

新型コロナ危機とEUの連帯を問う欧州統合の現実

福田 耕治

早稲田大学教授／GFJ 有識者メンバー

1. はじめに

2019年12月新型コロナウイルス(COVID-19)が中国の武漢市で報告されて以降、新型肺炎は国境を越えて世界規模で拡大し、人類に脅威を与えている。ジョンズ・ホプキンス大学の調査に拠れば、2020年6月3日現在で世界全体の感染者数は640万人、死亡者は38万人を超えている。3月以降、欧米諸国を中心に世界中で急激な感染拡大が起これ、第1波は、ようやく小康状態に達したが、日本でも収束する兆しは見えない。WHOは、2020年1月中旬時点では「コロナウイルスが人から人へと感染する証拠はない」としていた。しかし、人から人への感染が明白になり、WHOテドロス事務局長が新型コロナ感染は「パンデミック(世界的大流行)」状況にあるとの評価を表明したのは同年3月12日であった。グローバル化に伴う人の越境移動の増大により、2000年代以降、エボラ出血熱、SARS、MARS、新型インフルエンザ、新型コロナウイルスなどの新興感染症の脅威に人類がさらされるリスクが高まっている。

とりわけ、EUでは、域内の加盟国間で国境を超える人、モノ、資本、サービスの自由移動を政策的に促進し、EUの規制力と規模の経済効果を基礎にして欧州統合を推進してきた。人の越境移動は、シェンゲン協定¹の下で、EU22か国と非加盟国のEEA諸国(アイスランド、ノルウェー、リヒテンシュタイン、スイスの4か国)を含めて、シェンゲン圏内の出入国審査を廃止し、自由移動可能な経済空間を形成し、統合を推進してきた。しかし同協定では、「例外的な状況」が発生した場合に限り、国境検問、入国審査の復活を認めている。そこでEU諸国の多くは、新型コロナ感染の拡大に伴い、単一市場内での移動制限、入国禁止、国境封鎖などの措置をとることを余儀なくされた。人の移動制限の実施は、EUの存在理由ともかかわるが、メルケル独首相は「公衆衛生上の危機への対応として正当化される」と演説して、迅速な対応をしたリーダーシップが高く評価されドイツ国民の支持は上昇した。

2. EUにおける感染症対策と保健・医療・公衆衛生政策

EU諸国では、保健・医療・公衆衛生政策は、社会保障政策の一部として加盟国の権限と責任の範囲内にあると考えられ、EUは加盟国間の政策調整の補完的な役割を演じるに過ぎないと捉えられてきた。EUでは、1987年7月発効の単一欧州議定書で健康に関する条項(第100a条)で条約上の根拠を置いて以来、1993年10月発効のEU条約(マーストリヒト)条約で「パブリック・ヘルス」(第3条、第129条)が政策として規定され、1999年5月発効のEU(アムステルダム)条約で「高水準の健康保持」や「疾病予防と健康危険の除去、健康増進」など公衆衛生政策(第152条)も具体化された。2005年5月には、欧州疾病予防管理センター(European Center for Disease Prevention and Control:ECDC)というエージェンシーが開設され、現在の新型コロナ対策においてもEUの中核となって国際感染症・保健・医療・公衆衛生ガバナンスにおける国際行政を展開している²。このECDCの任務は、人間の疾病予防リスク評価と科学的アドバイスや医療情報・ガイドライン提供を通じて健康を保護し、EUとその加盟国の能力増進、EU感染症対策のハブとして機能している。当初は迅速な対応が取れず、医療崩壊が進みつつあったイタリア

などへの EU の支援が届けられなかった背景には、公衆衛生分野は、伝統的に国境管理と同様に加盟国の権限内にあり、EU はあくまで調整役としての支援権限しかないというアムステルダム条約までの管轄権のままであるという誤解もあった。しかし現行の EU(リスボン)条約の下では、欧州基本権検証(第 35 条)の効力発効との関連もあり、EU の排他的権限、EU と加盟国の共有権限、加盟国権限に 3 分類される政策管轄権の分類では、「共通の安全にかかわる健康・公衆衛生」の分野は、EU と加盟国が「共有権限」領域と明確化されている。

