保障：ブラジル・チリの法制度と日本』（島村暁代著、東京大学出版会、2015年））を書いたことがあったが、今回も、資料（「海外事情」）として、「バイエルン州における新型コロナウイルス対策の変遷」について、ドイツ滞在記代わりに（すでに筆者は「日本労働研究雑誌」の716号と718号で滞在記そのものは公表している）書かせて頂こうと思う。

なお、以下の情報の出典は、概ね、在ミュンヘン日本国総領事館が送信してくるメールマガジンである。実は、先の「日本労働研究雑誌」の滞在記（「フィールド・アイ」という）においてすでに新型コロナウイルスについて若干触れたのだが（718号）、そこで「新型コロナウイルスに感染した患者が初めてドイツで確認されたのは当地ミュンヘンである」と書いたものの、正確には以下のように「ミュンヘン

近郊」とすべきであった。慙愧に堪えない。たまたまこの危機下に当地に住む者として、できるだけ正確な情報を記録しておきたい、というのが、本稿執筆の動機であり、本稿はささやかな筆者の備忘録にすぎないことをお断りしたい。

## II ミュンヘン近郊での輸入症例の確認とその後

2020年1月28日、バイエルン州保健省及びバイエルン州健康食品安全庁（LGL）は、ミュンヘン近郊のシュタ[ル]ンベルク郡（ミュンヘンから南西約30キロメートル）において新型コロナウイルスの輸入症例が確認された旨発表した。感染者1名は隔離入院し、当局の監視下にあり、その容態は安定しているとされている（メールマガジン第549号「ドイツにおける新型コロナウイルス輸入症例の発生」）。その後、ドイツにおける感染者数は日々増加し、3月2日午後3時時点で157名に上り、感染地域も国内各州に広がる（メールマガジン第557号「ドイツにおける新型コロナウイルス対策（感染予防等）（その3）」）。それが、3月4日午後3時時点で262名（前日比66件増）（同第558号「ドイツにおける新型コロナウイルス対策（感染予防等）（その4）」）、3月6日午前7時時点で534名となる。ロベルト・コッホ研究所は、新たな症例は輸入症例ではなく、ドイツ国内で感染している旨発表した（同第560号「ドイツにおける新型コロナウイルス対策（感染予防等）（その5）」）。

シュパーン連邦保健大臣は、3月8日、1000人規

<sup>1</sup> 執筆者は明治大学法学部教授。現在ドイツにおいて在外研究中である。

模のイベント自粛要請に加えて、今後 2～3 か月の間は、例えばクラブ（ナイトクラブ）への訪問、誕生日パーティーや各種団体会合について、止めることができないほど重要であるか良く検討するよう推奨した。なお、バイエルン州の感染者数は、3月9日午前8時時点で256人（ロベルト・コッホ研究所）。ドイツにおける感染者数は1千人を超え、引き続き増加傾向にある（メールマガジン第562号「ドイツにおける新型コロナウイルス対策（感染予防等）（その6）」）。

### III メルケル首相の演説とその後

これまで目立った発言のなかった**メルケル・ドイツ首相**は3月11日に記者会見を行い、人口の70%が罹患するようなケースもある旨発言した（メールマガジン第563号「ドイツにおける新型コロナウイルス対策（感染予防等）（その7）」）。筆者の感覚だと、このあたりからドイツにおいて新型コロナウイルスに対する危機感が高まってきた。

さらに**メルケル首相**は12日の記者会見において、急激な感染拡大に対処するため、今まで以上に厳しい方法が必要であるとして、可能な限り社会的接触を避け、参加者が1千人未満であっても、すべての不要不急のイベントを取りやめるよう呼びかけた。また、同記者会見において、同首相は、幼稚園や学校の閉鎖も選択肢の一つとしており、すでにバイエルン州、ザールラント州、ニーダーザクセン州がすべての幼稚園及び学校を閉鎖したほか、ベルリン州においても中高学年をはじめとして、段階的に休校措置をとる、と発言した（メールマガジン第564号「ドイツにおける新型コロナウイルス対策（その8）」）。

15日、**ドイツ政府**は、新型コロナウイルスの感染拡大を阻止するため、オーストリア、スイス、フランス、ルクセンブルク、デンマークとの国境で、暫定的な国境管理を開始する旨発表した。ドイツへの出入国について「十分に合理的な理由のない者」に