3. EU の新型コロナウイルス感染症への政策的対応と支援策

EU の欧州委員会は、2020 年 1 月「市民保護メカニズム」を発動し、EU と加盟国の共同出資で個人用防護などの支援物資を中国に送り、WHO に対し 1 億 1400 万ユーロを支援し、アフリカでの予防対策に 1500 万ユーロ、ワクチン開発研究資金に 1 億ユーロを拠出した。EU の市民保護メカニズムでは、「市民保護・人道支援総局(ECHO)」を中心となって調整が行われ、2020 年 2 月横浜港に寄港したダイヤモンド・プリンセス号内で発生した乗員の新型コロナウイルス集団感染に際して、EU 域内乗船者を帰還させるために、イタリアとイギリスがこの市民保護メカニズムを発動した。イタリア機では、イタリア、ドイツなどの EU 市民 37 名、イギリス機では、イギリス、アイルランドなど、34 名の EU 市民が 2 月 21 日に欧州各国へ帰還できた。欧州委員会は、3 月 2 日新型コロナ対策本部を設置するとともに、EU 首脳ビデオ会議の後、加盟国の行動を調整することを命じられ、コロナ対応も強化した³。すなわち、EU は、加盟国の医療システム、中小・大企業への支援、労働市場での雇用、労働者保護のため、その他脆弱な経済分野を支援するため、最大で 370 億ユーロを投入する「コロナ対応投資イニシアティブ」を開始した。4 月の欧州議会では、フォン・デア・ライエン欧州委員長(ドイツ前国防相・医学博士)が演説を行い、感染が最初に拡大したイタリアに対し、EU として必要な支援ができなかったことを謝罪した。また感染拡大の影響を受ける経済活動の継続性を確保するためのイニシアティブ、緊急時の失業リスクを軽減するための支援(SURE)イニシアティブにより、コロナ危機の間は、加盟国が雇用を維持し、自営業者を支援するための措置、有利な条件の融資を目的として最大 1000 億ユーロの資金援助を行い、また国家援助規制も柔軟化した。欧州中央銀行(ECB)は、通貨同盟に対する深刻なリスクに対応するため、7500 億ユーロ相当の官民証券購入プログラムとして、新パンデミック緊急購入プログラム(PEPP)を発表し、3 月 12 日決定の 1200 億ユーロと合わせ、緊急経済刺激策は、ユーロ圏 GDP の 7.3%に相当する。ラガルト ECB 総裁は、「特別な時期には、特別な行動が必要である。ユーロに対する ECB の介入には制限がない。われわれが有する手段の可能性を最大限に活用する決意がある」と表明した。

欧州委員会による EU 諸国への医療支援としては、人工呼吸器や防御マスクなどの医療機器の提供・戦略的な備蓄のため総予算額 8000 万ユーロが充当された。さらに EU 各国の欧州委員会は、新型コロナウイルス感染拡大で厳しい移動制限を課してきた疫学者、ウイルス学者などで構成される COVID-19 諮問委員会を組織し、科学的なリスク管理措置の EU ガイドラインを策定することになった。EU は、ワクチンの研究・開発、診断と治療に関する研究プロジェクトに必要な資金を提供するために、1 億 4000 万ユーロの公的資金・民間資金を割り当てた⁴。

方針を見直し、EU 諸国の観光業界への配慮から夏休み前に域内の移動制限を段階的に解除する方向にある。夏のヴァカンス・シーズンをにらみ、5 月 13 日に感染者数の拡大が収まりつつある現状に鑑みて、感染状況の改善と移動先での予防措置を条件に停止していた EU 加盟国間移動の段階的移動再開と経済再建に向けた戦略を公表した。EU 域内総生産の約 10%が観光関連産業であり、27 加盟国で数百万人の

雇用を創出していること、また EU 域内でもギリシャやクロアチア、イタリアなど観光業への経済依存度が高い加盟国への配慮もある。しかし域外から EU への渡航制限は、少なくとも 6 月 15 日まで継続するとしている。欧州委員会は、国境開放は、COVID-19 のアウトブレイクを制御しつつ、安全性の確保と無差別の原則に従うとしている。この観点から、鉄道、航空機の旅券は、オンラインで決済と確認を行い、保安検査場でも物理的距離をとる、機内等での飲食品販売禁止、飛行機、電車、バス、フェリーの乗員数の制限、除菌ジェルの提供、同居者以外の乗客は席を離す、交通機関職員の全員が感染防御服用具を装着することなどを義務付けている。