ついては、当該出入国を拒否される。15日午後3時時点で、新型コロナウイルスの感染者数は、ドイツ国内4,838人（ロベルト・コッホ研究所発表）。また、バイエルン州同日午後0時の発表によると、バイエルン州は886人で広域に感染者が広がっている。都市部でもミュンヘン市187人など、増加傾向にある（メールマガジン第566号「ドイツにおける新型コロナウイルス対策（国境管理の強化等）」）。

16日に、**ゼーダー・バイエルン州首相**は新型コロナウイルス拡大を受けて会見を開き、新たな政策パッケージを発表した。

概要は、1. バイエルン州は災害危機状態を宣言。2. 州令として、(1) 17日よりイースター休暇終了（4月19日）まで主催者の官民を問わずイベントは行わない。(2) 17日よりサウナなどの施設を営業停止（4月19日まで）、(3) 18日より飲食店の営業時間を6時から15時までに制限。また、テーブル間の距離を最低1.5メートル以上離し、かつ最大30人までの入店での営業が可能。15時以降は、宅配および持ち帰りについてのみ営業可能（3月30日まで）、(4) 生活必需品を販売又は取扱う商店および銀行については、平日は22時まで営業を許可するとともに、日曜日についても12時から18時まで営業を可能とする（3月30日まで）（メールマガジン第567号「バイエルン州における新型コロナウイルス対策（新たな防疫措置）」）。

先述の通り、ミュンヘン「近郊」でドイツ初の患者が出たということで、バイエルン州の首相として、厳然とした態度に出たものと筆者には映ったが、それだけでなく、同氏の政治信念も関係したのかもしれない。もっとも、この点は憶測の域を出ない。

同じく16日、**メルケル首相**は、新たに記者会見を行い、感染拡大のスピードを緩やかなものとするため、連邦政府と各州政府の間で合意した社会生活上のさらなる接触制限措置につき発表した。概要は以下の通り。

(1) 食料品などの施設は閉鎖されない。当面の間、日曜日の営業禁止が停止される予定。

(2) バーなどの施設は閉鎖される。

(3) サークルなどの行為は禁止される。

(4) 病院、リハビリ関連施設、介護施設等の訪問の制限などの規制が設けられる。新型コロナウイルスの拡散リスクを最小化するため、レストラン、食堂、ホテルではテーブル間の間隔を空け、訪問客数を抑制し、衛生上の措置を取ることを義務づける。レストランは原則として、早くても朝6時に開店し、遅くとも18時に閉店しなければならない(メールマガジン第568号「ドイツにおける新型コロナウイルス対策(ドイツ国内の防疫対策等)」)。

今度は17日に**ゼーダー・バイエルン州首相**が会見を開き、新たな新型コロナウイルス対策として、新たに400名を保健省に増員させるほか、連邦レベルでの施策内容と16日発表のバイエルン州の施策を一致させるべく、追加措置を導入すると発表した(メールマガジン第569号「バイエルン州及びバーデン＝ヴュルテンブルク州における新型コロナウイルス対策(新たな防疫措置)」)。

同じく17日、**メルケル首相**は、EUへの入域制限に関する欧州委員会の提案に従い、非EU市民、非EFTA市民、非英国市民のEUへの入域を30日間制限する旨を発表した。この措置は即時実施された(メールマガジン第570号「ドイツ入国の一時的制限措置(新型コロナウイルス対策)」)。**ゼーホーフアー・ドイツ連邦内務大臣**は、18日<sup>2</sup>の閣議決定に基づき、新型コロナウイルスによる感染の危険のさらなる抑制のための暫定的国境管理について、欧州域内の航空・海上交通へも拡大すると発表した。イタリア、スペイン、オーストリア、フランス、ルクセンブルク、デンマーク、スイスから独国内に到着する航空機についても、直ちにシェンゲン協定域内国境管理

を開始し、デンマークからの海上交通に対しても適用する。緊急の渡航理由のない渡航者は、これらの交通ルートにおいて直ちに渡航が制限される。緊急の渡航理由のある渡航者及び通勤者については、国境通過の必要性について証拠の携帯が求められる。連邦内務省は、全ての市民に対して、不要不急の渡航を取りやめるよう求めた(メールマガジン第573号「ドイツにおける新型コロナウイルス対策(国境管理の強化等)(その2)」)。

**バイエルン州政府**は、20日に外出制限令を発表した。外出制限下において住居を離れることができるのは、「十分に説得力のある理由においてのみ許される」とされたが、「十分に説得力のある理由」として、勤労活動や日常生活に必要なものの供給などが挙げられ、警察は外出制限が守られているかどうか点検を行うこととなった。点検の際には、以上の理由による外出であることを示さなければならず、違反者は感染症対策法に基づき罰せられる(メールマガジン第574号「バイエルン州及びバーデン＝ヴュルテンブルク州における新型コロナウイルス対策(新たな防疫措置)その3)」)。