4. EU 加盟諸国の COVID-19 政策対応の比較

加盟諸国の COVID-19 政策対応の比較では、感染者数と死亡者数、致死率の格差問題も提起される。下表からも明らかのように、PCR の検査数が国ごとに異なるため、実際の感染者数は正確には把握できない。人口 10 万人当たりの死亡者数、致死率についても死亡原因が特定されず、肺炎その他の病名で処理される場合も少なくない。人口 10 万人当たりの死亡者数、致死率を単純に比較することもできない。しかし各国の医療疲弊、医療崩壊度を示す指標となり、ある程度の推定が可能である。ECDC の調査によれば、2020 年 5 月 27 日現在の人口 10 万人当たりの死亡者数、致死率は、ベルギー 82.8 人、スペイン 58.1 人、イギリス 57.7 人、イタリア 55.2 人、フランス 42.9 人、スウェーデン 43.2 人、ドイツ 10.2 人、エストニア 5.1 人、ラトビア 1.2 人と大きな差がある⁵。ベルギーにおいて最も死亡率が高く、スペイン、イギリス、イタリアが同程度、フランスとスウェーデンが同程度、バルト 3 国が極めてわずかである。コロナ禍以前から、厳しい寒冷の自然環境条件に対応するため北欧諸国では、フィンランドやエストニアのように電子政府 (e-government) 化、IT 化とリモート・ワークが進んでおり、感染率、致死率とも低い傾向にある。唯一スウェーデンのみ致死率が高かったのは、安楽死など生命倫理感の違いや他の加盟国のような厳しい都市封鎖はおこなわず、商店の営業や初等・中等学校通学も通常通り続けられたことが影響していると考えられる。死亡率格差の原因については、政治・医療体制の違い、生命倫理感の違い、感染ウイルス型の違い (S 型、K 型、L 型等)、遺伝的要素の違い、生活習慣の違いなど様々な要因が考えられ、山中伸也教授の言う「ファクター X」を究明する必要がある⁶。イギリスおよびイタリア、スペイン、フランス、ドイツなど EU 加盟国では、域内の人の自由移動を認めるシェンゲン協定の対象区域を含め、都市封鎖 (ロックダウン) や国境封鎖による入国制限と移動制限により人の越境移動を厳しく規制してきた。しかしオーストリアとドイツの間では、移動制限を解除することで合意し、5 月 15 日から国境で抜き打ち検査後、6 月 15 日以降は自由移動を認めることになっている。

EU 諸国とイギリスの人口 10 万人当たりの感染者数と死亡者数の比較

(2020 年 5 月 27 日現在 : ECDC)

国名	感染者数	死亡者数	人口 10 万人当たりの感染者数	人口 10 万人当たりの致死率
イギリス	265227	3708	398.9	55.7
スペイン	236259	27117	505.7	58.0
イタリア	230555	32955	381.5	54.5
ドイツ	179364	8349	216.3	10.1
フランス	145555	28530	217.3	42.6

ベルギー	57455	9334	503.0	81.7
スウェーデン	3440	4125	338.2	40.5
エストニア	1834	65	138.8	4.9
リトアニア	1639	65	58.8	2.3
ラトビア	1653	22	54.7	1.1
EU加盟国合計	1366974	1619717		

(出典) European Centre for Disease prevention and Control(2020), COVID-19 situation update for the EU/EEA and the UK, as of 31 May 2020. ECDC: <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases> から作成。

新型コロナウイルスの爆発的感染拡大に伴う公衆衛生上の世界的危機に対し、国連、WHO や EU などの国際行政機関に加え、多くの主権国家政府も様々な国内緊急対策を講じている。

ドイツ政府は、ルフトハンザや大手旅行会社 TUI へのつなぎ資金の融資を発表している。スペインは、5月15日から、入国者に14日間の隔離を課した。フランス政府は、大株主でもあるルノーの経営と雇用確保の観点から、国家資金援助を決定した。またフランスのブルターニュ地方で厳格な制限下で5月13日以降、海岸を市民に解放した。エストニア、ラトヴィア、リトアニアは、「バルト・バブル」政策の観点から、バルト3国間の自由移動を開始するが、他の諸国家からの入国者に対しては隔離措置を維持している。イギリスは、2020年1月末にEU離脱したが2020年末まではEU法に従う義務があるため、空路による入国者に14日間の自主隔離を要請し、7月から国内での移動は認める予定である。フランスとアイルランドの間では2国間協定に従い、両国からの入国者は規制対象とはしていない。