**メルケル首相**は、22日、新型コロナウイルスの更なる拡散を防止するため、連邦政府と各州政府の間で合意した、新たなガイドラインを発表した。これは、3月12日に発表したガイドライン<sup>3</sup>をさらに拡大して、**ドイツ全土**において、統一した社会生活上の接触制限措置を定めるものであったが、**バイエルン州**については、すでに州令に基づく対策を講じており、当該ガイドラインを踏まえた改定について発表はなかった(メールマガジン第576号「ドイツにおける新型コロナウイルス対策(ドイツ国内の更なる防疫対策)」)。

そのころの**バイエルン州**における感染者の拡大状況であるが、3月27日時点(保健省発表)で、感染者は10,180名で前日比+1,338名であり、ここ3日間の増加数は、24日+643名、25日+927名、26日

<sup>2</sup> 同日、メルケル首相がテレビ演説をしている。その発言内容も以下のホームページでみられるが、今回の事態は第二次世界大戦以来の最大の試練であるとして、国民に結束を呼びかけるものとなっている。筆者には、演説の意義は、外出制限に対して国民の理解を求めるところにあったともみえた。

<https://japan.diplo.de/ja-ja/themen/politik/-/2331262>

<sup>3</sup> 同日はメルケル首相の記者会見があった日だが(メールマガジン第564号)、詳細はわからなかった。

+1,553 名、死者数についても 59 名で前日比+7 名であり、ここ 3 日間の増加数は、24 日+4 名、25 日+10 名、26 日+11 名と増加が続いていた（メールマガジン第 579 号「バイエルン州及びバーデン＝ヴュルテンベルク州における新型コロナウイルスに関する現状と参考情報」）。

**メルケル首相**は 4 月 1 日、連邦各州首相との間で電話会議を行い、ドイツにおける感染拡大は続いているとして、3 月 22 日以降ドイツ全土で実施している接触制限措置を、4 月 19 日まで延長する旨発表した（メールマガジン第 581 号「ドイツにおける新型コロナウイルス対策（接触制限措置の延長）」）。

同じく**メルケル首相**は 6 日、閣議後の記者会見において、ドイツへの帰国（入国）者に対する 14 日間の自宅隔離措置の実施に向け検討する旨発表した。感染者数については、ドイツ全体で約 10 万人となる中、バイエルン州約 2 万 7 千人（7 日時点）と増加傾向が続く（メールマガジン第 582 号「ドイツにおける水際対策強化措置（入国者の 14 日間の自宅隔離）」）。そして 9 日に、**ドイツ連邦内務省**は、ドイツへの入国者に対する 14 日間の隔離措置の実施に向けたモデル規程を発表した。これにより、数日間にわたる外国での滞在の後に、ドイツへ入国・帰国する者に対する、2 週間の**自宅隔離措置（häusliche Quarantäne）**が実施される見込みとなった。各連邦州による規程整備を経て、概ねイースター休暇の始まる明 10 日から開始される見込みとされた（メールマガジン第 584 号「ドイツにおける検疫強化措置（入国者に対する 14 日間の隔離措置）」）。**バイエルン州政府**は、国外からの入国・帰国者の 14 日間隔離措置に関する政令（2020 年 4 月 10 日施行、4 月 19 日失効）を公表した（メールマガジン第 585 号「バイエルン州及びバーデン＝ヴュルテンベルク州における入国・帰国者の 14 日間の隔離措置」）。

#### IV 制限の緩和期

4 月 15 日、**メルケル首相**は記者会見を行い、現在

実施されている制限措置の緩和に関する連邦政府と各州政府の間の合意事項を発表した。合意事項に基づき、**バイエルン州政府**は、具体的な措置について、（1）外出制限措置は 5 月 3 日まで延長、ただし、4 月 20 日より、屋外におけるスポーツ・運動の際に、家族以外のものについても 1 名までなら同行してもよいこととする、（2）来客の入店の管理を行い、他人と 1.5 メートルの距離をとれる環境で、入場人数規制（20 平米あたり 1 名）及び待機列の回避、適切な衛生措置、マスク（手作りのものを含む）の着用指示が守られている場合において、店舗の再開を認める、などと記者会見等で公表したが、**労働環境**について「州政府は、連邦政府によるパンデミック下に置ける労働環境の保護のためのコンセプト作りに密接に関わっていく。州労働省は、引き続き関係機関と協力しつつ、現在の例外的な状況の下においても企業へのアドバイスが与えられることを確保することも明記された（メールマガジン第 586 号「バイエルン州及びバーデン＝ヴュルテンベルク州における制限措置の緩和）」。

**バイエルン州政府**は、23 日に、27 日から 6 歳以上の公共交通機関及び店舗における**マスク着用の義務化**を発表した。それまで、マスクなど（非科学的だとして!!）してこなかったドイツ人が、急にマスクをしなければ、市中でほとんどみかけなかったマスクが店で出回るようになるきっかけとなった出来事だったと思う。

なお、新型コロナウイルスの感染者数は、ドイツ全体で約 15 万人となる中、バイエルン州では約 4 万人を占めており、感染拡大の速度は鈍化しているものの、新規感染者数は依然として多い（メールマガジン第 588 号「バイエルン州及びバーデン＝ヴュルテンベルク州における防疫措置（マスク着用の義務化等）」）。

30 日、**メルケル首相**及び連邦各州首相はテレビ会議を行い、新型コロナウイルス感染拡大に伴う制限措置の緩和に関して合意し、**バイエルン州政府**は、制限措置の一部緩和を発表するとともに、外出・接

触制限措置等について5月10日まで延長することとした(メールマガジン第589号「バイエルン州及びバーデン＝ヴュルテンベルク州における制限措置の一部緩和等」)。ところで、メールマガジン第589号には、[参考]という形で、マスクの着用義務違反に対する罰金(バイエルン州)の例として、開業が許可されている店舗で従業員が口・鼻を覆うものを着用していなかった場合は店舗の営業責任者(通例：企業主)に5000ユーロ、客や付き添いの者が店内で口・鼻を覆うものを着用していなかった場合(6歳以上に着用義務)に14歳以上の者は150ユーロ、公共交通機関(タクシーも含む)およびそれに付随する施設において、6歳以上の者が利用時に口・鼻を覆うものを着用していなかった場合、14歳以上の者に150ユーロとされたことが掲記されている<sup>4</sup>。

5月5日、**ゼーダー・バイエルン州首相**は、「バイエルン計画」と題する段階的緩和のコンセプトを提示するとともに、一般的な外出制限を取り止める一方で、これまでの「接触制限令」や「距離規則」を維持した上で、同州における制限措置を段階的に緩和する方針を発表した。ただし、同計画は新規感染者の発生状況により、見直しが行なわれる可能性があることも留保された(メールマガジン第590号「バイエルン州における制限措置の緩和方針の発表」)。

6日、**メルケル首相**は、新型コロナウイルス感染拡大に伴う制限措置の緩和に関し、各州首相とテレビ会議を行い、今後の基本方針について合意した。今回の合意において、各州の感染の状況等に応じ、**州が責任を持って緩和措置を進めること**、および新規感染者が増加する場合は、**当該自治体において制限措置が再導入**(具体的には、「一つの市町村郡単位における過去7日間の新規感染者数が人口10万人あたり50人を超えた場合)されること、となった。

<sup>4</sup> ドイツでは全土で27日から新型コロナウイルス対策のマスク着用が義務付けられたが、公共の場でマスクを着けなかった場合の罰金は州によって異なり、CNNのニュースによると15ユーロ～5000ユーロ(日本円で約1700円～58万円)とのことである。  
<https://www.cnn.co.jp/world/35153047.html>

なお、バイエルン州の制限緩和措置については、先のメールマガジン第590号のとおりだが、同緩和に関する改正州令が公表された。バイエルン州における入国・帰国者の14日間の隔離措置についても、5月17日まで延長されることになった(メールマガジン第591号「バイエルン州及びバーデン＝ヴュルテンベルク州における連邦政府との合意に基づく制限緩和措置」)。

13日、**ドイツ連邦内務省**は、3月15日より順次実施されているシェンゲン域内国境の暫定的国境管理等について、プレスリリースを発表した。フランス、オーストリア及びスイスとの国境及びイタリア及びスペインとの空路国境における暫定的国境管理は6月15日まで延長、ルクセンブルクとの間の暫定的国境管理は5月15日をもって終了、デンマークとの国境における国境管理については終了する用意があり、EU域外国境に関しては、第三国からの入国制限を6月15日まで延長するとの欧州委員会提案に応じる：