5. おわりに

EU諸国、イギリス、アメリカ、そして日本などリベラルデモクラシーを前提とする諸国家でも感染封じ込め対策と経済活動再開のための支援策が進められている。公衆衛生上の危機を乗り越えるため、感染症に対する対策は、正確なデータの収集とその解析、政策への反映・活用にある。人の越境移動にかかわる行動制限は目的と必要な期間を限定して補完性原則と比例性原則に則り実施することは必要であるが、EUの基本的価値、基本的人権や民主主義的諸価値を犠牲にするものであってはならない。EUは、欧州のリスク管理⁷を担っており、世界規模のパンデミック対策には、国連、WHO、IMFなど多国間国際機構によるグローバルな連帯が不可欠であると繰り返し訴えている。WHOの感染症拡大への対応の在り方や遅延が各国での感染防御対策を遅らせた原因ともなったとしてWHOの保健・公衆衛生行政に対して国際的な批判が高まっている。新たな国際機関を創設すべきだとする声もあるが、WHO事務局長の選任方法、人事改革も考えられる。情報の客観性と中立性が担保できる公衆衛生情報を発信し、機関の信頼性、正統性を確保することが国際行政機関として求められる。国際機構、主権国家、民間企業、NGO/市民社会によるグローバルな協力においては、エビデンス、情報の根拠を明確に示し、地球規模で市民が連帯する必要がある。国際機関や政府の不正や腐敗を監視し、フェイクニュースなどの虚偽情報の流布をAI技術活用等によってチェックする評価体制を整える必要がある。EU外交安全保障政策上級代表兼欧州委員会副委員長のジョセップ・ボレルが指摘したように、「新型コロナウイルス感染症は、世界を作り変える。危機がいつ終息するかはまだわからない。しかし、終息したところには世界は全く違った様相を呈することは確かである。⁸」

EUでは、フォン・デア・ライエン欧州委員長の下で、国連SDGsと呼応するグリーンデール政策や「デジタル・ヨーロッパ」戦略に基づく改革が進められつつある。ヨーロッパ・デジタルによるEU規制

のグローバル化による循環型経済の推進と欧州産業の競争的優位の確保がなされ、EEAS の新型コロナ・パンデミックへの対応、「COVID-19 パンデミック：欧州の規制当局における対応⁹⁾」や、ECHO が公表したサイバー・セキュリティ、COVID-19 ハッカー対策白書¹⁰⁾やユーロポールのコロナ危機関連犯罪への対処¹¹⁾も注目され、メディアの正確性、客観性を保ち、COVID-19 感染症情報の科学的・客観的事実の迅速な公表、正確性、透明性の確保などによって、EU の連帯を取り戻すことが喫緊の課題となるであろう。

-
- ¹ 福田耕治・坂根 徹 (2020)「移民・難民・国際人権政策と国際行政」『国際行政の新展開—国連・EU による SDGs のグローバル・ガバナンス』法律文化社、192–193 頁。(2020 年 7 月近刊)
- ² 福田耕治・坂根 徹 (2020)「国際感染症・保健医療・公衆衛生政策と国際行政」『国際行政の新展開』前掲書、206–213 頁。
- ³ 同上、210–212 頁。植田隆子「本領発揮した EU の市民保護メカニズム」KOMEI,2020,7、34–39 頁。
- ⁴<https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartersronavirushomepageen/75968/EU%20%20action%20against%20Coronavirus.3 June 2020>,
- ⁵ European Centre for Disease prevention and Control (2020), COVID-19 situation update for the EU/EEA and the UK, as of 31 May 2020.
- ⁶ Koji Fukuda(2020), "European Governance after the Brexit and the COVID-19 Shocks: A New Phase of Solidarity and Integration in the EU from the Japanese Perspective", K.Haba, M.Holland eds.(2020), *Brexit and After-European Crisis and Reconstruction for Asian Development*, Springer. (in Press)
- ⁷ 福田耕治編著 (2016)『EU の連帯とリスクガバナンス』成文堂
- ⁸ European External Action Service:EEAS(2020), SEAE, EU News 66/2020, 23 March, 2020.
"COVID-19 will reshape our world. We don't yet know when the crisis will end. But we can be sure that by the time it does, our world will look very different."
- ⁹ European External Action Service(2020), Cortells Regulatory Intelligence(2020), COVID-19
<https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartersronavirushomepage-en/75968/EU%20%20action%20against%20Coronavirus.3 June 2020>,
- ¹⁰ ECHO(2020), The COVID-19 Hackers Mind-set, ECHO White Paper, 8 April, 2020
- ¹¹ EUROPOL(2020), Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis, March 2020.