「連邦及び連邦州は、ほぼ全ての生活領域に及ぶ徹底的な制限により、他国の状況との比較において感染発生を封じ込めることに、現時点において成功している。3月及び4月には、一部において数千の新たな感染者数が日ごとに存在したが、今は数百である。この前向きな傾向は、慎重かつ段階的な緩和の余地を与えた。他方、この進展はまだ持続的に安定したものではない。パンデミックの封じ込めは、連邦政府による対策のための基準であり続ける」(メールマガジン第592号「ドイツにおけるシェンゲン域内国境の暫定的な国境管理等(継続及び一部縮小)」)。

5月26日、**連邦と州**は、新型コロナウイルス感染拡大防止のため、接触制限を6月29日まで延長することで合意するとともに、**バイエルン州政府**は、今後緩和される制限措置について公表した。接触制限の延長に関する連邦と州の合意文書(連邦と州による決定事項)のポイントは、○引き続き1.5メートルの対人間隔を確保するとともに、特定の公共の場

所ではマスクを着用する、○州は、公共空間における滞在を最大 10 人又は二世帯まで認めることができる、○自宅の閉ざされた空間での私的な集まりに際しても、衛生措置、対人間隔確保措置を実施する（参加人数の制限、十分な換気や屋外での実施、参加者の把握など）、である。

なお、感染者数は、バイエルン州では約 4 万 7 千人であり、増加数は以前に比べ減少しているものの、制限措置の再導入基準を超える自治体も発生している。新型コロナウイルスに関するデモが行われる可能性もある（メールマガジン第 596 号「ドイツにおける防疫措置（接触制限の延長に関する連邦と州の合意）及び当館管轄 2 州の制限緩和」）。

## V まとめ

以上が、受信したメールマガジンを要約したもの（もちろん、メールマガジン第 597 号以下もあるが、ここでは第 596 号までとした）に、筆者の感想を織り交ぜたレポートである。いくつかコメントをした。

○ゴシックにしてある箇所は、筆者が重要と思った事柄だからであるが、それにとどまらず、連邦と州がどのような駆け引きをしていたか、若干でも見やすくなれば、という意図もある。部分的にであれ、バイエルン州が導入したスキームが連邦へ影響を与えたように思えるフェーズがあった（例えば、メールマガジン第 569 号の「連邦レベルでの施策内容と 16 日発表のバイエルン州の施策を一致させるべく、追加措置を導入すると発表」やメールマガジン第 576 号の「バイエルン州については、すでに州令に基づく対策を講じており、当該ガイドラインを踏まえた改定について発表はなかった」）。これは、もしかするとメルケル首相の初動が遅かったこととも関連があるのかもしれないし、先述のとおりゼーダー・バイエルン州首相の政治信念によるのかもしれないが、ともあれ、わが国の文脈でいえば、「地域主権」の議

論を彷彿させるものであろう<sup>5</sup>。

○マスク着用について。「日本労働研究雑誌」718 号では「こちらの人は（今のところ）まったくといってよいほどマスクをしていない。」と書いたが、マスク着用の義務化によって、事態は一変した。これまでマスクというとアジア人というイメージであったが、ドイツ人がマスクをしている姿は驚きそのものであった。

○「IV 制限の緩和期」という章題について。今後、「第二波」が来ることが予想されるなか、「緩和」という言葉がふさわしいかは若干の留保が必要だろうが、「一つの市町村郡単位における過去 7 日間の新規感染者数が人口 10 万人あたり 50 人を超えた場合」に制限措置が再導入されることにしたということは、裏を返せば、「第一波」の制限措置については「緩和」されたといっておいだろうと思われ、このような章題とした。

○最後は生活者としての話で結びたい。まず、滞在許可の手续などをする役所である KVR が早々（3月中旬）に閉鎖されたことに驚いた。外出制限下の警察の点検は、若者によるコロナパーティー（コロナでの休みをよいことにパーティーをする）に対しては厳しかったようだが、幸い筆者が呼び止められることはなかった。目下、レストランでの食事は、たとえテラス席であっても名前や連絡先などを書かなければならない。なお、今年のおクトーバーフェストは中止とのことである。

（2020 年 6 月 15 日脱稿）

<sup>5</sup>大西孝弘「ドイツ成功の陰に『州分権』、小国の機動力に新型コロナ対策の光明 コロナ後のニューノーマルを追う [欧州編その 3]」日経ビジネス（2020 年 5 月 12 日）

<https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00122/051100022/>もそのような論調と思われる。

